

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112, Dep.
0032 OSLO

Vår ref.: 509.136/TH/TEN/2013/76
Hamar, 15.05.2013

Høringsuttalelse til forslag til reviderte selvkostretningslinjer

Norsk Vann berømmer departementet for at forslaget til nye selvkostretningslinjer er blitt atskillig mer hensiktsmessig og pedagogisk.

Vi mener en del forhold fortsatt må forbedres, for at retningslinjene kan være et funksjonelt rammeverk til beste for vann- og avløpskundene i Norge. De viktigste behovene for forbedringer er følgende:

- 1) Generasjonsprinsippet må erstattes av et «fler-generasjonsprinsipp».**
- 2) Kommunalt eide VA-selskap må kunne følge retningslinjene fullt ut, herunder bruk av selvkostfond.**
- 3) Avskrivningstid på ledninger bør reduseres til 20 år for å gi lavere gebyrer over tid, med mulighet for lengre avskrivningstid ved behov.**
- 4) Valget av swaprente som anbefalt kalkulatorisk rente bør defineres entydig.**
- 5) Tomtekostnader for VA-anlegg bør kunne avskrives.**
- 6) Retningslinjene bør kvalitetssikres en ekstra runde.**

Vi viser til departementets høringsbrev av 18.02.2013 med forslag til nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Norsk Vann^{*)} vil med dette avgi uttalelse til forslaget.

Vår uttalelse er basert på en høringsprosess i tett dialog med våre medlemmer og i samarbeid med Avfall Norge og deres medlemmer. Det ble arrangert en felles høringsworkshop i regi av Norsk Vann og Avfall Norge den 19.04.13 med til sammen 25 deltakere fra kommuner og VAR-selskaper. I forkant av workshopen ble Norsk Vanns medlemmer oppfordret til å sende inn synspunkter på forslaget, som ble brukt i forberedelsene av workshopen. Vi har etter workshopen hatt forslag til Norsk Vanns uttalelse til behandling i en bred prosess blant våre medlemmer. I arbeidet med workshop og høringsuttalelse har Norsk Vann trukket veksler på kompetansen til Kinei AS v/May Rostad, som er forfatter av Norsk Vanns selvkostveiledning.

1. Generelt

Selvkostretningslinjene er viktige for både kommunene, VA-selskapene og VA-kundene, som et rammeverk for en god og entydig praksis og en praksis som ivaretar bransjens behov som en kritisk infrastruktursektor. Norsk Vann har derfor gitt en rekke innspill om sektorens behov i forkant av og underveis i departementets arbeid med revideringen av retningslinjene.

Vi er glad for å se at bransjens behov i stor grad er imøtekommet. Norsk Vann mener at forslag til reviderte retningslinjer innebærer store forbedringer i forhold til forrige versjon fra 2003. Vi vil berømme departementet for en grundig omarbeiding av retningslinjene, slik at de

Norsk Vann BA

Vangsvegen 143, NO-2321 Hamar Telefon: +47 62 55 30 30 Telefax: + 47 62 55 30 31 E-post: post@norsk vann.no
Internett: www.norsk vann.no Organisasjonsnummer: NO 986 273 026 MVA Bankgirokonto: 7162 05 19876

nå er atskillig bedre tilpasset samfunnsutviklingen og de kommunale tjenesteområder de omfatter.

Vi har likevel fortsatt en del forslag til forbedringer som vi mener er viktige å få gjennomført før retningslinjene ferdigstilles. I det etterfølgende gjøres det først rede for VA-sektorens kostnadsprofil, behov og utfordringer, som et bakteppe for våre forbedringsforslag. Deretter fremmer vi prioriterte endrings- og forbedringsforslag, som er viktige for at våre medlemmer kan levere en mest mulig kostnadseffektiv VA-tjeneste til innbyggere og næringsliv.

2. VA-sektorens utfordringer og behov

2.1. Sektorens omsetning og kostnadsprofil

Produksjonen av kommunale vann- og avløpstjenester, sammen med ordningen med innsamling og behandling av husholdningsavfall, utgjør de dominerende selvkosttjenestene som retningslinjene omhandler. Retningslinjene må derfor gi gode rammer for finansieringen av disse sektorene med deres aktuelle kostnadsprofil og utfordringer.

Samlet selvkost for VA-tjenestene i norske kommuner var i 2012 11 milliarder kroner (avløp 6 mrd. og vann 5 mrd.). Tjenestene er kategorisert som infrastrukturtenester, der kapitalkostnadene utgjør en stor andel av totale kostnader. Basert på kvalitetssikrede selskapsregnskap i ca. 70 kommuner og deres selskaper, som deltar i Norsk Vanns tilstandsvurdering bedreVA, utgjør kapitalkostnadene i gjennomsnitt 40 %. Med dagens relativt lave rente, utgjør kalkulatoriske renter ca. 40 % av kapitalkostnadene.

Siden tjenestene i mange kommuner og selskap preges av store etterslep pga. manglende fornyelse av infrastrukturen, samt stadig nye krav og utfordringer (se under), vil andelen kapitalkostnader av total selvkost øke betydelig i årene framover.

2.2. Store investeringsbehov

Norsk Vann har nylig fått utarbeidet en rapport som vurderer sektorens investeringsbehov på kort og lang sikt, rapport B17/2013 «*Investeringsbehov i vann- og avløpssektoren*». Gjenanskaffelsesverdien for eksisterende VA-anlegg er beregnet til hele 1053 milliarder kroner, hvorav 62 % gjelder offentlige anlegg og 38 % gjelder private anlegg som stikkledninger og anlegg i spredt bebyggelse.

Basert på ulike tilnæringsmetoder er det gjort et overslag på at kostnaden med å bringe de offentlige VA-anleggene opp på akseptabel standard iht. dagens krav og forventninger, vil være i størrelsesorden 124 milliarder kroner. Den største andelen av investeringsbehovet er knyttet til fornyelse av vann- og avløpsnett.

Det er også gjort et overslag over investeringsbehov fram mot 2030, basert på kjennskap til utviklingstrekk/trender og signaliserte behov fra kommunene. Faktorer som har betydning er klimaendringer og overvannsutfordringer, befolkningsøkninger og urbanisering, energi – og miljøkrav, sikkerhet og sårbarhet, service- og samfunnskrav, samt ledningsfornyelse. For å komme fra akseptabel 2012-standard til akseptabel 2030-standard er investeringsbehovet for offentlige VA-anlegg estimert til ytterligere 186 milliarder kroner.

I arbeidet med dette prosjektet ble det svært tydelig at grunnlaget for å kunne vurdere bransjens investeringsbehov er altfor dårlig. Mange kommuner og selskap har i for liten grad langtidsplaner som vurderer investeringsbehovet utover økonomiplanperioden på fire år. Det er behov for å forbedre både offentlig statistikk og beregningsmetodikk.

Gitt de store investeringsbehovene for å ta igjen etterslepet samt nye investeringer for framtidsbehov, blir det særlig viktig at VA-bransjen får incitament til å planlegge og finansiere tiltakene i et mer langsiktig perspektiv. Selvkostregelverket må gi nødvendig handlingsrom for kommuner og selskap slik at det fører til en mest mulig kostnadseffektiv praksis.

2.3. Selvkostregelverket må stimulere til kostnadseffektivitet

Gebyrregelverket med lov om kommunale vass- og avløpsanlegg og forurensningsforskriftens del 4A om kommunale vann- og avløpsgebyr, gir kommunen hjemmelsgrunnlag for dekning av alle «*nødvendige kostnader*» for å produsere VA-tjenesten gjennom innkreving av gebyrer fra abonnentene.

Selvkostregimet gir imidlertid ikke incitament for kostnadseffektivitet, dvs. hva som er nødvendige kostnader. For at abonnentene skal ha tillit til kommunene og deres selskap, må virksomhetene også kunne dokumentere en kostnadseffektivitet i organisering og drift og i finansiering av investeringene.

Både handlingsrommet for praktisering av selvkostprinsippet og spesielt avskrivningsreglene for investeringer kan gi store utslag for hva abonnentene må betale i gebyrer. I flere av våre etterfølgende forslag er nettopp hensynet til kostnadseffektivitet et sentralt argument, slik at innbyggerne får best mulige VA-tjenester til lavest mulige VA-gebyrer.

2.4. Selvkostregelverket og generasjonsprinsippet

Dagens selvkostregelverk har stort fokus på at kommunene ikke skal ta inn mer i gebyrer enn selvkost over en svært begrenset tidsperiode, begrunnet i det såkalte generasjonsprinsippet. Fra høringsbrevet siteres: «*Begrunnelsen er at dagens innbyggere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av framtidige innbyggere, men at gebyrene som den enkelte betaler i året, så langt som mulig skal reflektere kommunens årskostnad ved å levere tjenesten til denne innbyggeren*».

Dette er et grunnleggende prinsipp i regelverket, som ikke tar hensyn til at VAR-tjenestene produseres av infrastruktursektorer. Våre sektorer bygger i realiteten på et «fler-generasjonsprinsipp» der enhver generasjon:

- mottar store verdier fra tidligere generasjoner
- bidrar til å opprettholde og øke verdien
- overleverer store verdier til framtidige generasjoner

Anleggsverdiene i infrastrukturen vil til en hver tid være betydelig høyere enn den bokførte restverdien på anleggene. Det er lønnsomt å bygge ledningsnett med en levetid på mer enn 100 år. Ved nyanlegg er det mulig å øke levetiden fra eksempelvis 50 år til 100 år ved å velge dyrere rør og bedre kvalitet på anleggsarbeidet. Denne kvalitetsforbedringen øker anleggskostnaden med om lag 5 %. Kvaliteten blir så høy at forventet, teknologisk utvikling ikke gjør det ulønnsomt å holde slike ledninger i drift i 100 år. Det er derfor lønnsomt å bygge ledningsnett med levetid på 100 år. Velges en ledningskvalitet som kun gir 50 års levetid, vil VA-gebyrene bli nesten dobbelt så høye som ved 100 års levetid.

Per i dag sier regelverket (som bygger på generasjonsprinsippet) at investeringer skal nedskrives over antatt levetid. Selv med en lang avskrivningstid på 40 år, vil ledningsnettets levetid fortsatt kunne være 60 år etter at anleggene er nedskrevet. Dvs. at dagens innbyggere vil finansiere framtidige innbyggers nytte av ledningsnettet.

På den annen side har vi en situasjon med etterslep av nødvendige fornyelser av dagens infrastruktur. Det må derfor gjøres investeringer og økt vedlikehold i dag, som tidligere generasjoner skulle ha betalt. Vi kan likevel ikke unnlate å gjøre det av hensyn til generasjonsprinsippet.

Dagens investeringer i ny kapasitet for å møte framtidig befolkningsvekst, gir også kostnader for dagens abonnenter. Når det først skal investeres i f.eks. et nytt vannverk, må kapasiteten dimensjoneres for flere generasjoner. Dette er samfunnsøkonomisk korrekt, men det vil ikke være i tråd med selvkostregelverkets generasjonsprinsipp mht. finansieringen.

2.5. Sektorens utvikling mht. selskapsorganisering

Avfallssektoren er i stor grad blitt selskapsorganisert. I vann- og avløpssektoren skjer også en betydelig andel av produksjonen i interkommunale selskap, men få selskap har totalansvar

for tjenesten overfor abonnentene. Det er imidlertid grunn til å tro at det vil skje en utvikling mot økt interkommunalt samarbeid i form av selskapsetableringer i den neste 10-årsperioden. Særlig utfordringen med rekruttering av nødvendig kompetanse og «rasjonalisering» av den kompetansen som er tilgjengelig, kan være en viktig drivkraft i kommunene for en slik utvikling.

Det er svært positivt at foreliggende forslag til selvkostretningslinjer også gir retningslinjer for hvordan selskapene skal praktisere selvkostprinsippet. Retningslinjene bør ikke begrense kommunenes handlingsrom for hvordan selskapene skal styres og praktisere selvkostprinsippet for å sikre kostnadseffektivitet.

2.6. Klare prinsipper for praktisering – ikke detaljstyring

Retningslinjene for selvkostberegninger er ikke rettslig bindende, men angir metoder som vil gjøre at kommunene og selskapene har en hensiktsmessig, korrekt og enhetlig praksis iht. selvkostprinsippet. Forurensningsforskriften § 16-1 første ledd sier at retningslinjene *bør* legges til grunn for beregning av vann- og avløpsgebyr. I følge nyere uttalelser i flere saker fra VAR-gebyrmyndighetene Miljøverndepartementet og Klif, er det imidlertid gitt åpning for å velge en annen praksis enn den som følger direkte av retningslinjene, så lenge kommunen/selskapet følger en praksis som er i tråd med selvkostprinsippet.

Det er viktig at eksempler og forklaringer i retningslinjene på hvordan selvkost skal praktiseres ikke gir for sterke føringer der andre metoder også kan tilfredsstille prinsippene. Dette er et viktig punkt, da en del revisjonsvirksomheter så langt har hatt som praksis å pålegge kommuner/selskap å følge retningslinjene slavisk, som om de var forskrifter.

2.7. Selvkostregelverk og gebyrregelverk

Gjennom det siste året har det blitt mer avklart hvilken myndighet som forvalter de ulike regelverkene mht. praktisering av selvkost og grunnlaget for gebyrberegningene. Innenfor VA-sektoren er det stort behov for å få en nærmere avklaring fra Miljøverndepartementet og Klif mht. hvilke kostnader som kan henføres til selvkost for avløpstjenesten. Eksempler på problemstillinger er avgrensning mot veg-området, hvilke overvannskostnader som kan henføres, avgrensninger mot myndighetsoppgaver innenfor overordnet planlegging, vassdragsovervåking, vannmiljøforvaltning m.v.

Norsk Vann har forstått Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet slik at disse konkrete avgrensningsdiskusjonene ikke inngår i arbeidet med selvkostretningslinjene, men at vi må adressere disse problemstillingene til miljøvernmyndighetene og gebyrregelverket.

Vi vil derfor i denne høringsuttalelsen begrense oss til å kommentere prinsippene for hvordan kommuner og selskap i regnskapsføring og selvkostkalkyler prinsipielt skal fordele kostnader mellom ulike tjenesteområder som anvender felles ressurser, og som dokumenterer at selvkosttjenestene ikke subsidierer andre tjenesteområder.

3. Norsk Vanns synspunkter på høringsforslaget

3.1. Generasjonsprinsippet kan ikke legges til grunn

Generasjonsprinsippet følges ikke i dag og vil heller ikke følges med den praksis som retningslinjene foreskriver. Prinsippet må derfor tas ut og ikke anvendes som begrunnelse for valgte metoder.

Som følge av beskrivelsen av at VA-tjenestenes infrastruktur i realiteten praktiserer et «fler-generasjonsprinsipp», kan ikke generasjonsprinsippet, slik det er definert, legges til grunn for selvkostregelverket. Prinsippet tar ikke hensyn til de tre viktigste selvkosttjenestene som retningslinjene gjelder for, nemlig vann, avløp og renovasjon. Disse er infrastruktursektorer med investeringshorisont langt utover én generasjon. Praktiseringen av selvkostprinsippet innenfor dagens retningslinjer og foreliggende forslag, vil dessuten innebære at generasjonsprinsippet ikke oppfylles. Jf. beskrivelsen i punkt 2.4.

3.2. Virksomhetens regnskap legges til grunn

Det er positivt at retningslinjene beskriver at regnskapet til kommuner og selskap danner basis for selvkostberegningene, selv om selvkostkalkylen vanligvis er en spesifikk oppstilling utenfor regnskapet. Anbefalingen om at «*det bør gis opplysninger om beregninger av gebyrfinansierte selvkosttjenester i noter til kommunens regnskap, jf. KRS nr. 6, og det er naturlig å omtale selvkostresultater og fondsutvikling i årsrapport eller årsberetning, både i kommuner og selskaper*» er positiv.

En praksis som i størst mulig grad forankrer selvkost til regnskapsførte data, er viktig for sektorens omdømme og innbyggernes tillit.

For selskap som fører regnskap etter regnskapsloven kan dette rydde litt opp i eventuell forvirring som skyldes at regelverket og prinsippene for selvkostkalkylene bygger på kommunale regnskapsprinsipper, som de ofte er lite kjent med.

Retningslinjene burde også omtale bruk av regnskapsførte rentekostnader som et alternativ til kalkulatoriske rentekostnader, dersom selskapene eller kommunene skulle ønske det. Miljøverndepartementet har i uttalelse til Norsk Vann den 29.11.2012 angitt at bruk av reelle rentekostnader vil være i tråd med selvkostprinsippet. Med en slik praksis i selskapene, der det i større grad enn i kommuner er separate låneopptak til vann- og avløpsinvesteringene, vil regnskap og selvkostregnskap i all hovedsak være identiske.

3.3. Praktisering av selvkostprinsippet

3.3.1. Selvkostperioden og prinsippet for praktisering

Norsk Vann er svært positive til at det i retningslinjene åpnes for et større handlingsrom mht. perioden selvkostprinsippet skal praktiseres. Det anbefales at retningslinjene blir enda klarere på hvordan virksomhetene skal praktisere prinsippet. I foreliggende retningslinjer begrunnes anbefalt praksis i generasjonsprinsippet. Siden dette prinsippet bør utgå pga. manglende gyldighet (jf. punkt 2.4 og 3.1), må beskrivelse og begrunnelse omarbeides.

Det er i forslag til retningslinjer gitt en tolkning av eksisterende 3-5 årsregel for selvkostperioden, som fortsatt er normalperioden, som kan gi større fleksibilitet mht. utjevning av svingninger i gebyrene for abonnentene. En kommune kan i prinsippet ha overskudd fem år på rad, som avsettes på selvkostfond, som deretter må betales ned den neste femårsperioden, forutsatt en planmessig oppbygging og nedbygging av selvkostfondet. Virksomheten går i praksis i balanse mht. selvkost over 10-årsperioden.

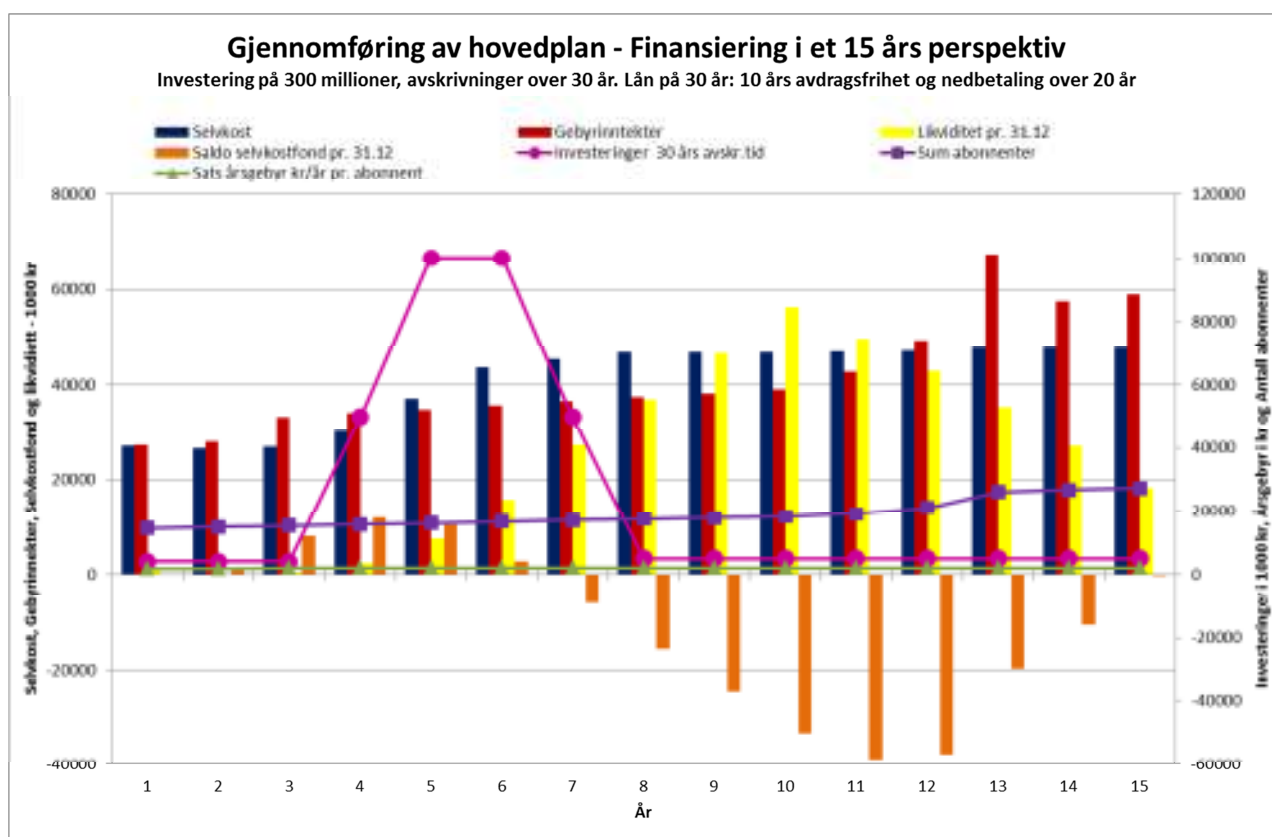
Hovedprinsippet i regelen forstås slik at dersom det oppstår et overskudd ett år, må det senest være nedbetalt innen fem år. Det som imidlertid virker litt for teoretisk i denne forståelsen av selvkostprinsippet og praktiseringen av det, er at det tilsynelatende menes at kommuner, evt. selskap, må dokumentere at det eksakte beløpet som var overskudd i år t , senest må nedbetales i år $t+5$. Dette er en god teoretisk utdyping av hvordan regelen skal forstås, men den er vanskelig å praktisere så bokstavelig. Ikke-planlagte over- og underskudd det enkelte år kan gjøre mye større utslag enn effekten av de planlagte over- og underskuddene som ligger i gjennomføring av et investeringsprogram for økonomiplanperioden. Kommuner og selskap må dessuten til en hver tid sikre likviditet, noe som også vil påvirke den praktiske gjennomføringen. Det anbefales en omformulering på dette.

Åpningen for å utvide tidsperioden for utjevning av selvkost, når spesielle forhold tilsier det, er svært positiv. Her ligger det et handlingsrom som er viktig for at dagens abonnenter i mindre grad enn i dag får økte gebyrer pga. investeringer som gjøres for framtidige abonnenter. Her vil retningslinjene imøtekomme et viktig behov for mer langsiktig tenking og finansieringsplanlegging, og samtidig ivareta selvkostprinsippet.

I VA-sektoren utarbeider kommuner og selskap hovedplaner for vann- og avløpstjenestene. Slike hovedplaner bør se utfordringer og investeringsbehov i minimum 15 års perspektiv, gitt kommunenes og selskapenes langsiktige planer for utviklingen. Det tilsier at hovedplanen vurderer finansiering av gjennomføringen i et tilsvarende tidsperspektiv og der veksten i

abonnenter, selvkostkalkyler, konsekvenser for gebyrer og likviditet blir vurdert helhetlig. Dersom kommunen eller selskapet kan skaffe seg lån med lånevilkår som sikrer virksomheten likviditetsmessig (f.eks. avdragsfrihet i en periode), vil en kunne forhindre at gebyrøkningen blir for stor for dagens abonnenter i den første delen av perioden. Veksten i abonnenter over tid, vil gi økte inntekter til inndekning av faktiske utgifter senere i den aktuelle perioden.

Eksempel: En kommune må pga. sterk befolkningsvekst ta i bruk en helt ny vannkilde. Investeringsbehovet i kilde, vannbehandling og nytt ledningsnett utgjør 300 mill.kr. Gjennomsnittlig avskrivningstid på investeringene er 30 år. Det normale investeringsbehovet for kommunen er i størrelsesorden 5 mill. kr pr. år. Befolkningsveksten er på ca. 2,5 % pr. år. For at dagens abonnenter ikke skal få en kraftig gebyrøkning pga. framtidige abonnenters behov for vann, velger kommunen å ta opp et lån på 30 år, der de 10 første årene er avdragsfrie og lånet betales deretter ned på 20 år. Slik skaffer kommunen seg nødvendig likviditet til å tåle et underskudd på selvkost over flere år. Abonnentøkningen i form av egen innbyggervækst og evt. tilknytning av nye områder til den kommunale forsyningen, gjør at virksomheten går i balanse ved utgangen av 15-årsperioden. Se illustrasjonen under.



3.3.2. Begrensningen mht. selskapenes selvkostfond

Det anbefales sterkt at alle kommunalt eide selskaper som produserer vann- og/eller avløpstjenester som erstatning for kommunal egenproduksjon, også gis anledning til å ha selvkostfond og praktisere selvkostprinsippet med den fleksibilitet som foreslås i retningslinjene.

Forslaget til retningslinjer angir at det kun er kommuner eller selskap som har ansvar for tjenesten helt fram til abonnentene, som utfører en fullstendig selvkostkalkyle og således kan ha selvkostfond. Selskap som kun er underleverandører av tjenester til den kommunale selvkosttjenesten, kan ikke ha selvkostfond, herunder har heller ikke mulighet til å praktisere selvkostprinsippet iht. forståelsen beskrevet i punkt 3.3.1.

De fleste selskapene i VA-sektoren er selskap som enten står for produksjon av vann eller rensing av avløpsvann for sine eierkommuner. Selskapene har likevel store investeringsbehov og utgjør en svært stor andel av kommunenes selvkost. Det er uheldig at retningslinjene gir en slik begrensning av handlingsrommet for selskapenes praktisering av selvkost. Det kan være stort behov for selskapet å utjevne svingninger i selvkost, og det kan bli unødvendig komplisert for eierkommunene og selskapet at det er kommunene som må utjevne dette også med sine selvkostfond.

Retningslinjenes foreslåtte praksis for samhandlingen mellom selskap og kommuner dersom selskapet ikke har selvkostfond, blir for krevende å praktisere. Selskapet har flere eierkommuner og det vil bli både komplisert og byråkratiserende å avregne selvkost for det enkelte år. Tilbakebetaling av evt. overskudd på endelig selvkostregnskap kan jo gå bra, men dersom det er kommunene som må betale selskapene ekstra for inndeckning av underskudd, kan det fort oppstå problemer.

Så lenge selskapene overholder kravet til dokumentasjon av selvkost og praktiserer selvkostprinsippet innenfor de rammer som retningslinjene gir, virker det som en unødvendig innskrenkning av selskapenes handlingsrom. Det må være opp til kommunene evt. å gjøre slike innskrenkninger, dersom de av en eller annen grunn skulle se behov for det.

3.4. Beregning av selvkost

3.4.1. Avskrivninger

Angitt avskrivningstid for ledningsanlegg bør reduseres fra 40 til 20 år, men med mulighet til å velge lenger avskrivningstid når det er behov for dette av hensyn til utjevning av kostnadene. Det er ikke viktig å utjevne svingninger over mer enn 20 år hvis kommuner og VA-selskap har et årlig investeringsprogram med omtrent samme ramme, som følge av befolkningsvekst og fornyelsesbehov. Da er det viktigere å få investert mest mulig for abonnentenes gebyrpenge.

I retningslinjenes kapittel 6.3.1 «Historisk kost» står det følgende:

«Varige driftsmidler synker i verdi som følge av slitasje og elde. Det er altså snakk om ressurser som gradvis fortæres, opptil 40-50 år, og i visse tilfeller en enda lengre periode. Skal slik bruk av ressurser framstilles i økonomiske termer, må den økonomiske verdien av den ressursen som gradvis forbrukes, beregnes.»

I kapittel 6.5 «Avskrivningsperiode», står det videre:

«Det må påses at avskrivningsperiodene i selvkostkalkylene er i rimelig samsvar med brukstiden for anleggene, slik at generasjonsprinsippet ivaretas. For kommuner, kommunale foretak eller interkommunale selskaper som fører regnskap etter kommunelovens prinsipper, vises det til de avskrivningstidene som går fram av den kommunale regnskapsforskriften. Dersom den økonomiske levetiden til et anleggsmiddel er åpenbart kortere enn den faste avskrivningstiden, kan en kortere levetid benyttes. Selskaper som følger regnskapsloven har ikke faste avskrivningstider, men følger lovens bestemmelse om at avskrivninger skal gjøres etter en fornuftig avskrivningsplan. Dette er en skjønnsmessig vurdering.»

Investeringer i nye ledningsanlegg har for de fleste kommuner og VA-selskap vært et vedvarende behov gjennom mange år. Ut fra befolkningsprognoser og antatt fornyelsesbehov som følge av bl.a. klimaendringer, vil investeringer i ledningsanlegg være et vedvarende behov også i årene fremover. VA-ledningsanlegg utgjør grovt regnet 90 % av investeringene i vann- og avløpssektoren. Avskrivningstid for ledningsanlegg er derfor en viktig premisse for størrelsen på VA-gebyret.

VA-ledninger planlegges for minst 100 års levetid, dvs. vesentlig lenger enn det som står angitt i kapittel 6.3.1. Det vil være uaktuelt å legge 100 års avskrivningstid til grunn i regnskap og selvkostregnskap for å følge dette prinsippet. De kommunale regnskapsforskriftene sier at det skal velges 40 års avskrivningstid for ledningsnett, som er svært langt fra brukstiden for anleggene og således brudd på generasjonsprinsippet og regnskapsprinsippet om at brukstiden skal legges til grunn for valg av avskrivningstid.

Kommunene endret i hovedsak sin praksis med å avskrive ledningsnett over 20 år til 40 år ved forrige revisjon av selvkostretningslinjene fra 2003. Avdragstiden på kommunenes og VA-selskapenes lånegjeld følger avskrivningstiden. I tillegg til at generasjonsprinsippet uansett ikke oppfylles, bidrar forlengelsen av avskrivningstid til unødvendig høye gebyrer pga. oppbygging av stor kommunal gjeld. Fordoblingen av avskrivningstiden ga i starten lavere kapitalkostnader, men halveringen av de årlige avdragene ga en langsommere nedbetaling av de enkelte anleggene. Siden fornyelse av vann- og avløpsledninger er en evig prosess med investeringer hvert eneste år, har VA-virksomhetens gjeld (ikke avskrevet verdi) økt kraftig. Dette gjør virksomheten sårbar for renteøkninger, og det kan føre til at fornyelsen av VA-ledninger går ned i perioder med høy rente. En slik nedgang bremser arbeidet med nødvendig forbedring av kvaliteten på ledningsnett.

Etter en avveining mellom ulike prinsipper og hensyn, mener vi det er viktigst å få mest mulig nye ledningsanlegg for abonnentenes gebyrpenger. For flertallet av kommuner og selskap, som har årlige investeringsprogram med omtrent samme ramme for ledningsanlegg, og som følger kommunal regnskapsforskrift, vil det være en fordel å kunne bruke 20 års avskrivningstid for ledningsanlegg. Det bør samtidig være en mulighet til å velge lengre avskrivningstid, dersom det er nødvendig av hensyn til utjevning av kostnadene i enkelte kommuner eller VA-selskap.

3.4.2. Finansiering av tomtekostnader for VA-anlegg

Tomtekostnader for VA-anlegg bør kunne avskrives, i likhet med resten av investeringen de er en del av. Arealene som VA-anleggene benytter vil i stor grad forringes, og det er mer unntaksvis at anleggene fjernes slik at tomtene kan omsettes på ny. Retningslinjene bør derfor omskrives på dette punktet.

Det er viktig å merke seg at tomter som brukes til VA-formål som renseanlegg, ledningsnett, pumpestasjoner, slamlagre osv. vil bli forringet av bruken. Det er dessuten kun unntaksvis at slik infrastruktur «legges ned», slik at tomtene skulle bli omsettelige igjen, og verdien vil ikke følge den normale verdiutviklingen som eiendomsmarkedet ellers følger. Retningslinjene må derfor endres på dette punktet slik at tomtekostnadene som inngår i bygging av rene VA- og avfallsanlegg må kunne avskrives.

Når det gjelder øvrige tomtekjøp der verdien reelt sett ikke forringes, er retningslinjene i tråd med praksis i både kommunale regnskapsforskrifter og regnskapsloven. Det er derfor vanskelig å argumentere mot dette punktet rent regnskapsfaglig. Det kan imidlertid være et problem likviditetsmessig at selskaper ikke får inndekning for faktiske kostnader til betaling av avdrag på lån. Den anviste løsningen i retningslinjene som sier at eierkommunene må betale inn kjøpesummen for tomten er teoretisk mulig, men en tungvint løsning spesielt for selskapene. En slik løsning vil jo dessuten være å skyve problemet over på kommunen.

3.4.3. Kalkylerente ved beregning av kalkulatoriske renter

Norsk Vann er positive til at det foreslås en endring i kalkylerenten for å sikre at kalkulert rente dekker kommunenes og selskapenes faktiske rentekostnader over tid. Retningslinjene må imidlertid definere nærmere hvilken 3-årig swaprente som skal benyttes, hvor man enkelt kan finne denne på nettet og en begrunnelse for størrelsen på påslaget.

I høringsforslaget foreslås kalkylerenten endret fra renten på norske statsobligasjoner med 3 års gjenværende løpetid + 1 % til 3-årig swaprente + 0,5 %. Departementets begrunnelse for dette er at renten i større grad må ta utgangspunkt i det finansmarkedet kommuner og selskap låner penger i, og at det bør legges et «relativt langsiktig rentebegrep til grunn» for å opprettholde et stabilt gebyrnivå. Dette er gode begrunnelser som støttes, men vi mener at departementet må angi nærmere hvilken swaprente som skal anvendes, hvor den finnes på nettet, samt gi en nærmere begrunnelse for nivået på påslaget.

Mange kommuner og selskap vil være interessert i å se på utviklingen av denne renten historisk for å forsikre seg om at dette vil sikre kostnadsdekning for reelle rentekostnader over tid. Et slikt grunnlag vil også være viktig i forhold til beslutningen om størrelsen på

påslaget. Det er viktig at departementet følger utviklingen av denne renten framover, for å kvalitetssikre at det gir anleggseierne nødvendig kostnadsinndekning over tid og for å evaluere om påslaget er på et riktig nivå.

3.4.4. Reelle rentekostnader som alternativ til kalkulatoriske renter

Bruk av faktiske regnskapsførte rentekostnader bør angis som en alternativ metode til bruk av kalkulatoriske renter for selskap og kommuner som ønsker dette.

Retningslinjene angir at regnskapet for virksomheten skal legges til grunn. Spesielt for VA-selskapene, dersom alle investeringer blir lånefinansiert, vil bruk av de regnskapsførte rentekostnadene være den kostnaden som er mest i tråd med selvkostprinsippet. Slik vil regnskap og selvkostregnskap kunne bli tilnærmet identisk. Det er viktig at virksomhetene velger et regnskapsprinsipp og praktisere samme prinsipp over tid, noe retningslinjene bør understreke. Det vises for øvrig til punkt 3.2.

3.4.5. Henførbare indirekte kostnader (interntjenester) i kommuner

Retningslinjene må bli enda klarere på hvilke prinsipper som skal legges til grunn for beregningen av disse kostnadene i selvkostkalkylene. Norsk Vann mener at fordelingsmetoden for indirekte kostnader i selvkostkalkylen i størst mulig grad skal reflektere selvkosttjenestens bruk av interntjenesten. Virksomhetene må derfor dokumentere dette med bruk av relevante fordelingsnøkler for beregninger av de ulike interntjenestenes andeler. Dersom virksomheten heller velger å benytte alternativ metode, der andelen av interntjenestens netto driftsutgifter fordeles etter selvkost-tjenestens andel av kommunens brutto driftsutgifter, må dette begrunnes.

Norsk Vann er positive til at retningslinjene angir prinsipper for hva som skal legges til grunn for beregningen av andelen internfunksjoner som kan henføres til selvkosttjenestene. Dette setter en nødvendig standard på hva som må legges til grunn for å henføre slike kostnader og krav til sporbarhet, slik at kommuner og selskap kan dokumentere at selvkosttjenesten ikke subsidierer andre tjenester. Presisjonsnivået i beskrivelsene i foreliggende forslag må strammes opp og «bør» må erstattes med «skal» for de prinsippene som må legges til grunn.

4. Krysssubsidiering

Det er svært viktig for VA-bransjens omdømme og abonnentenes tillit at vi har god praksis og dokumentasjon på at krysssubsidiering ikke forekommer. Norsk Vann mener de områdene som retningslinjene omtaler under dette kapitlet er dekkende for aktuelle problemstillinger:

1. Virksomheter som driver økonomisk virksomhet i tillegg til selvkosttjenesten
2. Avgrensning mot skattefinansierte kommunale tjenester og kommunale myndighetsoppgaver
3. Fordeling av selvkost mellom eierkommuner i et interkommunalt samarbeid
4. Prising av selvkosttjenestene internt i et selskap organisert som konsern

Dette er et krevende område for VA-virksomheter som er organisert som selskap og som ikke utelukkende produserer selvkosttjenester for eierkommuner. Det er mange regelverk som styrer virksomhetenes praksis; så som innkjøpsregelverk, konkurranseregulering, skatteregler og selvkost. Det er derfor særlig viktig at selvkostretningslinjenes prinsipper blir i fullt samsvar med øvrige prinsipper og regler som virksomhetene må legge til grunn.

Norsk Vann imøteser at de ulike myndighetsorgan avklarer dette så snart som mulig, slik at kommuner og selskap vet hvilken praksis som er lovlig. En avklaring på statlig nivå er også viktig for å oppnå en enhetlig praksis over hele landet.

5. Krav til dokumentasjon og sporbarhet

Norsk Vann støtter forslag til prinsipper for dokumentasjon av sporbarhet i regnskapsførsel og selvkostkalkyler. Forslagene knyttet til noter til regnskap, omtale i årsberetning og oppbevaring av dokumentasjon i 10 år, er gode forslag. Slik blir selvkostkalkylene en så integrert del av regnskapsprinsippene som mulig.

6. Retningslinjenes rettslige status

I høringsforslaget omtales retningslinjenes rettslige status i et eget kapittel. Det angis et handlingsrom i forhold til å avvike fra retningslinjenes metoder, da retningslinjene ikke er rettslig bindende. Det mener vi er bra. Vi foreslår imidlertid at dersom en kommune eller selskap velger å anvende andre metoder enn det retningslinjene angir, skal dette begrunnes. I høringsforslaget står det «*bør* begrunnes». Det må også presiseres at dersom det evt. gjøres andre metodevalg, må metoden uansett føre til at virksomheten oppfyller det overordnede selvkostprinsippet som er angitt i forurensningsforskriften.

7. Pedagogikk, kvalitetssikring m.m.

Oppbyggingen av retningslinjene har nå en god struktur. Retningslinjenes prinsipper, begreper og språk er også blitt bedre, men må fortsatt bli enda klarere, slik at det ikke oppstår misforståelser om hva som menes.

Vi har valgt ikke å gå igjennom retningslinjene setning for setning mht. forbedringsforslag, men vil oppfordre departementet til å foreta en grundig språkvask og sikre at det ikke forekommer motstridende eller ufullstendige utsagn mellom de ulike kapitlene.

Som et eksempel har vi i vedlegg tatt med noen konkrete innspill fra Norsk Vanns medlemmer, som illustrerer behovet for en språklig opprydding slik at retningslinjene blir klare og entydige.

8. Avsluttende kommentar

Vi mener oppsummert at forslag til reviderte retningslinjer innebærer en vesentlig forbedring siden utgaven fra 2003, men at det fortsatt gjenstår noen sentrale behov for forbedringer.

Det er viktig at retningslinjene blir hensiktsmessige å etterleve for kommunene og selskapene på VA-området, og at de er tilpasset VA-sektoren som en kritisk infrastruktur med langsiktig investeringshorisont og behov for mest mulig kostnadseffektive løsninger.

Vi håper at departementet vil ha god nytte av våre innspill og forbedringsforslag i sitt arbeid med å ferdigstille retningslinjene. Vi står til disposisjon hvis det skulle være behov for utdypende informasjon eller oppklarende spørsmål!

Med hilsen
Norsk Vann BA

Einar Melheim
Direktør

Toril Hofshagen

Saksbehandlere:

Toril Hofshagen og Elin Riise i Norsk Vann, med bistand fra Kinei AS v/May Rostad

Kopi til: Miljøverndepartementet, Klif, KS, KS Bedrift og Avfall Norge

Vedlegg: Konkrete innspill om språklig opprydding for en tydeliggjøring av retningslinjene

**) Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vann- og avløpssektoren. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å sikre sektoren gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide VA-selskaper, kommunenes driftsassistanser for VA og noen private andelsvannverk. Norsk Vann representerer 360 kommuner med ca 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*

Vedlegg til høringsuttalelse til reviderte selvkostretningslinjer

Nedenfor er gjengitt noen konkrete innspill fra Norsk Vanns medlemmer, som illustrerer behovet for en språklig opprydning slik at retningslinjene blir klare og entydige.

Høringsuttalelsen sier nederst på side 14: *“Generelt bør metoden i størst mulig grad reflektere faktisk bruk av interntjenesten, så som andel ansattes bruk av personalfunksjonen (primær fordelingsnøkkel).»* Jeg mener dette er for dårlig. Dels er det dårlig språk, og dels er det upresist. Den første delen av setningen er grei nok, men eksempelet i siste del av setningen bør endres, for eksempel slik: *«Fordeling ut fra faktisk medgått tid i h.h.t. timelister vil gi den mest korrekte fordelingen. Subsidiært, om det ikke føres timelister, må fordelingen skje på grunnlag av objektive og etterprøvbare kriterier. Eksempel kan være at selvkosttjenestens andel av personalfunksjonen beregnes som ((selvkosttjenestens antall ansatte) / (totalt antall ansatte i kommunen)) multiplisert med netto driftskostnader ved personalfunksjonen.»*

Det er videre viktig å få med følgende presisering i samme punkt: *«Om kommunen velger andre fordelingsnøkler enn de som er anbefalt i disse retningslinjer, må kommunen dokumentere at de valgte fordelingsnøklerne gir en mer korrekt fordeling enn de som er anbefalt i retningslinjene.»*

For øvrig mener jeg at det rent språklig er ting å påpeke i teksten.

For eksempel i rammen først i pkt. 4.2: *«Direkte kostnader er selvkosttjenesten og er alltid henførbare.»* Det kunne heller stått: *«Direkte kostnader knyttet til selvkosttjenesten er alltid henførbare.»* (En selvkosttjeneste er for eksempel vannverket, men en kan ikke si at «Direkte kostnader er vannverket». Dessuten står subjektet i flertall og predikatet i entall).

Et eksempel på mangelfull språklig presisering: Rammen under pkt. 4.3, siste setning: *«Administrative ledere som yter tjenester for betalingstjenesten ...»*, ut fra sammenhengen ellers burde det åpenbart stått *«Administrative ledere som yter direkte tjenester for betalingstjenesten ...»*. Jeg tilrår at dette endres for å klargjøre hva som åpenbart er ment.

Videre i pkt. 4.3: *«Administrativ ledelse, slik dette er definert i KOSTRA-veiledningen, bør ikke henføres til betalingstjenesten.»* Dette er for upresist språklig sett. Ordet “bør” anbefales erstattet med ordet “skal”, med følgende tilføyelse i parentes: *«(Om en administrativ leder har en operativ funksjon for en betalingstjeneste, så som å delta i vannverkets beredskapsvakt, skal kostnader knyttet til denne funksjonen henføres til betalingstjenesten).»*

I punkt 9, fjerde avsnitt, er det brukt ordet “avgift” der det skulle stått “gebyr”. Dette bør rettes.

I forhold til interkommunale selskap er det fortsatt stor uklarhet om sentrale punkter:

Retningslinjene er ikke klare på om et IKS skal utarbeide egne selvkostkalkyler. I innledende kommentarer (s. 8) fremkommer det at det bare er dersom en kommune har satt bort hele tjenesten at selskapet skal settes opp selvkostkalkyle.

I samme kapittel heter det videre: *«Er det flere selskap som ivaretar deler av en tjeneste, må hvert enkelt selskap gi bidrag til det selskapet og/eller den kommunen som skal sette opp den*

endelige selvkostkalkylen.» Det fremgår imidlertid ikke hvordan og på hvilken form/hvilket detaljnivå et slikt bidrag skal være.

Tilsvarende fremgår det i pkt. 8.1 (s. 42): *«Når en kommune kjøper selvkostområdets selvkosttjeneste av et selskap, men har indirekte og eventuelt direkte kostnader også i egen regi, må selvkostfondet håndteres i kommunens kalkyle og regnskap. Utførende selskap avregner kostnadene på kommunen/kommunene, og har således ikke selvkostfond.»* (min understrekning).

På eksempelet neste side (s.43) om «IKS som utelukkende leverer selvkostbaserte tjenester» skrives det: *«Likevel må selskapet settes opp selvkostkalkyle ut fra disse reglenes beregningsmåte.»*

Her er det direkte motstridende standpunkt som det må ryddes opp i.

I forhold til hvilke prinsipper som evt. skal overstyre andre:

Retningslinjene legger til grunn et prinsipp om at regnskapsprinsipper i størst mulig grad skal følges. I siste setning i utkastet til retningslinjer på side 42 står det følgende: *”Det er derfor viktig å understreke at der det er forskjeller er det prinsippene for selvkost som skal være grunnlaget for selvkostkalkylen, ikke regnskapsreglene”.*

Denne setningen synes å være feil her. Kanskje er det noe som henger igjen fra en tidligere utgave av retningslinjene.