



KONKURRANSE-
TILSYNET
The Competition Authority

adlegg

Mottaker
Fornyings-, administrasjons- og
kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0369-2

Saksbehandler: Birgitte Brevik
Saksansvarlig: Ingrid Kjeldstad Gullaksen

Dato: 19.06.2013

Svar på høring - forslag om innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev av 24. april 2013 fra Finansdepartementet, samt e-post fra Fornyings-, administrasjon- og kirkedepartementet av 12. mai 2013, med vedlagt forslag til endringer i lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven). Endringsforslaget går ut på å innføre skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked. Høringsfristen er satt til 1. juli 2013.

Kort beskrivelse av høringsforslaget

Ifølge høringsbrevet innebærer forslaget at kommuner, herunder etater/avdelinger og kommunale foretak, blir skattepliktige for inntekter fra avfallshåndtering som utføres i et marked, det vil si de tilfellene hvor kommunen håndterer husholdningsavfall fra andre kommuner og næringsavfall. Endringsforslaget omfatter ikke de tilfeller hvor kommunen håndterer husholdningsavfall fra egne innbyggere, som er lovpålagt etter forurensningsloven. Finansdepartementet foreslår også en overgangsregel for fastsetting av skattemessige inngangsverdier ved overgang til skattepliktig regime.

Kommuner som utfører avfallshåndteringstjenester i et marked, utøver ifølge høringsnotatet denne aktiviteten skattefritt i dag. Private aktører og kommunalt eide avfallsselskaper er derimot i utgangspunktet skattepliktige etter skattelovens alminnelige regler. Formålet med forslaget er å hindre konkurransevridding mellom kommuner og andre private og kommunalt eide avfallsselskaper som utfører avfallshåndteringstjenester i et marked. Videre vil forslaget sikre at norske regler er i overensstemmelse med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte.

Bakgrunnen for forslaget er at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i brev av 20. mai 2011 foreløpig vurderte finansieringen av norske kommunale avfallsaktører til å være offentlig støtte i strid med EØS-avtalen artikkel 61 (1). I vedtak av 27. februar 2013 foreslo ESA formålstjenlige tiltak, som etter ESAs vurdering vil bringe det norske regelverket i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Norske myndigheter har i brev til ESA av 25. mars 2013 uttalt at de aksepterer ESAs forslag til formålstjenlige tiltak.

De foreslåtte formålstjenlige tiltakene var at kommunale avfallsaktører burde forpliktes til å føre adskilte regnskap for den lovpålagte oppgaven og annen avfallsaktivitet, samt at det

burde sikres at faste kostnader fordeles forholdsmessig mellom lovpålagt aktivitet og økonomisk avfallsaktivitet. Videre burde det sikres tilfredsstillende kontroll med at regelverket for beregning av avfallsgebyr overholdes. Det burde også sikres at kommunale avfallsselskap ikke selv fastsetter avfallsgebyret, men at fastsettelsen er forankret sentralt i kommunen. Til slutt burde alle kommunale avfallsaktører som tilbyr kommersielle tjenester i markedet være forpliktet til å betale skatt, uavhengig av hvordan de er organisert.

Dette høringsforslaget er et ledd i oppfølgingen av de formålstjenlige tiltakene som ble foreslått av ESA.

Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF) har i tillegg fått i oppgave å utforme forslag til nye regler om beregning av avfallsgebyr i avfallsforskriften, samt å foreslå endringer i veilederen om beregning av avfallsgebyr. Forslag til nye regler og revidert veileder vil ifølge høringsnotatet bli sendt på offentlig høring i løpet av 2013.

Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet er opptatt av at konkurransen i markedet mellom offentlige og private aktører skjer på mest mulig like vilkår. Det vil bidra til sunne konkurranseforhold og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Innføring av skatteplikt for alle aktørene ser vi på som positivt i denne sammenheng, og vi støtter derfor det foreslåtte endringsforslaget om innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked. Samtidig vil vi nevne viktigheten av at overgangsregelen for fastsetting av skattemessige inngangsverdier blir slik at man sikrer at verdiene ikke blir kunstig lave.

De øvrige foreslåtte formålstjenlige tiltakene er etter Konkurransetilsynets vurdering også positive, da vi mener de vil bidra til å hindre krysssubsidiering og konkurranseskadelig atferd. Vi ser derfor frem til høringen fra KLIF om forslag til nye regler om beregning av avfallsgebyr i avfallsforskriften, samt revidert veileder.

Bakgrunnen for Konkurransetilsynets vurdering er at vi i løpet av de siste årene har mottatt en del henvendelser og klager fra private aktører i avfallsmarkedet som mener konkurransesituasjonen er vanskelig fordi de må konkurrere med offentlige avfallsselskaper som har virksomhet både innenfor skjermet marked (husholdningsavfall) og konkurranseutsatt marked (næringsavfall og anbud på husholdningsavfall). Denne kombinasjonen av virksomhet innenfor skjermet marked og konkurranseutsatt marked kan muliggjøre krysssubsidiering mellom monopoldel og næringsdel, samt konkurranseskadelig underprising i det konkurranseutsatte markedet. Det har i klager vært hevdet at det offentlige avfallsselskapet har tatt en så lav pris i det konkurranseutsatte markedet at de private aktørene ikke har kunnet konkurrere, og at det offentlige avfallsselskapet har tatt inn igjen tapet ved å sette en høyere pris (avfallsgebyr) i den delen av virksomheten de ikke har konkurranse.

Konkurransetilsynet mener at det i utgangspunktet er positivt at offentlige selskaper konkurrerer med private selskaper. Det kan bidra til at den offentlige bedriften utnytter sine ressurser bedre, for eksempel ved å utnytte kapasitet som ellers ville stått ledig, noe som kan komme alle dets kunder til gode. Lave priser der hvor det offentlige selskapet møter konkurranse er ikke i seg selv ulovlig, men tvert imot en legitim respons på konkurransen fra private selskaper om å vinne kunder. Men dersom den offentlige aktøren setter en så lav pris at private aktører ikke er i stand til å konkurrere, og konkurransen i markedet således begrenses, kan det være misbruk av dominerende stilling og dermed forbudt i henhold til konkurranseloven § 11.

Konkurransetilsynet mener at økt transparens og et tydeligere selskapsmessig skille mellom monopoldel og næringsdel kan redusere muligheten for kryssubsidiering, samt bidra til å hindre ulovlig underprising. Da underprising er vanskelig å avdekke, bør en vurdere å organisere offentlig virksomhet på en måte som reduserer mulighetene for en slik atferd.¹ En strengere regulering av avfallsgebyret, et tydeligere skille mellom monopoldel og næringsdel, samt tilfredsstillende kontroll med at regelverket overholdes er derfor tiltak som er i tråd med vårt syn.

Kort oppsummert støtter Konkurransetilsynet det foreslåtte endringsforslaget om innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked, og vi imøteser høringsforslag fra KLIF om endringer i regelverk og veileder for beregning av avfallsgebyr.

Med hilsen



for
Ingrid Kjeldstad Gullaksen (e.f.)
avdelingsdirektør

¹ Sak 2004/980 - Konkurranseloven § 9 første ledd e) – påpekning av konkurransebegrensende virkninger av dagens organisering av BIR AS og anbudsregimet – 10.10.2005. Se også Von der Fehr *et al.*, 2005, *På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak*, rapport 1/2005 i Konkurransetilsynets skriftserie.