

Kommunal og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112

0032 Oslo

04.02.2015

Høringssvar – forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

- KS Bedrift er fornøyd med at IKS fortsatt vurderes som en god selskapsform for kommuner som ønsker å samarbeide, hvor rammene for eierstyring er bygget inn i selve loven
- KS Bedrift mener det er unødvendig med så omfattende endringer. Særlig fordi svært mange av de berørte selskapene *ikke driver økonomisk aktivitet* (eks interkommunale krisesentre, arkiv, brannvesen).
- KS Bedrift ser at det kan være nødvendig med enkelte tilpasninger i IKS-loven, men mener at den valgte løsningen ikke er den beste
- KS Bedrift ber om en løsning hvor IKS loven reserveres for selskaper som ikke driver økonomisk aktivitet, slik at den delen som driver økonomisk aktivitet må skilles ut i et AS. Alternativt ber vi om at det vurderes å innføre et skille i IKS loven for selskaper med økonomisk aktivitet og selskaper som ikke driver økonomisk aktivitet.
- KS Bedrift ber departementet se andre pågående prosesser i sammenheng i det videre arbeidet med IKS loven, særlig arbeidet med kommunereform og revideringen av kommuneloven (Kommunelovutvalget).
- KS Bedrift ber om at overgangsordningen utvides. Den foreslåtte ordning synes å være vesentlige strengere enn nødvendig.
- KS Bedrift ber departementet gjøre en grundig konsekvensutredning av forslaget, slik det er pliktig til i henhold til Utredningsinstruksen.
- KS Bedrift ber departementet utrede nærmere hvordan IKSene skal løse de pensjonsforpliktelser de er ansvarlig for

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 05.11.2014 med forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Departementet foreslår nye regler om begrenset deltakeransvar i interkommunale selskap og at interkommunale selskap (IKS) skal kunne gå konkurs. Departementet mener at dette vil gi likere konkurransevilkår mellom interkommunale selskap og andre aktører som opptrer i det samme markedet.

KS Bedrift er den sentrale organisasjonen for bedrifter i kommunal sektor. Vi er arbeidsgiver og interesseorganisasjon for mer enn 500 kommunalt eide bedrifter, i ulike bransjer. De største bransjene leverer tjenester innenfor avfall, energi, havn og brann og redning. I tillegg har vi interkommunale krisesentre, arkiv, konserthus, museum og idrettshaller som medlemmer.

Felles for alle disse er at de leverer grunnleggende tjenester til sine lokalsamfunn.

KS Bedrift har pr. i dag 194 av totalt 250 interkommunale selskaper (IKS) som medlemmer. Det innebærer at de aller fleste norske IKS (som har ansatte) er organisert i KS Bedrift. Det er innenfor bransjene avfall, brann og redning, kompetanse og vann/avløp vi finner flest IKS (se vedlegg).

De endringene som departementet nå foreslår vil få store konsekvenser for disse bedriftene.

KS Bedrift ser at svært mange av de berørte selskapene *ikke driver økonomisk aktivitet*. Dette gjelder for eksempel krisesentre, arkiv og brannvesen. De driver kun lovpålagte oppgaver, og opererer ikke i et marked i konkurranse med andre. For disse selskapene er det vanskelig å se behovet for så omfattende endringer. Den eneste praktiske konsekvensen for disse, er økte lånekostnader.

2. Bakgrunn

KS Bedrift ser at mye kan tyde på at ansvarsordningen i dagens IKS-lov ikke er i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, herunder støtteforbudet i artikkel 61. Det ubegrensede ansvaret, og at verken deltakerne selv eller de interkommunale selskapene kan gå konkurs, kan sette disse selskapene i en særstilling sammenlignet med *konkurrerende aktører* på markedet.

Men, etter vår mening er det EØS-rettslige statsstøtteforbudet utelukkende problematisk for interkommunale selskaper som driver økonomisk aktivitet. Det vil si selskaper som tilbyr en vare eller tjeneste i et marked, og som følgelig anses som

"foretak". Dette er ett av seks kumulative vilkår i artikkel 61 som må være oppfylt for at det skal foreligge ulovlig statsstøtte.

IKS-loven er etter vår mening ikke i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte når det gjelder interkommunale selskaper av ikke-økonomisk karakter som ikke anses som "foretak" i EØS-avtalens forstand. Slik vi forstår høringsnotatet er da også departementet enige i denne vurderingen.

Svært mange interkommunale selskaper driver *ikke* økonomisk aktivitet. Selskapene, eierne og ikke minst innbyggerne i kommunene vil bli unødig hardt rammet av forslaget til nytt regelverk i form av økte kostnader (f.eks. i form av økte renovasjons- og VA gebyr) – uten at behovet for en slik omfattende endring synes tilstrekkelig dokumentert.

KS Bedrift mener det er unødvendig med så omfattende endringer i lovverket som foreslås.

3. Sammenheng med andre pågående prosesser

KS Bedrift ser det som positivt at departementet fortsatt ønsker at IKS skal være en anbefalt selskapsform for kommuner som ønsker å samarbeide om oppgaver, og at IKS er en hensiktsmessig selskapsform, hvor kommunenes behov for eierstyring er bygget inn i selve loven.

Svært mange av de selskaper som er organisert som IKS er selskaper som løser (kommunale) oppgaver for flere kommuner. I stedet for at hver kommune løser oppgavene hver for seg, oppnår man besparelser som kommer innbyggerne til gode ved å samarbeide om å løse oppgavene. Formålet med slike samarbeid er å oppnå kvantitative og kvalitative stordriftsfordeler slik at tjenestene til innbyggerne i eierkommunene blir bedre og billigere. Dette finnes det en rekke gode eksempler på innenfor ulike sektorer.

Samtidig pågår det for tiden flere andre prosesser som berører kommunalt samarbeid, som både de kommunalt eide bedriftene og kommunene må forholde seg til.

Arbeidet med kommunereformen er en av de viktigste prosessene i så måte.

I tillegg arbeider Kommunelovutvalget for å lage forslag til ny kommunelov. Utvalget skal være ferdig med sitt arbeid ved utgangen av 2015. De såkalte § 27 selskaper/samarbeid er en naturlig del av kommunelovutvalgets mandat. Vi er bekymret for at man nå vil se en «oppblomstring» av § 27- selskaper som følge av de foreslåtte endringene. Dette er etter vår vurdering ikke en ønsket utvikling. IKS-

loven ble i sin tid blant annet innført for å gi kommunene en alternativ selskapsform til § 27-selskapene.

Til slutt nevner vi at Justisdepartementet for et drøyt år siden fikk overlevert rapporten «Brannstudien». Rapporten anbefalte at kommunenes branntjenester bør samles i større og robuste enheter. KS Bedrift mener at IKS loven, med sine etablerte rammer og eierstyringsmuligheter, vil være svært godt egnet til å ivareta de anbefalinger rapporten kom med.

KS Bedrift ber departementet se andre pågående prosesser i sammenheng i det videre arbeidet med endringer av IKS loven.

4. Konsekvenser

En oppheving av IKS-lovens konkursforbud og innføring av begrenset deltakeransvar vil medføre at det blir mer risikabelt for kreditor å yte lån og kreditt til interkommunale selskaper.

Vi er enige i at dette, dersom endringene gjennomføres som foreslått, må kompenseres ved at det innføres nye regler som blant annet styrker kreditorvernet, herunder krav om forsvarlig egenkapital og formelle prosedyrer for forhøyelse/nedsetting av innskuddskapitalen, slik man i dag finner i andre lover blant annet aksjelovene. Dette fremstår imidlertid ikke som en ideell løsning.

For det første vil slike regler, fra kreditors ståsted, uansett ikke kunne erstatte dagens ordning med ubegrenset ansvar. Det er dermed ikke til å komme utenom at finansieringen blir dyrere. Når eierne samtidig ikke kan gi garantier eller kausjonere, vil interkommunale selskaper i enkelte tilfeller ha behov for eksterne garantier eller kausjoner. Dette i motsetning til næringslivet for øvrig, som i stor grad oppnår lån ved hjelp av garantier eller kausjoner fra sine eiere. Interkommunale selskaper vil dermed kunne stilles i en *dårligere* posisjon enn eventuelle konkurrerende aktører.

For det andre vil slike regler også gi økte kostnader. Krav om forsvarlig egenkapital og formelle prosedyrer for forhøyelse/nedsetting av innskuddskapitalen vil bidra til å skape en mindre fleksibel og mer formalistisk ramme rundt interkommunale selskaper, med tilhørende økt behov for tidsbruk og kompetanse og kostnader til dette.

Mer «byråkratisering» er i seg selv ikke ønskelig, og heller ikke i tråd med regjeringens forenklingsarbeid. Forenklingsarbeidet har som mål å redusere de administrative byrdene med 15 milliarder kroner innen 2017, og vi kan ikke se annet enn at konsekvensene av dette forslaget vil være uforenelig med denne målsettingen.

For IKS som driver økonomisk aktivitet vil dette kunne være en nødvendig følge, men det er etter vår oppfatning ingen grunn til å la endringene rekke lengre enn nødvendig.

KS Bedrift bidrar gjerne med det vi har av informasjon og kompetanse om IKS, og andre kommunalt eide selskaper, i en konsekvensutredning.

KS Bedrift ber departementet gjøre en grundig konsekvensutredning av forslaget, slik det er pliktig til i henhold til Utredningsinstruksen.

5. Alternative løsninger

Som departementet er inne på i punkt 4.5 i høringsnotatet er det flere måter lovgiver kan sikre at regelverket blir i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Departementet har valgt en løsning som innebærer at det gjøres endringer i IKS-loven slik at interkommunale selskap kan være gjenstand for utlegg, at slike selskaper kan gå konkurs, og at eiernes ansvar begrenses. På denne måten oppnår man at IKS-selskapsformen kan benyttes til kommersielle aktiviteter uten at dette medfører ulovlig statsstøtte iht. EØS-avtalens regler.

Dette er en løsning som ikke skiller mellom selskaper som driver økonomisk aktivitet og selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet. Det innebærer at IKS som driver ikke-økonomisk aktivitet også rammes av konsekvensene som beskrevet ovenfor. Departementet viser i sin begrunnelse blant annet til at dette er en tydelig og retts teknisk enkel løsning. KS Bedrift er naturligvis ikke uenig i at det er en tydelig og retts teknisk enkel løsning, men vi er av den klare oppfatning at fordelene ved dette ikke veier opp for ulempene ved løsningen.

Vi viser til at det er en rekke IKS som utelukkende driver aktivitet av ikke-økonomisk karakter. For disse selskapene vil de foreslåtte endringene medføre store ulemper. For oss fremstår det som unødvendig å innføre regelendringer som får negative virkninger som er mye mer vidtrekkende enn det som er påkrevd.

KS Bedrift anbefaler at man heller går for ett av de to nedenfor beskrevne alternativene. Begge disse alternativene vil sikre at regelverket blir i samsvar med EØS-avtalens regler om statsstøtte:

- 6.1 Begrense IKS-loven for selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet
- 6.2 Innføre et skille i IKS-loven for selskaper som driver økonomisk aktivitet og selskaper som ikke driver økonomisk aktivitet

(Når det gjelder alternativet i høringsnotatet punkt 4.5.3 om å begrense lovens virkeområde til selskaper som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning, er vi

for så vidt enig i at dette vil være en mer komplisert og krevende løsning enn en avgrensning mot foretak. Videre mener vi heller ikke at ordningen med innføring av markedspris for garantiene som fremgår av høringsnotatet punkt 4.5.4 er en god løsning).

6.1 Reservere IKS loven for selskaper som driver ikke-økonomisk virksomhet

Dette vil innebære at selskaper som driver økonomisk aktivitet må endre selskapsform for hele eller deler av aktiviteten – i praksis skille ut den delen som driver økonomisk virksomhet i et aksjeselskap. På den andre siden sikrer man at endringene ikke medfører ulempe for de interkommunale selskapene som ikke driver økonomisk aktivitet.

KS Bedrift mener at departementets vurderinger og begrunnelse for at man lar være å gå for denne løsningen ikke er treffende.

Mange av våre medlemmer er allerede organisert på en slik måte at kommersiell virksomhet er organisert i selskaper med begrenset ansvar (aksjeselskap), og selskaper av ikke-økonomisk karakter er organisert i selskapsformer med ubegrenset ansvar som ikke kan gå konkurs (IKS). En slik omorganisering vil naturligvis medføre kostnader i forbindelse med prosessen, men på sikt fremstår dette som en samfunnsøkonomisk bedre løsning enn departementets forslag.

Det at avgrensningen i enkelte tilfeller vil kunne medføre behov for deling av selskaper og opprettelse av nye, slik departementet peker på i høringsuttalelsen, er etter vår mening en overkommelig utfordring. Et renere skille mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet vil også kunne føre til en mer tydelig og effektiv organisasjonsoppbygging, og fastere rammer rundt formål og virksomhetsområde til det enkelte selskap.

Når det gjelder risikoen for feil valg av selskapsform så anser vi denne som lav så lenge man innhenter juridisk bistand ifm. vurderingen. Dessuten viser vi til at selskapene uansett vil være nødt til å foreta de samme vurderingene dersom det skal være aktuelt med garanti fra kommunene, slik høringsnotatet legger opp til, ref. side 48.

I tillegg vil KS Bedrift, og andre medlemsorganisasjoner, kunne bistå selskapene med juridiske råd og bistand i forbindelse med slike prosesser. Det kan også være aktuelt å utarbeide veiledninger og annet materiell som kan bidra til å gjøre slike vurderinger enklere for selskapene.

6.2 Innføre et skille i IKS loven

Videre ønsker KS Bedrift å foreslå et annet alternativ som departementet ikke har drøftet. Det innebærer å innføre et skille i IKS-loven for selskaper med økonomisk aktivitet kontra selskaper uten økonomisk aktivitet. For de selskapene som driver ikke-økonomisk aktivitet blir lovverket i all hovedsak det samme, mens det for de selskapene som driver økonomisk aktivitet blir egne kapitler i IKS-loven som svarer til de foreslåtte endringene av IKS-loven i høringsnotatet.

På denne måten unngår man ulempene ved departementets forslag, samtidig som man slipper at interkommunale selskaper som driver kommersiell aktivitet blir tvunget til å endre selskapsform, ref. alternativet. Alternativet er like fullt som det andre alternativet i samsvar med EØS-avtalens regler om statsstøtte.

Dette alternativet fordrer at selskapene foretar en aktiv vurdering av hvilken type virksomhet som er i hvert enkelt selskap, på samme måte som alternativ. Vi viser for så vidt til vår drøfting ovenfor om dette.

Løsningen med et skille i IKS-loven er etter vår vurdering fullt ut gjennomførbart, og vi viser blant annet til at stiftelsesloven opererer med et tilsvarende skille mellom alminnelige stiftelser og næringsdrivende stiftelser. Vi ser for oss en løsning der det enkelte interkommunale selskapet må angi i vedtektene om det er et selskap som driver økonomisk aktivitet eller ikke. Og at dette eventuelt også gjenspeiles i navnet etc.

Vi ber om at departementet utreder nærmere en slik løsning.

KS Bedrift ber om at IKS loven begrenses for selskaper som ikke driver økonomisk aktivitet, slik at den delen som skal drive økonomisk aktivitet kan skilles ut i et aksjeselskap.

Alternativt ber vi om at departementet vurderer et skille i IKS loven for selskaper med økonomisk aktivitet og selskaper som ikke driver økonomisk aktivitet.

7. Overgangsordning

For lån gitt i tillit til någjeldende regime, foreslår departementet at det innføres en overgangsordning, slik at den enkelte eier vil fortsette å hefte ubegrenset for en brøk- eller prosentandel i inntil ett år etter lovendringens ikrafttredelse.

Det vil si at selskapene har ett år på seg til å fremforhandle nye låneavtaler, inngå nye avtaler, og få disse vedtatt i selskapsorganer (styre og representantskap) og eierkommuner (kommunestyre), endre selskapsavtaler osv. Dette er svært knapt med tid.

Erfaring fra våre selskaper tilsier at det i praksis kan ta mer enn ett år fra forslag til endringer i selskapsavtale er utarbeidet av selskapets administrasjon, behandlet i styret og representantskap – for deretter å bli lagt fram for vedtak i alle kommunestyrene (for enkelte selskaper så mye som 40 eierkommuner), godkjent av fylkesmann og registrert i Brønnøysundregistrene. I tillegg kommer naturligvis den tiden det tar å forhandle frem og inngå nye låneavtaler.

I tillegg er det vår oppfatning at overgangsordningen, som i realiteten innebærer at den implisitte garantien bortfaller på en på forhånd angitt cut-off dato, er strengere enn hva som følger av praksis fra EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) når det gjelder krav som stilles til overgangsordninger. Praksis viser at det ikke er nødvendig å kreve at garantien skal bortfalle for garantiforpliktelser som allerede er inngått. Tvert i mot er det vanlig å gi en såkalt «grandfathering» bestemmelse, som innebærer at eldre garantier fortsetter å være effektive frem til lånene utløper.

Overgangsordningen synes dermed å stå i et spenningsforhold til standpunktene det ble gitt uttrykk for i forbindelse med endringene av garantibestemmelsene i statsforetaksloven i lys av den pågående prosessen med ESA.

Vi viser til den vedlagte vurdering vi har innhentet fra ALT Advokatfirma vedrørende dette spørsmål.

KS Bedrift ber om at det innføres en mer fleksibel overgangsordning, slik at garanti for gjeldende lån opprettholdes til lånet er utløpt. I tillegg må selve overgangsperioden være betydelig lenger enn ett år.

8. Pensjonsforpliktelser

De fleste av IKS'ene har store fremtidige pensjonsforpliktelser for sine ansatte. Dette innebærer i praksis at selskapene har en betydelig negativ egenkapital, som kommunene hefter for. En balanse som viser lav eller negativ egenkapital på grunn av beregnede pensjonsforpliktelser kan være et problem ved låneopptak. Dette kan gi dårligere lånebetingelser sammenlignet med en konkurrerende bedrift som har en innskuddsbasert pensjonsordning og derved ingen beregnet pensjonsforpliktelse i balansen.

I de tilfeller der selskapene konkurrerer i et marked vil dette være en konkurranseulempe som de private ikke har, og ikke i tråd med prinsippet om konkurranse på like vilkår.

Hvordan dette skal løses, herunder hvordan dette blir dersom IKS skulle gå konkurs, er ikke berørt i høringsforslaget. Vi ber om at dette utredes og vurderes før det gjøres endringer i loven.

KS Bedrift ber om at departementet utreder nærmere hvordan ansvaret for IKS sine pensjonsforpliktelser skal løses.

9. Avsluttende merknader

Selskaper som driver selvkostvirksomhet, særlig om avfallsbransjen

Innenfor flere av de berørte bransjene, og særlig for avfall og vann og avløp, driver de aller fleste selskapene sin virksomhet innenfor selvkostområdet. Det er en selvfølge at den økonomiske forvaltningen av selvkostmidler er transparent og at kryssubsidiering ikke finner sted. De aller fleste selskaper som driver innenfor selvkost har allerede innrettet seg etter gjeldende regelverk og retningslinjer.

For avfallsbransjen er det et helt nytt selvkostregelverk, som trådte i kraft 1.1.2015. Svært mange selskaper innenfor avfallsbransjen har allerede skilt ut den konkurranseutsatte næringsvirksomheten i egne selskaper (aksjeselskaper). Behovet for endringer i IKS-loven som foreslås, synes derfor ikke reelt.

For avfallsbransjen har man også andre problemstillinger som også må vurderes, for eksempel knyttet til deponier, hvor husholdnings- (selvkost/ikke-økonomisk virksomhet) og næringsavfall (konkurranseutsatt/økonomisk virksomhet) ligger blandet i selve deponiet. Her har man funnet hensiktsmessige måter å fordele dette på, i tråd med det nye regelverket for avfallsbransjen. Men det reiser seg nå nye problemstillinger, blant annet hvordan økte rentekostnader skal fordeles.

Særlig om havner

En god del kommunalt eide havner er organisert som IKS. Forslaget vil også få negative konsekvenser for havnenes bidrag til finansiering av offentlig infrastruktur. Havnene driver utbygging av offentlige havneanlegg og annen maritim infrastruktur – for å legge til rette for regjeringens målsetning om at mer gods skal over fra veg til «kjøl». Dette vil nå bli dyrere og vanskeligere som følge av forslaget.

For havnene vil også forholdet til havnekapitalen måtte vurderes opp mot de foreslåtte endringene i IKS loven (jf. havne- og farvannsloven § 47 flg.)

Andre endringer i IKS loven

Avslutningsvis viser vi til våre tidligere innspill gitt i møter mv. til departementet knyttet til enkelte andre utfordringer ved i IKS loven, og anmoder om at også disse tas hensyn til i denne prosessen.

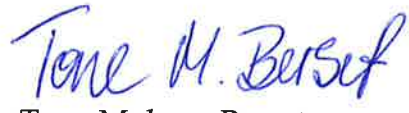
Avslutning

Vedlagt egne uttalelser fra noen av våre medlemsbedrifter. Enkelte av disse har også sendt egen høringsuttalelse direkte til departementet.

I tillegg er det vedlagt en oversikt over våre IKS-medlemmer er fordelt på bransjer, samt en utredning fra ALT advokatfirma om overgangsordning.

Med hilsen


Bjørge Ravlo Rydsaa
direktør


Tone Molvær Berset
advokat

Vedlegg