

Hørings svar til Kommunale affaldsgebyrer – hvordan sikres gennemsigthed, ensartethed og omkostningsægthed. Fase 2: anbefalinger

KL har modtaget udkast til "Kommunale affaldsgebyrer – hvordan sikres gennemsigthed, ensartethed og omkostningsægthed? Fase 2: Forslag til ændringer af nugældende regler" i høring. Det har ikke været muligt for KL at foretage en politisk behandling af høringssvaret indenfor høringsperioden, og KL tager derfor forbehold for den efterfølgende politiske behandling af høringssvaret.

Rapporten bygger videre på "Kommunale affaldsgebyrer – hvordan sikres gennemsigthed, ensartethed og omkostningsægthed? Fase 1: Nugældende regler og praksis". For kommentarer til denne rapport henvises til KL's høringssvar af 22. januar 2024.

KL vil gerne kvittere for, at Forsyningstilsynet og BDO undervejs i processen har haft flere møder og workshops med kommunerne og selskaberne. KL er klar over, at det er et komplekst område og anerkender Forsyningstilsynet og BDOs store indsats for at komme til bunds i det.

Generelle bemærkninger

Rapportens formål

KL er enig i behovet for en bedre sammenlignelighed i de kommunale affaldsgebyrer. De nuværende regler er relativt komplekse og efterlader mange konteringsmæssige spørgsmål op til den enkelte kommune. Kommunerne vil gerne kunne sammenligne på tværs, og derudover vil der med producentansvaret blive et øget behov for, at flest mulige regnskabsmæssige problemstillinger håndteres ensartet på tværs af kommunerne.

KL er dog lidt usikker på, om rapporten er nået helt i mål med både at tilgodese hensynet til gennemsigthed og den kommunale virkelighed, og så hensynet om, at gøre det let for Forsyningstilsynet at føre tilsyn, hvor det til tider virker som om rapporten har mest fokus på det sidste.

Behov for klare retningslinjer

KL ser et behov for, at der udarbejdes vejledninger og løsningsforslag til, hvordan forskellige konkrete problemstillinger, fx henlæggelser og hensættelser, fordelinger af omkostninger mellem beholdere i en todelt beholder, håndteres mest hensigtsmæssigt. KL vurderer, at man med hjælp i form af sådanne generelle retningslinjer og fortolkningsbidrag til reglerne til reglerne, kunne komme meget langt med at gøre kommunernes gebyrer sammenlignelige på tværs.

Dato: 5. november 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3510995

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 8

Detaljer og ressourcebehov

Rapporten afspejler, at BDO har haft et stort kendskab til området og er langt nede i detaljerne. Det gør også, at detaljerigdommen er vældig stor, og det er svært at danne sig overblik over, hvilke områder og emner er de mest centrale.

Det betyder, at det i rapporten til tider kan være svært at vurdere, hvilke anbefalinger eller problemstillinger der er mest centrale at få ændret for at kunne sammenligne gebyrerne. Der savnes også i rapporten en vurdering af, hvor vanskelige og ressourcekrævende de forskellige anbefalinger vil være at implementere i kommunerne.

Emner, der savnes i rapporten

Rapporten kunne have været en god anledning til at se på, hvordan gebyrsystemet designes bedst muligt samt komme med løsningsforslag til nogle af de problemstillinger, angående gebyrerne, kommunerne ofte står i. I stedet er rapportens fokus mere snævert at gøre kommunernes gebyrsystemer klar til et økonomisk tilsyn. Det er en skam, da behovet for en gennemgribende nytænkning af gebyrsystemet er stort.

Fx er hovedformålet med den politiske aftale for Klimaplan for cirkulær økonomi og en grøn affaldssektor, som også ønsket om et styrket økonomisk tilsyn udspringer af, at øge genanvendelse og mindske mængden af affald til forbrænding. Det havde været oplagt at se på, hvordan de kommunale affaldsgebyrer bedst muligt kan understøtte den cirkulære økonomi og give øget incitament til genanvendelse af affaldet, fx ved at lægge flere af udgifterne til håndtering af affald på restaffaldet.

Rapporten kunne også have forholdt sig til afgrænsningen af det gebyrfinansierede område, fx afgrænsningen mellem omkostninger der skal/kan gebyr- eller skattefinansieres indeholdt, hvordan udgifter fordeles mellem virksomheder og borgere, der benytter de samme beholdere, etc.

Sammenhæng til øvrige ændringer på affaldsområdet

KL savner at rapporten i højere grad havde forholdt sig til lovforslaget om det udvidede producentansvar for emballage, og de konsekvenser det har for affaldsgebyrerne. Lovforslaget om producentansvaret kom inden sommerferien og har været længe undervejs. Der burde derfor have været tid til at forholde sig til producentansvaret, som jo på nogle områder peger i en anden retning end Forsyningstilsynets anbefalinger.

Specifikke bemærkninger

Kapitel 3 Ordningsbegreb og gebyrstruktur

Der foreslås reelt ikke to modeller

KL forstår godt behovet for at fordele omkostninger på baggrund af fraktioner, og hvorfor en fraktionsbaseret i stedet for ordningsbaseret gebyrstruktur foreslås. Det kan i få tilfælde være nødvendigt ift. producentgebyret og virker umiddelbart logisk.

Det bør dog overvejes, om man vil afkoble hele den lovgivningsmæssige regulering med ordninger fra gebyrsystemet. Det kan give anledning til utilsigtede konsekvenser, og det er uklart, om alle vinkler er tænkt igen-

nem. Derudover virker det uhensigtsmæssigt, at Forsyningstilsynet foreslår to forskellige modeller, hvoraf den ene om at ensrette alle landets indsamlingsordninger rent fysisk, ikke er et reelt alternativ. Derved har Forsyningstilsynet reelt kun foreslået en løsning. Det kan man jo vælge, men så skal man sælge det, som om man har to alternativer.

Forsyningstilsynets ønske om at afkoble de regelbundne ordninger fra gebyrsystemet, bunder i en antagelse, som kommunerne ikke kan genkende. BDO hævder, at der kan eksistere flere tusinde ordninger i en kommune. For kommunerne eksisterer de ordninger, der er beskrevet i deres affaldsregulativer, som i øvrigt baseres på skabeloner, som fastlægger nogle af de valg, kommunerne kan træffe.

Alternativ model

KL foreslår i stedet for model a en alternativ model, hvor det er ordningsbegrebet, der er styrende. Derved vil der være sammenhæng fra borgerens affaldsbeholdere til regulativer til gebyrsystemet. Det vil være genkendeligt for kommunens administrative medarbejdere og i praksis nok ikke adskille sig væsentligt fra den fraktionsopdelte model, som opereres med i udkastet til Fase 2 rapporten, men være et mere realistisk alternativ end den nuværende model a.

Den alternative model skulle forholde sig til de ordninger, der er beskrevet i standardregulativerne, og det kommunale budget- og regnskabssystem skulle ændres således, at der var en konti til hver ordning, så det også matchede ordningerne i affaldsregulativerne. Hvis det så blev efterspurgt med producentansvaret, kunne man lave underkonti baseret på fordelingsnøgler.

Ved den alternative model ville man også undgå at lave forskellige opdelinger, som der foreslås i den nuværende model b, hvor nogle affaldstyper bliver konteret på fraktioner, mens storskrald og genbrugspladser forbliver konteret på ordninger.

Kommentarer til model a og b

Som nævnt virker model a ikke realistisk, hvis affaldsindsamlingen skal fungere smidigt og tage højde for lokale forhold i kommunerne, og Forsyningstilsynet anbefaler heller ikke selv den løsning.

Hvis model b skal gennemføres savnes fordelingsnøgler på de enkelte fraktioner. Lige nu lægges der i rapporten op til, at det ville være kommunen selv, der skulle stå for at finde de korrekte fordelinger af, fx en to-delt beholder med plast- og metal. Dermed vil det fortsat ikke være muligt at sammenligne gebyrerne på tværs af kommunerne, da en kommune kan vælge at fordele omkostningerne ud efter forskellige rationaler. Skal størstedelen af udgifterne fx fordeles til den af affaldstyperne, der bliver fuld først og derfor driver en kortere tømningfrekvens eller skal udgifterne fordeles 50-50, hvis rummene i beholderen er lige store, eller skal det være på vægt? KL anbefaler derfor, at en fraktionsmodel skal medfølges af fordelingsnøgler til omkostningerne, hvor det ikke er entydigt, hvilket beløb skal konteres på hvilken fraktion.

Dato: 5. november 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3510995

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 8

Kapitel 4 Foreslået registreringsstruktur

Behov for fordelingsnøgle af generelle omkostninger

KL er enig i, at generelle omkostninger, der direkte kan henføres til en ordning, så vidt muligt skal konteres på denne ordning. Dette bliver særligt relevant efter indførelse af producentansvaret, hvor producenterne også skal betale for dækning af udgifter til IT, HR og Forsyningstilsynets overvågning og analyse af producentgebyret.

Vælg den mindst administrative tunge løsning

Forsyningstilsynet foreslår tre modeller, bl.a. tidsregistrering, hvilket synes som en meget tung model for at fordele administrationsomkostninger, som udgør en mindre del af det samlede affaldsgebyr. Tidsregistrering ville heller ikke løse fordelingen af udgifter til fx IT-brug. Som nævnt indledningsvist i høringsvaret bør der ikke udelukkende tages højde for hensynet til Forsyningstilsynet om at føre et økonomisk tilsyn men også at tiltagene skal kunne fungere hos kommunerne. Tidsregistrering er et eksempel på det.

Ligeledes virker model 2 relativt administrativt tung med forskellige fordelingsnøgler afhængigt af, hvilken type regning det drejer sig om.

Rapporten anbefaler ikke model 3, hvor omkostninger fordeles på baggrund af budgetterede omkostninger på de enkelte ordninger uden dog at have vægtige argumenter imod den. Flere kommuner benytter den løsning i dag ud fra et princip om, at det er en relativt let administrativ løsning, der rammer nogenlunde præcist. En anden løsning kunne være at fordele udgifterne ligeligt på alle ordninger, hvilket sandsynligvis heller ikke ville ramme helt præcist.

Eftersom der er tale om et relativt mindre beløb, der skal fordeles opfordrer KL til en vis pragmatisme og en administrativ let løsning fremfor at have som mål at ramme nøjagtigt ned på den mindste øre.

Fordeling af omkostninger fra leverandør

Afsnittet om indsamlingsomkostninger står umiddelbart lidt malplaceret under kapitlet om fordeling af generelle administrationsomkostninger.

I forhold til krav til eksterne leverandører om at opgive fordeling af omkostninger på de enkelte fraktioner, bør Forsyningstilsynet være opmærksom på, at en ekstern leverandør vil sætte forholdet mellem de enkelte fraktioner, så det er mest opportunt for ham selv og ikke nødvendigvis den mest kosttætte fordeling.

Kapitel 5 Foreslået gebyrstruktur

Grundydelse contra fraktionsgebyr?

KL kvitterer for, at denne del af rapporten er blevet lidt lettere at forstå end tidligere, og hvad der menes med grundgebyr, er blevet uddybet. Det er dog stadig lidt uklart, hvilke ydelser kommunen ville kunne lægge ind i grundgebyret, hvilket vil påvirke sammenligneligheden. Det er lidt uklart, om grundydelse og fraktionsgebyr er det samme.

Fordeling af omkostninger på villaer og etageboliger

KL finder det positivt, at rapporten lægger op til, at kommunerne kan foretage forskellige valg ift. differentiering af gebyrerne. Det vil dog betyde mindre sammenlignelighed mellem kommunernes gebyrer.

Dato: 5. november 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3510995

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 8

Af hensyn til at skabe mere omkostningsægthed anbefales det, at der ikke bliver krav om, at man skal betale den samme grundydelse uanset om man bor i villa eller etageboliger. En del kommuner har i dag forskellige takster for de to typer husstande, hvilket kan give god mening.

Øget bureaukrati ved indrapportering

Rapporten lægger op til, at man overfor Forsyningstilsynet skal dokumentere, hvilke løsninger, der er valgt. KL gør opmærksom på, at de oplysninger vil kunne findes i kommunens gebyrblad på kommunens hjemmeside. For at undgå unødigt administration anbefales det, at Forsyningstilsynet henter oplysningerne dér.

Opkrævning af gebyrer og gebyrblad

KL er enig i Forsyningstilsynets betragtninger om opkrævningen af taksterne hos borgerne og anbefaler også, at sæргеbyrer mv. fremgår direkte af regningen.

I det omfang, at det er en hjælp for kommunerne og ikke en administrativ byrde, ser KL ingen problemer med et standardiseret gebyrblad. KL forventer at blive inddraget i arbejdet, såfremt et sådant bliver aktuelt.

Kapitel 6 Storskrald og genbrugspladser

Ekstra administration ved registrering på enkelt fraktioner

Forsyningstilsynet foreslår i sine anbefalinger, at de enkelte fraktioner på en genbrugsstation og i storskraldsordninger registreres særskilt. Det vil igen være et eksempel, hvor det muligvis er en hjælp i det styrkede økonomisk tilsyn, men en ressourcetung øvelse i kommunerne især set i det lys, at tallene efterfølgende skal lægges sammen og regningen sendes til de samme brugere.

Det kunne være fornuftigt med ensartede modeller for analyser af, hvordan fordelingen mellem borgere og erhverv skal ske på genbrugspladser. Altså, hvad er det for spørgsmål, der skal stilles på genbrugspladsen, hvor stort skal stikprøvematerialet være, hvordan anvendes CVR-registret etc. Det giver rapporten dog ikke et bud på.

Storskrald

Det ligger indenfor kommunernes råderum at vælge om de vil tilbyde en storskraldsordning eller ej i kommunen, hvilket også afhænger af kommunens demografi. Der er fx mange i København, der ikke har bil, hvorfor udelukkende en bringeordning samlet set kunne risikere at være fordyrende for kommunen, da affald ville blive efterladt forskellige steder.

Det anbefales derfor i rapporten, hvilket bifaldes, at bibeholde ordningen som et selvstændigt gebyr (jf også KL's tidligere kommentarer om en alternativ model for ordnings- og gebyrstruktur).

Kapitel 7 Deponier

Betaling for lukkede deponier

KL kvitterer for, at Forsyningstilsynet har undersøgt problematikken med dækning af udgifter for lukkede deponier hos Forsyningstilsynet. KL gør opmærksom på, at der pt. ikke findes en konto til udgifter for lukkede deponier og støtter anbefalingen om at få oprettet en sådan.

KL gør ydermere opmærksom på, at afhængigt af, hvordan et styrket økonomiske tilsyn gennemføres, vil kommuner, der er tvunget til at finansiere lukkede deponier over affaldsgebyrerne, komme til at stå dårligere i sammenligningen end kommuner, der af historiske årsager ikke har nogen deponier i kommunen.

Kapitel 8 Regnskabsregime og regnskabspraksis

Selskabsgørelse af affaldsydelser er ikke gennemført

I rapporten gøres på side 4 opmærksom på, at man ikke kunne tage højde for "lovændringer, høringsudkast og lovforslag", der var indkommet senere end april 2024. På den måde kan det synes mærkeligt, at man kan arbejde ud fra en forståelse af, at affaldsområdet bliver selskabsgjort, når man på selskabsgørelse af affaldsydelser end ikke er kommet så langt, at der er et lovforslag i pipelinen, og det endnu er uafklaret i hvilken form, der evt. vil komme en selskabsgørelse.

KL mener derfor, at rapporten burde havde taget udgangspunkt i det eksisterende regime med det kommunale budget- og regnskabssystem (B/R).

Derudover er det vigtigt for KL at påpege, at der med en evt. selskabsgørelse ikke lægges op til at fjerne ansvaret for affaldet og dermed gebyrfastsættelsen fra kommunerne.

Fælles regnskab

KL anerkender problemstillingen med, at der er i dag er flere forskellige organisatoriske løsninger i spil og kan se behovet for nogle klare retningslinjer og vejledninger for fx hensættelser og henlæggelser til at sikre en ensartethed, hvilket også vil være en hjælp for den enkelte kommune.

KL kan ikke vurdere, hvorvidt et "reguleringsregnskab" er den rette løsning eller en løsning ligeså godt kunne være, at man tilpassede det kommunale B/R. KL så gerne, at man i rapporten beskrev, hvilke justeringer, der vil være behov for, hvis man anvender B/R.

Ensartet praksis for henlæggelser, hensættelser og afskrivninger

Rapporten lægger op til, at muligheden for at foretage henlægges støttes. Det virker desuden hensigtsmæssigt, hvis kommunerne følger de samme principper for henlæggelser. Den nøjagtige periode for henlæggelser bør afklares i dialog med kommunerne. Kadencen for affaldsplaner 6-årig, hvilket måske kan anvendes som pejlemærke, men der kan også være andre logikker, fx varmemforsyningsloven eller andet.

Generelt er det væsentligste for KL ift. afskrivninger, henlæggelser og hensættelser, at det fortsat er muligt for kommunerne at udjævne gebyrer, så det ikke svinger voldsomt fra år til år, men udvikler sig jævnt. Det er som udgangspunkt fint, at perioderne baserer sig på fælles retningslinjer, således at kommunernes gebyrsystem på det område ensrettes.

Dato: 5. november 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3510995

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 6 af 8

Kapitel 9 Regulatoriske principper

Fælles retningslinjer for over- og underdækning

Det giver mening med fælles principper for afviklingsperioden for over- og underdækning, således at det foregår ensartet i kommunerne. Hvilken periode for over- og underdækning, der er mest hensigtsmæssig, bør afklares i dialog med kommunerne. Formålet er også her at undgå for store udsving i taksterne.

Hurtig sagsbehandling hos Forsyningstilsynet

Hvis der bliver behov for at søge om dispensation til at forlænge afviklingsperioden af en større over- eller underdækning anbefaler KL en hurtig sagsbehandling, så det ikke forsinker kommunens beregning af næste års budget.

Kapitel 10 Kontrol, tilsyn og revision

Kommunen har ansvaret for affaldsområdet

Der er med en evt. selskabsgørelse ikke lagt op til at flytte ansvaret for affaldet fra kommunen og dermed forventes det, at den gebyrfastsættende enhed fortsat vil være kommunen (s. 69). Og igen påpeges at der endnu ikke foreligger et lovforslag om selskabsgørelse.

Uanset hvilken form en eventuel selskabsgørelse vil tage, så vil der stadig være opgaver indenfor affaldsområdet tilbage i kommunerne, og der er i dag mange forskellige organiseringsformer. KL støtter derfor, at der bliver lavet nogle principper om, hvordan regnskaberne for de kommunale selskaber kommer ind i det kommunale B/R, som er den gebyrfastsættende enhed. KL kan ikke vurdere, om et reguleringsregnskab er den rigtige løsning på den problemstilling eller om det kan løses på anden vis.

Ekstra udgifter til revisorerklæringer

Forsyningstilsynet foreslår at regnskabet skal være underlagt revisorpligt. KL gør opmærksom på, at kommunen allerede er underlagt revision. Revisionserklæringer er selvfølgelig nemmere for Forsyningstilsynet at føre et økonomisk tilsyn med, men det vil jo være en ekstra udgift for kommunerne for et tilsyn som Forsyningstilsynet skal føre. Også her virker det som om de løsninger, der foreslås, mere er tænkt til at gøre Forsyningstilsynets arbejde nemt end at sikre at kommunernes arbejde understøttes.

Indberetning kræver ressourcer

I rapporten foreslås at alle kommuner skal indberette opgørelser over gebyrer, skematisk opgørelser over omkostninger, revisorerklæringer, dokumentation for overholdelse af hvile-i-sig på fraktionsniveau for alle fraktioner og for genbrugs- og storskraldsordninger, investeringsbudgetter, grundlaget for driftskapital, anvendelse af henlæggelser samt andre data, der kan have betydning for tilsynet.

KL mener, at det virker uhensigtsmæssigt at kræve alle disse oplysninger af alle kommuner, og at der bør tages højde for ressourcetrækket i kommunerne. Der bør i rapporten indgå nogle overvejelser om, hvilke informationer der er behov for fra alle kommuner, hvilke oplysninger, der ligger let tilgængelige i de kommunale systemer samt en evaluering af, om ikke færre oplysninger generelt ville kunne være tilstrækkeligt.

Dato: 5. november 2024

Sags ID: SAG-2023-05635

Dok. ID: 3510995

E-mail: JBAP@kl.dk

Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 7 af 8



KL står naturligvis til rådighed, hvis der er spørgsmål til høringssvaret og deltager gerne i et eventuelt videre arbejde med affaldsgebyrerne.

Med venlig hilsen

Julie Bülow Appelqvist
Specialkonsulent

Dato: 5. november 2024

Sags ID: SAG-2023-05635
Dok. ID: 3510995

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 8 af 8