

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


Bjørg Ravlo Rydsaa
direktør


Tone Molvær Berset
advokat

Vedlegg

NOTAT

Til: Internt notat

Fra: Advokat Bjørnar Alterskjær og Advokatfullmektig Jon Loge
Ramstad

Dato: 10. desember 2014

OVERGANGSORDNINGEN FOR LÅN OPPTATT AV INTERKOMMUNALE SELSKAPER

1 Innledning

Det har blitt fremsatt forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), med høringsfrist 5. februar 2015.¹ Endringsforslagene er særlig et resultat av at de tidligere reglene om at selskapsdeltakerne kan stilles ansvarlige for selskapets forpliktelser, har vært ansett for å utgjøre statsstøtte i form av en implisitt garanti.

Enkelt forklart innebærer endringsforslagene 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 någjeldende regime, foreslås det innført en overgangsordning slik at den enkelte selskapsdeltaker vil fortsette å hefte ubegrenset for en brøk- eller prosentandel i inntil ett år etter lovendringens ikrafttredelse.

Etter vår vurdering er denne overgangsordningen, som i realiteten innebærer at den implisitte garantien bortfaller på en på forhånd angitt cut-off dato, strengere enn hva som følger av praksis fra EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) når det gjelder krav som stilles til overgangsordninger.² Praksis viser at det ikke er nødvendig å kreve at garantien skal bortfalle for garantiforpliktelser som allerede er inngått.

Overgangsordningen synes videre å stå i et spenningsforhold til standpunktene det ble gitt uttrykk for i forbindelse med endringene av garantibestemmelsene i statsforetaksloven i lys av

¹ Høringsnotatet er tilgjengelig her:

http://www.regjeringen.no/upload/KMD/PLAN/Hoeringsnotat_endringeriiksloven.pdf

² Vi gjør oppmerksom på at vi er enige i at ordningen som sådan innebærer statsstøtte, og at denne bør avvikles for å bringe systemet i samsvar med EØS-retten. I dette notatet berører vi handlingsrommet for overgangsordninger for allerede inngåtte forpliktelser knyttet til lån.

den 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*.³

Den videre drøftelsen vil være lagt opp slik at vi i kapittel 2 presenterer den overgangsordningen som er foreslått implementert i IKS-loven for allerede inngåtte lån. Deretter vil vi i kapittel 3 foreta en sammenligning med overgangsordningen som ble implementert ved endringene av statsforetaksloven, før vi avslutningsvis i punkt 4 gjør et sammendrag.

2 Den foreslåtte overgangsordningen under IKS-loven

I henhold til § 3 i forslaget, vil deltakerne i interkommunale selskaper (IKS-er) ikke lenger være ansvarlige for selskapets forpliktelser:

*Den enkelte deltaker hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser.*⁴

Forslaget legger opp til at IKS-er skal være en selskapstype med begrenset ansvar som kan slås konkurs, og hvor det gjelder alminnelige krav til forvaltning av egenkapitalen mv.⁵ Vi går ikke nærmere inn på disse reglene her, da det er tilstrekkelig å konstatere at en modell basert på ansvarsbegrensning innebærer at selskapets kreditorer ikke lenger nyter godt av den implisitte garantien muligheten for å gå på kommunene vil utgjøre.

Som nevnt innledningsvis, vil det imidlertid allerede kunne være inngått låneavtaler hvoretter et IKS står som låntaker. Lånevilkårene vil da kunne være 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 denne forutsetningen ikke være oppfylt. Det vil således foreligge en gal prissetting av lånet, til ulempe for kreditor.

I departementets forslag til ny IKS-lov er det foreslått å innføre en overgangsordning, hvor ikrafttreddelsen av ansvarsbegrensningen utsettes med ett år for allerede inngåtte låneavtaler. Det følger av forslagens § 40 at:

*For konkrete låneforpliktelser som interkommunale selskaper har pådratt seg før ikrafttreddelse av loven, hefter den enkelte deltaker ubegrenset for en prosent- eller brøkdelen av forpliktelsen i ett år etter ikrafttreddelsen.*⁶

Innholdet av § 40, er forklart på følgende måte (vår understreking):

Bestemmelsen gjelder alle låneavtaler som interkommunale selskaper har inngått med lånegivere 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

³ Dette fremgår blant annet av Innst.S.nr.255 (2001-2002) Kap 3961 under post 70.

⁴ På side 57 i høringsnotatet.

⁵ Dette fremgår særlig av forslagens § 5, §§ 5 a til 5 c, og § 13. Det følger av punkt. 4.2.9 i utkastet at ansvarsbegrensningsmodellen er utformet i tråd med endringen som ble foretatt under statsforetaksloven, som igjen er laget etter mønster av aksjeloven.

⁶ På side 61 i høringsnotatet.

interkommunale selskapet ubegrenset for den forpliktelsen avtalen innebærer. Reguleringen innebærer at nåværende overgangsregel i § 40 oppheves.⁷

Selv om det ikke fremgår spesielt klart av ordlyden i forslaget til den nye bestemmelsen, er poenget med forsinkelsen av ikrafttredelsen av ansvarsbegrensningen for gamle lån å gi tilstrekkelig tid til å avgjøre hvilken virkning ansvarsbegrensningen har for det aktuelle avtaleforholdet, og eventuelt reforhandle avtaleforholdet. Dette må avgjøres på bakgrunn av reguleringen i den aktuelle låneavtalen. I punkt 7 til høringsnotatet heter det at (våre understrekinger):

Departementet har vurdert ulike løsninger, og mener den mest hensiktsmessige løsningen er å lovfeste at deltakernes ubegrensede ansvar ikke skal gjelde for selskapets eksisterende låneforpliktelser fra et nærmere bestemt tidspunkt. Dette innebærer at det ubegrensede ansvaret videreføres for de eksisterende låneavtalene i en overgangsperiode 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 det interkommunale selskapet ubegrenset for den forpliktelsen avtalen innebærer.

Det er naturlig at kreditorene innen utløpet av overgangsperioden vil ta initiativ til reforhandling av avtalene for å oppnå bedre betalingsvilkår for lånene som kompensasjon for den økte usikkerhet som ansvarsbegrensningen innebærer. Mange låneavtaler regulerer selv hvilke endringer som kan eller skal utgjøre grunnlag for å kreve reforhandling av avtalevilkårene. Retten for kreditorene til å kreve reforhandling eller opphør av avtalene etter at nye regler om ansvar trer i kraft, vil dermed som utgangspunkt måtte avgjøres ut fra hva som er regulert i den enkelte (låne)avtale. Opphør av ubegrenset ansvar for en forpliktelse betyr at risikoen for tap øker for kreditor, og det antas at dette i mange tilfeller kan være grunnlag for å kunne kreve avtalen reforhandlet.⁸

Det er for øvrig grunn til å presisere at overgangsordningen som utgangspunkt bare gjelder for konkrete låneavtaler. For andre forpliktelsesforhold gjelder det ikke noen tilsvarende forsinkelse av virkningene av den nye IKS-loven:

Interkommunale selskaper kan også ha andre forpliktelser enn låneforpliktelser knyttet til for eksempel samarbeidsavtaler, leveranseavtaler, leasingkontrakter, leiekontrakter, varekreditter og arbeidsavtaler. Overgangsordningen vil ikke omfatte disse forpliktelsene.⁹

3 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 cut-off 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

⁷ På side 55 i høringsnotatet.

⁸ På side 46 i høringsnotatet.

⁹ På side 46 i høringsnotatet.

av statsforetaksloven i 2003.¹⁰ Det finnes ikke noen fullstendig helhetlig oversikt over de sistnevnte endringene, som ble til i et samspill med ESA, men de underliggende hensynene fremgår av flere ulike politiske dokumenter.

Som det fremgikk av drøftelsen ovenfor, innebærer forslaget til endringer av IKS-loven at selskapsdeltakerne ikke lenger hefter fullt ut etter utløpet av overgangsperioden. Den implisitte garantien det innebærer å kunne gå på en kommune eller fylkeskommune bortfaller.

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 2003¹¹, var at Norge allerede hadde innført garantipremier for allerede inngåtte lån i lys av den pågående saken med ESA. Premiene tok imidlertid ikke i tilstrekkelig grad hensyn til risikoprofilen til hvert lån, og norske myndigheter oppsummerte endringsbehovene som følger i lys av ESAs tilbakemeldinger:

ESA har også gitt uttrykk for at garantipremien for de lån staten fortsatt garanterer for, må være beregnet for hvert enkelt lån og ikke sjablongmessig for selskapenes låneportefølje.¹²

De konkrete forslagene ble imidlertid forutsatt innarbeidet i revidert nasjonalbudsjett:

Det er i revidert nasjonalbudsjett for 2003, lagt fram konkrete forslag til beregning av garantipremien knyttet til det enkelte statsforetaks lån, gjeldende fra 1. januar 2003.¹³

I tilknytning til forslagene i revidert nasjonalbudsjett, fremkommer det også en mer forklarende tekst vedrørende hvordan det kan sikres at det fastsettes en garantipremie som ivaretar hensynet til støttereglene. Vi gjengir følgende fra uttalelsen vedrørende Statkraft (våre understrekinger):

Regjeringen foreslår at systemet for beregning av garantipremie endres. Det foreslås at garantipremie beregnes for hvert enkelt låneopptak foretatt til og med 31.12.02, slik at premien tilsvarende den fordelten selskapet har av at gjelden er underlagt statsgaranti i henhold til lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven). Dette medfører at premien beregnes markedsmessig ut fra hva de enkelte lånene ville ha kostet selskapet dersom gjelden ikke var underlagt statsgaranti på de tidspunkt lånene ble tatt opp.

Forslaget er en følge av endringene i statsforetaksloven som trådte i kraft 01.01.03. I endringslovens overgangsregler er det vedtatt at staten opprettholder sitt garantiansvar for låneforpliktelse pådratt fram til utgangen av 2002, og at statsforetakene skal betale en årlig provisjon for de fordeler de statsgaranterte lånene gir. Fordelen som ble oppnådd for hvert enkelt lån er beregnet av uavhengige rådgivere og viser store individuelle forskjeller alt etter tidspunktet for låneopptak.

¹⁰ Det er gitt en kortfattet redegjørelse for prosessen knyttet til endringer i statsforetaksloven i NOU 2003: 34 Mellom stat og marked, punkt 5.3.

¹¹ Den opprinnelige beslutningen er Dec. No. 236/02/COL, mens 2003-beslutningen har referanse Dec. No: 60/03/COL.

¹² Ot.prp. nr. 101 2002–2003, Om lov om endring i lov 20. desember 2002 nr. 88 om endringer i lov 30. august nr. 71 om statsforetak mv, på side 2.

¹³ På side 2.

For å kompensere for en viss usikkerhet i beregningen foreslår Regjeringen å sette satsen for det enkelte lån 10 prosent høyere enn beregningsresultatet. Det øker den gjennomsnittlige satsen fra 0,62 pst. til 0,68 pst. Økningen i forhold til tidligere beregnede satser er knyttet til de store låneopptakene Statkraft SF gjennomførte høsten 2002, og hvor det ble oppnådd store fordeler av statsgarantien. Dette kompenseres gjennom endringene som her foreslås, og hvor garantipremien settes for det enkelte lån.¹⁴

Avslutningsvis i dette kapitlet gjør vi oppmerksom på at 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.

I en sak om oppheving av garantier for tyske banker heter det:

The "Gewährträgerhaftung" will be abolished for all regional public sector banks (Landesbanken) and the public sector savings banks.

The Anstaltslast will be replaced by a normal ownership structure between the owner and the public financial institution concerned.

*Liabilities outstanding on 18 July 2001, the day the Commission's recommendation of 8 May 2001 was accepted, will continue to be covered by the Gewährträgerhaftung until they expire. [...]*¹⁵

I en annen sak om oppheving av garantier for østerrikske banker heter det:

According to the agreement reached yesterday, the guarantees in favour of the regional mortgage banks and savings banks will be phased out progressively. The phase-out schedule provides for a transitional period, which lasts until 1 April 2007, 4 years after the Commission and the Austrian authorities reached the agreement. During this period, the existing guarantees may remain in place for operations, which mature before 30 September 2017. After 1 April 2007 no new instruments will be initiated, which are covered by the Ausfallhaftung.

*However, the guarantees will be "grandfathered" for all liabilities existing at 2 April 2003 until they mature. [...]*¹⁶

ESA synes dermed å ha stilt strengere krav i statsforetakssaken enn det som følger av EU-kommisjonens praksis i tilsvarende saker.

¹⁴ St.prp. nr. 65 2002–2003, Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003, Kap. 5609.

¹⁵ Se EU-kommisjonens pressemelding: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-49_en.htm

¹⁶ Se EU-kommisjonens pressemelding: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-476_en.htm?locale=en

4 Sammendrag

- Forslaget til endringer av IKS-loven baserer seg på et bortfall av den implisitte garantien på en cut-off dato. Det gis en overgangsperiode på ett år for å gi mulighet for og reforhandle hver enkelt avtale (ansvaret legges over på partene til låneavtalen).
- Ved endringen av statsforetaksloven/omdanningen av statsforetak til statsaksjeselskap, ble det lagt til grunn at *den norske stat må inntå for sine indirekte forpliktelser overfor statsforetakenes fordringshavere*. Det ville derfor være nødvendig å opprettholde garantier for tidligere lån gitt i tillitt til garantiene som fulgte av loven.
- Endringene av statsforetaksloven baserte seg på en individuelt fastsatt garantipremie. Garantien besto, men det måtte betales markedsmessig vederlag for denne fordelten.
- Praksis fra EU-kommisjonen trekker ikke i retning av at garantier som allerede er effektive må oppheves. Derimot er det vanlig å gi en såkalt «grandfathering» bestemmelse, slik at garantien kan opprettholdes til allerede opptatte lån utløper.
- Videre er det ikke vanlig at EU-kommisjonen krever at det betales en garantipremie i overgangsperioden. I så måte synes ESA å ha lagt seg på en strengere linje enn hva som følger av EU-kommisjonens praksis.

IKS

1B Avfall	52
3A Økonomi/revisjon/kontrollutvalg/pensjon	37
1E Brann/redning/alarm	25
4B Kompetanse	24
1C Vann og avløp	11
2B Omsorgstjenester	10
4A Kultur / park / idrett	10
3B Næring / eiendom	9
2A Helse og rehab	8
1D Havn	7
1D Samferdsel	1
Totalt IKS	194



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

CLOSE
TO

Deres ref./Your ref.:
Sak 14/1709

Vår ref./Our ref.:
14/204

Dato/Date:
Stavanger, 4. feb. 2015

Uttalelse til departementets forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

Havnestyret i Stavanger behandlet 02.02.2015 departementets høringsbrev av 05.11.2014 vedrørende forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper og vedtok følgende uttalelse:

Havnestyret ser det som positivt at departementet fortsatt vurderer den interkommunale selskapsformen, organisert etter lov om interkommunale selskap, som en god selskapsform for kommuner der rammene for eierstyring er bygget inn i loven. Havnestyret ser imidlertid at det i forhold til departementets forslag vil være nødvendig med noen tilpasninger for at løsningene ikke skal slå uheldig ut i forhold til de samfunnsoppgavene som selskapene utfører.

Havnestyret vil peke på at departementets forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper vil kunne få betydelige negative konsekvenser for flere av havnene som er organisert som interkommunale selskap. I særlig grad gjelder dette havnenes finansiering av offentlig infrastruktur. De offentlige havnene har som mål å tilby de fremste og mest moderne og funksjonelle løsninger for vareeiere og transportører, noe som innebærer å utvikle og investere i god infrastruktur ved blant annet utbygging av offentlige havneanlegg og øvrig maritim infrastruktur. Havnene utøver den myndighet og ivaretar de oppgaver som er tillagt kommunene etter havne- og farvannsloven.

Havnestyret vil vise til at havnene i forbindelse med tunge investeringer i maritim infrastruktur har, slik loven er i dag, anledning til å oppnå fordelaktige finansieringsordninger. Dersom endringene i lov om interkommunale selskap blir slik departementet foreslår, vil dette få konsekvenser for selskapenes muligheter til å oppnå gunstig finansiering for sine investeringer. En innføring av begrenset ansvar vil medføre at det blir mer risikabelt å yte lån og kreditt til interkommunale selskap.

Departementet har i sitt høringforslag lagt opp til at kommunene kan stille garanti for interkommunale selskapers låneopptak, men kun for de selskapene som ikke driver økonomisk aktivitet. For de øvrige interkommunale selskapene vil eierkommunene ikke kunne stille garanti eller kausjonere. Havnestyret vil peke på at på dette området stilles selskapene i en dårligere situasjon





enn aksjeselskap der eierne i stor grad gir garantier eller kausjonerer for «sine» selskap. Sett ut fra kreditors ståsted vil imidlertid ikke dette kunne erstatte dagens ordning med ubegrenset ansvar.

En ordning som foreslått av departementet vil etter havnestyrets vurdering føre til at selskapene blir pålagt økte kostnader samt at det skapes en mindre fleksibel og mer formalistisk ramme rundt interkommunale selskaper. Dette vil også føre til mer «byråkratisering», noe som ikke vil være forenlig med regjeringens målsetting om forenkling av det offentlige.

Lov om interkommunale selskaper trådte i kraft 01.01.2000 og ble blant annet innført for å gi kommunene en mer tidsmessig selskapsform med klare avgrensede ansvars- og eierhold til forskjell fra de interkommunale selskapene som før den tid var organisert etter kommunelovens § 27. Havnestyret ser at en av konsekvensene ved departementets forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper vil kunne være at kommunene velger å etablere flere selskaper etter § 27. En vil også kunne oppleve at IKS-selskaper velger å reversere sin organisasjonsform ved gå tilbake til å bli et § 27-selskap. Havnestyret kan vanskelig se at dette vil være en ønskelig utvikling.

Med virkning fra og med 1. januar 2007 ble virksomheten i Stavanger havn organisert slik at IKS'et opptrer som morselskap i konsernet og har som viktigste oppgave å ivareta eierrollen i datterselskaper og deltakende selskaper. Etter det havnedirektøren kjenner til er Stavanger havn den eneste havn som har valgt en slik rendyrket modell der det klart skilles mellom forvaltning og drift. Morselskapet ivaretar også de forvaltnings- og myndighetspålagte oppgavene for konsernet. Den rene kommersielle driften er lagt i konsernets datterselskaper organisert som aksjeselskaper. IKS'et (morselskapet) ivaretar myndighets- og forvaltningsmessige oppgaver som er knyttet til havnen og driften av denne, ivaretar eierfunksjonen i datterselskaper, samt oppgaver som er av mer overordnet strategisk karakter knyttet til havneutviklingen og -driften. Ved en slik organisering vil morselskapet i forhold til de foreslåtte endringene bli vurdert som et selskap som driver ikke-økonomisk aktivitet.

Havnestyret antar at en slik omorganisering som ble gjennomført i Stavanger havn i 2007 vil bli mer vanlig for interkommunale selskaper. Selskapene som driver økonomisk virksomhet vil i større grad bli organisert som aksjeselskaper med forvaltningsorganet som IKS.

Departementet har i sitt høringsbrev vist til at det er flere alternative løsninger som kan benyttes slik at regelverket blir i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Departementet går inn for at det foretas endringer i IKS-loven dithen at det vil kunne tas utlegg i de interkommunale selskapene samt at slike selskaper kan gå konkurs. Ved slik endring mener departementet at loven også for fremtiden kan anvendes for kommersielle selskaper innenfor EØS-avtalens bestemmelser. Havnestyret ser at dette vil kunne være en enkel juridisk løsning, men vil peke på at dette vil føre til betydelige ulemper for de selskapene som driver ikke-økonomisk virksomhet.

Havnestyret er uenig med departementet i at en generell endring av IKS-loven vil være den mest hensiktsmessige måten en kan møte EØS-kravene på for å motvirke en konkurransevridning i forhold til private selskaper. En rekke interkommunale selskaper organisert som IKS er etablert for å ivareta viktige kommunale oppgaver på en hensiktsmessig og rasjonell tidsmessig måte uten at de driver økonomisk virksomhet og således uten at de er i konkurranse med private selskaper.





Havnestyret vil primært anbefale en løsning der en innfører et skille i IKS-loven på en slik måte at en opprettholder nåværende regler for ikke-kommersielle interkommunale selskap. For selskap som driver økonomisk virksomhet og som er i konkurranse med private selskap innføres endringer i loven som er beskrevet i departementets forslag ved nye regler som begrenser deltakeransvaret for disse selskapene.

Et alternativ til et skille i IKS-loven vil kunne være å «reservere» IKS-loven kun for selskaper som driver ikke-økonomisk virksomhet. Dette vil innebære at selskaper som driver økonomisk virksomhet tvinges til å endre selskapsform ved at den økonomiske virksomheten skilles ut i aksjeselskap.

Havnestyret har for øvrig notert seg at departementet selv har konkludert med at dagens ansvarsordning i lov om interkommunale selskap kan være i strid med statsstøttereglene i EØS. Havnestyret tolker dagens regelverk dithen at dagens IKS-lov ikke er i strid med EØS-avtalen om offentlig støtte for de interkommunale selskapene som driver ikke-økonomisk virksomhet.

Med vennlig hilsen

Merete Eik

Havnedirektør

Finn P. Olsen





KONSESJONSKRAFT IKS

...vaktar rettane og tek vare på verdien

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
2015/2-3

Sakshandsamar:
Anne Liv Lidtveit
☎ 37937526
all@konesjonskraft.no

Arkiv:

Dato:
03.02.2015

Høyringsfråsegn om endringar i IKS-lova – Sak 14/1709

1. Innleiing

Konesjonskraft IKS søker gjennom dette høyringsnotatet å kommentere og belyse dei forholda ved forslaget til ny IKS-lov som både direkte vedkjem oss, men har også kommentarar av meir generell karakter. Etter vårt syn er det også andre konsekvensar ved ei muleg endring av IKS-lova som burde vore tatt med i høyringsnotatet, og desse vil bli kommentert nedanfor.

2. Kort om Konesjonskraft IKS (KIKS)

Konesjonskraft IKS (KIKS) er eit selskap som forvaltar konesjonskraftrettane til 20 kommunar og 2 fylkeskommunar på Agder.

Vi syter for at rett konesjonskraftkvantum vert omsett fysisk via NordPool spot til rett tid og at kjøpsprisen og overføringskostnadene er korrekte. Vi prissikrar denne krafta finansielt på NasdaqOMX i samsvar med ein risikostrategi som er tufta på kommunane/fylkeskommunane sitt behov for pårekelege inntekter. Samtidig med prissikringa valutasikrar vi framtidige euroinntekter. I dag er sikringshorisonten vår på 4 år.

Vår årlege omsetning ligg på om lag 250 millionar kr og verdien av valutaterminforretningane er på om lag 850 millionar kr. For 2015 er det rekna med at kommunane får tilført 130 millionar kroner. Alt overskottet vert ført attende til dei 20 kommunane og 2 fylkeskommunane.

Vi syter også for informasjon til deltakarane i selskapet og til ålmenta om konesjonskraft og kraftutbyggingsspørsmål og rådgjev kommunane i aktuelle kraftutbyggingssaker etter behov. Vi har også utvikla og gjennomfører undervisningsopplegg for ungdomsskulane i regionen.

I kortform: Vi vaktar og forsvarar rettane, tek vare på verdien og fører den attende til deltakarane.

Postadresse:
4747 Valle
Organisasjonsnr: 971 330 937
Bankgiro: 8111.05.25273

Telefon:
37 93 75 00

Mobiltilf:
99 38 66 30

Epost:
post@konesjonskraft.no

3. Forholdet til EØS-regelverket

Bakgrunnen for lovendringsforslaget er å sikre at IKS-lova er i samsvar med EØS-reglane om offentlig støtte. Som ledd i dette er det foreslått endringar i det uavgrensa ansvarsforholdet og oppheving av konkursforbodet.

For KIKS inneber det uavgrensa ansvarsforholdet og konkursforbodet lite eller ingenting på marknaden vi opererer. Vi kjøper og sel konsesjonskraft på lik linje og med same krav som alle andre aktørar, og vi blir underlagt dei same garantikrava som alle andre. Vi kan derfor vanskeleg seie at det uavgrensa ansvarsforholdet og konkursforbodet medfører noko konkurransefortrinn sett opp mot andre verksemdar som driv med kraftforvaltning.

Når det derimot gjeld banktenester får vi noko betre vilkår, på lik linje med andre IKS. For vår del er derimot dette minimalt, fordi vi alltid har den elektriske krafta i botn. Vårt verkeområde er ikkje knytt til direkte tenesteyting, men har eit produkt i botn som er med på å gi oss tryggleik. Dette gjer at vi langt på veg kan bruke krafta vår som ein slags garanti overfor banken, og på den måten alltid vere ein solid kunde.

At IKS-lova slik ho er utforma i dag medfører ein fordel og dermed i strid med EØS-regelverket, er nok heilt rett, og det er dermed nødvendig å gjere noko med IKS-lova. For vår del verkar det likevel som eit stort paradoks at kommunane gjennom å samarbeide skal oppnå dårlegare vilkår enn dei ville gjort på eiga hand. Slik det er i dag oppnår kommunane i KIKS stordriftsfordelar gjennom samarbeidet. Dette er ikkje berre økonomiske fordelar, men ikkje minst kunnskap om konsesjonskraft som er svært vanskeleg eller til og med umuleg for den enkelte kommune å ha. Konsesjonskraft er eit vanskeleg fagfelt, som er lite tilgjengeleg utan å jobbe tett med det. Kommunane har gjennom KIKS oppnådd ei profesjonalisering som i neste omgang har medført betre forvaltning og betre ivaretaking av rettane.

Det er også betydelege verdiar vi her talar om. Dersom ein ser konsesjonskraftrettane i Noreg under eitt, er det tale om 8,5 TWh. Med kraftprisar på rundt 25 øre, og ein kostpris på ca 10 øre, sit kommunane igjen med ein gevinst på 15 øre. På årsbasis blir dette 1,275 milliardar kroner. Det er derfor svært viktig for kommunane at dei har høve til å forvalte dette sjølve eller gjennom egne selskap for å ta vare på den viktige verdien dette er for kommunen.

Gjennom at vilkåra for samarbeid blir dårlegare, tek dette vekk mykje av fordelane med å ivareta rettane sjølve. Forvaltninga av krafta, altså den økonomiske/finansielle sida, kan settast vekk til ein forvaltar, men den juridiske sida, å ta vare på rettane, kan ikkje på same måten settast vekk til andre. Samarbeid tek vare på alle sidene og tek vare på marginane, slik at totalbildet blir betre for den enkelte kommune.

KIKS forstår at det må gjerast noko med IKS-lova slik at ho blir i samsvar med EØS-regelverket. Vi ber derimot departementet ta omsyn til at slik lovendinga er utforma vil fordelane kommunane oppnår ved samarbeid forsvinne. Dette medfører dårlegare vilkår for kommunane, auka kostnader og til sjuande og sist mindre inntekter til å kunne produsere velferdstenester i den enkelte kommune.

4. Innskotsplikt

Endringsforslaget inneber som nemnt at eit IKS vil få dårlegare vilkår hos bankane, gjennom at konkursforbodet blir oppheva og ein med det oppnår eit dårlegare kreditorvern. Forslaget frå departementet er derfor å ta inn nye føresegnar som regulerer kapitalforholdet i selskapet, langt på veg å samsvare desse føresegnene med statsføretakslova og aksjelova.

Innskotskapital er foreslått gjort obligatorisk. Innskotskapitalen skal vere forsvarleg i forhold til selskapet si verksemd, jf. merknadane til § 5 på høyringsforslaget side 50. Det kjem ikkje klart fram

i høyringsforslaget kva som skal ligge i vurderinga av kva som er forsvarleg eigenkapital. For eit selskap som KIKS medfører dette ei særleg utfordring, då vi har stor omsetning totalt i selskapet. Kva som då er forsvarleg innskotskapital kan ein derfor frykte er svært høgt.

Vidare er det uklart kven som til ei kvar tid skal ta vurderinga av storleiken på innskotskapitalen. Det er berre representantskapet som er nemnt, verken styret eller dagleg leing kan vi sjå er nemnt som mulege saksbehandlarar her. Det kan derimot ikkje vere meininga at eit organ som har plikt å møtast ei gong i året, og som resten av året har fokus på og arbeider med andre arbeidsoppgåver skal ha slik oversikt at dei til ei kvar tid kan vurdere forsvarleg innskotskapital i selskapet. Saksbehandlinga av justering av innskotskapitalen står med andre ord fram som svært uklar.

5. Styret

Det kan synast i lovforslaget at styret får ei på mange måtar meir aktiv rolle, i det det skal vurdere om eigenkapitalen er forsvarleg, og deretter ha ei handlingsplikt for tiltak. I yttarste konsekvens skal styret føreslå selskapet oppløyst. Å oppløyse eit selskap som har langsiktige finansielle kontrakter, kanskje så langt fram i tid som fem år, medfører at krafta som er pris- og valutasikra må kjøpast tilbake. Alt etter korleis marknaden har utvikla seg vil dette kunne medføre tap eller gevinst. Spørsmålet ein kan stille seg er om styret kan bli ansvarlege overfor den enkelte kommune som måtte gå med tap ved ei slik oppløysing av selskapet.

Styreansvaret er ikkje omtalt nærmare i lovforslaget. Med andre ord; spørsmålet er korleis styreansvaret er tenkt handtert i den nye lova.

6. Parallele prosessar

Samtidig med dette lovendringsforslaget er det naturleg nok også andre parallelle lovprosessar. Den viktigaste i vår samanheng er kommunelova som skal gjennom ein reform. Dette er ikkje drøfta på noko måte i høyringsforslaget, noko som er ein stor svakheit. Som kjent er kommunelova § 27 på mange måtar forgjengaren til IKS-lova. Føresegna skal truleg opp til vurdering og muleg justering i kommunelovendringa. For nokre IKS ville eit samarbeid etter § 27 vere ei alternativ styringsform, og truleg er det nå naturleg i mange samanhengar å sjå på høve til ei slik omorganisering. At IKS-lova nå blir tatt opp til vurdering utan at ein samkøyrer prosessane med kommunelovutvalet, verkar som lite effektivt og prosessøkonomisk.

Regjeringa har varsla ein kommunereform, noko som heller ikkje er nemnt i høyringsutkastet. Mange av dagens IKS vil truleg ikkje vere nødvendige dersom kommunane blir større og meir robuste. I tillegg styrer inndelingslova kva kommunane har rett til ved kommunesamanslåing/kommunedeling. Forholdet mellom IKS-lova og inndelingslova er ikkje drøfta i høyringsforslaget, ein klar svakheit.

Dersom talet på deltakara i selskapet endrar seg, må selskapsavtalen endrast. Det framstår som svært byråkratisk og arbeidskrevjande at ein nå skal gjennomføre ei IKS-lovendring der deltakarane må gjere endringar i selskapsavtalen fordi dei mellom anna får innskotsplikt, og deretter må gjere om på heile strukturen i selskapet, kanskje til og med oppløyse selskapet, forholdsvis kort tid etterpå fordi kommunereforma gjer endringar i kommunestrukturen. Den sittande regjeringa har som mål å minske byråkratiet. Dette er i alle fall ikkje med på å gjere byråkratiet i kommune-Norge mindre.

7. Avsluttande merknader

Generelt til høyringsnotatet blir det fyrst kommentert at forslaget verkar einspora. Det kan sjå ut som departementet utelukkande har hatt EØS-regelverket i tankane, då særleg forbodet EØS-avtalen artikkel 61 (1) oppstiller mot statsstøtte. I ein lovendringsprosess som dette blir dette for snevert, og


vi kritiserer departementet for å ikkje i større grad ha sett på konsekvensane dei føreslåtte endringane medfører for kommunane.

For mange IKS, Konesjonskraft IKS inkludert, opplever ein lovforslaget på mange måtar lite tilpassa vår verksemd. At ein må gjere visse endringar i selskapsavtalen er opplagt. I og med at vår verksemd gjer sikringshandlar framover i tid, og ein uttreden av ein deltakar kan bety store økonomiske utfordringar for selskapet, kunne det vore formålstenleg at det var høve til å avtale særlege reglar knytt til uttreden. Spørsmålet om ein i slike tilfelle kan regulere i selskapsavtalen kva som skjer ved uttreden er så vidt vi kan sjå ikkje behandla, men burde vore nemnt.

I forlenginga av dette kjem spørsmålet om høve til unntaksføresegner. Det ville vore ønskjeleg at departementet tok stilling til om visse unntak frå hovudreglane lova stiller opp, ville vore muleg.

I det store og det heile verkar det som om lovforslaget inneber mykje likskaper frå aksjelova. Ein løyser nok truleg utfordringane med EØS-regelverket, men det kan synast som at ein samtidig skapar andre utfordringar, utfordringar som ikkje er like godt gjennomtenkt og konsekvensutgreia. Konesjonskraft IKS ber derfor departementet gjere ei grundig og heilskapleg vurdering av kva resultatet av endringsforslaget i IKS-lova medfører for alle typar IKS, sett opp mot andre lover, prosessar og den overordna målsettinga til regjeringa om å kutte ned på byråkratiet.

Med helsing



Arne Tronsen
Dagleg leiar

Saksnr	Organ	Møtedato	Saksbehandler
45/14	Styret	2014-12-09	Erik Fenstad

Forslag til endringer av IKS loven – konsekvenser for Envina IKS

Saksutredning

Vedlegg

- E-post fra KS/Bedrift datert 12.11.2014 om endringer i IKS-loven

Saksopplysninger

Departementet (KMD) har foreslått endringer i IKS-loven. Bakgrunnen for dette er at dagens lov med de beskyttelsene som ligger der er å oppfatte som «statsstøtte». Eksempelvis vil et IKS ikke kunne gå konkurs, derfor vil ikke lånegiver tape pengene, og man får et bedre tilbud fra banken enn om man hadde kunnet gå konkurs.

Vurdering

KS/Bedrift ber om tilbakemelding på følgende punkter.

- Det foreslås nye bestemmelser om egenkapital, utbytte og endringer i innskuddskapitalen. Endringene skal bidra til bedre vern av kreditor når det ubegrensede ansvaret faller bort
- De foreslåtte lovendringene vil få betydning for gjeldende låneavtaler. Kreditorerne vil nok ønske kompensasjon for den økte usikkerhet som ansvarsbegrensningen innebærer. Disse må reforhandles – antagelig med mindre gunstige vilkår som konsekvens. Det betyr økte lånekostnader for de interkommunale selskapene
- Selskapsavtalen må endres på en rekke punkter
- Det foreslås en overgangsordning for eksisterende låneavtaler som innebærer at det ubegrensede ansvaret oppheves ett år etter at loven trer i kraft. Det er ikke mye tid.
- Innebærer de foreslåtte endringene at det blir det større adgang til å gi utbytte til deltakerne?

Tre av punktene over går på gjeld og låneopptak. For Envina vil økte kostnader til gjeld medføre høyere driftskostnader. Disse må enten tjenes inn, eller så må man redusere kostnadene. Det som har største konsekvens er den usikkerheten dette nå skaper blant utlånerne i et marked hvor Envina skal inn å ta opp betydelige lån. Spørsmålet om egenkapitalinnskudd vil også være vanskelig i den perioden vi nå er inne i med tanke på kommunestrukturen. Videre er ihvertfall en av våre eierkommuner inne i en periode med fokus på kostnader og da blir nok et slikt innskuddsbehov prioritert ned.

Endring av selskapsavtalen er også noe Envina nødvendig vil bruke ressurser på i den investeringsperioden vi nå går inn i. Det er utrolig ressurskrevende, og lite forutsigbart, hvor en slik endringsprosess vil ende. SL og DL brukte mye tid med de forskjellige kommunene ved forrige endring.

Utbetaling av utbytte til deltakerne er vel det man kan frykte minst da det er lite å dele ut. Likevel skal man ikke undervurdere deltakernes ønske om utbytte.

Konklusjon

Det er lite ønskelig for Envina at man nå gjør disse endringene. Generelt er alle endringer av selskapsavtalen ressurskrevende, og det blir det spesielt nå når eierne samtidig diskuterer kommunestruktur. For Envina er det lite gunstig at det skapes usikkerhet rundt sikkerhet av gjeld når man nå er inne i en periode med tunge investeringer.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ikke analysert i detaljer, men 1%-poeng økning på en gjelde på 80 MNOK utgjør kr 800.000 årlig. Med 10.000 kunder utgjør dette kr 80 per abonnent.

Forslag til vedtak

Styret tar saken til orientering og ber DL sende saksfremlegget som innspill til høringsuttalelsen til KS-bedrift.

Tone Molvær Berset

Haakon Vills gate 9
0161 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

13/65 - 5 / PEDKJE

Dato:

23.12.2014

Innspill til høring om ny IKS-lov

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

IVAR IKS

Postboks 8134

Breiflåtveien 16/18

4069 Stavanger

Tlf. 51 90 85 00

ivar@ivar.no

www.ivar.no

Org. nr. 871 035 032

Energigjenvinning KS (44%), Forus Energigjenvinning 2 AS (43%) Stølskraft (50%), Minorga AS (50%), Svaatheia 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 krysssubsidiering 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 opptre 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/abonentene. 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 kommunegrensene. 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 uhensiktsmessig 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:

Ellen Halaas	Øvre Vollgt. 6	0158	OSLO
Jostein Karlsen			
Nancy Strand	Øvre Vollgt. 6	0158	OSLO
Per Elvestuen		0158	OSLO
Sven Olav Yndestad			
Trond Selvikvåg	Laberget 24, Hinna Park, Postboks 277	4066	STAVANGER



Nedre Romerike

brann- og redningsvesen IKS

KS-Bedrift
v/ Tone Berset
Pb.1378 Vika, 0114 OSLO

Deres ref.:

Deres brev:

Vår ref.:

Dato: 13.01.15

Ark. nr.:

Hørings svar til notat om endringer i lov om interkommunale selskaper

Det vises til utsendte høringsnotat vedrørende forslag om endringen i IKS-loven.

Innledning

Høringsnotatet kan gi inntrykk av at utreder ikke godt nok kjenner til hvordan et interkommunalt brann- og redningsvesen arbeider, og hvilke rammer det jobbes innenfor.

Av de ca.300 brann- og redningsvesen som forefinnes i Norge i dag er bare et fåtall (ca.10%) interkommunale selskap. Resten er kommunale brannvesen. Samfunnet i Norge endrer seg med raske skritt, og dette påvirker hvordan vår etat må utvikles for å kunne møte nye utfordringer. Dette betinger blant annet endring av kompetanse, økt kompetanse, økte ressurser på nye områder, profesjonell ledelse, økt slagkraft, innovasjon og utvikling.

Kommunene er pålagt å ha en brann- og redningstjeneste. Dette kan løses ved samarbeid mellom flere kommuner gjennom etablering av interkommunale selskaper. Vår etat skal på vegne av våre eierkommuner ivareta brannlovgivningen, og er tilsynsmyndighet. Her konkurrer brann- og redningsvesenet ikke med andre aktører. Dette er et vesentlig moment som taler mot endring av IKS-loven.

Mine erfaringer er at IKS-modellen er en god måte å løse denne samfunnsviktige funksjonen på.

Følgende momenter bygger opp under dette:

- Stor nok enhet for å ha kompetanse og ressurser i egen enhet
- Lik strategi og lest for forebyggende arbeid og tilsyn for flere kommuner i en region
- Fortsatt kommunal styring og kontroll
- Forutsigbar eierstrategi fra eierkommuner



Nedre Romerike

brann- og redningsvesen IKS

- Profesjonelle styringsorganer
- Forutsigbare økonomiske rammer gjennom kommunestyrenes budsjettbehandling
- Kunne fokusere på innovasjon og utvikling for å stå rustet til å møte framtidens utfordringer

“Brannstudien”

I 2012 ga Justis- og beredskapsdepartementet DSB i oppdrag å opprette og lede en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan de samlede ressursene i brann- og redningsvesenet kunne utnyttes best mulig. Rapporten (“*Brannstudien*”) ble levert i desember 2013 for å bli sendt ut på høring og videre til politisk behandling.

Anbefalinger fra arbeidsgruppen om framtidens brann- og redningstjeneste er blant annet:

- Fortsatt kommunal styring og kontroll
- Store nok enheter (slagkraft, kompetanse, ressurser)
- Spisskompetanse i eget selskap
- Store nok fagmiljøer
- Profesjonalisere ledelse

Dette viser at våre tjenester bør samles i større og robuste enheter. IKS-modellen vil ivareta alle disse elementene anbefalt i utredningen.

Oppsummering

1. Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (NRBR) ivaretar eierkommunenes ansvar og myndighet for brannloven og er dermed tilsynsmyndighet. Feiing, alarmvirksomhet og nødmeldetjenesten (110-sentral) er også selvkostområder med egne regnskap.
2. NRBR konkurrerer ikke med andre aktører når det gjelder brannvesen og 110-sentral, og kan ikke sammenlignes med et AS. Aktiviteten er dermed heller ikke konkurransevridende. Vi opererer kun i Norge og påvirker ikke samhandelen innen EØS-området.
3. Vi er uenige om påstanden i høringens pkt.3.2.1 om at interkommunale selskap som organisasjonsform i utgangspunktet er ment som et tilbud for organisering av de delene av kommunenes virksomhet som har mer preg av forretningsmessige hensyn enn kommunenes myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet.
4. Eierkommunene har styring og kontroll gjennom selskapsavtalen samt styringsorganer. Her er overordnede rammer for driften av selskapet nedfelt.

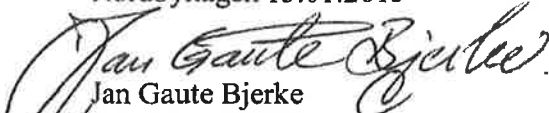
Besøk oss på www.nrbr.no



Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS

5. Økonomisk er vi et "0-foretak". Det vil si eierkommunene (kommunestyrene) godkjenner de økonomiske rammene for driften og tildeler kapital iht fordelingsnøkkel mellom eierne. Kommunestyrene godkjenner (via representantskapet) årsregnskap, og gjør vedtak i forhold til evt. overskudd/underskudd. Selskapet har ingen egenkapital.
6. Det er bokført en stor netto pensjonsforpliktelse som medfører at selskapet har en betydelig negativ egenkapital. Selskapet har ingen egenkapital og denne "hefter" da eierkommunene for. Selv om IKS-loven ikke har krav til egenkapital, kan dette følge av EØS-avtalens regler om statsstøtte. Et IKS som driver næringsvirksomhet i konkurranse med andre private aktører kan få en fordel i økonomisk forstand, dersom det ikke settes samme krav til egenkapital som for selskap med begrenset ansvar. Men siden vår virksomhet gjelder interkommunalt brannvesen, vil ikke EØS-avtalens regler om offentlig støtte være aktuelle, siden kravet til å drive med økonomisk aktivitet ikke er oppfylt.
7. Vår selskapsavtale gir rammer for hvor stort lån selskapet til enhver tid kan ha. For NRBR er dette begrenset til kr. 25 mill. Det er for å kunne skifte ut brannbiler og gjøre andre småinvesteringer. Brannstasjonene eies av kommunene. I EØS-sammenheng, og ved at vi ikke konkurrerer om brannvesenets oppgaver, har ikke eventuelle "rentefordeler" noen betydning for selskapets økonomi.
8. Et interkommunalt brann- og redningsvesen brukes til oppgaveløsning av samfunnsmessig betydning, og til produksjon av tjenester på vegne av eierkommunene. Et alternativ til endring av loven kan være å begrense lovens virkeområde til selskaper som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning.
9. På bakgrunn av vår virksomhet, og ovenfor nevnte momenter, mener vi at IKS-loven ikke bør endres.
En eventuell endring av IKS-loven vill i praksis kreve prosesser som tar lengre tid en antydnet i høringsnotatet.

Nordbyhagen 13.01.2015


Jan Gaute Bjerke
Brann- og redningssjef

**Kommunenes Sentralforbund
Tone Berseth**

**Drammensregionens brannvesen IKS
14.01.15**

Innspill til KS angående forslag til endringer i IKS lovgivningen.

Viser til e-post fra KS datert 12.11.14., hvor det etterspørres praktiske konsekvenser for DRBV ved endring i IKS-lovgivningen.

DRBVs styre er orientert om mulige endringer i IKS-lovgivningen og styret er generelt bekymret for mulige konsekvenser av endringene. Av debatten i styret går det frem at Interkommunale selskaper som i hovedsak konkurrerer med private selskaper i et åpent marked primært skulle hatt en annen selskapsform fremfor å tilpasse IKS-lovgivningen til disse selskapene. Dette fordi ulempene for DRBV i sum kan bli svært store. Forskjellene på et AS og IKS vil bli svært liten.

Ut fra de forhold som KS tar opp vil endringer i Lov om interkommunale selskaper kunne gi følgende konsekvenser for DRBV:

- Selskapsavtalen må endres.
- Dyrere lån, pga. høyere rente.
- Høyere økonomisk risiko for forsikringsselskapene som følge av større ansvar. Kan medføre høyere forsikringspremie.
- Eierne må sannsynligvis inn med innskuddskapital – "Aksjekapital".
- Krav/forventning om utbytte?
- Kan pensjonsordningen bli tvunget fra ytelsesordning til innskuddsordning? Spørsmålet er ikke fulgt opp, men usikkerheten er knyttet opp til hvem som tar ansvar for opparbeidede pensjonsforpliktelser gitt at selskapet går konkurs. Spørsmålet er ikke tatt opp av KS, men kan være et spørsmål å følge opp. Her har ikke DRBV nok kunnskap.
- Kan eierne måtte løse ut balanseførte pensjonsforpliktelser ved tilpasning til ny IKS-lovgivning?
- Det er forslått en overgangsordning på ett år. Sannsynligvis vil det være mulig for DRBV å kunne tilpasse seg endringen, men spørsmålet er om eierkommunene også kan klare å innarbeide nye rammer mhp egenkapitalkrav, endringer i selskapsavtale osv. i løpet av ett år.

DRBV håper at dette er innspill som kan bidra til en god behandling i KS.

Med vennlig hilsen

Torgeir E. Andersen
brannsjef

Endringer i Lov om interkommunale selskap

Høringsforslagets betydning for vår organisasjon

Hva vil de foreslåtte endringene ha å si for Interkommunalt arkiv Troms IKS?

1. Endring av IKS-lovens ansvarsregler

Begrensningen av deltakernes økonomiske ansvar i forhold til selskapet vil ha betydning for vår forhandlingssituasjon i forhold til å kunne ta opp lån og å inngå langvarige leiekontrakter. Vår forhandlingssituasjon vil bli forverret når eierne ansvar blir begrenset. Vi er i ferd med å gå ut i det private markedet for å leie tilleggslokaler. Hvor godt tilbud vi gir eierne vil avhenge av hvor god avtale vi er i stand til å inngå. En slik endring vil nødvendigvis føre til økte kostnader for kommunene som eier selskapet.

Det er også et stort usikkerhetsmoment om endringen fører til at eierne ikke vil være ansvarlige i forhold til framtidige pensjonsforpliktelser hvis selskapet skulle gå konkurs. Vårt selskap vil bli mindre attraktivt som arbeidsgiver i konkurranse med annen offentlig virksomhet, og få en bakdel når det gjelder å tiltrekke oss høyt kvalifisert arbeidskraft. Vårt selskaps viktigste ressurs er de ansatte og den kompetanse de til enhver tid innehar. Bevaring og sikring av arkiv er en svært kostnadskrevende virksomhet, og innebærer et stadig akkumulerende ansvar. Dette krever stabile enheter som må arbeide langsiktig og under forutsigbare økonomiske forhold.

2. Overgangsperiodens varighet på 1 år

Alle aktuelle endringer i selskapsavtalen skal godkjennes av våre 23 eiere. Det tar som regel mer enn ett år fra forslag til endringer er utarbeidet av administrasjonen, behandlet i styret og så i representantskapet, lagt fram for 22 kommunestyre og 1 fylkesråd for godkjenning for så å bli registrert i Brønnøysund som gjeldende avtale. Overgangsperioden bør være på minst 2 år.

3. Adgangen til å gi utbytte

Spørsmålet om økte muligheter til å hente ut utbytte har ikke noen stor betydning for vårt selskap, da vi ikke driver markedsrettet virksomhet, og er ikke ment å gå med overskudd.

4. Økning eller nedsettelse av egenkapital

Det foreslås å lovfeste at IKS skal ha en forsvarlig egenkapital. Dette vil få konsekvenser for eierne og selskapet da det muligens vil spise av oppsparte midler ment for investeringer, og eierne vil kunne oppleve krav om økt innskudd.



RENOVASJONEN IKS

KS Bedrift
Postboks 1378 Vika
0114 Oslo

Dato: 20.01.15
Deres ref: TMB
Vår ref: KS
Arkivnr:

Innspill høring ny IKS - lov

Renovasjonen IKS konsern

Renovasjonen IKS er et interkommunalt renovasjonsselskap som eies av kommunene Sandnes og Stavanger.

Renovasjonen IKS startet opp sin virksomhet 01.01.2006. Selskapet er organisert som et konsern med to datterselskaper som er 100% eid av Renovasjonen IKS. Henholdsvis Renovasjonen Egenregi AS og Renovasjonen Næring AS. I konsernet er det totalt 115 ansatte med en omsetning på ca kr 170 mill.

Innsamling av husholdningsavfall (selvkost) utføres av Renovasjonen Egenregi AS og innsamling av næringsavfall utføres av Renovasjonen Næring AS.

Datterselskapet som driver innen selvkostområdet har et samfunnsmessig formål, og eierne sikter ikke mot en markedsmessig egenkapitalavkastning. Det forventes imidlertid en effektiv drift og god utnyttelse av ressursene som er bedre enn om en utførte oppgavene alene i den enkelte kommune. Den samfunnsmessige nytten ved eierskapet er større enn den økonomiske kostnaden. Eierne har gjennom selskapet bl.a utviklet og fasett inn nye innsamlingsordninger, innsamlingsutstyr og etablert en innovasjonskultur som en ikke hadde fått etablert hver for seg i den enkelte kommune, uten å kunne spille på IKS-et.

Innsamling av næringsavfall er organisert og tillagt eget aksjeselskap, Renovasjonen Næring AS. Selskapet har et finansielt formål, der en forventer en markedsmessig avkastning, hvor virksomheten opererer i et konkurranseutsatt åpent marked.

Det er satt klare økonomiske skiller mellom driften av selskapene i konsernet. Det enkelte selskap bærer fullt ut sine kostnader og det gis ingen støtte i noen form. Næringssekskapet har gitt utbytte over flere år som er utbetalt til eierkommunene.

Høring

Departementet foreslår å endre IKS-lovens ansvarsform, fra et ubegrenset ansvar til et begrenset deltakeransvar. I tillegg til at IKS-lovens konkursforbud i § 23 oppheves. Som en konsekvens av at det innføres begrenset ansvar, foreslås det å lovfeste et krav om at interkommunale selskaper skal ha en forsvarlig egenkapital.

Departementet legger til grunn at endringene vil bidra til bedre samsvar mellom IKS - loven og EØS avtalens regler om offentlig støtte og bidra til mer like konkurransevilkår mellom interkommunale selskaper og andre aktører som opererer i markedet.

Innspill

Renovasjonen IKS er av den oppfatning at en endring av dagens regelverk vil medføre en unødvendig kostnadsøkning for interkommunale selskaper. Selskapene driver hovedsakelig med samfunnsnyttige formål, som det er klare fordeler å drive på tvers av kommunegrensene.

Ved å etablere en selskapsstruktur, hvor en flytter ut de operative virksomhetene i separate aksjeselskaper slik vi har gjort, operer en på lik linje med andre aktører som driver i det konkurranseutsatte markedet.

Renovasjonen IKS vil derav foreslå at dagens IKS-lov beholdes, og innfører som krav at forretningsvirksomhet som opererer i det konkurranseutsatte markedet, skilles ut i egne selskap organisert etter aksjeloven. En oppnår da at IKS-er også i fortsettelsen kan organiseres som selskap med ubegrenset ansvar, mens datterselskap som operer i markedet er organisert med begrenset ansvar.

Et lovfestet krav til egenkapital til IKS ser vi som positivt, uavhengig om en er organisert som et selskap med ubegrenset eller begrenset ansvar.

Med hilsen



Kurt Sædberg
Adm. direktør



TRONDHEIM KOMMUNE

Rådmannen, kommunaldirektør for
finansforvaltning

ks-bedrift@ks.no

Vår saksbehandler
Janne Hafskjær

Vår ref.
14/54645/280 &13
Oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
23.01.2015

Høring - forslag til endringer i lov om interkommunale selskap

Vedlagt følger Trondheim kommunes høringsuttalelse.

Til orientering.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE

Olaf Løberg
kommunaldirektør for finansforvaltning

Janne Hafskjær
seniorrådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:
Protokoll fra formannskapet 20.01.15, vedtak om høringsuttalelse.

Postadresse:
TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannen
Postboks 2300 Sluppen
7004 Trondheim

Besøksadresse:
Munkegata 1

Telefon:
+47 72 54 85 26

Telefaks:
+47 72 54 75 72

Organisasjonsnummer:
NO 942 110 464

E-postadresse: radmann.postmottak@trondheim.kommune.no
Internettadresse: www.trondheim.kommune.no/radmannen

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 20.01.2015
Sak: 18/15

Tittel: **Saksprotokoll: Høring - forslag til endringer i lov om interkommunale selskap**

Resultat: Behandlet
Arkivsak: 14/54645

VEDTAK:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende høringsuttalelse:

1. Trondheim kommune er usikker på om en generell endring av IKS-loven er den mest hensiktsmessige veien å gå for å motvirke mulig konkurransevridning i forhold til private selskaper. Dette fordi kommunen erfarer at de fleste IKS-selskaper er etablert for å rasjonalisere tradisjonell kommunal virksomhet, og ikke for å drive forretning i et marked.

Kommunen mener at departementet bør foreta en kartlegging av omfanget av IKS-selskaper som i dag driver en konkurrerende virksomhet i forhold til private aktører, og der det ubegrensede ansvaret kan være konkurransevridende.

Er antall IKS-selskaper der rentefordelen faktisk er konkurransevridende relativt fåtallige mener kommunen primært at det er mer hensiktsmessig å foreta en avgrensning i IKS-lovens § 1, slik at selskaper som driver i konkurranse med private aktører ikke kan organiseres som IKS. Det store flertall av selskaper vil da kunne beholde dagens rammebetingelser. Dette i tråd med departementets alternative forslag i punkt 4.5.2

2. Dersom undersøkelsen viser at IKSene i stor grad driver kommersiell virksomhet støtter Trondheim kommune departementets forslag om å endre IKS lovens ansvarsform til et begrenset deltakeransvar. Herunder følgende:
 - a) Trondheim kommune støtter departementets forslag om å oppheve IKS lovens konkursforbud.
 - b) Trondheim kommune støtter departementets forslag om at det ubegrensede ansvar oppheves i forhold til avvikling av selskapet.
 - c) Trondheim kommune støtter departementets forslag om endringer om lovfesting av

at innskuddet kan bestå av endre formuesgjenstander eller realverdier enn penger og at innskuddsplikten forfaller samtidig med registrering av selskapet eller ny IKS deltaker i foretaksregisteret.

- d) Trondheim kommune støtter departementets forslag om lovfesting av plikten for selskapet å ha en forsvarlig egenkapital og lovfeste at styret pålegges en handlingsplikt dersom egenkapitalen blir for lav.
- e) Trondheim kommune støtter departementets forslag om at en forhøyelse av innskuddskapitalen må skjer ved et vedtak av kommunestyret selv.
- f) Trondheim kommune støtter departementets forslag om at forhøyelse av innskuddskapitalen uten nyinnbetaling skjer ved beslutning fra representantskapet men må godkjennes av kommunestyret gjennom selskapsavtalen.
- g) Trondheim kommune støtter departementets forslag om at nedsettelse av innskuddskapitalen skjer ved beslutning fra representantskapet men må godkjennes av kommunestyret gjennom selskapsavtalen.
- h) Trondheim kommune støtter departementets forslag om at utdeling av selskapets midler som ikke skjer ved nedsettelse av innskuddskapital eller oppløsning av selskapet bare kan foretas som utdeling av utbytte og at utbytteadgangen avgrenses til størrelsen på selskapets nettoformue.

Behandling:

Votering

Innstillinga ble enstemmig vedtatt

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Til
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Kopi:
KS bedrift
NKRF
Stavanger kommune

Høring om ny IKS-lov

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat med forslag om endringer i lov om interkommunale selskap og møte i KS-bedrift den 16.1.2015 hvor det fremlagte forslag ble diskutert. Innledningsvis vil vi peke på at det er mange prosesser i gang samtidig med kommunelovutvalgets arbeid, kommunereformen samt bebudet endring i revisorloven. Det fremlagte forslag tar i liten grad hensyn til dette, samt de økonomiske effekter av forslaget. Våre høringskommentarer er derfor i hovedsak rettet mot de praktiske effekter av det fremlagte forslag samt hvordan interkommunale selskap er organisert i Rogaland. Når det gjelder revisjon spesielt, er argumentene gyldige for hele bransjen.

1. Litt om Rogaland Revisjon IKS

Rogaland Revisjon IKS ble etablert den 1.7.2004 av 17 kommuner, samtidig som kommunelovens § 78 åpnet for konkurranse. For å beholde opparbeidet kompetanse innen offentlig revisjon og regelverk, ønsket våre eiere å videreføre revisjonen i et eget selskap samtidig som en la til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler, økt mulighet for læring på tvers av kommunegrensene, samt redusert sårbarhet. Eierne ønsket også å benytte selskapet som et verktøy for kompetanseutvikling i kommunene, og intensiverte bruken av nye verktøy som selskapskontroll og forvaltningskontroll i tillegg til den finansielle revisjon. Fire mindre enheter ble derfor fusjonert, samtidig som ansvaret for revisjon av skatteregnskapet og kontrollutvalgsekretariatsfunksjonen ble tillagt andre. Siden *en* tidligere eier av prinsipielle grunner ønsket å benytte seg av det nye markedet, var det viktig å etablere Rogaland Revisjon IKS på forretningsmessige vilkår. Det var dermed skapt en teoretisk mulighet for eierne å kunne sammenligne utført arbeid og kostnadsnivå. Alle utgifter med driften er derfor lagt inn i regnskapet, som lønn med tilhørende sosiale utgifter, husleie, IKT, revisjon, regnskapsførsel og andre kontorutgifter, det ble etablert egen mva. registrering og innført skatteplikt, selv om hovedformål var egenregi. For at foretaket selv skulle ha innsikt i markedsutviklingen og dermed ha incentiver og motivasjon til effektiv drift, ble det bestemt at en *mindre andel* av virksomheten kunne tilbys aktører i markedet. En annen forutsetning for å kunne sammenligne drift med andre aktører, var at regnskapslovens regler ble lagt til grunn i rapporteringen. Rogaland Revisjon IKS fakturerer sine eiere etter medgått timeforbruk, basert på en reell timepris. Siden selskapet er etablert for å ivareta eierne egne behov for revisjon, har eierne ikke lagt noe avkastningskrav på selskapet. Modellen vurderes *ikke* å være i strid med statsstøtteregelverket. Næringsdelen er av *bagatellmessig* omfang, igangsatt for å sikre effektiv videreutvikling av foretaket. Prissetting skjer etter forretningsmessige prinsipper med en viss høyde for risiko og avkastning.

2. Konkurransulemper av dagens modell og naturlig videreutvikling

Samtidig som våre eiere bevisst valgte IKS-formen for å ivareta en *forsvarlig og uavhengig egenkontroll*, ble det etter hvert også klart at modellen innebar klare *konkurransmessige ulemper*. Det er en felles utdanningsmodell for alle revisorer i Norge, hvor revisjonsplikt for kommuner er knesatt i kommunelov, mens revisjon i privat sektor er regulert i revisorloven. Revisorloven slår fast at praksis i offentlig sektor maksimalt godkjennes med to av tre år, siden praksis anses for lite variert i forhold til privat sektor. Vi imøteser derfor revisorlovutvalg som forventes nedsatt med det første, hvor disse skjevheter kan rettes opp slik at våre rekrutteringsmuligheter blir likestilt med privat sektor. For å illustrere dette vedlegges en illustrasjon av problemstillingen hvor historien om Annebeth og «Ola» vises. Historien er utarbeidet i samarbeid med KS-bedrift, NKRF og Rogaland Revisjon IKS for å illustrere konkurranseulempene offentlig revisjon er underlagt.

KMD opplyste at arbeidet med IKS loven foregår uavhengig av kommuneutvalget og det planlagte revisorlovutvalget. Rogaland Revisjon IKS har vært et velfungerende selskap i 10 år og er således i en fase hvor det er naturlig å vurdere videreutvikling av foretaket for å tilpasse seg nye rammevilkår i forhold til bebudede endringer i kommunelov, revisorlov samt bransje- og markedsmessige forhold. Et av elementene i en slik vurdering er vurdering av optimal selskapsorganisering i lys av rammevilkår. Siden det er såpass mye usikkerhet omkring rammevilkårene for tiden, finner vi det vanskelig å slutføre en slik prosess trolig tidligst i 2016. Vi har et klart ønske om å være godt rustet med en bærekraftig og fremtidsrettet organisasjon så raskt som mulig. I hovedsak er vår utvikling uavhengig av kommunereformen, men mer avhengig av bransje- og reguleringsmessig utvikling og dermed kommunelov- og det planlagte revisorlovutvalgets arbeid. I et demokratisk system krever slike prosesser omfattende vurderinger og høringer siden mange parter skal involveres, fra foretakets styre inklusiv tillitsvalgte, representantskap, hver enkelt kommunes kontrollutvalg og kommunestyre, samt sikring av at også rådmennene blir hørt. I en slik situasjon synes det underlig å gjennomføre en så snever vedtektsendring som departementet har lagt opp til, siden endring av foretakets vedtekter etter dagens IKS-lov krever vedtak i samtlige eierkommuners kommunestyre. Vi er kjent med at flere andre kommunale revisjonsenheter foretar tilsvarende vurderinger for tiden.

Av høringsforslagets § 26 fremgår det at departementet vil beholde dagens bestemmelser om at eierskifte og endringer i selskapsavtalen skal beholdes som kommunestyrets ansvar. Etter vårt skjønn er dette en av fordelene med IKS-formen, hvor loven underbygger behovet for demokratisk styring og kontroll, i motsetning til aksjeloven som ikke har tilsvarende bestemmelser. Likevel vil vi understreke at dagens regler med valg, eierskap og representasjon på deltakermøter skaper en rekke praktiske utfordringer når det blir mange eiere. I dag har de største IKS-ene på revisjonsiden hele 29 eiere spredt over et stort geografisk område. Også vi med våre 17 eiere bruker betydelige ressurser på gjennomføring av selskapsmøter og omfattende prosesser ved endringer i foretak så vel som i eierkommunene. Vi er kjent med at forholdet er tatt opp med KMD spesielt med tanke på at en nå vurderer større IKS hvor det er mange mindre eiere.

Vi vil nevne at vi var tidlig ute med å tilpasse oss nytt regelverk ved forrige revisjon. Det var et tydelig ønske fra lovgiver og eier om å styrke revisors uavhengighet og kompetansemiljø ved å stimulere til større enheter, organisert som IKS. Det har så langt vært en suksess. En av ulempene med å være tidlig ute, var at pensjonsregelverket på det tidspunkt også ble tilpasset en konkurransesituasjon etter hvert, slik at en etter dagens regler forholdsmessig fordeler årlige utgifter på de ulike selskap etter opptjeningstid. Tidligere var dette kommunens utgifter uansett og hadde ingen betydning. Som ansvarlig selskap eller del av kommunen som KF, har det hel-

ler ingen betydning bortsett fra at forholdet måtte hensyntas ved måling mot privat sektor. Tilsvarende *betydelig konkurranseulempe* finner vi i dag i de fleste IKS og KF som ble etablert på samme tidspunkt, siden regelverket den gang la opp til at alle utgifter fra «tidens morgen» ble lagt over på de nyetablererte foretak. Hvis IKS-loven nå endres slik at eierne får begrenset ansvar, må også slike forhold, som har betydelig *økonomisk effekt*, beregnes og tilbakeføres for at de etablerte foretak skal ha konkurransemessig like vilkår. Vi kan nevne at for vårt selskap vil pensjonskostnad for inneværende år bli 2/3 og hele 90 % i 2016 av våre lønnsutgifter, mot normalt ca. 15-20 %. Dette henger også sammen med endringer i aktuariemessige forutsetninger, det lave rentenivået som vi nå har, og at den såkalte »korridoren» skal avvikles. Regelendringen kan likestilles med om kommunene ble pålagt å resultatføre hele det akkumulerte premieavviket. For et foretak har regelendringen alvorligere konsekvenser, idet egenkapitalen trolig er tapt og må styrkes, om mulig.

Til slutt vil vi nevne at foretaket også er underlagt regelverk om lov om offentlige anskaffelser, offentlighetslov, arkivlov mv., som også innebærer *noen konkurranseulemper*.

3. Litt om andre interkommunale selskap i regionen

For å utnytte stordriftsfordeler og lage slagkraftige kompetansemiljø har vår region etablert en rekke IKS for å ivareta regionens behov for investeringer i infrastruktur, miljøløsninger, kulturbygg og folkehelse mv. Det er på det rene at ingen private aktører ville hatt mulighet til å foreta slike investeringer. Disse foretak har ved behov etablert egne næringssselskap tuftet på forretningsmessige/armlengde-prinsipp, samtidig som IKS-ene også bærer alle relevante kostnader og rapporterer etter regnskapslovens krav for å kunne måles. Ved endringer i lovverk og ny rettspraksis i ESA, tilpasses dette etter behov. Slike konsern er Stavangerregionen havn IKS, Renovasjonen IKS, IVAR IKS, alle med en betydelig aktivitet/balanse. Dagens morselskap fremstår som samfunnsnyttige foretak drevet i egenregi eller underlagt selvkost. Det nevnes her Stavanger konserthus IKS, folkehallene og Rogaland brann og redning IKS.

Det er viktig å fremheve at næringsdriften i disse konsernene har som synergieffekt at også driften i egenregi blir mer effektiv.

KMD sitt forslag om å endre IKS-loven til begrenset ansvar, vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for pensjon for disse foretak, på samme måten som nevnt ovenfor for revisjonen, i tillegg til økte egenkapitalbehov. Vi vil også fremheve at den valgte løsning når det gjelder lån, synes tungvint og unødig byråkratisk så lenge det i realitet ikke er snakk om noen konkurransevridding men samfunnsoppgaver.

4. Konklusjon

Vi støtter ikke KMD sitt fremlagte forslag, da vi med dagens ansvarsform og organisering anser hovedformål og lovregler å være ivaretatt. Vi ser KMD sitt poeng mht. konkurransevridding på kapitalelementet, men dette poeng er i stor grad knyttet til selvkost i vårt distrikt. Etter vårt skjønn kan det være mer hensiktsmessig å kreve at næringsvirksomhet organiseres i egne juridiske enheter, istedenfor å begrense ansvar i IKS som foreslått. Dette kan gjøre som ledd i kommunelovutvalgets arbeid. Etter vårt syn er det lite fleksibelt å lovfeste bestemte selskapsformer da slike valg bør tilpasses den aktuelle økonomiske situasjon, aktivitet og risiko. Det er behov for ytterligere utredning av konkurranseulemper av pensjon, samt mulighet for forenklinger i IKS-lov med mange deltakere. Etter vårt skjønn vil flere selskap få mer uklare regler på

økonomi -og ansvarsområdet hvis den foreslåtte lovendring innebærer økt bruk av kommune-
loven § 27 eller vertskommuneløsninger der svært mye er uregulert.

Med hilsen
Rogaland Revisjon IKS

Cicel T. Aarrestad

Cicel T. Aarrestad
Revisjonsdirektør/statsautorisert revisor

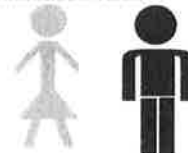
Vedlegg: likestilling av praksis - historien om Annebeth og «Ola»

Presentasjon revisjonspraksis:

Historien om Annebeth og «Ola»

www.rogalandrevisjon.no

Historien om Annebeth og «Ola»



- Gått sammen på bachelorstudiet i revisjon i revisjon ved UiS i tre år
 - Uteksaminert i 2007 med gode resultater
- Begge ønsker å få bevilling som registrert revisor
 - Da trenger de tre års revisjonspraksis godkjent av Finanstilsynet
- Annebeth blir tilsatt i Rogaland Revisjon
- «Ola» blir tilsatt i et privat revisjonsselskap hvor det i alt er fem ansatte

Annebeths revisjonspraksis



- Flere kommuner og fylkeskommunen
- IKS-er, inkl. Renovasjonen (konsern) og Stavangerregionen havn
- KF-er, inkl. Sandnes havn, og FKF-er (Rogaland kollektivtrafikk og Tannhelse Rogaland)
- Stiftelser, kirkelige fellestråd, menighetsregnskap, overformynderier
- Revisjonspraksis innenfor et mangfold av «bransjer»: Oppføring, drift og forvaltning av bygg; utbygging av boligarealer; drift av sykehjem, barnehager og skoler; kinodrift; kulturhus; idrettsarenaer og -aktiviteter; kantiner og kaféer, museumsdrift, energiverk o.a.
- Praksis har også omfattet næringsvirksomheter – årsregnskap iht. regnskapsloven, skatteplikt, ligningsoppgaver

«Ola»s revisjonspraksis



- Diverse butikker
 - Dagligvarer, klær, bilforhandler, kiosker, bensinstasjon
- Lokal teknisk bedrift med 25 ansatte, som har et datterselskap
- Rørleggerfirma med 15 ansatte
- Lokal entreprenørbedrift med ti ansatte
- Lokal IT-konsulentvirksomhet med fire ansatte

Hvordan gikk det med godkjenningen hos Finanstilsynet?



- Tilfredsstillende praksis
- Tre av tre år godkjent
- Praksis ikke tilstrekkelig
- To av tre år godkjent



Hvorfor er det slik?



Fordi det avgjørende i dagens regelverk er *hvor* en jobber – om arbeidsgiver er et privat eller offentlig selskap – ikke det faktiske innholdet i praksisen

Bakgrunn for dagens regelverk og praksis

NOU 1997:9

- Erfaring fra klientkontakt, avhengighetsrelasjoner, ansvarsproblematikk ol.

Lov 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven)

Finanstilsynets vurderinger og praktisering bygger på dette arbeidet

Her har det skjedd store endringer!

Kommunal sektor har endret seg

- Mangfoldig revisjon – mange bransjer
- Omfattende avgiftsproblematikk
- Underlagt bokføringsreglene fra 1.1.2011
- Sterk økning i antall selskaper
 - 2700 kommunalt eide selskaper totalt med i alt 47 000 ansatte
 - 77 % er AS (kommunal eierandel på 50 % eller mer)
 - 9 % er interkommunale selskaper etter IKS-loven
 - 5 % er kommunale foretak
- 1100 stiftelser

Det samme har kommunal revisjon

- Større kommunale revisjonsenheter
 - Større fagmiljøer
- Internasjonale revisjonsstandarder
 - Metodikk som i privat sektor
- Profesjonskunnskap
 - Samme utdanningskrav som i privat sektor
 - Uavhengighet

Ekstern rapport vdr. kommunal revisjon

Av Anders Berg Olsen, høgskolelektor ved HiST

Konklusjon:

«... få innholdsmessige forskjeller mellom kommunal revisjonspraksis og privat revisjonspraksis.»

«Utviklingen ... har redusert forskjellene mellom den revisjonspraksis som opparbeides i det offentlige og revisjonspraksis som opparbeides i private revisjonsforetak.»

Eksempel

Renovasjon IKS

- Konsern med to døtre
 - Konsernregnskap avlegges
- Driver næring -> skattepliktig
- Regnskapsloven
- Bokføringsloven
- Avgiftspliktig etter merverdiavgiftsloven
- Arbeidsgiver – ligningsloven, skattebetalingsloven, folketrygdloven etc.

▪ **Samme innhold som i et privat selskap!**

Vi mener at ...

- **Prinsippet må være lik godkjenning for lik praksis!**
- **Faktisk praksis** skal legges til grunn for godkjenning av registrert- og statsautorisert revisor
 - Ikke hva slags organisasjon en er ansatt i
- **Vi har bedt om (og blitt lovet ?) at ...**
 - Saken blir en del av mandatet til revisjonsutvalget
 - Personer med relevant kompetanse blir med i utvalget



KS Bedrift
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 15/160-1/JS

Dato: 21.01.2015

Innspill til høring om ny lov for interkommunale selskaper

Kommunal og Moderniseringsdepartementet (KMD) har utarbeidet «Høringsnotat om endringer i lov om interkommunale selskaper».

KMD legger til grunn at ordningen med ubegrenset ansvar for deltakerne i interkommunale selskap og forbudet mot konkurs, gir interkommunale selskaper en økonomisk fordel som er uberettiget når det gjelder markedsrettet virksomhet. Departementet vurderer at dette kan utgjøre en konkurransevridende offentlig støtte etter EØS-avtalen art. 61.

KMD vurderer ulike løsninger for å sikre at man ikke kommer i konflikt med EØS-avtalen, men anbefaler løsninger der ansvaret begrenses og konkurserforbudet oppheves.

MOVAR er ikke direkte høringsinstans, men oppfattet at departementet ønsket innspill fra selskapene ifm KS-Bedrift sitt høringsmøte 16.1. MOVAR sender derfor brevet både til KS-bedrift, Norsk Vann og KMD.

MOVAR er et interkommunalt selskap etablert i 1989. Selskapet har 5 eiere, Moss, Rygge, Råde, Vestby og Våler kommune. Selskapet driver vannproduksjon og distribusjon, avløpsbehandling, avfallsinnsamling (renovasjon) og behandling, samt regionens brann og feiervesen. Totalt betjener selskapet ca. 75 000 innbyggere (noe færre innen vann og avløp). Som det fremgår er hovedvirksomheten knyttet til selvkost- og allmennyttige tjenester. Selskapet har også noe næringsvirksomhet, som utgjør i størrelsesorden 2%, av omsetningen i selskapet. For å håndtere denne virksomheten etablerte MOVAR nærings-selskapet «MOVAR Næring AS» i 2006. Selskapet tilbyr renovasjonstjenester til næringskunder. Nærings-selskapet kjøper tjenester av mors-selskapet, som har avtale med privat selskap for innsamling av avfallet. MOVAR Næring AS har derfor ikke langsiktig gjeld.

Hvis man ser på balansen for det interkommunale selskapet, er denne ca. 611 millioner ved inngangen til 2014. Eiendelene utgjør samfunnskritisk infrastruktur, som vannverk, avløpsrensaneanlegg, ledningsanlegg, avfallsanlegg, brannstasjon, samt maskiner og utstyr knyttet til disse virksomhetene. Selskapet har dessuten selvkostfond, som jo utgjør en gjeldsforpliktelse til innbyggerne som utjevnes ved prissetting av tjenestene. Låneporteføljen (langsiktige lån) til selskapet utgjør ca. 400 millioner.

Kontoradresse: Kjellerødn. 30 Huggenes 1580 Rygge Telefon 69 26 21 10 Telefax 69 26 21 11	Avdelinger: Vansjø Vannverk 69 26 21 40 Kambo Renseanlegg 69 27 61 70 Solgård Avfallsplass 69 20 85 50 Husholdningsrenovasjon 69 20 85 50 Fuglevik Renseanlegg 69 26 27 60 Hestevold Renseanlegg 69 27 61 77 MIB Brann- og Feiervesen 69 24 78 50	Bankgiro: 6118.05.58941 Foretaksnr.: 959272204	E post: movar@movar.no Hjemmeside: www.movar.no www.brann.movar.no
---	---	---	--

I høringsnotatet fremgår det at interkommunale selskaper som organisasjonsform i utgangspunktet er ment som et tilbud for organisering av de delene av kommunenes virksomhet som har mer preg av forretningsmessig hensyn enn kommunenes myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet. Vår erfaring tilsier imidlertid at selskapene som benytter denne selskapsformen er selskaper som løser oppgaver innenfor kommunale oppgaver for flere kommuner, og i mindre grad konkurrerer med private selskaper i et marked. MOVAR er et godt eksempel på denne type selskap, hvor kommunene ønsker å oppnå kvalitative og kvantitative stordrift fordeler igjennom interkommunalt samarbeid. Tidlig på 2000-tallet ble det gjennomført en vurdering av gevinsten man hadde innenfor vann og avløp som følge av det etablerte samarbeidet. Denne viste at en årlig besparelse for innbyggerne i regionen på ca. 30 millioner, fremfor at hver av kommunene skulle løse oppgavene hver for seg. Samarbeidet har gjort at det mulig å etablere større enheter, som gir lavere enhetskostnader som kommer innbyggerne til gode.

Ved å begrense ansvaret som de samarbeidende partene har, og dermed påføre denne typen virksomhet høyere kapitalkostnader, bidrar man til at tjenestene som disse selskapene utfører på vegne av innbyggerne og kommunene blir dyrere. Videre vil det kunne hefte usikkerhet i forhold til det kommunale eierskapet til vann og avløpsanlegg, hvis disse er balanseført som pantsatte anleggsmidler i et interkommunalt selskap. Her kan det være en konflikt med Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, som trådte i kraft 1. juli 2012.

Dette kan kanskje løses slik KMD har skissert ved at det gis kommunale garantier for hvert enkelt lån til denne typen investeringer. Hvordan disse eiendelene skal sikres ved en evt. konkurs i selskapet er ikke vurdert. Vi vil påpeke at garantistillelse ved hvert enkelt lån fra samtlige 5 kommuner vil være svært arbeidskrevende, og man kan oppleve at manglende garanti fra f.eks. en kommune, kan stanse gjennomføringen av viktige tiltak f.eks. innenfor vannforsyning.

Selv om man isolert sett kan si at de interkommunale selskapene har fordel av de ubegrensede kommunale garantiene, i form av reduserte kapitalkostnader, må man også ta med at de investeringene som selskapene gjør til stor del gjelder kommunal infrastruktur, som f.eks. ledningsanlegg, rør i bakken, pumpestasjoner, avfallsanlegg, vannverk osv. Investeringene foretas sjeldent for å oppnå økonomiske gevinster, men oftere for å sikre innbyggerne og regionene gode tjenester innenfor vannforsyning og avfallshåndtering, og for å sikre rene sjøer, elver og havområder.

Flere av de interkommunale selskapene har bidratt med betydelig utbytte til sine eiere, enten disse er gitt innenfor selvkost eller som frie disponible midler. Det er derfor ikke gitt at fordelene som en offentlig garanti gir er «vederlagsfri» for alle interkommunale selskaper. For MOVARs del er det siden selskapet ble etablert i 1989 utbetalt totalt ca. 55 millioner i utbytte til eierne. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at selskapet er etablert uten innskutt egenkapital fra eierne. Utbyttet kan dermed sees på som et vederlag for garantistillelsen, og gjør at selskapet vil ha en krevende posisjon ved innlån i markedet pga svak egenkapital.

Dersom ny lov blir slik KMD foreslår, vil en overgangsordning på 1. år være alt for kort tid. I denne perioden må selskapene enten få sikret seg kommunale garantier for eksisterende lån, omorganisere eierskapet til deler av virksomheten, eller finne alternativ finansiering i markedet. Et annet usikkerhetsmoment er hvordan lån med fastrente kan refinansieres hos eventuell ny långiver. Førtidig avslutning av slike lån vil sannsynlig medføre store engangsbetalinger av fremtidige renter. Videre må forholdet til selskapenes pensjonsforpliktelser avklares. Selskaper som MOVAR, som til stor grad opererer innenfor selvkostområdet, vil i liten grad ha mulighet til å opparbeide ny egenkapital. KMD trekker paralleller til Statsforetakene i høringsnotatet. Begrensningene som nettopp ligger i selvkost, skiller etter MOVARs oppfatning mye av virksomheten i de større interkommunale selskapene, og Statsforetakene som blir benyttet som eksempel.

Hvis målet er å begrense konkurransefortrinnet mot andre private aktører, kan et alternativ være å begrense adgangen til bruke en selskapsform med ubegrenset ansvar, til kun å gjelde samfunnskritiske tjenester som i liten grad gjennomføres i konkurranse med andre, dvs. typisk tjenester som ligger innenfor selvkost eller hvor kun kommunene selv er oppdragsgiver. Det er viktig å påpeke at de interkommunale selskapene på flere områder ikke konkurrerer på samme vilkår som private, eksempler på dette kan være forbrukeravgiften på el-kraft, som de private slipper, eller lov om offentlige anskaffelser, som gir interkommunale betydelige transaksjonskostnader knyttet til innkjøp, som de private slipper.

Organisering som interkommunalt selskap virker også i fremtiden å være en effektiv måte for kommunene å organisere og løse større felles utfordringer, hvor det må gjøres store investeringer. Skal slike investeringer kunne finansieres igjennom samarbeid mellom kommunene, vil dagens ordning med ubegrenset deltakeransvar måtte opprettholdes, da kommunale garantier knyttet til hvert enkelt lån, vil være for komplisert og arbeidskrevende.

Fremfor å endre loven slik KMD foreslår, bør man heller begrense bruken av selskapsformen til mer «allmenntilt» foretak. I de tilfeller hvor interkommunale selskaper har virksomhet som skjer i konkurranse med private («Økonomisk aktivitet» i tråd med EØS-avtalen), bør denne delen av virksomheten organiseres i egne næringselskaper som holdes atskilt fra det interkommunale selskapet. En slik løsning virker å ligge nær løsningen som er valgt i Finland.

Med vennlig hilsen

Johnny Sundby
Adm. direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger dermed ingen underskrift.

