

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112, Dep.  
0032 Oslo

Sted/dato  
Oslo, 20.mai 2013

## Høringsuttalelse til forslag til reviderte selvkostretningslinjer

*Avfall Norge mener at utkastet til nye selvkostretningslinjer innebærer en forbedring i forhold til dagens retningslinjer.*

*Det er imidlertid fortsatt områder hvor retningslinjene kan forbedres slik at de blir enda mer hensiktsmessige for en rasjonell drift til det beste for innbyggerne.*

*Vi mener det er viktig å se på følgende punkter:*

- 1. Kommunalt eide avfallsselskaper må ha anledning til å ha selvkostfond selv om eierkommunene også har det.*
- 2. Bruk av reelle rentekostnader må sidestilles med bruk av kalkulatorisk rente.*
- 3. Valget av 3-årig swap-rente som anbefalt kalkulatorisk rente må defineres entydig.*
- 4. Avskrivninger. Det er ønskelig å kunne åpne for å redusere avskrivningstider for å sikre at det foretas nødvendige investeringer og at kommunene ikke får for høy lånebelastning. Det er også viktig at selskaper som fører sine regnskaper etter regnskapsloven kan bruke avskrivningstider derfra, og ikke måtte lage et «skyggeregnskap» med avskrivningstider basert på kommunal regnskapsskikk.*
- 5. Krav om fullfordeling av faste kostnader må ikke forhindre andre løsninger når dette er samfunnsmessig begrunnet.*

---

### Bakgrunn

Avfall Norge viser til departementets høringsbrev av 18.02.2013 med forslag til nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Vi vil med dette avgi uttalelse til forslaget.

Vi er klar over at det for avfallssektoren arbeides med å forskriftsfeste beregning av avfallsgebyr, men antar at prinsippene der vil bygge på retningslinjene fra KR.D.

Høringsuttalelsen er basert på en prosess i tett dialog med våre medlemmer og i samarbeid med Norsk Vann og deres medlemmer. Det ble i den sammenheng arrangert en felles høringsworkshop den 19.04.2013 med til sammen 25 deltakere fra kommuner og interkommunale selskaper.

Etter workshopen har forslaget til uttalelse fra avfall Norge vært sendt på høring til våre medlemmer.

## 1. Avfallssektoren generelt

Avfallssektoren har vært igjennom en konsolidering for å kunne tilby gode og kostnadseffektive tjenester til husholdningene. Dette har medført at avfallssektoren i dag i hovedsak er organisert i samarbeid mellom flere kommuner. Selskapene som er etablert er organisert som interkommunale selskaper (IKS'er) eller aksjeselskaper (AS'er). Noen kommuner har også etablert kommunale foretak som har ansvar for avfallshåndteringen i kommunen. Det er fortsatt også en del enkeltkommuner som ivaretar kommunens lovpålagte ansvar for håndtering av avfallet fra husholdningene.

Forurensingsloven ble i 2004 endret ved at kommunens ansvar ble begrenset til avfall kun fra husholdninger i motsetning til før hvor kommunene også hadde ansvar for «avfall som i art og mengde liknet på husholdningsavfall». Flere kommuner og selskaper valgte da å fortsette å samle inn avfall fra tidligere kunder, blant annet for å forsvare investeringer gjort med bakgrunn i ansvaret for å håndtere disse avfallsmengdene. Disse kommunene og selskapene håndterer næringsavfall i tillegg til husholdningsavfall.

Større behandlingsanlegg for avfall, som for eksempel forbrenningsanlegg og biogassanlegg, er dimensjonert for å ta imot forventede avfallsmengder i anleggets levetid, basert på forventninger i økte avfallsmengder og forventet befolkningsvekst. Det innebærer at anleggene i starten av sin levetid har en ledig kapasitet i forhold til det kommunale avfallet de er bygget for å håndtere. Denne ledige kapasiteten selges i et internasjonalt marked.

Anleggene er ikke *kun* bygget for å håndtere avfall, men også som et ledd i en verdikjede for energitilførsel (fjernvarme, biogass til transportsektoren etc.). Dette innebærer at prissetting av ledig kapasitet inneholder flere elementer som kompliserer bildet.

## 2. Avfall Norges synspunkter på høringsforslaget

### *Virksomhetens regnskap legges til grunn herunder også reelle rentekostnader*

Det er positivt at retningslinjene legger opp til at selskapenes regnskap skal legges til grunn for selvkostberegningene. En praksis som i størst mulig grad forankrer selvkost til regnskapsførte data er viktig for å opprettholde tillit.

Det burde imidlertid presiseres i retningslinjene at regnskapsførte rentekostnader skal ligge til grunn for beregning av selvkost i de tilfellene der dette er hensiktsmessig. De aller fleste avfallsselskapene er ansvarlige for låneopptak, og med en slik praksis vil reelt regnskap og selvkostregnskap være tilnærmet likt.

Bruk av reelle rentekostnader vil for avfallsselskapenes del også bidra til oppfyllelse av Forurensningslovens § 34 som presiserer at avfallsgebyrene skal fult ut dekke kostnadene til avfallssektoren, herunder også kapitalkostnader. Det ble også presisert i brev av 25.09.2012 fra Klima- og forurensningsdirektoratet til Returkraft, at i de tilfeller kostnadene ikke dekkes ved bruk av KRDs retningslinjer må retningslinjene vike slik at avfallsgebyret settes i henhold til lovens krav.

*Avfall Norge mener at i de tilfellene der reelle rentekostnader regnskapsføres så er det disse som skal benyttes i selvkostregnskapet.*

Hvis det legges til grunn at man kan velge å benytte reelle rentekostnader eller kalkulatoriske rentekostnader må det etter vår mening begrunnes, og valget må ha konsekvens over tid (f.eks lånetid).

### ***Kalkylerente ved beregning av kalkulatoriske renter***

I høringsutkastet foreslås det å endre kalkylerenten fra renten på norske statsobligasjoner med 3 års gjenværende løpetid + 1% til 3-årig swaprente + 0,5%.

Det er positivt at renten som skal benyttes endres for å sikre at kalkulatorisk rente faktisk dekker selskapenes/kommunenes reelle rentekostnader. Retningslinjene må imidlertid konkretisere hvilken 3-årig swaprente det her menes og hvor den kan finnes.

### ***Begrensningen for selskapene med hensyn på selvkostfond***

I forslaget til retningslinjer legges det opp til at det kun er kommuner eller selskap som har ansvar for tjenesten helt frem til abonnenten, som utfører en fullstendig selvkostkalkyle og således kan ha selvkostfond. Selskap som kun er underleverandører av tjenester til den kommunale selvkosttjenesten, kan ikke ha selvkostfond, herunder har heller ikke mulighet til å praktisere selvkostprinsippet iht. forståelsen beskrevet i punkt 3.3.1.

De fleste selskapene i avfallssektoren håndterer alle de lovpålagte kommunale tjenestene innenfor innsamling og håndtering av avfall. Det er imidlertid ofte kommunene som står for utfakturering av tjenesten. Det vil være uheldig hvis selskapene ikke får anledning til å utjevne forskjeller i inntekter og utgifter fra år til år. Så lenge selskapene overholder kravene til dokumentasjon og praktiserer selvkostprinsippene innenfor gjeldende regelverk virker det som en unødvendig innskrenking av selskapenes handlingsrom. En slik praksis vil innebære at forutsigbarheten for kommunene forsvinner i det det vil måtte foretas etterreguleringer mellom selskapet og kommunen hvert regnskapsår.

*Avfall Norge mener at alle kommunalt eide selskaper som produserer avfallstjenester innen selvkostområdet skal ha anledning til å ha selvkostfond.*

### ***Avskrivinger***

#### *Avskrivingsstid*

Norsk Vann har i sitt innspill kommentert viktigheten av å kunne redusere avskrivingsstiden for ledningsnett fra 40 til 20 år. Dette for å redusere oppbygging av kommunal gjeld ved rehabilitering og bygging av kommunal infrastruktur. Det vil være uheldig at det er regelverket rundt avskrivinger av ledningsnett som medfører at rehabiliteringen av nettet ikke skjer i ønsket tempo.

Avfall Norge støtter Norsk Vann sitt innspill.

#### *Mulighet for å avskrive tomtekjøp*

I henhold til dagens regelverk kan ikke tomtekjøp avskrives. Dette innebærer også at selskapene må få tilføring av kapital for kommunene for å kjøpe tomt som vil være nødvendig for å gjennomføre den lovpålagte tjenesten.

Avdragsbetaling på lån til tomtekjøp innen selvkostområdet må kunne dekkes inn over gebyrgrunnet. Ved eventuelt salg av tomten vil gevinst bli tilbakeført til selvkostområdet slik det fremgår av retningslinjenes kapittel 6.8.

Det er også grunn til å anta at tomter som har vært benyttet til avfallsanlegg nok ikke følger den normale verdiutviklingen i eiendomsmarkedet. Det kan i noen tilfeller være nødvendig med betydelige oppryddinger før tomten er salgbar.

*Avskrivningstidene som benyttes må være de som benyttes i regnskapet*

Som tidligere påpekt er det viktig at selvkostregnskapet er mest mulig likt selskapets regnskap. Det er derfor uheldig med forskjellige avskrivningstider. Det må være avskrivningstidene som benyttes i selskapets/kommunens regnskap som legges til grunn i selvkostregnskapet.

*Avfall Norge mener at det må være selskapets regnskap som legges til grunn for selvkostregnskapet, herunder også avskrivningstider.*

### ***Fullfordeling av faste kostnader mellom selvkost og næring***

Avfall Norge er enig i prinsippet om at selvkost-tjenestene ikke skal subsidiere de konkurransutsatte tjenestene i selskap som driver både innenfor selvkost og næring.

Behandlingsanlegg for avfall (i hovedsak energigjenvinningsanlegg) er bygget for å dekke ansvaret kommunene har for å håndtere avfall fra husholdningene, for å tilfredstille deponiforbudet og for å følge opp myndighetenes satsning på fjernvarme og alternative energikilder (biogass).

Anleggene operer i et internasjonalt marked der forutsetningene ikke er like, bl.a. er energiprisene på fjernvarme i Norge fastsatt basert på strømprisen, ikke faktisk produksjonskostnad, slik er det ikke i Sverige.

Flere av anleggene er også bygget for å ha kapasitet til å håndtere fremtidige avfallsmengder eller historiske avfallsmengder jf. endringen i definisjon av hva kommunene skal ha ansvar for i forurensingsloven i 2004, basert på antakelser om økt befolkningsvekst og økte avfallsmengder.

Anleggene kan i noen tilfeller ikke driftes uten innslag av næringsavfall. Det vil være uheldig om retningslinjene blir så rigide at dette ikke blir mulig i fremtiden.

Vi ber myndighetene se på disse problemstillingene og vurdere egnede løsninger som er hensiktsmessige i forhold til alle de forutsetninger og begrensninger som ligger til grunn for drift av behandlingsanlegg for avfall. Vi bidrar gjerne med eventuelle avklaringer og informasjon i et slikt arbeide.

### 3. Oppsummering

Det er viktig at retningslinjene blir hensiktsmessige å benytte for kommunene og avfallsselskapene. Dette innebærer løsninger som også er tilpasset avfallssektorens organisering med samarbeid mellom kommuner, herunder bl.a. at selskapenes regnskaper i større grad må kunne brukes som grunnlag i selvkostberegningene.

Vi står gjerne til disposisjon dersom det er behov for det.

Mvh  
Avfall Norge



Henrik Lystad  
Konstituert direktør  
Avfall Norge