

Kommunal og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo,

20. februar 2015

Sak 14/1709

Hørings svar - Forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

Vi viser til utsendt høringsnotat om endringer i lov om interkommunale selskaper med høringsfrist 20. februar (høringsforslaget). Kommunalbanken vil med dette komme med sitt hørings svar til det forelagte forslaget.

Sammendrag

Høringsforslaget innebærer at eierkommunene ikke lenger vil ha et ubegrenset ansvar for de interkommunale selskapene (selskapene). Selskapene vil da anses som ordinære foretak og risikoen for långivere blir knyttet direkte til selskapet og vil ikke lenger være identisk med kommunal risiko. Høringsforslaget vil dermed medføre en betydelig negativ endring i selskapenes lånevilkår, både når det gjelder løpetid og rentemargin, med økte finansieringskostnader som en direkte følge.

Kommunalbanken er i dag største långiver til de interkommunale selskapene (selskapene) med et etablert låneforhold til 102 selskap og en samlet utlånsportefølje per 31.12.2014 på totalt 8,8 milliarder kroner. Kommunalbanken formål er i vedtektenes § 3 definert som «å yte lån til kommuner, fylkeskommuner, interkommunale selskaper og andre selskaper som utfører kommunale oppgaver enten mot kommunal garanti, statlig garanti, eller annen betryggende sikkerhet.» Høringsforslaget innebærer dermed at Kommunalbanken ikke lenger vil kunne bidra med finansiering til selskapene uten garantier fra eierkommunene.

Lovendringen i høringsforslaget er begrunnet med å skulle sikre at interkommunale virksomheter ikke driver i strid med EØS-reglene om offentlig støtte. Det er selvsagt viktig for långivere til interkommunale selskaper, Kommunalbanken inkludert, at garantiene er gyldige og ikke i strid med EØS-reglene. Med utgangspunkt i Kommunalbankens låneportefølje til interkommunale selskaper kan det synes som at det store flertall av selskapene opererer utenfor området lovendringen ønsker å imøtekomme. Det kan dermed synes som at det er vel så hensiktsmessig å heller negativt avgrense

lov om interkommunale virksomheter til å gjelde virksomheter som ikke driver i strid med EØS-reglene om offentlig støtte.

Nåværende organisering med ubegrenset ansvar gir interkommunale selskaper anledning til å finansiere kommunale oppgaver til en kostnad som reflekterer kredittverdigheten til offentlig sektor. En lavest mulig finansieringskostnad gir mulighet for mer tjenesteproduksjon, og det synes naturlig at en gjennomføring av høringsforslaget vil medføre at eierkommunene vil ønske å videreføre gunstige lånevilkår ved å etablere direkte garantier av selskapene for de selskaper som kan gi garanti. Vurderinger rundt hvilke selskap som vil være berettiget til garantier og hvilke selskap som med utgangspunkt i EØS-avtalens artikkel 61 (1) ikke er berettiget, vil dermed uansett måtte gjøres, men da av eierkommunene og deretter fylkesmennene ved godkjenning av garantien.

Kommunalbanken vil som største långiver til selskapene understreke behovet for at foreslåtte overgangsregler endres dersom lovendringen gjennomføres. Utestående lån med tilhørende betingelser er gitt med bakgrunn i gjeldende lovverk. Ved en endring av lovverket i tråd med høringsutkastet vil risikoen knyttet til eksisterende lån endres vesentlig. For Kommunalbanken tilsier det sågar at lånene etter vedtektene ikke kan videreføres. Det vises her til løsningen som ble valgt ved endringene i statsforetaksloven i Norge, samt endringer til garantier av finansinstitusjoner i Tyskland og Østerrike, hvor garantier knyttet til eksisterende lån ble videreført til lånenes forfall. Subsidiært vil Kommunalbanken peke på behovet for en vesentlig lengre overgangsordning.

Interkommunale selskapers lån

I henhold til SSBs grupperingskriterier så er selskapene gruppert inn i 1510 kommunale foretak (og IKS) med ubegrenset ansvar som driver ikke-finansiell markedsrettet virksomhet, og sektor 6500 for foretaksenheter som driver ikke-markedsrettet forvaltningsvirksomhet.

Interkommunale selskaper har en samlet gjeld på rundt NOK 17,1 milliarder, hvorav hele NOK 15,3 milliarder, eller 89 prosent, er knyttet til selskaper som driver ikke-markedsrettet forvaltningsvirksomhet, mens NOK 1,8 milliarder er knyttet til selskaper som driver ikke-finansiell markedsrettet virksomhet. Dette synes å understreke at det meste av investeringene som gjøres av interkommunale selskaper er innenfor ikke-markedsrettet forvaltningsvirksomhet.

Kommunalbankens utlån til interkommunale selskaper

Kommunalbanken har samlede utlån på NOK 8,8 milliarder til interkommunale selskaper, hvilket gir en markedsandel på 51 prosent. For Kommunalbanken er 83 prosent av utlånsvolumet knyttet til selskaper innenfor ikke-markedsrettet forvaltningsvirksomhet, mens 88 prosent av de interkommunale kundene operer innfor dette segmentet. Hovedtyngden av både utlånsmassen og antallet kunder er å finne innenfor VAR-området (område 36-38), brann- og redningstjeneste (område 84) samt havner organisert som interkommunale selskaper (område 52).

Tabell 1. Kommunalbankens utlån til interkommunale selskaper.

Kommunalbankens samlede utlån til interkommunale selskaper		8,805,592,838
1510	Kommunale foretak med ubegrenset ansvar, 12 kunder	1,518,149,852
52	Andre tjenester tilknyttet sjøtransport	1,096,757,722
35	Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	405,469,410
68	Omsetning og drift av fast eiendom	11,730,000
88	Sosiale omsorgstjenester uten botilbud	4,192,720
6500	Kommuneforvaltningen, 86 kunder	7,287,442,986
36	Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	2,305,322,618
38	Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall	2,183,716,105
37	Oppsamling og behandling av avløpsvann	671,447,426
90	Kunsterisk virksomhet og underholdningsvirksomhet	584,978,987
68	Omsetning og drift av fast eiendom	576,295,210
93	Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornøyelsesetablisement	381,306,800
84	Offentlig administrasjon og forsvar, og trykdeordninger underlagt offentlig forvaltning	217,797,709
81	Tjenester tilknyttet eiendomsdrift	116,210,880
91	Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet	106,554,421
96	Annen personlig tjenesteyting	64,775,520
87	Pleie og omstorgstjenester i institusjon	64,671,990
62	Tjenester tilknyttet informasjonsteknologi	6,456,000
85	Undervisning	3,680,000
86	Helsetjenester	3,600,000
71	Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, og teknisk prøving og analyse	629,320

Konsekvenser av høringsforslaget

Ved at det ubegrensede kommunale ansvaret fjernes, vil selskapene bli kategorisert som ordinære foretak og vil måtte søke finansiering av sine investeringer på lik linje med andre foretak. Dette innebærer at selskapene vil bli gjenstand for ordinære kredittvurderinger basert på foretakets egen kredittverdighet, og selskapene vil få en høyere kapitalvekt enn hva som er tilfellet i dag. I den forbindelse vil også problemstillinger rundt mulig pantsattelser kunne dukke opp ettersom dette reduserer långivers kapitalbinding knyttet til et utlån.

Kommunalbanken vil ikke lenger kunne finansiere selskapene, da de ikke vil kunne betraktes som ren kommunal risiko. Uten garanti må alle utestående lån i Kommunalbanken flyttes over i andre finansinstitusjoner, hvilket primært vil være ordinære forretnings- og sparebanker. Disse institusjonene låner inn sin utlånskapital til en høyere kostnad enn hva Kommunalbanken som en spesialisert kredittinstitusjon for kommunal sektor med AAA-rating kan gjøre, hvilket også vil resultere i en høyere utlånsrente, noe som vil øke kommunal sektors finansieringskostnader.

Høringsforslaget tydeliggjør at en av konsekvensene ved å endre selskapene fra ubegrenset til begrenset ansvar er økte lånekostnader. Kommunalbanken kan bekrefte dette og vil presisere at uten en kommunal garanti vil selskapene oppleve en betydelig økt lånemargin, samt sannsynligvis også kortere løpetider enn hva Kommunalbanken tilbyr disse selskapene i dag. I dette ligger også det faktum at selskaper som kan tenkes å drive virksomhet innenfor EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte oppnår en finansieringsfordel ved å i dag kunne benytte kommunale finansieringsbetingelser og dermed unngår å måtte forholde seg til finansiering som et ordinært foretak.

For kommunal sektor vil det være av vesentlig finansiell betydning å kunne opprettholde tilgangen til kostnadseffektiv finansiering av offentlige investeringer som gjenspeiler offentlig sektors kredittverdighet, og garantier er dermed et aktuelt virkemiddel. Den konkrete vurderingen rundt hvorvidt selskapene driver virksomhet i strid med EØS-reglene eller ikke vil dermed i første runde bli overlatt til eierkommunene og i neste omgang til fylkesmannen som godkjenningssinstans for de kommunale garantier.

Høringsnotatet drøfter alternativer til foreslåtte løsning ved å i stedet begrense lovens virkeområde, men konkluderer med at dette vil være mer krevende på grunn av praktiseringen og etterlevelse av en avgrensning. Kommunalbanken vil påpeke at denne problemstillingen ikke forsvinner med en endring av ansvarsbegrensningen i gjeldende lov. I stedet vil problemstillingene dukke opp hos eierkommunene og fylkesmennene fordi besparelsen ved å benytte kommunale garantier er så betydelig.

Behov for nærmere vurderinger rundt virksomheten i eksisterende selskaper

Kommunalbanken vil oppfordre til en nærmere vurdering rundt sammensetningen av dagens selskaper organisert som IKS. Med utgangspunkt i Kommunalbankens utlånsportefølje kan det synes som at omfanget av virksomheter som enten driver ikke-økonomisk aktivitet eller yter tjenester av allmenn økonomisk betydning utgjør en betydelig del av samlet antall IKS. Avgrensningene mot virksomhet som omfattes av EØS-avtalens art 61. kan synes noe uklare. Det kan derfor være hensiktsmessig at departementet gjør en mer konkret vurdering av omfanget av denne aktiviteten i forhold til samlet aktivitet organisert som IKS. Som nevnt er Kommunalbankens vurdering at problemstillingen ikke blir borte, men at eierkommunene og deretter fylkesmennene vil ende opp med å vurdere dette når lovligheten av garantivedtak skal vurderes.

Bruken av kommunale garantier gjennom etablering av selvskyldnerkausjoner er en godt etablert metode for å kunne oppnå lave finansieringskostnader som gjenspeiler offentlig sektors kredittverdighet også for selskap med begrenset ansvar. Imidlertid vil en slik ordning bli vesentlig mer arbeidskrevende både for selskapene og i enda større grad for eierkommunene i forhold til dagens ordning. Finansieringsmulighetene vil bli mindre fleksible enn i dag, da både nye låneopptak og endringer i eksisterende lån som påvirker hovedstol vil kreve nye garantivedtak i kommunestyrene i eierkommunene. Kommunalbanken har eksempelvis et selskap som kunde med 39 kommuner som eiere.

Overgangsordninger

Endringsforslagene innebærer at det også under IKS-loven skal innføres et regime etter modell av det som gjelder i aksjeselskapsloven, hvor deltakerne har et ansvar som er begrenset til selskapsinnskuddet. For lån gitt i tillitt til nå gjeldende regime, foreslås det i § 40 innført en overgangsordning slik at den enkelte selskapsdeltaker vil fortsette å hefte ubegrenset i inntil ett år etter lovendringens ikrafttredelse.

Overgangsordningen, som i realiteten innebærer at garantien bortfaller på en på forhånd angitt dato, synes 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 garantiforpliktelse som allerede er inngått.

Overgangsordningen synes videre å stå i et spenningsforhold til standpunktene staten ga uttrykk for i forbindelse med endringene av garantibestemmelsene i statsforetaksloven i lys av den da pågående prosessen med EFTAs overvåkningsorgan (ESA). I forbindelse med omdanningen av statsforetak til statsaksjeselskap, ga myndighetene klart uttrykk for at «den norske stat må innstå for sine indirekte forpliktelser overfor statsforetakenes fordringshavere.» Det ville derfor være «nødvendig å gi en statsgaranti i tilknytning til konkrete lån som er tatt opp ved tidspunktet for lovendring eller omdanning.»¹

I henhold til § 3 i forslaget, vil deltakerne i interkommunale selskaper ikke lenger være ansvarlige for selskapets forpliktelser, da det nå heter at «den enkelte deltaker hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser.» Det er imidlertid allerede inngått låneavtaler hvor dagens interkommunale selskaper står som låntaker. Lånevilkårene i disse eksisterende avtalene er da fastsatt i tillitt til at det er mulig å gå på kommunene som står som deltakere i selskapet. Hvis ansvarsbegrensningen gjøres gjeldende for slike tidligere lån, vil en vesentlig forutsetning for de inngåtte avtalene ikke være oppfylt. Det vil således foreligge en gal prissetting av lånet, til ulempe for kreditor. I tillegg vil enkelte långivere, inkludert Kommunalbanken, verken kunne yte nye lån eller videreføre eksisterende lån.

Det er foreslått å innføre en overgangsordning, hvor ikrafttredelsen av ansvarsbegrensningen utsettes med ett år for allerede inngåtte låneavtaler. Det følger av forslagets § 40 at «for konkrete låneforpliktelser som interkommunale selskaper har pådratt seg før ikrafttredelse av loven, hefter den enkelte deltaker ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av forpliktelsen i ett år etter ikrafttredelsen.»

Innholdet av § 40, er forklart på følgende måte. «Bestemmelsen gjelder alle låneavtaler som interkommunale selskap har inngått med långivere før lovendringen med begrenset deltakeransvar trer i kraft. Bestemmelsen slår fast at ubegrenset deltakeransvar etter dagens regel i § 3 videreføres for de eksisterende låneavtalene i en overgangsperiode på ett år. Når overgangsperioden utløper, vil også de eksisterende låneavtalene være omfattet av lovens nye regler om ansvarsbegrensning. Fra dette tidspunktet hefter ikke lengre deltakerne i det interkommunale selskapet ubegrenset for den forpliktelsen avtalen innebærer. Reguleringen innebærer at nåværende overgangsregel i § 40 oppheves.»

Sammenligning med overgangsordningen etter endringene i statsforetaksloven

I forslaget til ny IKS-lov er det altså lagt opp til å benytte en forsinkelse kombinert med en på forhånd fastsatt dato som virkemiddel for å ivareta innrettelseshensynet for allerede inngåtte lån. Dette er en annen teknikk enn den som ble benyttet i forbindelse med endringene av statsforetaksloven i 2003.

Forslaget til endringer av IKS-loven innebærer at selskapsdeltakerne ikke lenger hefter fullt ut etter utløpet av overgangsperioden. Noe slikt bortfall fant ikke sted for allerede inngåtte lån som ble berørt av endringene av statsforetaksloven, som altså ivaretok tilsvarende hensyn som de foreslåtte endringene av IKS-loven. I stedet for å stipulere at muligheten for å gå på staten skulle bortfalle, ble løsningen her at det måtte beregnes en markedsmessig garantipremie for allerede inngåtte lån. Bakteppet for ESAs siste beslutning fra 2003, var at Norge allerede hadde innført garantipremier for allerede inngåtte lån i lys av den pågående saken med ESA.

¹ Innst.S.nr.255 (2001-2002), Kap 3961, post 70.

Spørsmål knyttet til implisitte garantier til foretak med tilknytning til det offentlige har vært gjenstand for omfattende praksis fra EU-kommisjonen. Det er ikke vanlig å kreve at garantier for allerede inngåtte forpliktelser for konkrete låneforpliktelser må oppheves. Det er derimot vanlig å gi en såkalt «grandfathering»-bestemmelse, slik at eldre garantier kan fortsette å være effektive frem til lånene utløper. I de sakene som har blitt behandlet av EU-kommisjonen, blant annet når det gjelder tyske og østerrikske banker, synes det heller ikke å ha vært noe krav om at en garantipremie skal innkreves i overgangsperioden, ulikt hva Norge valgte i forbindelse med statsforetaksloven. ESA synes dermed å ha stilt strengere krav i statsforetakssaken enn det som følger av EU-kommisjonens praksis i tilsvarende saker.

Kommunalbanken viser til ovennevnte praksis i EU knyttet til «grandfathering»-bestemmelser knyttet til gjeldende garantier, og ber departementet vurdere å la eksisterende lån beholde gjeldende garantiordning frem til forfall ved eventuell innføring av forslaget i høringsnotatet. Dette for å unngå at vesentlige betingelser for långiver for gjeldende inngåtte låneavtaler endres underveis, samt at det synes unødig fordyrende å skulle måtte reforhandle alle eksisterende låneavtaler for alle interkommunale selskaper. Dette fremstår særlig aktuelt da det i hvert fall basert på Kommunalbankens utlånsportefølje synes som at det store flertall av internkommunale selskaper driver ikke-markedsrettet forvaltningsvirksomhet.

Konklusjon

Nåværende organisering med ubegrenset ansvar gir interkommunale selskaper anledning til å finansiere kommunale oppgaver til en kostnad som reflekterer kredittverdigheten til offentlig sektor. Ved den foreslåtte endringen vil ikke dette lenger være tilfellet, og selskapene må uten kommunale garantier finansiere seg hos ordinære forretnings- og sparebanker på lik linje med andre foretak, med vesentlig høyere finanseringskostnader og potensielt kortere løpetider som resultat.

Kommunalbanken er enig i at det for selskaper som eventuelt driver en form for virksomhet som kommer innunder EØS-regelverket knyttet til statsstøtte er en konkurransefordel å kunne finansiere seg med kommunal garanti sammenlignet med ordinære foretak. Fra Kommunalbankens side synes det derimot som at dette eventuelt dreier seg om en begrenset andel av de interkommunale selskapene.

For det klare flertallet av de interkommunale selskapene som driver ikke-markedsrettet forvaltningsvirksomhet, synes det mest kostnadseffektivt at kommunale garantier videreføres ved en eventuell direkte garanti fra eierkommunene, da dette vil sikre fortsatt tilgang til finansiering som gjenspeiler risikoen til offentlig sektor i Norge. Det vil ved slik løsninger bli opp til den enkelte kommune og deretter respektive fylkesmenn å vurdere lovligheten av garantivedtak i forhold til et grensenitt innenfor eller utenfor EØS-avtalens art 61 (1). Problemstillingen som lovendringen ønsker å gjøre noe med synes derfor ikke nødvendigvis å forsvinne. Kommunalbanken oppfordrer derfor departementet til å gjøre en nærmere vurdering av sammensetningen av den typen virksomhet som selskapene driver i dag og på ny vurdere hvorvidt problemstillingen som søkes løst like gjerne kan løses ved å endre virkeområde for loven.

Ved eventuelle endringer av loven viser Kommunalbanken til ovennevnte praksis i EU knyttet til «grandfathering»-bestemmelser knyttet til gjeldende garantier, og ber departementet vurdere å la

eksisterende lån beholde gjeldende garantiordning frem til forfall, slik at endringen ikke oppleves å få tilbakevirkende kraft for allerede inngåtte avtaler.

Med vennlig hilsen



Martin Spillum
Direktør operativ virksomhet og markeder