



Kommunal Landspensjonskasse  
gjensidig forsikringselskap  
Org.nr.: 938 708 606 Foretaksregisteret  
Pb. 400 Sentrum, 0103 Oslo  
E-post: klp@klp.no  
www.klp.no

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

4. februar 2015

## Høringsuttalelse - endringer i lov om interkommunale selskaper

Det vises til høringsbrev av 5. november 2014.

### **Innledning**

Sik vi leser forslaget, går endringene i hovedsak ut på at IKS'ets konkursforbud og det ansvaret de deltakende kommuner har for IKS'ets forpliktelser, bortfaller. Dette erstattes med en plikt til å skyte inn egenkapital. Departementet begrunner endringsforslagene med at IKS-ordningen slik den er i dag, i en del tilfeller, hvor IKS'er driver økonomisk virksomhet i konkurranse med private selskaper, kan stride mot EØS-reglens forbud mot statsstøtte. KLP vil bemerke at lovforslaget synes som en omfattende endring for å avhjelpe et problem som kan oppstå for det fåtall IKS'er.

KLP er av den oppfatning at IKS'er under dagens modell er et meget godt egnet instrument for å løse kommunale oppgaver hvor man gjennom et samarbeid mellom flere kommuner kan få stordriftsfordeler i forbindelse med kapitalkrevende investeringer for eksempel innenfor vann, renovasjon og avfallshåndtering, eller kompetansekrevende tiltak som krisesentre og revisjon. Den nåværende lov gir kommunene anledning til å finansiere slike investeringer på samme vilkår som hvis de skulle løst oppgaven i egen regi. KLP har lang tradisjon for å finansiere investeringer i kommunal infrastruktur. Selskapets portefølje av lån til IKS'er faller inn under denne kategorien hvor KLP finansierer kapitaltunge investeringer i felleseide anlegg.

## Oppsummering av KLPs kommentarer til lovforslaget

### KLP mener endringene i lovforslaget går lenger enn nødvendig fordi:

- Statsstøtteproblematikken gjelder et fåtall IKS'er, som driver virksomhet i konkurranse med andre selskaper. Departementet foreslår en omfattende endring for å avhjelpe en liten utfordring; etter KLPs syn vil det være mer hensiktsmessig å rette tiltak mot de IKS'er som er omfattet av forbudet mot statsstøtte.
- Det er ingenting ved loven i seg selv som strider mot statsstøttereglene; det er manglende betaling for garantien i de tilfellene som rammes av statsstøtteregelverket som er problemet. Dette kan enkelt løses ved at det betales en garantipremie, og det er fullt mulig å fastsette en pris på garantien.
- Dersom loven endres slik det er foreslått, vil dette gjøre det mye vanskeligere for IKS'er å få lån, flere av dagens långivere vil ikke ha anledning til å låne ut til IKS'er. Dersom de får lån i markedet, vil lånebetingelsene være mye mindre gunstige enn det som er tilfellet i dag.

### Dersom forslaget blir vedtatt er det behov for overgangsordninger:

- Slik forslaget nå står, gjøres långiveres stilling i allerede inngåtte låneavtaler svært mye dårligere i de tilfellene det ikke blir enighet mellom långiver og IKS om forfall av lånet eller nødvendige endringer i lånevilkår, vil sakene måtte bringes inn i rettssystemet. Dette virker lite hensiktsmessig. KLP foreslår at den samme overgangsordning for allerede inngåtte låneavtaler som ble vedtatt i forbindelse med endringer i IKS-loven, foreslås også i dette tilfellet.

### Alternativ til lovendring

Departementet viser i sin høring til at det er flere alternativer til å endre loven slik departementet har foreslått. Departementet ser på muligheten for å begrense loven til å gjelde selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet, eller motsatt, unnta fra loven selskaper som driver økonomisk aktivitet. Departementet konkluderer med at en slik avgrensning innebærer en økt risiko for valg av feil selskapsform, og at et slikt feilvalg vil kunne medføre et komplisert oppryddingsarbeid for deltakerne, med behov for omorganisering av selskap og eventuell prosess med tilbakebetaling av støtte. KLP legger til grunn at det ikke er IKS-ordningen i seg selv departementet ønsker å fjerne, men kun de statsstøtterettslige utfordringene. KLP ser at det kan være vanskelig avgrensninger knyttet til dette. Departementet sier likevel i høringsnotatet *"Dersom det er klart at et bestemt interkommunal selskap tilbyr tjenester av allmenn økonomisk betydning etter EØS-avtalen art 59 (2), vil det uavhengig av IKS-lovens ansvarsform være anledning til å gi støtte til selskapet etter reglene om kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning. Således vil innføring av begrenset ansvar i IKS-loven ikke ha noe å si for muligheten til å gi offentlig støtte i form av lettelser, overføringer eller andre økonomisk fordeler til slike selskaper."* Departementet uttalte også, under KS Bedrifts konferanse om høringen 16. januar 2015, at det i tilfeller hvor IKS'er ikke driver økonomisk virksomhet som rammes av statsstøtteregelverket, vil kommunene kunne gi garantier for selskapenes forpliktelser. Dette vil etter det KLP kan se, innebære at det dermed må gjøres akkurat de samme vurderinger av hvorvidt IKS'et driver økonomisk virksomhet eller ikke, bare at vurderingen vil måtte gjøres i kommunen og/eller av fylkesmannen.

KLP bemerker at eventuelle utfordringer knyttet til EØS-regelverkets regler om statsstøtte ikke nødvendigvis må løses ved en lovendring. Et alternativ er at de IKS'ene som driver virksomhet som er omfattet av forbudet mot statsstøtte, betaler for den garantien som kommunenes ansvar for IKS'ets forpliktelse innebærer. En slik løsning vil ikke påvirke kreditors posisjon, og vil gjøre behovet for reforhandling av låneavtaler, alternativt rettslig behandling av låneavtaler dersom kreditor og IKS'ene ikke kommer til enighet, vesentlig mindre. En slik løsning endrer heller ikke andre avtalemotparters stilling, samtidig som de IKS dette gjelder, opererer i sitt aktuelle marked på markedsmessige vilkår. Departementet har behandlet også dette i sitt høringsnotat og legger til grunn at det vil være vanskelig teknisk sett å prise slike garantier, særlig fordi det ikke finnes tilsvarende garantier på markedet å sammenligne med. KLP mener at dette ikke er riktig. Det foreligger et kurant marked for bankgarantier, og prising i dette markedet ville kunne være en god indikasjon på prising av

kommunale garantier for finansiering av konkurranseutsatte deler av IKS virksomhet. I denne forbindelse peker KLP på at statsstøtteregulverket tillater bagatellmessig støtte (200 000 euro over en treårsperiode), slik at i de tilfeller hvor ansvaret innebærer en garanti som ligger innenfor dette beløpet, er støtten ikke ulovlig. I forbindelse med endring av statsforetaksloven ble det vedtatt en overgangsordning for allerede etablerte låneforhold, hvor statsforetaket betalte for garantien; det ble således beregnet en pris på tilsvarende garanti. Problemet vil snarere ligge i å skille mellom kommunalt kjernevirksomhet og konkurranseutsatt, med mindre den konkurranseutsatte delen legges ut i eget datterselskap.

KLP antar at ESA, dersom saken skulle komme på spissen, vil godta en velbegrunnet og dokumentert pris på denne garantien, dersom prisen gjenoppretter konkurransevilkårene mellom aktørene i markedet, selv om det kan argumenteres for at andre beregningsmåter ville gitt en annen pris.

### **KLPs stilling i markedet for utlån til interkommunale selskaper – vurdering av situasjonen for IKS'ene under endret lov**

KLP har vært en aktiv långiver til IKS'er siden selskapsformen ble etablert. Gjennom livsforsikringselskapet KLP samt datterselskapet KLP Kommunekreditt AS, etablert med det formål å gi lån til kommuner og selskaper garantert av kommuner, er det gitt lån til et førtitalls IKS'er. Over halvparten av utlånt beløp er lånt ut fra KLP Kommunekreditt AS. IKS'enes navn og karakter indikerer at dette i hovedsak er selskaper som utfører viktige kommunale oppgaver på vegne av eierne. Under gjeldende lovverk blir disse finansiert på de samme betingelser som om eierkommunene hadde utført dem i egen regi, og brukerne får lavere kostnader gjennom stordriftsfordeler.

De foreslåtte lovendringer vil skape problemer. KLP Kommunekreditt og KLP har ikke anledning til å gi lån, og vil av risikohensyn heller ikke ønske å gi lån basert på annet enn ren kommunal eller fylkeskommunal risiko. Lån til IKS'er organisert slik lovforslaget foreligger vil ikke gi en slik risiko.

KLP vil også påpeke et annet potensielt problem. Den generelle tolkning av KommuneLovens § 50 er at kommuner ikke kan ta opp lån til å finansiere aksjekjøp eller dannelse av kommunale aksjeselskap. Det er nærliggende å anta at denne bestemmelsen også vil omfatte innskudd av kapital i et selskap med begrenset ansvar, som IKS under endret lov, slik forslaget foreligger.

### **Långivers stilling/ behov for overgangsregler dersom loven vedtas**

Departementet foreslår at eierkommunenes pro rata ansvar for IKS'et forpliktelser skal fjernes. For långivere, og andre avtalemotparter, endrer dette risikoen vesentlig. Å inngå en avtale med et IKS som kun har egenkapital gir en helt annen og større risiko enn å inngå avtale med et IKS hvor eierkommunene har ansvar for forpliktelsene. En slik risiko kan avtalemotparter ta høyde for når den er kjent ved inngåelsen av avtalen, men vil ikke uten videre kunne avhjelpe den når risikoen endres i et allerede inngått avtaleforhold. Dette gjelder både långivere og andre avtalemotparter.

For å sikre at det ikke er kreditor som får risikoen ved denne lovendringen, bør det lages overgangsordninger som sikrer at kreditors posisjon i allerede etablerte låneforhold ikke endres.

I det følgende vil KLP uttale seg om långivers situasjon dersom en endring som departementet foreslår, blir gjennomført.

Departementet antar *"at det er lite trolig at det finnes avtaler som innebærer låneforpliktelser som ikke kan sies opp av kreditorene eller de interkommunale selskapene, og finner det derfor ikke nødvendig å gå inn i problemstillingene dette ville reist i forhold til Grunnloven § 97.* Det sies ikke noe om hvilket grunnlag departementet bygger disse antakelsene på. KLP påpeker at departementets antagelser ikke nødvendigvis er riktig. Som utgangspunkt løper et lån i den avtalte løpetiden. I noen tilfeller kan debitor innfri førtidig (mot eventuelt å betale overkurs) eller overdra lånet til en annen (med kreditors samtykke). Kreditor har som regel begrensede muligheter til å kreve full innfrielse dersom det ikke er mislighold hos debitor. KLP etterlyser en grundigere vurdering av situasjonen for kreditor hvor en

lovbestemt garanti bortfaller, og hvor en privatrettslig avtale bygger på gjeldende lovverk på avtaleområdet, herunder forholdet til Grunnloven § 97.

Departementet legger opp til en overgangsperiode på ett år, hvor låneavtalene kan reforhandles. Reforhandling av en låneavtale krever at begge parter medvirker til dette, så lenge den ene av partene ikke har grunnlag for å si opp avtalen, og dermed fremtvinge en reforhandling. IKS'et har i utgangspunktet ikke noe incitament til å akseptere en reforhandling, eller resultatet av denne, siden det er en risiko for at vilkårene blir svært mye dårligere for IKS'et og en risiko for at hele lånet bortfaller. Dersom IKS'et ikke ønsker å bidra til at reforhandling kan komme i stand, vil dette sette långiver i en vanskelig posisjon; långiver vil da måtte finne et grunnlag for å si opp låneavtalen for å komme ut av den vanskelige posisjonen.

KLP påpeker at en overgangsordning hvor det kun legges opp til reforhandling, vil legge søksmålsbyrden til långiver. Det er grunn til å tro at det ved en slik løsning vil bli en betydelig økning i saker for domstolen, dersom långiver er henvist til å bringe saken inn for retten dersom IKS'et ikke ønsker å medvirke til en reforhandling, eller innfri lånet i sin helhet.

For å reparere misforholdet som oppstår i låneforholdet ved en eventuell lovendring som foreslått, bør IKS'ene kunne pålegges å innhente garanti fra kommunen der kommunen har anledning til å gi dette, eventuelt å betale for garantien, der IKS'et virksomhet tilsier dette, etter modell av overgangsordningene for statsforetakenes låneforpliktelser. På denne måte endres ikke kreditors stilling, samtidig som kravene i regelverket om ulovlig statsstøtte oppfylles.

Departementet viser i sitt høringsnotat til endringene i statsforetaksloven i 2002, som følge av at tilsvarende bestemmelser i statsforetaksloven var i strid med reglene om offentlig støtte. I forbindelse med høringen om dette, kom det inn mange innsigelser mot at man ved lovendringen reduserte kreditors sikkerhet. Det ble dermed laget en overgangsordning som sikret at allerede eksisterende kreditors posisjon ikke ble forverret. I Ot. Prp. Nr. 13 (2002-2003) sies det om dette:

#### 5 Overgangsordninger for statsforetakenes eksisterende låneforpliktelser

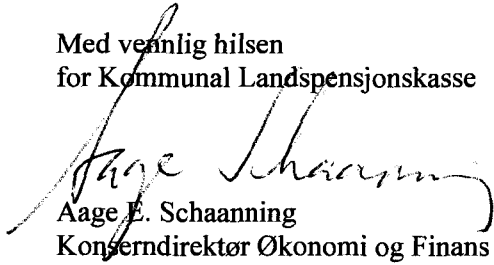
Blant annet med utgangspunkt i ESAs henvendelse har Stortinget innført en overgangsordning som innebærer at statsforetakene betaler en garantipremie til staten for garantistillelsen fra 1. juli 2002 og frem til endringen i statsforetaksloven trer i kraft ved årsskiftet. Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2002 at den ville komme tilbake til Stortinget med mer detaljerte beregninger, som skal gjelde fra 1. januar 2003. Imidlertid vil det i budsjettet for 2003 bli foreslått at premien som gjelder fra juli 2002 også skal legges til grunn i 2003. Det vises til omtale i St. prp. nr. 1 (2002-03) for Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

På bakgrunn av merknader i høringen som omtalt foran har departementet foreslått å innføre en overgangsbestemmelse for alle statsforetakenes forpliktelser, som er opptatt frem til lovendringen trer i kraft. Forpliktelser som et statsforetak har stiftet før 1. januar 2003 og som er knyttet til konkrete låneavtaler herunder derivatkontrakter knyttet til disse låneavtalene, gis samme vern som tidligere, mot at statsforetakene betaler en garantipremie til staten som vederlag for garantistillelsen. For forpliktelser som ikke er knyttet til konkrete låneavtaler, foreslår departementet at statens garantiansvar skal begrenses frem til 10 år etter lovens ikrafttredelse. Videre foreslås en overgangsbestemmelse om fastsettelse av en garantiprovisjon til staten som vederlag for garantistillelsen. Det foreslås at størrelsen på garantiprovisjonen for foretakene fastsettes av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet.

I det foreliggende høringsnotatet om endringer i IKS-loven er dette kommentert, men departementet konkluderer med at det vil være vanskelig, teknisk sett, å prise garantier tilsvarende de som ligger i IKS-loven (indirekte garantier som verken er omfangs- eller tidsbegrenset), særlig fordi slike ikke finnes i markedet, med fare for feilprising, som, dersom prisen er for lav, kan utgjøre ulovlig

statsstøtte. Departementet påpeker også at det for statsforetakene dreide seg om et meget begrenset antall selskaper og avtaler som det ville være svært ressurskrevende å reforhandle. Fordi formålet med endringen er å fjerne statsstøtterettslig usikkerhet, mener departementet at det er mer hensiktsmessige å innføre begrenset ansvar. KLP ser ikke at det foreligger noen god grunn til å gjøre dette annerledes nå. De långiverne som får en endret og dårligere posisjon vil være i et langt større antall, og det er ingen grunn til å tro at disse avtalene vil være enklere å reforhandle.

Med vennlig hilsen  
for Kommunal Landspensjonskasse



Aage E. Schaanning  
Konserndirektør Økonomi og Finans