

Samfunnsøkonomiske effekter av å oppheve kommunenes enerett på behandling av husholdningsavfall



Utarbeidet for
Norsk Industri og Maskinentreprenørenes
forbund

August 2013

Samfunnsøkonomiske effekter av å oppheve kommunenes enerett på behandling av husholdningsavfall

Utarbeidet for

Norsk Industri og Maskinentreprenørenes forbund

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1 Bakgrunn og problemstilling	4
2 Beskrivelse av bransjen.....	6
2.1 Avfallsmarkedet	6
2.2 Organisering av innsamling og behandling	8
2.3 Avfallsstrømmer	9
2.4 Avfallshåndtering	10
3 Samfunnsøkonomiske effekter	13
3.1 Metode	13
3.2 Effekter ved å konkurranseutsette behandlingen av husholdningsavfall	14
3.2.1 <i>Kan gi mer kostnadseffektiv produksjon</i>	<i>14</i>
3.2.2 <i>Effekter på avfallsgebyret.....</i>	<i>15</i>
3.2.3 <i>Den samfunnsøkonomiske gevinsten vil være størst dersom man har mulighet til å utnytte samdriftsfordeler.....</i>	<i>16</i>
3.2.4 <i>Usikkerhet for eksisterende anlegg</i>	<i>22</i>
3.2.5 <i>Mindre forutsigbarhet for offentlige tjenesteleverandører, men større marked og forutsigbarhet for private aktører</i>	<i>23</i>
3.3 Effekter ved å behandle husholdningsavfall i egenregi	24
3.3.1 <i>Egenregi i etat/avdeling kan føre til at man ikke får utnyttet stordrifts- og samdriftsfordeler</i>	<i>24</i>
3.3.2 <i>Egenregi i kommunalt/interkommunalt eid selskap innebærer strengere regulering</i>	<i>25</i>
4 Oppsummering og konklusjon	28
Referanseliste	30

Sammendrag

I henhold til Forurensningslovens § 29 er det kommunen som skal sørge for innsamling av husholdningsavfall. Videre er det ifølge § 30 kommunens plikt å ta imot slikt avfall, samt å ha anlegg for opplag eller behandling. Det er altså et kommunalt monopol for håndtering av husholdningsavfall fra kommunens egne innbyggere. Norsk Industri og Maskinentreprenørenes forbund (MEF) har ønsket en utredning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å endre forurensningsloven § 29 slik at kommunenes plikt til å ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, samt plikt til å ta imot slikt avfall, bortfaller.

Oslo Economics har fått i oppdrag å drøfte de samfunnsøkonomiske effektene av en slik lovendring. Forutsetningen for vår analyse er at den foreslåtte endringen i Forurensningsloven § 29 fører til at kommunene ikke lenger har mulighet til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall. Etter å ha sørget for innsamlingen, sitter da kommunene med husholdningsavfallet og skal sørge for at det behandles på en forsvarlig måte i henhold til gjeldende regelverk, enten i egenregi eller gjennom konkurranseutsetting.

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av en lovendring avhenger av hvilken organisering kommunen velger, og er drøftet i Kapittel 3. Tabell 1 oppsummerer de ulike samfunnsøkonomiske effektene.

Tabell 1 Oppsummering av samfunnsøkonomiske effekter av lovendring, gitt ulik organisering etter endringen

	Konkurranseutsetting	Egenregi innad i kommunen	Egenregi i offentlig eid selskap
Positive samfunnsøkonomiske effekter	Bidrar til at den mest effektive aktøren blir valgt		
	Behandling av husholdningsavfall flyttes til de mest effektive aktørene over tid. Gir rom for lavere avfallsgebyr		
	Samdriftsfordeler trekker i retning av aktører som både håndterer husholdnings- og næringsavfall		

	Avfallet vil over tid havne der hvor det har best anvendelse; energiutnyttelse, materialgjenvinning, biogass mv.		
	Mer forutsigbarhet for private aktører, fordi markedet for konkurranseutsatt avfall blir større		
Negative samfunns-økonomiske effekter	Allerede oppsatte anlegg kan tape i konkurransen. Dette kan føre til at eksisterende anlegg og utstyr må selges/nedskrives med lav avkastning	Mange kommuner er ikke store nok til å kunne utnytte stordriftsfordeler	Strengere regulering i henhold til teckal-kriteriene
	Mindre forutsigbarhet for offentlig eide aktører på grunn av kortere kontraktsperioder	Ikke mulig å utnytte samdriftsfordeler	Kommunalt eide behandlingsanlegg kan ikke produsere og selge energi på markedet for mer enn det som tilsvarer marginal aktivitet. Kan påvirke tilbudet av energi, særlig fjernvarme der forbrenningsanlegg er viktigste kilde
			Kan ikke utnytte ledig kapasitet til det fulle pga. omsetningskriteriet, evt. at man ikke kan ta høyde for fremtidig behov ved bygging
			Kan ikke utnytte samdriftsfordeler på grunn av omsetningskriteriet. Er ikke til hinder for å opprette selskaper sammen med andre kommuner.

Kilde: Oslo Economics

For å si noe presist om størrelsen på ulike effekter må det gjennomføres en kvantifisering, noe vi ikke har hatt anledning til i dette prosjektet. I sum kan en allikevel fastslå at det vil kunne oppstå en rekke positive effekter av å oppheve eneretten og å heller gå over til å konkurranseutsette oppgaven. Disse positive effektene må vurderes opp mot at allerede oppsatte anlegg kan tape i konkurransen, og man risikerer at offentlige eksisterende anlegg må nedskrives med lav avkastning,

samt mindre forutsigbarhet for offentlige aktører på grunn av kortere kontraktperioder.

1 Bakgrunn og problemstilling

I henhold til Forurensningsloven § 29 skal kommuner ha «anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall og kloakkslam og ha plikt til å ta imot slikt avfall og slam». Videre skal kommunen i henhold til § 30 sørge for innsamling av husholdningsavfall.¹ Uten nærmere forklaring kan ordlyden i § 29 forstås som at hver kommune har plikt til å eie sitt eget anlegg innenfor kommunens grenser. I praksis forstås bestemmelsen imidlertid slik at kommunen har plikt til å sørge for at det finnes anlegg som mottar slikt avfall og at det er etablert et system for innsamling av husholdningsavfall.²

I henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (h) kan kontrakter om offentlige tjenestekjøp tildeles et organ som «selv er en offentlig oppdragsgiver med hjemmel i en enerett organet har i henhold til lov, forskrift eller administrative vedtak».³ Dette betyr at kommuner på visse vilkår kan tildele andre offentlige organer enerett på for eksempel behandling av husholdningsavfall uten å gjennomføre anbudskonkurranse.

En av begrunnelsene for at tildeling av enerett på behandling av husholdningsavfall kan være lovlig, er forurensningslovens bestemmelser om kommunenes plikt til å ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, og deres plikt til å ta imot slikt avfall. Ved tildeling av enerett gjelder ikke de såkalte «teckal-kriteriene»⁴ på samme måte som ved utføring av offentlige tjenester i egenregi. Dette innebærer blant annet at kommunale avfallsselskaper som er tildelt enerett på håndtering av husholdningsavfall ikke må forholde seg til kravet om at selskapet må utføre hoveddelen av sin virksomhet for eierne, antatt å tilsvare 80 prosent eller mer.⁵ ESA har konkludert med at det ved tildeling av enerett ikke spiller noen rolle at en større del av inntektene til et kommunalt avfallsselskap kommer fra kommersiell aktivitet, for eksempel håndtering av konkurranseutsatt avfall fra næringsliv eller andre

¹ <http://www.lovdata.no/all/hl-19810313-006.html>

² Øystein Wang, 2005: Forurensningsloven med kommentarer. S. 70.

³ <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/xa-20060407-0402.html>

⁴ For mer informasjon om teckal-kriteriene se blant annet http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/2523_001.pdf

⁵ Jamfør blant annet <http://va-jus.no/wp-content/uploads/2011/11/Betenkning-om-tildeling-av-enerett.pdf>

kommuner, så lenge selskapet er etablert for å oppfylle kommunenes lovbestemte plikt til å sørge for behandling av eget husholdningsavfall.⁶

Norsk Industri og Maskinentreprenørenes forbund (MEF) ønsker en utredning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å endre forurensningsloven § 29 slik at kommunenes plikt til å ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, samt plikt til å ta imot slikt avfall, bortfaller. Endringen innebærer ikke en endring i kommunenes ansvar for å sørge for innsamling av husholdningsavfall.

Oslo Economics har fått i oppdrag å drøfte de samfunnsøkonomiske effektene av en slik lovendring, men rammen på prosjektet tillater ikke en tallfesting av de samfunnsøkonomiske effektene. Forutsetningen for vår analyse er at den foreslåtte endringen i Forurensningsloven § 29 fører til at kommunene ikke lenger har mulighet til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall. Etter å ha sørget for innsamlingen, sitter da kommunene med husholdningsavfallet og skal sørge for at det behandles på en forsvarlig måte i henhold til gjeldende regelverk, enten i egenregi eller gjennom konkurranseutsetting. Behandlingen skal, slik som i dag, finansieres av et avfallsgebyr til kommunens innbyggere etter selvkostprinsippet.

Det ligger utenfor vårt mandat å vurdere om forslaget til lovendring i realiteten innebærer at kommunenes mulighet til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall forsvinner.

⁶ Jamfør blant annet brev av 13.12.2012 fra ESA til Norsk Industri
<http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/Brev%20fra%20ESAs%20Direktorat%20for%20indre%20marked%2023.10.2012.pdf>

2 Beskrivelse av bransjen

I henhold til Forurensningslovens § 29 er det kommunen som skal sørge for innsamling av husholdningsavfall. Videre er det ifølge § 30 kommunens plikt å ta imot slikt avfall, samt å ha anlegg for opplag eller behandling. Det er altså i utgangspunktet et kommunalt monopol for håndtering av husholdningsavfall fra kommunens egne innbyggere. Loven tolkes riktignok dithen at kommunen ikke nødvendigvis må utføre innsamling og behandling i egenregi; dette er oppgaver som kommunen kan velge å konkurranseutsette, og organiseringen varierer fra kommune til kommune.⁷

I dette kapittelet gir vi en kort oversikt over de ulike markedsaktørene i avfalls- og gjenvinningsmarkedet. Vi ser på organiseringen av avfallsbehandling i ulike kommuner, og hvordan avfallsstrømmer og avfallshåndteringen har utviklet seg over tid. Dette er nødvendig for å forstå mekanismene i markedet og for å kunne beskrive de samfunnsøkonomiske effektene av den foreslåtte lovendringen på en god måte.

2.1 Avfallsmarkedet

Tabell 2-1 gir en oversikt over de ulike aktørene i avfallsmarkedet, og er hentet fra en rapport utarbeidet for Norsk Industri i 2010.⁸

Tabell 2-1 Oversikt over markedsaktører i avfallsmarkedet

Markedsaktører	Husholdningsavfall	Næringsavfall
Avfallsprodusent	Private husholdninger	Alle typer offentlig og privat virksomhet
Kommunale etater eller avfallsselskap, interkommunale selskap	Forvaltningsansvar, egenproduksjon av tjenester, tildeling basert på enerett eller kjøp i marked	Konkurrerer med private aktører om innsamling og/eller behandling av avfall
Private renovatører	Utfører tjenester for kommunale enheter basert på off. anskaffelser	Selger tjenester til det private bedriftsmarked i åpen konkurranse.
Gjenvinningsbransjen	Overtar utsortert avfall som skal til gjenvinning. Utfører også egen sortering og kvalitetskontroll. Offentlige anbud	Har normalt en vertikal verdikjede for å sikre seg avfall fra kunde og håndtere avfallet fram til det er en råvare i markedet

⁷ Øystein Wang, 2005: Forurensningsloven med kommentarer. S. 69-73

⁸ Gundersen og Syversen (2010).

		for avfallsbaserte materialer og energibærere
Material- og returselskap (emballasje, biler, elektrisk og elektronisk utstyr, mv)	Forvalter et produsentansvar og tilbyr normalt standard vilkår overfor kommunene	Produsentansvar tilpasset en markedsmodell for private gjenvinningsbedrifter med tilhørende vilkår
Eiere forbrenningsanlegg	Kjøper avfall i markedet enten gjennom enerettstildeling eller åpen anbudskonkurranse	Forhandler direkte med aktørene i gjenvinningsbransjen om tonnasje, priser, varighet, mv. Noe på spotmarkedet.
Energiselskap	Kjøper energi fra forbrenningsanlegg som både er basert på avfall fra husholdninger og næringsliv. Kan også eie forbrenningsanlegg og fjernvarmenett og levere energi til store industrikunder, næringsliv og boliger.	
Meglere avfall og avfallseksportører	Kjøper og selger avfall til materialgjenvinning (papir, mv) eller energiutnyttelse (restavfall og RT-flis)	
Prosessindustri	Kjøper returbasert råstoff til egen produksjon eller avfall som energikilde, gjerne i form av foredlet avfallsbrensel (FAB)	
Deponieiere	Mottar avfall fra både husholdninger og næringsliv til deponering. Har behov for å utvikle alternative virksomhet.	
Interesseorganisasjoner og bransjeforeninger	Arbeider for bedre vilkår for avfallsbransjen under ett eller for spesifikke deler av bransjen.	

Kilde: Gundersen og Syversen (2010)

En lovendring kan potensielt ha innvirkning på mange av aktørene i avfallsbransjen. Kommuner som i dag benytter seg av muligheten til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall vil etter en eventuell lovendring måtte velge mellom å behandle avfallet i egenregi eller å konkurranseutsette behandlingen. Konkurransetsetting kan føre til flere aktører og mer konkurranse i markedet for behandling av husholdningsavfall. Videre kan markedet for næringsavfall få høyere grad av konkurranse på like vilkår. Vi går nærmere inn på disse effektene i Kapittel 3.

2.2 Organisering av innsamling og behandling

Håndtering av husholdningsavfall fra kommunens egne innbyggere organiseres på forskjellige måter i ulike kommuner. Enkelte kommuner gjennomfører behandlingen innenfor kommunen, i form av en avdeling eller etat i kommunen, eller et kommunalt foretak (KF). I disse tilfellene utføres oppgaven i egenregi.

Andre kommuner velger å skille ut avfallshåndteringen i et separat kommunalt eid selskap. Dersom to eller flere kommuner går sammen om behandlingen, kan de velge å opprette et interkommunalt selskap (IKS). I henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (h) kan kontrakter om offentlige tjenestekjøp tildeles et organ som «selv er en offentlig oppdragsgiver med hjemmel i en enerett organet har i henhold til lov, forskrift eller administrative vedtak».⁹ Dette betyr at kommuner på visse vilkår kan tildele andre offentlige organer enerett på for eksempel behandling av husholdningsavfall uten å gjennomføre anbudskonkurranse. Et eksempel på et område der tildeling av enerett har vært vanlig de siste årene er tildeling av restavfall fra husholdningene til kommunalt eide forbrenningsanlegg.

Andre kommuner velger å konkurranseutsette den lovpålagte oppgaven. Dette fører til en konkurranse om å tilby det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Vinneren av anbudskonkurransen kan være private avfallsselskaper, kommunalt eide avfallsselskaper eller andre kommuner, i form av etat eller kommunalt foretak.

I følge høringsnotatet «Skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked» velger de fleste kommuner å håndtere den lovpålagte oppgaven om innsamling og behandling av husholdningsavfall gjennom egne aksjeselskap eller interkommunale selskap, eller ved å konkurranseutsette behandlingen.¹⁰ I 2010 hadde mellom 60 og 70 kommuner tildelt enerett på behandling av husholdningsavfall.¹¹

⁹ <http://www.lovdatab.no/for/sf/fa/ta-20060407-0402-002.html>

¹⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing---forslag-om-innforing-av-skatteplikt.html?id=724079>

¹¹ Jamfør brev av 22. juni 2010 fra Norsk Industri til ESA

http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/DM283022_NorskIndustris_klagebrev_ESA.pdf.

2.3 Avfallsstrømmer

Mengden husholdningsavfall har økt i løpet av de siste ti årene, fra 1,7 millioner tonn i 2002 til 2,3 millioner tonn i 2011.¹² Mengden avfall har sammenheng med velferd og befolkningsvekst - jo flere og rikere vi blir, jo mer avfall produserer vi. Det eneste året i løpet av perioden med reduksjon i mengde i forhold til året før, var 2009. Nedgangen skyldes antakelig finanskrisen. Framskrivninger utført av Statistisk Sentralbyrå (SSB) på oppdrag fra Miljødirektoratet (tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet), viser at mengden ordinært husholdningsavfall forventes å øke til mellom 3,1 og 3,3 millioner tonn i 2020. Beregningene forutsetter at sammenhenger mellom avfallsmengder og økonomi fra perioden 1995-2010 videreføres gjennom perioden 2011-2020.¹³

Sammensetningen av avfallet har omtrent vært den samme i perioden 2002-2011. Våtorganisk avfall og papir er de to materialene som det var mest av i husholdningsavfallet. SSBs framskrivninger viser at andelen papir vil avta noe frem mot 2020, men at sammensetningen av avfallet i all hovedsak vil være uforandret.¹⁴

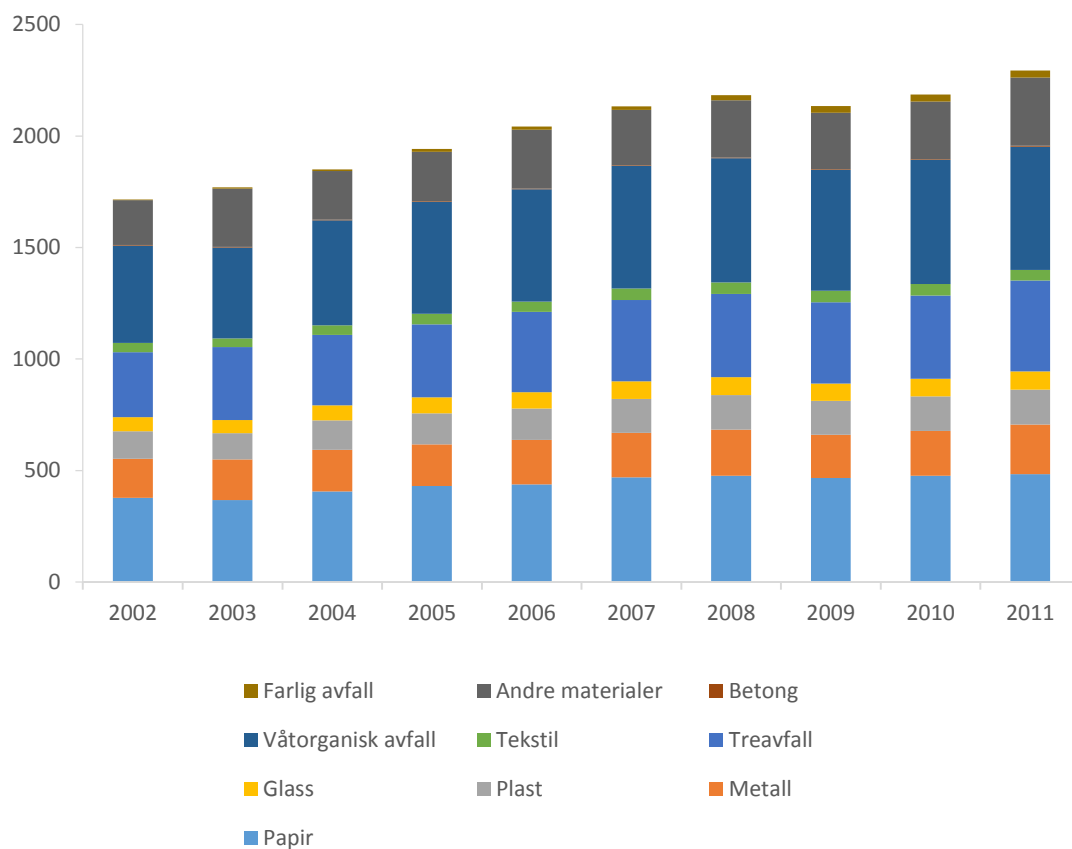
¹² SSBs avfallsregnskap, tabell 05282,

<https://www.ssb.no/statistikbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=avfregno&CMSSubjectArea=natur-og-miljo&checked=true>

¹³ SSB, 2012: Framskrivninger av ordinært avfall fra 2011 til 2020, <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/framskrivning-av-ordinaert-avfall-2011-til-2020>

¹⁴ SSB, 2012: Framskrivninger av ordinært avfall fra 2011 til 2020, <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/framskrivning-av-ordinaert-avfall-2011-til-2020>

Figur 2-1 Mengde avfall fra private husholdninger fordelt på material, 1000 tonn¹⁵



Kilde: SSBs avfallsregnskap, tabell 05282

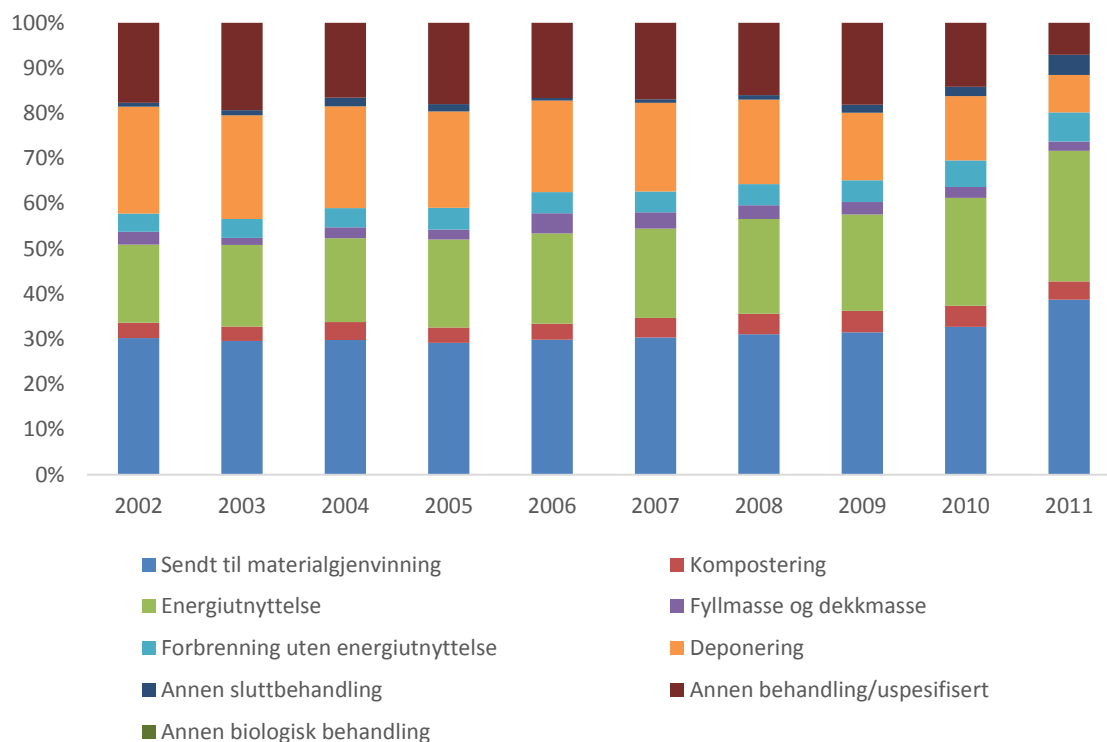
2.4 Avfallshåndtering

Hvordan avfall håndteres er noe som endrer seg over tid. Figur 2-2 viser andel av samlet avfall som ble sendt til deponering, kompostering, annen biologisk behandling, energiutnyttelse, forbrenning uten energiutnyttelse,

¹⁵ Mengde forurensede masser, gummi og slam var rapportert lik null i hele perioden 2002-2011, og er ikke inkludert i figuren.

materialgjenvinning, fyllmasse og dekkmasse, annen sluttbehandling og annen behandling/uspesifisert i perioden 2002-2011.

Figur 2-2 Håndtering av avfall, alle materialtyper unntatt forurensede masser, utvikling 2002-2011¹⁶



Kilde: SSBs avfallsregnskap, tabell 05281

Andelen avfall som ble sendt til materialgjenvinning og energiutnyttelse økte relativt mye i 2010 og 2011. Andelen som ble sendt til deponering ble på den annen side redusert. Dette har sammenheng med forbudet mot deponi av nedbrytbart avfall av juli 2009.¹⁷ Forbudet førte til at man måtte finne andre måter å behandle avfallet på, og til at andelen avfall som ble sendt til energiutnyttelse og materialgjenvinning økte. Det kan derimot også være andre grunner til at avfallshåndteringsmønstre endrer seg, blant annet kapasitet på forbrenningsanlegg og i gjenvinningsbransjen, og pris på returbaserte råvarer.

¹⁶ Andelen som ble sendt til annen biologisk behandling var i hele perioden rapportert til null.

¹⁷ Jamfør blant annet Miljøverndepartementets pressemelding om saken 30. juni 2008 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/presesenter/pressemeldinger/2008/forbud-mot-deponering-av-nedbrytbart-avf.html?id=520348>

I følge SSB skyldes veksten i materialgjenvinning hovedsakelig økt gjenvinning av fraksjoner som betong, gips og asfalt i bygge- og anleggsvirksomheten. Oppgangen i energiutnyttelse skyldes økt forbrenning av flere materialer: Både papir, plast, tre og andre materialer forbrennes i større grad enn tidligere. I tillegg kommer økt forbrenning av restavfall.¹⁸

For noen fraksjoner går andelen som leveres til materialgjenvinning ned. Når det gjelder husholdningsavfall utgjorde mengden til materialgjenvinning 40 prosent av de totale mengdene avfall i 2011. Fra 2008 har det vært en jevn nedgang i delen levert til materialgjenvinning, da var den på det høyeste, med 44 prosent. Det er forbrenning, ikke materialgjenvinning, som tar av for økningen i mengdene husholdningsavfall og de avfallsmengdene som tidligere gikk til deponi.¹⁹

I en nylig publisert rapport, skrevet på oppdrag for Norsk Industri og MEF, finner man at det er betydelige mengder gjenvinnbare materialer i restavfallet fra husholdningene.²⁰ Det argumenteres for at årsakene kan være:

- At det ikke er økonomisk fornuftig å sortere ytterligere
- At det er overkapasitet på energiutnyttelse, og at dette presser prisene ned og reduserer andelen avfall som går til materialgjenvinning
- At priser på returbaserte råmaterialer er midlertidig lave.

¹⁸ SSB, 2013: Avfallsregnskapet 2011: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfregno>

¹⁹ SSB, 2013: Avfall frå hushalda: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfkomm>

²⁰ Hjellnes Consult (2013), Avfallsstrømmer og kryssubsidiering

3 Samfunnsøkonomiske effekter

Norsk Industri har fremmet forslag om å endre Forurensningslovens § 29, slik at kommunens plikt til å ta imot, og ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall bortfaller. Hensikten er at muligheten til å tildele enerett skal falle bort.²¹ Kommunene kan ved en eventuell lovendring da velge å behandle avfallet i egenregi eller å sette behandlingen ut på anbud i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunene står fritt til å velge hvilket av disse alternativene de mener er best. I dette kapitlet drøfter vi de samfunnsøkonomiske effektene av den foreslåtte lovendringen.

3.1 Metode

Formålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å «kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes» (Finansdepartementet, 2005). Slike konsekvenser er blant annet kostnads- og inntektsendringer for private husholdninger og privat næringsliv, kostnader som belastes offentlige budsjetter, samt virkninger for helse, miljø og sikkerhet. Dette skal gi grunnlag for å vurdere om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, det vil si om summen av nytteeffektene overstiger summen av kostnadseffektene. En samfunnsøkonomisk analyse skal videre synliggjøre fordelingseffekter for ulike enkeltpersoner, bedrifter, grupper av husholdninger, næringer eller regioner.

Eventuelle besparelser for kommunen etter en omorganisering av driften eller konkurranseutsetting av tjenesten som i sin helhet skyldes økonomiske tap for arbeidstakerne, for eksempel i form av lavere lønninger til de ansatte, vil ikke være en samfunnsøkonomisk gevinst, men en omfordeling. Kommunens gevinst og arbeidstakernes tap vil i samfunnsøkonomisk forstand være virkninger som utligner hverandre.

Rammen på dette oppdraget tillater ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse i henhold til Finansdepartementets veileder. Vi vil i stedet foreta en forenklet samfunnsøkonomisk analyse, der vi drøfter de samfunnsøkonomiske effektene og eventuelle fordelingseffekter av den foreslåtte lovendringen.

²¹ Det er dette vi vurderer virkningene av i denne rapporten. Vi har ikke vurdert hvordan ulike endringer i forurensningsloven vil endre kommunens muligheter og plikter.

3.2 Effekter ved å konkurranseutsette behandlingen av husholdningsavfall

Dersom kommunen velger å ikke behandle husholdningsavfallet i egenregi, men å konkurranseutsette behandlingen, vil de i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser gjennomføre en anbudskonkurranse og tildele kontrakten til den tilbyder som har tilbudet som er økonomisk mest fordelaktig. I denne sammenheng betyr det tilbudet som gir mest verdi eller nytte for pengene og behøver ikke å være det billigste tilbudet. I tillegg til pris vil faktorer som kvalitet, miljøegenskaper, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice og teknisk bistand, også spille inn.²² Den tilbyder som blir valgt kan enten være privat eller offentlig eid, men må være et eget rettslig organ.

3.2.1 Kan gi mer kostnadseffektiv produksjon

Et kriterium for økonomisk effektivitet er at det er de mest effektive aktørene som skal stå for produksjonen av varer og tjenester. Ved å åpne opp for konkurranse, øker antallet og mangfoldet blant aktørene som ønsker å tilby tjenesten. Konkurranse og valg av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vil være med på å styrke seleksjonsmekanismen, i den forstand at det er de beste leverandørene som vil overleve i markedet, både med hensyn til kostnadseffektivitet og kvalitet på tjenesten. Konkurranse bidrar dermed til at de mest effektive aktørene gjennomfører produksjon av tjenesten. Konkurranse har videre en skjerpende effekt på alle aktører, både offentlige og private virksomheter, som må konkurrere om å få et oppdrag.

Konkurranse kan også ha fordelingsmessige virkninger slik at det kommunen vinner på å konkurranseutsette en tjeneste tilsvarer et tap for andre. Det blir for eksempel hevdet fra tid til annen at årsaken til at private kan produsere tjenester billigere enn det offentlige er at de presser de ansatte hardere, og at de tilbyr dårligere arbeidsvilkår.

Videre er det slik at en tilbyder kan tilby billigere tjenester ved å presse marginene til sine leverandører. En slik effekt innebærer at leverandøren kommer dårligere ut, mens det oppstår en positiv effekt hos tjenesteleverandøren, og deretter hos

²² Jamfør blant annet "Veileder til reglene om offentlige anskaffelser", utgitt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Off_ansk_veileder_2012.pdf.

kommunen. I samfunnsøkonomisk forstand er eventuelle omfordelingsvirkninger ikke å regne som samfunnsøkonomiske gevinster.

Kostnadseffektivitet gjelder for en gitt tjeneste og et gitt volum. Hvis man oppnår å bruke mindre penger på en tjeneste, men at man samtidig produserer mindre av tjenesten eller en tjeneste med dårligere kvalitet så er det noe annet enn kostnadseffektivitet. Dersom kvaliteten på tjenesten derimot forbedres uten at kostnadene øker, eller at kostnadene går ned på grunn av for eksempel bedre maskiner, innebærer det en paretoforbedring, altså en endring som er en forbedring for minst én person, og som ikke er en forverring for noen andre. Dette vil være en samfunnsøkonomisk gevinst.

3.2.2 Effekter på avfallsgebyret

Innsamling og behandling av husholdningsavfall er finansiert over et avfallsgebyr til innbyggerne i kommunen. Avfallsgebyret beregnes etter selvkostprinsippet. Det innebærer at gebyret skal inneholde alle kostnader forbundet med håndteringen av husholdningsavfall, og at kommunen ikke kan sette gebyret høyere enn tilsvarende dens samlede kostnader forbundet med innsamling og behandling av husholdningsavfall.

Dersom behandling av husholdningsavfall konkurranseutsettes vil kommunen ha diverse transaksjons- og oppfølgingskostnader. Disse kostnadene er blant annet knyttet til utarbeidelse av anbudsmateriell, valg av tilbyder, samt oppfølging og kontroll, og skal også dekkes av avfallsgebyret. Dersom konkurranse fører til at man velger en rimeligere tilbyder, og så lenge transaksjons- og oppfølgingskostnadene ikke overstiger besparelsene fra lavere kostnader ved selve avfallsbehandlingen, vil det innebære at avfallsgebyret bør reduseres tilsvarende.

I Hjellnes Consult (2013) vises det at gjennomsnittlig «gate fee» (mottakspris) ved norske anlegg er lavere for konkurranseutsatt avfall enn for husholdningsavfall der kostnaden beregnes i henhold til selvkostprinsippet. Forfatterens tolkning av dette er at dagens markedssituasjon med stor kapasitet på behandling av avfall fører til at kommuner uten egne behandlingsanlegg har lavere kostnader til behandling av husholdningsavfall enn kommuner med egne anlegg. Dersom kommuner som blir påvirket av lovendringen går fra å tildele enerett til egne anlegg og over til å konkurranseutsette behandlingen av husholdningsavfall, vil en eventuell kostnadsreduksjon gi lavere avfallsgebyr.

Funnene i Hjellnes Consult (2013) om lavere mottakspris for konkurranseutsatt avfall enn for husholdningsavfall der kostnaden beregnes i henhold til selvkostprinsippet, er imidlertid ikke ensbetydende med at alle norske kommuner med egne anlegg hadde fått behandlingkostnadene redusert dersom de i stedet for å tildele enerett til egne anlegg heller hadde konkurranseutsatt tjenesten. Det er mange andre faktorer som påvirker kostnadene, og som forfatterne av Hjellnes Consult (2013) påpeker, er de registrerte prisforskjellene kun et øyeblikksbilde av markedssituasjonen ved leveranser til norske anlegg. Det er ikke kontrollert for forhold som leveransens størrelse, avtalens varighet, kortsiktige behov for brensel for å oppfylle avtaler om energileveranser, eller forskjeller i avtalens spesifikasjon.

3.2.3 Den samfunnsøkonomiske gevinsten vil være størst dersom man har mulighet til å utnytte samdriftsfordeler

Teoretisk diskusjon rundt samdriftsfordeler og kryssubsidiering

Når det offentlige eller andre har enerettsområder som er beskyttet mot konkurranse kan de benytte denne fordelene for å konkurrere i andre markeder. Dette gjøres ved at hele eller deler av kostnaden dekkes av enerettsområdet, og at aktøren dermed kan tilby lave priser i det konkurranseutsatte markedet.

Det er en diskusjon mellom økonomer om når man faktisk har kryssubsidiering. Temaet er blant annet behandlet av et ekspertutvalg i 2005 som vurderte konkurranse mellom offentlig og privat tjenesteproduksjon.²³

Det interessante med diskusjonen om kryssubsidiering er ikke hva som er riktig definisjon av begrepet, men når en har en situasjon som samfunnsøkonomisk er uheldig. Vi vil diskutere dette i det følgende.

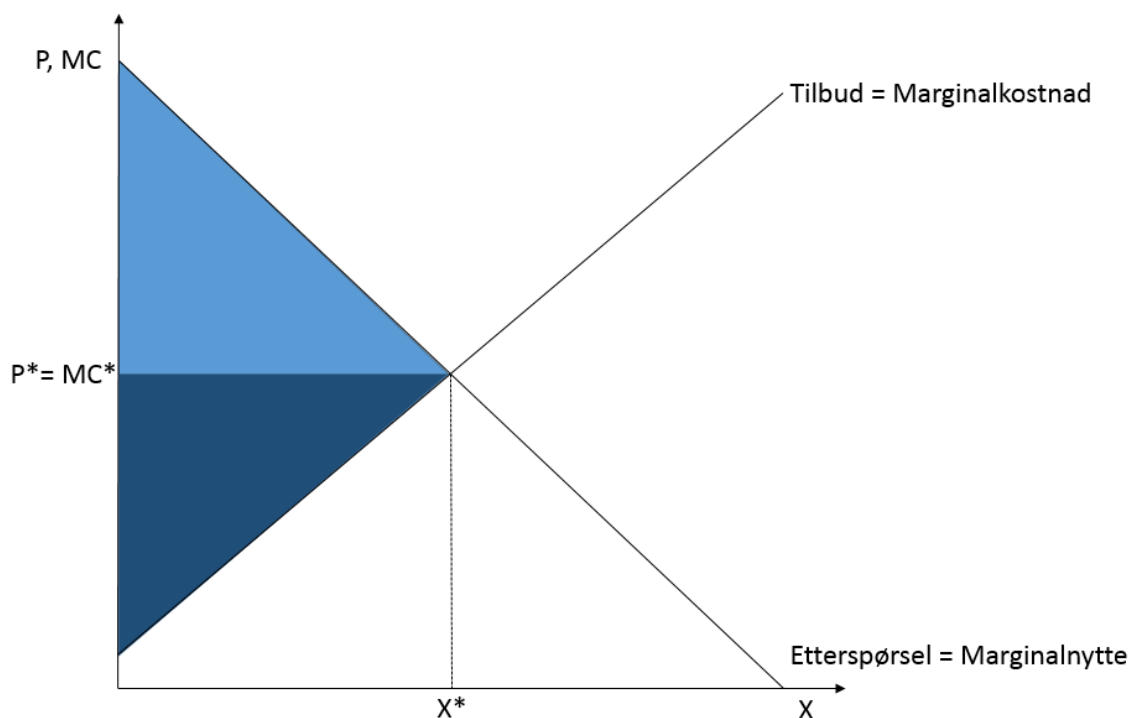
Hvis en bedrift kun produserer ett gode så oppstår det hovedsakelig to typer kostnader; faste og variable.

Total kostnad = Fast kostnad + Variabel kostnad

²³ Se rapporten i sin helhet:
http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05_01_LIKE-VILKAAR.PDF

Kriteriet for samfunnsøkonomisk effektivitet i et slikt tilfelle er at prisen på godet er det samme som det det koster å produsere en ekstra enhet av det samme godet; pris = marginalkostnad. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 3-1 Samfunnsøkonomisk effektivitet



Kilde: Oslo Economics

I figuren viser den horisontale akse kvantum, og den vertikale akse viser pris (P) og marginalkostnad (MC). Den synkende kurven er etterspørselskurven, og er lik marginalnytte til konsumentene. Den stigende kurven er tilbudskurven, og er lik marginalkostnaden til produsenten. Gitt en pris, P, er arealet mellom etterspørselskurven og prisen lik konsumentenes overskudd, skravert i lyseblått. Arealet mellom prisen og tilbudskurven er produsentens overskudd, skravert i mørkeblått. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er lik summen av konsument- og produsentoverskudd. Som figuren viser er det samfunnsøkonomiske overskuddet maksimert når pris = marginalkostnad, $P^* = MC^*$.

Når en bedrift produserer flere varer eller tjenester, (1, 2) er dette imidlertid annerledes. Bedriftens totale kostnader blir da:

$$\text{Total kostnad} = \text{Felleskostnader} + \text{Særkostnader 1} + \text{Særkostnader 2}$$

Felleskostnadene er kostnader i bedriften som ikke er spesifikt knyttet til hvert av produktene, og kan være både faste og variable. Særkostnaden, videre kalt inkrementell kostnad, er tilleggskostnaden ved å produsere produkt 1 eller 2.

Normalt er det en kostnadsfordel som er grunnen til at man produserer de to varene i samme bedrift. Det betyr at:

Total kostnad 1 + Total kostnad 2 > Total kostnad (1, 2)

Hvis en relaterer dette til avfall så kan det være samdriftsfordeler på flere nivåer. For eksempel kan det være slik at det er lavere kostnader for en aktør å samle inn næringsavfall hvis man allerede har en maskinpark og ansatte for innsamling av husholdningsavfall, og vice versa. Tilsvarende kostnadsfordeler kan det være mellom behandling av ulike kategorier av avfall. Det at man gjør det ene gjør det kostnadseffektivt å også gjøre det andre.

Den teoretiske diskusjonen går på om det er krysssubsidiering eller ikke når en bedrift utnytter kostnadsfordelen det gir å produsere ett gode til også å produsere et annet. Vi tar ikke stilling til dette spørsmålet i denne rapporten.

Samdriftsfordeler i tilfellet med tildelt enerett

Når en har enerettsområder som er beskyttet gjennom lovverket, kan en få en ulik konkurransesituasjon mellom tilbyderne. Dette skjer ved at den bedrift som produserer innenfor enerettsområdet får en kostnadsfordel ved at de inkrementelle kostnadene, altså merkostnaden/tilleggskostnaden ved å produsere tjenesten, er lavere enn de totale kostnadene for konkurrenten. Hvis kontrakten med det offentlige tildeles uten konkurranse, risikerer man at det ikke er den mest kostnadseffektive tilbyderen som ender opp med å produsere tjenesten. Ettersom tilbyderen med tildelt enerett har en kostnadsfordel i det konkurranseutsatte markedet, kan dette bety at det heller ikke i det konkurranseutsatte markedet er den mest kostnadseffektive tilbyderen som ender opp med å produsere tjenesten.

Det er mulig at dagens ordning med tildeling av enerett gjør det mulig for avfallsanlegg med enerett på behandling av husholdningsavfall også å kunne tilby å behandle næringsavfall til en lav pris (lavere enn konkurrentene på grunn av kostnadsfordelen). Norsk Industri har påpekt at dette kan ha en vridende effekt på

konkurransen i det konkurranseutsatte markedet.²⁴ Dette er fordi avfallsanleggene ikke lar behandlingen av det konkurranseutsatte avfallet stå for en forholdsmessig andel av de faste kostnadene, slik at disse kostnadene i sin helhet blir dekket gjennom inntektene fra behandling av husholdningsavfall.²⁵

Hvis dette skjer vil kommunens innbyggere gjennom avfallsgebyret betale for de faste kostnadene knyttet til behandlingen av konkurranseutsatt avfall, og anleggene med tildelt enerett kan tilby behandling på konkurranseutsatt avfall til en lavere pris enn det andre aktører (private og kommunalt/interkommunalt eide bedrifter uten tildelt enerett) kan.

Det at behandlingsanlegg med tildelt enerett på husholdningsavfall tilbyr behandling av konkurranseutsatt avfall til pris lik inkrementell kostnad (eller i hvert fall under det det koster for konkurrentene å behandle avfallet) kan ha samfunnsøkonomiske effekter. Å utnytte en kostnadsfordel kan gi en positiv samfunnsøkonomisk effekt på grunn av samdrifts- og stordriftsfordeler. Som vist over kan den totale kostnaden bli større dersom anlegget med tildelt enerett ikke får lov til å tilby behandling av konkurranseutsatt avfall, og et annet anlegg må bygges for å behandle dette avfallet. På den annen side kan man få et samfunnsøkonomisk tap i det konkurranseutsatte markedet dersom tildeling av enerett uten konkurranse fører til at det ikke er den mest kostnadseffektive tilbydereren som ender opp med å behandle husholdningsavfallet. Da vil en tildeling av enerett føre til tap i flere markeder enn bare markedet som omfattes av eneretten.

Som nevnt finner Hjellnes Consult (2013) at gjennomsnittlig «gate fee» (mottakspris) ved norske anlegg er lavere for konkurranseutsatt avfall enn for husholdningsavfall der kostnaden beregnes i henhold til selvkostprinsippet. Dette innebærer imidlertid ikke at det nødvendigvis foreligger ulovlig kryssubsidiering eller underprising på behandling av konkurranseutsatt avfall. Dette må vurderes i det enkelte tilfelle og var ikke en del av Hjellnes Consult sitt mandat.

²⁴ Jamfør blant annet Norsk Industris kommentar etter ESAs konklusjon om at tildeling av enerett ikke er i strid med EU-reglene om offentlige anskaffelser (30.10.2012) <http://www.norskindustri.no/gjenvinning/oekt-behov-for-endring-i-forurensningsloven-article6184-184.html>

²⁵ Begrepene faste kostnader og felleskostnader vil i den videre diskusjonen brukes litt om hverandre. Hvis ikke annet er nevnt vil vi mene felleskostnader, når vi snakker om faste kostnader. Felleskostnadene er for det meste også faste kostnader.

Mulige grunner til at prisen på behandling av konkurranseutsatt avfall er lavere enn prisen på behandling av husholdningsavfall på kommunenes eget avfall kan i følge rapporten være:

- Selvkostregelverket praktiseres slik at kapitalkostnader i all hovedsak inngår i selvkostberegningen, og dermed belastes monopoltjenesten. Dette omfatter også kapitalkostnader forbundet med eventuell reservekapasitet anleggene er bygget med.
- Prisen for levering i det konkurranseutsatte markedet er bestemt i et internasjonalt marked.
- Utnyttelse av reservekapasitet gir anledning til å prise leveransen ut fra en merknadsberegning (se diskusjonen om samdriftsfordeler).

Samdriftsfordeler etter foreslått lovendring

Hvis kommunene som blir påvirket av den foreslåtte lovendringen velger å gå fra å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall til å konkurranseutsette denne lovpålagte oppgaven, vil man øke sannsynligheten for at det er den mest kostnadseffektive tilbyderen som blir valgt.

Det vil fremdeles være slik at det samfunnsøkonomiske overskuddet er størst dersom tilbydere har mulighet til å utnytte samdriftsfordeler. Slike samdriftsfordeler kan bli utnyttet ved at en tilbyder behandler avfall i et større marked for behandling av avfall.

Når sannsynligheten for at den mest effektive tilbyderen blir valgt til å betjene den lovpålagte oppgaven øker, og denne tilbyderen har mulighet til å utnytte samdriftsfordeler, øker også sannsynligheten for at det er den mest effektive tilbyderen som ender opp med å behandle næringsavfallet. Dette kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

Hvis en tilbyder i en kommune mister en kontrakt med kommunen, er ikke nødvendigvis alternativet at kapasiteten står ubenyttet. I et større marked kan tilbyderen konkurrere om behandling av avfall fra andre kommuner og på denne måten utnytte fordelene med stordrift og full kapasitetsutnyttelse.

Det er mulig at en aktør som vinner anbud i flere markeder vil kunne oppnå en viss fortjeneste som en følge av at den har en kostnadsfordel. Aktøren med en

kostnadsfordel kan sette en høyere pris enn sine egne kostnader bare disse er lavere enn den nest beste aktøren. Hvis den nest beste aktøren ikke kan oppnå samdriftsfordelen, så oppstår det en mulighet for fortjeneste.

ESAs avgjørelse og mulige virkninger av de formålstjenlige tiltakene

EFTAs overvåkningsorgan, ESA, anfører i vedtak av 27. februar 2013 at de vurderer finansieringen av norske kommunale avfallsselskaper til å være offentlig støtte i strid med EØS-avtalen, og at det norske forurensningsregelverket knyttet til beregning av avfallsgebyrer kan medføre ulovlig kryssubsidiering.

I vedtaket fra ESA foreslås det fire formålstjenlige tiltak som ESA mener vil bringe det norske regelverket i tråd med EØS-avtalens bestemmelser. Fristen for å implementere disse endringene er satt til 1. januar 2014.²⁶

ESAs formålstjenlige tiltak for å bringe det norske regelverket i tråd med EØS-avtalens bestemmelser, går blant annet ut på at kommunale avfallsaktører skal føre separate regnskap for den lovpålagte oppgaven og annen avfallsaktivitet, og at annen avfallsaktivitet skal ta en forholdsmessig andel av de faste kostnadene.²⁷ Dersom det er slik i dag at behandling av næringsavfall ved kommunale anlegg kun dekker inkrementelle kostnader, vil ESAs tiltak føre til at prisene på behandling av næringsavfall ved kommunale anlegg går opp. Da er det ikke nødvendigvis slik at de kommunale anleggene fremdeles vinner anbud på behandling av næringsavfall. Dette avhenger av om det finnes private aktører som kan inngi et mer økonomisk fordelaktig tilbud enn de kommunale anleggene for å ta hånd om avfallet.

Dersom behandling av næringsavfall ved kommunale anlegg må dekke en forholdsmessig andel av de faste kostnadene, kan dette føre til at prisen på behandling av næringsavfall går opp. Det er som regel forbrennings- og biogassanlegg som er kommunalt eide, og dermed er det prisen på behandling av konkurranseutsatt avfall ved disse typer anlegg som kan øke.²⁸ Den økte prisen på behandling av konkurranseutsatt avfall ved forbrenningsanlegg kan føre til at mindre

²⁶ Jamfør ESAs beslutning av 30. april 2013: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/174-13-COL.pdf>

²⁷ Jamfør ESAs pressemelding av 27.02.2013 <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/nr/1879>.

²⁸ Dette er en mulig effekt som forutsetter at kommunen ikke dekker en forholdsmessig andel av felleskostnadene fra det konkurranseutsatte markedet

konkurransesatt avfall behandles på denne måten, og at dette avfallet heller blir behandlet på alternative måter, for eksempel ved materialgjenvinning.

Høyere pris på behandling av konkurranseutsatt avfall og næringsavfall og mindre avfall til forbrenning og biogassanlegg kan videre føre til endret tilbud av vannbåren varme/fjernvarme/biogass. Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det vesentlige at prisen blir satt slik at avfallet får best mulig anvendelse. Hvis prismekanismene fører til høyere grad av materialgjenvinning og mindre forbrenning er dette å anse som en fordel og ikke en ulempe. Materialgjenvinning gir som regel både flere arbeidsplasser totalt sett og flere høyere lønnede arbeidsplasser enn det sluttbehandling eller forbrenning gjør (Europakommisjonen, 2005; EEA, 2011).²⁹³⁰ En rapport fra Østfoldforskning viser videre at miljøgevinsten blir større dersom man materialgjenvinner avfallstyper som glass, metall og plast, enn dersom man brenner det. Sluttbehandling (deponering) gir størst klimabelastning for alle avfallstyper, med unntak av plast- og glasseballasje.³¹

3.2.4 Usikkerhet for eksisterende anlegg

Dersom eksisterende enerettstildelinger skal oppheves som følge av forslaget til lovendring, kan det medføre usikkerhet for de anleggene som i dag har blitt tildelt enerett og allerede er bygget. Eierne av disse anleggene har foretatt investeringer i den tro at de har enerett på husholdningsavfall fra aktuelle kommuner i en viss tidsperiode. Dersom enerettstildelingen oppheves, kan disse tjenesteleverandørene risikere å bli utkonkurrert av andre aktører. Avfallsmarkedet er derimot ikke et lokalt marked, og eksisterende aktører som tidligere hadde tildelt enerett vil kunne være i stand til å konkurrere om avfall fra andre byer, eventuelt også utenfor Norge. Muligheten til å motta avfall fra andre kommuner i landet vil øke betraktelig som en følge av at eneretten oppheves.

Oppheving av eksisterende enerett innebærer likevel en risiko for at eksisterende anlegg og tilhørende utstyr kan måtte bli solgt. Dette kan skje dersom anleggene med tildelt enerett er mindre kostnadseffektive enn andre eksisterende anlegg. Dersom konkurransen på markedet er høy, og det finnes mange tilsvarende anlegg,

²⁹ EU-kommisjonen (2005): Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:EN:PDF>

³⁰ EEA (2011): Earnings, jobs and innovation - the role of recycling in a green economy <http://www.eea.europa.eu/publications/earnings-jobs-and-innovation-the>.

³¹ Østfoldforskning (2009): Klimaregnskap for avfallshåndtering <http://ostfoldforskning.no/uploads/dokumenter/publikasjoner/576.pdf>

er sannsynligheten for at anlegget må selges til en lav pris eller avskrives med lav avkastning større. Dette vil være et samfunnsøkonomisk tap på kort sikt, men på lang sikt vil tjenesteproduksjon flyttes til de mest kostnadseffektive aktørene og innebære en samfunnsøkonomisk gevinst.

3.2.5 Mindre forutsigbarhet for offentlige tjenesteleverandører, men større marked og forutsigbarhet for private aktører

Man kan argumentere for at tildeling av enerett gir mer forutsigbarhet for offentlige tjenesteleverandører enn det konkurranseutsetting gjør. Dette skyldes at enerett tildeles for lengere perioder, i noen tilfeller så lenge som 20 år.³² Anbudskontrakter gjelder vanligvis kun for kortere perioder.

For private tjenesteleverandører innenfor avfall- og gjenvinning vil et bortfall av muligheten til å tildele enerett på den annen side føre til større forutsigbarhet. Dette skyldes at håndtering av store mengder husholdningsavfall ikke lenger vil være bundet opp i langsiktige kontrakter til offentlige behandlingsanlegg, men inngå i et større konkurransemarked. Markedet for konkurranseutsatt avfall vil derfor bli større.

Dersom muligheten til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall forsvinner, kan man tenke seg at insentivene til å investere i forbrenningsanlegg og andre typer anlegg som krever store investeringer blir lavere for offentlige aktører. Grunnen til dette er at det er større usikkerhet knyttet til om man vinner anbudskonkurranser, og dermed får nok avfall til å dekke kostnadene og videre får en rimelig avkastning på investert kapital. Dette blir gjerne beskrevet som et «hold-up» problem i økonomisk teori. Både kommunen og den som investerer i et anlegg har i utgangspunktet en interesse i at investeringen blir foretatt.

Kommunens interesse består i at det blir oppført et anlegg som kan løse kommunens plikter på avfallsområdet, mens den som investerer håper på en fortjeneste på investeringen. Hold-up problemet innebærer at den ene part, i dette tilfellet den som foretar investeringen, blir stående i et avhengighets-forhold til kommunen i etterkant, mens kommunen kan skifte tilbyder uten at dette har noen kostnad for kommunen.

³² Jamfør blant annet avgjørelse i Kofa, sak 2008/77 <http://www.kofa.no/no/Avgjorte-saker/2008/200877/> og Returkraft AS sine hjemmesider <http://returkraft.no/blogg/om-grimstad-kommunes-garantibekymringer>

I brev av 25. januar 2011 til ESA skriver Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD) at det ved innføring av deponiforbudet var bekymring for om det fantes tilstrekkelig anlegg og utstyr i Norge som kunne behandle avfall i henhold til det nye regelverket. Miljødirektoratet (den gang Klima- og forurensningsdirektoratet) oppfordret på grunn av dette lokale myndigheter til å investere i forbrennings- og biogassanlegg. FAD skriver at målet med tildeling av enerett på behandling av husholdningsavfall er å tillate offentlige organer å investere i anlegg og utstyr, og på den måten sikre at avfall ikke blir deponert og at man oppnår politiske mål om reduksjon i klimagassutslipp. Det blir videre påpekt at det i 2011 fremdeles var mangel på avfallsinfrastruktur i både Norge og ellers i Europa.

I en rapport skrevet på oppdrag fra Norsk Industri i 2010, er imidlertid et av hovedresultatene at det i perioden fram mot 2013 må forventes en betydelig overkapasitet på forbrenning av restavfall i Norge og Sverige. Det vil bli et gap mellom forbrenningskapasitet og tilgjengelig mengde restavfall fra det norske marked.³³ Det bygges også fremdeles ut forbrenningskapasitet i land som eksempelvis Sverige, Estland og Tyskland.

Dette betyr at lavere insentiver til å investere i anlegg og utstyr for offentlige aktører sannsynligvis ikke vil føre til utilstrekkelig behandlingsskapasitet med det første. Høyere forutsigbarhet for private aktører på grunn av et større marked for konkurranseutsatt avfall kan på sin side føre til høyere insentiver til investering for private. Dette kan bidra til at behandlingsskapasiteten vil være tilstrekkelig også på lang sikt.

3.3 Effekter ved å behandle husholdningsavfall i egenregi

3.3.1 Egenregi i etat/avdeling kan føre til at man ikke får utnyttet stordrifts- og samdriftsfordeler

Det er totalt 428 kommuner i Norge. Mange av disse kommunene er for små til at man kan utnytte stordrifts- og samdriftsfordeler på en god måte. Dette innebærer at for mange kommuner vil behandling av avfall i egen etat/avdeling kunne medføre lite effektiv avfallshåndtering.

³³ Gundersen og Syversen (2010): Fremtidens avfallsstrømmer - råvarer til gjenvinning: http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/Fremtidens_avfallsstrommer_ravarer_til_gjenvinning.pdf

Det krever relativt store investeringer for å behandle avfall på en forsvarlig måte i henhold til gjeldende loververk.

Om en kommune har mulighet til å dra nytte av de stordriftsfordeler som finnes ved behandling av avfall på egenhånd eller ikke, avhenger av størrelsen på kommunen. Oslo kommune har for eksempel så mange innbyggere at det sannsynligvis ikke er nødvendig å inngå samarbeid med andre kommuner for å kunne dra nytte av stordriftsfordeler.³⁴

Ettersom de aller fleste kommuner i dag velger å håndtere oppgaven gjennom egne aksjeselskap eller interkommunale selskap, eller ved konkurranseutsetting, anser vi det som lite sannsynlig at kommuner som blir påvirket av en eventuell lovendring vil velge å produsere tjenesten i en av kommunens egne etater eller avdelinger.

3.3.2 Egenregi i kommunalt/interkommunalt eid selskap innebærer strengere regulering

Dersom de påvirkede kommunene mot formodning velger å la behandlingen skje i egenregi i et kommunalt/interkommunalt selskap eller i et eget aksjeselskap, vil reglene for selskapets aktivitet være regulert etter de såkalte teckal-kriteriene; kontrollkriteriet og omsetningskriteriet. Teckal-kriteriene innebærer:³⁵

- Den bestillende enhet må ha minst like god kontroll over det andre rettssubjektet som over sine egne enheter. Det kan ikke være privat eierskap overhodet i det rettssubjektet det blir bestilt fra. Kontrollen må være direkte.
- Rettssubjektet det bestilles fra må ha det vesentlige av sin omsetning knyttet til den kontrollerende myndigheten, antatt å tilsvare 80 prosent eller mer.³⁶

Reglene begrenser derfor muligheten til å utnytte eventuell ledig kapasitet. Et «egenregi-selskap» kan ikke ta imot og behandle næringsavfall eller husholdningsavfall fra andre kommuner, eller produsere elektrisitet eller vannbåren

³⁴ Vi har ikke vurdert dette spesifikt, og det godt mulig at Oslo kommune kan utnytte stordriftsfordeler ytterligere ved å samarbeide med andre kommuner

³⁵ http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/2523_001.pdf

³⁶ <http://va-jus.no/wp-content/uploads/2011/11/Betenkning-om-tildeling-av-enerett.pdf>

varme ved å brenne avfall, og fritt selge det på markedet, utover det som tilsvarer omsetning av «marginal karakter».³⁷

Når man investerer i et behandlingsanlegg er det en fordel at kapasiteten er såpass stor at kommunens behov er dekket et rimelig stykke inn i fremtiden. Med henvisning til Figur 2-1, er det rimelig å anta at mengde avfall fra husholdningene vil fortsette å øke. Begrensningen om at det offentlig eide selskapet må utføre hoveddelen av sin virksomhet for eierne innebærer da enten at eierne ikke kan ta høyde for fremtidige avfallsmengder ved bygging av anlegg, eller at selskapet ikke kan utnytte eventuell ledig kapasitet som overstiger begrensningen om at kommersiell aktivitet kun skal ha en marginal karakter. Begge alternativer innebærer et samfunnsøkonomisk tap i forhold til situasjonen der anlegget blir bygget for å ta hensyn til fremtidig behov og der kommunen fullt ut har mulighet til å utnytte ledig kapasitet.

Dersom det å øke kapasiteten på et anlegg krever store investeringer og mye planlegging, eller at man må bygge et helt nytt anlegg for å få nok behandlingskapasitet innad i kommunen, kan det hende at det er mer ressurskrevende å måtte utvide kapasiteten i fremtiden enn det er å bygge et stort anlegg som tar høyde for fremtidig kapasitetsbehov i dag. Med egenregikravet hindrer teckal-kriteriene en slik tilpasning. Valg av egenregi kan derfor medføre et samfunnsøkonomisk tap, i den grad kommunene ønsker å oppføre egne avfallsbehandlingsanlegg for å ta hånd om eget husholdningsavfall.

Videre kan produksjon i egenregi begrense muligheten til å konkurrere om næringsavfallet, da kommunen vil kunne komme i konflikt med teckal-kriteriene. Om dette er positivt eller negativt samfunnsøkonomisk sett vil avhenge av om produksjonen i egenregi er en effektiv produksjonsform.

Det at kommunen ikke kan produsere elektrisitet eller vannbåren varme og fritt selge den på markedet utover begrensningen om at kommersiell aktivitet kun skal ha en marginal karakter, kan føre til at man ikke får utnyttet den elektrisiteten og den vannbårene varmen som produseres på anlegget, eventuelt at man velger å ikke produsere elektrisitet eller vannbåren varme. I begge tilfeller vil dette innebære et

³⁷ Jamfør FADs veileder til reglene om offentlige anskaffelser
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-offentlige-anskaffelser/3.html?id=696169

samfunnsøkonomisk tap i forhold til situasjonen der man har mulighet til å selge i markedet.

Avfallsforbrenning var den type varmesentral som i 2011 produserte mest fjernvarme; 41,4 prosent av all fjernvarme i Norge ble produsert ved hjelp av avfallsforbrenning.³⁸ Dersom kommuner som blir påvirket av forslaget til lovendring går fra å tildele enerett til å heller produsere den lovpålagte oppgaven om behandling av husholdningsavfall i egenregi på de samme anleggene som i dag er tildelt enerett, kan man på grunn av teckal-kriteriene få et fall i tilbudet av fjernvarme. Fjernvarme er ikke en vare som kan kjøpes på et internasjonalt marked, og i henhold til teckal-kriteriene kan ikke forbrenningsanlegg som behandler husholdningsavfall i egenregi selge ubegrensede mengder fjernvarme på markedet.

³⁸ SSB <http://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/fjernvarme/aar>

4 Oppsummering og konklusjon

I Kapittel 3 drøftet vi de samfunnsøkonomiske effektene og fordelingseffektene av å endre Forurensningsloven § 29 slik at kommunen ikke lenger har plikt til å ta imot, og ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall. De ulike effektene er oppsummert i Tabell 4-1.

Tabell 4-1 Oppsummering av samfunnsøkonomiske effekter av lovendring, gitt ulik organisering etter endringen

	Konkurransetsetting	Egenregi innad i kommunen	Egenregi i offentlig eid selskap
Positive samfunnsøkonomiske effekter	Bidrar til at den mest effektive aktøren blir valgt		
	Behandling av husholdningsavfall flyttes til de mest effektive aktørene over tid. Gir rom for lavere avfallsgebyr		
	Samdriftsfordeler trekker i retning av aktører som både håndterer husholdnings- og næringsavfall		
	Avfallet vil over tid havne der hvor det har best anvendelse; energiutnyttelse, materialgjenvinning, biogass mv.		
	Mer forutsigbarhet for private aktører, fordi markedet for konkurranseutsatt avfall blir større		
Negative samfunnsøkonomiske effekter	Allerede oppsatte anlegg kan tape i konkurransen. Dette kan føre til at eksisterende anlegg og utstyr må selges/nedskrives med lav avkastning	Mange kommuner er ikke store nok til å kunne utnytte stordriftsfordeler	Strengere regulering i henhold til teckalkriteriene
	Mindre forutsigbarhet for offentlig eide aktører på grunn av kortere kontraktsperioder	Ikke mulig å utnytte samdriftsfordeler	Kommunalt eide behandlingsanlegg kan ikke produsere og selge energi på markedet for mer enn det som tilsvarer

			marginal aktivitet. Kan påvirke tilbudet av energi, særlig fjernvarme der forbrenningsanlegg er viktigste kilde
			Kan ikke utnytte ledig kapasitet til det fulle pga. omsetningskriteriet, evt. at man ikke kan ta høyde for fremtidig behov ved bygging
			Kan ikke utnytte samdriftsfordeler på grunn av omsetningskriteriet. Er ikke til hinder for å opprette selskaper sammen med andre kommuner.

Kilde: Oslo Economics

For å si noe sikkert om størrelsene på ulike effektene må det gjennomføres en kvantifisering, noe vi ikke har hatt anledning til i dette prosjektet. I sum kan en allikevel fastslå at det vil kunne oppstå en rekke positive effekter ved å oppheve eneretten og å benytte konkurranseutsetting. Disse positive effektene må vurderes opp mot at allerede oppsatte offentlige anlegg kan tape i konkurransen, slik at eksisterende anlegg kan måtte nedskrives med lav avkastning, samt mindre forutsigbarhet for offentlige aktører på grunn av kortere kontraktperioder.

Referanseliste

EEA (2011), *Earnings, jobs and innovation: the role of recycling in a green economy*, <http://www.eea.europa.eu/publications/earnings-jobs-and-innovation-the>.

ESA (2012), *Complaint against Norway in the field of public procurement*, brev til Norsk Industri av 23.10.2012, <http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/Brev%20fra%20ESAs%20Direktorat%20for%20indre%20marked%2023.10.2012.pdf>.

ESA (2013), *Statsstøtte: Norge må endre finansieringen av kommunale renovasjonsselskaper*, pressemelding 27.02.2013, <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/state-aid/nr/1879>.

European Commission (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:EN:PDF>.

Finansdepartementet (2005), *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf.

Finansdepartementet (2013), *Høringsnotat: Skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked*, http://www.regjeringen.no/pages/38308508/h_notat_13_256_ckc.pdf.

FOR 2006-04-07 nr. 402, *Forskrift om offentlige anskaffelser*, <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/xa-20060407-0402.html>.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2006), *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Off_ansk_veileder_2012.pdf.

Gundersen, Tor og Frode Syversen (2010), *Fremtidens avfallsstrømmer - råvarer til gjenvinning*, Norsk Industri, http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/Fremtidens_avfallsstrommer_ravarer_til_gjenvinning.pdf.

Hjellnes Consult (2013), *Avfallsbehandling: Disponering av avfall - Kryssubsidiering*, Norsk Industri og Maskinentreprenørenes forbund, <http://www.mef.no/ikbViewer/Content/109636/Rapport%20Avfallsh%C3%A5ndterin g%20og%20kryssubsidiering.pdf>.

KOFA (2008), *2008/77 Risør og Tvedestrandregionens Avfallsselskap AS: Ikke brudd på regelverket*, vedtak 29.09.2008, <http://www.kofa.no/no/Avgjorte-saker/2008/200877/>.

Konkurransetilsynet (2005), *På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak*, http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05_01_LIKE-VILKAAR.PDF.

KS (2011), *Ytterligere innspill fra KS til Utvalget for vurdering av Norges avtaler med EU*, brev til Europautredningen av 24.08.2011, http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/2523_001.pdf.

LOV 1981-03-13 nr 06, *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)*, <http://www.lovdatabank.no/all/hl-19810313-006.html>.

Miljøverndepartementet (2008), *Forbud mot deponering av nedbrytbart avfall*, pressemelding 30.06.2008, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2008/forbud-mot-deponering-av-nedbrytbart-avf.html?id=520348>.

Norsk Industri (2010), *Complaint against Norway regarding the granting of exclusive rights for collection and handling of household waste*, brev til ESA av 22.06.2010, http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/DM283022_NorskIndustri_klagebrev_ESA.pdf.

Norsk Industri (2012), *Økt behov for endring i forurensningsloven*, artikkel på hjemmeside publisert 30.10.2012, <http://www.norskindustri.no/gjenvinning/oekt-behov-for-endring-i-forurensningsloven-article6184-184.html>.

Returkraft, *Om Grimstad kommunes garantibekymringer*, artikkel på Returkrafts hjemmesider, <http://returkraft.no/blogg/om-grimstad-kommunes-garantibekymringer>.

SSB (2013), *Avfall frå hushalda 2012 - Mengda avfall dobla på 20 år*,
<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfkomm>.

SSB (2013), *Avfallsregnskapet 2011 - Større avfallsmengder og mer gjenvinning*,
<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfregno>.

SSB, *Avfallsregnskapet*, tabell 05281,
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=avfregno&CMSSubjectArea=natur-og-miljo&checked=true>.

SSB, *Avfallsregnskapet*, tabell 05282,
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=avfregno&CMSSubjectArea=natur-og-miljo&checked=true>.

SSB (2012), *Fjernvarme 2011*, artikkel publisert på SSBs hjemmesider 27.11.2012,
<http://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/fjernvarme/aar>.

SSB (2012), *Framskrivning av ordinært avfall 2011 til 2020*,
https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201230/notat_201230.pdf.

Wang, Øystein (2005), *Forurensningsloven med kommentarer*, Gyldendal akademisk.

Østfoldforskning (2009), *Klimaregnskap for avfallshåndtering*,
<http://ostfoldforskning.no/uploads/dokumenter/publikasjoner/576.pdf>.

oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no

