

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.:

Vår ref.:
13/65 - 6 / PEDKJE

Dato:
02.02.2015

Høringsuttalelse til forslag til endring i lov om interkommunale selskaper

Bakgrunn

Kommunal og Moderniseringsdepartementet har utarbeidet «Høringsnotat og endringer i Lov om interkommunale selskaper». Høringsfristen er satt til 5. februar.

Departementet legger til grunn at ansvarsordningen som er etablert gjennom Lov om interkommunale selskap, dvs at deltakerne i interkommunale selskap har ubegrenset ansvar og at selskapene ikke kan gå konkurs, medfører liten eller ingen risiko ved å gi selskapene lån. Gjennom dette kan selskapene oppnå en økonomisk fordel som er uberettiget når det gjelder markedsrettet virksomhet. Ordningen kan utgjøre en konkurransevridende offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61.

IVAR IKS er ikke direkte høringsinstans, men forholder seg til Norsk Vann og KS-bedrift i saken.

Om IVAR IKS

IVAR IKS eies av 13 kommuner (Stavanger, Sandnes, Sola, Klepp, Time, Hå, Gjesdal, Randaberg, Kvitsøy, Rennesøy, Finnøy, Strand og Hjelmeland) med et samlet innbyggertall på 320 000. Selskapet har 220 ansatte og en omsetning på ca 550 mill kr.

Den interkommunale vannforsyningen ble etablert allerede i 1959, mens virksomheten innen avløp og avfallsbehandling ble organisert i 1980 årene. IVAR var opprinnelig et § 27-selskap og ble organisert etter IKS-loven i 2001.

Kjernevirksomheten, den såkalte selvkostvirksomheten, er leveranse av drikkevann til eierkommunene, mottak og behandling avløpsvann og mottak og behandling av avfall. Innenfor dette har IVAR IKS også bilaterale avtaler med kommunene. Blant annet utfører IVAR IKS de kommunale drifts-, vedlikeholds- og utbyggingsoppgavene på VAR-sektoren i Kvitsøy, Rennesøy, Finnøy, Strand, Time og Hjelmeland kommune.

IVAR IKS startet evaluering av selskapsformen i 2009. Bakgrunnen for dette var sterk vekst i selskapets aktiviteter og et økende behov for å følge opp muligheter som oppstår i tilknytning til kjernevirksomheten. Etter hvert har IVAR IKS etablert eller blitt deltaker i flere datterselskap / tilknyttede selskap som driver

virksomhet med utgangspunkt i kjernevirksomheten: IVAR Næring AS (100%), SVAR AS (50%), Forus Energigjenvinning KS (44%), Forus Energigjenvinning 2 AS (43%) Stølskraft (50%), Minorga AS (50%), Svaahaia Avfall AS (20%) og Rekom AS (5%). Aktiviteten i disse selskapene er preget av at de ikke er selvkostselskaper og driver større eller mindre grad av næringsvirksomhet. Verdien av andelene i disse selskapene og næringsaktiviteter i IVAR utgjør ca 60 mill kr (2013).

Det er sterkt ønskelig at den økonomiske forvaltningen av disse aktivitetene er transparent og at kryssubsidiering med bruk av midler fra selvkostvirksomheten ikke kan finne sted. Det samme gjelder ivaretagelsen av EØS-regelverket om offentlig støtte. Samtidig er det ønskelig at slik nedstrøms virksomhet får vilkår som kan bidra til verdiskaping og kompetanseutvikling for regionen.

Etter en omfattende utredning der alle viktige økonomiske og juridiske forhold ble utredet, vedtok IVAR IKS å reorganisere selskapet som følger:

- Selvkostvirksomheten skal være kjernevirksomhet og beholdes i IVAR IKS.
- Eierandeler i næringselskaper overføres til IVAR Næring AS.
- Næringsaktiviteter som har vært drevet i regi av IVAR IKS overføres til IVAR Næring AS.
- Nye / Framtidige næringsaktiviteter etableres og drives i regi av IVAR Næring AS eller datterselskaper organisert som AS'er.
- Det er inngått samarbeidsavtale mellom IVAR IKS og IVAR Næring AS. Et bærende prinsipp i disse avtalene er at subsidiering ikke skal finne sted.

Reorganiseringen ble gjennomført 1.1.2014. Den innebærer at selvkostvirksomheten håndteres i IVAR IKS i tråd med IKS-loven, mens all næringsvirksomhet håndteres i tråd med aksjeloven gjennom IVAR Næring AS.

IVAR IKS anser at tiltaket fullt ut svarer til EØS-regelverkets krav angående offentlig støtte samtidig som finanskostnader og gebyr for selvkostområdene fortsatt kan holdes på et moderat nivå.

Begrunnelse og formål

Departementet legger i sitt høringsnotat til grunn at en endring av IKS loven der IKS blir et selskap med begrenset ansvar som kan gå konkurs, vil bidra til bedre samsvar mellom IKS loven og EØS avtalens regler om offentlig støtte. Det fremheves også at det vil kunne bidra til mer like konkurransevilkår mellom interkommunale selskaper og andre aktører som opptrer i det samme markedet. Begrunnelsen er at finansiering av IKS'ene blir dyrere og mer markedsmessig fordi kommunene ikke lenger vil ha ansvar for de lån som et IKS tar opp.

Vi vil peke på at hensynet til EØS lovgivningen og statsstøttereglene var opp til bred debatt den gang loven om interkommunale selskaper ble vedtatt, se således ot. prp. nr 53 (1997-1998) kap. 7. De problemstillingene som nå tas opp i forbindelse med spørsmålet om å endre på ansvaret for IKS selskaper er således ikke nye og ikke vesentlig annerledes enn de var den gang loven ble vedtatt. Som det blir pekt på i utredningen har ESA gitt ut nye retningslinjer for statsstøttereglenes anvendelse for offentlige garantier

etter at IKS loven ble vedtatt. Vi kan imidlertid ikke se at det er gjort vesentlige lovendringer som innebærer et større behov for å gjøre endringer i ansvarsformen nå enn det var før loven ble vedtatt.

Etter vårt syn kan det godt hende at en endring av ansvarsform vil ha den konsekvens som departementet fremhever, men bare for de IKS som driver i et konkurranseutsatt marked. Selskap som IVAR IKS som har organisert seg slik at IKS formen bare er brukt for VAR sektoren (selvkost) vil først og fremst få en helt unødvendig dyrere finansiering, med mindre kommunene kan stille en vederlagsfri garanti for selskapets lån. Denne type garantier er det etter dagens lovgivning restriksjoner på (se nærmere om dette nedenfor).

Vi savner en redegjørelse fra departementet på hvor stort dette problemet er, d.v.s. hvor mange av dagens IKS som driver i et konkurranseutsatt marked. Det er hevet over enhver tvil at en omlegging av selskapsform kan ha til konsekvens at en lang rekke av dagens IKS hvor departementets begrunnelse for lovendringen ikke slår til vil få vanskeligere finansieringsvilkår og dyrere lån. De har bare et sted å hente inn en slik kostnadsøkning og det er hos kundene/abonnentene. Etter vår oppfatning er en slik kostnadsøkning unødvendig og vi foreslår derfor et tosporet system, der kommunene kan velge ansvarsform alt etter om de driver i et konkurranseutsatt marked eller ikke. Dessuten har alle IKS mulighet til å organisere seg på den måten som IVAR IKS har gjort der de har flyttet næringsvirksomheten ut i aksjeselskaper og beholdt VAR selvkostvirksomheten i IKS'et.

Hensyn som taler mot en slik lovendring som foreslått

De hensyn som i sin tid begrunnet en IKS lov med ubegrenset ansvar var mulighetene for kommuner og fylkeskommuner å etablere interkommunale samarbeid for å løse viktige fellesoppgaver. I forarbeidene til dagens lov er det uttalt: «De virksomheter som er i fokus her er de som har mer preg av forretningsmessige hensyn enn av forvaltning og myndighetsutøvelse. Det tas ikke med denne proposisjonen sikte på å tilby organisasjonsformer som er tilpasset offentlig myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet i snever forstand.»

Det er store og viktige samfunnsoppgaver som i dag ivaretas av IKS selskaper hvor det ikke er konflikter ift EØS og statsstøttelovgivning, og hvor det er behov for kommunene å samarbeide på tvers av kommunegrenser. IVAR IKS er et godt eksempel på det med sitt samarbeid mellom 13 kommuner i regionen. Kommunene i denne regionen har altså tatt imot tilbudet som IKS loven ga om å få til et regionalt samarbeid selv om samarbeidet når det gjelder kjernevirksomheten (VAR sektoren) ikke er av vesentlig forretningsmessig art. Topografiske forhold og ressursenes tilgjengelighet er også vært viktige drivere for det etablerte samarbeidet.

Etter vår oppfatning vil en endring slik departementet nå foreslår kunne motvirke slike interkommunale samarbeid. Virksomhet som kunne vært løst interkommunalt kan tenkes tvunget tilbake i kommunene. Lovverket burde i stedet vært utformet slik at det kommunene kan gjøre selv, burde de også kunne gjøre i et interkommunalt samarbeid. Det er vanskelig å se hvorfor et samarbeid mellom to eller flere kommuner skal begrunne begrenset ansvar når kommunen kan utføre det samme selv uten at det blir stilt slike krav. I vårt tilfelle vil interkommunalt samarbeid være nødvendig for å løse VAR-oppgavene uansett framtidig kommunestruktur.

Uten IKS med ubegrenset ansvar blir det ingen selskapsformer med ubegrenset ansvar igjen for kommunene. Kommuner som ønsker å etablere samarbeid ut over kommunegrensene f.eks. på de områder som omfattes av selvkostregimet, må gjøre det gjennom selskap med begrenset ansvar. Det innebærer at finansiering av slike selskap antakelig blir umulig uten garantier fra kommunene. Dette henger bl.a. sammen med at deltakelse i ansvarlige selskaper er forbudt for kommuner.

Avslutningsvis vil vi peke på at finansiering av en rekke oppgaver som ivaretas gjennom IKS vil bli vesentlig dyrere for kundene (forbrukerne) ved en slik omlegging som foreslått, og det kan også medføre problem å få finansiering. Dette er en økning i utgifter som etter vårt syn er unødvendig all den tid den foreslåtte lovendringen rammer virksomheter som helt åpenbart ikke driver en virksomhet som er i strid med EØS regelverket. Vi har valgt å behandle finansiering i et eget avsnitt nedenfor.

Fremtidig finansiering av IKS selskaper

Dersom departementets forslag skulle gå gjennom så innebærer det høyst sannsynlig at finansiering av selskapenes virksomhet blir dyrere. Det er også pekt på som et siktemål i utredningen.

Kommunalbanken er i dag en viktig bidragsyter til finansiering av interkommunal virksomhet. Dersom det skulle bli begrenset ansvar for IKS selskaper og disse kan gå konkurs så forsvinner som utgangspunkt denne muligheten, med mindre det kan gis kommunale garantier. IKS som ikke oppnår slike garantier må søke sin finansiering hos andre kreditt institusjoner. Flere av IKS selskapene har få eller ingen sikkerhetsobjekter med verdi som står i forhold til de lån selskapene har behov for. Kommuneloven § 51, nr 4 inneholder dessuten også et forbud mot at kommuner eller fylkeskommuner pantsetter sine eiendeler. Det kan innebære at det kan være vanskelig for disse å få lån i andre banker med sine krav til kapital og sikkerhet, med mindre virksomheten og selskapet i seg selv oppfattes som «et sikkert utlånsobjekt». Det gjenstår å se hvordan bankene vil håndtere dette.

For et selskap som IVAR IKS kan det være en mulighet å oppnå finansiering enten i kommunalbanken eller andre steder ved å tilby garantier fra deltakerkommunene om den nye ansvarsformen skulle bli vedtatt. Etter kommuneloven § 51 kan en kommune ikke gi garantier til selskaper som driver med næringsvirksomhet. Videre krever garantier til andre enn kommunen selv godkjenning av departementet.

Det er også et poeng at når kommunene eventuelt skal gi garantier vil en stå overfor akkurat de samme problemstillinger i forholdet til EØS regelverket som departementet har pekt på er viktige å unngå. Det er de samme krav til kommunale garantier som det er til virksomhet drevet av kommunene selv, og de samme vurderingene som må gjøres i forhold til statsstøtte m.v. Begrunnelsen for ikke å tillate alternative ansvarsformer når det gjelder IKS selskaper er bl.a. vanskelige grensetilfeller. Slike problemer må en imidlertid håndtere uansett i forbindelse med finansieringen av selskapene.

For IVAR IKS fremstår det som særdeles u hensiktsmessig å bli påført denne type problemer knyttet til fremtidig finansiering av sin kjernevirksomhet. IVAR IKS har nylig fått utvidet sin låneramme av medlemskommunene fra 3 milliard til 5 milliarder kroner. Det sier noe om hvor store økonomiske

investeringer en her snakker om og hvor mye en kostnadsøkning knyttet til finansiering vil bety for virksomheten og innbyggerne.

IVAR IKS sitt forslag: Et tosporet system

Vi har undersøkt og fått bekreftet at det retts teknisk ikke vil være noe problem om det ble etablert et tosporet system. Det vil si at kommunene som ønsker å organisere seg i et samarbeid kan bruke IKS formen, men der en kan velge begrenset eller ubegrenset ansvar alt etter hvilket marked en operer i.

I høringsnotatet har man sett på alternative løsninger til å endre ansvarsreglene i IKS loven, jfr. pkt 4.5. Det er nevnt som en mulighet å beholde dagens ordning for selskaper som «ikke driver økonomisk aktivitet», eller til selskaper «som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning». Felles for departementets innvendinger mot å gjøre slike unntak synes å være de problemer «grensetilfeller» kan medføre.

Grensetilfeller vil imidlertid alltid oppstå uansett hvordan en velger å organisere eventuelle interkommunale samarbeid. F.eks. er det antakelig ikke mulig å løse kommunenes økonomiske utfordringer innen vann og avløpssektoren uten at kommunene har ansvar for lån eller gir garantier for lån som tas opp i denne forbindelse. Uavhengig av hvordan en organiserer et slikt samarbeid om avløp og vann må antakelig kommunene stille garantier for denne type lån, bl.a. fordi det ikke er noe av verdi å pantsette som står i forhold til størrelsen på lånene. Slike garantier vil være undergitt samme vurdering når det gjelder forbudet om statsstøtte i EØS avtalen art 61 (1).

Etter vårt syn er dessuten «grensetilfeller» ikke vanskeligere å løse på dette området enn de for alle andre som må forholde seg til EØS regelverket. Både kommuner og andre offentlige instanser må allerede forholde seg til regelverket. IVAR IKS har tatt konsekvensen av dette og beholdt IKS selskaps formen for den del av vann og avløpssektoren som ikke er konkurranseutsatt.

Avslutning

Som det fremgår ovenfor er en innføring av begrenset ansvar for alle interkommunale selskaper en enkel regel, men det medfører ikke at en unngår problemstillinger knyttet til EØS lovgivningen og statsstøttereglene slik en kan få inntrykk av når en leser utredningen. Den samme problemstillingen vil komme igjen for de aller fleste ved spørsmål om å stille kommunale garantier. Et sentralt moment sett fra vår side er at en ved innføring av begrenset ansvar fjerner muligheten for kommunale rettssubjekter å organisere seg som et selskap med ubegrenset ansvar. Hvorfor skal det være vanskeligere for to eller flere kommuner å drive sine tjenester i et samarbeid/selskap enn det er for en kommune å drive samme tjenesten alene?

En må legge til grunn for vurderingen at IKS er profesjonelle selskap som kan forholde seg til regelverk på EØS området. Grensedragnings og kontroll er i utredningen pekt på som problemer, men dette blir ikke noe annerledes for IKS enn det er for kommuner og andre offentlige instanser. Dermed burde alt ligge til rette for at det bør være IKS med ubegrenset ansvar også i fremtiden.

Vennlig hilsen

Kjell Øyvind Pedersen
Adm.dir

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke signatur.

Kopi til:

Stanley Wirak
Odd J. Forsell

Huldrev. 9
Rikard Nordraaksvei 3

4315
4023

SANDNES
Stavanger