

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Vår sak: 068/2013/EH

Oslo, 01.07.2013

Høringsuttalelse – forslag om innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked

Avfall Norge vil med dette komme med uttalelse i forhold til Finansdepartementets utkast til endringer i skatteloven med sikte på å innføre skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked.

Våre hovedkommentarer er:

- **Av hensyn til konkurranseforhold og likebehandling er det hensiktsmessig at også kommuner har skatteplikt for den delen av virksomheten knyttet til avfallstjenester som ikke er lovpålagt.**
- **Vi ber departementet avklare hvorvidt kommunenes lovpålagte plikt til å ha tilgjengelig mottak for farlig avfall også for mindre bedrifter faller innenfor eller utenfor skatteplikten.**
- **Avfall Norge er enige i Finansdepartementet i at inntekter fra lovpålagt virksomhet (selvkostområdet) skal komme innbyggerne til gode, og herunder ikke skattlegges. Dette er i henhold til dagens praksis for interkommunale avfallsselskaper og vil sikre en likebehandling uavhengig av hvordan kommunene har valgt å organisere avfallshåndteringen.**
- **Vi ber om at departementet gir nærmere veiledning for hvordan åpningsbalanser skal fastsettes, og også hvordan de skattemessige og driftsmessige forholdene skal innarbeides i kommuneregnskapet.**
- **Tiden kommunene gis for å tilpasse seg det nye regelverket er for kort. Vi ber om at kommunene får bruke 2014 til nødvendige arbeider, og at loven trer i kraft 1.1.2015.**
- **Det arbeides parallelt med flere endringer av regelverk som vil ha innvirkning for avfallssektoren. Vi ber om at de aktuelle etater og departementer koordinerer arbeidet slik at man får et helhetlig regelverk.**

Bakgrunn

Finansdepartementet har sendt ut forslag til innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked på høring.

Forslaget vil innebære at kommuner blir skattepliktige for inntekter fra avfallshåndtering som utføres i et marked.

Bakgrunnen for forslaget er at ESA (EFTAs overvåkingsorgan) i februar 2013 uttalte at skattefritak for kommuner kan innebære ulovlig offentlig støtte dersom kommunen driver avfallshåndtering som ansees som økonomisk aktivitet. ESA anbefaler at alle kommunale avfallsaktører som tilbyr kommersielle tjenester i markedet bør være forpliktet til å betale skatt, uavhengig av hvordan de er organisert.

Bakgrunn for hvorfor kommunene og avfallsselskapene driver økonomisk virksomhet

De aller fleste kommuner og interkommunale selskaper driver i dag noen form for økonomisk virksomhet. Grunnene til dette kan være mange, men en hovedgrunn er at kommunene i lovverket også er pålagt plikter som ikke omfatter husholdningsavfall og at kommunene tar et samfunnsansvar ved å tilby avfallstjenester der det ikke eksisterer andre tilbud, eksempelvis:

- Avfallsforskriftens kapittel 11 om farlig avfall §11-10 om kommunens ansvar: *Kommunen skal sørge for at det eksisterer et tilstrekkelig tilbud for mottak av farlig avfall fra husholdninger og virksomheter med mindre mengder farlig avfall i kommunen (veiledning 99:02). Plikten er begrenset til mottak av inntil 400 kg farlig avfall totalt pr. år pr. avfallsbesitter.*
I utkast til revidert forskrift økes kommunens mottakspflicht til 1000 kg farlig avfall pr. år pr. avfallsbesitter.
- Avfallsforskriftens kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter, §1-7: *Kommunen skal også ta imot EE-avfall som er næringsavfall, men kan kreve vederlag for mottaks og lagringskostnader.*
- Kommunene vil i noen tilfeller ta med næringsavfall på ordinære innsamlingsruter. Det kan være flere grunner til dette for eksempel at det ikke eksisterer kostnadseffektive løsninger for dette avfallet i markedet.
- Kommunene tar imot næringsavfall på sine gjenvinningsstasjoner. I tettbygde strøk finnes det kanskje alternativer for små bedrifter, men ikke alle steder.

Flere kommuner opererer også i næringsmarkedet der det eksisterer alternativer. Grunnen til dette er nok i hovedsak historisk betinget. Frem til 2004 hadde kommunene også ansvar for avfall fra næring som i «art og mengde» var likt husholdningsavfall. Når lovendringen kom fortsatte man å opprettholde et tilbud til de «kundene» man hadde før lovendringen.

Kommentarer til Finansdepartementets utkast.

Selve skatteplikten – behov for avklaringer

Avfall Norge har forståelse for at det fra Finansdepartementets side er behov for å tilpasse regelverket slik at kommuner som tilbyr avfallstjenester i et marked har like vilkår som andre aktører i markedet, uavhengig av hvordan man har organisert avfallstjenestene.

Vi er imidlertid usikre på hvorvidt ny §2-5, bokstav c, innebærer at også kommunenes lovpålagte plikt til mottak av farlig avfall og EE-avfall omfatte av skatteplikt eller ikke. Dette ber vi Finansdepartementet avklare i god tid før endringen i skatteloven trer i kraft.

Det bes videre om en redegjørelse av hvordan kommunene skal finansiere et eventuelt underskudd på disse lovpålagte pliktene uten at det skal være snakk om offentlig støtte. F.eks. setter avfallsforskriften kapitel 14 en maksimal pris for levering av isolerglassruter.

Priser og gebyrer vedtas av kommunestyret i forbindelse med budsjettbehandlingen. For å unngå underskudd pga. manglende næringsavfall, kan det være nødvendig å følge markedet og justere prisene gjennom året. Hvordan kan slike justeringer behandles på en smidig måte i en kommune?

Hvilke inntekter er skattepliktige?

Finansdepartementets legger til grunn at omsetning av sluttprodukter som stammer fra håndteringen av lovpålagt avfall skal tilordnes selvkostberegningen og således ikke skattlegges. Vi forutsetter at sluttprodukter i dette tilfellet er materialer som selges videre til materialgjenvinning og produsert fjernvarme, strøm eller biogass. Dette vil innebære at inntektene fra sluttproduktene vil komme innbyggerne til gode gjennom reduserte avfallsgebyrer.

Skattedirektoratet har i uttalelse fra 23. april 2013 slått fast overfor interkommunale selskaper at «Etter en fornyet vurdering ser Skattedirektoratet det nå slik at håndtering av kommunens eget husholdningsavfall omfatter hele verdikjeden fra innsamling, sortering, lagring til gjenvinning, energi, strøm og varme. Slik avfallshåndtering vil etter sin art falle inn under skattefritaket i skatteloven § 2-32.» Dette er den praksis interkommunale avfallsselskaper har benyttet til nå. Forslaget fra finansdepartementet vil således bidra til lik praksis for kommunene og bidra til likebehandling uavhengig av hvordan kommunene har valgt å organisere sitt lovpålagte ansvar for håndtering av husholdningsavfall.

Overgang til skatteplikt

Ved overgang til skatteplikt vil det være behov for å fastsette skattemessige inngangsverdier for eiendeler som skal inngå ved beregning av inntekten. Som departementet riktig påpeker vil det være mulig å finne eiendelenes historiske kostpris. Det som vil være utfordringen for flere av kommunene vil være å definere hvor stor andel av eiendelen som skal tilordnes næringsvirksomheten og hvor stor andel som skal tilordnes selvkost/husholdningsdelen. I de fleste tilfeller er det her snakk om anleggsmidler til felles benyttelse. Et eksempel er en miljøstasjon som benyttes til både næring og husholdning. Et år er kanskje næringsdelen 28%, neste år 41%.

En gjennomgang av alle anleggsmidler med etablering av fordelingsnøkler vil være et omfattende arbeid for de kommunene det her gjelder. Det knytter seg også spørsmål knyttet til hvordan de skattemessige og regnskapsmessige forholdene skal innarbeides i kommuneregnskapet. Det er her behov for nærmere veiledning fra departementets side, noe som også Norges kommunerevisorforbund påpeker i sin høringsuttalelse.

Regelverket de skal følge vil ikke være klart før tidligst høsten 2013. Når man ser på omfanget av arbeidet som skal gjøres i kommunene vil det være svært liten tid til å få gjennomført etablering av skattemessige inngangsverdier og fordelingsnøkler på en god måte. Vi ber derfor om at kommunene gis tilstrekkelig tid til å vurdere konsekvensene av det nye regelverket og at det ikke trår i kraft før inntektsåret 2015.

Flere endringer i regelverket.

Regelverket for beregning av avfallsgebyrer og herunder også fordeling av inntekter/utgifter på næringsvirksomhet/selvkostvirksomhet er under revisjon.

Kommunal- og regionaldepartementet har hatt nye retningslinjer for beregning av selvkost på høring, Klima- og forurensningsdirektoratet arbeider med å forskriftsfeste beregning av kommunale avfallsgebyrer, og på toppen av dette kommer endringen av Skatteloven. Dette regelverk omhandler viktige prinsipper for hvordan regnskapet innen avfallssektoren skal føres, og vi ser det som svært viktig at alt regelverket er på plass i god tid før ikrafttredelse. Det er også viktig at myndighetene her koordinerer godt seg imellom, slik at vi får et helhetlig regelverk. Dette mener vi også taler for at det nye regelverket ikke bør tre i kraft før regnskapsåret 2015.

Med hilsen
Avfall Norge



Henrik Lystad
Konstituert direktør