

Høringsuttalelse – forslag til forskrift om selvkost

Kommuner og selskap har behov for å gjennomføre store investeringer og fornyelser av infrastrukturen for vann og avløp de kommende årene. Samtidig er stabile og forutsigbare gebyrer viktig for huseiere og næringsliv som mottar vann- og avløpstjenester. Mange kommuner har allerede et høyt gebyrnivå. I disse kommunene kan det være vanskelig å få tilslutning til nye investeringer som medfører ytterligere gebyrvækst. For bedre å legge til rette nødvendige investeringer, må selvkostregelverket utformes slik at gebyrene kan økes gradvis.

Kapitalkostnader utgjør rundt 35 % av kommunenes selvkostgrunnlag og er et vesentlig element når kommuner vurderer tiltak for å oppnå et mest mulig stabilt gebyrnivå. Dette er spesielt viktig i forbindelse større investeringer i nye prosessanlegg. Regelverket må legge til rette for langsiktig planlegging, med større fleksibilitet i forhold til avsetning og bruk av driftsfond. Videre kan det være hensiktsmessig å åpne for at kommuner og selskaper skal kunne avsette midler i investeringsfond.

Selskap som kun produserer selvkosttjenester har begrensede frie midler til kostnadsdekning utover selvkost. Styret er selskapets organ og ikke en del av den politiske behandlingen. Selskap bør derfor kunne føre kostnadene knyttet til styret som en del av selvkostregnskapet.

Kommuner og selskaper bør få anledning til å korrigere for tidligere års feil i selvkostberegningen, også der dette er til ugunst for abonnentene.

Det kan bli problematisk for enkelte selskap hvis adgangen til å benytte faktisk rentekostnad fjernes. Det vil derfor være hensiktsmessig å åpne for at selvkostberegningene i spesielle tilfeller kan samsvare med de faktiske finanskostnadene.

Norsk Vann* viser til departementets høringsbrev av 04.04.2019 med forslag til nye forskrifter til kommunelovens økonomibestemmelser, herunder en egen forskrift til kommuneloven § 15-1 om selvkost.

Forskriften regulerer hvordan samlet selvkost beregnes. Forslaget er i all hovedsak en forskriftsfesting av det som i dag er fastsatt som Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester i rundskriv H-3/14. Ved at retningslinjene nå fastsettes som forskrift, blir de bindende for kommuner og selskap som reguleres av kommuneloven § 15-1. Forslaget inneholder samtidig enkelte oppmykninger fra rundskrivet, eksempelvis at kommunene etter forslaget selv kan velge om avskrivningstiden skal settes lik perioden som er

benyttet i årsregnskapet. En annen endring er at en forholdsmessig andel av kostnadene til administrativ ledelse kan inngå i selvkost.

Reglene om hvilke tiltak og tjenester som kan finansieres gjennom vann- og avløpsgebyr, samt hvordan gebyrene skal utmåles i enkeltsaker er gitt i forurensningsforskriften § 16-1.

Ny forskrift vil gjelde for beregningen av samlet selvkost for 2020.

Som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene i den norske vannbransjen, vil Norsk Vann med dette komme med innspill til høringsforslaget. Vår høringsuttalelse er basert på en høringsprosess i tett dialog med våre medlemmer. Norsk Vann arrangerte et høringsmøte med deltagere fra kommuner og selskap 26. april 2019, med påfølgende e-postutvekslinger.

For bakgrunnsinformasjon om bransjen viser vi til vår høringsuttalelse til kommuneloven § 15-1, vår nylig innsendte høringsuttalelse av 12.04.2019 til forskrift om budsjett og regnskap og vår høringsuttalelse til forslag om selvkostretningslinjer fra 2013, hvor vi beskriver det store behovet kommuner og selskap har for å investere i nye og fornye eksisterende vann- og avløpsanlegg.

Kostnader knyttet til selskapers styre bør være en del av selvkost for tjenesten

I høringsforslagets § 5 *Indirekte driftskostnader* første ledd andre punktum står det:

Kostnader til politisk behandling inngår ikke i selvkost.

Etter kommuneloven § 15-1 annet ledd er samlet selvkost for en tjeneste «merkostnaden med å yte tjenesten». I høringsnotatets punkt 4.4 om Direkte og indirekte kostnader skriver departementet at en forholdsmessig andel av kostnadene til administrativ ledelse kan inngå i selvkost. Vi mener dette er en hensiktsmessig justering fra Rundskriv H-3/14.

Videre under punkt 4.4 og i merknaden til bestemmelsen, skriver departementet at kostnader til selskapsorganer som representantskap, generalforsamling og styre ikke kan inngå i selvkost.

Selskaper som produserer hele eller deler av en vann- og avløpstjeneste er etablert med dette som formål. Disse selskapene ville ikke eksistert dersom de ikke produserte selvkosttjenesten, og dermed heller ikke de aktuelle selskapsorganene. Siden selskapsorganene er en merkostnad knyttet til å yte tjenesten, bør kostnadene inngå i selvkost.

De fleste kommuner har vedtatt full kostnadsdekning innenfor selvkost for vann og avløp, og svært få kommuner gir tilskudd til de kommunale vann- og avløpstjenestene. Det innebærer at gebyrene er den eneste finansieringskilden, uavhengig av om tjenesten helt eller delvis leveres av kommunen selv, et kommunalt foretak, aksjeselskap eller et interkommunalt selskap/samarbeid.

Dersom departementet mener at ikke alle selskapsorganer kan finansieres innenfor selvkost, bør bare eierstyringsorganet (generalforsamling eller representantskapet) finansieres utenfor selvkost, og ikke styret. Styret er selskapets organ og ikke en del av den politiske behandlingen.

Selskap som i tillegg til vann- og avløpstjenester produserer tjenester utenfor selvkostområdet, må fordele kostnadene til styret forholdsmessig.

Norsk Vann mener departementet bør justere sin kommentar om hva som inngår i politisk behandling når forskriften skal fastsettes og publiseres.

Avskrivningstider i selvkostregnskapet

I forskriftsforslagets § 6 Kapitalkostnader tredje ledd skriver departementet:

Avskrivninger skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden til det varige driftsmidlet. Den utnyttbare levetiden kan settes lik avskrivningsperioden i virksomhetens årsregnskap. For tomter og andre varige driftsmidler som ikke avskrives i

virksomhetens årsregnskap, kan avskrivningstiden settes lavere enn den egentlige utnyttbare levetiden.

I vår høringsuttalelse til ny budsjett- og gebyrforskrift var vårt utgangspunkt at avskrivningstidene i selvkostregnskapet fortsatt skulle bygge på budsjett- og regnskapsreglene, slik det fremgår av rundskriv H-3/14 side 19:

«Driftsmidlets levetid er definert av kommunens eller selskapets regnskapsregler».

Våre kommentarer til budsjett – og regnskapsforskriften ble gitt med henblikk på hvilken effekt de maksimale avskrivningstidene ville ha på beregnet selvkost. Vi registrerer at departementet i sitt forslag til ny selvkostforskrift åpner for at kommuner og selskap heretter selv kan vurdere om avskrivningstiden i selvkostregnskapet skal følge den utnyttbare levetiden eller avskrivningstidene i virksomhetens regnskap, ved at man benytter begrepet «kan». I situasjoner hvor den reelle levetiden for anlegget er lenger enn avskrivningstiden som er benyttet i regnskapet, vil kommuner i praksis kunne velge å operere med avvikende avskrivningstider i selvkostregnskapet og virksomhetens årsregnskap.

Norsk Vann mener det er et godt prinsipp at avskrivningstidene innenfor selvkost i størst mulig grad bygger på regnskapsførte kostnader, da avvikende avskrivningstider blant annet kan komplisere beregningen av kommunens minimumsavdrag for nedbetaling av lån.

Vi er derfor positive til at det åpnes for at den utnyttbare levetiden kan settes lik avskrivningsperioden i virksomhetens årsregnskap, men ønsker at den maksimale avdragstiden knyttet til renseanlegg økes fra 20 til 40 år.

Kalkulatorisk rente (alternativkostnad)

I høringsforslaget § 7 Kalkylerente, skriver departementet følgende:

«Kalkylerenten er lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng».

Kommuner benytter kalkulatoriske renter i sine selvkostberegninger. På bakgrunn av en uttalelse fra Miljøverndepartementet i 2012 har imidlertid enkelte selskap lagt faktiske rentekostnader til grunn, dersom disse var påviselig høyere enn kalkulatorisk rente.

Kalkulatorisk rente er fornuftig ut fra hensynet til en helhetlig praksis og sikkerhet for lik «avkastning» på kapitalen som kommunene benytter til vann og avløp. Vi har inntrykk av at 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng har fungert godt for kommunene.

Vi har imidlertid fått tilbakemeldinger om at det kan bli problematisk for enkelte selskap når departementet foreslår å fjerne adgangen til å benytte faktisk rentekostnad. Kalkylerente kan være vanskelig å håndtere for selskap som bare har ett eller få lån. Hvis den reelle lånerenten avviker fra kalkylerenten, vil det oppstå et avvik mellom det ordinære regnskapet og selvkostregnskapet. En del selskap har ikke annen virksomhet slik at positive eller negative rentemarginer som akkumuleres over tid blir vanskelig å håndtere. Det vil derfor være hensiktsmessig å åpne for at selvkostberegningene i spesielle tilfeller kan samsvare med de faktiske finanskostnadene.

Norsk Vann foreslår følgende endring i forskriftsteksten:

«Kalkylerenten er lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Når særlig grunner tilsier det, kan kalkylerenten settes lik faktisk rentekostnad».

Korrigerende av tidligere års feil

I høringsforslaget § 9 Korrigerende av tidligere års feil skriver departementet:

«Hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost for et tidligere år og feilen har vært til ugunst for brukerne av selvkosttjenesten, skal virkningen av feilen tas inn i selvkost som en inntekt. Virkningen av feil fra tidligere år som har vært til gunst for brukerne, skal ikke tas inn i selvkost»

Siste punktum i departementets forslag innebærer at kommuner og selskap ikke får anledning til å korrigere for å ha beregnet for lave gebyr («til gunst for brukerne») i senere års fastsetting av gebyr.

Nesten alle norske kommuner har vedtatt at vann- og avløpstjenesten skal fullfinansieres gjennom gebyr fra abonnentene. Transaksjoner og investeringer i vann- og avløpssektoren pågår normalt over flere år, før anleggene tas i bruk og avskrivninger starter. Med stor aktivitet og mange prosjekter vil det fra tid til annen skje feil. Dersom feil ikke kan rettes opp i ettertid, og virkningen ikke kan utjevnes med selvkostfond og senere års gebyr, vil det kunne få store konsekvenser for muligheten til å få finansiert iverksatte tiltak.

Norsk Vann mener derfor at bestemmelsen må endres, slik at det blir rom for å dekke inn vesentlige feil på makro nivå. Den eneste kilden til å finansiere oppretting av feil utenfor selvkost er kommunens ordinære budsjett. En slik løsning vil medføre at kommunen må redusere tjenestetilbudet til alle innbyggerne, uavhengig av om de mottar vann- og avløpstjenester fra kommunen. Selskap som kun produserer selvkosttjenester har ikke frie midler som kan bidra med kostnadsdekningen.

Vi ser samtidig at dette kan forholde seg annerledes for gebyrer som betales for engangstjenester, som eksempelvis saksbehandlingsgebyrer. I slike saker, som er konkret rettet mot den enkelte gebyrbetaleren, ser vi at et etterfølgende krav ikke vil være hensiktsmessig, blant annet fordi kommunen er den profesjonelle parten og ikke bør kunne belaste enkeltinnbyggerne for feil i beregningsgrunnlaget.

Mer fleksible regler for oppbygging av driftsfond for utjevning av gebyrvekst

I høringsforslagets § 10 annet ledd, tredje punktum skriver departementet følgende:

«Et overskudd som er avsatt i selvkostfondet skal tilbakeføre ved bruk av selvkostfondet til å finansiere et underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto.»

Kommuner og selskap vil etter forslaget kunne avsette overskudd til driftsfond i inntil fem år, for så å kunne bruke av fondet i de påfølgende fem årene.

Det er et stort behov for at kommuner og selskap øker investeringene i sine vann- og avløpsanlegg de nærmeste årene. Samtidig er stabile og forutsigbare gebyr viktig for huseiere og næringsliv som mottar vann- og avløpstjenester fra kommunene. Mange, særlig mindre distriktskommuner, har allerede et høyt gebyrnivå. I disse kommunene kan det være vanskelig å få tilslutning til nye investeringer som medfører ytterligere gebyrvekst.

Kapitalkostnadene utgjør i dag omlag 35 % av kommunenes selvkostgrunnlag og er et vesentlig element når en vurderer tiltak for et stabilt gebyrnivå. Større investeringer i prosessanlegg gir en kraftig økning i kapitalkostnadene, i form av økte avskrivninger og renter, de første årene etter en investering. I høringsuttalelsen til ny budsjett- og regnskapsforskrift foreslo Norsk Vann derfor at maksimal avskrivningstid for renseanlegg (vannbehandlingsanlegg og avløpsanlegg) økes fra 20 til 40 år. Dette vil sikre en bedre kostnadsutjevning mellom generasjonene og en avskrivning mer i tråd med anleggets reelle levetid. En utvidelse av dagens ordning for avsetning og bruk av driftsfond vil, som et supplement til forslaget om forlenget avskrivningstid, kunne styrke kommunenes muligheter for å holde et mer stabilt gebyrnivå.

Innenfor dagens regelverk kan en ta høyde fremtidige kostnadsøkninger ved at avregningsperioden for selvkost settes lengere enn ett år. Noe av gebyrveksten som oppstår etter en større investering begrenses slik gjennom en planmessig beregning for å utjevne

gebyrene over maksimalt ti år. Dagens avregningsperiode, med fem års planmessig opp og ned bygging, er imidlertid for kort til å dempe gebyrveksten etter en større investering tilstrekkelig.

Et av våre medlemmer, Hias IKS, har erfart akkurat dette. For å erstatte et vannbehandlingsanlegg som var ferdig avskrevet i 1994, må selskapet i dag lånefinansiere 380 mill. kroner. Selskapet følger regnskapsloven og kan avskrive denne type anlegg over 40 år. Likevel er det stort avvik mellom avskrivningstid og reell levetid. Abonentene har som følge av dette vært skånet for kapitalkostnader siden 1994, og følgelig ikke betalt for slitasje i 25 år. Dermed blir gebyrøkningen stor, når abonnentene nå skal finansiere et nytt anlegg.

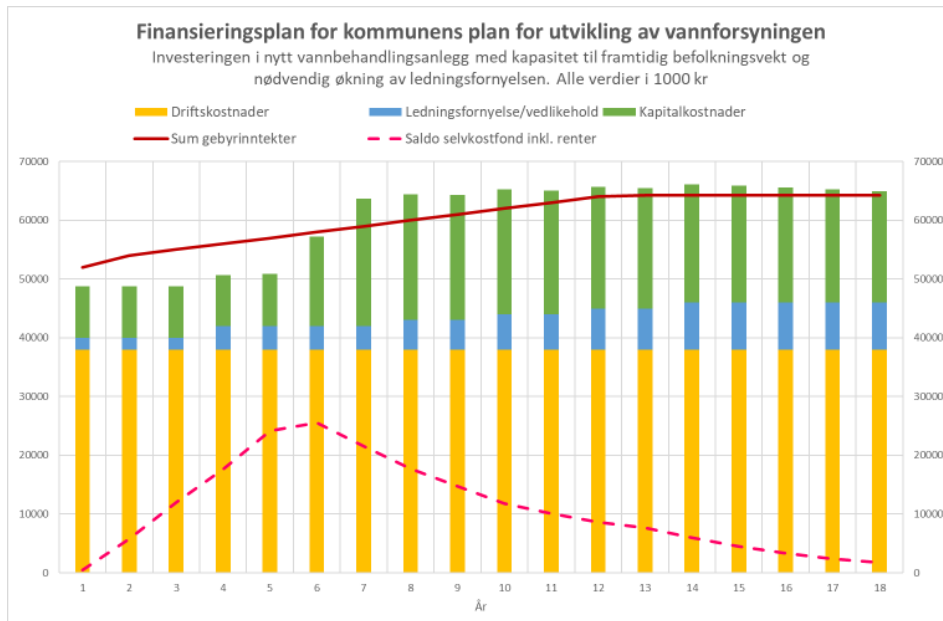
Tabellen nedenfor synliggjør tidsavviket mellom avskrivningstiden som Norsk Vann har foreslått utvidet til maksimalt 40 år, og perioden frem til ny investering. Beregnede selvkostutgifter i denne perioden, vil utelukkende være driftskostnadene til det gamle anlegget. I praksis vil dermed annenhver generasjon betale for investeringene.

Start investering anlegg år 70: kr 380 mill. kroner								
i 1000 kroner	Kalk kost år 1	Kalk kost år 10	Kalk kost år 20	Kalk kost år 30	Kalk kost år 40	Kalk rente år 50	Kalk rente år 60	Kalk rente år 70
40 år								
IB	380 000	294 500	199 500	104 500	9 500			380 000
Årlig avskrivning	9 500	9 500	9 500	9 500	9 500			9 500
UB	370 500	285 000	190 000	114 000	-			370 500
Kalkulatorisk rentekostnad (IB+UB)/2* RENTE	12 436	9 614	6 479	3 344	209			12 436
<i>Akkumulert oppsparing i et fond</i>								
Kalkulatorisk kostnad	21 936	19 114	15 979	12 844	9 709	-	-	21 936

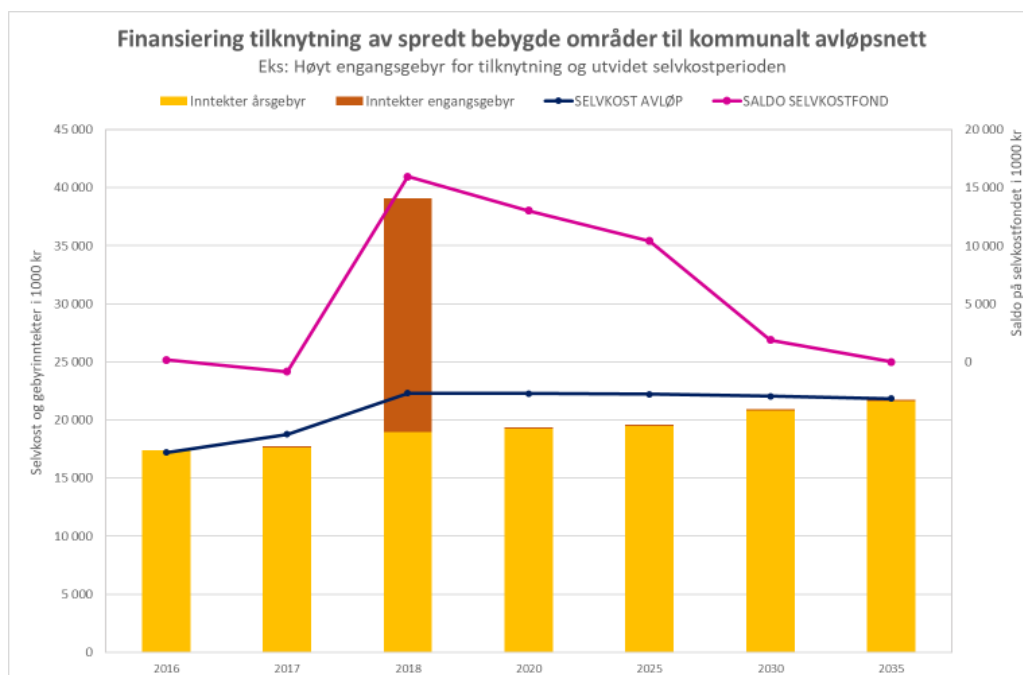
For Hias IKS var det nærmere 70 år mellom de to investeringene. Den nye investeringen innebærer kostnadene for vannforsyningen øker vesentlig. Når kostnadsøkningen fordeles på abonnentene, blir konsekvensen en betydelig gebyrvekst. Dette kommer i tillegg til at Hias IKS må utvide sitt avløpsrensaneanlegg og at eierkommunene må rehabilitere sitt distribusjonsnett. Større muligheter for å kunne avsette til drifts-/investeringsfond ville kunne dempe noe av den forestående gebyrveksten.

Norsk Vann er kjent med at en rekke kommuner og selskap står overfor tilsvarende investeringsbehov som Hias IKS i de kommende årene. For å få en forutsigbar gebyrutvikling, må forskriften gi rom for lengre beregningsperioder for opp- og nedbygging av selvkostfond. Det er vesentlig å starte opptrappingen av gebyrene i god nok tid, for at fondet skal bli stort nok til å kunne bidra til en reell kostnadsutjevning. Alternativt kan det være hensiktsmessig å åpne for at kommuner og selskaper skal kunne avsette midler i investeringsfond, jfr. punktet om investeringsfond nedenfor.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan selvkostfondet kan brukes som et utjevningsverktøy, basert på en langsiktig plan for tjenesten. Beregningsgrunnlaget for selvkost skal i dette eksempelet økes med 40 % i løpet av en 5-årsperiode. Selvkostfondet benyttes her til å utjevne gebyrene over en periode på nærmere 20 år, ved at en starter oppbygging av fondet ca. fem år før investeringene skal gjennomføres. På investeringstidspunktet har en da bygget opp en buffer, som kan redusere behovet for full inndekning av selvkost de neste årene.



Et annet vanlig scenario er at en kommune ønsker tilknytning av eksisterende bolig- eller fritidsbebyggelse til det kommunale vann- og avløpsnett i spredt bebygde områder. Kommunens kostnader ved å tilrettelegge for tilknytning kan i slike områder bli høye. Tilknytningen kan dermed føre til at årsgebyret for de eksisterende abonnentene må økes betydelig. For å unngå at årsgebyret for eksisterende abonnentene blir for høyt, kan kommunen i slike tilfeller vedta et særskilt engangsgebyr for tilknytning. Når mange enheter i gitt scenario tilknyttes samtidig, gir dette store engangsinntekter, som settes på selvkostfond. For at dette skal bli et godt virkemiddel for å reduseres gebyrveksten for de eksisterende abonnentene, må engangsinntektene kunne trekkes inn i driften over en lengere periode enn forskriftsforslaget i deg åpner for. Figuren nedenfor illustrerer bruk av virkemidlene i gebyrmodellen og selvkostfondet for å unngå urimelig gebyrvekst for eksisterende abonnenter som ikke har nytte av investeringene som gjøres.



De nevnte utfordringene viser at det er behov for lengre beregningsperioder for opp- og nedbygging av selvkostfond.

Et alternativ kan være å etablere et regelverk etter samme modell som i dag finnes for nettselskapene på energisektoren. Nettselskapene har, i likhet med vann og avløp, monopol på eierskapet til infrastrukturen. Nettvirksomheten er regulert av NVE, som godkjenner inntektsrammen for selskapene basert på godkjente kostnader, avkastninger, mv. NVE kontrollerer de faktiske inntektene mot tillatte inntekter i tråd med *forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariff* § 7-5:

«Ved beregningen av tariffene skal det tas hensyn til den antatte saldo for mer- eller mindreinntekt med sikte på å styre denne saldoen mot null over tid.»

For å oppnå en reell utjevningseffekt på gebyrene kan det i vannbransjen være behov for en avregningsperiode på inntil 20 år, med en opp-/nedbyggingsperiode på ti år. Størrelsen på selvkostfondet må da tilpasses investeringsplanene, slik at saldoen over tid styres mot null.

Norsk Vann foreslår at forskriftsteksten endres til:

«Et overskudd som ikke dekker inn et underskudd, skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet. Et overskudd som er avsatt i selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å bruke selvkostfondet til å finansiere et underskudd senest i det tiende året etter at overskuddet oppstod.»

Avsetninger til investeringsfond

Prinsippet i kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav b) innebærer at selvkostfondet ikke kan benyttes til direkte å finansiere investeringer, men de økede utgiftene må tas inn i driftsregnskapet, gjennom beregning av kalkulatorisk rente og avskrivning. Det er ikke gjort unntak fra dette prinsippet i den foreslåtte forskriften. Kommunene har derfor ingen muligheter for å avdempe konsekvensen av større investeringer gjennom en aktiv «sparing» i investeringsfond.

Norsk Vann mener at det kan være hensiktsmessig å åpne for at kommuner og selskap kan avsette midler i fond til investeringer. Ifølge den svenske vattentjänstlagen § 30 annet ledd kan svenske vann- og avløpsvirksomheter avsette midler i investeringsfond:

Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om

- 1. det finns en fastställd investeringsplan,*
- 2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,*
- 3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,*
- 4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och*
- 5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.*

Svenskt Vatten opplyser på sin hjemmeside (<https://www.svensktvatten.se/va-chefens-verktygslada/juridik/oversikt-regelverk/vattentjanster-regler-fragor-och-praxis/avgifternas-storlek/#faqsection-3789-4>) at investeringen må skje innen 10 år. Også i Danmark, som har en statlig regulator, har vann- og avløpssekskapene anledning til å bruke et eventuelt overskudd til investeringer.

Det er et paradoks at en sektor med så store investerings- og lånebehov, ikke har anledning til å bygge opp egenkapital til å finansiere større investeringer.

En kunne eksempelvis ha innført en ordning hvor en etter endt avskrivningstid innførte en kalkulatorisk verdi som tok høyde for gjenanskaffelseskostnaden. Gebyrene vil da kunne få en mer stabil utvikling, hvor alle generasjoner betaler for kalkulatoriske kostnader, som vist i tabellen nedenfor.

	Kalk kost					Investering			Investering år 70
	år 1	år 10	år 20	år 30	år 40	år 41	år 50	år 60	(Oppspart år. 41-69)
Start investering anlegg år 70: kr 380 mill. kroner									380 000
i 1000 kroner									- 157 429
40 år									222 571
IB	380 000	294 500	199 500	104 500	9 500				222 571
Årlig avskrivning	9 500	9 500	9 500	9 500	9 500				5 564
UB	370 500	285 000	190 000	114 000	-				217 007
Kalkulatorisk rentekostnad (IB+UB)/2* RENTE	12 436	9 614	6 479	3 344	209				7 284
Akkumulert oppsparing i et fond						5 429	5 429	5 429	
Kalkulatorisk kostnad	21 936	19 114	15 979	12 844	9 709	5 429	5 429	5 429	12 848

I et tenkt tilfelle, beregnes en kalkulatoriskverdi basert på forventet fremtidig investeringskostnad. Denne fordeles så på 70 år. En ville da ha spart opp midler til å redusere kostnaden på investeringspunktet med om lag 40 %.

Avsluttende kommentar

Norsk Vann vil berømme departementet for både å ha vært lydhøre og tatt hensyn til mange av våre tidligere innspill. Vi er også takknemlige for at departementet stilte med en representant på vårt interne høringsmøte.

Vi ønsker dere 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 den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til rent vann og en bærekraftig utvikling av bransjen gjennom å sikre gode rammebetingelser, kompetanseutvikling og samhandling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide vann- og avløpselskaper, kommunenes driftsassistanser og noen samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 365 kommuner med ca. 96 % av landets innbyggere. En rekke leverandører, rådgivere m.v. er tilknyttede medlemmer. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*