



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo

Deres ref: 14/1709

Vår ref: 273/30567

Dato: 05.02.2015

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

Vi viser til høring med forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS). Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Norsk Industri og NHO Service støtter i all hovedsak departementets forslag. Vi deler departementets vurdering av at forslagene til lovendringer vil bidra til konkurranse på likere vilkår mellom offentlige og private bedrifter og bringe IKS-loven i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Sammendrag

- NHO, Norsk Industri og NHO-Service mener dagens IKS-lov må endres for å bringe loven mer i tråd med EUs statsstøtteregler. Vi støtter i all hovedsak utformingen av departementets lovforslag. Vi er positive til innføringen av et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene i et IKS, og at det åpnes for konkurs og gjeldsforhandling.
- Iht. markedsinvestorprinsippet er det ikke alltid mulig å skyte inn ny kapital i offentlige selskaper som befinner seg i økonomiske vanskeligheter. Det bør synliggjøres i loven at adgangen til å berge IKSer med økonomiske vanskeligheter er begrenset og uansett må følge vilkårene i ESAs retningslinjer for krise og omstrukturingsstøtte.
- Vi er enig i at det vil være nødvendig med en overgangsperiode, men bør ikke overstige ett år. Vi mener dette gir tilstrekkelig tid for berørte IKS og deltagerne i disse til å komme frem til eventuelle nye betingelser.
- Selv om økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet er organisert i ulike foretak som inngår i samme gruppe av foretak (konsern), tilsier tradisjonell konsernstyring at risikoen for kryssubsidiering fortsatt er tilstede. Kommunalt eide foretak eller konsern bør derfor ikke kunne drive begge former for virksomhet, ei heller har eierinteresser i hverandre. Vi foreslår derfor i tillegg en endring av rettstilstanden på dette punkt.

Vurdering av dagens IKS-lov og behov for endringer mht. EUs statsstøtteregler

Iht. dagens IKS-lov har deltakerne i et IKS et ubegrenset ansvar for selskapsforpliktelsene, og konkurs og gjeldsforhandling kan ikke åpnes. Det samme gjelder for kommuner som er ansvarlige for selskapets forpliktelser. Som en konsekvens av dette er det forbundet liten eller ingen risiko å gi lån til et IKS. Slik departementet skriver i høringsnotatet kan dette i realiteten innebære en garanti for de forpliktelsene IKS påtar seg. Det medfører at interkommunale selskaper kan få en økonomisk fordel i av gunstigere lånebetingelser enn hva som ville vært tilfelle med en begrenset ansvarsform. Fordelen er vederlagsfri, noe som innebærer at IKSer som driver markedsrettet virksomhet gis et økonomisk fortrinn fremfor andre markedsaktører.

NHO, Norsk Industri og NHO Service mener at dagens IKS-lov reelt sett er en generalgaranti og at det medfører at det er tale om tildeling av statsstøtte til IKS-ene.

Vurdering av alternative løsninger (jf. høringsnotatets kap. 4.5)

Departementet har også vurdert om det kan være andre løsninger enn å oppheve det ubegrensede ansvaret som er bedre egnet til å sikre at IKS-loven er innrettet i samsvar med EUs statsstøtteregler (kap. 4.5). Alternativene som er vurdert er å avgrense loven til selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet, begrense lovens virkeområde til selskaper som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning og å innføre en ordning med markedsmessige garantipremier. NHO, Norsk Industri og NHO Service er enige med departementet i at den beste løsningen er å endre IKS-oven slik at dagens ubegrensede ansvar oppheves og at det åpnes for konkurs og gjeldsforhandling for IKSer.

To de første alternativene vil kunne innebære en økt risiko for valg av feil selskapsform. Vurderingen av hva slags virksomhet som er ikke-økonomisk aktivitet og hva som er tjenester av allmenn økonomisk betydning er også svært krevende. Når det gjelder alternativet med å innføre en ordning med markedsmessige garantipremier er vi enige med departementet i at det vil være teknisk vanskelig å prise slike garantier og at en feilvurdering vil kunne utgjøre offentlig støtte.

Vedr. markedsinvestorprinsippet og forslag til ny § 5b)

Departementets forslag om å innføre et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene, samt åpne for konkurs og gjeldsforhandling i et IKS, vil føre til at lån opptas på markedsmessige vilkår. Dette er i tråd med det såkalte markedsinvestorprinsippet, hvor også det offentlige vil kunne måtte slå et selskap det eier konkurs. Det vil heller ikke alltid være adgang til å skyte inn ny kapital i offentlige selskap som befinner seg i økonomiske vanskeligheter. Dersom en privat investor ikke ville ha opprettholdt driften av et tilsvarende selskap, vil det kunne innebære ulovlig støtte å fortsette driften.

NHO, Norsk Industri og NHO Service mener dette bør synliggjøres i lovens § 5 b) - Forhøyelse av innskuddskapitalen ved nybetaling. Slik departementets forslag til ny § 5 b) er utformet, kan den forstås i retning av at det offentlige har en ubegrenset mulighet til å skyte inn ny kapital for å oppfylle kravene til forsvarlig egenkapital jf. forslag til ny § 5 a) i loven. Dette er som nevnt ikke tilfelle. Slik støtte må følge vilkårene i ESAs retningslinjer for krise og omstrukturingsstøtte ¹.

Vedr. forslag til overgangsperiode

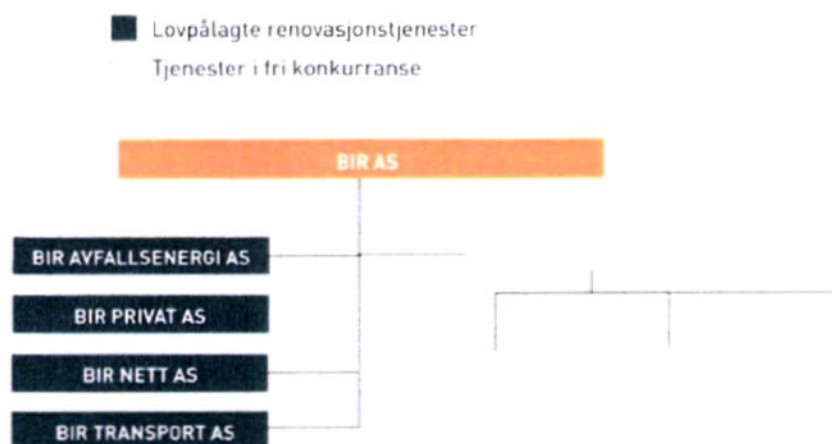
Departementet foreslår en overgangsperiode på ett år. NHO, Norsk Industri og NHO Service deler departementets vurdering av at en frist på ett år gir tilstrekkelig med tid for partene til eventuelt å komme frem til nye lånevilkår basert på markedspris. Gitt den statsstøtterettslige usikkerheten som foreligger, og at ubegrenset ansvar ikke videreføres for eksisterende låneforpliktelser, mener vi at det må være av høy prioritet for IKSene å inngå nye låneavtaler som sikrer at dagens statsstøtteregler overholdes.

1

http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/rapporter/Rapport_kommunal_virksomhet_statsstottereglene.pdf s. 79-80.

Vedr. utfordringer med konsernorganisering og behovet for innskjerper

Vi vil også benytte anledningen til å ta opp de konkurransemessige utfordringer som følger av konsernorganisering i kommunale selskaper. Flere kommunale selskaper har foretatt et selskapsmessig skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Dette gjennomføres ved å etablere konsernmodeller og opprette egne AS for den konkurranseutsatte virksomheten. Ett eksempel er BIR AS. Figuren nedenfor er hentet fra www.bir.no og viser konsernorganiseringen til BIR AS. Flere andre kommunale avfalls- og gjenvinningselskaper er organisert i tilsvarende konsernmodeller.



Figur: Eksempel på konsernorganisering i BIR AS

Konsernorganisering i kommunene gir risiko for kryssubsidiering. I tillegg til risiko for kryssubsidiering ser vi at de offentlige selskaper ofte får med seg verdier ved oppstart, fra morselskap eller kommunen. Dette medfører konkurransefortrinn for offentlig selskaper.

En annen konkurransemessig utfordring som følger av konsernorganisering er kommunale konserns håndtering av transaksjoner mellom selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet og kommersielle selskaper. Kommersielle selskaper, som eies av kommunale konsern, kan ha tilgang på ressurser eller infrastruktur på bedre vilkår enn private bedrifter; tilgang til infrastruktur, offentlige data eller annen informasjon.

Et eksempel på dette er at den ikke-økonomiske aktiviteten i et kommunalt avfallskonsern har etablert et system for innsamling av husholdningsavfall. Dette systemet benyttes samtidig til å samle inn konkurranseutsatt avfall i områder der det ikke er regningssvarende å etablere egne innsamlingsruter eller hvor tømning av beholdere krever spesialbiler. Den konkurransemessige utfordringen er at de selskapene som driver ikke-økonomisk aktivitet kun selger denne typen tjenester til kommersielle selskaper innen samme kommunalt eide konsern. Eksterne aktører får ikke kjøpe denne tjenesten, eller kun kjøpe den til en høyere pris.

Et annet eksempel er de offentlige brannvesen som selger ulike tjenester, herunder innbruddsalarmtjenester. Sammenblanding av offentlig nødetat-virksomhet og kommersielle tjenester er problematisk i flere henseende. Fra et markeds- og publikums ståsted reiser det tvil om når etaten ivaretar samfunnets interesser eller den enkelte etats interesser. Det kan nevnes at lokale eller regionale politiske myndigheter ikke alltid

synes opptatt av å styre disse etatene på området eller sette tilstrekkelig grenser for forretningsvirksomheten. I Sverige har konkurransemyndighetene fått fullmakt til å behandle klager på området. På nettsiden til Konkurrensverket forklares dette slik ²:

- *Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet regleras i 3 kap. 27 § konkurrenslagen och innebär att domstol kan förbjuda staten, kommuner och landsting att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. Även uthyrning innefattas. Kommuner och landsting kan också förbjudas att helt driva en viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. En offentlig aktör som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite till staten.*

Risikoen for krysssubsidiering vil naturlig øke hvis et foretak driver både økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Selv om man organiserer økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet i ulike foretak som inngår i samme gruppe av foretak (konsern), tilsier tradisjonell konsernstyring at risikoen for krysssubsidiering fortsatt foreligger. Konsekvensen av dette er for det første at et kommunalt eid foretak eller konsern ikke bør drive begge former for virksomhet. Videre bør et kommunalt eid foretak med én form for virksomhet ikke kunne ha eierinteresser i foretak som driver den andre formen for virksomhet. Kommunene står da fortsatt fritt til å velge selskapsform.

NHO, Norsk Industri og NHO Service foreslår derfor en endring av rettstilstanden på dette området. Et krav til at de skjermede kommunale selskapene og konkurranseutsatt virksomhet ikke kan være organisert innen samme konsern eller foretak, og heller ikke ha eiendeler i hverandre, kan håndteres gjennom en ny endring av IKS-loven eller kommuneloven.

Med vennlig hilsen

Næringslivets Hovedorganisasjon
Område Næringspolitikk

Norsk Industri

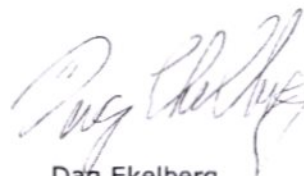
NHO Service



Ingebjørg Harto
Avdelingsdirektør



Knut E. Sunde
Direktør



Dag Ekelberg
Direktør

² <http://www.kkv.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/>