

Norsk Vanns skriftlige innspill til:**Høring i kommunal- og forvaltningskomiteen 1. februar 2024 vedr. representantforslaget Dokument 8:35 S (2023-2024) om tiltak for lavere gebyrer innen vann- og avløpssektoren**

Norsk Vann ønsker en modernisering av selvkostregelverket. Det er behov for større fleksibilitet når det gjelder opp- og nedbygging av selvkostfond, og man bør ha mulighet til å kunne benytte faktiske lånerenter og ikke kun kalkylerente i selvkostberegningen. Vi ønsker at kommunene skal kunne benytte lengre avskrivningstider i kommuneregnskapet i de tilfeller hvor dette gir den beste kostnadsfordelingen over tid.

Norsk Vann er fornøyd med at det fremmes representantforslag som tar opp viktige utfordringer for kommunene, og vi takker Høyre for det. Vannbransjen er avhengig av at vi de neste årene foretar et investeringsløft for å sikre rent vann i springen og en forsvarlig rensing av avløpsvannet. Infrastrukturen som trengs for å levere gode tjenester er svært omfattende, og det er behov for både å investere i nye anlegg og fornye eksisterende anlegg.

Viktige utfordringer og kostnadsdrivere fremover er befolkningsvekst, skjærpede myndighetskrav, klimatilpasninger og håndtering av overvann. Det er også essensielt med et forsterket fokus på samfunnssikkerhet og beredskap. Disse utfordringene nødvendiggjør betydelige investeringer, som vil ha innvirkning på vann- og avløpsgebyrene i de nærmeste årene.

Vann- og avløpssektoren skiller seg fra andre kommunale selvkosttjenester ved at en stor andel av selvkost er kapitalkostnader (renter og avskrivninger). Dette er en kapitalintensiv sektor med en relativ stor andel varige driftsmidler. Samtidig er investeringsnivået høyt. Dagens situasjon med økte renter får derfor større konsekvenser for vann- og avløpsgebyrene enn for andre selvkostordninger i kommunene. Kapitalkostnadene utgjorde i 2022 41,3 % av selvkost. Beregninger foretatt i Norsk Vanns benchmarking system Bedre Vann viser at rentevækst på 1 prosentpoeng medfører at selvkost på landsbasis øker med 6 prosentpoeng. Dette grunnet en høy kapitalbinding. Kalkylerenten har økt med 2,9 prosentpoeng fra 2020 til 2023 og er derfor en viktig årsak til veksten i gebyrene.

I tillegg til høyere renter påvirker også økte strømpriser og generell prisstigning på andre varer og tjenester kommunenes kostnader til produksjon av de samfunnskritiske vann- og avløpstjenestene. Blant annet har prisen på helt nødvendige kjemikalier som benyttes i vannbehandlings- og avløpsrensning økt betydelig.

Mange norske kommuner står derfor i en situasjon der de er nødt til å øke gebyrene for å dekke kostnadsveksten, som altså kommer på toppen av de investeringene som er nødvendige for å ivareta kvaliteten på tjenestene, oppfylle nye myndighetskrav og for å unngå skade på miljøet.

I dagens situasjon kan det være vanskelig å få tilslutning til nye investeringer som medfører ytterligere gebyrvekst. I den forbindelse er det viktig at regelverket ikke forsterker en allerede høy gebyrvekst. En forutsigbar gebyrutvikling er videre viktig for huseiere og næringsliv som mottar vann- og avløpstjenester fra kommunene. Regelverket bør følgelig legge til rette for at kommuner og selskap skal kunne planlegge langsiktig. Samtidig må kostnadene fordeles rettferdig mellom generasjonene. Rentesesensitiviteten understreker viktigheten av å overveie tiltak som kan hemme veksten i kapitalkostnader når investeringene øker de nærmeste årene.

Flere kommuner rapporterer at de forventer at gebyrene vil vokse videre i perioden fra 2024 til 2027. For å skjerme abonnentene og holde gebyrene på et akseptabelt nivå, finansierer nå enkelte kommuner deler av kostnadene knyttet til vann- og avløpstjenester over de kommunale budsjettene, de bruker av oppsparte fond, eller etablerer underskuddfond.

En rekke kommuner rapporterer at de forventer å få negative selvkostfond ved utgangen av 2024. Å ha negative fond kan være et strategisk godt valg i situasjoner der en kommune forbereder seg på økt behov for vann- og avløpstjenester, eksempelvis ved planlagt utvikling av nye hytteområder eller ny industri. I slike tilfeller kan kommunen velge å operere med et midlertidig underskudd i selvkostfondet, med en forventning om at nye abonnenter vil bidra til å øke inntektene etter hvert som de kobler seg på det kommunale nettet.

Imidlertid, hvis en kommune bevisst velger å ha negative selvkostfond i en normal driftssituasjon for å holde gebyrene lave, kan dette indikere økonomisk ubalanse som ikke bærer seg på sikt. Før eller siden må akkumulert underskudd dekkes inn. Har kommunen også unnlatt å gjennomføre nødvendige investeringer og vedlikehold i samme periode vil de påføre innbyggerne enda større gebyrvekst i nær fremtid.

Norsk Vann gir med dette bakteppe våre merknader til representantforslaget. Merknadene er utarbeidet i dialog med flere av våre medlemmer.

Forslag 1: «*Stortinget ber regjeringen gjennomføre en evaluering av hvordan selvkost som finansieringsmodell for vann- og avløpssektoren fungerer, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.*»

Norsk Vann mener at selvkostordningen generelt fungerer godt i norske kommuner, og gir en trygghet for at kommunene kan levere gode og betryggende vann- og avløpstjenester til innbyggerne, og med god leveringssikkerhet. Norsk Vann ønsker imidlertid en modernisering av selvkostregelverket. Generasjonsprinsippet og tanken om at man ønsker å beskytte abonnenten som den svake part, står sterkt innenfor selvkost. Enkelte ganger er det imidlertid selve regelverket som er til hinder for en rettferdig kostnadsfordeling, og som utilsiktet kan medføre økte kostnader og større svingninger i årsgebyrene enn nødvendig.

Behovet for investeringer i kommunale vann- og avløpsanlegg er beregnet til omtrent 332 milliarder kroner innen 2040. Dette tallet, fra 2020, øker på grunn av nye krav til nitrogenrensing, særlig i områdene rundt Oslofjorden, og skjerpede miljøkrav som følge av endringer i avløpsdirektivet.

Det er helt avgjørende å ivareta norsk natur, noe som stiller økte krav til hvordan vi renser avløpsvannet. For å forene bærekraft med økonomisk fornuftige investeringer, må de løsningene vi velger for miljøets skyld være tilpasset norske forhold.

Økt behov for investeringer skaper mer press på selvkostsystemet, og kommunene har ulike forutsetninger for kunne gjennomføre påkrevde investeringer. I en overgangsperiode kan det derfor være nødvendig med ekstraordinære og midlertidige tiltak for å sikre at investeringene blir gjennomført slik at nasjonens infrastruktur for vann og avløp opprettholdes på et forsvarlig nivå.

Følgende nasjonale tiltak kan bidra til å redusere fremtidige VA-gebyr

- Tilskudds- og eller finansieringsmodeller som fremmer innovasjon og utvikling i sektoren
- Tilskudds- og eller finansieringsmodeller som fremmer bærekraftige investeringsvalg
- Egnede statlige støtteordninger som hjelper kommunene med å foreta nødvendige investeringer som følger av et revidert avløpsdirektiv og nitrogenrensing av Oslofjorden
- Ulike insentivordninger som vil motivere til økt samarbeid og organisering
- En statlig prioritering av planlagte investeringer for å hindre unødig prispress i markedene.
- Redusert MVA-sats på vann- og avløpsgebyrene.

Norsk Vann mener at svikt i vann- og avløpstjenestene vil kunne ha store konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. En sikker finansiering gjennom selvkost er derfor svært viktig for det norske samfunnet. Det kan likevel være fornuftig å gjennomføre en evaluering av hvordan selvkostordningen fungerer, med den hensikt å få mer fleksibilitet innenfor ordningen enn det vi har i dag. Ved å gjøre regelverket mer fleksibelt vil en gjøre det enklere for kommunene å planlegge langsiktig og foreta gode valg som sikrer jevnere utvikling av årsgebyrene.

Forslag 2: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2024 med modeller for insentivordninger for å motivere til samarbeid og organisering i større enheter innenfor vann- og avløpssektoren.»

Det er et behov for å utnytte begrensede ressurser og kompetanse optimalt. Små enheter med få antall ansatte mangler ofte både kapasitet og kompetanse i det daglige. Dette fører til at man primært klarer å håndtere drift/brannsløkking, men det er vanskelig å finne ressurser til planlegging og forebygging. Et økt samarbeid kan lede til standardisering og stordriftsfordeler som potensielt også gir økonomiske fordeler for de involverte. Norsk Vann støtter derfor forslaget om økonomiske insentiver for å fremme samarbeid mellom kommuner. Et samarbeid kan gjøre det enklere å møte nye miljøkrav, forbedre rekruttering til bransjen og bygge ny infrastruktur med lavere kostnader for abonnentene. I tettbefolkede områder er det større potensial for samarbeid om felles infrastruktur. Eksempler på slikt samarbeid er et pågående prosjekt mellom Drammen, Lier og Asker for å bygge et nytt avløpsrenseanlegg, og samarbeid i regi av Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) og Norsk

Vann, hvor flere kommuner rundt Oslofjorden samarbeider om fremtidige løsninger for avløpsrensing og felles løsninger for behandling av avløpslam.

Et annet eksempel på et vellykket samarbeid er GIVAS IKS i Kongsvingerregionen, som eier og drifter alle offentlig vann- og avløpsanlegg for sine 5 eierkommuner.

I spredtbygde områder med lange avstander kan det være utfordrende å etablere felles infrastruktur, men det vil fortsatt være mulig å hente ut stordriftsfordeler innen administrasjon, kompetanse drift og beredskap. Kommunene i Nord Norge har i dag et svært godt administrativt samarbeid.

I dagens regelverk er det ikke tillatt for interkommunale selskaper å fordele selvkost og gebyrer likt mellom eierkommunene dersom disse opprinnelig hadde ulike kostnadsstruktur. En større mulighet for gebyrutjevning kan i noen tilfeller være et viktig insentiv for samarbeid. Vi foreslår derfor en liberalisering av regelverket på dette punktet slik at det åpnes opp for en mer omfattende gebyrutjevning innad i interkommunale selskaper. Dette kan innebære at gebyrene i individuelle eierkommuner kan bli lavere eller høyere enn de direkte kostnadene for tjenesteleveransen sett isolert for hver kommune. Ved å se på tjenesten samlet sett for alle eierkommunene, vil en region i større grad kunne se vann- og avløpsinfrastrukturen på tvers av kommunegrensene og velge de mest samfunnsøkonomiske og bærekraftige løsningene for abonnentene.

Norsk Vann støtter forslaget om å finne gode økonomiske insentivordninger for å øke samarbeidet mellom kommunene i egnede former.

Forslag 3: «Stortinget ber regjeringen revidere forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) med mål om å forlenge perioden for når fremtidig overskudd må tilbakeføres eller underskudd kan fremføres.»

§ 8 i selvkostforskriften regulerer praktiseringen av selvkostprinsippet over tid, ved bruk av og avsetninger til selvkostfond. Hovedprinsippet er at overskudd skal avsettes i fondet og tilbakeføres til abonnentene innen fem år, enten gjennom lavere gebyrer eller ved å dekke tidligere års underskudd. På samme måte skal et underskudd dekkes innen fem år ved å øke fremtidige gebyrer. Denne 5-årsregelen sikrer at selvkostordningen blir mindre sårbar for tilfeldige inntekts- og kostnadssvingninger, siden avregningsperioden settes lengre enn ett år.

Investeringer i prosessanlegg fører ofte til en markant økning i kapitalkostnader, primært på grunn av høyere avskrivninger og renteutgifter i de første årene etter investeringen. Dette resulterer vanligvis i en betydelig vekst i årsgebyrene.

For å sikre mest mulig forutsigbarhet for abonnentene, er det ønskelig å unngå store årlige svingninger i gebyrene. Her spiller selvkostfondet en sentral rolle, da det kan brukes til å jevne ut tilfeldige svingninger og mildne effekten av større, planlagte investeringer. Gjennom god planlegging kan man dermed unngå store gebyrsvingninger fra år til år.

Norsk Vann mener at den nåværende avregningsperioden for opp- og nedbygging av selvkostfondet er for kort til å effektivt dempe gebyrveksten som oppstår ved store investeringer. Vannbransjen opererer med en lang tidshorison, og det tar ofte lang tid fra planlegging/budsjettering av et anlegg til det er ferdigstilt. Derfor er det avgjørende å starte oppbyggingen av fondene tidlig nok. For å oppnå en reell utjevningseffekt på gebyrene, kan det være nødvendig med en avregningsperiode på opp til 20 år, med en opp- og nedbyggingstid på ti år.

Størrelsen på selvkostfondet må tilpasses investeringsplanene, og fondets saldo over tid styres mot et akseptabelt minimumsnivå.

Etablering av et minimumsnivå for fondene

En egenkapitalbuffer vil gjøre det lettere for kommuner og selskaper å håndtere uforutsette hendelser og planlegge for fremtiden. I 2022 opplevde både kommuner og selskaper en uventet økning i renter og strømpriser, samtidig hadde mange redusert selvkostfondene til nær null, grunnet et strengere regelverk for nedbygging av selvkostfond. De hadde dermed ingen kapitalbuffer å trekke på når kostnadsveksten oppsto.

En underdekning i selvkost resulterer i svingninger i årsgebyrene, ettersom underskuddene må kompenseres gjennom økte gebyrer i påfølgende år.

Vann- og avløpsselskaper, spesielt de som ikke direkte forvalter selvkostfond, understreker også betydningen av å ha tilgjengelig egenkapital for å sikre forsvarlig drift. Interkommunale selskaper som møter plutselige kostnadsøkninger, må be eierkommunene om kapitaloverføringer når de ikke har tilstrekkelig egenkapital. Dette kan være en tidskrevende og politisk kompleks prosess. Muligheten for å en fri egenkapital gir derfor økt trygghet og legger til rette for mer effektiv langtidsplanlegging i selskapene.

Det bør derfor ikke stilles krav om at selvkostfondene og selskapenes frie egenkapital må bygges helt ned til null.

Om fremføring av underskudd lengere enn fem år

Når det gjelder underskuddsfond, tillater selvkostforskriftens § 8, 3. ledd, 4. setning fremføring av underskudd lenger enn fem år, men kun for å unngå at nåværende brukere betaler for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer. Unntaket gir altså ikke mulighet for å forlenge den generelle fristen for framføring underskudd i selvkostregnskapet utover fem år. I en situasjon hvor flere kommuner etablerer underskuddsfond, kan være behov for klare retningslinjer knyttet til når kommunene har anledning til å fremføre et underskudd utover femårsperioden og hvilke krav som stilles til dokumentasjon, identifisering og håndtering av et slikt underskudd.

Norsk Vann støtter forslaget om å revidere forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) med mål om å forlenge perioden for når fremtidig overskudd må tilbakeføres eller underskudd kan fremføres.

Samtidig foreslår Norsk Vann at regelverket endres slik at det ikke kreves at selvkostfondene reduseres helt til null. I stedet kan det anbefales et minimumsnivå for

selvkostfondene, som for eksempel settes som en prosent av selskapet eller kommunens samlede gjeld.

Vi foreslår at de interkommunale selskapene, som ikke selv har et selvkostfond, kan ha et likviditetsfond, for å unngå unødvendige prosesser ved hvert årsoppgjør. Dette vil også gi selskapene mulighet til å planlegge mer langsiktig.

Det er behov for klarere retningslinjer knyttet til hvilke krav som stilles for fremføring av et underskudd utover femårsperioden.

Forslag 4: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av konsekvensene av å forlenge maksimale avskrivningstider på vann- og avløpsnett i forskrift om økonomiplan, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner m.v.»

Norsk Vann påpeker at levetiden for vann- og avløpsinfrastruktur ofte er lengre enn de maksimale avskrivningstidene satt i budsjett- og regnskapsforskriften § 3-4. For eksempel kan kommunale ledningsnett være i over 100 år, og infrastrukturer som grøfter og flomveier kan ha enda lengre levetid. Vannbehandlings- og avløpsrenseanlegg har vanligvis en levetid på 20-50 år. Forskjellen mellom anleggenes forventede brukstid og de maksimale avskrivningstidene som settes i kommuneregnskapet, kan føre til urettferdig fordeling av investeringskostnader, sammenlignet med anleggenes reelle brukstid. På den annen side er regelverket for nedbetaling av kommunal gjeld nært knyttet til avskrivningstidene som benyttes i kommuneregnskapet. Lengre avskrivningstider kan derfor medføre lengre nedbetalingstid for lån, noe som kan medføre en økt gjeldsoppbygging i kommunene.

Ifølge kommunelovens § 15-1 og selvkostforskriften, har kommunene mulighet til å bruke lengre avskrivningstider for selvkostberegninger enn de som brukes i kommuneregnskapet. Selvkostforskriften § 5 tredje ledd tillater avskrivninger over hele den utnyttbare levetiden til et driftsmiddel, uten en øvre grense for antall år. Kommunene kan velge om de vil følge avskrivningstidene fra årsregnskapet eller benytte lengre perioder.

Beregninger viser at årsgebyrene i vann og avløpssektoren kan reduseres ved å bruke avskrivningstider som samsvarer mer med faktisk levetid i selvkostberegningen, men det er komplikasjoner rundt dette som krever nøye vurdering.

1. Hvis kommunen velger lengre avskrivningstider i selvkostberegningen enn i kommuneregnskapet, kan det føre til underdekning som må dekkes av kommunens øvrige drift. Dette skyldes at kommunens minimumsavdrag beregnes ut fra avskrivningene i regnskapet, mens inntektene beregnet etter selvkost blir for lave til å dekke disse avdragene.
2. Bruk av lengre avskrivningstider vil resultere i høyere kapitalbinding eller gjeld innen selvkostordningen. Dette gjør fremtidige gebyrer mer utsatt for renteendringer enn de er i dag.
3. Hvis en kommune vedtar å endre praksis for avskrivninger slik at disse blir lengre enn i regnskapet, vil det i praksis ikke være mulig å reversere dette, jf. veileder til selvkostforskriftens punkt 8.2.2.

Norsk Vann mener det er fornuftig å evaluere de langsiktige effektene av å forlenge maksimale avskrivningstider for vann- og avløpsanleggene og spesielt se på konsekvensen for ledningsnettet. Vi mener det da er nødvendig med langsiktige beregninger på makronivå for å fastslå hva som vil være mest fordelaktig for samfunnet over tid.

Konsekvensene av å endre regelverket slik at kommunens gjeld innenfor selvkost holdes utenfor kravet til kommunale minimumsavdrag, bør utredes.

Forslag 5: «Stortinget ber regjeringen i forbindelse med kommuneproposisjonen 2025 vurdere konsekvensene av å gi kommunene mulighet til å velge mellom å bruke kalkylerente eller reell rente i budsjetteringen av investeringer på selvkostområdet.»

Selvkostforskriften fastsetter at rentekostnadene skal beregnes basert på årets gjennomsnittlige restverdi på varige driftsmidler og en kalkylerente, som er lik 5-årig gjennomsnittlig swaprente pluss 0,5 prosentpoeng. Dette betyr at det ikke er tillatt å benytte faktiske lånerentekostnader ved beregning av selvkost.

For kommuner med gunstige låneavtaler, innebærer dette at gebyrene blir høyere enn det som strengt tatt er nødvendig. Og hvis kommunen får grønne lån med lavere rente fra Kommunalbanken og KLP, vil abonnentene ikke nyte godt av disse fordelene under det nåværende systemet. Kalkylerente kan også være utfordrende for selskaper med få lån, siden avvik mellom reell og kalkulert rente skaper forskjeller mellom vanlig regnskap og selvkostregnskap.

Bakgrunnen for at en har vakt å benytte en kalkylerente og ikke faktisk rentekostnad er at kommunen skal kompenseres, uavhengig av om tjenestene er finansiert med gjeld eller egenkapital. De fleste investeringer i denne sektoren er imidlertid lånefinansiert.

Norsk Vann mener det kan være fornuftig å åpne for at kommuner og kommunale VA-selskaper kan velge om de vil benytte kalkylerenten eller de faktiske finanskostnadene ved beregningen av selvkost.

Kontaktpersoner:

Direktør Ragnhild Aalstad, mob. 957 04 502, ragnhild.aalstad@norskvann.no

Controller Ida Stabo-Eeg, mob. 905 14 091, ida.stabo-eeg@norskvann.no

Stabsleder Thomas Langeland Jørgensen, 950 49 728, thomas.langeland.jorgensen@norskvann.no