




Rapportutkast

Vurdering av finansieringsmodeller for
overvann

Oslo, 27.02.2015

M-317|2015



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	3
2.	Mandat og avgrensning	4
2.1.	Kartlegging av andre lands finansieringsordninger	4
2.2.	Generelt om finansieringsmetodikk	4
2.3.	Gebyrfinansiering av overvannstiltak	4
2.4.	Annen finansiering av overvannstiltak	5
2.5.	Forslag til aktuelle finansieringsmodeller	6
3.	Prosjektets arbeid.....	6
4.	Overvannstiltak i andre land	7
4.1.	Innledning.....	7
4.2.	Gebyrmodeller	7
4.3.	Bruk av eiendomsskatt.....	12
4.4.	Statlige fond eller tilskuddsordninger	14
4.5.	Finansieringsmodeller hvor offentlige og private går sammen	15
5.	Kort om regulatoriske rammer i Norge for finansiering av offentlige gebyr og avgiftsfinansiering	16
5.1.	Implikasjoner av EØS-regelverket	16
5.2.	Statsstøtte i strid med regelverket.....	17
5.3.	Kort om andre utfordringer rundt finansieringsmodeller.....	17
6.	Kommunal gebyrfinansiering av overvannstiltak	20
6.1.	Innledning.....	20
6.2.	Kommunenes adgang til gebyr og avgifter	20
6.3.	Selvkostregelverket og rammer for finansieringsmodeller	21
6.4.	Gebyrobject og beregningsgrunnlag.....	23
6.5.	Mulighet til å finansiere fond eller lignende tiltaksmidler over selvkost	25
6.6.	Muligheter for lånefinansiering fra kommunen til tiltak	25
6.7.	Veier og overvann i Norge.....	25
6.8.	Innkrevning av gebyrer	26
6.9.	Mulige modeller for økonomiske insentiv for eiers egne overvannstiltak	26
6.10.	Administrative behov og kostnader ved modellen	26
6.11.	Oppsummering selvkost:	29
7.	Andre finansieringsmodeller for overvannstiltak	31
7.1.	Innledning.....	31
7.2.	Kommunens bruk av eiendomsskatt	31
7.3.	Gebyrobject og beregningsgrunnlag.....	33
7.4.	Innkrevning av gebyrer	34
7.5.	Mulige modeller for økonomiske insentiv for eiers egne overvannstiltak	34
7.6.	Administrative behov og kostnader ved modellen	34
7.7.	Fond og tilskuddsmodeller	34
7.8.	Oppsummering eiendomsskatt:	36
7.9.	Kommunale fond og tilskuddsmodeller	37
7.10.	Oppsummering Kommunale fond og tilskudd:	39
7.11.	Statlige fond og tilskuddsmodeller	40
7.12.	Oppsummering statlige fond og tilskudd:	42
8.	Inndekning via annen lovgiving eller pålegg.....	43
8.1.	Plan og bygningsloven	43
9.	Forslag til aktuell finansieringsmodell	44
9.1.	Oppsummering og sammenligning av modeller.....	44
9.2.	Overordnet om modellene og anbefaling	45
10.	Appendix	48
10.1.	Prisreduksjonsstruktur i Sverige:	48
10.2.	Referanseliste:	50

1. Innledning

Prosjektet har hatt som formål å skissere opp et utvalg av forskjellige lands tilnærming til finansiering av overvannsproblematikk, som gebyrordninger, eiendomsskatt eller fonds-/tilskuddsordninger. Prosjektet skulle i hovedsak baseres på foreliggende informasjon hos Miljødirektoratet.

Prosjektet skulle deretter skissere opp flere alternativer for finansieringsmodeller i Norge og vurdere prinsippene, grunnlag og insentiv-/fradragmuligheter for brukerne.

Oppdraget er utført av BDO sin rådgivingsavdeling og vårt arbeid er således å anse som et rådgivningsoppdrag der vi basert på det arbeidet som er gjort oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Miljødirektoratet.

Vårt arbeid og våre vurderinger bygger på de og materialet som er stilt til vår disposisjon, og våre analyser er begrenset til denne informasjonen. I tillegg er det innhentet informasjon i stor grad fra offentlige kilder, internett, men også fra kontakt med enkelte fagmiljø.

Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset tidsramme og tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av analysene som er foretatt må ses i lys av dette. Vi kan ikke gå god for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktig eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

Oslo, 27. februar 2015

BDO AS



Morten Thuve

Partner



Frank Olstad

Prosjektleder

2. Mandat og avgrensning

Mandatet er i vår avtale med Miljødirektoratet inndelt i følgende hovedpunkter:

1. Kartlegging av andre lands finansieringsordninger
2. Omtale på generelt grunnlag finansieringsmetodikk
3. Omtale gebyrfinansiering av overvannstiltak
4. Omtale mulig annen finansiering av overvannstiltak
5. Fremme forslag til aktuell(e) finansieringsmodell(er)

Fra mandatet fremgår følgende omtale av punktene over:

2.1. Kartlegging av andre lands finansieringsordninger

Basert på foreliggende informasjon hos Miljødirektoratet skal konsulenten bidra til å skissere opp de respektive landenes tilnærming til alternative finansieringsmuligheter innen gebyrordninger, eiendomsskatt eller fonds-/tilskuddsordninger.

Gjennomgangen skal dekke landenes erfaringer, fordeler og ulemper, samt eventuelle konsekvenser ved samfinansiering (spleising), samt utfordringer ved finansiering fra Sverige.

Landene som skal omhandles er:

- Sverige
- Danmark
- Finland
- Tyskland
- Frankrike
- Canada

2.2. Generelt om finansieringsmetodikk

I analysene vil BDO gjennomføre en vurdering av ordninger for forskjellige former for finansiering mot kriteriene som er definert i gjeldende regelverk:

- Hvordan forholder ordningen seg til offentlige krav og retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering?
- Er ordningen driftssikker, forutsigbar og kostnadseffektiv?
- Er det samsvar mellom f.eks. finansieringsbetalingen og kostnadene i tjenesten?
- Hvordan er indirekte kostnader tatt hensyn til i beregning av finansieringsbetalingen?

Utredningen er oppgitt av Miljødirektoratet å være begrenset til finansieringsmodeller for kommunen.

2.3. Gebyrfinansiering av overvannstiltak

Det kan være greit å ha konstatert som en innledning at kravene til selvkost gjelder uavhengig av organisasjonsform på virksomheten som ivaretar selvkosttjenesten. For renovasjon er det lovpålagt selvkost, i motsetning til andre betalingstjenester hvor kravet til selvkost regulert av kommunestyrets vedtak, der det regulatoriske begrenser seg til å bestemme et maksimum inntil selvkost dersom kommunen(e) ønsker det. For vann og avløp fastsetter Vass- og avløpsanleggslova §

3 at det offentlige kan velge å finansiere hele eller deler selv. Dette innebærer at ulik organisering av tjenesten(e) vil kreve at regnskapet for vedkommende virksomhet vil være input i selvkostkalkylen. For kommuner, kommunale foretak og interkommunale selskaper etter særskilt vedtak vil utgangspunktet være kommunelovens regnskapsprinsipper, mens for aksjeselskaper, næringsdrivende foretak og interkommunale selskaper (hovedregel) vil regnskapslovens prinsipper være grunnlaget. For interkommunalt samarbeid (kompl. § 27) vil normalt en kommune være regnskapsførende enhet, og som da vil føre regnskapet etter kommunelovens prinsipper.

Hvilke tiltak, typer byggverk og infrastruktur, grunnlag for beregning og ansvar, samt effekter og insentiver utarbeides i samarbeid med Miljødirektoratets ekspertise på dette feltet, eventuelt med bistand fra fag/ekspertgrupper i fra utvalgte kommuner.

Vurdering av kommunens administrative kostnader og eventuelle nødvendige administrative tiltak er et område BDO har god erfaring med fra gjennomføring av forvaltningsrevisjon for en rekke kommuner.

2.4. Annen finansiering av overvannstiltak

2.4.1. Eiendomsskatt

Direktoratet ønsker også her en vurdering av prinsippene, grunnlag og fradrag for finansieringsmodellen.

En finansieringsordning lagt inn under eiendomsskatt vil måtte forholde seg til de lovmessige rammer og vilkår som følger av «Lov om eiendomsskatt til kommunane» (LOV-1975-06-06-29) og den rettspraksis som foreligger på området.

Som en rammelov vil loven legge grenser og begrensninger for hvilke muligheter og fradrag som kan benyttes ved denne type finansieringsmodell. Som et alternativ kan det hende at finansiering via eiendomsskatt f.eks. må kombineres med andre tiltak, og muligens ikke kan inneha økonomiske insentiver eller tiltak direkte i seg selv.

2.4.2. Statlige fond og/eller tilskuddordninger

Tilsvarende ønsker Direktoratet også her en vurdering av prinsippene, grunnlag og fradrag for en modell med statlige fond eller tilskuddsordninger.

Finansiering av fondet, muligens sett i forhold til andre brukerorienterte finansieringsmodeller bør vurderes, i tillegg til at denne type ordninger må evalueres nøye i forhold til etterlevelse av EU/EØS-regelverket rundt statsstøtte.

Sammenligninger med allerede etablerte fond eller tilskuddsordninger kan også være hensiktsmessig.

BDO har også god erfaring med å jobbe med fond og tilskuddsordninger som f.eks. Opplysningsvesenets fond, Norsk Kino og Filmfond, Tynset kommunes Næringsfond, Trondheim kommunes tilskuddordning til avfallsløsninger, Samferdselsdepartementets tilskudd til Hurtigruten ASA og Nærings og Handelsdepartementets tilskudd til Kings Bay AS

2.5. Forslag til aktuelle finansieringsmodeller

I følge konkurransegrunnlaget skal dette prosjektet ta for seg alternative finansieringsmodeller for ordningen.

3. Prosjektets arbeid

Prosjektet har hatt som formål å skissere opp et utvalg av andre lands tilnærming til alternative finansieringsmuligheter for overvann innen gebyrordninger, eiendomsskatt eller fonds-/tilskuddsordninger å basert på foreliggende informasjon hos Miljødirektoratet.

Den overleverte informasjonen fra Miljødirektoratet har ikke vært fullt ut dekkende for alle muligheter og spørsmål i evalueringen av mulige finansieringsmodeller. Heller ikke beskrivelsen av de respektive lands modeller og erfaringer har vært tilstrekkelig utfyllende. Prosjektet har derfor på egenhånd søkt informasjon fra de omtalte landene via Internettsøk, eller, for BDO, kjente faggrupper i Norge.

Rapporten er til en viss grad preget av at det ikke har vært mulig å få oversatt alle relevante dokumenter fra i hovedsak fransk, men og noe tysk, innen leveringsfristen. Omtale av løsninger og tiltak i Frankrike er derfor noe begrenset.

Prosjektet har videre i stor grad benyttet egen kompetanse og kunnskap rundt selvkost og erfaring fra å være medforfattere for selvkostveiledere, jobbe med evalueringer og revisjon av fond og tilskudd, samt advokater innen skatte- og avgiftsområdet.

4. Overvannstiltak i andre land

4.1. Innledning

Fremtidens overvannsproblematikk med forventet befolkningsvekst, økt urbanisering, bebyggelse av naturlige grøntområder, klimaforandringer i form av økt og mer intensiv nedbør, i tillegg til selvpålagte miljøkrav, resulterer i behov for tiltak. Dette både for å håndtere økt mengde «normal» nedbør, men også for å håndtere tidvis kraftig nedbør og stormer. Eksisterende infrastruktur er gjerne ikke dimensjonert, eller har ikke kapasitet, til å håndtere de forventede endringene. Utbygging av eksisterende infrastruktur er både kostbart og tidkrevende.

Hvis nåværende servicenivå skal bevares må derfor enten ledningsnett for overvann oppgraderes, eller så må forventet andel overvann i kloakksystemet reduseres - eller en kombinasjon av disse to.

Naturlige spørsmål til denne problematikken blir derfor: *Hva, hvordan, når og i tillegg hvem og hvordan skal dette finansieres?*

En måte å redusere andel overvann som må behandles, er lokal overvannsdisponering (LOD). Dette innebærer at overvannet håndteres lokalt. En modell som er basert på faktisk mengde overvann vil kunne gi eierne insitament til å håndtere deres egen «produksjon». Samtidig kan det argumenteres for at en modell som er basert på faktisk «produksjon» av overvann tilsvarer en rettferdig kostnadsmodell. Imidlertid utgjør hovedparten av avløpsvirksomhetenes kostnader vedlikehold og faste kostnader, i som investeringer og oppgradering av eksisterende ledningsnett. Hvis LOD-tiltak ikke resulterer i redusert vedlikehold eller minsket behov for investeringer og oppgraderinger, innebærer dette at avløpsseksjonens kostnader ikke reduseres eller forsvinner, men i stedet fordeles på de gjenværende brukerne. Det eller de tiltak som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt kan derfor variere fra tilfelle til tilfelle.

Samtidig som overvann innebærer kostnader for avløpsseksjonen, så har det også en negativ effekt på renseeffektiviteten dersom spillvann og overvann håndteres i en felles ledning. Dette da volumet øker, samtidig som konsentrasjonen av spillvann går ned.

Overvannsproblematikken er en global utfordring og slik sett ikke unik for Norge. I arbeidet med å fastsette en effektiv norsk finansieringsmodell, er det derfor gunstig å sammenligne med erfaringer og løsninger fra andre land. De finansieringsmodeller som har blitt undersøkt kan organiseres i tre hovedkategorier; gebyr, eiendomsskatt og statlige fond eller tilskuddsordninger.

Vi vil gi eksempler på hvordan ulike land har utformet sine finansieringsmodeller, hhv:

- Gebyr: Danmark, Tyskland (der München er valgt som fokus) og Sverige
- Eiendomsskatt: Finland og Frankrike
- Statlige fond eller tilskuddsordninger: Canada og Frankrike

4.2. Gebyrmodeller

Begrunnelsen for bruk av gebyrer i det offentlige kan være flere; delvis at innbyggeren betaler for en mottatt vare og/eller tjeneste, og delvis vil det kunne virke regulerende på innbyggerens adferd knyttet til den vare eller tjeneste man betaler for.

Med en gebyrmodell for overvann kan man koble tjenesten som leveres til dens enhetskostnader. Hvor nøyaktig modellen er avhenger av hvor detaljert man bryter ned kostnadene og i hvilken grad gebyret er et uttrykk for faktisk kostnad. Nyttan av økt korrekthet ved kostnadsberegningen bør imidlertid alltid avveies mot den innsatsen som kreves for å oppnå nøyaktighet.

Rent konkret innebærer dette at nåværende finansieringsmodell kan deles opp i ulike deler, for eksempel: tilkobling, vannforsyning, spillvann og overvannshåndtering.

En fordel med et splittet gebyr, med en egen overvannsdel, er at brukeren kan gis insentiver til å påvirke sin egen «produksjon» av overvann, og dette kan resultere i LOD-tiltak. Et splittet gebyr muliggjør en kostnadsfordeling i samsvar med «bruker betaler» prinsippet. På den andre siden vil et splittet og nøyaktig gebyr i henhold til «bruker betaler prinsippet» kunne bidra til å forsterke urbaniseringen, da kostnadene som kommer omfordes fra de urbane til de rurale delene av landet (f.eks. grunnet at det må legges langt mere meter med rør til f.eks. avsidesliggende gårder). Generelt vil en gebyrmodell innebære en økt administrativ kostnad sammenlignet med andre finansieringsmodeller. Dessuten vil et splittet gebyr kunne gi omvendt insitament for vannforbruk, da prisen per m³ vann kan oppfattes som å «gå ned» i forbindelse med opprettelsen av et eget overvannsgebyr, da totalkostnaden ikke øker, noe som igjen kan ha en negativ effekt dersom det er ønskelig å begrense vannforbruket.

Videre bør det offentlige også vurdere antall gebyrer og avgifter det pålegger borgerne. I dag håndteres overvannskostnaden inkludert som en del av gebyret for vann og avløp. Gebyrer kan generelt sett også oppfattes som en form for skjult skattlegging.

4.2.1. Danmark

I Danmark omfattes overvann av Miljøbeskyttelsesloven, Lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber, Bygningsreglementloven og Vandsektorloven.

Lovene har til formål å sikre hensynet til kostnadsdekning, herunder dekning av miljømessige og ressursrelaterte kostnader, og har en prissetting med insentiveffekt. Ut over dette skal det tas hensyn til prinsippet om at forurensere betaler. Betalingsprinsippet ble innført i 1987, og har i hovedsak ikke blitt endret. I år 2000 ble det innført mulighet for å kreve en fast overvannskostnad. Både offentlige og private eiendommer betaler overvannsgebyr. Kostnader assosiert med overvann inngår ikke i vannavledningsbidraget.

I Danmark brukes ett gebyr for tilkobling til nettverket og ett for avledning av avløpsvann, et såkalt vannavledningsbidrag, og dette inkluderer både spillvann og overvann. Tilkoblingsgebyret utgjør en kostnad på cirka 30 000 DKK eksklusive moms (inflasjonsjustert i forhold til 1997-priser) per bolig, og det samme for næringseiendommer per påbegynt 800 m² grunnareal. Tilkoblingsgebyret kan imidlertid variere, da det brukes forskjellige reguleringsstall. Vannavledningsbidraget beregnes i utgangspunktet på bakgrunn av eiendommens vannforbruk multiplisert med en kubikkmetertakst. Dersom eiendommen ikke har tilgang til vannforbruk kan dette bidraget isteden estimeres/beregnes. I tilfeller hvor det avledes vann uten vannforbruk kan gebyret beregnes ut fra mengden avledet vann. Den enkelte kommune har også mulighet å kreve et fast bidrag på maksimalt 500 DKK inklusive moms (inflasjonsjustert i forhold til år 2000-priser).

I 1987 kom lov om «Betalingsregler for spildevansanlæg», som fastsatte et overvannsgebyr for riksveier og kommunale veier. Reglene ble i 2007 presisert i «Lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber». Riksveier skal betale et overvannsgebyr som tilsvarer en vannmengde på 0,12 m³ vann per m² veiflate. Samme kubikkmetertakst brukes for vandafledningsbidraget. For kommunale veier skal kommunen betale inntil 8 % av de samlede kloakkanleggsutgifter for foregående år. Gebyret er således ikke basert på avledet vannmengde, men baseres på avløpsselskapets totale utgiftsnivå. Flere kommuner la seg på 1-3 % for å redusere belastningen på kommunekassen, men dette la «Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen» ned et forbud mot i 2013, og krevde summen økt til 8 % med mindre kommunen kan dokumentere lavere kostnader. Imidlertid er 8 % estimert til å være betydelig under faktisk selvkost, og derfor gis det

ikke insitamenter for LOD på kommunale veier. Riksveier og kommunale veier har ikke noe tilkoblingsgebyr.

Danmark er et av de landene i Europa som forventes å bli rammet hardest av klimaforandringene. I et forsøk på å begrense de negative effektene av klimaendringene har det danske Miljøministeriet besluttet at avløpselskap på visse betingelser kan bidra finansielt (finansiert over selvkost¹) i kommunale og private prosjekter for å håndtere overvann. På denne måten benyttes avløpselskapenes ekspertise, kompetanse og helhetlige forståelse (operativt, fagmessig, juridiske aspekter inklusive miljøkrav og politiske aspekter, samt klimaendringenes lokale påvirkninger). Avløpselskapenes finansielle bidrag dekker merkostnaden ved å klimatilpasse prosjektet, herunder investering, drift og vedlikehold. Det er avløpselskapet som beslutter om de vil bidra finansielt i et prosjekt eller ikke, og de har således ikke plikt å delta. Etter 1. januar 2015 betaler avløpselskapet imidlertid maksimum 75 %² av de samlede investeringskostnadene som er nødvendige for å håndtere overvannet. Da det i mange tilfeller vil være snakk om løsninger som både tjener prosjekteiers interesser (kommunale eller private) og forsyningsmessige interesser i håndtering av regnvann, skal kostnadene fordeles mellom prosjekteier og avløpselskapet.

Fordeler:

- Enkelt å administrere, gir og lav administrativ kostnad
- Det vurderes som fordelaktig at avløpselskapene bidrar med sin ekspertise og kompetanse

Ulemper:

- Gebyrmodellen gir ikke insitament for LOD
- Gebyrmodellen representerer mer en sjablongmessig kostnadsfordeling, enn i forhold til faktisk bruk

4.2.2. Tyskland (München)

I Tyskland er det lovbestemt på forbunds nivå at det skal være oppsplittet betaling for spillvann og overvann, der den tyske lovgivningen sikrer en desentral forvaltning. Vannlovene i disse delstatene utgjør, sammen med de føderale lovene (for eksempel Wasserhaushaltsgesetz), kravene til vannforsyning og spillvannsforvaltning. Det er de tyske delstatene og den enkelte kommune som har det overordnede ansvaret for landets vannressurser. Dessuten fastlegger disse lovene, at vannforsyning og spillvannsrensning er en oppgave for kommunene.

Avløpselskapene har to muligheter for å sette priser på sine tjenester. Enten via såkalte tariffen eller via priser som reguleres etter privatrettslige regler.

Tariffene er underlagt en overordnet regulering på føderalt nivå, og spesifikk regulering i de enkelte delstater, i henhold til prinsippene om: full kostnadsdekning, bevaring av verdien av anleggskapital og at inntekter ikke må overstige forventede kostnader. Dermed kan ikke offentlig eide selskaper som bruker tariffene generere profitt. Det er imidlertid tillatt å akkumulere overskudd til fremtidige investeringer i infrastruktur, miljøtiltak eller utviklingsprosjekter. De lokale myndighetene fører tilsyn med avløpselskapenes fastsettelse av tariffen, og brukerne har mulighet for at utfordre tariffene via offentlige klagenemnder. Tariffene fastsettes og kontrolleres av myndighetene.

¹ Tillatt etter endring i «Betalingsloven» i januar 2013 (LOV nr 61 af 29/01/2013), jfr. og J.nr.NST-4400-00020 (veiledende notat)

² Jfr. (forskriftsendring) «Bekendtgørelse om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand», § 4 (j.nr. NST-4400-00018)

Offentlig eide avløpsselskap kan fritt velge prissettingsmetode, mens private selskap utelukkende må bruke privatrettslig prissetting og regelverk. Det foreligger ikke noen detaljerte juridiske krav til prisfastsettelsen for de private avløpsselskapene eller de kommunalt eide avløpsselskapene som har valgt å operere under et prisregime. En føderal domstols rettsorden har imidlertid besluttet at beregningen av priser skal som grunnprinsipp etterleve de samme prinsipper som ved fastleggelsen av tariffer. For private avløpsselskap som opererer under prisregimet er det tillatt å generere overskudd og profitt. Kartellmyndighetene fører tilsyn med prisene, og har rett til å utfordre prisfastsettelsen på bakgrunn av benchmarking, noe de gjør jevnlig.

Da sektoren organiseres og reguleres av de enkelte delstater, har dette resultert i stor variasjon i sektoren. Dette medfører at finansieringsmodellen for overvann kan variere mellom de enkelte delstatene og kommunene. I denne rapporten har vi valgt å beskrive modellen som benyttes i München, da den anses som særlig interessant.

I München har man benyttet seg av et splittet gebyr siden 1970-tallet, der avløpsgebyret er oppdelt i hhv. spillvann og overvann. Modellen for beregning av gebyret for overvann er basert på tre faktorer:

$$\text{Faktisk Areal} \times \text{Avrenningsfaktor} \times \text{Overvannskostnad}$$

Faktisk areal tilsvarer eiendommens reelle størrelse målt i m². Overvannskostnaden er en estimert kostnad for håndtering av overvann, som i München pr. d.d. er fastsatt til 1,3 Euro.

Avrenningsfaktoren tilsvarer forventet mengde overvann, og er avhengig av infiltrasjonsmulighetene. For eksempel har en bykjerne mange tette flater og dermed lave infiltrasjonsmuligheter. Lave infiltrasjonsmuligheter resulterer i høy avrenningsfaktor, mens gode infiltrasjonsmuligheter resulterer i lav avrenningsfaktor.

For å forenkle det administrative arbeidet knyttet til kostnadsberegningen av overvannsgebyr er München inndelt i soner, der hver sone er tildelt en avrenningsfaktor basert på estimert andel tette flater. De eiendommer som omfattes av en sone tilskrives sonens estimerte avrenningsfaktor.

Eiendomseier kan imidlertid søke om særskilt avrenningsfaktor for sin eiendom, som dermed legges til grunn for beregningen av eiendommens overvannsgebyr. En bruker som selv sørger for at overvannet infiltreres eller ledes bort lokalt, kan da få overvannsgebyret redusert eller helt slippe å betale overvannsgebyr.

I Tyskland betaler alle eiendomseiere gebyr for overvann, og dette inkluderer både private og offentlige eiendommer, samt fylkes- og riksveier. Gebyr fra private eiendommer utgjør ca. 35 mill Euro, mens gebyr fra offentlige veier og arealer, inklusive fylkesveier og riksveier, utgjør ca. 30 mill Euro. Münchens kommunekasse overfører ca. 30 mill Euro for kommunale veier og offentlige arealer. For de kommunale veierveiene blir denne delen beregnet og overføres som en totalsum fra kommunekassen. Overføringen fra kommunekassen dekker også riksveisystemets andeler av kostnadene for overvannshåndteringen. Bidraget per kvadratmeter er det samme for alle eiendomseiere (private, offentlige og veier).

Fordeler:

- Da mesteparten av eiendommens gebyrberegning skjer etter soneinndelingen blir modellen enkel og kostnadseffektiv å administrere
- Oppdeling av avløpsgebyr i en spillvannsdel og en overvannsdel gir en relativt rettferdig kostnadsfordeling i samsvar med «bruker betaler» prinsippet. Likevel innebærer ikke

modellen en fullstendig kostnadsfordeling basert på brukerbetalingen, da man i praksis tildeles en sone (sjablongmessig) og ikke eiendommens faktiske avrenningsfaktor

- Eier kan påvirke sitt overvannsgebyr, hvilket gir insitament for LOD (lokal overvannsdiskontering)

Ulemper:

- Finansieringsmodellen medfører betydelige oppstarts-/etableringskostnader (både juridiske, administrative og operasjonelle)
- Modellen krever vedlikehold av registre for eiendom

Denne finansieringsmodell kan anses særlig interessant i urbane strøk med naturlige soner av eiendommer med lik «produksjon» av overvann.

4.2.3. Sverige

Det finnes ikke en egen lov om overvann i Sverige. Isteden er overvann regulert i flere ulike lovbestemmelser, der individuelle og offentlige interesser veies mot hverandre, herunder:

- Lag om allmänna vattentjänster
- Miljöbalken
- Plan och bygglagstiftningen
- Anläggningslagen

I Sverige brukes en gebyrmodell som bygger på prinsippene om rettferdighet og rimelighet. Kostnadsfordelingen er basert på det såkalte «nytteprinsippet», som innebærer at en eiendoms avløpsgebyr fastsettes til det «nyttelnivå»³ som eiendommen har av avløpsseksjonens tjenester (drikkevann, spillvann og overvann). Gebyrer er således ikke basert på avløpsseksjonens spesifikke kostnad for den enkelte eiendommen, men er basert på en gjennomsnittsbetraktning og et solidaritetsprinsipp (fordeling ut over alle eiendommer). I henhold til selvkostprinsippene skal ikke det samlede gebyrets størrelse overstige kostnadene. Dette innebærer at virksomheten som hovedprinsipp ikke kan ha overskudd.

I Sverige krever kommunen inn ett gebyr for de samlede vann- og avløpstjenestene (overvann, spillvann og drikkevann), der de må kunne dokumentere kostnadene som ligger til grunn for avgiften, og hvordan disse fordeler seg mellom de ulike tjenestene. Da det i praksis kan det være vanskelig å vite hvordan kostnadene nøyaktig fordeler seg mellom overvann, spillvann og drikkevann for de enkelte eiendommene, brukes estimerte «fordelingsnøkler». Det er den enkelte kommune som beslutter fordelingsnøkkelens oppbygging, og baserer disse på tilgjengelig informasjon. Det er derfor forskjeller mellom kommunene når det gjelder både gebyrets størrelse og hvordan kostnadene fordeles. Finansieringsmodeller for det totale avløpsgebyret (og overvanngebyret) inneholder således varierende innslag av faste og variable deler. I tillegg kan et tilkoblingsgebyr benyttes.

Forvaltere av offentlig eiendom er pliktig til å betale et gebyr som dekker deler av den totale kostnaden forbundet med overvann fra den respektive eiendommen. Resterende kostnad fordeles på det gebyrpliktige kollektivet. Fordelingen mellom forvalter av offentlig eiendom og det

³ Med begrepet «nyttelnivå» menes f.eks. at en husstand sentralt i byen med VA-infrastruktur rett utenfor bygningen ikke vil ha noen større eller mindre «nytte» av vann og avløp enn en husstand plassert langt utenfor tettbebygde strøk. Selv om det faktisk sett vil være vesentlig dyrere å anlegge infrastruktur til sistnevnte, skal ikke prisingen reflektere dette, da «nyttelen» er den samme for begge husstander (dvs. en form for et solidaritetsprinsipp.)

gebyrpliktige kollektivet baserer seg på «nytteprinsippet». Fordelingen kan derfor variere fra kommune til kommune.

I Sverige er det lov å ta et gebyr for vei. Hvordan veigebyret beregnes varierer fra kommune til kommune. Gebyret kan beregnes med innslag av både mengde overvann som veien «produserer» og behovet for rensning - for eksempel om en vei med mye trafikk krever rensing på grunn av økt forurensing. I Sverige pågår diskusjon og rettslige prosesser i forhold til dette, og mer informasjon fremkommer i kapittel 5.3.2. «Risiko i regulative rammer (inkl. Stockholms-caset)».

I Sverige er det mulig å innføre økonomiske insitamenter, som f.eks. å redusere sitt eget overvannsgebyr gjennom implementering av LOD-tiltak. Vi viser til appendiks 10.1 for en gjennomgang av utvalgte svenske modeller for gebyrreduksjon.

Fordeler:

- Lokal tilpassing etter gjeldende forutsetninger

Ulemper:

- Mangler overgripende bestemmelser, da mye ansvar er plassert på kommunalt nivå

Denne finansieringsmodellen kan anses særlig interessant når det finnes et behov for å tilpasse seg til de lokale forholdene.

4.3. Bruk av eiendomsskatt

Hva som legges i begrepet «eiendomsskatt» kan variere fra land til land. Dette kan være alt fra en ren fiskal belastning som en prosentsats av et beløp/verdi, til en mer gebyr- og selvkostlignende modell.

Bruk av eiendomsskatt som en finansieringsmodell for overvann innebærer i denne rapportens sammenheng at eiendommens verdi benyttes for å beregne hvor mye eier av eiendommen skal betale for overvann.

Fordelen ved bruken av eiendomsskatt som finansieringsmodell kan beskrives som forenkling for innbyggeren, ved at avgiftene kreves inn samlet. Samtidig er modellen normalt forbundet med relativt lave administrative kostnader.

En ulempe ved bruk av denne modellen er at eiendommens verdi ikke nødvendigvis er et godt mål på «produksjon» av overvann. Eksempelvis kan en sentralt beliggende fotballbane med høy eiendomsverdi produsere lav mengde overvann (fordi regnvannet tas opp av gresset). Det kan derfor argumenteres for at modellen ikke tar utgangspunkt i hva som er en rettferdig kostnad.

En annen ulempe med å inkludere kostnadene forbundet med overvann i eiendomsskatten som en mer generell skattebelastning, som dermed går inn på generell basis i kommunekassen, er risikoen for at andre oppgaver og/eller problemer prioriteres fremfor overvannstiltak. Dette kan på sikt resultere i en høyere samfunnsøkonomisk kostnad. Dessuten gir denne modellen ikke insitament for LOD.

Denne modellen bør benyttes dersom forenkling og lave administrative kostnader veier tyngre enn prinsippet om brukerbetaling og behovet for en modell med insitamenter for LOD.

4.3.1. Finland

Den finske modellen er i utgangspunktet ikke en rendyrket eiendomsskatt, slik vi kjenner den i Norge, men en tilsvarende ordning øremerket for overvannshåndtering.

I Finland omfattes overvann av "Lagen om vattentjänster och Markanvändnings- och bygglagen". De lokale myndighetene har ansvar for å fastsette tariffene for vannforsyning og spillvannshåndtering, samt for å regulere sektoren. Finansieringsmodellen bygger på prinsippene om rimelighet og rettferdighet når det gjelder vanntjenesten og avløpshåndtering av overvann. Gebyrene for vanntjenester og avløpshåndtering av overvann skal på lang sikt dekke kostnadene for ny- og vedlikeholdsinvesteringer, i tillegg til løpende kostnader.

I den utstrekning det er mulig innenfor de fastsatte tariffene, er det tillatt for avløpsselskapene å skape profitt. Ofte vil de lokale myndighetene i rollen som eier ofte ta profitt. Profitten kan teoretisk sett benyttes fritt av myndighetene, men imidlertid benyttes ikke denne muligheten i dag i noen stor utstrekning.

Ifølge markanvändnings- och bygglagen er eiendomsinnehaveren ansvarlig for å lede bort overvann fra eiendommen. Dette enten gjennom å benytte kommunens eller avløpsselskapets overvannssystem, eller om mulig, benytte lokal filtrering på eiendommen. Videre er det kommunens ansvar å håndtere overvann utenfor eiendommen. Dermed er kommunen ansvarlig for all øvrig håndtering av overvann, herunder planlegging, investering, vedlikehold og drift.

Dersom lokal filtrering på eiendommen ikke benyttes, kan kommunen kreve et årlig gebyr fra eiendomsbesitter for å dekke kommunens kostnader. Kommunen skal fastsette en tariff som tilsvarer kostnadene forbundet med kommunens overvannshåndteringsløsninger, eiendommens lokasjon i forhold til virkningsområde og kostnader forbundet med planlegging av overvannssystemet for eiendommens område. I tillegg kan også tilkoblingsavgift og en fast kostnad fastsettes og innkreves. Størrelsen på disse kostnadene kan variere mellom ulike områder, basert på om man velger å følge prinsippet om forurenser betaler, bevisst kostnadsallokering, eiendommens bruksformål eller en annen likeverdig betraktningsskema.

Kommunen avgjør om de vil håndtere deler av eller hele overvannshåndteringen i kommunal regi, eller om de ønsker å benytte private avløpsvirksomheter. Hvis kommunen benytter private avløpsvirksomheter, så skal dette finansieres av kommunen via det kommunale overvannsgebyret.

Fordeler:

- Kommunen er totalansvarlig for håndteringen av overvann (planlegging, investeringer, vedlikehold og drift), og kan tilpasse alt til sine lokale behov i sitt lokalmiljø

Ulemper:

- (På den annen side) Kommunen er totalansvarlig for håndteringen av overvann (planering, investeringer, vedlikehold og drift), og vil derigjennom kunne ha smådriftsulemper og fragmentert tilnærming nasjonalt sett.

Denne finansieringsmodellen kan anses særlig interessant der man vil gi større handlegfrihet til kommunene for å planlegge og håndtere overvannsproblematikken på kommunalt nivå.

4.3.2. Frankrike

I Frankrike omfattes overvann av artikkel 640-643 i «du code civil» (sivilloven), «du code de l'environnement» (miljøloven) samt de underliggende lokale «Taxe Foncière» (eiendomsskatter).

Eiendomsskatten beregnes på grunnlag av 50 % av forventet leieverdi (det vil si tilsvarende som om eiendommen skulle ha blitt utleid) for å kompensere for kostnadene til drift og vedlikehold. Deretter beregnes en prosentandel av dette grunnlaget slik at avløpselskapenes kostnader til overvann dekkes. Størrelsen på overvannsavgiften fastsettes av offentlige myndigheter på kommunalt og regionalt nivå.

Eiendomsskatten skal betales av den som eier eiendommen - uavhengig av hvem som faktisk bruker eiendommen.

Kostnadene knyttet til overvann håndteres via eiendomsskattene og inngår således i de generelle kommunebudsjettene, men adskilt fra spillvann og drikkevann.

Fordeler:

- Lav administrativ kostnad

Ulemper:

- Gir ikke insitament for LOD
- Baseres ikke på bruker betaler prinsippet

4.4. Statlige fond eller tilskuddsordninger

Bruk av Statlige fond eller tilskuddsordninger som finansieringsmodell for overvann, innebærer at det offentlige, i varierende grad, bistår ved finansieringen av offentlige eller private prosjekt.

Hvilke prosjekter som mottar bistand, samt bistandens størrelse, er som oftest basert på oppfyllelse av visse kriterier.

Fordelen ved bruken av statlige fond eller tilskuddsordninger som finansieringsmodell er at midler kan kanaliseres eller fordeles til de prosjekter som gjør mest samfunnsøkonomisk nytte, samt til de prosjekter som har størst behov for bidrag.

4.4.1. Canada

I Canada benyttes fond for å investere i offentlige og under visse forutsetninger) private prosjekter. Disse skal oppfylle ett eller flere av følgende kriterier:

1. Skape en sterkere økonomi
2. Bidra til et renere miljø
3. Bidra til et sterkt og velfungerende samfunn

Formålet med kriteriene er at de på lang sikt skal gagne de kanadiske innbyggerne.

Fondene investerer i prosjekter på provinsiell, territoriell og kommunalt myndighetsnivå der fondene påtar seg en del av den totale kostnaden. Prosjektbidragene skal ikke overstige 50 % av offentlige prosjekter. Dette gjelder likevel ikke for offentlige prosjekter i de nordligste delene av

Canada (områdene Yukon, Northwest Territories og Nunavut) der prosjektbidragene ikke skal overstige 75 %. I private prosjekter skal andelen ikke overstige 25 %. Fordelingen av fondenes bidrag tar dessuten hensyn til de ulike provinsenes, territoriernes og kommunenes populasjonsbaserte størrelse.

Fordeler:

- Modellen kan legge til rette for at pengene fordeles til prosjekter der de gjør mest nytte
- Modellen tar hensyn til demografiske forskjeller

Ulemper:

- Omfattende administrativt og politisk arbeid med å beregne prosjekters samfunnsøkonomiske nytte, samt å beslutte hvordan prosjektene bør prioriteres og allokeres

Denne finansieringsmodellen kan anses særlig interessant i de tilfeller når man enten ønsker å allokere penger til prosjekter der det er størst behov eller der pengene gjør mest nytte rent samfunnsøkonomisk.

4.5. Finansieringsmodeller hvor offentlige og private går sammen

Bruk av finansieringsmodell hvor offentlige og private går sammen betyr at en offentlig og privat aktør går sammen i et prosjekt hvor man har felles mål og deler på risikoen.

4.5.1. Canada

I Canada brukes Offentlig-Privat samarbeid (Public Private Partnerships), som innebærer at en privat aktør inngår en langsiktig og resultatbasert kontrakt for leveranse av offentlig infrastruktur. I denne formen for samarbeid påtar den private aktøren seg store deler av risikoen, herunder alt eller deler av: design, finansiering, planlegging, konstruksjon og kostnader med eventuelle forsinkelser, i tillegg til å sikre effektiv ytelse og langsiktig vedlikehold.

Offentlig-Privat samarbeid brukes der det anses mest fordelaktig Alle offentlige prosjekter som søker om støtte fra Canadas statlige fond (se over), og har en kostnad som overstiger CAD \$ 100 millioner, må gjennomgå en utvelgelsesprosess for Offentlig-Privat samarbeid.

Fordeler:

- Kostnaden for offentlige investeringer er kjent på forhånd
- Det offentlige betaler for det som leveres - Oppfylles ikke kontrakten skjer ikke betalinger (i henhold til hva som er bestemt i kontrakten)

Ulemper:

- Kontraktarbeidet vil ofte være omfattende og komplisert, og dermed være best egnet for prosjekter med høy risiko og/eller høy kostnad.

Denne finansieringsmodellen kan anses særlig interessant for kompliserte og ikke-standardiserte prosjekter, der kostnaden ved manglende leveranse ikke kan anses akseptabel.

5. Kort om regulatoriske rammer i Norge for finansiering av offentlige gebyr og avgiftsfinansiering

Utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet i Norge er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). I mange tilfeller vil det offentlige (kommuner, fylkeskommuner eller stat) være forvalter/eier av varer eller tjenester som borgerne er forpliktet til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne. Dette utelukker imidlertid ikke at ytelsen kan bero på en avtale eller gis ved en frivillig disposisjon.

Finansdepartementets «Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger» rundskriv R-112 av 16. juni 2006, fastsetter reglene nærmere for statlig sektor der hvor oppgaver ikke finansieres over statsbudsjettet.

5.1. Implikasjoner av EØS-regelverket

EØS-avtalen setter begrensninger i mulighetene norske myndigheter har til å gi støtte til næringsvirksomhet. Terskelen for når noe er definert som næringsvirksomhet er satt relativt lavt, og rammer raskt både offentlige virksomheter som eventuelt selger varer eller tjenester i et marked i tillegg til å utføre offentlige oppgaver, og rene private virksomheter.

Regelverket om offentlig støtte er under rask utvikling og får stadig større gjennomslag både i Europa og i Norge.

Hva som er offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen tolkes vidt. Forbudet omfatter mange typer offentlige tiltak som gir direkte eller indirekte økonomiske fordeler for bedrifter.

Forbudet mot offentlig støtte er ikke absolutt. Det er gitt en rekke unntak fra det generelle forbudet mot offentlig støtte gjennom ulike regelverk som nedfeller betingelser for når ulike støttetiltak kan være forenlig med EØS-avtalen. Et tiltak som innebærer offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen kan dermed godkjennes, men støttegiver må notisere støtten til EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Videre må ESA godkjenne støttetiltaket før det kan iverksettes. Notifikasjonsforpliktelsen og iverksettelsesforbudet gjelder imidlertid ikke for støttetiltak som er omfattet av det såkalte alminnelige gruppeunntaket. I gruppeunntaket er visse typer støtte forhåndsgodkjent og ansett som forenlige med EØS-avtalen.⁴

Det alminnelige gruppeunntaket omfatter støtte til følgende formål:

- Regionale investeringer
- Investeringsstøtte til små og mellomstore bedrifter
- Kvinnelig entreprenørskap
- Miljøbeskyttelse
- Risikokapital
- Forskning, utvikling og innovasjon (FoUol)
- Opplæring
- Sysselsetting

⁴ Jfr. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veileder: «EØS-avtalens regler om offentlig støtte»

5.2. Statsstøtte i strid med regelverket

I de tilfeller hvor en virksomhet oppnår eller kan oppnå særskilte fordeler, sammenlignet med andre tilsvarende aktører, via enten å motta midler fra det offentlige eller slipper å betale eller mottar lettelser i skatter, avgifter eller gebyrer til offentlige, foreligger en risiko for ulovlig statsstøtte.

Disse forhold må det tas hensyn til ved utforming av insentivmodeller i gebyrer og andre former for støtte eller avgiftslettelser som gis virksomheter.

5.3. Kort om andre utfordringer rundt finansieringsmodeller

Vi vil i dette avsnittet kortfattet trekke frem enkelte spesielle utfordringer eller spørsmål i tilknytning til finanseringen av overvann i Norge:

5.3.1. Politiske utfordringer

Tiltak mot overvann koster mye penger samtidig som det ikke presist kan fastlegges når det trengs ekstra kapasitet.

Derfor kan det være vanskelig fra et politisk perspektiv å prioritere overvanntiltak sammenlignet med relativt mer synlige problemer. Risikoen er således at tiltak mot overvann tas først etter at problem har inntruffet, noe som kan være mer kostbart samfunnsøkonomisk sett.

5.3.2. Risiko i regulative rammer (inkl. Stockholms-caset)

I etableringen av et nytt regelverk og gebyrordninger er det viktig at det gjennomføres en grundig konsekvensanalyse. I Sverige oppstod det uoverensstemmelser mellom Stockholm Vatten (SV) og Trafikverket i Sverige vedrørende betaling for overvann fra veier. Uenigheten gikk på om det var anledning i svensk lovgiving til å kreve differensierte gebyrer for (påstått) høyere forurensningsgrad i overvann fra veier (med opprinnelse fra biltrafikken), enn fra andre mindre forurensende kilder til overvann. I den rettslige behandlingen klarte ikke SV å sannsynliggjøre at det var mer kostnadsdrivende å behandle overvann fra veier enn fra andre kilder. SV fikk derfor ikke medhold i retten, men har anket dette. Saken er derfor ikke avgjort i det svenske rettssystemet. På generell basis vil det være vanskelig å lage et fullstendig uttømmende lovverk for enhver situasjon, slik at risiko for at det kan oppstå uenighet om tolkningen av lovtekst og intensjonene vil alltid være en faktor som må tas med i betraktning.

I forhold til valg av finansieringsmodeller, er det økt sannsynlighet for at det kan oppstå (juridiske) disputer i de tilfeller hvor det benyttes finansieringsmodeller som er tenkt, eller oppleves av bruker, å være betaling for en leveranse av en vare eller tjeneste. Typisk er selvkostmodellen, hvor det finnes en rekke eksempler både i Norge og i andre land hvor brukere som er pålagt å benytte tjenesten, ikke har vært fornøyd med prisen og/eller kvaliteten på varen eller tjenesten og har gått til sak mot kommunen el. I Norge har dette forekommet innen havnegebyrer, byggesaksgebyrer, 5.2betaling ved utlevering matrikkelinformasjon etc. I Sverige foreligger bl.a. Stockholms caset som omtalt over, og i München har brukere saksøkt byen med påstand om at overvannsgebyrene er for høye og ikke reflekterer faktiske kostnader.

Mange av disse sakene er ikke endelig avgjort i rettssystemet ennå. I de saker som er avgjort, er det et visst sprik i avgjørelsene, spesielt da det kan fremstå som at rettsapparatet av og til vurderer «rimelighet» opp mot selvkostregelverket.

Spesielt for mindre kommuner med få innbyggere, men som likevel må ha ett visst minimumsapparat for å etterleve krav i lover og regler, så kan dette medføre at en betydelig kostnad spres på få betalere, og dette kan da bli dyrt for den enkelte betaler. Selv om dette i praksis er en konsekvens av selvkostmodellen, om enn uheldig, har ikke alltid rettsapparatet akseptert dette, og dømt kommunen til å redusere gebyr i enkeltsaker.

Ved finansieringsmodeller hvor modellen ikke er knyttet tett opp til en opplevelsen av en leveranse, dvs. en form for direkte transaksjon mellom partene, så er det mer sjeldent at det oppstår direkte disputer om dette forholdet. Men f.eks. ved eiendomsskatt kan eier av eiendommene mene at takstverdi er satt for høyt og søke en rettslig avgjørelse. Dette er da ikke knyttet direkte til leveransen av varen og/eller tjenestene.

Tilsvarende kan man finne rundt fond og tilskudd, hvor aktører som ikke kvalifiserer for midler etter reglene/vedtektene, eller som har fått avslag på søknad, trekker dette inn for rettsapparatet. Dette kan også finne sted i situasjoner hvor eventuelt konkurrenter har fått tilslag, men påstander om ulovlig statsstøtte (se og kapittel 5.2)

I praksis er dette en risiko som i stor grad er iboende uansett regelverk og utforming. Det er svært utfordrende å lage regelverk som er uttømmende og dekkende for enhver situasjon.

5.3.3. Juridiske utfordringer

Ved utformingen av gebyrer, modell for kostnadsfordelingen og eventuelle insentivmodeller må det tas hensyn til eksisterende regelverk, og eventuelt hvilke endringer eller nye regler som må etableres. De rådende juridiske forutsetninger (lover og forskrifter, samt rettspraksis) resulterer i de spilleregler som alle forholder seg til, som igjen legger rammer og begrenser mulighetsrommet ved utforming av løsninger. Lover og forskrifter har derfor en viktig styrende rolle. Utformingen av nye regler kan således resultere i nye muligheter og løsninger, og det er da viktig at målene med forandringene er godt forankret og fremgår klart av regelverket.

5.3.4. Forsikring og overvann

Forsikring har ikke som formål å være en regulær finansieringskilde for å unnlate å iverksette påkrevde tiltak rundt infrastruktur i samfunnet eller hos private personer, virksomheter eller sammenslutninger (borettslag etc.)

Definisjonen av forsikring er som følger⁵ :

«Forsikring, ordning som har til oppgave å erstatte økonomisk tap som forårsakes av tilfældige, uforutsette hendelser, som for eksempel tyveri, brann, bil- og flyulykker, forlis, naturskader, ulykkehendelser, dødsfall og skade påført annen person eller annen persons eiendom.»

Nøkkelord er «tilfeldig» og «uforutsett», og i disse begrepene ligger det at hendelsen (f.eks. en oversvømmelse) ikke må skje på regulær/frekvent basis og/eller på bakgrunn av hendelser som med rimelighet kunne forutsees.

Forsikringspremien vil likevel inkludere forsikringsselskapets vurdering av hvilken risiko som foreligger rundt at hendelsen skal inntreffe, og dette ligger da som en kostnad i forsikringspremien som må betales til forsikringsselskapet.

⁵ snl.no (Store norske leksikon)

Den premie (pris) som forsikringstageren betaler for en forsikring, skal dekke tre elementer:

1. den sannsynlige summen av erstatninger,
2. kostnader forbundet med å administrere forsikringsselskapet og
3. nødvendige fondsavsetninger. (Økonomisk «buffer» kapasitet for større hendelser)

Dersom hendelsen kunne/burde ha vært avverget, vil forsikringstakeren kunne få en avkortning (reduksjon) i forsikringsutbetalingen, eller utbetalingen kan falle bort i sin helhet. Forsikring er således ikke ment å være en erstatning for iverksettelse av nødvendige tiltak, men et økonomisk risikoreducerende tiltak ovenfor utforutsette hendelser. Dersom forsikringsobjektet er svært utsatt, kan det også være at ingen forsikringsselskap vil tilby forsikring, eller teoretisk sett at forsikringspremien vil tilsvare eller overstige kostnaden som påløper pga. den inntrufne hendelsen (normalt i Norge er at ingen vil tilby forsikringen). Videre er det slik at dokumenterte tiltak for å redusere risikoen for at en hendelse skal inntreffe (reduisert sannsynlighet) kan gi reduksjon i forsikringspremien.

6. Kommunal gebyrfinansiering av overvannstiltak

6.1. Innledning

Gebyrer kan brukes der hvor det er ønskelig at brukerne betaler for å kunne benytte en vare eller tjeneste levert av det offentlige. Gebyrene må vurderes i forhold til om det skal dekke både investeringer og drift, og norsk lov setter tidvis krav til om bruker må betale hele kostnaden, som påkrevet i forurensningslovens § 34, eller om det offentlige kan velge å finansiere hele eller deler selv, som i Vass- og avløpsanleggslova § 3.

Hovedregelen er at det offentlige skal kunne ta betalt for de merkostnader de påføres ved å levere varene eller tjenesten, men ikke mer.

Flere forskjellige overordnede gebyrmodeller kan tenkes for inndekning av de løpende kostnadene:

- Et fast gebyr
- En blanding av et fast element og et variabelt element i gebyret
- Et rent variabelt gebyr

Felles for alle modellene er at over tid (normalt 3-5 år) skal de inntekter det offentlige mottar via gebyrene kun dekke de kostnader (selvkost) som påløper ved produksjonen av varen eller tjenesten. Dette vil inkludere avskrivninger på investeringer (kapitalslit) og andre kapitalkostnader.

Dersom relevant regelverk har en åpning for, eller spesifikt ønsker differensierte gebyrer eller insentivordninger for å oppnå mål, kan gebyrene justeres tilsvarende. Totalt sett skal det offentlige likevel ikke oppnå profitt over tid.

I tillegg benyttes ofte et tilkoblingsgebyr for å knytte gebyrbetaleren til kommunens infrastruktur, som en engangskostnad.

Ytterligere kan det innenfor de nevnte hovedmodellene legges til grunn ett eller flere forskjellige prinsipper for hva som er basis for f.eks. en fast kostnad og en variabel kostnad avhengig av hvilken innretning og insentivfokus man ønsker. Dette kan f.eks. inkludere: (ikke uttømmende opplisting);

- Tilkoblingsgebyr, både engangs- og årlig gebyr
- Oppdeling på forurensningsgrad
- Oppdeling på transport (mengde rør)
- Ulike bruk av beregning basert på arealflater, f.eks.:
 - Grunnareal
 - Bebygd areal
 - Areal som «produserer» overvann til avløp («tette» flater)

6.2. Kommunenes adgang til gebyr og avgifter

De rettslige rammene for brukerbetaling i kommuner og fylkeskommuner inkluderer regler om avgifter, gebyrer og egenbetaling for konkrete kommunale tjenester. Som nevnt er utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). I mange tilfeller vil kommunen være forvalter/eier av

varer eller tjenester som borgerne er forpliktet til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne. Dette utelukker imidlertid ikke at ytelsen kan bero på en avtale eller gis ved en frivillig disposisjon.

Eksempelvis er det en lovpålagt tjeneste å levere vann og avløpstjenester, hvor kommunene ofte er i en monopolsituasjon. Dette medfører at måten virksomheten drives på må underlegges vanlige forvaltningsmessige prinsipper. For vann og avløp er dette hjemlet i Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 og forurensningsforskriften av 1. juni 2004. Brukerne av tjenesten bør bære kostnadene forbundet med tjenestene. Ut fra dette hjemles det et selvkostprinsipp, dvs. at det ikke kan kreves dekket kostnader ut over selvkost, men at kommunen heller ikke pålagt full kostnadsdekning. I praksis har alle kommuner vedtatt selvkost på vann og avløps(VA)-tjenestene.

6.3. Selvkostregelverket og rammer for finansieringsmodeller

Selvkostprinsippet bygger på et prinsipp om at brukerne av dagens tjenester fullt ut skal betale alt det disse tjenestene koster, også omtalt som generasjonsprinsippet⁶. Dette innebærer at en generasjon ikke skal subsidiere en neste generasjon, eller omvendt. Alle såkalte henførbare kostnader, både direkte og indirekte, inngår i denne kostnadsberegningen. Da kompenseres kommunen for faktiske kostnader, herunder kostnadene ved kapitalbindingen i investeringer. Som følge av dette er det investeringenes omfang som danner grunnlaget for beregning av kapitalkostnader, ikke hvordan investeringene faktisk er finansiert.

Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen foreta en etterkalkulasjon (utarbeide en selvkostkalkyle) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette fordi gebyret fastsettes i budsjettet året forut for gebyråret. Avregning på hvordan kostnadsdekningen ble, vises i en etterkalkyle (selvkostkalkyle). Da kan man føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

6.3.1. Definisjon av selvkost

Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Denne definisjonen får fram at det kun skal være kostnader som direkte eller indirekte er knyttet til den samlede produksjon av den aktuelle varen eller tjenesten som skal inngå i beregningsgrunnlaget. Kostnader kommunen ville hatt uavhengig av produksjonen av den relevante varen eller tjenesten, skal dermed ikke inngå. Definisjonen får også fram at kostnadene knyttet til en kommunal betalingstjeneste kan bestå av både faste og variable kostnader.

For viktige kommunale betalingstjenester som vann- og avløpstjenester, vil størstedelen av kostnadene ofte være sprangvise faste kostnader. Kostnadene vil da være faste opp til en viss kapasitetsgrense. Dersom det blir flere abonnenter til et vann- eller avløpsnett, slik at kapasitetsgrensen for anlegget nås, må det investeres i økt kapasitet. Vi får da en ny og høyere kapasitet på anlegget, og en høyere fast kostnad som blir kostnadsøkningen forbundet med å bygge ut denne ekstra kapasiteten, representert ved kapitalkostnadene ved investeringen.

⁶ Som prinsipp vil «generasjonsprinsippet» være underlagt praktiske og formelle hensyn som for eksempel at «Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)» (FOR-2000-12-15-1424) har fastsatt en maksimal (regnskapsteknisk) økonomisk levetid på 40 år for ledningsnett, mens teknisk levealder kan være opp mot 100 år. Investeringsanalyser vil også baseres på andre prinsipper enn de regnskapstekniske.

6.3.2. Direkte kostnader

Direkte kostnader er arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte tjenesten.

Alle direkte kostnader forbundet med å yte tjenesten, skal inngå i kalkylen. Eksempelvis lønn til ansatte mv., kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen, og eventuelle overføringer.

6.3.3. Indirekte kostnader (interntjenester)

Indirekte kostnader er deler av kostnader som i KOSTRA⁷ er henført til administrasjonsfunksjonen⁸ eller funksjonen for kontroll og revisjon⁹. Fordelingsmetode bør primært være den som best gir uttrykk for bruken av interntjenesten. Alternativt brukes en fordelingsnøkkel som interntjenestens netto driftsutgifter fordelt etter kjernetjenestens andel av kommunens brutto driftsutgifter. Kapitalkostnader relatert til interntjenestene beregnes enten i forhold til henførbarehet, eller gis som et sjablongmessig påslag på 5% av netto indirekte kostnader.

6.3.4. Kapitalkostnader

Kapitalkostnaden skal fange opp hvilke kostnader som oppstår når kapital bindes opp i en realinvestering (bygninger, anlegg mv.). Et årsregnskap vil inkludere finanskostnader som følge av at investeringer er lånefinansierte, mens kapitalkostnaden i selvkostkalkylen beregnes ut fra investeringen, ikke finansieringen. En forutsetning for å kunne beregne korrekte årlige kapitalkostnader, er at alle investeringer er definert og avgrenset fra øvrige anskaffelser.

Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

1. Avskrivningskostnader, dvs. forringelsen i et driftsmiddels verdi ut fra slitasje og elde.
2. Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad), dvs. den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende investeringsbeløpet i markedet. I et fungerende marked vil renten angi alternativkostnaden.

En ulempe er at kommunen må selv skaffe finansiering til sine egne investeringer, men disse dekkes over tid ved selvkost, og medfører slik muligens en likviditetsutfordring.

Likviditetsutfordringen oppstår ved at en investering avskrives over det antall år man forventer å ha nytte av investeringen, og det er den årlige avskrivningen som danner grunnlaget for kostnadsføring og derved inndekning hos brukerne.

Eksempelvis vil f.eks. et nytt renseanlegg til 100 millioner kroner ha en levetid på 20 år. Dette innebærer at årlig avskrivning er $100 \text{ mnok} / 20 \text{ år} = 5 \text{ millioner kroner}$, som er det selvkostregnskapet kan belastes årlig i 20 år. I mellomtiden må kommunen kunne finansiere hele anlegget til 100 Mill. fra anskaffelse og til det er ferdig nedbetalt av brukerne etter 20 år.

Videre kan kommunen ikke gi tilskudd til investeringer eller andre tiltak på eiendom som ikke er kommunens egne eiendeler.

⁷ Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA), kommunenes og fylkeskommunenes rapportering av økonomi- og tjenestedata til SSB for produksjon av offentlig statistikk fra sektoren.

⁸ Funksjon 120 Administrasjon

⁹ Funksjon 110 Kontroll og revisjon

6.3.5. Etterkalkyle

Etterkalkylen for selvkost er ikke bare en kostnadskalkyle, men viser også de henførbare inntektene og resultatet av selvkosttjenesten. En forenklet oppstilling av selvkostkalkyle, er:

SELVKOSTKALKYLE (FOR TJENESTE)
Driftsinntekter
Gebyrinntekter
Øvrige salgsinntekter
Overføringer
<i>Sum driftsinntekter</i>
Driftskostnader
Direkte kostnader
Avskrivningskostnad direkte tjenester
Kalkulatorisk rentekostnad direkte tjenester
Indirekte driftskostnader (netto)
Kapitalkostnader indirekte tjenester
<i>Sum driftskostnader</i>
SELVKOSTRESULTAT
Kostnadsdekning i %
<i>Disponering av resultatet</i>

FIGUR: FORENKLET OPPSTILLING AV SELVKOSTKALKYLE

Selvkostresultatet er differansen mellom sum driftsinntekter og driftskostnadene. Det må i tillegg korrigeres for eventuelle disponeringer av selvkostfond. Selvkostresultatet vises også i prosent av driftsinntektene, der høyere/lavere enn 100% er overskudd/underskudd i kalkylen. Selv om budsjettet kun har tatt høyde for full kostnadsdekning (100%), vil etterkalkylen vise avvik fra det budsjetterte. Det må derfor, som en praktisk tilnærming til selvkost, regulere avvikene mot et selvkostfond. Dette tas inn i kommende års budsjettering av gebyrnivået (positive fond som «inntekt» og negative fond som «kostnad»). Også fond blir rentegodskrevet/rentebelastet med den ordinære kalkylerenten. Etter reglene kan kommunen framføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år innenfor et 3-5-årsperspektiv. Årsaken til et slikt 3-5 års perspektiv er å møte økte gebyrer ved større investeringer og økte kapitalkostnader. Da vil gebyrene kunne holdes mer stabile.

6.4. Gebyrobject og beregningsgrunnlag

I forhold til dagens finansiering av overvann, er dette lagt inn i VA-gebyret og er knyttet til brukernes eiendommer. Når det gjelder behov for finansiering av overvann fra andre kilder, som f.eks. offentlige veier, har Miljødirektoratet i en egen juridisk vurdering konkludert med at dagens lov ikke åpner for gebyrlegging av andre subjekt enn eiendommer. Dette innebærer et behov for en lovendring dersom det er ønskelig å gebyrlegge større offentlige veier etc. BDO har ikke hatt som mandat å utrede det juridiske grunnlaget for dette, men gjør oppmerksom på at en rekke lover har unntak for skatter, gebyrer og avgifter for offentlige virksomheter og organ.

6.4.1. Omfang av rekkevidden i selvkostgebyr.

I vurderingen av hva som kan legges inn i selvkostgebyr i kommunene må to forhold tas i betraktning, 1) den spesifikke hjemmelen som åpner for selve gebyret, og om det foreligger krav eller avgrensninger i lov- eller forskriftsteksten, og 2) de generelle retningslinjene for beregning av selvkost (H-3/14)

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12 og forurensningsforskriften av 1. juni 2004 inneholder ingen spesifikke begrensninger, utover forskriftens § 16-1 at gebyrene ikke kan overstige kommunens nødvendige kostnader på området. Det er i selvkostveilederen spesifisert at brukerne av tjenesten bør bære kostnadene forbundet med tjenestene. Kommunen er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning i lovens ordlyd.

Selvkostregelverket inneholder ingen begrensninger i forhold til hva som kan belastes et selvkostgebyr utover at det må være knyttet til den «...den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.» (side 9, punkt 3)

Som eksempel i veilederen er det omtalt følgende knyttet til VA-området:

«I enkelte kommunale betalingstjenester, som for eksempel vann- og avløpstjenester, vil størstedelen av kostnadene ofte være sprangvise, faste kostnader. Kostnadene vil da i større eller mindre grad være faste opp til en viss kapasitetsgrense. Dersom det blir flere abonnenter til et vann- eller avløpsnett, slik at kapasitetsgrensen for anlegget nås, må det investeres i økt kapasitet. Vi får da en ny og høyere kapasitet på anlegget, og en høyere årlig kostnad (gjennom de årlige avskrivningene og kalkulatorisk rentekostnad). Dette blir kostnadsøkningen forbundet med å bygge ut denne ekstra kapasiteten.»

I dette ligger det en betraktning av at selv om dette gjennomføres strengt tatt til nytte kun for nye abonnenter, så fordeles kostnaden ut i hele selvkostområdet, dvs. til alle abonnentene.

Dette innebærer at alle kostnader som påløper og tiltak en kommune iverksetter, samt investeringer som gjøres, betraktes som en del av det totale selvkostområdet, vel å merke innenfor samme kommune. I de tilfeller hvor dette eventuelt utføres av et IKS (Interkommunalt Samarbeid), må det gjøres en betraktning pr. kommune for å vurdere om kommunens innbyggere nyter godt av tiltaket eller ikke. Dette da lovtekst og veileder har kommunegrensene som avgrensning.

Praktisk sett innebærer dette at kommunen har betydelig mulighetsrom for å kunne få dekket sine kostnader innen overvannsområdet, men at dette er knyttet til pliktsubjektet som definert i VA-lovens § 3, som er i hovedsak eiendom med tilknytning til kommunal vann eller avløpsledning.

I forhold til avgrensninger for når kostnader eller tiltak og investeringer faller utenfor selvkostområdet, foreligger det heller ingen klare regler. Dette innebærer at det må foretas skjønnsmessige vurderinger. I praksis er det ansett at der hvor det f.eks. ønskes at det skal etableres tilskuddsordninger som skal dekkes av selvkostområdet for tilskudd til enkeltaktører (f.eks. tilskudd til overvannstiltak ved bygging av et nytt boligkompleks), så vil dette ikke kunne dekkes innen selvkostområdet. Da må i så fall et tilskudd dekkes via andre ordninger utenfor gebyrområdet, som fra et fond og/eller kommunale/statlige tilskuddsordninger.

6.5. Mulighet til å finansiere fond eller lignende tiltaksmidler over selvkost

Tidvis kan det være ønskelig teknisk sett, samt økonomisk lønnsomt, å yte finansiell bistand til enkelttiltak hos en eller et begrenset antall abonnenter for selvkosttjenestene, eller eventuelt andre som har forhold knyttet til overvannsproblematikk.

Spørsmålet som da kan fremmes er om disse enkelttiltakene kan finansieres over selvkostgebyrene, spesielt dersom dette kan dokumenteres å være økonomisk lønnsomt sett i forhold til alle abonnentene på tjenesten(e).

Som det fremgår av kapittel 6.2 vedrørende kommunenes adgang til å kreve inn gebyrer og avgifter, så er dette regulatorisk knyttet til konkrete kommunale tjenester. Etter BDO sitt syn ligger det i denne definisjonen at det er kun kommunenes egne kostnader, som rettssubjekt, som kan dekkes inn i selvkostgebyret. Tilskudd er investeringer i abonnentenes, eller eventuelt andres, eiendom. BDOs vurdering er derfor at det ikke kan finansieres tilskudd til private eller enkeltabonnenter med midler fra selvkostområdet.

Utgiftene kommunen har må være kommunens egne som rettssubjekt, uavhengig om det kan argumenteres med at tiltaket er lønnsomt for kommunen og derigjennom også for brukerne av selvkostområdet. Hvis kommunen finner denne type tiltak hensiktsmessig, så må tiltaket være hjemlet i lov/forskrift for å kunne omfattes av en gebyrordning. Alternativt kan selvfølgelig kommunene yte tilskudd til «lønnsomme» tiltak, men da finansiert over kommunebudsjettet i tråd med ordinære politiske prioriteringer.

6.6. Muligheter for lånefinansiering fra kommunen til tiltak

Kommuneloven (KL) inneholder ingen regler rundt kommunenes adgang til å låne ut midler de selv disponerer. Dette er også presisert i Ot.prp. nr. 43¹⁰ (side 76) hvor forslag til endringer i bl.a. kommunelovens § 50 fremlegges. I henhold til kommunelovens (KL) § 50 har kommunene som hovedregel begrenset adgang til å kunne gi lån til andre dersom kommunens finansieringskilde er låneopptak. Kommuner vil ut fra de sedvanerettslige reglene om offentlige organers private autonomi, i stor utstrekning kunne låne ut midler de selv disponerer. Begrensninger kan imidlertid følge av lov om offentlig støtte (lov av 27.11.92 nr. 117).

Det foreligger også muligheter for videreutlån der hvor dette er særskilt hjemlet, jfr. KL § 50, 6. ledd, som ved startlån til bolig for private (Forskrift om startlån fra Husbanken, FOR-2004-12-22-1759).

6.7. Veier og overvann i Norge

I Norge er det veieier som selv har ansvaret for å dekke alle kostnader ved veien, inkl. overvannsproblematikken. (Vegloven av 1963.)

Dette innebærer at både Statens vegvesen (riksveier), Fylkeskommunene (fylkesveier) og kommunene (kommunale veier) har ansvaret for å betale de respektive kostnadene.

¹⁰ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m

Statens vegvesen opplyser¹¹ at de i stor grad benytter entreprenører på driftskontrakter for drift og forvaltning av veiene. Entreprenørene har ansvaret for bla. å inngå avtale med lokale myndigheter og betale dersom de kobler overvann inn i kommunale anlegg. Riksveiene opplyses å i stor grad ha egne vannrør, rensesstasjoner (etter nærmere krav og regler) og/eller avrenningsstasjoner til natur.

6.8. Innkreving av gebyrer

Dersom et eget gebyr for overvann blir etablert som kommunalt gebyr, er det naturlig at det er kommunen som innkrever dette på tilsvarende måte som kommunens øvrige gebyrer.

6.9. Mulige modeller for økonomiske insentiv for eiers egne overvannstiltak

I de tilfeller hvor eier iverksetter egne tiltak for å redusere eller magasinere overvann inn i det offentlige avløpsnett, kan det vurderes å gi lettelser i gebyrstørrelse og/eller subsidier for tiltakene.

Tilsvarende muligheter foreligger f.eks. for avfallssektoren, hvor som eksempel Tingvoll Kommune gir redusert avfallsgebyr til de innbyggere som selv komposterer vårorganisk fraksjon, og derved ikke belaster den lokale avfallsbehandlingen for dette.

Utfordringen vil kunne være å prissette tiltakene, og det vises til den tyske modellen beskrevet under kapittel 4.2.2 for et nærmere eksempel. Kort oppsummert medfører denne modellen at det beregnes en avrenningsfaktor for eiendommen avhengig av omfanget av overflater på eiendommen som ikke er vannabsorberende, som f.eks. tak og asfalt.

6.10. Administrative behov og kostnader ved modellen

De fleste kommuner har allerede en selvkostmodell, og det bør ikke være vesentlig kostnadsdrivende å utvide denne med ytterligere et gebyrområde, gitt en enkel tilnærming til gebyrstrukturen.

Dersom det velges en mer komplisert modell kan kostnader og behov øke kraftig. Dersom det skal vurderes takflater var det pr 1. januar 2014 over 4 millioner bygg i Norge¹². Samtidig har hadde Statens Kartverk pr. 1.1.2012 ca. 2,3 millioner adresser i matrikkelen. En kategorisering og vurdering av alle disse for å etablere en gebyrstørrelse, vil medføre omfattende oppstartskostnader, og behov for en betydelig administrasjon for løpende oppfølging og vedlikehold, samt saksbehandling av klager osv.

Noen elementer en kommune må vurdere ved etablering av et gebyrregime:

- Valg av/utvikling av programvare
- Innhenting og eventuelt konvertering av relevante databaser
- Matrikkelanalyse
- Prosjektplaner
- Dimensjonering av ressurser, herunder:
 - Arbeidsoppgaver
 - Antall personer

¹¹ <http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Prosjektering+og+bygging/Utbyggingsprosjekter>, samt «Håndbok N200 Vegbygging»

¹² Statistisk Sentralbyrå, Bygningsmassen, 1. januar 2014

- Kompetanse
- Etablering av rammer og retningslinjer
- Opplæring i rammer og retningslinjer
- Ledelse
- Besiktigelse av objektene
- Kommunikasjon og informasjon, brosjyrer etc.
- Føring av arkiver
- Nemndsmøter
- Kvalitetssikring
- Offentlig ettersyn
- Behandling av henvendelser og klager
- Klagebehandling
- Gebyrgenerering
- Forvaltning
- Utarbeide forvaltningshåndbok
- Etablere rutiner for daglig drift av enheten

Matrikkelen som datasystem er i dag sentralisert hos Statens Kartverk (SK), men kommunene har ansvar for vedlikehold av informasjonen for sin egen kommune (såkalt lokal matrikkelmyndighet). Ved en eventuell endring av informasjonen som lagres i matrikkelen, for eksempel avrenningsfaktor, vil dette kreve endringer både hos SK og hos kommunene, i de IT-tekniske løsninger og arbeidsprosesser. Driften av matrikkelen kostet i 2012 i flg. årsrapporten til SK ca. 392 millioner kroner, men investeringsbehov og endringer i driftskostnadene knyttet til dette, lar seg dessverre ikke estimere innenfor rammene av BDOs mandat.

6.10.1. Hjemmel for innkreving av eget overvannsgebyr:

BDO har ikke som mandat å foreta juridisk utredning rundt bl.a. gebyr, men gitt VA-lovens og forurensningsforskriftens hjemler på dette området kan det stilles spørsmål ved om det er påkrevet med både en lovendring og en endring i forskriften.

Vann og avløpsloven:

Som også Miljødirektoratets egen juridiske betenkning viser til, er gebyrobjektet i VA-lovens § 3 som hovedregel omtalt som fast eiendom som har, eller kunne ha hatt, tilknytning til kommunal vann eller avløpsledning. Dette innebærer at det i dag ikke foreligger hjemmel for et ønske eller behov for å belaste andre enn disse for kostnader knyttet til overvann fra f.eks. veier eller lignende.

VA-Lovens § 4 fastsetter rammene for gebyrbruk, og semantisk sett er ordet «gebyr» både entall og flertalls ord

Forurensningsforskriften:

Forurensningsforskriftens del 4A regulerer kommunale vann og avløpsgebyrer. Forskriftens § 16-4 «årsgebyr» knytter størrelsen på gebyrer opp mot vannforbruk eller bebyggelsens størrelse. Sett i forhold til overvann som vil ha andre opprinnelseskilder enn vannforbruk eller bebyggelsens størrelse, vil det kreves en forskriftsendring for å kunne hensynta de særskilte behov som foreligger ved overvannsbetraktninger.

Ytterligere bør også adgangen til å ta ulike gebyrsatser i § 16-5 utvides til også å inkludere de behov som foreligger i fht. overvann.

6.10.2. Juridisk risiko i selvkostmodellen

Selvkostmodellen er knyttet tett opp mot kostnaden ved å produsere varen og/eller tjenesten. De som må betale for den er som hovedregel pålagt dette ved lov eller forskrift, eller har få andre alternativer. Svært mange lover/forskrifter på området benytter ord som «nødvendig kostnad» eller «effektiv» uten at dette er nærmere definert, og dette åpner for forskjellig tolkingsrom.

I forhold til valg av finansieringsmodeller, er det økt sannsynlighet for at det kan oppstå (juridiske) disputer i de tilfeller hvor det benyttes finansieringsmodeller som er tenkt, eller oppleves av bruker, å være betaling for en leveranse av en vare eller tjeneste. Typisk er selvkostmodellen, hvor det finnes en rekke eksempler både i Norge og i andre land hvor brukere som er pålagt å benytte tjenesten, ikke har vært fornøyd med prisen og/eller kvaliteten på varen eller tjenesten og har gått til sak mot kommunen el. I Norge har dette forekommet innen havnegebyrer, byggesaksgebyrer, betaling ved utlevering matrikkelinformasjon etc. I Sverige foreligger bl.a. Stockholms-caset som omtalt over, og i München har brukere saksøkt byen med påstand om at overvannsgebyrene er for høye og ikke reflekterer faktiske kostnader.

Mange av disse sakene er ikke endelig avgjort i rettssystemet ennå. I de saker som er avgjort, er det et visst sprik i avgjørelsene, spesielt da det kan fremstå som at rettsapparatet av og til vurderer «rimelighet» opp mot selvkostregelverket.

Spesielt for mindre kommuner med få innbyggere, men som likevel må ha ett visst minimumsapparat for å etterleve krav i lover og regler, så kan dette medføre at en betydelig kostnad spres på få betalere, og dette kan da bli dyrt for den enkelte betaler. Selv om dette i praksis er en konsekvens av selvkostmodellen, om enn uheldig, har ikke alltid rettsapparatet akseptert dette, og har dømt kommunen til å redusere gebyr i enkeltsaker.

I praksis er dette en risiko som i stor grad er iboende uansett regelverk og utforming. Det er svært utfordrende å lage regelverk som er uttømmende og dekkende for enhver situasjon.

6.10.3. Kost-nytte betraktninger

Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.

En av fordelene ved en selvkostmodell er at de relevante kostandene kan inkluderes i grunnlaget når det beregnes hva hver enkelt skal betale. Dette vil inkludere de administrative kostnadene ved å administrere ordningen. Det foreligger ikke til vår kunnskap gode tall og analyser rundt dette i Norge, men den Danske selvkostordningen er svært lik den norske selvkostmodellen, og innen VA har de beregnet at ca. 9 % av totalkostnaden er rene administrative kostnader. Men, dette vil selvsagt være avhengig av hvor avanserte og kompliserte modellene er og hvor detaljert man går til verks ovenfor den enkelte bruker.

6.11. Oppsummering selvkost:

Selvkostgebyr:	
Dekker modellen løpende kostnader:	Selvkostmodellen er godt egnet for å dekke løpende driftskostnader, inklusive kapitalkostnader som påløper ved investeringer
Modellens prinsipp for dekning av kostnadene:	Kommunene står fritt til å definere modeller for hva som skal legges inn i «prisingen» av tjenestene, men vil kunne ha behov for lov eller forskriftshjemmel for forskjellsbehandling og differensiering med andre hensyn enn ren kostnadsdekning
Kan modellen finansiere nye tiltak:	Modellen inkluderer retten til å kreve de løpende kapitalkostnadene dekket (avskrivninger og rente) men selve midlene til finansieringen av en investering må kommunen selv skaffe. Tiltakene må være relevante for området, og støtte/subsidier til objekter utenfor kommunens eie er ikke lovlig.
Kan det tilrettelegges for økonomiske insentiver for brukerne:	Kommunene står fritt til å kunne lage sine egne modeller, dog med den begrensingen som eventuelt er fastsatt i lov eller forskrift.
Kan det gis direkte støtte til tiltak:	Modellen er i hovedsak lite egnet til å gi støtte direkte til enkelttiltak eller private aktører da dette ikke vil ansees som kostnader relevant for selvkostområdet
Hvilken mulighet foreligger til å dekke hva slags tiltak:	De fleste tiltak, så lenge det med rimelighet kan sies å tilhøre overvannsområdet, og ikke medfører støtte eller tilskudd til enkeltaktører utenfor kommunen
Kan modellen benyttes til differensiering i prisingen mot brukerne:	Differensiering er mulig innenfor de rammer lov og forskrift setter i form av forbruk av vann. Mer målrettede differensieringstiltak på kostnadssiden vil kreve egen hjemmel
Hvilken juridisk risiko for uenighet ligger i modellen:	Selvkostmodellen er knyttet tett opp mot kostnaden ved å produsere varen og/eller tjenesten. De som må betale for den er som hovedregel pålagt dette ved lov eller forskrift, eller har få andre alternativer. Brukere som ikke har vært fornøyd med prisen og/eller kvaliteten på varen eller tjenesten og har gått til sak mot kommunen, og det vurderes som en høyere risiko for dette ved selvkostmodellen enn de andre beskrevne modellene.

Hvilken vurdering er gjort vedrørende kost-nytte:	Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.
Behov for lovendring:	Ja. Dagens lov og forskrift er i vesentlig grad knyttet til eiendommens forbruk av vann, og det er antatt at det kreves derfor endring både for å dele opp i et eget overvannsgebyr, samt utvidet mulighet for differensiering og incentivordninger

7. Andre finansieringsmodeller for overvannstiltak

7.1. Innledning

Utover gebyrer og «bruker betaler»-modellen, foreligger det muligheter innenfor mer «sjablongmessige» finansieringsmodeller. Dette innebærer modeller hvor det er svak(ere) til ingen direkte sammenheng mellom en brukers faktiske bruk av en tjeneste og den betaling som kreves fra den samme brukeren.

7.2. Kommunens bruk av eiendomsskatt

Eiendomsskatten er i prinsippet en av de eldste skatteformer i Norge. En form for eiendomsskatt ble innført i 1661 i forbindelse med tildeling av matrikkelskyld for eiendommer «på landet».

Dagens regelverk er nedfelt i «Lov om eieendomsskatt til kommunane» (L06.06.1975 nr. 29)

I Norge er eiendomsskatten en valgfri kommunal skatteform, hvor kommunestyret bestemmer om kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke. Det var ved inngangen til 2014 341 av Norges 428 kommuner som benytter eiendomsskatt¹³. I 2013 utgjorde dette en inntekt for kommunene på 8,9 milliarder kroner.

Det er også opp til den enkelte kommune å bestemme utformingen av eiendomsskatten innenfor de rammene som er fastsatt i loven.

Skattens størrelse skal etter lovens § 11 fastsette følgende størrelser:

«Eieendomsskatten skal vera minst kr 2 og ikkje meir enn kr 7 for kvar kr 1.000 av takstverdet.

Kommunestyret kan fastsetje botnfrådrag i eieendomsskatten for alle sjølvstendige bustaddelar i faste eieendomar som ikkje vert nytta i næringsverksemd.»

Dette tilsier 0,2 - 0,7 % av taksten for eiendommene.

Kommunestyret kan velge å skrive ut eiendomsskatt bare på verk og bruk. Utskriving av eiendomsskatt på verk og bruk kan også skje i tillegg til utskrivning av eiendomsskatt i klart avgrensa områder som helt eller delvis er utbygd på bymessig vis eller der slik utbygging er i gang.

Eiendommenes skatteverdi fastsettes ved taksering, og settes lik eiendommens objektive omsetningsverdi. Med objektiv omsetningsverdi menes den verdi en kjøper under normale omsetningsforhold er villig til å betale for eiendommen. Det er gitt særlige regler om verdsettelse av kraftproduksjonsanlegg.

Kommunestyret fastsetter hvert år i forbindelse med budsjettet hvilke satser og regler som skal benyttes ved utskrivning av eiendomsskatt for det kommende skatteåret. Eiendomsskatten skal være minst 2 promille, men ikke mer enn 7 promille av taksten. Ved innføring av eiendomsskatt, må dette skje i en trinnvis modell. Dette innebærer at det første året det blir utskrevet eiendomsskatt i en kommune, kan skatten ikke være større enn 2 promille, for detter å kunne økes fra år til år. Men

¹³ Statistisk Sentralbyrå

skatten ikke i noe år økes med mer enn 2 promille. Dette innebærer at det vil ta år fra innførsel av skatten til den vil kunne når maksimalsatsen på 7 promille.

Eiendomsskatten bærer fra 2007 mer preg av å være en fiskal skatt, i motsetning til før 2007 hvor den var ansett å skulle være en skatt til dekning av felles infrastruktur og drift av dette. (Ved lovendring den 16. juni 2006 nr. 25)

Eiendomsskatten kan skrives ut på flere forskjellige måter. Lovens § 3 gir følgende muligheter:

«Kommunestyret kan skrive ut eiendomsskatt på anten

a) faste eiendomar i heile kommunen, eller

b) faste eiendomar i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis eller der slik utbygging er i gang, eller

c) berre på verk og bruk i heile kommunen, eller

d) berre på verk og bruk og annan næringseigedom i heile kommunen, eller

e) eiendom både under bokstav b og c, eller

f) eiendom både under bokstav b og d, eller

g) faste eiendomar i heile kommunen, unnateke verk og bruk og annan næringseigedom.

Til kommunen vert rekna sjøområde ut til grunnlinjene.»

Statlige eiendommer, jernbanen, eiendommer knyttet til statlig eid luftfart, helseforetak og gårds- og skogbruks eiendommer, inkl. gartner og planteskoler er eksplisitt unntatt eiendomsskatt i hht. Lovens § 5.

Skattepromillen kan også varieres for type eiendom i hht. Lovens § 12:

«Kommunestyret kan fastsetja ulike skattøyre for:

a) Bustaddelen i eiendomar med sjølvstendige bustaddelar.

b) Grunneigedomar som det står hus på, og huslause grunneigedomar.

c) Bygningar og grunn.

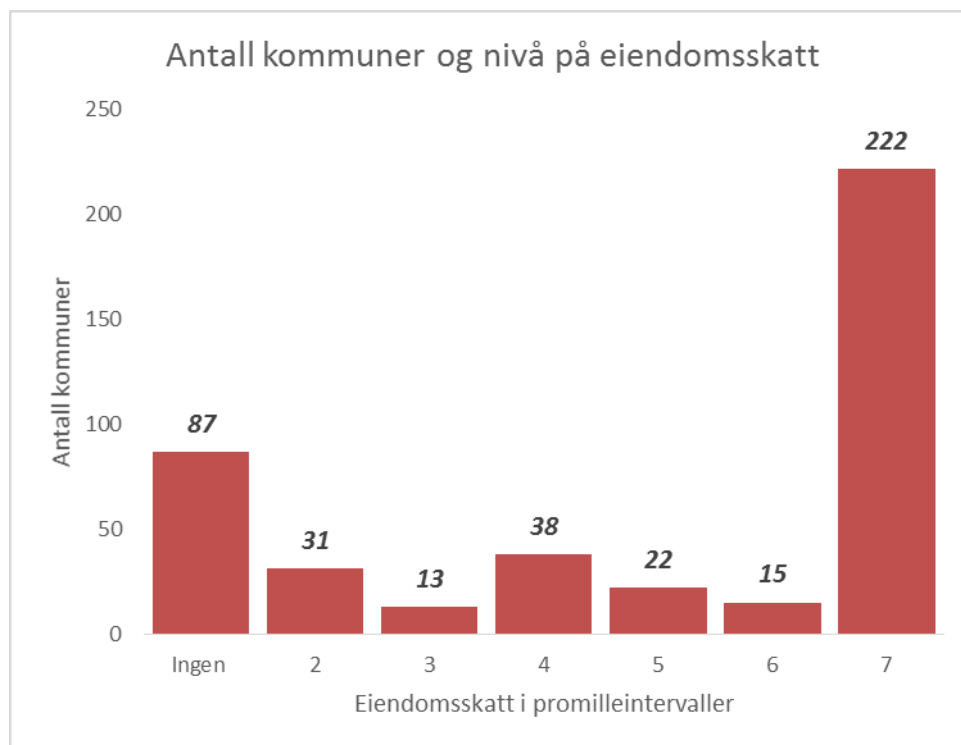
d) Avgrensa område som nemnde i § 3.

e) Verk og bruk i område som ikkje er utbygd på byvis, jf. § 4, andre leden, andre og tredje punktum.»

For boliger kan kommunestyret fastsette et bunnfradrag i eiendomsskatten, i hht. Lovens § 11, 2. setning.

Dette er det eneste loven tillater å sette et eget fradrag for i forhold til innkrevingen av eiendomsskatten.

Pr i dag ligger 222 kommuner på maksimalsatsen som loven tillater på 7 promille:



Figur 1 - Kilde: SSB, beregnet av BDO

Som det fremgår av grafen over har 222 kommuner allerede lagt seg på lovens maksimalt tillatte grense på 7 promille. Det fremgår imidlertid ikke om det likevel kan foreligge et økt inntekstpotensiale i form av kommunene ikke skattlegger alle eiendommer den kan etter loven, og heller ikke om kommunene har benyttet takstmodeller som ligger på et lavere nivå enn faktisk verdi. Disse forhold kan medføre at de kan være muligheter for kommunene til å øke sine inntekter fra eiendomsskatt for å finansiere ytterligere tiltak.

7.3. Gebyrobjekt og beregningsgrunnlag

I forhold til beregning av overvann vil det ikke foreligge en direkte forbindelse mellom overvanns- og avrenningsproblematikk og gebyrobjektet. Loven fastsetter som tidligere omtalt hva som er gebyrobjektet, hvordan dette skal beregnes, og hva som er tillatt av eventuelle fradrag. Eventuelle veier er da heller ikke inkludert i denne loven

Modellen for Eiendomsskatt bygger på en sjablongmessig tilnærming til verdier, og har bortsett fra muligheten for å sette et bunnfradrag ingen andre åpninger for å gi fradrag i skatten.

Da ca. 52 % av kommunene i Norge allerede ligger på lovens maksimal sats på 7 promille, innebærer dette at det ikke foreligger noen vesentlige inntekstpotensiale for å finansiere overvannstiltak, ut over de eventuelle forhold som nevnt avslutningsvis i punkt 7.2.

Et alternativ vil i så fall være at loven revideres med mulighet for på sette en maksimalsats utover dagens 7 promille.

7.4. Innkreving av gebyrer

Kommunen innkrever eiendomsskatten på ordinær måte slik dette utføres per i dag, men eventuelt med økte satser eller bredere grunnlag.

7.5. Mulige modeller for økonomiske insentiv for eiers egne overvannstiltak

Som det fremgår av punktene over er eiendomsskatten i Norge slik den foreligger i dag innrettet mot en flat og sjablongmessig struktur, og det er ikke anledning til å kunne gi fradrag utover det sjablongmessige bunnfradraget for boliger. Dette innebærer at det er ikke mulig å etablere insentiver uten en vesentlig endring i dagens lov.

7.6. Administrative behov og kostnader ved modellen

Uten vesentlige endringer i eiendomsskatteloven i forhold fradragmuligheter, vil dette ikke medføre noen vesentlige endringer i de administrative behovene og kostnadene for foreligger per i dag. En økning av promillesats eller utvidelse av eiendomsklasser som skattlegges eller de grunnleggende verdier, vil videre følge dagens modell og ha svært begrensede konsekvenser. En utfordring vil kunne være at midlene ikke er øremerket til overvannstiltak, og derfor kan gå til andre formål.

7.7. Fond og tilskuddsmodeller

Med et «Fond» menes kapital eller økonomiske midler som er satt til side og øremerket for et eller flere bestemte formål.

Praktisk sett kan et fond være økonomiske midler i en virksomhet eller kommune øremerket for et visst bruk eller formål, med større eller mindre grad av formalisme (f.eks. vedtekter eller retningslinjer for bruk). Et eksempel her er Oslo kommunes Kilma og energifond.

Tidvis kan det også foreligge offentlige pålegg om å etablere fond, som f.eks. Viltfond som er pålagt av Miljødepartementet i forskrift for kommuner som har åpent for jakt på elg eller hjort, for å fremme viltforvaltning i kommunen.

Et fond kan også være en særskilt opprettet formuesmasse i et eget rettssubjekt, med eller uten særegne lovbestemmelser og forskrifter, som f.eks. Opplysningsvesenets Fond, som forvalter deler av Kirkens midler til bl.a. vedlikehold av prestegårder og er et særlovselskap (Lov om Opplysningsvesenets fond av 1996)

Tilskudd kan defineres som finansielle overføringer fra staten eller kommunene til virksomheter i sektorer utenfor stat og kommune, som private og offentlige foretak og organisasjoner, der utbetalingene ikke gjelder anskaffelser til staten eller kommunen. Overføringer til husholdninger anses ikke å være tilskudd men defineres som økonomisk støtte.

Det offentlige etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd, fordi man har til hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. I noen tilfeller vil tilskudd være eneste aktuelle offentlige virkemiddel for å nå et mål, men ofte vil et tilskudd kunne være et av flere mulige alternativer eller komme i tillegg til andre virkemidler.

Tilskudd kan gis fra fond, som omtalt over, eller det kan gis fra offentlige institusjoner som f.eks. Husbankens tilskudd til studentboliger, eller Trondheim kommunes tilskudd til festivaler.

I tillegg kan det ytes lån eller ansvarlige lån til søkere der hvor dette kan ansees hensiktsmessig, f.eks. der hvor det vil kunne være vanskelig å skaffe kommersielt baserte lån grunnet risiko eller andre forhold.

7.7.1. Juridisk risiko i eiendomsskatt-modellen

Ved finansieringsmodeller som Eiendomsskatt, hvor modellen ikke er knyttet tett opp til opplevelsen av en leveranse, dvs. en form for direkte transaksjon mellom partene, så er det mer sjeldent at det oppstår direkte disputer om forholdet mellom betaling og ytelse.

Men ved eiendomsskatt kan eier av eiendommene mene at takstverdi er satt for høyt og søke en rettslig avgjørelse. Dette er da ikke knyttet direkte til leveransen av varen og/eller tjenestene. Eiendomsskatten er en finansieringskilde til en rekke tiltak hvor VA og overvann kun er en del av dette.

I praksis er dette en risiko som i stor grad er iboende uansett regelverk og utforming. Det er svært utfordrende å lage regelverk som er uttømmende og dekkende for enhver situasjon.

7.7.2. Kost-nytte betraktninger

Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.

Administrative kostnader etc. må i dette tilfellet dekkes via den innkrevde eiendomsskatten, men som etablert ordning kan merkostnadene ansees å være begrensede. I dette tilfellet vises det til Hvaler kommunes innføring av eiendomsskatt høsten 2012¹⁴, hvor konsekvensanalysene ikke viste noen forskjeller i kostnaden med innkreving og administrasjon ved forskjellige gebyrnivåer.

¹⁴ Hvaler kommune, sak 2012/1462

7.8. Oppsummering eiendomsskatt:

Eiendomsskatt:	
Dekker modellen løpende kostnader:	Eiendomsskatt er beregnet på verdien av eiendommen og har ingen direkte relasjon til det løpende kostnadsnivået. Det vil derfor være nødvendig at de løpende kostnadene ikke overskrider det inntektsnivået som kommer fra eiendomsskatten
Modellens prinsipp for dekning av kostnadene:	Inntektsmodellen er låst i forhold til lovens ordlyd og grenseverdier.
Kan modellen finansiere nye tiltak:	Eiendomsskatten kan i vesentlig grad disponeres av kommunen, og det kan derfor gis støtte og tilskudd, underforutsetning at dette ikke bryter med EU/EØS-reglene for ulovlig statsstøtte.
Kan det tilrettelegges for økonomiske insentiver for brukerne:	Det er ikke mulig innenfor eiendomsskatt som modell med dagens regelverk, å gi reduksjonen eller på annen måte tilrettelegge for økonomiske insentiver direkte i skattemodellen
Kan det gis direkte støtte til tiltak:	Kommunen kan gi direkte støtte etter nærmere regler, bla. EU/EØS-reglene.
Hvilken mulighet foreligger til å dekke hva slags tiltak:	Eiendomsskatten kan dekke svært mange tiltak, både innenfor, men også i randsonen mot overvannstiltak, da inntektene er i hovedsak fritt disponible for kommunen.
Kan modellen benyttes til differensiering i prisingen mot brukerne:	Det er etter dagens regelverk liten adgang til differensiering i eiendomsskatten, og da kun etter særskilte sjablongpregede regler (f.eks. bunnfradrag for bolig). Annen differensiering er ikke mulig.
Hvilken juridisk risiko for uenighet ligger i modellen:	Ved finansieringsmodeller som Eiendomsskatt, hvor modellen ikke er knyttet tett opp til opplevelsen av en leveranse, dvs. en form for direkte transaksjon mellom partene, så er det mer sjeldent at det oppstår direkte disputer om forholdet mellom betaling og ytelse.
Hvilken vurdering er gjort vedrørende kost-nytte:	Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.
Behov for lovendring:	Ja. Dagens lovverk rundt eiendomsskatt er ikke egnet til å ivare punktene omtalt over. En stor andel av kommunene benytter også maksimalsatsene pr i dag, slik at det ligger ingen mulighet til en finansiering av økt satsing på overvann, men dette må komme som resultat av en omprioritering av dagens inntekter, eller en lovendring som øker maksimalsatsen.

7.9. Kommunale fond og tilskuddsmodeller

7.9.1. Kort om rammer for fond og tilskudd fra kommunen

Mange kommuner har i dag forskjellige typer fond. Gjennomgående er det ofte etablert fond spesielt rettet mot etablering og næringsutvikling i kommunen, men det forekommer også bl.a. innen kultur og kunst, idrett, landbruk og miljøvern.

Utdeling av midler skjer i henhold til fastsatte mål, søknadsprosesser og prosedyrer, og det kan etableres egne vedtekter også for fondet.

Fond kan benyttes sammen med andre former for offentlige tiltak for å søke måloppnåelse innen f.eks. miljøvern.

Som omtalt over kan et fond være økonomiske midler i kommune øremerket for et visst bruk eller formål, med større eller mindre grad av formalisme knyttet til selve forvaltningen av fondet.

7.9.2. Finansiering av fondet

For å kunne drive fondet og oppnå formålet må fondet ha inntekter.

- Finansiering av fondet kan skje ved:
- Innkreving av gebyrer og/eller avgifter (forutsatt hjemmel, se 6.1),
- Avkastning på fondets midler (krever en formuesmasse som er egnet til å gi en jevn og stabil avkastning),
- Inntekter fra kommunen(e) / Fylkeskommunen(e),
- Inntekter direkte fra Staten
- Inntekter fra evt. andre organ eller enheter

Midlene skal forvaltes i tråd med fondets formål.

7.9.3. Bruk av fondet - tilskuddsmodeller

Bruken av fondet må følge eventuelle vedtekter og være egnet å oppnå de mål eller strategier som er tiltenkt bruken av fondet. Dersom fondet kan vi midler til virksomheter må krav og innretning avklares i forhold til EØS-reglens krav til offentlig støtte, se kapittel 5.2

Avhengig av type fond kan midlene gis som:

- Tilskudd til hel- eller delvis finansiering av tiltak
- Lån til hel- eller delvis finansiering av tiltak, under forutsetning at fondet ikke er lånefinansiert

7.9.4. Tildelingskriterier

Behandlingen av søknader om tildeling må inkludere evaluering av:

- Hva er tilskuddets formål og hva skal oppnås for hvilken målgruppe

- Hvilket samlet kronebeløp er tilgjengelig for overføring til mottakerne.
- Regime for fordeling og tildeling av tilskuddsmidlene.
- Finansieringen av tilskuddsmidlene (betingelser, varighet m.m.).
- Forvaltningen, det vil si administrasjonen eller driften - av ordningen.
- Regelverk, retningslinjer og kontrakter som direkte regulerer roller, ansvar, aktiviteter m.m. til aktører som gir, forvalter eller mottar tilskuddet.

Mottakers rapportering av hvordan midlene er brukt, er en del av tilskuddsordningen.

7.9.5. Administrative behov og kostnader ved modellen

Innledningsvis må det etableres et organ som er kompetent og har, eller vil kunne ha, tilgang til den nødvendige kompetanse for å kunne vurdere om en søknad er egnet for økonomisk støtte eller ikke. Hvilken form for juridisk innretning organet skal ha (dvs. fond, stiftelse, aksjeselskap osv.) er det ikke tatt stilling til, da dette må vurderes basert på fakta og mål for det enkelte konkrete tilfelle.

Videre må et det etableres en strategi og målsetting for hva som skal oppnås med støtten.

Dette vil kunne innebære både faglige vurderinger og administrative vurderinger ut i fra regelverk etablert både for tilskuddet spesifikt men også generell støtterett i tråd med EØS-reglene.

Det må etableres en søknadsprosess, og kravene til innhold i søknaden må utformes slik at den er egnet for vurdering opp mot tildelingskriteriene, og det må etableres prosesser for å avklare hvilken informasjon som er nødvendig for å kunne avgjøre tildeling og fastsette riktig tilskuddsbeløp.

Det må herunder etableres klare regler og mål for hvordan søker skal tydeliggjøre hvordan tilskuddet vil bidra til måloppnåelse for ordningen, hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddssøker, inkludert eventuelt utover de som gis i søknaden.

Og det må vurderes et eventuelt krav om revisorattest, eller andre kontrollmyndigheter og instanser.

7.9.6. Etterlevelse og kontroll

Det må etableres et administrativt opplegg for å kontrollere og vurdere måloppnåelse og oppfyllelse av tilskuddsvilkår hos mottaker. Dette må etableres på en måte som sikrer at informasjon som innhentes er egnet til å kontrollere og vurdere måloppnåelse og oppfyllelse av vilkårene.

Det må også sikres at det foreligger tilstrekkelig kapasitet til at rapportert informasjon som skal belyse måloppnåelse og oppfyllelse av tilskuddsvilkår faktisk blir kontrollert og vurdert. Dette inkluderer at det kan være behov for å innhente tilleggsopplysninger fra tilskuddsmottaker, og dette kan inkludere behovet for å innhente annen dokumentasjon for å bekrefte innrapportert informasjon, f.eks. revisorattestasjon, informasjon fra offentlige registre etc.

Dersom dette kan legges til et eksisterende tilsynsorgan kan dette lette etableringen og gjennomføring av kontroller, men det må sikres at organet har tilstrekkelig kapasitet.

Ved etablering av et nytt tilsynsorgan kan dette medføre et betydelig krav til organisasjonen.

7.9.7. Juridisk risiko i fonds- og tilskuddsmodellen

Ved finansieringsmodeller hvor modellen ikke er knyttet tett opp til en opplevelsen av en leveranse, dvs. en form for direkte transaksjon mellom partene, så er det mer sjeldent at det oppstår direkte disputer om dette forholdet.

Risikoen for juridiske uoverensstemmelser rundt fond og tilskudd, oppstår der hvor aktører som ikke kvalifiserer for midler etter reglene/vedtektene, eller som har fått avslag på søknad, trekker dette inn for rettsapparatet. Dette kan også finne sted i situasjoner hvor eventuelt konkurrenter har fått tilslag, men påstander om ulovlig statsstøtte (se og kapittel 5.2)

I praksis er dette en risiko som i stor grad er iboende uansett regelverk og utforming. Det er svært utfordrende å lage regelverk som er uttømmende og dekkende for enhver situasjon.

7.9.8. Kost-nytte betraktninger

Et fonds kostnader, inntektsmodell, risikoprofil (dvs. hvilken type prosjekter skal støttes), etc. vil være svært vanskelig å vurdere på dette tidspunktet, og vil i tillegg avhenge av type valgt juridisk innretning.

Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold. Det kan for en indikasjon vises til Enova SF og Energifondet, hvor årlige administrative kostnader siste 2 år utgjør ca. 5 % av fondets årlige prosjektstøtte¹⁵.

7.10. Oppsummering Kommunale fond og tilskudd:

Kommunale fond og tilskudd:	
Dekker modellen løpende kostnader:	Inntektene er knyttet til fondets finansieringsgrunnlag, og dette kan variere uavhengig av løpende kostnader for overvann
Modellens prinsipp for dekning av kostnadene:	Fondets inntekter vil være knyttet til vedtekter og finansieringskilden(e). Dette vil kunne variere
Kan modellen finansiere nye tiltak:	Dersom fondets vedtekter åpner for dette kan det gis tilskudd eller finansiering til nye tiltak.
Kan det tilrettelegges for økonomiske insentiver for brukerne:	Liten mulighet for å tilrettelegge incentivordninger for utover det å kunne gi tilskudd for å realisere tiltak som ellers ikke ville ha blitt iverksatt.
Kan det gis direkte støtte til tiltak:	Dersom fondets vedtekter åpner for dette kan det gis tilskudd eller finansiering til nye tiltak.
Hvilken mulighet foreligger til å dekke hva slags tiltak:	Avhengig av fondets vedtekter vil det kunne være mulig å dekke et bredt spekter av tiltak knyttet til overvannsproblematikk
Kan modellen benyttes til differensiering i prisingen mot brukerne:	Avhengig av fondets vedtekter vil det kunne være mulig å differensiere hvor mye som gis av midler basert på utformede kriterier.

¹⁵ Jfr. Enova SF, årsrapport Energifondet 2013, Tabell 5.1 (2012 og 2013)

Hvilken juridisk risiko for uenighet ligger i modellen:	Ved finansieringsmodeller hvor modellen ikke er knyttet tett opp til en opplevelsen av en leveranse, dvs. en form for direkte transaksjon mellom partene, så er det mer sjeldent at det oppstår direkte disputer om dette forholdet.
Hvilken vurdering er gjort vedrørende kost-nytte:	Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.
Behov for lovendring:	Ingen kjente behov for endringer.

7.11. Statlige fond og tilskuddsmodeller

7.11.1. Kort om rammer for fond og tilskudd fra staten

Et statlig fond er en formuesmasse som regnskapsmessig er adskilt fra statens øvrige midler, og der anvendelsen er bundet til et nærmere fastsatt formål med varighet utover ett budsjettår. Formålet kan være knyttet bl.a. til å gi tilskudd til ulike aktiviteter, til å kjøpe aksjer eller å gi lån, eller til å dekke tap staten påføres ved utlån og garantier. Et statlig fond er ikke en egen statlig virksomhet.

Forvaltningen av statlige fond skal følge bestemmelser om regnskapsføring som er gitt for virksomheter i bestemmelser om økonomistyring i staten jfr. pkt. 3.6, med de tilpasningene som fremgår av hhv. pkt. 3.6.1 og 3.6.2.

De fleste statlige fond forvaltes av et departement eller en underliggende statlig virksomhet. I enkelte tilfeller forvaltes fond av et statsforetak (som Enova og Gassnova) eller av et særlovsselskap (som Innovasjon Norge). En virksomhet forvalter vanligvis fond som en av flere oppgaver, men i noen tilfeller er forvalteroppgaven virksomhetens eneste oppgave.

Statlige fond opprettes normalt etter vedtak om bevilgning over statsbudsjettet.

7.11.2. Finansiering av fondet

For å kunne drive fondet og oppnå formålet, må fondet ha inntekter.

- Finansering av fondet kan skje ved:
- Innkreving av gebyrer og/eller avgifter (forutsatt hjemmel, se 6.1)
- Avkastning på fondets midler (krever en formuesmasse som er egnet til å gi en jevn og stabil avkastning),
- Inntekter direkte over statsbudsjettet

Midlene skal forvaltes i tråd med fondets formål.

7.11.3. Bruk av fondet - tilskuddsmodeller

Formålet med å opprette statlige fond er at midlene eller avkastningen av midlene skal brukes til å finansiere bestemte aktiviteter eller tiltak.

Avhengig av type fond kan midlene gis som:

- Tilskudd til hel- eller delvis finansiering av tiltak
- Lån til hel- eller delvis finansiering av tiltak

Ved tilskudd må fondet jevnlig tilføres midler for å opprettholde sin aktivitet, mens for et lånefond vil fondet i utgangspunktet få kapitalen tilbake fra låntaker, med renter. (Men låntaker kan eventuelt gå konkurs.)

7.11.4. Tildelingskriterier

Tildelingskriteriene vil i all hovedsak følge tilsvarende som de kommunale, og det vises her til kapittel 7.9.3

7.11.5. Administrative behov og kostnader ved modellen

Også de administrative behovene og kostnadene ved modellen vil følge de kommunale som omtalt i kapittel 7.9.5 med tillegg av at Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten må etterleves. Videre bør også rapporteringskravene i Direktoratet for Økonomistyring sitt Veiledningsnotat om statlige fond følges.

7.11.6. Etterlevelse og kontroll

Også for dette punktet vil kommunenes krav i hovedsak være dekkende, ref. kapittel 7.9.6.

7.11.7. Juridisk risiko i fonds- og tilskuddsmodellen

Også for dette punktet vil kommunenes krav i hovedsak være dekkende, ref. kapittel 7.9.7

7.11.8. Kost-nytte betraktninger

Et fonds kostnader, inntektsmodell, risikoprofil (dvs. hvilken type prosjekter skal støttes), etc. vil være svært vanskelig å vurdere på dette tidspunktet.

Å etablere en kost-nyttetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.

7.12. Oppsummering statlige fond og tilskudd:

Statlig fond og tilskudd:	
Dekker modellen løpende kostnader:	Inntektene er knyttet til fondets finansieringsgrunnlag, og dette kan variere uavhengig av løpende kostnader for overvann
Modellens prinsipp for dekning av kostnadene:	Fondets inntekter vil være knyttet til vedtekter og finansieringskilden(e). Dette vil kunne variere
Kan modellen finansiere nye tiltak:	Dersom fondets vedtekter åpner for dette kan det gis tilskudd eller finansiering til nye tiltak.
Kan det tilrettelegges for økonomiske insentiver for brukerne:	Liten mulighet for å tilrettelegge incentivordninger for utover det å kunne gi tilskudd for å realisere tiltak som ellers ikke ville ha blitt iverksatt.
Kan det gis direkte støtte til tiltak:	Dersom fondets vedtekter åpner for dette kan det gis tilskudd eller finansiering til nye tiltak.
Hvilken mulighet foreligger til å dekke hva slags tiltak:	Avhengig av fondets vedtekter vil det kunne være mulig å dekke et bredt spekter av tiltak knyttet til overvannsproblematikk
Kan modellen benyttes til differensiering i prisingen mot brukerne:	Avhengig av fondets vedtekter vil det kunne være mulig å differensiere hvor mye som gis av midler basert på utformede kriterier.
Hvilken juridisk risiko for uenighet ligger i modellen:	Ved finansieringsmodeller hvor modellen ikke er knyttet tett opp til en opplevelsen av en leveranse, dvs. en form for direkte transaksjon mellom partene, så er det mer sjeldent at det oppstår direkte disputer om dette forholdet.
Hvilken vurdering er gjort vedrørende kost-nytte:	Å etablere en kost-nyttebetraktning er omfattende og komplisert. Det vil ikke være mulig innenfor prosjektets omfang å etablere en kvantitativt vurdering av dette forhold.
Behov for lovendring:	Ingen kjente behov for endringer.

8. Inndekning via annen lovgiving eller pålegg

Det er ikke i mandatet å utrede juridiske forhold knyttet til overvann, og vi vil derfor ikke gå dypere inn i denne problematikken utover følgende kortfattede observasjoner.

8.1. Plan og bygningsloven

BDO er kjent med at flere kommuner allerede i dag krever tiltak rundt overvann inkludert for å innvilge byggetillatelse. Dette inkluderer f.eks. fordrøyningsbasseng. Dette avhjelper noe rundt problematikken uten at kommunen må finansiere dette med egne midler.

9. Forslag til aktuell finansieringsmodell

9.1. Oppsummering og sammenligning av modeller

Kort oppsummert er dette de fremste fordeler og ulemper med de beskrevne modellene.

Det er i hovedsak ikke gjort et skille mellom kommunale og statlige fond i denne sammenligningen da disse er relativt like i innretningen.

Selvkostgebyr	
Fordeler	Ulemper
Eksisterende modell i de aller fleste kommuner	Økt administrasjon for kommunene
Mulig på etablere tett link til kostnader	Trenger lovendring for gebyrlegging av andre subjekt enn eiendommer
Fleksibelt i forhold til å etablere insentivmodeller for reduksjon i gebyr ved egne tiltak	Betydelige kostnader ved etablering av selektive modeller basert på hver enkelt tomts avrenning

Selvkostgebyr er en modell som er benyttet i en rekke land. Modellen er bl.a. benyttet i Sverige, Danmark og Tyskland. I tillegg er modellen benyttet på mange områder i Norge. Selvkost som beregningsmodell er i praksis svært fleksibel, og det er benyttet flere forskjellige tilnæringsmåter til hvordan fordele ut selvkost, fra en mer flat gjennomsnittsbetraktning pr eiendom og sjablongmessig til modeller med mer varierende modeller som søker å reflektere en reell kostnadsfordeling, om enn noe sjablongmessig her også. Det antas at mye av den sjablongmessige tilnærmingen bygger på at det både er en enklere tilnærming rent administrativt, samt at ved store investeringer spres kostanden på flere enn bare noen få (solidaritetsprinsipp). Dette forsvares ved at investeringer gå «på omgang» i kommunen, ved at fornyelser, investeringer og større vedlikehold skjer på forskjellige steder til forskjellige tider, og overtid vil dette jevnes ut. Inntekten er sterkt knyttet til kostnaden da det ikke er anledning til å generere overskudd over en lenger periode (maksimalt 3-5 år)

Eiendomsskatt	
Fordeler	Ulemper
Relativt enkel skattemodell	Ingen kobling med brukers egne tiltak
Enkel administrasjon	Ingen kobling med faktiske kostnader forbundet med bruk av tjenesten
Eksisterende modell i de aller fleste kommuner	Mange kommuner utnytter allerede mulighetene til inntekter maksimalt (krever i så fall en lovendring for å øke satsen)

Eiendomsskatt er en modell som er benyttet i f.eks. Finland og Frankrike. Norske kommuner har også mulighet til å benytte eiendomsskatt, noe mange har gjort og benytter lovens maksimale satser fullt ut. Eiendomsskatt er som modell vanskelig å beskrive ensartet da de respektive land legger forskjellig betydning inn modellen og har forskjellige beregningsgrunnlag. Felles er at modellen ikke er knyttet til kommunens (el.) faktiske kostnader på f.eks. overvann, men er knyttet mot eiendommens verdi på varierende vis. Inntektene er derved av fiskal karakter, og kan prioriteres og

benyttes mer fritt av kommunen, men vil slikt sett ikke være direkte knyttet til f.eks. bruk til overvann. Lovregulering kan likevel fastsette visse rammer for bruken, som i Finland.

Fond og tilskudd	
Fordeler	Ulemper
Kan gi midler målrettet til relevante tiltak Har kjente rammer og regelverk	Ikke koblet med løpende behov innen drift Ingen kobling med faktiske kostnader forbundet med bruk av tjenesten Krevende å sette opp og forvalte Krever finansiering fra det offentlige uavhengig av brukere

Fond og tilskudd er en modell som er benyttet i bl.a. Canada. Dette er gjerne mer frittstående og/eller øremerkede midler, hvor inntektskilden(e) kan være svært varierende. Modellen er slik sett ikke koblet direkte mot kostnader ved drift. Som omtalt i eksempelet fra Canada benyttes denne type innretninger i større grad til å finansiere eller gi bidrag til tiltak som eller kanskje ikke ville bli realisert.

9.2. Overordnet om modellene og anbefaling

I forhold til en vurdering av finansieringsmodell(er) må de problemstillinger og utfordringer som søkes løst, vurderes opp mot modellene. Dette inkluderer i hvilken grad en modell alene dekker alle behov og målsetninger, eller om det må vurderes kombinasjoner av flere modeller for å kunne oppfylle målene.

Som det fremgår av kapitelet over har alle de forskjellige modellene sine distinkte fordeler og ulemper, og innen selvkostmodellen foreligger det mange nyanser innen valg av beregningsmetodikk.

Modellene slik de praktiseres i de respektive land er ikke gjensidig utelukkende og heller ikke helt eller delvis overlappende, men kan i betydelig grad vurderes som komplementære avhengig av målsettingen(e).

I tillegg må det i vurderingen tas i betraktning at nasjonal lovgiving, sammen med EU/EØS-krav, kan legge rammer og begrensinger som ikke foreligger i andre land, som f.eks. Canada. I tillegg kommer betraktningene rundt kommunenes selvstyret, kontra hva som kan og skal pålegges fra sentrale myndigheter.

Dagens løsning i Norge med dekning av overvann som del av VA-gebyret innehar fordelene med at kostnadene som påløper i stor grad kan dekkes ved gebyret som belastes brukerne som helhet. Ulempene er at det vil ikke foreligger øremerkede midler for overvannsproblematikk og heller ikke klare insentivstrukturer for brukerne til å selv iverksette tiltak som kan bidra til løsning av problemene. Det er heller ikke mulig innenfor dagens regelverk å foreta enkelttiltak som adresserer overvannsproblemene så lenge dette ikke skje på kommunens eiendom. Dette uavhengig av om det er økonomisk lønnsomt for alle kommunens innbyggere.

Dagens norske selvkostmodell er som prinsipiell modell relativt lik både den Svenske og Danske gebyrmodellen, i tillegg til den Finske modellen (på tross av at denne i Finland er omtalt som en eiendomsskatt). Forskjellene ligger i om gebyr på VA-området er delt opp flere gebyrdeler, og da både fast og/eller variabel, eller kun er ett gebyr. Det grunnleggende prinsippet er likevel at bruker skal betale de merkostnader som totalt sett påløper. Beregningsmetodikken for gebyrene varierer, og det benyttes en større eller mindre grad av gjennomsnittskostnads(standardkostnad) tankegang kontra enkeltbrukerens reelle forbruk. I begrepet «selvkost» som sådan, ligger det i større grad tankegangen om at dette ikke skal være ett område for fortjeneste/profitt for kommunen, enn at dette skal være en prisingsmodell etter den enkelte brukers faktiske bruk/forbruk av tjenesten i Sverige og Danmark. Den Tyske modellen fra München søker derimot å etablere et (estimert) faktisk forbruk med en sjablongmessig tilnærming. F.eks. innen avfallssektoren i Norge er det mer vanlig med en gjennomsnittsberegning innen avfallsgebyr, fremfor en spesifikk beregning, men regelverket har for dette området åpning for prisdifferensiering i hht. visse kriterier. F.eks. er transportavstander er ikke et kriterie for prisdifferensiering, selv om dette beviselig kan gi forskjellig kostnad for brukerne innen en og samme kommune.

Den franske modellen beskrives som en eiendomsskatt, men hvor i motsetning til den norske eiendomsskatten hvor kommunen ikke kan kreve enn 7 promille, som derved danner et tak på kommunens inntekter, så kan vi ikke se at tilsvarende begrensninger foreligger i Frankrike. I det franske eiendomsskatteregimet justerer kommunen nivået på eiendomsskatten slik at det får dekket sine kostnader. Skattesatsen varierer derfor fra kommune til kommune. Slik sett vil det igjen ligge en form for selvkosttankegang til grunn, men inntektene har liten korrelasjon med innbyggernes faktiske forbruk. Slik sett foreligger det heller ingen insentivstrukturer for å endre brukernes adferd innen vann og avløpsproblematikk, men er en ren finansieringskilde for kommunens utgifter knyttet til boligene. Isolert sett tilsvarer dette den norske modellen rundt eiendomsskatt, da det heller ikke her foreligger insentivmodeller for endring av brukernes adferd.

Modellen kan hevdes å ha et mer sosialt tilsnitt da store og dyre boliger vil ha et høyere grunnlag for beregning av eiendomsskatt, enn det små og billige boliger vil ha

Den Canadiske modellen skiller seg ut fra de øvrige ved at den er rettet mot implementering og finansiering av enkelttiltak/-prosjekter. Modellen innehar en distriktsutviklingsprofil, og vil slik sett kunne være egnet også for Norge som har en tilsvarende demografiske utfordringer som i deler av Canada. Modellen er ikke rettet mot hverken drift eller insentiver for endring av den enkelte brukers adferd på kort sikt, men er innrettet mot at gunstige tiltak som vil gi effekter på sikt skal kunne iverksettes. Dette innebærer at også tiltak som ikke er «bedriftsøkonomisk» lønnsomt, vil kunne motta tilskudd eller finansiering for realisering dersom dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I Norge vil en kommune måtte bruke av sine frie inntekter for å kunne realisere denne type tilskudd eller lån, enten direkte eller via fond, grunnet juridiske begrensninger i kommuneloven. Kommunene har i dag et unntak for ordninger for utlån som formidles via særskilt hjemmel som f.eks. husbankens startlån (boliglån for vanskeligstilte) (følger av forskrift) som formidles via kommunene i hht. den respektive kommunens vurderinger.

I forhold til prosjektets mandat rundt finansieringsmodeller for overvann, så oppsummerer vi dette avslutningsvis dit hen at vi oppfatter at det er et ønske/behov om et eget gebyr for overvann, hvor det vektlegges insentivstrukturer for endring av brukernes adferd i forhold til avlastning av eksisterende infrastruktur, og at gode tiltak sett fra et anleggsteknisk perspektiv skal kunne realiseres, uavhengig av hvem som er eier av eiendommen tiltaket iverksettes på, og spesielt dersom dette er økonomisk lønnsomt.

For å realisere disse målene anser vi at det som nødvendig før et valg av modell(er) at det vurderes juridisk sett om de regulatorisk rammene må endres. Dette da forurensingsforskriftens kapittel 16,

som regulerer gebyrene innen VA-sektoren, er tett knyttet mot vannforbruk og i tillegg fastsetter at den gebyrpliktige kan kreve måling av vannforbruket (jfr. Forskriftens § 16-4). Det kan også stilles spørsmål ved om forskriften per i dag innehar tilstrekkelig hjemmel rundt muligheten for differensiering av den årlige brukerbetalingen når det gjelder å etablere en insentivstruktur for brukerne (jfr. forskriftens 16-4, 1. avsnitt, siste setning, kontra § 16-5). Videre bør det også fremgå av forskriften at det er anledning til å kreve et eget overvannsgebyr, i tråd med kravene i VA¹⁶-lovens § 4, hvor det fastsettes at det er departementet i forskrift som setter rammene for «gebyra». Videre er det i VA-loven kun eiendommer med bebyggelse, eller som kunne vært bebygd, som er pliktig å betale gebyr, og det må her vurderes om det bør utvides til å kunne gjelde andre objekt. (jfr. VA-lovens § 3)

Ved valg av modell er selvkost som konseptuell modell velkjent for alle kommunene, og disse er allerede innrettet mot å følge opp dette på flere områder som f.eks. husholdningsavfall og vann og avløp. Merknadene ved innføring av et eget overvannsgebyr vurderes som begrenset så lenge modellen for kostnadsallokeringen pr. eiendom el. ikke er svært komplisert og detaljert pr. eiendom. Forskjellene mellom selvkostmodellene fra hhv. Danmark, Tyskland, Sverige, og praktisk sett Finland, ligger først og fremst i hvor detaljert man søker å beregne den enkeltes forbruk av en tjeneste, fra en sjablongmessig gjennomsnittskostnad til en estimering av faktisk forbruk. Desto mer detaljorientert, desto mer kostnadskrevende vil oppfølgingen være. En selvkostmodell på linje med München med en vurdert avrenningsfaktor pr. eiendom vil potensielt kunne være svært kostbart, spesielt i etableringen, men i Tyskland ble det innledningsvis valgt en sjablongmessig tilnærming hvor byen ble delt inn i avrenningssoner og det ble da ikke foretatt individuelle vurderinger av hver enkelt tomt. Innbyggerne kunne deretter søke om reduksjon dersom de mente at avrenningsfaktoren var satt feil, etter nærmere dokumentasjon og kriterier.

Den Franske modellen med eiendomsskatt vil være krevende å innføre i Norge, da denne er forskjellig fra det eksisterende Norske skattesystemet. Endringer i Skatteregelverket krever normalt omstendelige prosesser og vurderinger, og modellen vil i tillegg på mange måter innebære et paradigmeskifte innen norsk gebyr og skattetilnærming som antas å ville være (svært) krevende å gjennomføre politisk sett.

Den Canadiske modellen har sin innretning mot å realisere enkelttiltak og -prosjekter, og skiller seg slik sett fra de øvrige modellene som er mer orientert mot løpende drift av VA-tjenestene. Modellen kan da etter vårt syn i en norsk kontekst, mer sees på som et mulig supplement til selvkostmodellene for å realisere målsettinger som ikke lar seg realisere via selvkostområdet, enn som en selvstendig alternativ modell for finansiering av overvannsområdet i Norge. Modellen har likhetstrekk med f.eks. Oslo kommunes Klima og energifond, Enova SFs Energifond eller f.eks. Innovasjon Norges tilskudd og utlånsmuligheter. Kostnadene vil være vanskelig å estimere da dette helt kommer an på innretning, risikoprofil osv. men en utfordring vil være finansieringen av tilskudds- og lånemidler, da kommunene i dag kun kan benytte sine frie inntekter til denne type aktiviteter. Alternativer kan være at kommuneloven endres for dette området, eller at det opprettes særskilte ordninger fra Statens side, men da vil man være avhengig av sentrale politiske prioriteringer av midler som skal øremerket overvann.

¹⁶ L16.03.2012 nr. 12 Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg

10. Appendix

10.1. Prisreduksjonsstruktur i Sverige:

BDOs gjennomgang¹⁷ for Sverige viser at prisreduksjonen primært gis basert på tre faktorer:

1. Bruk
 - Tilkoblet/ikke tilkoblet
 - Mengde overvann
2. Forsinkelse
3. Andel tette flater

I tillegg til disse tre faktorene kan også størrelsen på prisreduksjonene baseres på segmentering av eiendommene (for eksempel størrelse/tomteflate eller boligeiendom kontra industrieiendom) eller reduksjon av enten tilkoblings- eller forbruksgebyret. Da de enkelte kommunene bestemmer selv gebyrets oppbygging og størrelse, innebærer dette at måten kommunene gir insitamenter kan variere mellom de enkelte kommunene. Dette kan synliggjøres i NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp), der Båstad kommune har en annerledes oppbygging av insitamenter på overvannsområdet en de andre kommunene i samarbeidsområdet.

SvensktVattens rapport «Reduktion av dagvattenavgift» nr 3/2010 konkluderte med at den største kostnaden assosiert med overvann er faste kostnader (tilkobling og legging av rør) og ikke variable kostnader (drift og rensing). Videre anbefalte SvensktVatten at man bør benytte «nytteprinsippet»: hvis husstanden/virksomheten er tilkoblet og har mulighet til å bruke overvannsnettverket, bør man betale opp til fullt overvannsgebyr, uansett mengde overvann som eiendommen «produserer».

På sin hjemmeside skriver UMEVA (Umeå Vatten och Avfall) at en reduksjon av overvanngebyret gjennom tiltak for forsinkelse, i hovedsak er aktuelt for eiendommer med store areal, der det er teknisk og økonomisk mulig å konstruere et forsinkelsesmagasin. Dette da den estimerte gebyrreduksjonen for en villaeier vid et forsinkelsestiltak utgjør cirka 145 SEK/år inklusive moms, noe som ikke er økonomisk fordelaktig/lønnsomt.

Oversikt over insitamentsstruktur for de kommuner og samarbeidsområder som BDO har undersøkt:

	Bruk (Mengde)	Forsinkelse	Andel tette flater
NSVA			
Bjuv kommune		X	
Båstad kommune	X		
Landskrona kommune		X	
Skavlöv kommune		X	
Helsingborg kommune		X	
Åstorp kommune		X	
UMEVA		X	
Växjö kommune	X	X	X
Stockholm	X	X	

¹⁷ BDOs gjennomgang har hatt tids- og omfangsbegrensninger slik at det kan ikke garanteres at dette er en uttømmende oppstilling.

For å eksemplifisere oppbyggingen av en insitamentsstruktur og hvordan disse kan beregnes i praksis, har vi valgt ut Växjö kommune. Dette da de har en kombinasjon av alle tre insitamentstyper. BDO har sammenstilt en summering av de krav som brukes i Växjö kommune i tabellen under:

		Tomteflate			
		<1000 m ²	1000-2000 m ²	2001-4000 m ²	>4000 m ²
Gebyrreduksjon (%)	100	- Ingen forbindelse - Ingen avrenning	- Ingen forbindelse - Ingen avrenning	- Ingen forbindelse - Ingen avrenning	- Ingen forbindelse - Ingen avrenning
	90	- Dreneringsforbindelse - Ingen annen avrenning	- Dreneringsforbindelse - Ingen annen avrenning	- Dreneringsforbindelse - Ingen annen avrenning	- Dreneringsforbindelse - Ingen annen avrenning
	50	N/A	- Opprettet forbindelse - Alternativ I): ✓ Av kommunen godkjente LOD-tiltak ✓ Maksimalt 400 m ² tette flater avledes - Alternativ II): ✓ Forsinkelse ✓ Maksimalt flyt på 10 l/s avledes	- Opprettet forbindelse - Alternativ I): ✓ Av kommunen godkjente LOD-tiltak ✓ Maksimalt 800 m ² tette flater avledes - Alternativ II): ✓ Forsinkelse ✓ Maksimalt flyt på 20 l/s avledes	- Opprettet forbindelse - Alternativ I): ✓ Av kommunen godkjente LOD-tiltak ✓ Maksimalt 25 % av alle tette flater avledes ✓ Forsinkelse av alt foruten eiendomsdrenering ✓ Maksimalt flyt om 50 l/s per hektar tette flater avledes - Alternativt II): ✓ Forsinkelse ✓ Ingen tette flater avledes ✓ Maksimalt flyt på 100 l/s per hektar tette flater avledes

For alle beregninger i tabellen over hvor det benyttes andelen tette flater, er det viktig å poengtere at eiendommer mindre en 4000 m² settes som standard til en verdi av 50 % andel tette flater. For eiendommer større en 4000 m² gjøres en spesifikk analyse av den enkelte eiendommen.

Det er eier av eiendommen som er ansvarlig for å kontakte kommunen for å be om en potensiell reduksjon av overvannsgebyret. Deretter foretar kommunen en kontroll/inspeksjon. For de eiendommer som da oppfylder reduksjonsreglene etableres det en avtale med kommunen. Eiendomseier bærer ansvaret for å rapportere fremtidige endringer på eiendommen som påvirker overvannstilførselen. Innføringen av det nye overvannsgebyret skjer trinnvis, fordelt over hhv 3 trinn, fra 1 januar 2013 og får full effekt 2015.

10.2. Referanseliste:

10.2.1. Dokumenter:

Bjuvs kommun. 2013. TAXA för Bjuvs kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning

Båstads kommun. 2014. VA-TAXA 2014

Deloitte, LETT, DHI. 2013. Evaluering af vandsektorloven

Dr Sarah Gerin, Roland Nussbaum. Is the insurance industry proactive enough, in promoting the uptake of Flood Resilient Technologies?

EPA. 2009. Funding Stormwater Programs

Helsingborgs kommun. 2012. TAXA för Helsingborgs stads allmänna vatten- och avlopps-anläggning

KNOW4DRR: Disaster Risk Reduction Knowledge. 2013. Enabling knowledge for disaster risk reduction in integration to climate change adaptation

Landskrona stad. 2013. TAXA för Landskrona stads allmänna vatten- och avloppsanläggning

Miljøministeriet. 2011. Spildevandsudvalget - Analyse af forskellige modeller til ændring af spildevandsbetalingsreglerne

Miljøministeriet. 2013. Vejledende notat om reglerne for spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand

Miljøministeriet. 2014. Bekendtgørelse af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber

Miljøministeriet. 2014. Bekendtgørelse om betaling for afledning af særligt forurennet spildevand

Miljøministeriet. 2014. Bekendtgørelse om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand

Münchner Stadtentwässerung. 2005. Regenwasser versickern - Gebühren sparen

Norsk Vann. 2013. Investeringsbehov i vann- og avløpssektoren

Norsk Vann, Norconsult. 2013. Beregningsmodell for gjenanskaffelsesverdi for vann- og avløpsanlegg

Norsk Vann, Vegdirektoratet, KS (VBT). 2014. Håndtering av overvann,.....særlig fra urbane veger

NUSSBAUM R. 2014. Le coût de la prévention et son financement

NUSSBAUM R., PIGEON P. 2014. IDRIM 2014 Conferenc: Testing with stakeholders, at different governance scales, a new multiscalar and shared IKMS, for DRR decision making process in French territories: the ONRN. Application to the Provence Alpes Côte d'Azur Case

Regeringen (Finland). 2013. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om vattentjänster och av markanvändnings- och bygglagen

Regeringen (Sverige). 2005. Regeringens proposition 2005/06:78 Allmänna vattentjänster

Svalövs kommun. 2011. Taxa för svalövs kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning

Svein Håkon Høyvik. 2011. Overvannsgebyr som virkemiddel for LOD der fellesledninger skal beholdes. Erfaringer fra München.

Svein Håkon Høyvik. 2012. Forurenset overvann

Statistiske sentralbyrå: Gisle Berge, Kari B. Mellem. 2013. Kommunale avløp
Ressursinnsats, utslipp, rensing og slamdisponering
2012. Gebyrer 2013

Statistiske sentralbyrå: Margrete Steinnes. 2014. Justert tettstedsavgrensing
Dokumentasjon av metode

STAR-FLOOD. 2014. Country report, France: Strengthening and Redesigning European Flood Risk
Practices Towards Appropriate and Resilient Flood Risk Governance Arrangements

Stockholm stad. 2005. DAGVATTENSTRATEGI FÖR STOCKHOLMSSTAD

Stockholm stad. TA HAND OM DITT VATTEN

Stockholm stad, Huddinge kommun. 2013. Taxa för vatten och avlopp

Svenskt Vatten. 2010. Reduktion av dagvattenavgift

Svenskt Vatten. 2014. Domstolstvist om trafikdagvattenavgifter

Svenskt Vatten. 2014. Kommunal dagvattenhantering - juridiska och finansiella aspekter

Svenskt Vatten. 2014. Fakta om vatten och avlopp

UMEAVA. 2012. Avgiftsreduktion brukning dagvatten §11.1.e i taxan

Växjö kommun. 2012. Dagvatten för övriga fastigheter

Åstorps kommun. 2015. TAXA för Åstorps kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning

PowerPoint:

Svein Håkon Høyvik. 2011. Overvannshåndtering i urbane områder: Virkemidler med vekt på splitting
av avløpsårsgebyret i en spillvannsdal og en overvannsdal

10.2.2. Linker (internett):

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2001/20010119?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=vatten>

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=bygga> (kapittel 13)

<http://www.p3canada.ca/en/about-p3s/>

<http://www.infrastructure.gc.ca/prog/bcf-fcc-eng.html>

<http://www.infrastructure.gc.ca/plan/plan-eng.html>

<http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/local-property-taxes/>

<http://www.svenskvatten.se/Vattentjanster/Management/Juridik/Vattentjanstlagen/Avgiftsuttaget-s-storlek/>

<http://www.energibesparelser-vand.dk/Default.aspx?ID=2936&PID=7783&M=NewsV2&Action=1&NewsId=605&TokenExist=no>