

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
(elektronisk innsendelse)

Hamar, 12.04.2019

Vår ref.: 509.186/47/2019/ISE

Høringsuttalelse – forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift

Forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift er viktig for kommuner og kommunalt eide selskap/samarbeid som eier vann- og avløpsanlegg og leverer vann- og avløpstjenester til husstander og næringsliv. Dette er en kapitaltung virksomhet, med behov for store investeringer de kommende årene. Forskriftens forslag til nye avskrivningsregler har også konsekvenser for abonnentene, som skal finansiere det store investeringsbehovet gjennom vann- og avløpsgebyrene.

Norsk Vann er positive til at departementet viderefører dagens regulering av hvordan drift (vedlikehold) og investering (vesentlige og varige påkostninger) skal føres i regnskapet.

Vi vil understreke at forskriften bør gi kommuner og selskap den nødvendige fleksibiliteten for å kunne levere tilfredsstillende vann- og avløpstjenester også i fremtiden.

Vi støtter forslaget § 3-4 første ledd, om at anleggsmidler skal avskrives planmessig over den utnyttbare levetiden. Vi er videre enige i at dagens sjablongmessige avskrivningstider erstattes med maksimale avskrivningstider. Kommunenes behov for å investere i store anlegg, tilsier at hensynet til å ha korte avskrivningstider for å unngå høy lånegjeld, må balanseres mot behovet for å utjevne kostnadene mellom dagens og fremtidens gebyrbetalere. Norsk Vann foreslår på bakgrunn av dette at maksimal avskrivningstid for renseanlegg (vannbehandlingsanlegg og avløpsrenseanlegg) økes fra 20 år til 40 år.

Norsk Vann mener det er positivt at det gis mulighet for å dekomponere større varige driftsmidler. Samtidig er det viktig at eksempelvis etablering av et varig fjellanlegg, som del av utbyggingen av et renseanlegg kan avskrives over lengere tid. Lengere avskrivningstider vil i større grad harmonere med generasjonsprinsippet.

Norsk Vann* viser til departementets høringsbrev av 19.12.2018 med forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift.

I forslaget til § 2-3 presiserer departementet hvordan drift (vedlikehold) og investering (vesentlige og varige påkostninger) skal føres i regnskapet:

«Utgifter til vedlikehold av varige driftsmidler regnes som utgifter til drift. Utgifter til vesentlige og varige påkostninger regnes som utgifter til investeringer i anleggsmidler».

Forskriftsforslaget viderefører dagens regulering av hvordan drift og investering skal føres. Forskriftsforslaget innebærer ingen endring i hva som regnes som vedlikehold og hva som regnes som påkostninger på eksisterende driftsmidler. Dette betyr at skillet fortsatt må praktiseres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk, GKRS 4, slik at kommuner og selskap kan driftsfinansiere ledningsfornyelsen, på samme måte som i dag.

Departementet foreslår i § 3-4 at anleggsmidler som har begrenset utnyttbar levetid, skal avskrives planmessig over den utnyttbare levetiden. Dette innebærer at avskrivningstiden skal fastsettes etter en konkret vurdering, og ikke etter en fast sjablong. Avskrivningen må ikke nødvendigvis være lineær. Departementet er opptatt av at avskrivningstiden (og dermed avdragstiden på lån) ikke skal bli for lang. Forskriften foreslår derfor maksimale avskrivningstider på ulike typer varige driftsmidler, som tilsvarer dagens sjablongmessig avskrivningstider. Departementet har ikke funnet sterke grunner for å gjøre endringer, men ber om innspill på om det er hensiktsmessig å justere disse.

Departementet foreslår videre at det åpnes for dekomponering av større varige driftsmidler. Det vil si at eiendelen (typisk et bygg/anlegg) deles i større komponenter og at de ulike komponentene kan avskrives hver for seg ut fra levetiden på den enkelte komponent. Ved dekomponering foreslår departementet at gjennomsnittlig avskrivningstid for de ulike delene av eiendelen, ikke skal være lenger enn den maksimale avskrivningsperioden som gjelder for eiendelen uten dekomponering. Dette skal bidra til liket i kravet til minimumsavdraget, uavhengig av om eiendeler dekomponeres.

Nedenfor beskriver vi våre medlemmers utfordringer og kommer med innspill til de forslagene som er særlig relevante for dem.

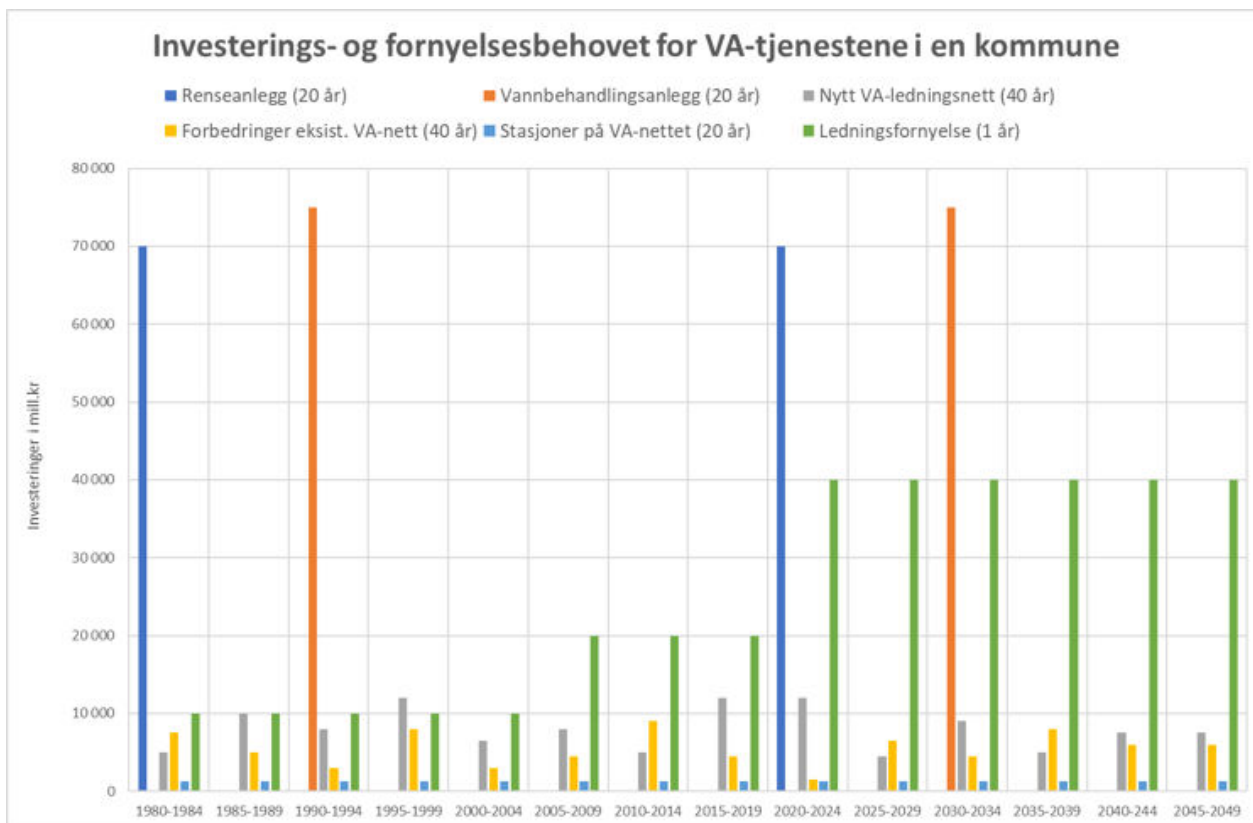
Store behov for investering og fornyelse

Kommuner og kommunalt eide selskap står ovenfor store behov for å investere i nye vann- og avløpsanlegg for å møte ventet befolkningsvekst, innfri stadig strengere kvalitets- og sikkerhetskrav, samt tilpasse infrastrukturen til et endret klima. I tillegg er det nødvendig å ta igjen et vedlikeholdsetterslep på vann- og avløpsledningene, som følge av for lave investeringer over mange år.

Norsk Vann har beregnet investeringsbehovet i sektoren til ca. 280 mrd. kroner fram til 2040, ut fra dagens enhetskostnader, metoder og organisering**. Ledningsfornyelse utgjør over 180 mrd. kroner av dette. Øvrige investeringsbehov knytter seg blant annet til nødvendig fornyelse avløpsrensaneanlegg og sikring av god alternativ vannforsyning.

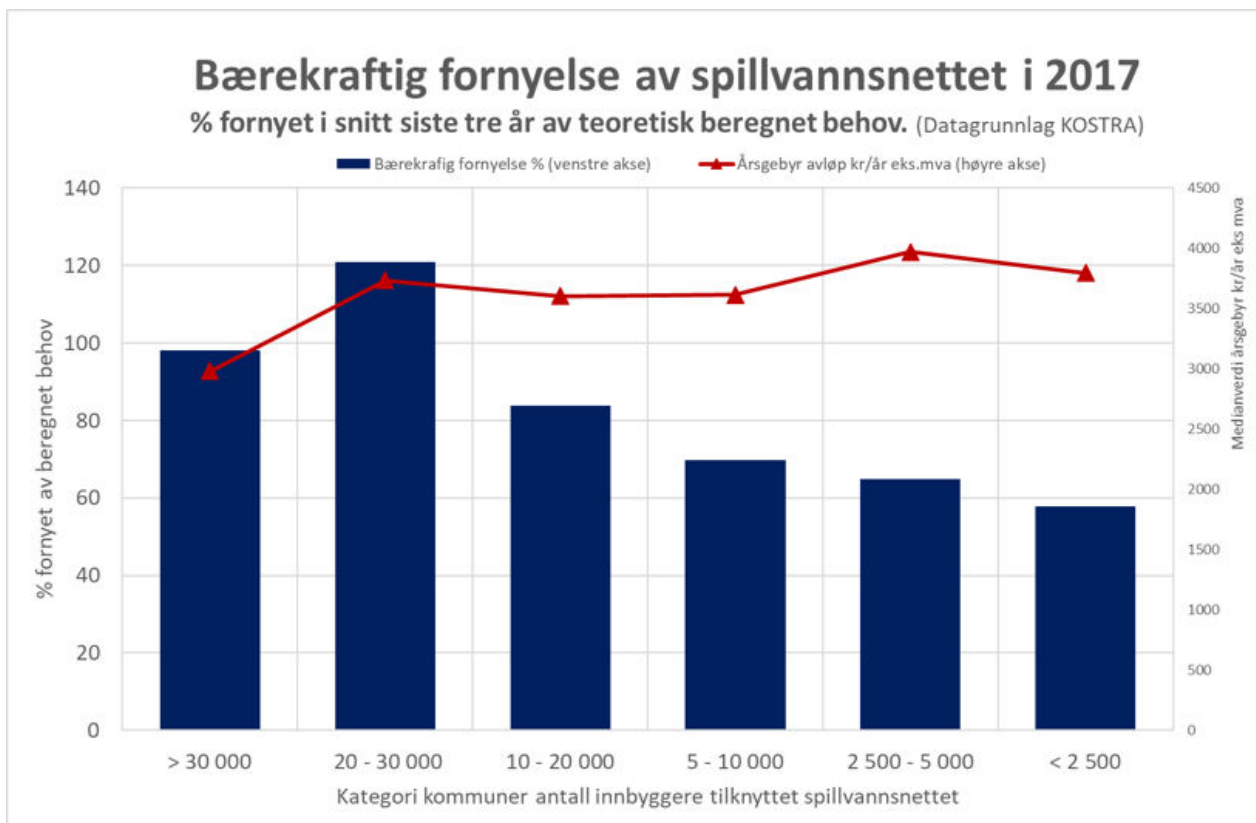
Vann- og avløpssektoren er den største sektoren i kommunene som finansieres med gebyrer, basert på selvkostprinsippet. Total selvkost for vann- og avløpstjenestene var i 2017 på 14,4 mrd. kroner, hvorav andelen kapitalkostnader i snitt utgjorde 33 %. Investeringene i vann- og avløpsanlegg var i 2017 på ca. 8.9 mrd. kroner. Gjelden for vann- og avløpssektoren i kommunene er basert på selvkostberegningene kalkulert til ca. 80 mrd. kroner. Dette utgjør ca. 15 % av den samlede kommunale gjelden på ca. 600 mrd. kroner. For en så stor og kapitalkrevende sektor, har bestemmelsene i budsjett- og regnskapsforskriften vesentlig betydning. Hvordan avskrivninger beregnes, får eksempelvis store konsekvenser for beregningen av kapitalkostnader innenfor selvkostområdet, og dermed også for hva abonnentene må betale i gebyr.

Figuren nedenfor viser profilen for investeringer og ledningsfornyelse i en typisk norsk kommune. Større investeringer i anlegg for vannbehandling og avløpsrensing, gjøres ifølge KOSTRA gjennomsnittlig hvert 30. til 40. år, men det kan også gå betydelig lengre tid mellom disse investeringene. Ledningsfornyelsen ligger vanligvis på et jevnt årlig nivå. Øvrige investeringer varierer fra år til år.



Det estimerte behovet for ledningsfornyelse innebærer at kommunene i gjennomsnitt må øke ledningsfornyelsen med 60 %, sammenlignet med dagens nivå. Dette betyr en nominell årlig vekst i gebyrene på 4 % i snitt, eller en dobling av gebyrene fram til 2040.

Figuren nedenfor viser at mindre kommuner har lav fornyelse av spillvannsledninger sett opp mot beregnet bærekraftig behov. I disse kommunene vil det trolig være vanskelig å vedta gebyrøkning til inndecking av ledningsfornyelse, fordi mange små kommuner allerede har et høyt gebyrnivå.



Skille mellom drift og investeringer

Norsk Vann er positiv til at departementet viderefører dagens regulering av hvordan drift (vedlikehold) og investering (vesentlige og varige påkostninger) skal føres i regnskapet. Forskriftsforslaget inneholder ingen endring i hva som regnes som vedlikehold og hva som regnes som påkostninger på eksisterende driftsmidler. Dette innebærer at skillet fortsatt må praktiseres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk, GKRS 4, slik at kommuner og selskap fortsatt kan driftsfinansiere ledningsfornyelsen, på samme måte som i dag.

Avskrivning av anleggsmidler

Norsk Vann er positiv til at regelverket for avskrivninger endres, slik at kommuner kan vurdere avskrivningstiden i samsvar med reell levetid. Samtidig mener vi det vil være hensiktsmessig å angi maksimale avskrivningstider, for å hindre for stor gjeldsoppbygging i kommunene.

Tabellen nedenfor viser et anslag på vanlig levetid for anleggsmidlene og forskriftsforslaget til maksimale avskrivningstider. Det går frem at den reelle levetiden er betydelig lengere enn de

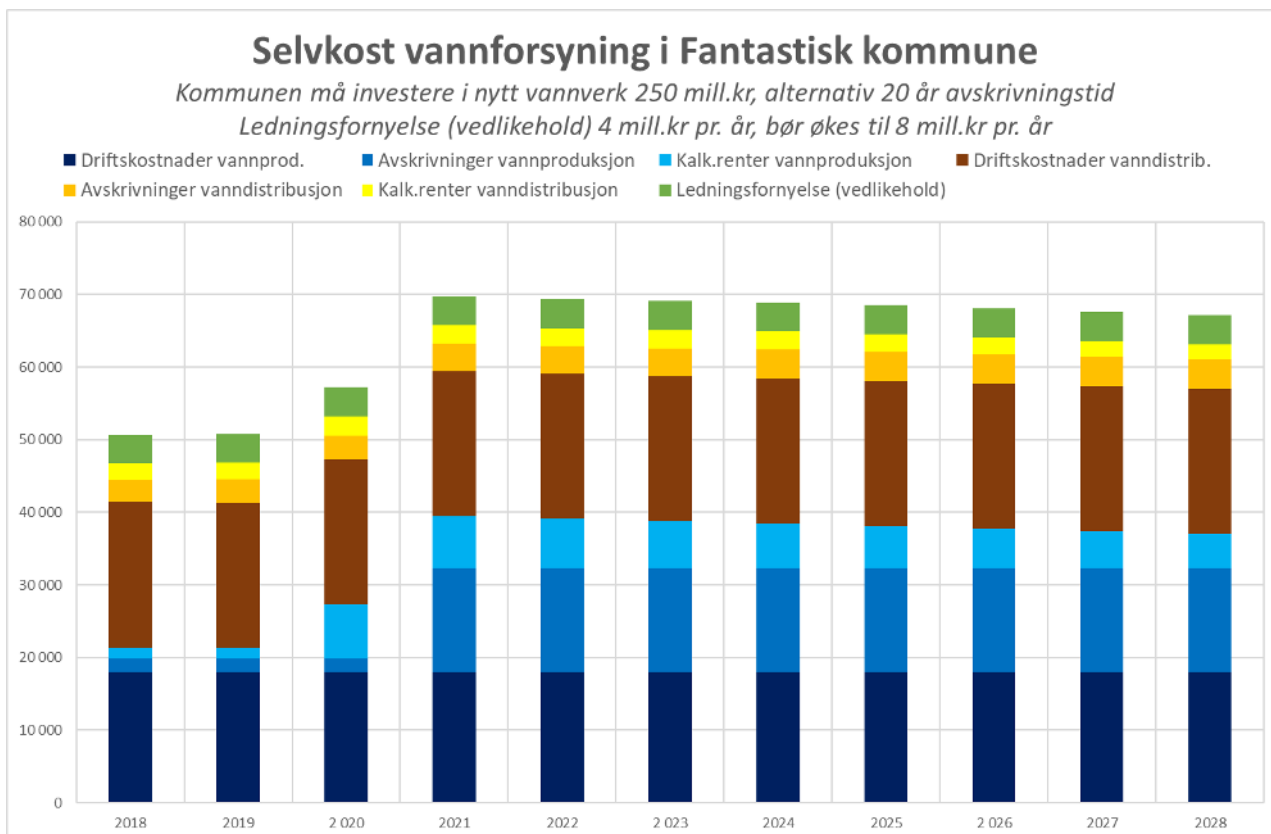
maksimale avskrivningstidene som foreslås.

Anleggsmiddel	Kvalitet	Vanlig levetid	Forskriftsforslag til maksimale avskrivningstider
Vann- og avløpsledninger	God	> 100 år	40 år
	Dårlig	30 – 50 år	40 år
Høydebasseng	Vanlig	> 40 år*	20 år
Pumpestasjoner vann		50 år*	20 år
Pumpestasjoner avløp		> 40 år*	20 år
Vannbehandlingsanlegg		> 20 - 30 år* **	20 år
Avløpsrenseanlegg		> 20 - 30 år* **	20 år
*) Store deler av anlegget kan ha vesentlig lengre levetid			
**) På grunn av teknologisk utvikling og skjerpede krav kan vesentlige deler av anleggene få mindre levetid enn 20 år			
Kilde: NV 210/2015 Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren, Tabell 6.9, ref. Gunnar Mosevoll 2014.			

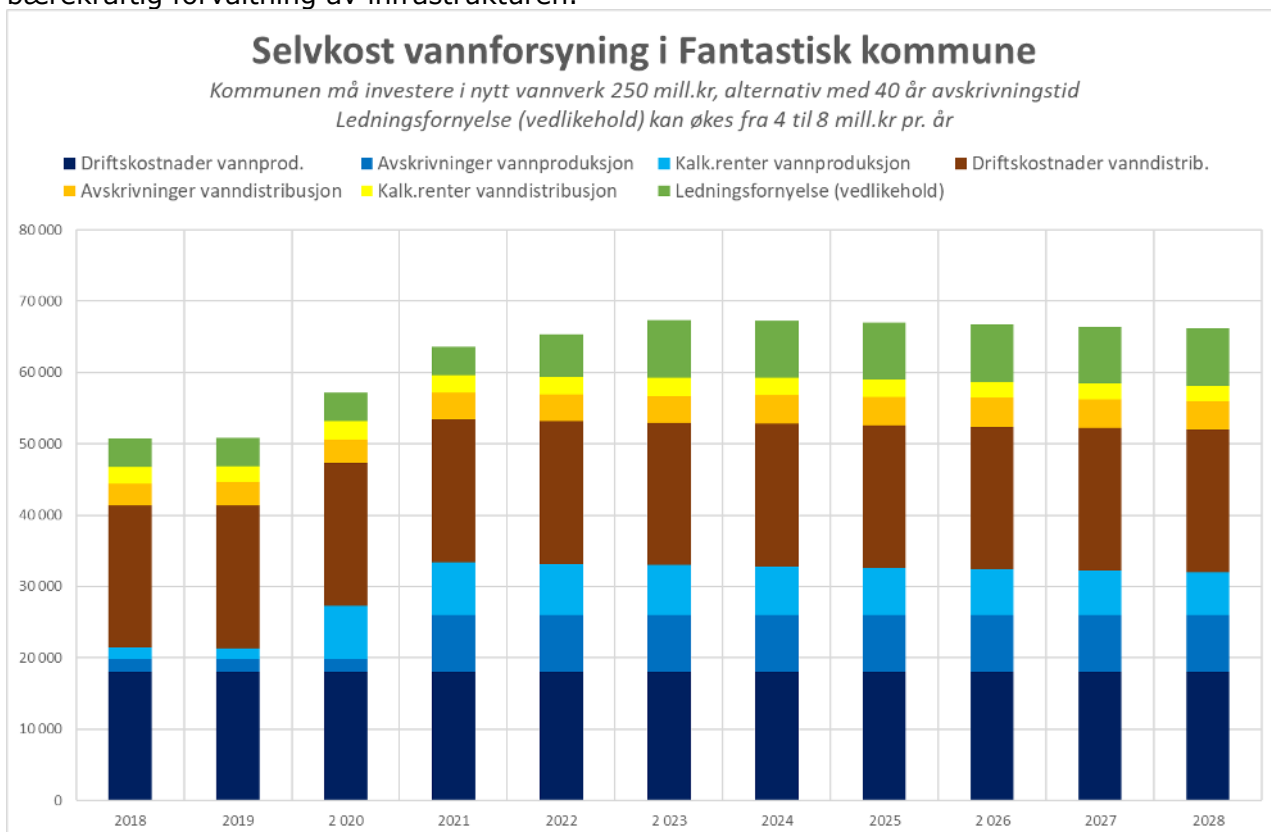
Det er lønnsomt å bygge ledningsnett med en levetid på mer enn 100 år. Ved nyanlegg er det eksempelvis mulig å øke levetiden fra eksempelvis 50 til 100 år, ved å velge dyrere rør og bedre kvalitet på anleggsarbeidet. Etter dagens regelverk skal investeringer i ledningsnett avskrives over 40 år. Ledningsnett kan dermed ha en levetid opp til 60 år etter at anleggene er ferdig avskrevet. Selv om det er et stort avvik mellom levetid på vann- og avløpsledninger og avskrivningstiden, mener Norsk Vann at maksimal avskrivningstid på 40 år bør opprettholdes. Kommunene investerer fortløpende i vann- og avløpsledningene og behovet for å utjevne virkningen av disse investeringene er derfor begrenset.

Vi mener imidlertid at de maksimale avskrivningstidene som foreslås for prosessanleggene må økes. Dagens forholdsvis korte avskrivningstid på prosessanlegg på 20 år, kan være utfordrende. Investeringen gir en kraftig økning i kapitalkostnadene, selvkost og gebyr de første årene etter at den er foretatt. Et allerede høyt gebyrnivå i en kommune kan da medføre at nødvendig ledningsfornyelse og andre investeringer utsettes. Norsk Vann mener derfor det er behov for å øke den foreslåtte maksimale avskrivningstiden på slike anlegg, der det åpenbart ikke er samsvar mellom anleggsmidlenes reelle levetid og den maksimale avskrivningstiden. Med en avskrivningstid på 20 år vil disse anleggene være fullt ut avskrevet lenge før reelle levetid skulle tilsi. Dette innebærer at innbyggerne i en periode på flere tiår verken blir belastet med avskrivninger eller kalkulatorisk rente, før en i forbindelse med en investering i nytt prosessanlegg opplever en kraftig økning i vann- og avløpsgebyrene. En lengere avskrivningstid vil dempe noe av denne effekten. Det samme vil mulighet for å bygge opp investeringsfond. Vi vil komme tilbake til denne sammenhengen i vår høringsuttalelse til forslaget om selvkostforskrift.

Figuren nedenfor viser hvordan selvkost kan øke som følge av en investering i vannbehandlingsanlegg på 250 mill. kroner med avskrivningstid på 20 år. Selvkost øker fra ca. 51 mill. kroner til ca. 70 mill. kroner i løpet av 2 år, dvs. med ca. 40%. Kommunens ledningsfornyelse ligger på 4 mill. kroner pr. år, men behovet tilsier at fornyelsen må doubles. Dette er krevende å få gjennomført, fordi det vil kreve en ytterligere gebyrøkning.



Figuren nedenfor viser hvordan selvkost påvirkes dersom det nye anleggets avskrives over 40 år som vil være mer i samsvar med vannbehandlingsanleggets faktiske levetid. Selvkost øker da fra 51 mill. kroner til 63,6 mill. kroner, dvs. «bare» 25 %. Det gir en mulighet til å også øke ledningsfornyelsen i tråd med behovet fra 4 mill. kr til 8 mill. kr pr. år som betyr en mer bærekraftig forvaltning av infrastrukturen.



Norsk Vann mener ut fra dette, at den maksimale avskrivningstiden i § 3-4 første ledd bokstav c) bør økes fra 20 til 40 år for renseanlegg (vannbehandlingsanlegg og avløpsrenseanlegg). Dette er store «punkt-investeringer» som kan gi store utslag på gebyrene. En økning til 40 års avskrivning vil også føre til at kommunene får samme praksis for avskrivninger som de interkommunale selskapene som fører regnskap etter regnskapslovens regler.

Med den foreslåtte dekomponeringen av anleggene, vil kommunene kunne vurdere hvilke deler av anlegget som bør avskrives over 40 år og hvilke deler som har en kortere levetid og dermed bør avskrives raskere. I enkelte tilfeller kan de største kostnadene knyttet til nye rense-/behandlingsanlegg bestå av fjellarbeider og utsprenging av fjellhaller og en mindre del selve prosessanlegget med vesentlig lengere levetid enn 20 år. En dekomponering av slike elementer bør derfor ha en lengere levetid enn det som nå er foreslått. Norsk Vann mener fjellanlegg bør behandles mer som tomter med en avskrivning på 50 år, fordi dette vil harmonere bedre med generasjonsprinsippet.

Norsk Vann ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon for nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Yngve Wold
Kst. direktør

Ida Stabo-Eeg
Controller

** Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å arbeide for bærekraftig utvikling, sikre bransjen gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide selskaper, kommunenes driftsassistanser og noen private samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 370 kommuner med ca. 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*

*** Norsk Vanns beregninger av bransjens investerings behov og frem mot 2040 med tilhørende gebyrkonsekvenser baserer seg på beregninger utført med basis i tilgjengelig statistikk og foreliggende hovedplaner og økonomiplaner fra et utvalg av Norske kommuner. SSBs KOSTRA nøkkeltall for vann- og avløpsbransjen, samt befolkningsstatistikk, utgjør en hoved kilde for data om dagens anlegg, kostnader, gebyrer og befolkningsvekst. Vannbransjens eget datasystem for tilstandsvurdering av vann og avløpsanleggene, bedre VANN, er det andre viktige statistikkgrunnlaget.*