



Efterlevelse af rammebetingelser på genbrugsområdet med udgangspunkt i Ankestyrelsens udtalelse

Ankestyrelsen har fastlagt nogle rammebetingelser for kommunal konkurrence, som på nogle punkter har skabt øget usikkerhed, mens der på andre punkter også er sket en vis afklaring.

Dette notat om efterlevelse af eksisterende rammebetingelser tager primært udgangspunkt i Ankestyrelsens udtalelse, suppleret med nogle grundprincipper i Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om prissætning og omkostningskalkulationer. Der ses nærmere på, om de kommunale genbrugsbutikker overholder disse rammebetingelser i praksis, baseret på en analyse af indsamlede rapporter og ikke mindst det regnskabsmateriale, som er indsamlet af Dansk Industri via en anmodning om aktindsigt, suppleret med regnskabstal for nogle yderligere affaldsselskaber, som er indsamlet af ISO BRO. Det skal indledningsvist nævnes, at dette regnskabsmateriale har en meget varierende kvalitet. Noget er pænt detaljeret, andet er meget summarisk, og et par udtræk af den kommunale bogføringer er svært tilgængelige, da de kræver et forudgående kendskab til den kommunale kontoplan. Det rejser spørgsmålet, om der ikke er behov for nogle nærmere retningslinjer for, hvordan et retvisende regnskab skal se ud. Hvis den manglende gennemsigtighed giver anledning til fejlslutninger, er det håbet, at de berørte parter vil bidrage med yderligere detaljer, som kan bringe diskussionen op på et højere niveau.

1. Resume af analysens konklusioner

Ankestyrelsens udtalelse hviler på den helt centrale præmis, at de kommunale genbrugsgenstande sælges til markedspriser. Det forudsættes, at det er salg til markedspriser, hvilket betragtes som en vigtig beskyttelse mod konkurrenceforvridning. Ankestyrelsen tager det for gode varer, når de 3 kommunale aktører, som er nævnt i Dansk Industris klage, hævder, at de sælger til markedspriser, og at der i øvrigt genereres et overskud. Styrelsen har ikke forholdt sig kritisk til, om de kommunale genbrugsbutikker de facto sælger til markedspriser, og der tales ikke om konsekvenserne i de tilfælde, hvor dette ikke gør sig gældende. Det bidrager til en betydelig svækkelse af den såkaldte beskyttelse mod konkurrenceforvridning.

Som det fremgår af det indsamlede regnskabsmateriale og andre økonomisk orienterede dokumenter, er det åbenlyst, jf. kapitel 2, at en række genbrugsbutikker, ejet af kommuner og affaldsselskaber, ikke sælger deres varer til markedspriser, bl.a. fordi man opererer med generelle og betydelige prisnedsættelser, efter at varerne har været i butikken i 2-3-4 uger. En så hurtig prisnedsættelse har ikke noget med markedspriser at gøre, da ingen privat aktør ville kunne præstere et fornuftigt overskud og sikre en levedygtig forretning med en sådan prispolitik. Det typiske mønster på det private marked er prisnedsættelser et par gange om året ligesom i detailhandlen generelt. Denne analyse rummer også et dokumenteret eksempel på kunderabatter, der er så omfattende, at det i praksis betyder priser 20 % under markedspriserne.

Det forhold, at genbrugsgenstande i sin natur må prissættes individuelt, besværliggør i høj grad dokumentation for salg til markedspriser og for salg under markedspriser, både for tilsynsmyndigheder og udenfor stående aktører. Det skaber et påtrængende behov for mere operationelle håndtag til en effektiv beskyttelse mod kommunal konkurrenceforvridning, jf. fx Konkurrencerådets anbefalinger.

Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning i prissætning og omkostningskalkulation ved aktiviteter, der udføres i konkurrence, har som primært fokus, at prissætningen baserer sig på en omkostningskalkulation, der medtager alle direkte og indirekte omkostninger. Der arbejdes ikke med marginalomkostninger. Det er denne vejledning, der har fået KL til at sige, at der ikke er behov for yderligere opstramning af rammerne

for kommunal erhvervsvirksomhed i konkurrence. Problemet er blot, at regnskabsanalysen, jf. kapitel 3, meget tydeligt dokumenterer, at der i mange tilfælde ikke prissættes på en måde, så salgsindtægterne kan dække alle omkostninger. Tværtimod er der udbredt underskud i både 2014, 2015 og 2016, ikke mindst blandt de kommunale genbrugsbutikker, der har eksisteret under 10 år, jf. afsnit 3.1. og 3.2. I et par tilfælde – endda blandt affaldsselskaber, der har haft genbrugsbutikker i mere end 10 år, pyntes der endvidere på regnskabet ved at indføre nogle helt urealistiske alternativomkostninger som en indtægtspost, selvom disse indtægtsposter i sin natur er offentlig subsidiering. Da indsamlingsorganisationerne står parate til at sælge alle de kommunalt indsamlede genbrugsgenstande uden omkostninger for kommuner eller affaldsselskaber, er alternativomkostningen i virkelighedens verden 0 kr.

Med de meget udbredte underskud, dokumenterer det indsamlede regnskabsmateriale, at det gennemgående billede er, at der årligt flyder store summer fra kommuner og affaldsselskaber til underskudsdekning i de kommunale genbrugsbutikker. Det er en virkelighed, der ligger langt fra Affaldsforeningens og andres fortællinger om, hvordan kommunale genbrugsbutikker leverer overskud, der kan nedsætte affaldsgebyrer. De fleste indsamlede regnskaber mangler endvidere "afskrivninger" eller andet, der tilkendegiver, at de massive kommunale tilskud afdrages som del af de kommunale genbrugsbutikkers drift. Afsnit 3.4. dokumenterer via regnskabsanalysen, at nogle kommunale genbrugsbutikker tilsyneladende end ikke medregner alle direkte omkostninger i deres regnskabstal.

Samlet set må man konstatere, at Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulation og prissætning ikke overholdes. Situationen forværres af, at der ikke er nogen myndighed, der i dag fører effektiv kontrol med prissætningen, både i forhold til markedspriser og i forhold til, om priserne faktisk dækker alle direkte og indirekte omkostninger. Som følge heraf er der ikke i praksis noget som helst værn mod konkurrenceforvridning, og konsekvenserne mærkes tydeligt på genbrugsmarkedet – til skade for investeringer og vækst.

Endelig sætter denne analyse spørgsmålstegn ved, om de kommunale genbrugsbutikker overhovedet bidrager til at gøre genbrugskagen større, idet indsamlet regnskabsmateriale fra 6 kommuner med hård og omfattende kommunal konkurrence viser, at de kommunale genbrugsbutikkers store fremgang i omsætningen af genbrugsgenstande overskygges af en tilsvarende eller lidt større tilbagegang i det frivillige salg i de pågældende 6 kommuner, jf. kapitel 4. I de 6 kommuner er der samlet set stagnation i de frivillige genbrugsbutikkers omsætning, mens væksten i landets øvrige kommuner er over 11 %. En overflytning af genbrugsressourcer fra de frivillige genbrugsbutikker (der tidligere havde aftaler om salg med kommunerne) til egne kommunale butikker påvirker ikke i sig selv miljøet positivt. De kommunale genbrugsbutikker har kun en positiv miljøvirkning, hvis deres eksistens medfører, at den samlede mængde solgte genbrugsvarer vokser hurtigere i kommuner med kommunale genbrugsbutikker end i øvrige, og det peger regnskabsmaterialet ikke i retning af. I forbindelse med Ankestyrelsens udtalelse er der ingen skøn over de kommunale genbrugsbutikker miljøpåvirkning og dermed heller ikke noget at holde de faktiske forhold op imod.

ISO BRO's forslag i forlængelse af regnskabsanalysen opsummeres i kapitel 6.

2. Salg til markedspriser

Den helt centrale præmis i Ankestyrelsens afgørelsen er, at de indsamlede genbrugsgenstande sælges til markedspriser, fordi det er vigtigste værn mod en forvridning af det øvrige genbrugsmarked.

ISO BRO har i lang tid gjort politikere opmærksom på, at der i mange kommunale genbrugsbutikker rapporteres om ganske lave priser. Det understøttes af, at det tilsyneladende er gængs praksis blandt

kommunale genbrugsbutikker at sætte tingene på udsalg efter meget kort tid, hvor man i en stor del af tiden sælger de indsamlede ting under markedspriser. Fx skriver Reno Djurs til sin bestyrelse: "Hvis effekterne ikke er solgt inden for 2-3 uger, nedsættes prisen, og hvis de fortsat ikke kan sælges, fjernes de fra butikken og bortskaffes via en container, der er opstillet ved butikken".¹ Udsalg er ikke usædvanlig i detailhandel og heller ikke i genbrugshandel, men en mekanisk prisnedsættelse efter 2-3-4 uger er højst usædvanligt, og det er mere præcist prisdumping. Praksis vedrørende prissætning i de kommunale genbrugsbutikker beskrives på lignende måde i en rapport fra Affaldskontoret, Direkte Genbrug, Nordforbrænding.² I de netop indsamlede materialer om kommunale genbrugsbutikkers økonomi figurerer der en evaluering af et forsøg med en genbrugsbutik fra medio 2017. Af materialet fremgår det, at der også her har været en systematisk prisnedsættelse efter relativt få uger. Affaldsselskabet spørger selv i evalueringen, om det er godt købmandsskab at sælge tingene til halv pris efter x uger – og svarer selv "nej" hertil. "Økonomisk vil det være en fordel med en individuel prisvurdering. Men der er også et hensyn til butikkernes ressourcer".³ Problemet er blot, at man tilsidesætter et centralt rammevilkår, nemlig salg til markedspriser, når man fraviger almindelige prissætningsprincipper med henvisning til ressourcer. De butikker, som man konkurrerer med, vil ikke kunne overleve, hvis der var udsalg med 40-50 % rabat efter varerne har været 2-3-4 uger i butikkerne.

I en stor kommunal genbrugsbutik er der en anden variant af salg af genbrugsgenstande under markedspris. Her kan alle kunder nemlig blive medlem af en kundeklub og de får minimum 20 % rabat hele året. Dvs. at butikkens priser for en stor del af kundekredsen ligger 20 % under markedspriserne, uden der i øvrigt er knyttet nogen modydelse til rabatten. I anden detailhandel kendes der til loyalitetsprogrammer, som dog typisk ikke er så omfattende, og hvor man endvidere som modydelse skal modtage et nyhedsbrev eller anden form for info/reklame. Modtagelse af info/reklame kan imidlertid fravælges i forbindelse med oprettelse af medlemskabet i den kommunale genbrugsbutik.⁴

Der er således solide indikationer på, at en række kommunale genbrugsbutikker ikke lever op til et salg til markedspriser, som er det primære værn mod konkurrenceforvridning i Ankestyrelsens udtalelse om kommunale genbrugsbutikker.

Det er positivt, at den kommune og de affaldsselskaber, der har afgivet høringsvar som grundlag for Ankestyrelsens udtalelse er opmærksom på kravet om markedspriser og fremhæver et overskud som væsentligt i beviset for, at der handles til markedspriser.

Sønderborg argumenterer for, at salget dækker alle direkte omkostninger og giver overskud, hvilket af kommunen betragtes som et bevis på salg til markedspriser. Der spørges til, om DI har en anden definition af markedspriser. Affald Plus oplyser blot, at der sælges til markedspriser med Henvisning til Horten og uden nærmere detaljer. Det oplyses dog, at aktiviteten giver overskud. Det gjorde den også i 2014 ifølge Affald Plus' regnskabstal, men det oplyste forventede overskud på 200.000 kr. i 2015 blev i virkelighedens verden til et flere hundrede tusinde stort underskud. AVV henviser ligeledes kort til Hortens notat og giver i øvrigt ikke mange detaljer i sit høringssvar. Det skal nævnes, at overskuddet i AVV's genbrugsbutik vendes til et underskud i 2015, når en indtægtspost, der repræsenterer en pengestrøm fra genbrugsplads til

¹ Indstilling fra Administrationen i Reno Djurs til bestyrelsen af 17. september 2014, bilag 25.2 Overvejelser om genbrugsbutik.

²² https://www.rudersdal.dk/files/agenda_documents/2017/26/3933c32c-95a3-4e4d-b94d-a63bcaacd6f1.pdf

³ Evaluering af projekt Genbrugsbutikken i Smørum (og genbrugsbutikken i Skibby), kort gennemgang udarbejdet af Vestforbrændingen medio 2017.

⁴ <http://www.igenigenbrug.dk/>

genbrugsbutik med henvisning til nogle højst fiktive, sparede alternativ omkostninger, delvist trækkes ud af regnskabsmaterialet, sådan som også Affaldsforeningen har gjort det i et brev til Folketingets energi-, forsynings- og klimaudvalg.

Som det fremgår ovenfor, så tolkes "salg til markedspriser" meget forskelligt af de kommunale aktører, og det forhold, at genbrugsgenstande i sin natur må prissættes individuelt, besværliggør dokumentation for salg under markedspriser. Økonomi- og indenrigsministeriets regler om, at prissætning af aktiviteter, der udføres i konkurrence, skal dække både direkte og indirekte omkostninger, overholdes helt åbenlyst ikke blandt kommunale og affaldsejede genbrugsbutikker, sådan som det dokumenteres i næste afsnit. Derfor er der i dag ikke noget reelt værn mod konkurrenceforvridning. Det taler i høj grad for en implementering af Konkurrencerådets anbefalinger.

Anbefaling

- at den politiske aftale om prissætning med udgangspunkt i OECD's anbefalinger implementeres hurtigst muligt på genbrugsområdet samtidigt med den statslige implementering.
- at den politisk aftalte klageinstans har tilstrækkeligt med ressourcer og overblik til at tage stilling til klager over prissætning i et marked med meget individualiseret prissætning efter stand, hvor bevisbyrden er sværere at løfte.
- at ansvarlige ministre klart udmelder, at generelle prisnedslag på varer efter få uger i en kommunale genbrugsbutik, ikke er i overensstemmelse med prissætning til markedspriser.

3. Overholdelse af Økonomi- og indenrigsministeriets vejledning

KL har i et høringsvar til Konkurrencerådets rapport om offentlig konkurrence fra 2016 henvist til, at man ikke ser et behov for yderligere tiltag for at sikre salg til markedspriser, idet der allerede eksisterer en vejledning for omkostningskalkulation og prissætning⁵. "I dag eksisterer der allerede en udførlig vejledning i omkostningskalkulation, der præciserer hvordan priser skal udregnes"⁶. Vejledningen er som sådan god. Men vejledningen er kun et værn mod priser under markedsniveau, hvis den faktisk følges i de kommunale genbrugsbutikker, herunder i dem, der ejes af affaldsselskaberne.

Omdrejningspunktet i denne vejledning er, at alle direkte og indirekte omkostninger skal indregnes i omkostningsstrukturen, ligesom der som udgangspunkt skal indføres renter eller afdrag på anlægskapital mv. I forbindelse med Ankestyrelsens udtalelse diskuteres denne vejledning ikke direkte. Det gør den heller ikke i Hortens notat som forsvar for de 3 kommunale aktører, som der blev henvist til i Dansk Industris henvendelse. Det manglende direkte link til vejledningen skaber usikkerhed om, hvor vidt den gælder for prissætningen i kommunale genbrugsbutikker, eller om grundprincipperne i Økonomi- og indenrigsministeriets vejledning sættes ud af kraft af hvile-i-sig-selv princippet, som er grundstenen i reguleringen af affaldsselskaberne på affaldsområdet. Hvis sidstnævnte er tilfældet, er KL's høringsvar til Konkurrencerådets rapport uden mening, da den omfattende konkurrence fra kommunernes side på genbrugsområdet således er helt eller delvist uden regulering fra den pågældende vejledning.

3.1. Udbredte underskud i kommunale genbrugsbutikker, som dækkes af borgerne

Både ISO BRO og Dansk Industri har indsamlet regnskabsmateriale fra kommunale genbrugsbutikker, der enten er ejet af kommunale affaldsselskaber eller direkte af kommunen. Regnskabsmaterialet viser, at der i virkelighedens verden – år efter år – skabes underskud i mange kommunale genbrugsbutikker. Det gjaldt

⁵ <https://budregn.oim.dk/media/15328/93.pdf>

⁶ <https://www.kfst.dk/media/2730/hoeringssvar-kl.pdf>

for 4 ud af 7 kommunale aktører, som har leveret tal fra for 2014, og for 8 ud af de 10 aktører, der har leveret tal for 2015. I 2016 havde flere fået lidt styr på økonomien, idet kun 4 ud af 11 aktører havde underskud. Der er således rigtigt mange tilfælde, hvor prissætningen ikke dækker alle omkostninger, dvs. tilfælde, hvor kommuner og affaldsselskaber ikke lever op til Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning for omkostningskalkulation og prissætning. To affaldsselskaber, der efterhånden er konsoliderede med genbrugsbutikker, der har eksisteret i 10 år eller mere – AVV og Arvos – bidrager i nogen grad til at holde de kommunale genbrugsbutikker samlede økonomiske resultat omkring nul i 2016. Til gengæld er der nogle besynderlige bogføringer, som der ses nærmere på i afsnit 3.3.

3.2. Samlet underskud i de nyere genbrugsbutikker

Kommuner og affaldsselskaber med genbrugsbutikker med mindre end 10 år på bagen havde samlet set indtægter på 11,6 mio. kr. i 2015 og 15,3 mio. kr. i 2016. Indtægterne lå dog under de samlede omkostninger som var på 12,8 mio. kr. i 2015 og på 15,6 mio. kr. i 2016. De nyere, kommunale genbrugsbutikker var således samlet set en underskudsforretning i begge år. Alle på nær en enkelt kommune havde underskud i 2015. Derimod havde 5 ud af 9 et lille overskud i 2016. Til gengæld var underskuddene så store blandt de resterende 4 kommunale aktører så store, at det samlede resultat blev et underskud for den yngre del af de kommunale genbrugsbutikker også i 2016. Det er et bemærkelsesværdigt resultat, som inkluderer 5 større affaldsselskaber og 4 kommuner.

Der kan i den forbindelse henvises til en af konklusionerne i Hortens notat til brug for Statsforvaltningen/Ankestyrelsen. "Drives en genbrugsbutik med underskud, bortfalder de hensyn, der måtte give kommunen adgang til at sælge biprodukter – rationel anvendelse af borgernes penge og værdispildsbetragtninger – ikke længere være til stede, og man må falde tilbage til udgangspunktet om, at kommuner ikke har ret til at drive detailhandel". Hortens notat er normalt retningsgivende for affaldsselskabernes ageren på genbrugsområdet. Men udbredte underskud blandt de kommunale genbrugsbutikker har ikke fået nogen til at agere – hverken ejerkommunerne, Ankestyrelsen eller andre regulerende myndigheder, som kunne have bedt om regnskabsoplysningerne – og muligvis også har gjort det. Horten introducerer muligheden for at acceptere underskud med henvisning til alternativomkostningerne. Men efter Ankestyrelsens udtalelse står det klart, at kommunerne har ret til at overlade de pågældende genbrugsgenstande til frivillige genbrugsbutikker, som fra dag 1 er villige til at sælge det indsamlede – uden betaling, men også uden omkostninger for kommune eller affaldsselskab, da genstandene jo afhentes af butikkerne på genbrugspladsen. Alternativomkostningerne er derved så godt som nul. Alternativomkostninger kan således ikke efter sommeren 2017 anvendes til at begrunde et underskud. Alligevel er der kun sket ganske få lukninger af stærkt underskudsgivende, kommunale genbrugsbutikker.

Kommuner, der går med tanker om at etablere en egen genbrugsbutik, eller som overvejer at sige ja til en ny genbrugsbutik ejet af deres affaldsselskaber, skal være opmærksomme på, at man med stor sandsynlighed skal se frem til, at kommunen eller kommunens borgere vil blive belastet af underskudsdekning i den pågældende genbrugsbutik i 2-3-4 år. Det står i modsætning til Affaldsforeningens og nogle affaldsselskabers hyppige fortællinger om, at genbrugsbutikkerne giver overskud og bidrager til lavere affaldsgebyrer. Måske gør de det en dag, men opvejer et lille overskud i fremtiden alle de merudgifter, som kommunerne har haft til underskudsdekning mv., og hvordan sikrer man, at de kommunale genbrugsbutikker får betalt deres gæld til kommunen tilbage? Også i denne gruppe af genbrugsbutikker er der indtægtsposter uden for butikkens område. Men af ressourcemæssige årsager der ikke tjekket for fiktive indtægter eller fiktive sparede håndteringsomkostninger. Det forekommer under alle omstændigheder uholdbart, at kommercielle og frivillige aktører på det sædvanlige genbrugsmarked

skal konkurrere med kommunale aktører, der modtager heftig offentlig subsidiering år efter år. Det skal tilføjes, at de modtagne regnskabsoplysninger kun undtagelsesvis rummer afskrivninger eller andre poster, der antyder plan om en tilbagebetaling af den gæld, den kommunale butik har oparbejdet i kommune/affaldsselskab.

Både OECD, Konkurrencerådet og vejledningen fra Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger vægt på, at offentlige virksomheder i konkurrence dækker alle direkte og indirekte omkostninger. OECD og Konkurrence Rådet anbefaler også, at der præsteres et overskud, der svarer til det sædvanlige i branchen, hvilket kan være sværere i et marked, hvor en del af konkurrenterne præsterer store overskud pga. frivillig arbejdskraft. Men det er helt urimeligt med kommunale butikker, der har mulighed for at sælge under markedspriser, fordi der flyder store, kommunale beløb fx fra genbrugsplads til genbrugsbutik.

3.3. Urealistiske alternativomkostninger, som dækker over subsidiering

Det er tankevækkende, at en nærmere analyse viser, at de to affaldsselskaber med over 10 års erfaring med kommunale genbrugsbutikker, begge har haft et behov for at pynte på det økonomiske resultat ved at indregne fiktive indtægtsposter i opgørelsen af genbrugsbutikkernes indtægter. Det ene selskab gør det åbent (Arwos). Det vil dog slet ikke være lovligt at deponere genbrugsgenstande, som kan sælges i en genbrugsbutik.

I det andet tilfælde (AVV) er praksis tilsløret i regnskabet og kun afdækket, fordi der var en betydelig forskel i den omsætning, som selskabet selv oplyser i se fremsendte regnskabstal, og de omsætningstal som Affaldsforeningen har oplyst for samme selskab i Folketinget, hvilket gav anledning til undren og yderligere research. I AVV's tilfælde er de postulerede alternativomkostninger ikke knyttet til deponi men til lidt udefinerede alternativomkostninger, som kendes fra affaldsfraktioner. I virkelighedens verden er alternativomkostningen 0 kr., da frivillige genbrugsbutikker med glæde vil sælge de indsamlede genbrugsgenstande uden omkostninger for kommunen, og da Ankestyrelsens udtalelse gør det klart, at der ikke er noget til hinder for, at kommuner og affaldsselskaber overdrager indsamlede genbrugsgenstande til frivillige genbrugsbutikker uden vederlag. Det svækker tilliden og gennemsigtigheden, når kommunal subsidiering tilsløres som en indtægt.

De mere eller mindre fiktive indtægter ligger på 5-600.000 kr. årligt hos Arwos og på 0,9-1 mio. kr. årligt hos AVV, og de har således en betydelig tyngde. Efter en korrektion for 2/3 af den fiktive indtægt (for at være sikker på ikke at fjerne betaling for konkrete ydelser ud over det, som frivillige og kommercielle sædvanligvis yder ved afhentning af genbrugsgenstande) har Arwos fortsat overskud i 2015 og 2016.⁷ Hos AVV's vendes overskuddet i 2015 til et underskud, når man kun indregner indtægter fra varesalg og leverancer af faktiske ydelser⁸.

⁷ Kun 2/3 af denne fiktive indtægtspost er fjernet, fordi ISO BRO ikke på langdistancen kan udelukkes, at genbrugsbutikken yder en særlig service for en lille del af pengestrømmen fra genbrugsplads til genbrugsbutikken.

⁸ Det var de forskellige opgørelser af omsætningen i hhv. det overbragte regnskabsmateriale og i Affaldsforeningens opgørelse af omsætningen jf. Affaldsforeningens henvendelse til energi-, forsynings- og klimaudvalget af 13. februar 2017, der bragte ISO BRO på sporet af den fiktive indtægtspost. Troede først, at forskellen skyldtes at det var en omsætning, inkl. moms, hvilket blev afvist. Der blev henvist til sparede transportomkostninger mv. som er svære at genkende, idet fx frivillige genbrugsbutikker som altovervejende hovedregel selv står for transporten ved afhentning af genbrugsgenstande på genbrugspladser.

3.4. Nogle dækker tilsyneladende ikke alle direkte omkostninger

De indsamlede regnskabstal har en vekslende kvalitet. Der mangler oplysninger på helt centrale områder, hvilket er stærkt foruroligende, da de øvrige omkostningsposter i flere tilfælde ikke er så store, at de kan rumme de manglende omkostningselementer.

Det kan fx nævnes, at kun 4 af de 11 involverede kommunale aktører på genbrugsmarkedet har transportomkostninger inkluderet i deres regnskaber. Et notat fra administrationen i et affaldsselskab har for et par år siden oplyst selskabets bestyrelse om, at genbrugsbutikkernes transportomkostninger sædvanligvis bogføres på genbrugsstationernes konto. Et andet notat fra et konsulenthus til et affaldsselskab, som eksplicit hviler på erfaringerne fra to andre affaldsselskaber, lægger op til et budget for genbrugsbutikken uden transportomkostninger. Transport er en tung udgiftspost for genbrugsbutikker, også kommunale, som ofte modtager varer flere steder fra, og som skal transportere ikke-solgte varer retur til genbrugspladsen.⁹ KL's vejledning fastslår eksplicit, at transportomkostninger skal indgå i priskalkulationerne. Der er typisk tale om omkostninger over 100.000 kr.

4 af de 11 kommunale genbrugsaktører har ingen oplysninger om huslejeudgifter i deres regnskabsoplysningerne – og ej heller oplysninger om betaling for el og varme i regnskaberne. Kun Affald Plus kommer i nærheden af en husleje, der svarer til markedspriser, sådan som de frivillige genbrugsbutikker kender dem fra egen krop. Til dels efterfulgt af AVV og Arwos, der dog ligger noget lavere. De øvrige selskaber har en huslejeudgift, inkl. evt. afskrivninger på den indledende istandsættelse af butiklokalet og tilsyneladende inkl. udgifter til el, vand og varme på 100-200.000 kr. pr. år for butiklokaler og lager mv. for en eller flere genbrugsbutikker. Det er usædvanligt lave huslejeudgifter for et salgskale, hvor man måske omsætter 100 tons genbrugsgenstande med et tilsvarende behov for lagerplads. Manglende eller usædvanligt lave huslejeudgifter lever ikke op til Økonomi- og Indenrigsministeriets krav om indregning af alle direkte og indirekte omkostninger. Måske ligger genbrugsbutikken på genbrugspladsen. Men den tager i givet fald plads fra mere presserende affaldsfunktioner – der tales ofte om utilstrækkelig plads på genbrugspladserne, når ISO BRO fx har talt om en genbrugszone, hvorfor en sådan placering langt fra er "gratis". Det kan i øvrigt tilføjes, at kommunerne gennemgående dispenserer fra planlovens bestemmelser og giver tilladelse til, at egne genbrugsbutikker kan drive detailhandel i industriområder, fx på eller nær genbrugspladsen, hvorimod andre aktører sjældent kan opnå samme dispensation fra planloven, hvilket skærper de unfair konkurrencevilkår.

Med affaldsselskabernes meget store budgetter er underskudsdekningen en dråbe i havet, hvilket kan forklare, hvorfor gentagne underskud i de kommunale genbrugsbutikker ikke påkalder den nødvendige politiske og myndighedsmæssige handling, ligesom den manglende overholdelse af Økonomi- og Indenrigsministeriets regler om omkostningskalkulation og prissætning tilsyneladende heller ikke giver megen opmærksomhed.

⁹ Det fremgår fx af et notat, udarbejdet af Reno Djurs' administration til bestyrelsen fra september 2014: "I denne sammenhæng skal det for god ordens skyld nævnes, at regnskaberne fra andre affaldsselskaber, der driver genbrugsbutikker, ikke indeholder udgifter til transport. Det skyldes angiveligt, at genstandene alligevel skulle transporteres, blot til anden slutdisponering, hvorfor transportomkostningerne bogføres på genbrugsstationens regnskab"⁹. Affaldskontoret foreslår i udkastet om "Direkte Genbrug Nordforbrænding" fra maj 2014 med henvisning til erfaringer fra AVV og Affald Plus et budget for genbrugsbutikken uden transportomkostninger..

3.5. Det foreslås

- at de politisk aftalte prissætningsprincipper implementeres hurtigst muligt og før det øvrige kommunale område, fordi man ikke på genbrugsområdet overholder Økonomi- og Indenrigsministeriets retningslinjer for omkostningskalkulation og prissætning.
- at der i overensstemmelse med OECD's anbefalinger etableres klare retningslinjer for regnskabsaflæggelsen for at sikre retvisende og gennemsigtige regnskaber, for at skabe gennemsigtighed om direkte og indirekte omkostninger – det vil også kunne reducere ressourceforbruget i den administrative og politiske kontrol.
- at kommuner og affaldsselskaber hurtigt opgør de offentlige investeringer i de kommunale genbrugsbutikker og den oparbejdede gæld som grundlag for beregning af afskrivninger, jf. også OECD's anbefalinger.
- At en kommunal genbrugsbutik højst må drives med underskud i et helt regnskabsår, hvis den ikke skal lukkes med henvisning til, at underskudsgivende virksomhed ligger uden for kommunalfuldmagtens grænser.

4. Miljøhensyn som grundlag for Ankestyrelsens udtalelse

Ankestyrelsens udtalelse om kommunernes adgang til at drive detailhandel på genbrugsområdet hviler på den forudsætning, at kommunale genbrugsbutikker er til fordel for miljøet. Det er miljøhensynet, der først og fremmest er årsagen til, at Ankestyrelsen finder det i orden, at kommunerne i den konkrete case kan engagere sig i detailhandel. Det rejser en meget principiell diskussion om, hvad der skal til, for at en kommune kan hævde, at en konkret aktivitet er til gavn for miljøet.

Det er uden påvirkning af miljøet, at en kommune fx vælger selv at sælge en mængde genbrugsgenstande, som tidligere er solgt af frivillige genbrugsbutikker. Man skal være opmærksom på, at en stor del af det kommunale salg er tilvejebragt ved at opsig tidligere kontrakter med frivillige genbrugsbutikker, og ISO BRO har fra starten gjort opmærksom på dette forhold. I forhold til miljøet er det ikke afgørende, om en genbrugsgenstand sælges gennem den ene eller anden salgskanal. Det har heller ingen miljømæssige fordele, hvis kommunerne lægger beslag på en større del af de ressourcer, som tidligere er opsamlet i frivillige butikker. Derimod kan der være miljømæssige fordele knyttet til, at genbrugspladserne fisker flere genbrugsgenstande ud af det egentlige affald.

Ankestyrelsens udtalelse hviler så vidt vides ikke på nogen skønsmæssig beregning af, hvor meget kommuner med egne genbrugsbutikker kan bidrage til at øge den samlede genbrugskage, og hvilken yderligere effekt, det vil have på miljøet. Derved er der ingen reference, som de faktiske resultater kan holdes op imod.

I en fremtid, hvor miljøhensyn vil indgå i flere og flere projekter, er det helt afgørende for udviklingen af cikulær økonomi, at kommuner ikke kan indgå i al mulig konkurrence med henvisning til udokumenterede miljøgevinster, specielt fordi erfaringerne med de kommunale genbrugsbutikker viser omfattende kommunal subsidiering og en meget tvivlsom miljømæssig gevinst.

Ofte tales der om øget kommunal omsætning af genbrugsgenstande uden at indregne effekten af den kommunale konkurrence på det eksisterende marked. Ud over de indsamlede regnskabstal fra de kommunale genbrugsbutikker, har ISO BRO indsamlet regnskabsoplysninger om de frivillige butikkens

omsætning og overskud i 7 udvalgte kommuner med særlig hård kommunal konkurrence¹⁰. 9 organisationer, der tegner sig for omkring 90 % af det frivillige salg til genbrug, har bidraget.¹¹

De tilgængelige regnskabsoplysninger viser overraskende slet ikke tegn på, at genbrugskagen er gjort større. Den voksende omsætning i de kommunale genbrugsbutikker modsvares af en tilsvarende tilbagegang i væksten i de frivillige genbrugsbutikker. Her er den samlede vækst i landet øvrige kommuner i de pågældende år referencen. De 9 organisationer har en vækst på 11 % i de øvrige kommuner, mens der er total stagnation i salget fra 2015-16 i de 7 udvalgte kommune med stor kommunal konkurrence. Der er dog visse kommunale forskelle, ligesom der formentlig også gemmer sig mindre nuancer i de store tals lov. Alligevel må det siges at være en tankevækkende erfaring.

Derfor er det vigtigt, at der fremlægges beregninger for en påstået miljøpåvirkning, som de faktiske resultater kan holdes op imod.

I forhold til en kommende regulering foreslås det

- at det er en forudsætning for kommunernes engagement i salg af biprodukter og accessorisk virksomhed i et konkurrencemarked med henvisning til miljø, at der foreligger beregninger af samfundsøkonomi og forventede miljømæssige fordele - som reference i senere evalueringer.

5. Opsummering af forslag til regulering mv.

Hvert af afsnittene i denne regnskabsanalyse peger i retning af nogle meget konkrete anbefalinger om nødvendig regulering, hvor noget allerede er i spil, mens andet ikke er det. Analysen underbygger, at der er behov for:

- at en kommende regulering lægger afstand til store og generelle prisnedslag, når indsamlede genbrugsgenstande har været få uger i de kommunale genbrugsbutikker, og at tilsvarende gælder for bredt favnende rabatordninger.
- at de politisk aftalte prissætningsprincipper implementeres hurtigst muligt og før det øvrige kommunale område med henvisning til, at implementeringen er enkel, og at man på genbrugsområdet – i modsætning til andre kommunale områder – ikke overholder Økonomi- og Indenrigsministeriets retningslinjer for omkostningskalkulation og prissætning.
- at der i overensstemmelse med OECD's anbefalinger etableres klare retningslinjer for regnskabsaflæggelsen for at sikre retvisende og gennemsigtige regnskaber, for at skabe gennemsigtighed om direkte og indirekte omkostninger – det vil også kunne reducere ressourceforbruget i den administrative og politiske kontrol.
- at kommuner og affaldsselskaber hurtigt opgør de offentlige investeringer i de kommunale genbrugsbutikker og den oparbejdede gæld som grundlag for beregning af afskrivninger, jf. også OECD's anbefalinger.

¹⁰ Frederikssund, Roskilde, Næstved, Åbenrå, Skanderborg, Horsens og Hjørring.

¹¹ Røde Kors, Red Barnet, Kræftens Bekæmpelse, Folkekirkens Nødhjælp, Danmission, Mission Afrika, Frelsens Hær, Kirkens Korshær og Blå Kors har bidraget med regnskabsoplysninger for de 7 udvalgte kommuner og for landet som helhed.

- At en kommunal genbrugsbutik højst må drives med underskud i et helt regnskabsår, hvis den ikke skal lukkes i konsekvens af, at underskudsgivende virksomhed ligger uden for kommunalfuldmagtens grænser.
- at den politisk aftalte klageinstans har tilstrækkeligt med ressourcer og overblik til at tage stilling til klager over prissætning i et marked med meget individualiseret prissætning efter stand, hvor bevisbyrden er sværere at løfte.
- at ansvarlige ministre klart udmelder, at generelle prisnedslag på varer efter få uger i en kommunale genbrugsbutik, ikke er i overensstemmelse med prissætning til markedspriser.
- at det er en forudsætning for kommunernes salg af biprodukter og accessorisk virksomhed i et konkurrencemarked med henvisning til miljøet, at der foreligger beregninger over den forventede miljømæssige effekt og en opgørelse af de samfundsøkonomiske omkostninger ved løsningen.
- At den realiserede miljøgevinst skal evalueres efter et fastsat antal år.