
Fra: Gerd Marit Mattingsdal [gmam@ha.kommune.no]
Sendt: 10. februar 2015 14:08
Til: Postmottak KMD
Emne: Høringsuttalelse - Forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dykkar ref.
14/1709

Vår ref.
2015004240 166

Arkivkode

Dato
10.02.2015

Melding om vedtak - Høringsuttalelse - Forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS)

Det vises til departementets høringsbrev datert 05.11.2015. Høringsfrist 05.02.2015. Det vises videre til tlf. samtale der Hå kommune fikk utsatt frist, slik at Hå formannskap kunne behandle saken i møte i dag, 10.02, og avgi uttalelse på vegne av kommunen.

Hå formannskap har vedtatt (sak 006/15):

Hå kommune avgir høringsuttalelse til forslaget om endringer i IKS loven som vist i punkt 5 i dette saksforelegget.

Pkt 5 lyder slik:

5. Høringsuttalelse – endringer i lov om interkommunale selskaper

Hå kommunes samlede vurdering er at lovendringsforslaget er lite gjennomarbeidet både med hensyn til økonomiske virkninger og gjennomføring av forslagene. De økonomiske virkningene for kommunesektoren krever en grundig utredning. I tillegg er det behov for å se virkningene både opp mot kommunelovutvalgets arbeid og pågående arbeid med kommunestrukturen. IKS som en måte å organisere lovpålagte oppgaver på er pr d.d. et virkemiddel kommunesektoren har. Innstramning i sektorens muligheter til å organisere oppgaveløsningen på må inngå som en del av reformarbeidet og ikke som et enkeltstående lovendringsforslag slik det her legges opp til.

Det vesentlige forholdet i saken er EØS-avtalens regler om konkurranse på like vilkår. Med kommunenes ubegrensede ansvar for IKSene sine økonomiske forpliktelser fremholdes dette å være strid med reglene om offentlig støtte. Denne problemstillingen var fremme allerede ved etableringen av IKS loven og Hå kommune kan vanskelig se at denne problemstillingen har endret seg siden, snarere tvert om. Gjennom selskapskontroller av IKSene har undersøkelser av hhv. selvkostdelen av virksomheten og den eventuelle næringsrettede delen av selskapet hatt stort fokus. IKSene som også driver virksomhet i et marked har skilt dette ut i eget aksjeselskap. Mellom morselskapet og aksjeselskapet er det inngått tjenesteavtaler på markedsmessige vilkår. Hensynet til forbud mot kryssubsidiering har vært og er styrende også for å sikre fullt ut transparente transaksjoner innenfor selvkostregimet i et IKS. At kommunene som eiere over lengre tid har arbeidet systematisk

etter kontroll og tilsynsforordningen i kommuneloven og allerede har tatt viktige grep er over hode ikke omtalt i høringsnotatet. Hå kommune stiller seg undrende til at så sentrale deler av underlaget for lovendringen ikke er belyst i departementets høringsforordning.

Av høringsforordningen fremgår at det gis 1 år til selskapene for å omstille seg. Innenfor denne tidsrammen forutsettes at alle selskapene får refinansiert sin eksisterende låneportefølge, kommunene får behandlet på ny sakene om garantistillelse der det tillates og samtidig må egenkapitalen i det enkelte selskap refinansieres for å være i samsvar med kravene om forsvarlig egenkapital jfr. forordningen om at et IKS kan gå konkurs.

For kommunene på Nord-Jæren er kjernevirksomheten til 5 av 8 IKS lovpålagte oppgaver som vann og avløp, renovasjon, brann- og redning, feiing, kommunerevisjon og arkivdeponi.

De tre andre som er regionalt operaselskap og regionale idrettsanlegg som etter særlovgivningen innen for disse områdene er organisert felles i IKSer.

Til sammen har IKSe en låneramme på opp mot kr 6 milliarder i henhold til selskapsavtalene. Å skulle refinansiere eksisterende låneportefølge på over 2 milliarder vil bety økte avgifter og gebyrer for innbyggerne og økte utgifter for tjenestekjøpet for kommunene. Garantistillelse kan fortsatt gis fra kommunene for den delen som gjelder selvkostregimet, men med omfanget av det som må refinansieres og med forordningen om at et IKS kan gå konkurs er det grunn til å påregne at finansutgiftene for IKSe øker vesentlig. Den største aktøren IVAR IKS har pr d.d. en låneportefølge på kr 1,7 milliarder som skal refinansieres på 1 år. Over 1,3 milliarder er lån i Kommunalbanken. Et sentralt spørsmål er hvordan IVAR IKS kan få løst sitt refinansieringsbehov? Vil staten ruste opp Kommunalbanken til å håndtere dette ?

Kravet om forsvarlig egenkapital i hvert enkelt selskap får vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. Ny egenkapital må finansieres opp på toppen av allerede nylig vedtatte handlings- og økonomiplaner for 2015-2018. Felles for alle kommunene på Nord-Jæren er høye investeringsbudsjett som følge av kapasitetsbehovet innenfor barnehage, grunnskolen, pleie og omsorg, håndtering av folketallsveksten innenfor øvrige lovpålagte oppgaver. Samtidig er driftsmarginene presset og skatteinntekten fremover er beheftet med usikkerhet som følge av endringer i olje- og gass sektoren.

På denne bakgrunnen mener Hå kommune at lovendringsforordningen primært må trekkes. Velger departementet allikevel å opprettholde forordningen, foreslås at eksisterende lån og finansiering i IKS løper uendret og at kravet om nye lån omfattes av endringen. Virkningen av lovendringen må utsettes minst 4 år. Det er mer naturlig at endringer i IKS-loven innføres etter at prosessen om kommunereformen er fullført og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er lagt på plass. I mellomperioden vil Hå kommune opprettholde sitt arbeid som eier av IKSe og aktivt gjennom selskapskontroller påse at det føres kontroll og tilsyn med selskapene slik at skillet mellom selvkostvirksomhet og næringsvirksomhet i IKS holdes adskilt, uten kryssubsidiering eller andre forhold som er i konflikt med konkurranse på like vilkår slik EØS-avtalen legger til grunn.

Med helsing
Hå kommune

Harald Berglie

økonomisjef

Telefon: 51 79 30 14

Dokumentet er elektronisk godkjent og treng ikkje signatur

Andre mottakere:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Hå kommune

Saksnummer	Utval	Vedtaksdato
006/15	Formannskapet	10.02.2015

Saksbehandlar: Harald Berglie
Sak - journalpost: 14/1965 - 15/3111

Høringsuttalelse - Forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS)

Rådmannen si innstilling:

Hå kommune avgir høringsuttalelse til forslaget om endringer i IKS loven som vist i punkt 5 i dette saksforelegget.

10.02.2015 Formannskapet

Rådmannen si innstilling blei samrøystes vedtatt.

FS- 006/15 Vedtak:

Hå kommune avgir høringsuttalelse til forslaget om endringer i IKS loven som vist i punkt 5 i dette saksforelegget.

1. Saken gjelder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet i har i brev av 5.11.2014 sendt på høring forslag om endringer i IKS loven. Bakgrunnen for endringene er EØS-avtalens regler om offentlig støtte. For å sikre bedre samsvar mellom IKS-loven og EØS-avtalens regler foreslår departementet å endre IKS-lovens bestemmelser om ubegrenset deltakeransvar til begrenset ansvar og det åpnes videre for at et IKS kan tas under ordinær konkursbehandling. Som følge av disse endringsforslagene foreslås også nye regler i IKS-loven om krav til selskapskapitalen og lovfestet krav om forsvarlig egenkapital. Det foreslås også nye regler som skal styrke vernet om kreditorer som følge av at det ubegrensede ansvaret fjernes.

Departementet foreslår en overgangsperiode på 1 år.

Når det gjelder konsekvenser for annet lovverk, foreslås det tilpasninger i Foretaksloven og en presisering i Aksjeloven. Av høringsdokumentet fremgår ingen endringer i Kommuneloven med forskrifter.

Høringsfristen er satt til 5.2.2015. Det er avklart med departementet at Hå kommunes uttalelse kan innsendes etter møtet 10.02.

Rådmennene har i arbeidet med denne høringen gitt den administrative eierskapsgruppen oppgaven med å utrede saken. I denne saken legger rådmannen frem sitt forslag til høringsuttalelse.

2. Innholdet i forslagene til lovendringer

1. Gjeldende lov om interkommunale selskap

Med grunnlag i høringsdokumentene blir det i det følgende redegjort for ansvarsordningen i gjeldende IKS-lov (2.1.), en kort sammenfatning av innholdet i statsstøttereglene i EØS-avtalen (2.2.), samt en oppsummering av departementets vurderinger av behovet for endringer i IKS-loven (2.3.).

I vedlegg 1A følger en detaljert informasjon om innholdet i hvert av punktene i statsstøttereglene som denne saken omhandler. I vedlegg 1B følger utdrag fra KMD sitt høringsnotat. Hele høringsnotatet finnes elektronisk på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmeside, høringer.

1. Gjeldende lov om interkommunale selskap

IKS-loven trådte i kraft 1. januar 2000. Med IKS menes et selskap med mer enn én deltaker og hvor deltakerne bare kan være kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Et IKS utgjør et selvstendig rettssubjekt som er rettslig og økonomisk adskilt fra deltakerkommunene. Det er registrert 261 interkommunale selskap (IKS). I Stavanger-regionen er det pr d.d. 9 IKSer. 5 av selskapene er etablert for å drive lovpålagte oppgaver som kommunene har ansvar for, mens 3 andre er etablert som IKSer bl.a. som følge av reglene i annet lovverk om krav til felles organisering for å være i posisjon til statlige tilskudd. De IKsene som i dag også driver næringsvirksomhet slik som IVAR og Renovasjonen har skilt ut denne virksomheten i egne aksjeselskap.

Deltakerne i et IKS har et ubegrenset ansvar for selskapsforpliktelsene som svarer til deltakernes eierandeler, jf. IKS-loven § 3. Dette innebærer at deltakerne hefter ubegrenset for en bestemt andel av selskapets samlede gjeld til enhver tid. Av dette følger at en selskapskreditor må først gjøre sitt krav gjeldende mot selskapet. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager fra

påkrav, kan kreditor kreve deltakerne direkte for de respektive andelene av forpliktelsen. Det følger av lovens § 36 at deltakerne er ansvarlige overfor kreditorene ved en eventuell oppløsning av selskapet, under forutsetning av at det ikke finnes dekning for forpliktelsene i selskapsmidlene. Begrunnelsen for dette har vært at deltakerne ikke skal kunne fri seg fra sitt deltakeransvar ved å avvikle selskapet.

Etter IKS-loven § 23 er selskapet beskyttet mot å gå konkurs. Begrunnelsen for dette er bl.a. at dette svarer til konkursforbudet som gjelder for kommuner etter kommuneloven § 55, og at adgangen til selskapskonkurs ikke har noen reell hensikt, da det ubegrensede deltakeransvaret likevel sikrer at kreditor får dekket sine fordringer. Konsekvensen av ubegrenset deltakeransvar i kombinasjon med konkursforbudet, er at det innebærer liten eller ingen risiko å yte lån til IKS. I realiteten kan ordningen utgjøre en kommunal garanti for selskapsforpliktelsene. IVAR IKS er det IKSet som har høyeste låneportefølge av IKSe som kommunene i Stavanger-regionen er deltakere i pr d.d. Ved utgangen av 2014 utgjør selskapets låneportefølge vel kr 1,7 milliarder og over 75% er lån i Kommunalbanken.

2.2 Statsstøttereglene i EØS-avtalen

EØS-avtalens artikkel 61 oppstiller forbud mot offentlig støtte. Begrunnelsen er at økonomisk støtte fra staten, fylkeskommuner og kommuner kan bedre konkurransevnen til virksomheter som får slik støtte og dermed kan det medføre en konkurransevridning i et marked. Det er oppstilt en rekke vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal anses som offentlig støtte i EØS-rettslig forstand. I vedlegg 1A er gitt en nærmere redegjørelse for hvert av kriteriene. Nedenfor er kriteriene listet opp:

EØS-avtalens art. 61 – vilkårene	Kriterier - oppfylt for å ansees som offentlig støtte
Tiltaket innebærer en økonomisk fordel for mottakeren	Fordelskriteriet
Støtten må være gitt av det offentlige eller av offentlige midler i enhver form	Statsmidler
Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer/tjenester	Selektivitet
Mottaker av støtte må drive økonomisk aktivitet	Foretaksbegrepet
Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen	Konkurransevridningskriteriet
Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene	Samhandleskriteriet

Dersom samtlige av de forannevnte vilkårene er oppfylt omfattes støtten av forbudet i artikkel 61 (1). De generelle vilkårene for hva slags støtte som kan tillates finnes i EØS-avtalen artikkel 61 (2) og (3). Det er f.eks. anledning til å gi såkalt horisontal støtte, dvs. støtte til f.eks. forskning, utvikling og innovasjon. Det er videre anledning til å yte såkalt bagatellmessig støtte, som innebærer at det offentlige kan tildele støtte til et foretak på opp til 200 000 euro i en periode på tre regnskapsår.

1. KMDs vurdering av behovet for endringer i IKS-loven

Forholdet mellom IKS-loven og reglene om statsstøtte i EØS-avtalen ble drøftet i lovens forarbeider. Statsstøttereglene ble da vurdert ut ifra ESAs gjeldende retningslinjer, og departementet konkluderte med at disse retningslinjene ikke var til hinder for en ubegrenset ansvarsform. ESA ga i 2001 (etter at loven trådte kraft) ut nye og tydeligere retningslinjer for statsstøttereglenes anvendelse for statlige garantier (revidert i 2008). De nye retningslinjene ga en klarere beskrivelse av hvilke offentlige garantier som anses å utgjøre offentlig støtte etter EØS-avtalen art. 61 (1).

ESA stilte i 2004 spørsmål til norske myndigheter om ansvarsreglene i IKS-loven rammes av forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalen art. 61 (1). Dvs. om lovens ubegrensede ansvarsform i kombinasjon med konkursforbudet i realiteten innebærer en ulovlig offentlig garanti som dekker samtlige av forpliktelsene til IKS. Ifølge KMD antydte ESA at den implisitte garantiordningen innebærer ulovlig offentlig støtte og derfor bør avskaffes.

Statsforetaksloven hadde en tilsvarende ansvarsordning fram til 2003. ESA slo i 2001 fast at ansvarsordningen var i strid med statsstøttereglene og påla derfor norske myndigheter å foreta nødvendige lovendringer. ESA har de siste årene også behandlet en rekke klagesaker om ulovlig offentlig støtte knyttet til kommunal virksomhet. Departementet mener at sakene illustrerer at økonomisk aktivitet i kommunal sektor må utøves innenfor og organiseres iht. rammene EØS-avtalen setter, og at statsstøtteproblematikk er et aktuelt tema for kommunal sektor.

I høringsnotatet blir det foretatt en vurdering av IKS-lovens ansvarsform opp mot vilkårene i EØS-avtalen art. 61 (1) (se vedlegg 1A med sammenfatning av KMD sine vurderinger av kriteriene). Departementet er av den oppfatning at IKS-lovens ansvarsordning i realiteten innebærer en kommunal garanti, som blant annet medfører at IKS kan oppnå mer fordelaktige lån i markedet enn konkurrerende aktører som er organisert på en annen måte. På bakgrunn av vurderinger opp mot de enkelte kriteriene kommer KMD frem til at IKS leverer varer og tjenester i et marked som er gjenstand for handel mellom EØS-landene. Dermed vil IKS-lovens ansvarsordning kunne vri konkurransen og følgelig være omfattet av statsstøtteforbudet i EØS-avtalen art. 61(1).

KMD anser det derfor som nødvendig å foreta endringer i ansvarsordningen i IKS-loven. Uavhengig av statsstøttereglene anser KMD det som viktig å sikre mest mulig like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører i et marked.

2. Departementets forslag til endringer i IKS-loven

I det følgende blir det redegjort for de foreslåtte lovendringer, som i følge KMD vil fjerne motstriden mellom IKS-loven og EØS-avtalens regler om offentlig støtte. KMD anser det som nødvendig å innføre begrenset ansvar og oppheve konkursforbudet. Dette vil gjøre det mer risikabelt for kreditor å yte lån til IKS. Den økte risikoen foreslås kompensert gjennom nye regler som styrker kreditorvernet. Et styrket kreditorvern sikres gjennom regler knyttet til kapitalforholdene i IKS, herunder krav om at IKS skal ha en forsvarlig egenkapital og formelle prosedyrer for forhøyelse eller nedsetting av innskuddskapitalen. De aktuelle endringene innebærer en tilnærming til aksjeloven. I høringsnotatet (vedlegg 1B) gis det en nærmere redegjørelse for de foreslåtte endringene.

2.4.1 Endringer i bestemmelsene om deltakeransvar og konkurs

KMD foreslår å **endre § 3 Deltakeransvar** slik at det innføres begrenset ansvar for deltakerne. Dette innebærer at deltakerne ikke lenger kan kreves direkte for gjeld eller andre forpliktelser som et IKS har pådratt seg. Deltakernes ansvar for selskapets gjeld vil være begrenset til det innskuddet deltakerne har skutt inn i selskapet, og beslagsretten for selskapets kreditorer vil være begrenset til selskapets eiendeler. Kreditor kan etter lovforslaget kun forholde seg til IKSet for å få fordringer dekket, og kan ikke lenger kreve de enkelte deltakerne direkte for en andel av forpliktelsen, dersom midlene i selskapet ikke gir dekning for fordringene. Denne ansvarsordningen vil svare til aksjeloven § 1-2 første ledd og statsforetaksloven § 4 a første punktum.

KMD foreslår videre å **oppheve bestemmelse i § 23 Utlegg, arrest og konkurs mv.** om at det ikke kan åpnes gjeldsforhandling eller konkurs. Når det innføres begrenset ansvar, taler hensynet til kreditor for at det skal kunne være adgang til å forfølge fordringer ved ordinær gjeldsforhandling eller konkurs etter lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs. KMD foreslår også **endringer i § 36 Deltakernes ansvar etter avvikling.** Den nye bestemmelsen i § 36 vil fortsatt innebære at kreditorer først skal søke dekning for det gjenstående i selskapets eiendeler, dersom det er avsatt midler til dette. Dersom kreditor ikke får dekket sitt tilgodehavende i selskapets eiendeler, kan kreditor kun kreve den enkelte deltakeren for inntil verdien av det denne eventuelt har fått ved avviklingen av selskapet. For en kreditor som ikke har fått full dekning for sine fordringer, hefter imidlertid avviklingsstyrets medlemmer solidarisk og uten begrensning, dersom det ikke godtgjøres at disse har opptrådt med tilbørlig aktsomhet.

2.4.2 Endringer i bestemmelser om innskudd, utbytte og kapitalforhold

KMD foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse om at deltakerne ikke plikter å gjøre innskudd i selskapet i større utstrekning enn det som følger av selskapsavtalen. KMD foreslår **at § 5 Deltakernes innskuddsplikt utformes** slik at innskuddsplikten også gjelder overfor selskapets evt. konkursbo. KMD anser det som naturlig at innskuddsplikten forfaller samtidig med registrering av selskapet, eller av nye deltakere, i Foretaksregisteret. KMD foreslår i tillegg at det fastslås at innskuddet kan bestå av andre formuesverdier eller realverdier enn penger, samt at det skal bekreftes av revisor.

KMD foreslår en **ny bestemmelse i § 5 a Krav om forsvarlig egenkapital**, som tilsier at selskapet til enhver tid skal ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten. Egenkapitalen defineres som nettoformue (differansen mellom eiendeler (innskudd og aktiva) og gjeld). Det er primært styret som må ta stilling til hva som er en forsvarlig egenkapital, dvs. foreta en løpende vurdering av om selskapets kapitalgrunnlag og økonomiske stilling er forsvarlig. Nivået vil variere mellom selskap ut fra deres størrelse og virksomhet. Vurderingen skal være saklig begrunnet og basert på de reelle regnskapsmessige verdiene. KMD foreslår å **lovfeste i ny § 5 a annet ledd** at styret i et IKS skal pålegges en handleplikt dersom egenkapitalen blir for lav, ut ifra hensynet til kreditorer og at IKS ikke skal kunne drive sin virksomhet for kreditors regning. Når styret skal ha en slik handleplikt, mener KMD at styret også bør ha en plikt til å foreslå oppløsning av selskapet, dersom det ikke kan foreslå tiltak som bidrar til at egenkapitalen blir forsvarlig.

KMD anser det videre som formålstjenlig å lovfeste formelle rutiner knyttet til forhøyelse og

nedsetting av innskuddskapitalen og utdeling av selskapsmidler. KMD foreslår en **ny bestemmelse i § 5 b om at innskuddskapitalen** kan forhøyes ved at deltakerne innbetaler ny kapital. Det legges ikke opp til at et selskapsorgan skal ha endelig myndighet til å kunne binde deltakerne mht. økonomiske disposisjoner. Denne kompetansen vil tilligge kommunestyrene. KMD foreslår at beslutningen om forhøyelse av innskuddskapitalen ved nyinnbetaling, skal være betinget av en endring av selskapsavtalen etter § 4 (innskuddet kan være i andre verdier enn penger). Beslutningen i kommunestyret bør likevel bygge på en vurdering fra representantskapet som sitter nærmere den daglige driften, og har et bedre grunnlag for å fastslå behovet for og ta initiativ til kapitalforhøyelse. Ved at kommunestyrene må godkjenne representantskapets beslutning om forhøyelse av innskuddskapitalen etter § 5 b for at den skal bli juridisk bindende, sikres den politisk og folkevalgte kontrollen.

KMD foreslår en **ny bestemmelse i § 5 c om forhøyelse av innskuddskapitalen uten nyinnbetaling**. Beslutningen om forhøyelse av innskuddskapitalen uten innbetaling av ny kapital fra deltakerne vil kunne fattes av representantskapet. Siden innskuddene vil øke den samlede innskuddskapitalen i selskapet, vil det imidlertid være nødvendig med en endring av selskapsavtalen, jf. § 4. Dette innebærer at representantskapets beslutning om forhøyelse av innskuddskapitalen etter § 5 c må vedtas i de enkelte eierkommunenes kommunestyre for å bli juridisk bindende.

KMD foreslår videre en **ny bestemmelse i § 5 d om nedsetting av innskuddskapitalen** som gir representantskapet adgang til å treffe beslutning om nedsetting av selskapets innskuddskapital. KMD mener IKS bør ha mulighet til å sette ned innskuddskapitalen for å kunne anvende disse midlene på andre formål. KMD foreslår at reglene i aksjeloven §§ 12-4 til 12-6 om melding til foretaksregisteret, ikrafttredelse av nedsettingen og eventuelt kreditorvarsel skal gjelde tilsvarende. Siden den samlede innskuddskapitalen skal fremgå av selskapsavtalen må representantskapets beslutning godkjennes av kommunestyrene for å bli juridisk bindende. I aksjeloven § 12-1 nr. 1 angis det tre mulige formål for hva nedsettingsbeløpet kan anvendes til, herunder dekning av tap som ikke kan dekkes på annen måte, tilbakebetaling til deltakerne og overføring til fond, som KMD mener også bør gjelde for IKS.

KMD foreslår også en **ny bestemmelse i § 5 e om utbytte/utdelinger og at gjeldende § 29 utdelinger oppheves**. KMD mener det er behov for nærmere regler om adgangen til å foreta utdeling av selskapets midler eller gi utbytte til deltakerne. Dette er begrunnet både i hensynet til selskapet selv og dets kreditorer. KMD foreslår at det skal fastslås i § 5 e at utdelinger som ikke skjer ved nedsettelse av innskuddskapitalen eller oppløsning av selskapet, bare kan foretas som utbytte. KMD foreslår videre at utbytteadgangen skal avgrenses i forhold til størrelsen på selskapets nettoformue, og i samsvar med forsiktig og god regnskapsskikk. Etter gjeldende § 29 er det representantskapet, som etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, og etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt, som har myndighet til å beslutte utdeling av selskapets midler. Denne beslutningsprosedyren og myndigheten foreslås videreført. Beslutning om utbytte trenger ikke godkjenning i kommunestyrene.

2.4.3 Øvrige endringer i IKS-loven

KMD foreslår at det begrensede deltakeransvaret skal gå frem av **§ 1 Lovens virkeområde**. Videre at det presiseres i § 1 at selskapet skal betegnes som et IKS i vedtektene og at det skal være registrert som IKS i Foretaksregisteret. I gjeldende **§ 4 Selskapsavtalen, tredje ledd nr. 1-9** framgår hvilke opplysninger som skal angis i selskapsavtalen. KMD foreslår at det i tillegg skal fremgå at selskapet skal være et IKS. Det foreslås også andre mindre justeringer i ordlyden i de øvrige bestemmelsene i § 4.

Styrets myndighet og ansvar reguleres i **§ 13 Styrets myndighet**. Begrenset ansvar i kombinasjon med at det åpnes opp for konkursbehandling, fordrer at det presiseres at det kun er styret som kan fremsette begjæring om gjeldsforhandling eller konkursbehandling. Styret er nærmest til å vurdere

hvorvidt det vil være nødvendig å foreta slikt grep, og bør derfor ha denne kompetansen, jf. også aksjeloven § 6-18. Styret skal representere IKS under konkursbehandling, hvilket samsvarer med prinsippet om styret som representant for selskapet utad, jf. IKS-loven § 16 og aksjelovene § 6-30.

På bakgrunn av at konkursforbudet i § 23 foreslås opphevet, må det gjøres endringer i **gjeldende § 24 Betalingsvansker andre ledd** om karantenetid for tvangssalg eller tvangsrealisasjon ved betalingsvansker for IKS. Når det innføres et begrenset ansvar må kreditorene ha samme mulighet til å foreta rettslige skritt overfor IKS som overfor andre selskaper. KMD foreslår nåværende § 24 annet ledd opphevet. Dette medfører at dersom betalingsvansker etter § 24 første ledd oppstår, vil det IKSet ikke lenger være beskyttet mot tvangssalg av selskapets eiendeler for å dekke de forfalte forpliktelsene. Det legges til grunn at reglene om egenkapital bidrar til at det er liten sannsynlighet for at det vil oppstå mange situasjoner med behov for tvangssalg eller tvangsrealisasjon. KMD mener at det bør presiseres i **§ 26 Eierskifte** at beslutning om eierskifte bør skje i henhold til reglene om endring av selskapsavtalen i § 4. Dette vil være en presisering av behovet for forankring hos eierne.

§ 30 Uttreden femte ledd fastslår at selskapet har et krav på den uttredende deltakeren dersom dennes andel har negativ verdi. Det legges til grunn at det med begrenset ansvar ikke vil oppstå slike situasjoner, og det foreslås derfor at gjeldende § 30 femte ledd oppheves. Med begrenset ansvar vil deltakeren kun hefte for selskapets forpliktelser inntil verdien av sitt innskudd. KMD foreslår derfor at § 30 sjette ledd oppheves. KMD foreslår videre å lovfeste i nytt § 30 femte ledd at dersom det ved uttreden ikke er full dekning for gjenværende innskudd, reduseres utløsningssummen til tilsvarende det beløp som trengs til å sikre full dekning, jf. § 5 d annet ledd. KMD foreslår at det tas inn i **§ 31 Utelukkelse** en henvisning til § 30 nytt femte ledd andre punktum. Deltakeren som utelukkes jf. § 31 kan ved manglende dekning således risikere å tape inntil hele sitt innskudd. KMD foreslår videre at nåværende tredje ledd tredje punktum om tilfeller med andelens negative verdi oppheves.

2.4.4 Overgangsregler

Forslaget om å innføre ubegrenset ansvar gir et behov for overgangsbestemmelser som regulerer hva som skal skje med eksisterende forpliktelser. Det siktes her først og fremst til låneavtaler. IKS kan også ha andre forpliktelser som samarbeidsavtaler, leveranseavtaler, leasingkontrakter, varekreditter, leiekontrakter, arbeidsavtaler mv. Overgangsordningen vil ikke omfatte disse forpliktelsene.

KMD foreslår at det ubegrensede ansvaret videreføres for eksisterende låneavtaler i en overgangsperiode på ett år etter at endringene i IKS-loven trer i kraft. Når denne overgangsperioden utløper, vil også de eksisterende låneavtalene være omfattet av lovens nye regler om ansvarsbegrensning. Fra dette tidspunktet hefter ikke lenger deltakerne i IKS ubegrenset for den forpliktelsen avtalen innebærer. Kreditorene vil trolig innen utløpet av overgangsperioden ta initiativ til reforhandling av avtalene for å oppnå bedre vilkår som kompensasjon for den økte usikkerhet som begrenset ansvar innebærer. Retten for kreditorene til å kreve reforhandling eller opphør av avtalene, vil som utgangspunkt måtte avgjøres ut fra hva som er regulert i den enkelte (låne)avtale. Opphør av ubegrenset ansvar innebærer at risikoen for tap øker for kreditor, og det antas at dette i mange tilfeller kan være grunnlag for å kunne kreve avtalen reforhandlet. KMD legger til grunn at **en overgangsperiode på ett år vil være tilstrekkelig for partene** til evt. å komme frem til nye lånevilkår basert på markedspris.

3. Prosessen om utforming av høringsuttalelse

Lovendringene har vesentlige konsekvenser både for kommunene og selskapene. Rogaland Revisjon IKS arrangerte den 14.1.2015 en samling med IKSene i Stavanger-regionen hvor virkninger ble

drøftet. Videre har KS Bedrift engasjert seg og det ble den 16.1.2015 arrangert et møte hvor både departementet, en rekke selskaper, Kommunalbanken (se vedlegg 6) og kommuner deltok. Representant fra den administrative eierskapsgruppen har deltatt i begge møtene.

IKSene IVAR, Rogaland brann og redning, Renovasjonen og Rogaland Revisjon har alle avgitt sine høringsuttalelser. Disse følger saken som trykte vedlegg (se vedlegg 2-5).

4. Rådmannens vurdering

Departementet sin hovedbegrunnelse for å fremme endringsforslagene er EØS avtalens regler om offentlig støtte og avtalens regler om like konkurransevilkår mellom IKSene og andre aktører som driver næring og opptre i det samme markedet. Det blir videre vist til endringene som er gjort for statsforetakene.

Rådmannen stiller seg undrende til forslagene som fremmes og mener konsekvensene dette har både for kommunene og selskapene ikke er tilstrekkelig belyst. Særlig gjelder dette de økonomiske virkningene disse kan ha for kommunene og innbyggerne.

Det vesentlige forholdet i saken er EØS-avtalens regler om konkurranse på like vilkår. Med kommunenes ubegrensede ansvar for IKSene sine økonomiske forpliktelser fremholdes dette å være strid med reglene om offentlig støtte. Denne problemstillingen var fremme allerede ved etableringen av IKS-loven og rådmannen kan vanskelig se at denne problemstillingen har endret seg siden, snarere tvert om. Gjennom utførte selskapskontroller av IKSene har undersøkelser av hhv. selvkostdelen av virksomheten og den eventuelle næringsrettede delen av selskapet hatt stort fokus. IKSene som også driver virksomt i et marked har skilt dette ut i eget aksjeselskap og mellom morselskapet og aksjeselskapet er det inngått tjenesteavtaler på markedsmessige vilkår. Hensynet til forbud mot kryssubsidiering har vært og er styrende for dette for også å sikre fullt ut transparente transaksjoner innenfor selvkostregimet i et IKS.

At kommunene på denne måten over lengre tid har arbeidet systematisk etter kontroll og tilsynsforordningen i kommuneloven og allerede har tatt viktige grep er over hode ikke omtalt i høringsnotatet. Rådmannen er stiller seg undrende til at så sentrale deler av underlaget for loveendringen ikke er belyst i departementets høringsforslag.

De 8 samarbeidende kommunene og fylkeskommunen i Stavanger-regionen har pr d.d. følgende IKS og med disse oppgavene lagt til selskapene:

Selskapets navn	Lovpålagt kom. tjeneste	Næringsvirksomhet
IVAR	Levering av vann og henting av avløpsvann, avfallshåndtering	IVAR Næring AS

Renovasjonen	Egenregi AS Innhenting av husholdningsavfall	Næring AS - Innhenting av næringsavfall
Rogaland brann og redning	Brann og redningstjen inkl. feiing, skjenkekontroll og miljørettet helsevern	Pr d.d. ingen Kan opprette datterselskap AS for Senter for samfunnssikkerhet
Rogaland Revisjon	Regnskapsrevisjon, kontroll og tilsyn	Kan delta i enkeltkonkurranse med andre, jfr reglene
Interkom. Arkiv Stvg. kom har Byarkiv	Arkiv og oppbevaring, tilrettelagt for forskning og historisk arbeid	Pr d.d. ingen

Selskapets navn	Andre IKSer	Næringsvirksomhet
Folkehallene (2 IKSer)	Oppføre, eie og drive 3 regionale idrettsanlegg	Pr d.d. ingen
Opera Rogaland	Regionalt operaselskap	Pr d.d. ingen
Stavanger Konserthus	Oppføre, eie og drive konserthuset (fylkeskom, Stvg)	Pr d.d. ingen

5 av IKSene driver lovpålagte oppgaver som kommunene har organisert felles i IKS.

Tjenester som kjøpes fra disse er foruten særlovgivningen for det enkelte området, regulert i selskapsavtalen for det enkelte IKS og videre i tjenesteaftalene. Utgiftene for kommunen inngår således i gebyrer og avgifter som fastsettes årlig av by-/kommunestyrene i handlings- og økonomiplanene. Næringsvirksomheten som disse IKS driver bygger opp om selskapets kjernevirksomhet, men er skilt ut i egne datterselskaper (ASer) som driver på like vilkår som andre aktører i markedet. Kommunenes prorata ansvar mht låneopptak i selskapene er knyttet til selvkostdriften og de lovpålagte oppgavene.

De 2 IKSene som omfatter Folkehallene er ikke lovpålagte oppgaver. Valget av IKS formen følger av kravene som blir stilt til godkjenning av regionale anlegg i annet lovverk og gevinsten ved å organisere disse felles, jfr kravene om kostnadseffektivitet.

Tilsvarende gjelder også for opprettelsen av Opera Rogaland IKS som kommunene Sandnes og Stavanger står bak. For at et regionalt operaselskap skal kunne etableres må det stå flere bak.

Endringsforslaget – fra ubegrenset til begrenset ansvar og lovfestet krav om forsvarlig egenkapital

Av høringsforslaget fremgår at det gis 1 år til selskapene for å omstille seg. Innenfor denne tidsrammen forutsettes da at alle selskapene får refinansiert sin eksisterende låneportefølge,

kommunene får behandlet på ny sakene om garantistillelse der det tillates og samtidig må egenkapitalen i det enkelte selskap refinansieres for å være i samsvar med kravene om forsvarlig egenkapital jfr. forslaget om at et IKS kan gå konkurs.

IVAR IKS har pr 31.12.2014 en låneportefølje på kr 1,795 milliarder hvorav kr 1,356 milliarder er lån tatt opp i Kommunalbanken, resterende andel er tatt opp i Kommunekreditt.

Renovasjonen IKS har langsiktig gjeld på vel 30 millioner i form av leasingavtaler transportmidler. I godkjente selskapsavtaler har IVAR IKS en øvre låneramme på kr 5 milliarder, IKS Renovasjonen kr 25 millioner og tilsvarende ramme har IKS Rogaland brann og redning.

Med en refinansiering av inngått lån på de betingelser som endringsforslagene medfører må det påregnes at betingelsene endres. Kommunalbanken har grovt anslått at det kan bety økte finansutgifter for et selskap i størrelsesorden 1,4%. Økte utgifter til finansiering av lån innenfor selvkostregimet i IKSene betyr økte avgifter for innbyggerne.

Egenkapitalen i selskapene må tilsvarende styrkes. Selvkostfondene er lovregulerte mht bruk. Å skulle finansiere opp IKSene med en forsvarlig egenkapital som sikrer selskapet nødvendig soliditet overfor kredittinstitusjoner og event. kreditorer gitt en konkurssituasjon er svært krevende økonomisk for kommunene å få til i løpet av et år, hensyntatt nylig vedtatt handlings- og økonomiplan med prioriteringer av høyt investeringsnivå og stramme driftsmarginer. Kommunene kan fortsatt stille garantier overfor IKSene, når dette ikke knytter seg til næringsvirksomhet eller annen virksomhet som drives i et marked.

Det innebærer at det må gjennomføres et arbeid sammen med hvert selskap der hvert prosjekt gjennomgås og garantivurderingen foretas konkret ift prosjektet. Kommunenes vedtak skal deretter godkjennes av fylkesmannen som skal foreta sin vurdering på selvstendig grunnlag opp mot lovverket før garantien kan stilles. Om disse reglene blir endret som følge av kommunelovutvalgets arbeid er pr d.d. ikke kjent.

Rådmannens samlede vurdering er at dette lovendringsforslaget er lite gjennomarbeidet både med hensyn til økonomiske virkninger og gjennomføring. De økonomiske virkningene for kommunesektoren krever en grundig utredning og i tillegg er det behov for å se virkningene både opp mot kommunelovutvalgets arbeid og pågående arbeid med kommunestrukturen. IKS som en måte å organisere lovpålagte oppgaver på er pr d.d. et virkemiddel kommunesektoren har. Innstramning i sektorens muligheter til å organisere oppgaveløsningen på må inngå som en del av reformarbeidet og ikke som et enkeltstående lovendringsforslag slik det her legges opp til. Rådmannen har i denne forbindelsen også merket seg at forslaget om å avvikle samkommunemodellen i kommuneloven er lagt ut på høring. Dette skaper usikkerhet og en uoversiktlig situasjon, også for kommunereformarbeidet. Å se på hele organiseringen av kommunens 4 roller er nettopp det som nå utredes lokalet, og herunder er også selskapsorganiseringen en del av arbeidet. Det vil både for selskapene og kommunene være uheldig og lite økonomisk gunstig å på kort sikt foreta så store omlegginger slik det her legges opp til, før kommunene har fått fullført sitt utredningsarbeid.

Rådmannen tilrår at det avgis følgende høringsuttalelse:

5. Høringsuttalelse – endringer i lov om interkommunale selskaper

Hå kommunes samlede vurdering er at lovendringsforslaget er lite gjennomarbeidet både med hensyn til økonomiske virkninger og gjennomføring av forslagene. De økonomiske virkningene for kommunesektoren krever en grundig utredning. I tillegg er det behov for å se virkningene både opp mot kommunelovutvalgets arbeid og pågående arbeid med kommunestrukturen. IKS som en måte å organisere lovpålagte oppgaver på er pr d.d. et virkemiddel kommunesektoren har. Innstramning i sektorens muligheter til å organisere oppgaveløsningen på må inngå som en del av reformarbeidet og ikke som et enkeltstående lovendringsforslag slik det her legges opp til.

Det vesentlige forholdet i saken er EØS-avtalens regler om konkurranse på like vilkår. Med kommunenes ubegrensede ansvar for IKSene sine økonomiske forpliktelser fremholdes dette å være strid med reglene om offentlig støtte. Denne problemstillingen var fremme allerede ved etableringen av IKS loven og Hå kommune kan vanskelig se at denne problemstillingen har endret seg siden, snarere tvert om. Gjennom selskapskontroller av IKSene har undersøkelser av hhv. selvkostdelen av virksomheten og den eventuelle næringsrettede delen av selskapet hatt stort fokus. IKSene som også driver virksomhet i et marked har skilt dette ut i eget aksjeselskap. Mellom morselskapet og aksjeselskapet er det inngått tjenesteavtaler på markedsmessige vilkår. Hensynet til forbud mot kryssubsidiering har vært og er styrende også for å sikre fullt ut transparente transaksjoner innenfor selvkostregimet i et IKS. At kommunene som eiere over lengre tid har arbeidet systematisk etter kontroll og tilsynsforordningen i kommuneloven og allerede har tatt viktige grep er over hode ikke omtalt i høringsnotatet. Hå kommune stiller seg undrende til at så sentrale deler av underlaget for loveendringen ikke er belyst i departementets høringsforslag.

Av høringsforslaget fremgår at det gis 1 år til selskapene for å omstille seg. Innenfor denne tidsrammen forutsettes at alle selskapene får refinansiert sin eksisterende låneportefølge, kommunene får behandlet på ny sakene om garantistillelse der det tillates og samtidig må egenkapitalen i det enkelte selskap refinansieres for å være i samsvar med kravene om forsvarlig egenkapital jfr. forslaget om at et IKS kan gå konkurs.

For kommunene på Nord-Jæren er kjernevirksomheten til 5 av 8 IKS lovpålagte oppgaver som vann og avløp, renovasjon, brann- og redning, feiing, kommunerevisjon og arkivdeponi.

De tre andre som er regionalt operaselskap og regionale idrettsanlegg som etter særlovgivningen innen for disse områdene er organisert felles i IKSer.

Til sammen har IKSene en låneramme på opp mot kr 6 milliarder i henhold til selskapsavtalene. Å skulle refinansiere eksisterende låneportefølge på over 2 milliarder vil bety økte avgifter og gebyrer for innbyggerne og økte utgifter for tjenestekjøpet for kommunene. Garantistillelse kan fortsatt gis fra kommunene for den delen som gjelder selvkostregimet, men med omfanget av det som må refinansieres og med forslaget om at et IKS kan gå konkurs er det grunn til å påregne at finansutgiftene for IKSene øker vesentlig. Den største aktøren IVAR IKS har pr d.d. en låneportefølje på kr 1,7 milliarder som skal refinansieres på 1 år. Over 1,3 milliarder er lån i Kommunalbanken. Et sentralt spørsmål er hvordan IVAR IKS kan få løst sitt refinansieringsbehov? Vil staten ruste opp Kommunalbanken til å håndtere dette ?

Kravet om forsvarlig egenkapital i hvert enkelt selskap får vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. Ny egenkapital må finansieres opp på toppen av allerede nylig vedtatte handlings- og økonomiplaner for 2015-2018. Felles for alle kommunene på Nord-Jæren er høye investeringsbudsjett som følge av kapasitetsbehovet innenfor barnehage, grunnskolen, pleie og omsorg, håndtering av folketallsveksten innenfor øvrige lovpålagte oppgaver. Samtidig er driftsmarginene presset og skatteinntekten fremover er beheftet med usikkerhet som følge av endringer i olje- og gass sektoren.

På denne bakgrunnen mener Hå kommune at lovendringsforslaget primært må trekkes. Velger departementet allikevel å opprettholde forslaget, foreslås at eksisterende lån og finansiering i IKS løper uendret og at kravet om nye lån omfattes av endringen. Virkningen av lovendringen må utsettes minst 4 år. Det er mer naturlig at endringer i IKS-loven innføres etter at prosessen om kommunereformen er fullført og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er lagt på plass. I mellomperioden vil Hå kommune opprettholde sitt arbeid som eier av IKSene og aktivt gjennom selskapskontroller påse at det føres kontroll og tilsyn med selskapene slik at skillet mellom selvkostvirksomhet og næringsvirksomhet i IKS holdes adskilt, uten krysssubsidiering eller andre forhold som er i konflikt med konkurranse på like vilkår slik EØS-avtalen legger til grunn.

Vedlegg:

Vedlegg 1A: Utdypende om statsstøtteregele og KMD sin s vurderinger vs av IKS-loven

Vedlegg 1B: Utdrag fra KMD høringsnotat kap 1 3 4 6 7 og 8

Vedlegg 2: Uttalelsen fra IVAR IKS

Vedlegg 3: Uttalelsen fra Renovasjonen IKS

Vedlegg 4: Uttalelsen fra Rogaland brann og redning i IKS-loven

Vedlegg 5: Uttalelsen fra Rogaland Revisjon IKS

Vedlegg 6: Kommunalbanken presentasjon 16. jan 2015