

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår ref.: 004/2015

Deres ref.: 14/1709

Oslo, 05-02-2015

Avfall Norge - Høringsuttalelse – endring i lov om interkommunale selskaper

Interkommunalt samarbeid har vært nøkkelen for mange kommuner for å kunne tilby et godt og kostnadseffektivt tjenestetilbud til sine innbyggere. Det har vært en ønsket utvikling fra myndighetenes side, som kommunene har fulgt opp.

Konsekvensene ved den foreslåtte lovendringen er ikke utredet godt nok. Det er ingen oversikt over omfanget av IKS-er som tilbyr tjenester i et marked og det er heller ikke gjort forsvarlige vurderinger av de økonomiske konsekvensene endringsforslaget vil ha. Forslaget kan medføre økte kostnader for husholdningene, påføre kommuner tap på allerede gjennomførte investeringer og hindre/forsinke nødvendige investeringer og utbygging av tjenestetilbud.

Det kan etter vår mening være mer hensiktsmessig å se på hvordan man kan regulere de områdene der det foregår forretningsmessig aktivitet.

Bakgrunn

Avfall Norge organiserer kommuner og offentlige og private avfallsselskaper langs hele verdikjeden for avfall. Avfall Norge støtter initiativ i retning av et velfungerende marked på den delen av markedet som er konkurranseutsatt. Dette er med å sikre mest mulig miljøeffektiv avfallshåndtering i tråd med samfunnets miljømål.

Vi viser til at departementet 5.11.2014 sendte forslag til endring av lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) på høring. Formålet med de foreslåtte endringene er å sikre at norsk regelverk ikke er i strid med EØS-reglene om offentlig støtte, og å sørge for like konkurransevilkår for interkommunale selskaper og andre aktører som opptrer i det samme markedet.

Interkommunalt samarbeid i avfallssektoren

Svært mange kommuner har valgt å organiserer sitt lovpålagte ansvar for håndtering av husholdningsavfall som interkommunale selskaper. Spesielt ble det etablert mange interkommunale samarbeid i 1990-årene, og dette skjedde i nært samarbeid med

miljømyndighetene som ønsket at kommunene skulle samarbeide for å utvikle bedre løsninger både i forhold til økt gjenvinning og miljøstandard.

Organisering i interkommunale selskaper har vist seg å være hensiktsmessig for å løse de stadig mer kompliserte utfordringene innenfor lovpålagte tjenester for kommunen. Utviklingen i avfallsbransjen tyder på at denne trenden vil fortsette.

Flere av de interkommunale selskapene driver markedsmessig aktivitet innenfor avfallssektoren. Noe av denne aktiviteten er lovpålagt, som for eksempel å ha tilbud til mottak av farlig avfall fra næringsvirksomhet som har mindre mengder farlig avfall, og å tilby mottak av EE-avfall fra næringslivet.

Som en følge av en klagesak til ESA i forhold til offentlig støtte er avfallssektoren inne i en periode med omfattende endringer. Endringer i skatteregler og selvkostregler medfører nå at deponier og forbrenningsanlegg som behandler både nærings- og husholdningsavfall – og der det ikke er hensiktsmessig med selskapsmessig skille – nå etablerer regnskapsmessig skille. Fra 1.1.2015 er regelverket for beregning av selvkost innen avfallssektoren endret, med forskriftsfesting av kostnadsfordelingen mellom lovpålagt aktivitet og næringsaktivitet.

Saken om offentlig støtte innen avfallssektoren er grundig behandlet av ESA. Norske myndigheter fikk der aksept for at håndtering av husholdningsavfall er en «ikke-økonomisk» aktivitet. Eventuelle fordeler knyttet til kommunale lånegarantier og det at interkommunale selskaper ikke kan gå konkurs var ikke tema i den saken.

Behovet for endring

Departementet argumenterer med at det er nødvendig å endre IKS-loven for å sikre at det ikke er noen motstrid mellom denne loven og regelverket for offentlig støtte.

Avfall Norge kan ikke se at departementet har gjort en vurdering av hvor stor andel av de interkommunale selskapene som faktisk tilbyr tjenester i et marked og omfanget av dette. Det er heller ikke gjort vurderinger av om det er mulig å gjøre endringer kun for de selskapene som driver aktivitet av forretningsmessig art.

Avfall Norge mener at en så omfattende endring i de økonomiske betingelsene for interkommunale selskaper burde vært utredet ytterligere, blant annet med hensyn på hvor stort problemet faktisk er, konsekvenser for kommunene og innbyggerne, og de samfunnsøkonomiske konsekvensene endringen vil ha.

Endringsforslag og konsekvenser

Kommunal garanti

En endring der selskapene ikke får en generell kommunal garanti for lån som en del av sin selskapsavtale vil innebære at alle lån må refinansieres. Kommunal garanti kan i utgangspunktet ikke gis til konkurranseutsatt virksomhet. Dersom det da heller ikke kan stilles direkte kommunale garantier i enkelte tilfeller vil dette i beste fall medføre en økning i lånerenten. Kommunene må sannsynligvis tilføre selskapene betydelig ny egenkapital.

For avfallssektoren som skal finansieres til selvkost vil dette innebære at gebyrene til husholdningene vil øke.

Det kan i mange tilfeller også stilles spørsmål om det vil være mulig å få lån uten kommunal garanti. Objektene det skal investeres i vil i noen tilfeller ikke ha noen verdi i seg selv, f.eks nedgravde rør til «avfallssug», og det kan derfor være vanskelig å stille pant for lånebeløpet. Konsekvensene vil kunne være at man ikke får lån til nødvendige investeringer.

Departementet påpeker at det fortsatt vil være mulig for kommunene å stille garanti for virksomheten til IKS-er som ikke driver økonomisk aktivitet. For avfallsselskapene vil dette likevel være problematisk særlig for behandlingsanleggene (deponier, forbrenningsanlegg) som har lagt til grunn at de permanent eller inntil kapasiteten fylles av husholdningsavfall også skal ta imot det som i dag er definert som næringsavfall.

Det er også en utfordring at veilederen til beregning av avfallsgebyr anbefaler at det legges inn kalkulatorisk rente for kapitalkostnader. Dette gir en skvis for låneopptak når forskjellen mellom den reelle renten og den kalkulatoriske renten er stor. Avfall Norge kjenner til at dette har ført til at avfallsselskap ikke har fått lånetilbud fra Kommunalbanken.

Behov for overgangsordning

Departementet foreslår en overgangsperiode på ett år før endringene trer i kraft. Dette er alt for kort tid med tanke på de økonomiske forpliktelsene kommunene har og de konsekvensene den foreslåtte endringen vil ha. I noen tilfeller er det tatt opp lån med fast rente og en restrukturering/konvertering av dette vil kunne innebære betydelig økte kostnader.

Overgangsordningen bør innebære at det aksepteres at allerede inngåtte låneavtaler videreføres. Avfall Norge har dokumentert at det er fare for at store investeringer må nedskrives hvis disse lånene må restruktureres¹.

Overgangsordningen må derfor ivareta at allerede inngåtte låneavtaler videreføres.

Konklusjon

Avfall Norge støtter initiativ i retning av et velfungerende marked på den delen av markedet som er konkurranseutsatt. Konsekvensene ved den foreslåtte lovendringen er likevel ikke utredet godt nok. Det er ingen oversikt over omfanget av IKS-er som tilbyr tjenester i et marked og det er heller ikke gjort noen vurderinger av de økonomiske konsekvensene endringsforslaget vil ha.

Forslaget kan medføre økte kostnader for husholdningene, og begrense/forsinke nødvendige investeringer og utbygging av tjenestetilbud.

Det vil muligens være mer hensiktsmessig å se på hvordan man kan regulere de områdene der det foregår forretningsmessig aktivitet.

For avfallssektorens del er det akseptert av ESA at håndtering av husholdningsavfall til selvkost er en «ikke-økonomisk tjeneste». Det innebærer at de foreslåtte endringene i loven ikke er nødvendige for IKS-er som kun håndterer husholdningsavfall, og kun vil bidra til økt administrasjon og økte kostnader for innbyggerne.

¹ Avfall Norge-rapport 3-2014: [Status for energiutnyttelse](#)

Med vennlig hilsen

Nancy Strand

Direktør