

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo

Deres ref: 12/2394

Vår ref: GG

Dato: 16.05.2013

Høringsuttalelse – Kommunal- og regionaldepartementets selvkostveileder

Norsk Industri avgir høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) reviderte veileder for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Våre kommentarer er basert på erfaringer fra avfalls- og gjenvinningsbransjen og er i hovedsak knyttet til kapittel 6.6, kapittel 7.2, kapittel 8.3 og kapittel 9.

Generelt

Generelt vil Norsk Industri påpeke at KRDs veileder synes tilpasset kommunale etater, noe det knapt finnes noen igjen av innen avfallsområdet. Med unntak av Oslo og noen få andre kommuner er avfallsdelen til kommunene organisert som interkommunale selskap (IKS). Kommunene har delegert sin monopolrett til disse IKSene, hvorav flesteparten fører regnskap etter regnskapsloven og ikke kommuneloven. Mange har etablert konsernstrukturer og driver både monopol og kommersiell virksomhet. Dette gir store utfordringer knyttet krysssubsidierting, habilitet og ønsket om konkurranse på like vilkår.

Vi mener selvkostkalkyler er et uhensiktsmessig verktøy og burde vært avvirket for alle offentlige selskap som har foretatt et selskapsmessig skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. Et regnskap ført etter regnskapsloven vil gi et rett bilde av slike selskapers økonomiske disposisjoner. En selvkostkalkyle vil ikke tilføre noe utover det som allerede fremgår av selskapenes ordinære regnskap iht. regnskapsloven.

Vi mener videre at KRDs veileder ikke går langt nok i å veilede kommunene. Vi stiller oss tvilende til om veilederen gjør kommunene i stand til å praktisere selvkostreglene på en god måte, slik den nå foreligger. Våre medlemmer har erfaringer med at selvkostanalysene benyttes til å øke innbyggernes avfallsgebyr mer enn nødvendig og at kommunerevisjonen ikke makter å følge opp disse analysene. I dag finnes eksempler på store avvik mellom enkelte selskapers offisielle regnskap og deres selvkostkalkyler.

Konkurransetilsynet anbefaler at offentlige aktører må organisere den konkurranse utsatte virksomheten i egne selskaper eller i det minste organisatoriske enheter som er ledelsesmessig, personellmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten. Vi mener at det er viktig at myndighetene er samordnet mht. denne problemstillingen og ber om at KRDs selvkostveileder innledningsvis tar inn/viser til Konkurransetilsynets anbefaling.

Vi savner også en nærmere drøfting av habilitet i KRDs veileder. I tilfeller der interkommunale selskaper skiller ut egne datterselskap, er det et viktig prinsipp at disse behandles på lik linje med andre kommersielle selskap. Det innebærer også avstand mellom monopolvirksomhet og kommersiell aktivitet. Når daglig leder i monopolselskapet er daglig leder eller styreleder i kommersielt datterselskap, er avstanden for liten. Våre erfaringer tilsier at skillet mellom monopol og kommersiell virksomhet må bli større.

Utfordringene knyttet til habilitet og krysssubsidierting ville blitt betydelig redusert dersom kommersielle datterselskap ikke hadde inngått i konsernstrukturen til interkommunale selskap, men i stedet vært skilt ut slik at eierkommunene får et direkte eierskap. Dette gir også eierkommunene mulighet til å ta ut avkastning som oppstår i den kommersielle virksomheten.

Kapittel 6.6 – Alternativkostnad (kalkulatorisk rentekostnad)

Kalkylerenten skal reflektere kapitalkostnadene kommunene står overfor. I KRDs veileder kapittel 6.6.1 heter det at det er viktig at den renten som benyttes som norm for beregningene av kalkulatorisk rentekostnad er dekkende for de kostnader kommunen står ovenfor. Det foreslås at som kalkylerente benyttes 3 årlig swaprente, med et tillegg på 0,5 prosentpoeng, for at kommunene om lag skal kunne få dekket inn sine faktiske kostnader. Kalkulasjonsrenten angitt i KRDs veileder vil normalt sikre kommunen rimelig avkastning på investert kapital. Men på konkret forespørsel fra et kommunalt eid forbrenningsanlegg har Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) påpekt at dersom faktiske kapitalkostnader overskrider kapitalkostnader beregnet etter veilederen, skal forurensningslovens krav om full kostnadsdekning gjelde og den faktiske rente benyttes i selvkostberegningen. Etter hva vi kan forstå står dette i motsetning til KRDs veileder som ikke beskriver en slik mulighet. Det bør avklares hvilken valgfrihet kommunene har i tilfeller der faktiske kapitalkostnader overskrider kapitalkostnader beregnet etter veilederen, og hvilke krav til dokumentasjon som gjelder i slike tilfeller.

Kapittel 7.2 – Avdekking av feil i regnskap og selvkostkalkyle

Norsk Industri mener det bør etableres en kontrollmekanisme, der kommunens selvkostberegninger kontrolleres av en uavhengig instans. På avfallsområdet har Klif foreslått å forskriftsfeste at selvkostregnskapet skal underlegges ekstern årlig kontroll, at Fylkesmannen gis hjemmel til føre tilsyn med forskriften og sikre at eventuell overkompensasjon (gjennom for høyt fastsatt avfallsgebyr) blir tilbakeført (se brev til Miljøverndepartementet av 20.11.2012). Dette vil være i tråd med anbefalingene i EU kommisjonens nye retningslinjer for "Service of General Interest (SEGI)". Et kontrollregime for fastsettelse av selvkost er også i tråd med EFTAs overvåkingsorgans (ESA) anbefalinger for å bringe reglene om fastsettelse av avfallsgebyr i tråd med EØS-avtalens regler om statsstøtte (brev til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) av 27.02.2013 s. 13). KRDs selvkostveileder bør beskrive nødvendigheten av et slikt kontrollregime og beskrive hvordan dette kan etableres i praksis. Det er viktig at det fremgår av KRDs veileder at kommunale selskaper, som utfører selvkosttjenester på vegne av kommunen, ikke har anledning til å fastsette sine egne selvkostgebyrer. Dette må gjøres av kommunen eller et statlig organ, jf. ESAs brev til FAD av 27.02.2013.

Kapittel 8.3 – Kryssubsidiering

Det er forbud mot kryssubsidiering av selvkosttjenester. I avfallssektoren er det mange eksempler på at kommunale selskaper utfører monopolvirksomhet, dvs. innsamling og behandling av husholdningsavfall, samtidig som selskapene opererer som kommersielle aktører og tilbyr konkurranseutsatte avfallstjenester til næringsliv eller andre kommuner.

ESA har slått fast at dagens regler mht. fastsettelse av kommunale avfallsgebyr gir risiko for ulovlig statsstøtte (jf. brev til FAD av 27.02.2013). Vi mener at ESAs avgjørelse og foreslåtte tiltak bør gjenspeiles bedre i KRDs selvkostveileder for å i større grad bidra til å hindre ulovlig underprising eller kryssubsidiering. Norge har akseptert ESAs avgjørelse.

ESA foreslår blant annet at Norge må innføre hjemmel i lov eller forskrift som sikre at kommunale avfallsselskaper som driver både kommersiell og monopolistisk virksomhet må ha separerte regnskap for de to aktivitetene. ESA har videre presisert at når kommunen både driver monopolistisk og konkurranseutsatt virksomhet, må konkurranseutsatt virksomhet belastes alle sine driftskostnader i tillegg til en rimelig andel av felles kapitalkostnader (jf. ESAs brev til FAD av 27.02.2013). Dette kan for eksempel være viktig når kommunen er eier av et forbrenningsanlegg, siden disse anleggene medfører store kapitalkostnader. Utgangspunktet for en rimelig fordeling av disse kostnadene vil være at avfallsgebyret kun belastes den delen av forbrenningskapasiteten som kan knyttes til kommunens eget husholdningsavfall.

I dag er det vanlig praksis at alle kapitalkostnader kan inngå i selvkostberegningen. Dette omfatter kapitalkostnader forbundet med den overkapasitet anleggene er bygget med, og som brukes til å ta imot og behandle konkurranseutsatt avfall. Mange kommunale avfallsbehandlingsanlegg er oppført med betydelig overkapasitet, sett i forhold til mengden husholdningsavfall kommunene plikter å sørge for behandling av.

I den grad anleggenes kapasitet går utover det som i er nødvendig for å oppfylle monopolforpliktelsen, skal altså en rimelig andel av kapitalkostnadene belastes den konkurranseutsatte tjenesten. For Norsk Industri er det viktig at det gis retningslinjer knyttet til hva som skal regnes som en rimelig andel av de faste kostnadene. Det kan ikke være opp til hver enkelt kommune å avgjøre hva en slik andel utgjør.

Et vanlig argument fra kommune er at anleggene er dimensjonert med overkapasitet for å møte fremtidig behov for økt behandlingsskapasitet da mengdene husholdningsavfall forventes å øke. Norsk Industri mener imidlertid det er åpenbart at mange norske offentlige avfallsbehandlingsanlegg har vesentlige kapasitetsreserver utover det som synes nødvendig for å dekke eierkommunen(e)s forpliktelse etter forurensningsloven vedr husholdningsavfall. For de store forbrenningsanleggene er dagens situasjon at de kun utnytter rundt halvparten av sin kapasitet på husholdningsavfall. For enkelte anlegg utnyttes kun en tredjedel av kapasiteten på behandling av eget husholdningsavfall.

Norsk Industri ber om at KRDs veileder angir noen hovedprinsipper for hva som kan være en rimelig andel av kapitalkostnadene som skal belastes den konkurranseutsatte tjenesten. Etter Norsk Industris syn bør en rimelig andel av kapitalkostnadene som skal belastes den konkurranseutsatte tjenesten være den andelen som til enhver til går med til å drive konkurranseutsatt virksomhet. Dersom et kommunalt behandlingsanlegg for

avfall et år utnytter 50 % av behandlingsskapiteten til å behandle eget husholdningsavfall bør kun 50 % av de faste kostnadene belastes monopolvirksomheten.

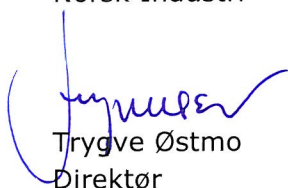
Kapittel 9 – Tilgjengelighet, dokumentasjon og åpenhet om selvkostberegningene

Kapittel 9 i veilederen angir retningslinjer, slik at kommunens innbyggere og evt. andre interessenter, enkelt skal kunne få tilgang til kommunens for- og etterkalkyler for sine gebyrsatser. Norsk Industri mener at KRDs veileder beskriver gode tiltak for å sikre åpenhet om hvordan selvkost er fastsatt. Vi har imidlertid erfaring med at det kan være vanskelig å skaffe til veie informasjon om fastsettelse av selvkost fra ulike kommuner.

Norsk Industri mener det bør presiseres at alle instanser og personer har samme rett til innsynsrett som kommunens innbyggere, det være seg konsulentmiljøer, private foretak, bransjeorganisasjoner, osv. Det bør presiseres at anledningen til å gjøre unntak fra innsyn iht. offentlighetsloven er begrenset og at det skal svært gode grunner til før kommunen benytter seg av unntaksmulighetene. Videre mener Norsk Industri at interkommunale selskaper med konsernstruktur bør få krav til årlig å presentere alle avtaler mellom monopolselskap og datterselskap, samt mellom de ulike datterselskapene i konsernet. En slik oversikt skal vise type tjenestesalg, verdi per år, avtalens varighet og innkjøpsform (anbud, direkte tildeling) for å skape større åpenhet rundt hva som skjer i konsernstrukturene og forebygge adferd som forhindrer konkurranse på like vilkår.

Vi takker for muligheten til å uttale oss i saken og ber om at KRD tar kontakt dersom det er ønske om ytterligere kommentarer eller utdypinger av våre innspill til veilederen.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri



Trygve Østmo
Direktør



Gunnar Grini
Bransjesjef – Gjenvinning

Vedlegg:

1. Brev fra Klima- og forurensningsdirektoratet til Miljøverndepartementet om tiltak for å motvirke krysssubsidiering i hos kommunale avfallsselskaper av 20.11.2012.
2. Brev fra EFTAs overvåkingsorgan til Fornyings- og administrasjonsdepartementet om finansiering av kommunale avfallsselskaper av 27.02.2013