



Mottaker
Miljødirektoratet
Postboks 5672, Sluppen

7485 TRONDHEIM
Norge

Deres ref.: 2013/3975

Vår ref.: 2014/0058-3

Saksbehandler: Even Tukun

Saksansvarlig: Ingrid Kjeldstad Gullaksen

Dato: 29.04.2014

Svar på høring - forslag til nytt kapittel 15 i avfallsforskriften om fastsettelse av avfallsgebyr for kommunenes håndtering av husholdningsavfall

Konkurransetilsynet viser til høring om forslag til nytt kapittel 15 i avfallsforskriften om fastsettelse av avfallsgebyr for kommunenes håndtering av husholdningsavfall, publisert på Miljødirektoratets nettside 31. januar 2014. Høringsfristen er satt til 29. april 2014.

Bakgrunn for høringsforslaget

I henhold til forurensningsloven § 34 skal kommunens kostnader knyttet til håndtering av husholdningsavfall¹ dekkes fullt ut gjennom avfallsgebyret. Avfallsgebyret må heller ikke overstige kommunenes kostnader tilknyttet håndtering av husholdningsavfallet. Formålet med regelverket er at forurenser skal betale hva det koster å håndtere avfallet. Statens forurensningstilsyn (SFT) ga i 2004 ut en veileder for å presisere hvordan avfallsgebyr skal beregnes i henhold til forurensningsloven § 34.

ESA har i vedtak av 27. februar 2013² konkludert med at systemet for å finansiere innsamling av husholdningsavfall må regnes som statsstøtte uforenlig med EØS-avtalen. I samme vedtak har ESA foreslått formålstjenlige tiltak for fastsettelsen av avfallsgebyret, som ville bringe det norske regelverket i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

For det første finner ESA at kommunale avfallsaktører burde forpliktes til å føre adskilte regnskap for den lovpålagte oppgaven og annen avfallsaktivitet, samt at det burde sikres at faste kostnader fordeles forholdsmessig mellom lovpålagt aktivitet og konkurranseutsatt avfallsaktivitet. For det andre bør det etter ESAs syn sikres tilfredsstillende kontroll med at regelverket for beregning av avfallsgebyr overholdes. ESA mener også at kommunale avfallsselskap ikke selv bør fastsette avfallsgebyret, men at fastsettelsen er forankret sentralt i kommunen eller et statlig organ.

¹ Med husholdningsavfall menes husholdningsavfall innen egen kommune.

² EFTA Surveillance Authority Decision No 91/13/COL av 27. februar 2013 vedrørende finansiering av kommunale avfallsinnsamlere, tilgjengelig på: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/91-13-COL.pdf>

Norske myndigheter har i brev til ESA av 25. mars 2013 uttalt at de aksepterer ESAs forslag til formålstjenlige tiltak. Høringsforslaget fra Miljødirektoratet er et ledd i oppfølgingen av de formålstjenlige tiltakene som ble foreslått av ESA.

Nærmere om høringsforslaget

Formålet med det nye kapittelet i avfallsforskriften er å sikre at avfallsgebyr for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall fastsettes i tråd med forurensningsloven, og å hindre krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og håndtering av næringsavfall.

Det foreslås i utkast til forskriftstekst at det er kommunestyret som skal fastsette avfallsgebyret. Dette synliggjør at kommunen ikke kan delegere ansvar for å fastsette gebyret til andre etater eller (inter-) kommunale selskaper.

Av forslag til forskriftstekst fremkommer det videre at kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette gjøres for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og håndtering av næringsavfall i markedet.

Felleskostnader skal fordeles forholdsmessig mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Det tilrettelegges for langsiktig planlegging og skalering av avfallsbehandlingsanlegg, ved at det tillates at det kommunale avfallsgebyret kan belastes for eventuelle økonomiske ulemper knyttet til dimensjonering av anlegg for fremtidig husholdningsavfall. For anlegg som er planlagt og bygget for behandling av husholdningsavfall kan dokumenterte merkostnader knyttet til planlagt restkapasitet dekkes over avfallsgebyret. Et anlegg anses å være bygget for behandling av husholdningsavfall når minst halvparten av kapasiteten benyttes til husholdningsavfall og denne andelen er gradvis økende. Planlagt restkapasitet regnes som kapasitet som skal benyttes til fremtidig husholdningsavfall.

For å sikre at kun kostnader knyttet til dagens og fremtidig husholdningsavfall dekkes over avfallsgebyret tydeliggjøres krav til kontroll, og tilbakeføring av penger dersom kommunene har tatt for høye avfallsgebyrer.

Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet er opptatt av at konkurransen i markedet mellom offentlige og private aktører skjer på mest mulig like vilkår. Det vil bidra til sunne konkurranseforhold og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Tilsynet har i svar på høring om forslag om innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked³ gitt uttrykk for at de formålstjenlige tiltakene som er foreslått av ESA er positive da vi mener at de vil bidra til å hindre krysssubsidiering og konkurranseskadelig adferd.

Som oppgitt i tidligere høringssvar, er bakgrunnen for Konkurransetilsynets vurdering at vi i løpet av de siste årene har mottatt en del henvendelser og klager fra private aktører i avfallsmarkedet som mener konkurransesituasjonen er vanskelig fordi de må konkurrere med offentlige avfallsselskaper som har virksomhet både innenfor skjermet marked (husholdningsavfall) og konkurranseutsatt marked (næringsavfall og anbud på husholdningsavfall). Denne kombinasjonen av virksomhet innenfor skjermet marked og konkurranseutsatt marked kan muliggjøre krysssubsidiering mellom monopoldel og næringsdel, samt konkurranseskadelig underprising i det konkurranseutsatte markedet. Det har i klager vært hevdet at det offentlige avfallsselskapet har tatt en så lav pris i det

³ Konkurransetilsynets svar på Finansdepartementets høring om forslag om innføring av skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked datert 19. juni 2013, tilgjengelig på <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Vedtak-og-uttalelser/Uttalelser>

konkurransetsatte markedet at de private aktørene ikke har kunnet konkurrere, og at det offentlige avfallsselskapet har tatt inn igjen tapet ved å sette en høyere pris (avfallsgebyr) i den delen av virksomheten de ikke har konkurranse.

Ved siden av at kryssubsidiering kan være i strid med reglene om statsstøtte, kan denne typen konkurranseskadelig adferd også innebære et brudd på konkurranselovgevingen. For eksempel vil forbudet i konkurranselovens § 11 kunne være overtrådt dersom den offentlige aktøren priser sin konkurranseutsatte virksomhet så lavt at private aktører ikke er i stand til å konkurrere. Tilsynets erfaring med saker som berører kryssubsidiering og underprising fra offentlige avfallsselskaper viser at konkurranselovens § 11 ikke nødvendigvis er et godt verktøy for å håndtere overtredelser av denne typen. Erfaringsmessig har sakene reist en rekke vanskelige spørsmål og vært meget ressurskrevende sett i forhold til de berørte partenes omsetning.

I høringen ber Miljødirektoratet spesielt om kommentarer til sitt forslag om at dokumenterte merkostnader knyttet til planlagt restkapasitet som skal benyttes til fremtidig husholdningsavfall skal kunne dekkes over avfallsgebyret.⁴ Bakgrunnen for forslaget er at det skal tilrettelegges for langsiktig planlegging og skalering av avfallsbehandlingsanlegg som hensyntar fremtidig befolkningsvekst og dermed antatt økende avfallsmengder. Virkemiddelet som foreslås er at det kommunale avfallsgebyret kan belastes for eventuelle økonomiske ulemper knyttet til dimensjonering av anlegg for fremtidig husholdningsavfall.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning medfører dette forslaget at det fortsatt vil være et uklart skille mellom kommunale selskapers monopoldel og næringsdel, og at muligheten for kryssubsidiering og konkurranseskadelig underprising fortsatt vil være tilstede. Slik forslaget fremstår vil det kunne gi kommunale selskaper insentiv til å investere i avfallsanlegg med for stor kapasitet, og bruke den planlagte restkapasiteten til å konkurrere om næringskunder. I utgangspunktet er det positivt at kommunale og private selskaper konkurrerer, men problemet oppstår når denne konkurransen ikke skjer på like vilkår. Etter tilsynets oppfatning vil forslaget medføre at kommunale selskaper har mulighet og insentiver til å tilpasse sin virksomhet i næringsavfallsmarkedet på en slik måte at de kan påberope seg en økonomisk ulempe som skal dekkes av avfallsgebyret. Ved å få dekket en andel av kostnadene på denne måten vil de kommunale selskapene kunne tilby bedre betingelser enn de private selskapene i konkurransen om næringskundene, samtidig som kommunens innbyggere belastes med unødvendig høye avfallsgebyrer.

Miljødirektoratet ber i høringen om innspill på hva som kan anses som en økonomisk ulempe som en følge av planlagt restkapasitet, og hvordan eventuelle merkostnadene som følge av ulempen skal beregnes. Konkurransetilsynet anser at en slik detaljregulering innebærer et fortsatt uklart skille mellom monopol og næringsvirksomhet. Videre anser tilsynet at selv om det legges til grunn en snever definisjon av hva som kan anses som en økonomisk ulempe og hvordan eventuelle merkostnader skal beregnes, samt at dette kontrolleres og det stilles krav om tilbakeføring dersom kommunen har tatt for høye avfallsgebyrer, så vil det etter tilsynets oppfatning fremdeles være et utydelig skille mellom monopoldel og næringsdel. Muligheten for konkurranseskadelig kryssubsidiering vil dermed fortsatt være tilstede.

⁴ § 15-4 tredje ledd i forslag til nytt kapittel 15 om fastsettelse av avfallsgebyr i forskrift av 1.6.2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

I høringen fremgår det at forslaget om dekning av dokumenterte merkostnader gjelder alle anlegg hvor minst halvparten av kapasiteten benyttes til husholdningsavfall og denne andelen er gradvis økende. Konkurransetilsynet stiller spørsmål ved om det er nødvendig med en såpass vid definisjonen for å sikre at det investeres i tilstrekkelig anleggskapasitet for å håndtere fremtidig husholdningsavfall. Når forslaget gjelder såpass mange anlegg, og en så stor andel av anleggenes kapasitet, så medfører dette at de kommunale selskapene får et stort handlingsrom. På den måten øker faren for konkurranseskadelig kryssubsidiering, og den negative virkningen på konkurransen i næringsavfallsmarkedet blir trolig større.

Konkurransetilsynet har forståelse for at det må tilrettelegges for langsiktig planlegging ved investering i avfallsanlegg, men etter tilsynets oppfatning bør dette være mulig å gjennomføre på en måte som sikrer konkurranse på like vilkår i det konkurranseutsatte markedet for næringsavfall. På bakgrunn av ovennevnte er derfor tilsynet av den oppfatning at det ikke bør være adgang til at avfallsgebyret skal kunne dekke planlagt restkapasitet til husholdningsavfall som i dag brukes i næringsavfallsmarkedet.

Miljødirektoratet har utarbeidet et forslag til endringer i regelverket for beregning av avfallsgebyr som har til formål å sikre et klart skille mellom kommunenes håndtering av husholdningsavfall og den konkurranseutsatte virksomheten knyttet til næringsavfall. Konkurransetilsynet er positive til formålet med høringen, siden økt transparens og tydeligere selskapsskille mellom monopol- og næringsdel kan redusere muligheten for kryssubsidiering, samt bidra til å hindre ulovlig underprising. Flere av direktoratets øvrige høringsforslag vil kunne bidra til et tydeligere selskapsskille og dermed konkurranse på likere vilkår mellom kommunale og private avfallsselskaper. I tillegg til de foreslåtte endringene bør det også vurderes om det skal være en plikt til å offentliggjøre regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall, for å sikre transparens.

Med hilsen



Ingrid Kjeldstad Gullaksen (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Miljødirektoratet

Postadresse
Postboks 5672, Sluppen

Poststed
7485 TRONDHEIM
Norge

Kontakt/e-post
post@miljodir.no