



Utvikling og organisering på Stegen

SLUTTRAPPORT 8. APRIL 2024

ARBEIDSGRUPPA

INNHold

Innledning med konklusjon	2
1 Utredningsoppdrag	3
1.1 Vedtak i representantskapet	3
1.2 Produkt	3
1.3 Prosess og deltakelse	3
2 Det grønne skiftet	4
2.1 En bærekraftig utvikling	4
2.2 Mål, krav og prinsipper	4
3 Ambisjoner for Stegen	10
3.1 Kjernevirksomhet	10
3.2 Utviklingstiltak	10
3.3 Avfallssortering	12
4 Anbefalt organisering på Stegen	14
4.1 Alternative organiseringsmodeller	14
4.2 Anbefalt organisering	15
5 Konsekvenser av omorganisering	18
5.1 Rammer, styring og samarbeid	18
5.2 Vesentlige forutsetninger for driften	18
5.3 Avtaler mellom virksomhetene	20
5.4 Overføring av aksjer	21
Vedlegg	23

INNLEDNING MED KONKLUSJON

Kommunene Indre Østfold, Marker og Skiptvet er eiere av Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR). Retura Østfold AS (RØ) er heleid av IØR. Begge selskapene har sin virksomhet lokalisert på Stegen Avfallsanlegg.

28. juni 2023 vedtok representantskapet for IØR å utrede organiseringen av virksomheten på Stegen.

Vedtaket kommer blant annet som en følge av at kommunene blir stilt overfor nye miljøkrav, som angår både utslipp og avfall. Offentlig eide avfallsselskaper er betydelige verktøy for at kommunene skal nå sine mål og oppfylle sine krav.

Inntil i sommer var IØR også deltaker i Østfold Avfallssortering IKS (ØAS). Uttreden av ØAS er et resultat av aktiv eierstyring.

For at kommunene skal nå sine mål må eierutøvelsen fortsatt være proaktiv, for å styre utviklingen i de selskapene kommunene er eiere av. Det er i den forbindelse stilt spørsmål om dagens konsernstruktur er en hensiktsmessig organisering.

Formålet med utredningen har derfor vært å få frem et underlag for å beslutte organisering av virksomheten på Stegen, som understøtter eierkommunenes målsettinger med IØR og RØ.

Utredningen konkluderer med at det vil være mest formålstjenlig å oppløse konsernet og sidestille selskapene direkte under kommunenes eierskap.

Begrunnelsene for dette knytter seg til selskapenes ulikhet i formål og finansieringsprinsipp, og betydningen av direkte eierstyring rettet mot nye tiltak innen det grønne skiftet.

Konsernet oppløses ved at eierkommunene kjøper aksjene i RØ fra IØR, der det foreslås å sette verdien av RØ til 50 millioner kroner. IØR er fritatt fra skatt på realisering av aksjer. Kommunene vil hente tilbake kjøpesummen i sin helhet, når regnskapet for IØR behandles.

1 UTREDNINGSOPPDRAG

1.1 VEDTAK I REPRESENTANTSKAPET

I sak 21-23 om eierstruktur for konsernet på Stegen, gjorde representantskapet følgende vedtak:

1. Representantskapet for Indre Østfold Renovasjon IKS har tidligere sett behovet for en utredning av alternativer til dagens organisering av IØR som konsern, jf. sak 15/22.
2. Representantskapet igangsetter nå en utredning som skal legges til grunn for å beslutte organisering av virksomheten på Stegen, som understøtter eierkommunenes målsettinger med selskapene.
3. Saksfremstillingen i denne sak legges til grunn for representantskapets forventning til utredningsarbeidets innhold og prosess.
4. Rapport skal legges frem for representantskapet i Indre Østfold Renovasjon IKS og i GF for Retura Østfold AS innen medio januar 2024.
5. Arbeidsgruppen engasjerer ekstern bistand til arbeidet. Representantskapet aksepterer tilbud fra Retura Østfold AS om å dekke denne kostnaden.

Bestillingen er beskrevet i saken til representantskapet. Saken er vedlagt.

1.2 PRODUKT

Representantskapet vedtok en omfattende bestilling, som skulle besvares i en kortfattet rapport ved årsskiftet 2023/24.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av personer fra eierkommunene og fra IØR og fra RØ. Arbeidsgruppen engasjerte ekstern bistand, Sokrates AS v/Tor Norbye, som bisto prosessen og utarbeidet en rapport, «Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling, 21. november 2023», som er vedlagt.

Rapporten fra Norbye omfatter vesentlige deler av bestillingen. Arbeidsgruppens foreløpige sluttrapport (dette dokumentet) svarer opp den samlede bestillingen, og tar opp i seg hovedkonklusjonen fra Norbyes utredning.

I forlengelsen av kommunenes veivalg om organisering, vil det utarbeides eierstrategier for hver av selskapene. Styringsdokumentene behandles i beslutningssaken.

Dette dokumentet lagt opp med følgende overskrifter:

- Det grønne skiftet
- Ambisjoner for Stegen, herunder avfallssortering
- Anbefalt organisering på Stegen
- Konsekvenser ved omorganisering

1.3 PROSESS OG DELTAKELSE

Arbeidsgruppa har bestått av:

- Hilde Brandsrud, leder
- Hasse Ekman
- Vidar Østenby
- Hege S. Zakariassen
- Åsmund Kobbevik, sekretær
- Thomas Haneborg, IØR
- Tom Erik Mellegård, RØ

Arbeidsgruppa har møttes 6 ganger (17. august, 28. september, 6. og 24. november, 13. desember 2023, 11. januar og 1. mars 2024). Ekstern ressurs, Tor Norbye, deltok på to møter. Ved tre av møtene har styrelederne fra IØR og RØ blitt invitert.

Kommunens representanter arbeidsgruppa har hatt 3 egne møter (4. juli 2023, 3. januar og 15. februar 2024).

Eiermøte med alle representantskapets medlemmer, kommunedirektører, og styreledere og daglige ledere og tillitsvalgte i selskapene ble gjennomført 4. desember 2023. 17. januar 2024 ble det gjennomført et felles informasjonsmøte for formannskapene i de tre eierkommunene.

2 DET GRØNNE SKIFTET

2.1 EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING

I tillegg til å ivareta de krav som gjelder innsamling og behandling av avfall, legger eierkommunene til grunn at selskapene på Stegen skal ha en vesentlig rolle i det grønne skiftet. Det grønne skiftet betegner en endringsprosess i samfunnet som skal øke verdiskapingen med mindre samlet miljøpåvirkning og betydelig lave klimautslipp.¹

Når kommunenes virksomheter skal utvikles og dreies i en bærekraftig retning, ligger det noen grunnleggende mål, krav og prinsipper til grunn:

- FNs bærekraftsmål
- Lover og forskrifter
- Prinsippene i avfallspyramiden
- Kommunenes klima- og miljømål

2.2 MÅL, KRAV OG PRINSIPPER

2.2.1 FNS BÆREKRAFTMÅL

I det følgende listes opp bærekraftsmål som anses å være sentrale for avfallsvirksomheten på Stegen:

6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle.
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle.
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon.
11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.
12. Sikre bærekraftig forbruks- og produksjonsmønstre.
13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling.
15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold.
17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling.

¹ <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/gront-skifte-10-begreper-du-ma-kunne/>

2.2.2 LOVER OG FORSKRIFTER

Følgende lovverk er styrende for avfallsvirksomheten på Stegen:

- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrift om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften)
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)
- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Forskrift om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer (eksplosivforskriften)
- Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)
- Forskrift om landtransport av farlig gods
- Forskrift om varsling av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning
- Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Forskrift om rammer for vannforvaltningen
- Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften)
- Forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlig anskaffelse av kjøretøy til veitransport
- Forskrift for innsamling mv. av husholdningsavfall og avfallsgebyr, Indre Østfold kommune, Viken
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) [GDPR]
- Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning
- Forskrift om miljørettet helsevern
- Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)
- Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
- Forskrift om helse og sikkerhet i eksplosjonsfarlige atmosfærer
- Forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av elektriske anlegg
- Forskrift om innleie fra bemanningsforetak
- Forskrift om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP-forskriften)
- Forskrift om tiltaksverdier og grenseverdier for fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet samt smitterisikogrupper for biologiske faktorer (forskrift om tiltaks- og grenseverdier)
- Forskrift om industrivern²
- Forskrift om brannforebygging
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

² I henhold til Forskrift om industrivern skal alle bedrifter som er registrert med næringskode 38 (både IØR og RØ har kode 38.210) ha industrivern hvis antall ansatte er over 20. For andre næringer slår kravet inn ved 40 ansatte, men for avfallshåndtering er grensen satt lavere på grunn av forhøyet risiko. Pr. i dag har IØR 31 ansatte og RØ 15.

2.2.2.1 MÅLKRAV TIL GJENVINNING OG KILDESORTERING

Det foreligger statlige krav til materialgjenvinning og sortering av ulike avfallsfraksjoner.

Tabell 1. Statlige krav til sortering og gjenvinning av avfall

Avfallstyper	År	Utsorteringsandel	Dokumentasjon
Matavfall	2025	55 %	Dokumentasjon på oppnådd utsorteringsandel og årlig mengde utsortert og levert til materialgjenvinning
	2030	60 %	
	2035	70 %	
Hageavfall	-	Ingen krav til utsorteringsandel	Dokumentasjon på årlig mengde utsortert og levert til materialgjenvinning
Plast som kan materialgjenvinnes	2028	50 %	Dokumentasjon på oppnådd utsorteringsandel og årlig mengde utsortert og levert til materialgjenvinning
	2030	60 %	
	2035	70 %	

Total materialgjenningsgrad defineres som den totale mengden av avfall som faktisk materialgjenvinnes, i forhold til den totale avfallsmengden. Innen 2035 skal 65 % av alt husholdningsavfall materialgjenvinnes.

Avfallsforskriften (kapittel 10 a) stiller krav til kildesortering eller ettersortering for plast (som kan materialgjenvinnes), matavfall, papp/papir, samt glass og metall. Uklar definisjon på hva som er «plast som kan materialgjenvinnes» og hvordan denne skal samles inn.³

«Etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet anbefalt nye krav om utsortering av papp, papir, glass, metall og tekstilavfall. [Det foreslås] i tillegg at det innføres krav om separat innsamling av utsortert avfall, og at innsamling av utsortert matavfall, plastavfall, papp- og papiravfall og glass- og metallemballasjeavfall som hovedregel skal skje ved en henteordning.»⁴ Dette er i henhold til EU-kravene. Se ellers tabellen under kap. 3.3.1.

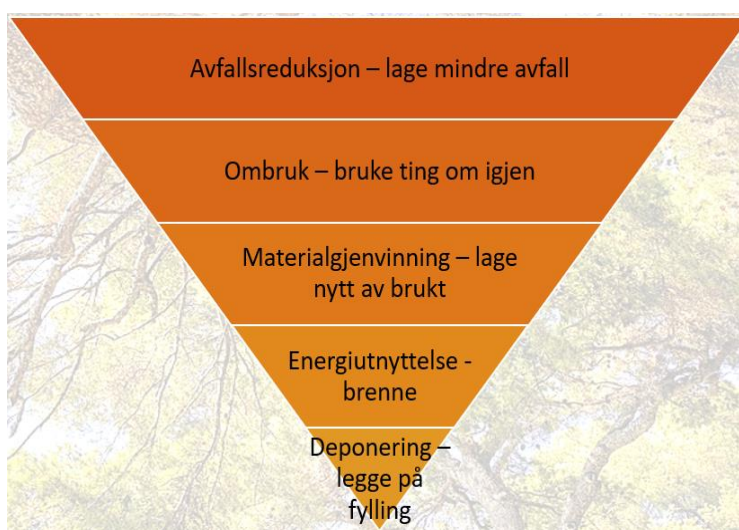
De nye kravene vil gjelde fra 1. juni 2024, med unntak av kravet til tekstiler, som vil gjelde fra 2025.

2.2.3 AVFALLSPYRAMIDEN

Avfallspyramiden viser forholdet mellom innsats og tiltak for å gå i en bærekraftig retning.

Eierstrategien for IØR bygger på prinsippene i avfallspyramiden. Der står det blant annet at «I den videre håndteringen skal ombruk og materialgjenvinning prioriteres foran energiutnyttelse og deponering».

Redusert forbruk er det viktigste tiltaket for å bevare jordens ressurser og for å unngå forurensning av miljøet.



Figur 1. Avfallspyramiden

³ «IØR Vurderinger sorteringsanlegg for restavfall», Advansia, 20. februar 2023.

⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/utsortering-og-materialgjenvinning-av-avfall/avfallstyper-og-krav-til-utsortering/>

2.2.4 KOMMUNENES KLIMA- OG MILJØMÅL

Kommunene har formulert og vedtatt egne klimamål. De styrende langsiktige målene er nedfelt i kommunenes handlings- og økonomiplaner.

2.2.4.1 INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

Handlings- og økonomiplan 2023 – 2026

- Direkte utslipp skal ned med 50 % innen 2030, sammenlignet med 2016.
- Klimagassutslipp utenfor kommunen som følge av vårt forbruk skal reduseres

2.2.4.2 MARKER KOMMUNE

Handlings- og økonomiplan 2023 – 2026

- Innen 2030 skal klimagassutslippene i Marker være redusert med minst 50% sammenlignet med 2016.
- Marker skal bidra til at Østfoldregionen oppnår netto null klimagassutslipp innen 2050, ved både å kraftig redusere utslippene og øke CO₂-opptakene.
- For å bidra til det globale lavutslippssamfunnet innen 2050 skal Marker redusere forbruk og redusere klimafotavtrykket på varer og tjenester vi kjøper.
- Innen 2040 skal all energibruk, inkludert til transport, i Marker være fossilfri

2.2.4.3 SKIPTVET KOMMUNE

Kommuneplan for Skiptvet kommune 2018 – 2030 – Samfunnsdelen

- Kommunen skal sammen med resten av landet bidra med å nå målet om kutt i utslipp av CO₂ i 2030, i henhold til Parisavtalen fra 22.04.2016 og EUs mål.
- Kommunen skal legge til rette for at utbyggere og innbyggere velger miljømessig gode løsninger i hverdagen.

2.2.5 INDRE ØSTFOLD REGIONRÅD

Regionrådet har som ambisjon at Indre Østfold region skal bidra til en mer bærekraftig framtid. Det er vedtatt en strategi⁵ som «skal hjelpe regionrådets kommuner med å nå mål om sirkulær økonomi, grønn omstilling, og redusere klimagassutslippene knyttet til forbruk og å legge til rette for en bærekraftig økonomi».

Det er lagt en handlingsplan for 2023-24 i fire punkter:

- Forum for sirkulær økonomi
 - Det etableres administrative møtepunkter for de fire kommunenes administrasjoner for å styre arbeidet med felles prosjekter innen sirkulær økonomi og for å utveksle ideer og erfaringer. Forumet består av 1-3 personer fra hver kommune
- Fagsamlingsrekke høst 2023 og vår 2024
 - Det gjennomføres 2-4 halvdagssamlinger for kommunalt ansatte i regionen der de 5 sirkulære strategiene gjennomgås for ulike fagtema, som for eksempel vann og avløp, bygg og eiendom, drift og vedlikehold eller anskaffelser. Målet med samlingene er kompetanseheving, inspirasjon, nettverksbygging og å finne tiltak der samarbeid vil være en fordel.

⁵ «Strategi for sirkulær økonomi. Strategi for ombruk, reparasjon og innkjøp i region Indre Østfold». Vedtatt i Regionrådet 16. juni 2023, med påfølgende behandling i kommunestyrene

- Innbyggerkampanje
 - De fire kommunene i regionen samarbeider om en felles innbyggerkampanje innen sirkulær økonomi, hvor innbyggerne tipses om for eksempel hvordan man kan unngå matsvinn, foreta reparasjoner, leie og låne utstyr mm. Lokale foreninger bidrar med arrangementer.
- Revidere handlingsplan
 - Med utgangspunkt i drøftingene i fagsamlingene avgjøres hvilke konkrete tiltak kommunene kan samarbeide om.

2.2.6 SELSKAPENES MÅLSETTING

2.2.6.1 IØR

Selskapet skal utføre offentlige tjenester for sine eiere herunder innsamling og behandling av husholdningsavfall hjemlet i Forurensingsloven §§29, 30 og 31, samt innsamling og behandling av avfall fra kommunale virksomheter. Selskapet skal innhente nødvendige tillatelser og konsesjoner.

Med bakgrunn i dette skal IØR:

- Utvikle en kunnskapsdrevet og robust organisasjon med kompetansen til å reagere på endringer
- Digitalisere verdikjeden og bli datadrevne for å oppnå effektiv drift, øke engasjement og trygge tjenester
- Styrke omdømmet og øke forståelse/engasjement i husholdningene for å nå mål om utsorteringsgrad
- Være en aktiv bidragsyter til at eiernes miljø- og klimamål oppnås ved fokus på sirkulærøkonomi

2.2.6.2 RØ

Forretningside

- Retura Østfold skal være en ledende, miljøbevisst leverandør av innovative avfallstjenester til næringslivet – vi håndterer alt avfall, fra alle bransjer.

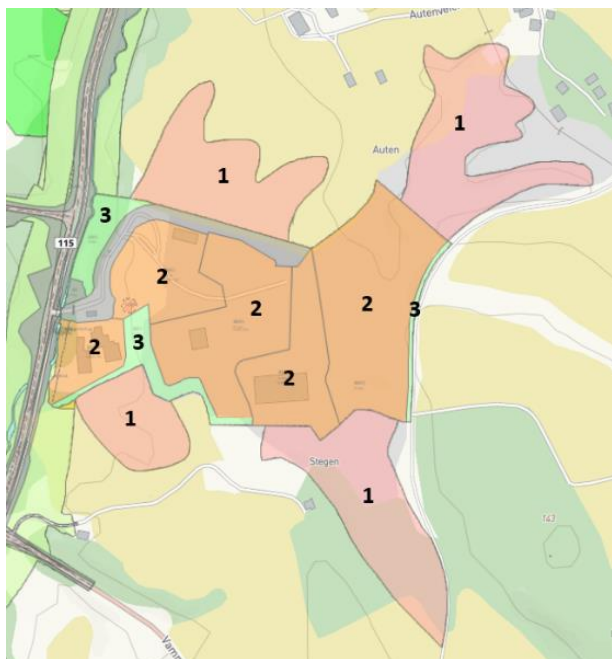
Organisasjon – RØ skal

- være riktig organisert i forhold til målsettinger og strategier.
- ha synlig, tydelig og motiverende ledelse.
- ha en god internkommunikasjon som styrker fellesskapet – *«alle skjønner og alle forstår»*
- ha et funksjonelt og operativt kvalitetsstyringssystem.
- forvalte og utvikle områdene ved Stegen avfallsanlegg i samarbeid med IØR.

2.2.7 SITUASJONSPLAN, STEGEN AVFALLSANLEGG

2.2.7.1 DAGENS REGULERING

Figur 2. Dagens regulering av Stegen



Kartet viser i grove trekk reguleringen på Stegen:

1. Kommunalteknisk virksomhet
 - a. Områdene merket 1 i ØST er aktive deponier
 - b. Områdene merket 1 i VEST er lukkede deponier
2. Renovasjonsanlegg (både IØR og RØ)
3. Vegetasjonsskjerm

2.2.7.2 FREMTIDIG UTVIKLING

Situasjonsplanen til høyre viser Stegen Avfallsanlegg med dagens infrastruktur.

Bygninger som er ringet rundt, er ennå ikke oppført:

- Gul ring – omlastningshall for IØR
- Blå ring – funksjons- og administrasjonsbygg for RØ
- Rød ring – eksempel på plassering av bygg for fremtidig avfallshåndtering under tak.

Øverst til venstre er det inntegnet ny adkomstvei som begge organisasjoner skal benytte. Den er nylig etablert.

Figur 3. Fremtidig utvikling av Stegen



3 AMBISJONER FOR STEGEN

3.1 KJERNEVIRKSOMHET

2.3.1 IØR

Selskapet skal utføre offentlige tjenester for sine eiere herunder innsamling og behandling av husholdningsavfall hjemlet i Forurensingsloven §§29, 30 og 31, samt innsamling og behandling av avfall fra kommunale virksomheter.

Selskapet skal innhente nødvendige tillatelser og konsesjoner.

IØR sitt funksjonsområde kan deles inn i fire hovedområder

- A. Sørge for transportapparat for innsamling av det avfall eierkommunene har ansvaret for
- B. Mottaksanlegg for avfall
- C. Omlasting og videre transport av avfall
- D. Drive deponi

I 2005 skilte IØR ut næringsvirksomheten i et eget selskap, nemlig RØ⁶.

2.3.2 RØ

Selskapets formål er innsamling, omsetning og behandling av næringsavfall, samt annen virksomhet som naturlig faller inn under dette.

Innsamling og håndtering av næringsavfall i regionen. Dette omfatter alle typer avfallsfraksjoner, med særlig tyngde på trevirke og restavfall. Virksomheten medfører transport i stor utstrekning.

RØ drifter også deponi på Stegen.

RØ er en franchisetaker under Retura Norge AS⁷.

3.2 UTVIKLINGSTILTAK

3.2.1 FORVENTNINGER OG FORUTSETNINGER

Konsernet driver både med kommersiell virksomhet, gjennom datterselskapet RØ, og offentlige lovpålagte tjenester gjennom morselskapet IØR. Forventningene om å ivareta sitt samfunnsansvar og bidra bærekraftig utvikling gjelder hele konsernet. En spissing av de forskjellige tjenestene (lovpålagt og næring) vil være av betydning for å oppfylle eierkommunenes målsetninger.

De økonomiske driverne for selskapene, sammen med regler om offentlige anskaffelser, legger vesentlige premisser for hvordan eierkommunenes forventninger kan formidles og imøtekommes.

IØR driver primært innenfor selvkostområdet. Arbeidet med å samle inn og behandle avfall skal skje til selvkost, og betales i sin helhet av abonnentene. Kommunene er bestiller av tjenestene, som ytes direkte innenfor

⁶ Dette er nærmere beskrevet i vedlagte rapport: Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling, Tor Norbye, 21. november 2023.

⁷ Retura Norge AS er et franchiseselskap med både kommunale og privateide selskaper medlemmer. Retura Østfold AS eier 1,005% aksjer i Retura Norge AS.

anskaffelsesregelverkets bestemmelser om utvidet egenregi⁸. Eierkommunene kan pålegge selskapet endringer ved tjenesten, med den følge av at innbyggerne må betale for kostnadene.

RØ driver med næring. Selskapet er avhengig av at virksomheten er konkurransedyktig. Dersom RØ skal kunne levere tjenester til eierkommunene, eller til IØR, må RØ vinne anbudet i konkurranse med andre⁹. Dette gjelder uavhengig av organiseringen på Stegen. Dersom eierne ønsker at RØ skal satse på nye klima- og miljøtiltak, må selskapet gjøre avveininger på et selvstendig økonomisk grunnlag.

Avfallsbransjen er i rivende utvikling. På den ene siden kommer økende krav til materialgjenvinning og redusert forurensning. På den andre siden kommer det stadig nye teknologiske løsninger for sortering, behandling og prosessering av avfall. Verdien på avfall svinger i takt med nye krav og med nye muligheter for omsetning av avfallet. På dette bakteppet må eierne av konsernet på Stegen ha et aktivt forhold til hvor og hvordan utviklingen skal skje, og sørge for en god balanse mellom den offentlige tjenesten og den markedsorienterte satsningen.

Eierkommunene legger til grunn at IØR skal bidra til å oppfylle kravene til renovasjonstjenesten, og ha en klar strategi for hvordan kommunene skal imøtekomme utsorteringskravene. Innsamling, mottak og videre transport av avfall skal skje med minst mulig belastning på miljøet og på abonnentenes økonomi.

IØR har også et ansvar for at all virksomhet på Stegen skjer i henhold til overordnet regelverk og gjeldende utslippstillatelser.

Forventningene til RØ er knyttet til kommersielle muligheter i det grønne skifte, på egen hånd og/eller i samarbeid med eksterne partnere. Lokal behandling og omsetning avfall, som et ledd i et regionalt økosystem, vil være av særlig verdi.

3.2.2 PLANER FOR IØR

IØR redegjør for sine utviklingstiltak i handlings- og økonomiplanen, som ble behandlet av representantskapet 28. juni 2023.

I egenregi skal IØR:

- Ferdigstille lukket omlastningshall. Omlastningshallen er et pålagt tiltak for å sørge for at omlastningen av avfall skjer under tak.
- Iverksette forprosjekt for nytt administrasjonsbygg og ny gjenvinningsstasjon
- Gjennomføre kommunikasjonskampanjer. Det vil kunne dreie seg om å bevisstgjøre innbyggerne om avfallsreduksjon, ombruk og kildesortering
- Reduksjon av utslipp fra kjøretøy ved effektivisering av anleggsdrift
- Tilfredsstill sentrale krav for egen virksomhet
- Tilfredsstill ISO 14001 sertifisering. ISO 14001 er en internasjonal standard for miljøledelsessystemer, som gir organisasjonen et rammeverk for forbedringer innen miljøytelse.

I samarbeid med andre skal IØR:

- Gjennomføre prøveprosjekt med differensiert renovasjon
- Utprøve andre innsamlingsløsninger som minigjenbruksstasjoner og innsamlingsmateriell
- Redusere utslipp fra kjøretøy ved effektivisering av renovasjonstjeneste og transport av fraksjoner nedstrøms
- Tilfredsstill ulike krav

IØR legger til grunn at IØR sin konsesjon er førende for all virksomhet på Stegen avfallsanlegg, jf. neste kapittel.

⁸ Minst 80% av virksomheten må gå tilbake til eierne.

⁹ RØ har vunnet anbudet om restavfallet fra IØR, og mottar dette til videre omsetning i dag.

3.2.3 PLANER FOR RØ

På bakgrunn av et mulighetsstudium i 2019 har RØ gjort strategiske grep for å legge til rette for utvikling av Stegen avfallsanlegg basert på kommersiell drift. Dette gjelder blant annet etablering av ny infrastruktur på området (ny adkomstvei, trafostasjon (4MW), rørsystemer for vann/spillvann/overvann) og i tillegg ny bilvekt (24 m).

I en tidshorisont på 1-5 år ser RØ for seg at følgende prosjekter kan utvikles:

- Foredling av matavfall, avfall fra næringsmiddelindustrien og husdyrgjødsel¹⁰
- Utsortering av plast fra restavfall. Det gjelder både nærings-/husholdningsavfall
- Trevirke til både energi-/ og materialgjenvinning

Ovenstående prosjekter avhenger av tilstrekkelig tonnasje av de respektive fraksjonene.

Etablering av tiltak, og sikring av tonnasje, vil kunne realiseres i samarbeid med aktuelle partnere. RØ har utviklet et nettverk med partnere som innehar høy kompetanse og investeringskraft innen ulike deler av avfallsnæringen.

Stegen avfallsanleggs geografiske beliggenhet gjør at etableringer som skissert overfor er meget aktuelt. Det er store potensielle volumer i nedslagsområdet, samt at logistikk til og fra avfallsanlegget er godt tilrettelagt. I tillegg kan foredlede produkter ved avfallsanlegget benyttes til ulike formål i regionen.

3.3 AVFALLSSORTERING

3.3.1 BEHOV FOR SORTERINGSLØSNINGER

Som det går frem av kapittel 2.2.2.1 foreligger det statlige krav til sortering og gjenvinning av husholdningsavfall.

Sorteringskravene er ulike for de forskjellige fraksjonene. Kravene er økende frem til 2035. Tabellen under viser hvilke år det inntreffer et konkret %-krav pr. fraksjon, og hvor stort avvik det er mellom kravet og den mengden som kildesorteres i IØR-kommunene i dag.

	2025		2028		2030		2035	
Fraksjon	Krav	Avvik*	Krav	Avvik*	Krav	Avvik*	Krav	Avvik*
Plastemballasje			50 %	-10,74%	60 %	-20,74 %	70 %	-30,74 %
Matavfall	55 %	-3,22 %			60 %	-8,22 %	70 %	-18,22 %
Glass- og metallemballasje**			85 %	-6,32 %			90 %	-11,32 %
Papp, papir og kartong**			80 %	+1,15 %			85 %	-3,85 %

*Basert på avfallsmengder IØR 2022

**EU krav. Varslede nasjonale krav fra 01. juni 2024

Tabell 2. Sorteringskrav og avvik fra krav

Som det går frem av tabellen er det størst utfordring med kildesortering av plast.

Vi har også et avvik som angår total gjenvinningsgrad. Materialgjenvinning, i motsetning til forbrenning, er avhengig av både kildesortering og nedstrøms løsninger¹¹.

Resultatene fra 2022 indikerer at sorteringsgraden er på vei opp for alle kildesorterte avfallstyper.

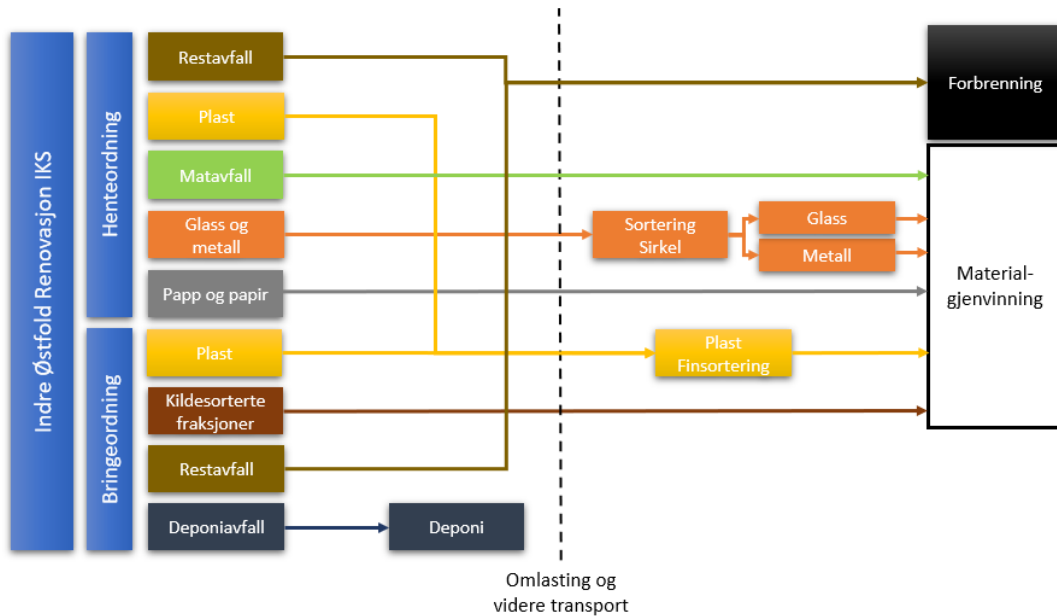
¹⁰ I første rekke utredes en substratfabrikk, som er et forbehandlingsanlegg til biogassanlegg. Et fullskala biogassanlegg kan vurderes på sikt.

¹¹ Løsninger for behandling og foredling av avfall etter at det er samlet inn.

3.3.2 MÅLBILDE, SORTERING AV HUSHOLDNINGSAV FALL

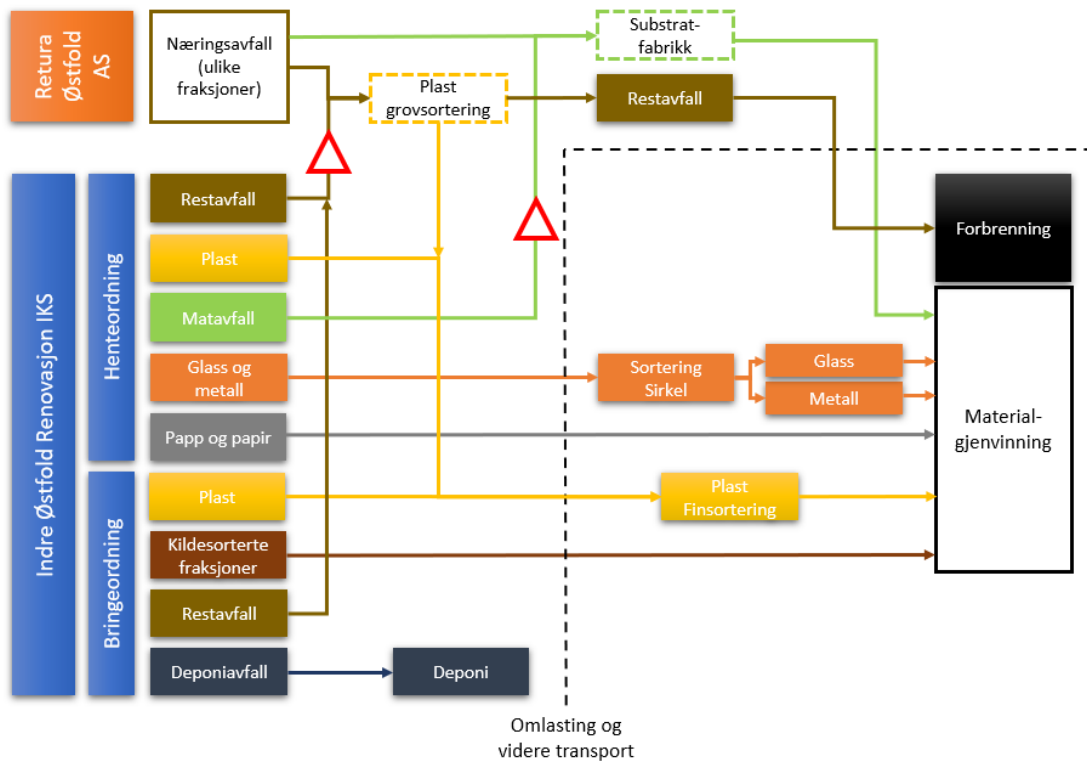
Figuren under en enkel skisse på kildesortering av husholdningsavfallet i ulike fraksjoner, hjemme hos abonnentene og på gjenvinningsstasjonene, samt nedstrøms behandling.

Figur 4. Sortering av ulike fraksjoner og videre håndtering av avfall - i dag.



Med planlagte prosjekter i regi av RØ, vil målbildet kunne se slik ut:

Figur 5. Sortering av ulike fraksjoner og videre håndtering av avfall - i fremtiden.



De stiplede boksene viser anlegg som nevnt under kap. 3.2.2. I en felles satsning med partnere i avfallsbransjen har RØ planer om å etablere anlegg som vil kunne bidra til høyere grad av utsortering av plast fra restavfallet og til lokal foredling av matavfall.

Varseltrekantene markerer at RØ må konkurrere om husholdningsavfallet fra IØR, på lik linje med andre bedrifter i avfallsnæringen. Hvis andre aktører kan tilby bedre nedstrøms løsninger, i henhold til IØR sine kvalitative og økonomiske anbudskriterier, vil målbildet endre seg.

IØR må fortsatt jobbe med informasjonskampanjer og oppfølging av innbyggerne for å øke kildesorteringen av de ulike fraksjonene. RØ sorterer også næringsavfall i ulike fraksjoner, men det kommer ikke frem av figuren over.

4 ANBEFALT ORGANISERING PÅ STEGEN

4.1 ALTERNATIVE ORGANISERINGSMODELLER

Virksomhet og tjenester innen avfallsområdet er ulik organisert i kommune-Norge. Det er imidlertid svært vanlig at flere kommuner går sammen om renovasjonstjenesten i et interkommunalt selskap (IKS).

Som i Indre Østfold er det mange renovasjonsselskaper som har lagt ut næringsvirksomheten i et datterselskap. Dette gjøres av fortrinnsvis to hensyn:

- For det første må renovasjonsselskapet overholde anskaffelsesregelverkets bestemmelser om utvidet egenregi¹². Det betyr at 80% av selskapets omsetning må gå tilbake til eierne. Næringsvirksomhet av betydelig art må derfor skilles ut i en selvstendig virksomhet. IØR og RØ har en omsetning på henholdsvis 90 MNOK og 70 MNOK, og må derfor foregå i hvert sitt selskap.
- For det andre er det nødvendig å sette et skille mellom offentlige tjenester og næringsvirksomhet, for å unngå krysssubsidiering av konkurranseutsatt virksomhet. Dette kan løses med adskilte regnskaper, men er mest ryddig å ordne i hver sine virksomheter.

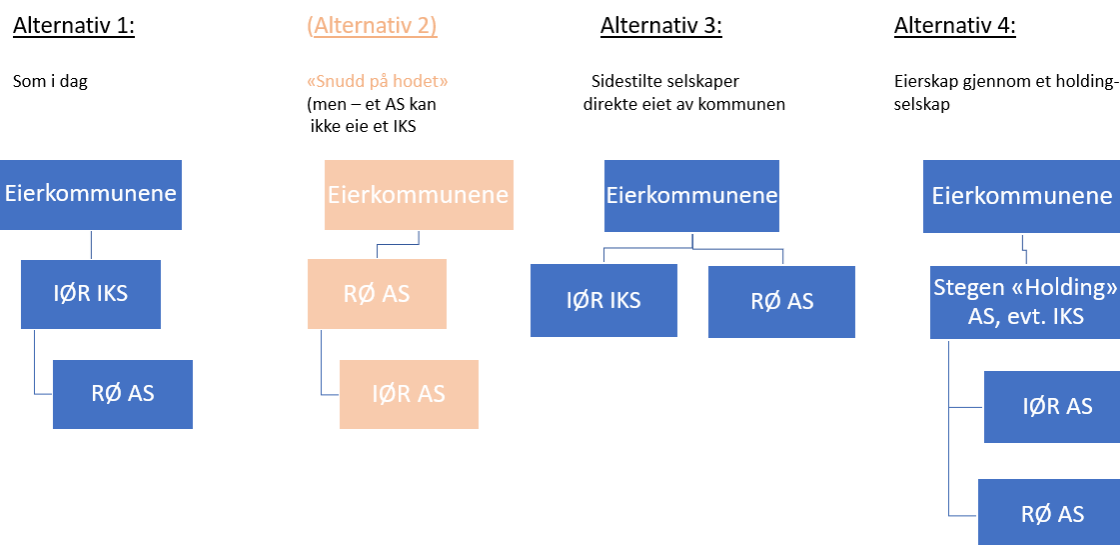
Andre har etablert næringsvirksomheten som et eget selskap direkte under kommunen, slik som for eksempel Drammen kommune. Drammen er sammen med 4 andre kommuner om Renovasjonsselskapet for Drammensregionen IKS (RfD), men er selv heleier av Lindum AS som er et konsern innen gjenvinning og behandling av avfall.

Andre kommuner har organisert avfallsvirksomheten gjennom et holdingsselskap. IRIS Salten er et eksempel på en slik modell, der morselskapet i begrenset grad produserer tjenester selv, men eier og samordner flere underliggende, beslektede virksomheter¹³. Her skjer innsamling av husholdningsavfall gjennom et datterselskap, organisert som AS (IRIS Service AS).

¹² Kommunene kan gjøre direkte anskaffelser fra selskapet uten å anbudsutsette tjenesten.

¹³ IRIS Salten Konsernet er 100% eier av 5 aksjeselskaper, og har store andeler i ytterligere 2 selskaper.

Figur 6. Alternative modeller for organisering på Stegen.



4.2 ANBEFALT ORGANISERING

4.2.1 ANBEFALING OM SIDESTILTE SELSKAPER

Arbeidsgruppen anbefaler å sides stille selskapene direkte under eierkommunenes styring, jf. alternativ 3 i kapitlet over:



Gjennom vedlagte «Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling, 21. november 2023», er det gitt en tydelig anbefaling om å sides stille selskapene direkte under kommunalt eierskap. Hovedbegrunnelsene for dette er listet opp under pkt. 3.1.2 i rapporten, og gjengis her:

- *Sidestilte selskaper bygger opp under kommunens hensikt med eierskapene - eiernes langsiktige målsettinger og forpliktelser.*
 - *Direkte eierskap gir grunnlag for at eierne har bedre innsyn og forståelse for begge selskapene.*
 - *Direkte eierskap gir grunnlag for den nødvendige forståelse for å sikre selskapene nødvendig kapasitet og kompetanse.*
- *Sidestilte selskaper bygger opp under selskapenes langsiktige målsettinger og forpliktelser.*
 - *Utgangspunkt: selskapene har ulike «drivere» og overordnede målsettinger*
 - *IØR IKS: Effektiv drift. Skal drive med det som er lovpålagt. Innbyggjerservice og – informasjon.*

- *RØ AS: Utviklings- og mulighets-orientert. Skal utnytte interessante kommersielle muligheter i det grønne skifte, på egen hånd og/eller i samarbeid med eksterne partnere.*
 - *Sidestilte selskaper vil gi eierne direkte innflytelse, innsikt og tilgang til hvert enkelt selskap.*
 - *Direkte eierskap underbygger fokuserte selskaper.*
 - *Fokuserte selskaper forenkler krav til kompetanse og erfaring i styre og ledelse.*
- *Sidestilte selskaper bidrar til kostnadseffektiv drift gjennom fokuserte selskaper.*
- *Sidestilte selskaper opprettholder eiernes forhold til IØR IKS, og fortsetter således å understøtte dialog og beslutningsprosess knyttet til kommunenes fastsettelse av gebyr (selvkost).*
- *Sidestilte selskaper bør bidra til å legge til rette for økt verdiskapning i regionen gjennom ytterligere fokus på muligheter i det grønne skifte, inkl løsninger i partnerskap med ledende aktører i bransjen, slik RØ AS legger opp til.*
- *Sidestilte selskaper bidrar til å gi selskapene den nødvendige handlingsfrihet ved at eierne er tettere på selskapene, og således har forutsetninger for å legge til rette for innsyn og raske beslutningsprosesser.*
- *Sidestilte selskaper bidrar til å fremme målsettinger relatert til klimamålene, inkludert støtte opp under eierkommunenes evne til å innfri myndighetenes krav til utsortering av avfall, ved at hvert selskap fokuserer - finner optimale løsninger på sin rolle og sitt bidrag i forhold til klimamålene og myndighetenes krav.*
- *Sidestilte selskaper fordre gode avtaler og god kommunikasjon mellom selskapene for å legge til rette for synergier mellom selskapene.*

4.2.2 FORLØPERE FOR ANBEFALINGEN

Siden RØ ble etablert i 2005 har selskapet hatt en gradvis vekst, og er snart jevnbyrdig med IØR i omsetning. På grunn av utviklingen i selskapet og i bransjen, har både RØ og eierkommunene hatt et ønske om en tettere dialog de siste årene.

Gjennom eierstrategiprosessen for IØR i 2020, ble det gjort grep som understøttet denne forbindelsen. Det ene grepet går ut på at ordførerne, som er valgkomite for IØR, også utgjør valgkomite for RØ. Det andre handler om at eierne skal ha anledning til å uttale seg i forkant av større satsninger i selskapet. Begge tiltak er nedfelt i vedtektene til RØ:

§ 4 Eierne av Indre Østfold Renovasjon IKS blir informert og får anledning til å uttale seg i forkant av etablering av datterselskap, aksjekjøp og kjøp av eiendommer.

§ 6 ... Valg av styremedlemmer skal skje ved bruk av valgkomite. Valgkomiteen i RØ er tilsvarende valgkomiteen for IØR. Innstilling skjer etter forutgående samtaler med styreleder og daglig leder.

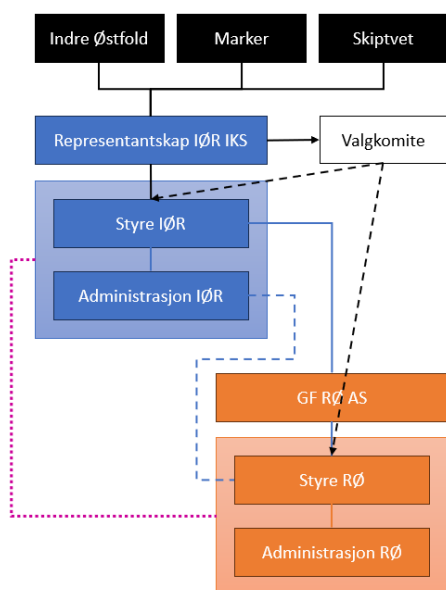
Etter at kommunene så seg nødt til å melde uttreden fra ØAS (juni 2023) har behovet for direkte kommunikasjon rundt avfallssortering og andre klimatiltak blitt ytterligere forsterket.

4.2.3 MÅLBILDE, ORGANISERING

Med hensyn til eierkommunenes innflytelse og styring, er det viktig å ha klart for seg de formelle styringslinjene. I det følgende presenteres dagens konsernmodell og modellen med sidestilte selskaper, som viser eiernes formelle innflytelse. Valgkomité er særskilt tegnet inn i målbildet, da valg av styremedlemmer er en sentral funksjon i eierutøvelsen.

4.2.3.1 SELSKAPER I KONSERN

Figur 7. Styringslinjer, konsernmodellen



Kommentar til modellen

Kommunestyrene velger representanter til representantskapet (eierorganet), som er øverste myndighet i IØR

Representantskapet velger styret for IØR, etter innstilling fra valgkomiteen

Styret i IØR er generalforsamling (eierorganet) for RØ

Generalforsamling velger styret for Retura, etter innstilling fra samme valgkomitee som for IØR¹⁴

Daglig leder i IØR sitter i styret for RØ¹⁵

Det er utarbeidet samarbeidsavtale mellom selskapene, som regulerer leie av arealer og personell, utslippstillatelser, administrative møteplasser mv.

4.2.3.2 SIDESTILTE SELSKAPER

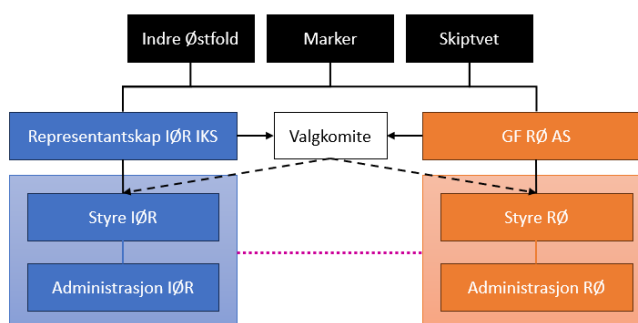
Kommentar til modellen

Kommunestyrene velger representanter til representantskapet i IØR og til generalforsamling i Retura¹⁶. Kommunene er således representert i eierorganet for begge selskaper

Eierorganene velger styrene for selskapene, etter innstilling fra valgkomiteen.¹⁷

Selskapene er ikke representert i hverandres styrende organer.

Figur 8. Styringslinjer, sidestilte selskaper



¹⁴ Aktivt valg, initiert av eierne av IØR, for å styrke eiernes kontroll i konsernet. Nedfelt i eierstrategien for IØR og i vedtektene for Retura

¹⁵ Vanlig praksis i konsernmodellen

¹⁶ Vanligvis har ordfører fullmakt gjennom delegeringsreglementet til å representere kommunen i generalforsamlingen

¹⁷ Vanligvis utgjør ordførerne valgkomiteen for IØR-baserte selskaper. Med dette som utgangspunkt, og med samme eierne, vil valgkomiteen for de to selskapene bli den samme

5 KONSEKVENSER AV OMORGANISERING

5.1 RAMMER, STYRING OG SAMARBEID

IØR og RØ er i dag to selvstendige selskaper med hvert sitt virkeområde, og er dimensjonert og finansiert ut ifra sine ulike forutsetninger. Dette endrer seg ikke ved en sidestilling av selskapene under eierkommunene. En sidestilling får derfor ingen innvirkning for de ansatte i selskapene.

En sidestilling av selskapene får følgelig ingen konsekvenser for innbyggerne, verken når det gjelder renovasjonsavgiften eller servicetilbudet ved gjenbruksstasjonene.

For IØR vil de viktigste konsekvensene av omorganisering være at selskapet ikke er i styringslinja til RØ, og at selskapet ikke lenger kan ta utbytte av RØ. Utbytte fra RØ kan for øvrig ikke overføres til selvkostområdet, men kan benyttes til klimatiltak eller utvikling av Stegen. De siste årene har utbytte fra RØ blitt overført til eierkommunene.

Selskapene vil fortsatt være samlokalisert på Stegen og vil fortsatt ha behov for å inngå avtaler som regulerer informasjon, samarbeid og vesentlige forutsetninger for driften. I dag har selskapene avtale som omfatter 1) Leie av areal 2) Kjøp/innleie av tjenester og tilhørende arbeidskraft 3) Priser for levering av avfall, sortert etter avfallstyper 4) Forhold til lover og forskrifter

Det vil ellers være viktig at selskapene og eierne nyttiggjør seg av de erfaringer som er gjort med eksisterende organisasjonsmodell de siste årene, når man skal forme grunnlaget for en ny organisering. Dette handler om hvordan selskapene har vært styrt, ledet og drevet, som hvordan eierkommunene har utøvd sin eierrolle.

5.2 VESENTLIGE FORUTSETNINGER FOR DRIFTEN

5.2.1 AREALER

På Stegen er det IØR som eier arealer eller er kontraktspart med andre grunneiere for alle feste- eller leieavtaler på Stegen er IØR kontraktspart. IØR leier videre ut arealer til RØ.

Det er kun festeavtalen som eksplisitt omtaler IØR sitt datterselskap¹⁸. Selv om det er tvilsomt at ordlyden får implikasjoner ved en endret organisering, gitt at virksomheten på Stegen er uendret, er det likevel behov for å få nødvendige avklaringer med bortfester (grunneier).

Ut over dette vil ikke endret organisering ha noen direkte betydning for det som angår dagens feste- eller leieavtaler. Med hensyn til den videre utviklingen av området, er det imidlertid viktig å komme tidlig i dialog med grunneiere for å reforhandle eller inngå nye avtaler.

Med tanke på utviklingen av Stegenområdet bør selskapene i fellesskap legge strategier for det som angår erverv (kjøp eller feste) av arealer.

5.2.3 KONSESJON

Utslippstillatelse for Stegen avfallsanlegg er gitt 3. desember 2008, sist endret 13. oktober 2016. IØR er rettighetshaver, som betyr at IØR er ansvarlig for at all drift på området er i henhold til tillatelsen. Dette gjelder både IØR og RØ sine aktiviteter.

¹⁸ Det vil si at IØR kan fremleie til RØ

Gjeldende konsesjon er rundt formulert. Statsforvalteren har gitt varsel om rullering i 2024.

Ut ifra ordlyden i tillatelsen, og en senere uttalelse fra Statsforvalteren, ser det ikke ut til å ha betydning om hvem som har formell rett og plikt etter tillatelsen. En eventuell overdragelse av konsesjonen skal meldes Statsforvalteren en måned etter endringen har funnet sted.

Dersom det gjøres endringer i hvem som skal stå som ansvarlig og rettighetshaver etter tillatelsen, må man inngå en skriftlig avtale som sikrer hvordan partene skal forholde seg til hverandre, bestemmelser om etterdrift, rettigheter og plikter mellom partene i henhold til tillatelsen etc., før organisasjonsendringer trer i kraft.

Å sidestille selskapene gir ellers ingen umiddelbar grunn til å overdra konsesjonen fra IØR til RØ. Uavhengig av selve tillatelsen legges det ellers til grunn at den som er forurenser, fortidig og nåtidig, må betale kostnadene for forurensningen.

5.2.3 OFFENTLIG EIERSKAP

Enten RØ er organisert under et IKS, som i dag, eller under kommunene, så er eierskapet offentlig. Kommunene har like stor innsynsrett i RØ enten selskapet er direkte eller indirekte heleid av kommunene. Ifølge kommuneloven skal kontrollutvalget varsles om møter i generalforsamlingen og har rett til å være til stede i disse møtene.¹⁹ Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig.²⁰

En konkret forskjell mellom direkte og indirekte eierskap, vil være at RØ vil måtte forholde seg til tre eiere og ikke lenger bare én. Det betyr at RØ må være bevisst på likebehandling av eierne, særlig med tanke på informasjonsutveksling og drøftings spørsmål.

Direkte kommunalt eierskap gir en kortere kommunikasjonslinje mellom kommunene og selskapet, noe som vil kunne være stimulerende for begge parter. Større oppmerksomhet og bredere engasjement rundt selskapets vekst og utvikling, vil også kunne bety at flere saker blir forelagt kommunestyrene.

Behov for forankring i beslutningsprosesser er en typisk ulikhet mellom offentlig og kommersielt eierskap. På den ene siden kan det medføre at avklaringer rundt viktige beslutninger trekker ut i tid. På den andre siden kan eierstyringen preges av skiftende politiske vinder. I så måte vil selskaper med kommersielle eiere kunne ha et konkurransefortrinn. Dette understreker betydningen av at kommunene utarbeider en fremtidsrettet og forutsigbar eierstrategi.

Kommuner og interkommunale selskaper, som driver offentlig tjenesteproduksjon, forvalter det offentliges midler. Dette legger føringer og begrensinger for muligheten til å investere i kommersiell drift. Dette er avgjørende for RØ sine vekstmuligheter og valg av utviklingsstrategi. Dette er nærmere omtalt under pkt. 5.3.2.

¹⁹ Indre Østfold kommune anbefaler at selskapene selv sender ut sakspapirer til kontrollutvalgene ifm møter i eierorganet, jf kommunestyresak 105/22

²⁰ Kommuneloven § 23-6

5.3 AVTALER MELLOM VIRKSOMHETENE

5.3.1 REVISJON AV AVTALER MELLOM IØR OG RØ

Det foreligger i dag en avtale mellom IØR og RØ, som omfatter flere forhold.

Generelt er det vanskelig å utlede av avtalen hvilke konkrete forpliktelser og rettigheter som er etablert mellom partene. Ettersom avtalen inneholder lite detaljer, er det rom for ulike tolkninger som kan gi grunnlag for uenighet. Dersom selskapene blir to selvstendige selskaper, er det enda viktigere med klare samarbeidsavtaler.

Uavhengig av organisering må avtalen(e) mellom de to selskapene regulere og konkretisere både leieforhold (arealer mv.) og oppfølging av utslippstillatelser. Videre må avtalen(e) hensynta bestemmelsene om statsstøtte.

I løpet av 2022 har Østre Viken kommunerevisjon foretatt en forvaltningsrevisjon av intern fakturering i konsernet, og grunnlaget for dette.

Ved siden av å gi IØR en rekke anbefalinger som angår selskapets fordeling av kostnader mellom ulike avdelinger, herunder selvkost, og mellom kommunene, gis det klare råd om kostnadsberegningene mellom selskapene.

Forventningene, som er adressert til IØR, må følges opp enten det skal være et konsern eller to sidestilte selskaper i fremtiden:

- *utarbeide korrekte fordelingsnøkler knyttet til IØR's ytede ressurser til næringsvirksomheten i Retura Østfold AS som sikrer korrekt grunnlag for prisfastsettelse.*
- *gjennomføre en analytisk markedsundersøkelse, benytte markedsbenchmarking, taksering, eller lignende for å kunne finne frem til mest mulig presise markedspriser for håndtering av renovasjonsavfall, råtomtpriser, samt priser for tjenestekjøp av de tjenestene som konsernet benytter internt.*
- *dokumentere grunnlaget for avtalte priser. En slik dokumentasjon bør vise hvordan tallene fremkommer (beregninger, kildehenvisninger, e.l.).*
- *utarbeide en ny avtale mellom mor- og datterselskap, som tydelig angir de transaksjoner/tjenester som skal finne sted mellom selskapene og økonomisk verdi av disse. Avtalen bør enten reforhandles årlig, eller på annen måte sikre en årlig indeksregulering mot tilsvarende markedspriser.*
- *foreta en kontrollberegning av kostnader til etterdrift for næringsvirksomheten på deponiet. Eventuelt behov for tilleggsavsetning bør enten belastes Retura Østfold AS, eller legges frem for eierkommunene til beslutning.*

IØR og RØ har igangsatt en prosess for å svare opp forventningene. Etter all sannsynlighet vil gjennomgangen og revisjon av avtalen innebære en kostnadsøkning for RØ og en tilsvarende inntektsøkning for IØR. Økte inntekter for IØR vil være av betydning for drift av deponi og satsing som ikke kan tilskrives selvkostområdet. For RØ vil reduserte inntekter medføre mindre investeringskraft i nye prosjekter. Eierkommunene har interesser på begge sider.

5.3.2 AVTALER MED NYE VIRKSOMHETER

På Stegen Avfallsanlegg er det et stort utviklingspotensial for å skape nye næringstiltak. Samtidig vil den type satsning kreve både kompetanse og investeringskraft. RØ er i den sammenhengen en virksomhet med få ressurser. Selskapet har i dag en liten stab og selv om selskapet er i vekst, med en solid økonomi, så er omsetningen foreløpig relativt beskjeden. Eierne (IØR og eierkommunene) har begrenset anledning til å gjøre markedsinvesteringer.

RØ sin strategi for nyetableringer er gjennom samarbeid med store og sentrale aktører, som må bære hovedtyngden av satsningen. Ny virksomhet etableres i datterselskap. Som en naturlig følge av dette vil samarbeidsaktørene ha aksjemajoritet i den nye virksomheten. RØ må sikre seg kontroll og innflytelse gjennom styringsdokumenter (vedtekter og aksjonæravtaler) og styrerepresentasjon. Dette fører imidlertid til at det kommer en tredje aktør på Stegen, som både IØR og RØ må forholde seg til: IØR som grunneier eller fremleier av grunn og konsesjonsinnehaver. RØ som partner og medeier.

Dette forsterker behovet for å etablere klare avtaler på anlegget. Det gjelder ikke bare avtaler som ivaretar daglig drift, men det er også viktig å få et avtaleverk som omfatter tredjeparts eierdisposisjoner som f.eks. opphør av drift eller videresalg av aksjer.

5.4 OVERFØRING AV AKSJER²¹

5.4.1 BESKATNING VED AKSJEKJØP

Interkommunale selskaper er under fritaksmetoden fritatt for skatt på aksjeutbytte og for gevinst ved realisasjon av aksjer, jf. sktl. § 2-38, første ledd. Det innebærer at salget av aksjene i Retura Østfold AS fra Indre Østfold Renovasjon IKS til de tre eier kommunene ikke blir gjenstand for gevinstbeskatning.

Sannsynlighet for at fritaksmetoden bortfaller anses ikke som stor. Saken er med jevne mellomrom på den politiske agendaen, men det anses som lite trolig at fritaksmetoden ikke vil være en del av det norske skatteregimet i overskuelig fremtid.

Vi må likevel flagge muligheten som en del av beslutningsgrunnlaget. Det er imidlertid vår vurdering at dette bør være en faktor med begrenset relevans i deres beslutningsprosess for overføringen av aksjene i Retura Østfold AS.

5.4.2 VERDIEN PÅ AKSJENE I RØ

Det er vanskelig å komme med noen direkte anbefaling på verdi. Verdsettelse av virksomhet er en komplisert prosess, med mange variabler. Ved bruk av en svært forenklet multiplmetode kan man imidlertid gi en svært grov indikasjon på verdi.

Bokført egenkapital er pr. 31.12.2022 MNOK 56,65. Selskapet har hatt årlige resultater på MNOK 5-8 de siste 10 årene. Det må derfor antas at det knytter seg betydelige merverdier utover den bokførte egenkapitalen.

Dersom man legger til grunn EBITDA²² for 2022 (MNOK 8,58) kan man beregne en verdi av egenkapitalen i Retura Østfold på mellom MNOK 60 og MNOK 90²³. Anslaget kommer av bruk av multipler mellom 4 og 7, som er kjent benyttet for private avfallsselskaper. Etter bruk av multipl, er det gjort en justering for bank og pensjonsgjeld pr 31.12.22. I den grad EBITDA 2023 (eller bank og pensjonsgjeld) er vesentlig forskjellig fra 2022, eller det er forventninger til fremtidige resultater som tilsier betydelig avvik, bør dette tas hensyn til.

Med nevnte forbehold, er det etter vår vurdering sannsynlig at en verdivurdering av RØ vil ligge i dette sjiktet uavhengig av hvilken metode for verdsettelse som benyttes. Jeg vil imidlertid understreke at dette kun er et svært grovt anslag, basert på historiske resultater og balansen pr. 31.12.22.

²¹ Kapitlet er satt sammen av tekst oversendt fra advokat og statsautorisert revisor Merete Skårland, Deloitte, 11. og 13. desember 2023.

²² EBITDA: Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization. Driftsresultater før avskrivninger (renter, skatter, avskrivninger og nedskrivninger).

²³ Verdivurderingen tar ikke opp i seg at selskapets årsresultat vil påvirkes av kontrollberegningen av kostnader som gjelder faktureringen fra IØR, jfr. 5.3.1.

Dersom eierne konkluderer på en verdi basert på disse forutsetningene, er det vår vurdering av skattemyndighetene vil akseptere den.

Vurderingene av verdi må dokumenteres og det bør begrunnes hvorfor man eventuelt ender i øvre eller nedre sjikt. Typisk prognoser for vekst, forventninger om reduserte resultater.

Hvis kjøpesummen/inngangsverdi settes for lavt, vil ikke skattemyndighetene reagere, men det kan medføre at gevinsten ved et fremtidig salg av aksjene i RØ der fritaksmetoden er fjernet, og dermed skattebelastningen, blir høyere enn den skulle vært.

5.4.3 TILBAKEBETALING AV KJØPESUM

Så vidt vi kan se, er det ingenting i veien for at deltakerkommunene «henter tilbake» kjøpesummen gjennom en utdeling fra Indre Østfold Renovasjon IKS etter IKS-loven § 29.

Nye endringer i IKS-loven som trer i kraft fra 1. januar 2024 medfører ikke endringer i rett til utdeling fra IKS.

Det er ikke begrensninger i retten til utdelinger etter IKS loven utover at midler som trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet, ikke kan deles ut.

Retten til utdelinger kan imidlertid begrenses gjennom selskapsavtale eller vedtekter. Vi kan ikke se at selskapsavtalen setter begrensninger for retten til utdelinger fra IØR.

Det innebærer at IØR kan dele ut vederlaget for aksjene i RØ når regnskapet for 2023 er fastsatt, såfremt det ikke er underskudd i drift eller forpliktelser som ikke kan dekkes gjennom driften.

En utdeling av midler knyttet til vederlaget for aksjene i RØ, kan med disse begrensninger dermed besluttes av representantskapet, etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, etter at regnskapet for 2023 er fastsatt.

5.4.4 ARBEIDSGRUPPENS OPPSUMMERING, OVERFØRING AV AKSJER

På grunn av fritaksmetoden vil ikke realisering av aksjene i RØ medføre beskatning.

Aksjekapitalen er i henhold til vedtektene 2 MNOK. Kjøpesummen vil ifølge Deloitte måtte beløpe seg til 60-90 MNOK. Når det gjelder fastsettelse av kjøpesum, har ikke Deloitte hatt innsikt i det pågående arbeidet som angår konsernintern avregning. Verdivurderingen tar følgelig ikke opp i seg at selskapets årsresultat vil påvirkes av kontrollberegningen av kostnader som gjelder faktureringen fra IØR. Omfanget av dette er foreløpig ukjent, også i hvilken grad det vil kunne få tilbakevirkende kraft.

Med bakgrunn i forventet lavere EBITDA, som vil komme av konsernavregningen, vil verdien av RØ havne i et lavere sjikt enn det som tidligere er estimert. Arbeidsgruppen foreslår å fastsette verdien av RØ til 50 MNOK. Ved verdifastsettelse legges det til grunn at kjøpesummen skal tas tilbake til eierne, gjennom utdeling av selskapets (IØR) resultat. Det sees derfor ikke noen grunn til å gjøre nærmere beregninger av kjøpesummen.

Selv om kjøp av aksjene i RØ medfører en betydelig kostnad for kommunene, vil kjøpesummen kunne hentes tilbake som en utdeling fra IØR. IØR har riktignok forpliktelser som angår etterdrift av deponi, men denne forpliktelsen vil ikke påvirke muligheten for utdeling av midlene som kommer av inntekt på aksjesalget.

De estimerte etterdriftskostnadene er balanseført i regnskapet til IØR som et langsiktig lån (lånegaranti)²⁴. Kostnadene vil ikke løpe før deponiet er avsluttet. Samtidig vil kommunene sitte med ansvaret, dersom IØR ikke har penger på bok når deponiet lukkes. For fremtiden vil det derfor være viktig at deler av overskuddet fra deponidriften settes av på en øremerket konto for etterdrift og avslutning av deponiet, slik det har vært gjort tidligere²⁵. Finansiering av etterdrift må tas inn i en felles plan for selskapene.

²⁴ I balansen pr. 31. desember 2022 er den regnskapsmessige avsetningen til etterdrift pålydende 18 767 139,-.

²⁵ Frem til 2019 ble det satt av penger på en konto som var øremerket etterdrift. I 2019 og 2020 ble disse midlene (om lag 16 millioner kroner) brukt til å håndtere utgifter og underskudd. Etter dette er det kun gjort regnskapsmessige avsetninger.

VEDLEGG

1. Eierstruktur, konsern. Sak 21/23 i representantskapet for IØR, 28. juni 2023
2. Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling, Tor Norbye, 21. november 2023
3. FNs bærekraftsmål, Stegen Avfallsanlegg