

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

Hamar, 28.01.2015

Deres ref.: 14/1709

Vår ref.: 509.151/ER/2015/6

## **Høringsuttalelse – forslag til endringer i lov om interkommunale selskap**

**Vann og avløp er en naturlig og lovregulert kommunal monopolvirksomhet som leverer tjenester av allmenn betydning til selvkost til husstander og næringsliv. Vann- og avløpstjenestene følger ikke alltid kommunegrensene og må i mange tilfeller løses regionalt.**

**Konsekvensene av forslaget til endringer i lov om interkommunale selskap er mangelfullt utredet. De foreslåtte endringene vil få som konsekvens at selskaper på selvkostområdet, som vann- og avløpsselskapene, får dårligere lånevilkår. Det vil føre til økt gebyr for innbyggerne og næringslivet i de kommunene som har organisert vann- og avløpstjenesten i interkommunale selskap. Dersom selskapene, for å hindre økte lånekostnader, skal gå vegen om kommunale garantier for hvert låneopptak, gir det økte administrative kostnader og økt usikkerhet for gjennomføring av investeringsbudsjetter. Forutsigbarhet for langsiktige investeringer er særlig viktig ut fra behovet for tilpasning til klimaendringene, som vil prege investeringsbehovet på vann- og avløpsområdet fremover.**

**Det fremstår som uhensiktsmessig å endre rammebetingelsene for kommuner som har valgt å løse disse tjenestene i fellesskap, med den konsekvens at kommunene enten må øke gebyrene til husstandene, flytte tjenestene tilbake til hver enkelt kommune eller innhente garanti fra hver enkelt kommune per låneopptak. Vi anbefaler at departementet i stedet begrenser hvilken type virksomhet som kan organiseres etter IKS-loven. I den grad selskapene driver virksomhet av forretningsmessig karakter, bør virksomheten skilles ut i et eget AS.**

---

Norsk Vann\* viser til departementets høringsbrev av 05.11.2014 med forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). I høringsnotatet foreslår departementet nye regler om begrenset deltakeransvar i interkommunale selskap, samtidig som interkommunale selskap skal kunne tas under ordinær konkursbehandling. I tillegg stilles det krav om at selskapet til enhver tid skal ha en forsvarlig egenkapital ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet. Formålet med endringene er å sikre bedre samsvar mellom IKS-loven og EØS-avtalens regler om offentlig støtte og bidra til mer like konkurransevilkår mellom interkommunale selskap og andre aktører som opptre i det samme markedet.

Intensjonen om å sikre like konkurransevilkår der IKS-ene opererer i et marked er legitimt, men foreslått endring rammer u hensiktsmessig det store flertall av selskap som ikke gjør det. En konsekvens av forslaget vil være at de interkommunale selskapene i vannbransjen får dårligere lånevilkår og følgelig at kommunene må øke gebyret for innbyggerne og næringslivet som er tilknyttet kommunalt vann- og avløpsnett (abonentene).

Som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene i den norske vannbransjen, vil Norsk Vann med dette komme med innspill til høringsforslaget.

### **Interkommunale selskap i vannbransjen**

Norsk Vann kjenner til at blant annet følgende 16 interkommunale selskaper driver vann- og avløpsvirksomhet i Norge og leverer vann- og avløpstjenester til over 1,5 mill. av landets innbyggere:

- Askim, Hobøl og Spydeberg avløpssamarbeid (AHSA renseanlegg IKS) – 3 kommuner
- Asker og Bærum Vannverk IKS – 2 kommuner
- GIVAS IKS (Glåmdal interkommunale vann- og avløpsselskap) – 4 kommuner
- Glitrevannverket IKS – 6 kommuner
- Hias IKS (vann, avløp og renovasjon) – 4 kommuner
- IVAR IKS (vann, avløp og renovasjon) – 13 kommuner
- Midtre Romerike Avløpsselskap IKS (MIRA) – 3 kommuner
- MOVAR IKS (Mosseregionen Vann, Avløp og Renovasjon) – 5 kommuner
- Nedre Romerike Avløpsselskap IKS (NRA) – 3 kommuner
- Nedre Romerike Vannverk IKS (NRV) – 6 kommuner
- Nordre Follo renseanlegg IKS – 3 kommuner
- Søndre Follo renseanlegg IKS – 2 kommuner
- Tønsberg renseanlegg IKS - 5 kommuner
- VEAS – 3 kommuner
- Vestfold Vann IKS – 10 kommuner
- Viva IKS – 3 kommuner

Med unntak av VEAS, som er organisert etter kommuneloven § 27, er alle IKS-ene organisert i tråd med IKS-loven. GIVAS IKS har totalansvar direkte overfor den enkelte abonnent på vann- og avløpsområdet. IVAR IKS har driftsansvar for 6 av sine eierkommuner på vann- og avløpsområdet helt frem til abonnent. Viva IKS forvalter kommunaltekniske anlegg for vei, vann og avløp i eierkommunene. De øvrige leverer vann- og avløpstjenester til kommuner, som distribuerer dette videre til abonnentene og følgelig også har leverandøransvaret overfor dem.

I tillegg til selskaper som nevnt over, er det en del flere IKS-er som ikke har egne ansatte, men driftes av en av eierkommunene.

### **Vann- og avløpsanlegg er eid av kommuner som leverer tjenester til selvkost**

Kommuner og kommunalt eide foretak og selskap (herunder IKS) sørger for vann- og avløpstjenester til rundt 85% av Norges innbyggere og næringsliv. Dette er tjenester som høringsnotatet trekker frem som «tjenester av allmenn økonomisk betydning», hvor offentlig støtte ikke regnes som ulovlig.

Det er viktig å presisere at norsk regelverk for organisering og finansiering av vann- og avløpstjenester, innebærer at disse er tjenester av allmenn betydning og uten forretningsmessig karakter.

Kommunene krever inn gebyr fra husstandene som er tilknyttet vann- og avløpsledningene. Gebyrene går i sin helhet til å dekke *nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren* (selvkost). Selvkostprinsippet er styrende for utførelsen av vann- og avløpstjenestene og følger av forurensningsforskriften § 16-1. Selskapene kan ikke utbetale utbytte eller bygge opp kapitalfond.

Etter lov om kommunale vass- og avløpsanlegg fra 2012, er det fastslått i § 1 at nye vann- og avløpsanlegg skal eies av kommuner. Det samme gjelder ved sammenslåing eller vesentlig utvidelse av eksisterende anlegg. På visse vilkår kan kommunen tillate etablering, sammenslåing eller vesentlig utvidelse av anlegg, dersom eierskapet organiseres og driftes som andelslag eid av brukerne (samvirkeforetak).

Pålegg om at virksomheten skal skje til selvkost sammen med kravet om kommunalt eierskap (alternativt andelslag), medfører at det verken er marked for å kjøpe vann- og avløpsanlegg eller for å levere vann- og avløpstjenester. Det er helt urealistisk at flere transporterer vann og avløp gjennom felles ledninger eller at man bygger parallelle vann- og avløpsledninger for å opprette konkurranse. Vann- og avløpstjenester er derfor en naturlig og lovregulert monopolvirksomhet. Så lenge anleggene skal være eid av kommuner (alternativt eid av brukerne i samvirker) og driften ikke kan gi utbytte, eksisterer det ikke noe marked for å drive økonomisk aktivitet. Dette er regulert i lov og forskrift, og er således en ønsket politikk fra regjering og storting.

En sentral spørsmålsstilling for vannbransjen gjelder da følgelig departementets forslag om å fjerne ubegrenset ansvar samt opphevelse av konkursforbudet, sett opp mot kommunenes plikter til å utføre vann- og avløpstjenester som naturlig monopolvirksomhet og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg sin premiss om at slike anlegg skal være kommunalt eid.

#### **IKS med næringsvirksomhet i datterselskap/tilknyttede selskap**

Kjernevirksomheten til de interkommunale selskapene i vannbransjen er å levere vann- og avløpstjenester til selvkost. Enkelte IKS driver i tillegg virksomhet med utgangspunkt i kjernevirksomheten, men som er preget av næring. Denne næringsvirksomheten bidrar til viktig verdiskapning og kompetanseutvikling for eierkommunene. Til dette har IKS-ene enten etablert datterselskap eller de deltar i tilknyttede selskap. Disse selskapene er gjerne organisert som aksjeselskap. IKS-ene legger stor vekt på at det ikke skal forekomme kryss-subsidiering av datterselskap eller av tilknyttede selskap ved å bruke abonnentenes gebyrmidler til næringsvirksomheten. Kryss-subsidiering er i strid med selvkostprinsippet som er beskrevet ovenfor.

#### **Kostnadskrevende å endre organisasjonsform**

Flere IKS har nylig brukt store ressurser på å velge organisasjonsform. MIRA IKS og Viva IKS ble etablert i 2014. MIRA IKS overtok driften av kommunenes avløpstjenester fra 01.01.2015 og er i ferd med å bygge et nytt stort renseanlegg de skal eie og drifte. Viva IKS overtok driften kommunenes vann-, avløps- og veitjenester fra 01.01.2015.

IVAR IKS vedtok, etter en omfattende utredning av blant annet alle viktige økonomiske og juridiske forhold, å reorganisere selskapet fra 01.01.2014. Selskapet eies av 13 kommuner i Rogaland, har 220 ansatte og en omsetning på ca. 550 mill. kr. Reorganiseringen innebar at selvkostvirksomheten håndteres i IVAR IKS i tråd med IKS-loven, mens all næringsvirksomhet håndteres gjennom IVAR Næring AS i tråd med aksjeloven.

#### **IKS-loven er velegnet for interkommunalt samarbeid innen vann og avløp**

Det er viktig å være klar over at vann- og avløpsinfrastrukturen ofte ikke følger kommunegrensene. De fleste interkommunale vannverkene ble etablert med utgangspunkt i utnyttelsen av en sikrere felles vannkilde der det var naturlig for flere kommuner å samarbeide. Tilsvarende gjelder avløpssekselskapene ved lokalisering av renseanlegg og utslipp lenger vekk fra byene og tettstedene. Etterhvert har den interkommunale selskapsformen fått økende betydning for å kunne rekruttere og forsvare kostnadene knyttet til økt spesialisering av oppgaver i vannbransjen. Generelt gir interkommunalt samarbeid på vann- og avløpsområdet en robusthet samt stordriftsfordeler både kvalitativt og kvantitativt. Vi kan eksempelvis nevne systemer for driftskontroll og tilhørende vaktordninger, karttjenester og enhetlig forvaltning av disse samt redusert avhengighet av ekstern kompetanse.

Norsk Vann mener IKS-loven regulerer en organisasjonsform for interkommunalt samarbeid som er velegnet for vann- og avløpsvirksomhet. I tillegg til de vanlige stordriftsfordelene, bidrar interkommunalt samarbeid i vannbransjen til mer samordnede løsninger for vannkilder og resipienter og at kommunene får etablert større kompetansemiljøer for å løse disse samfunnskritiske oppgavene. Mange kommuner har felles vannkilde (innsjø, elv mv.) og/eller felles resipient (mottakskilde for avløpsvannet), og er derfor avhengig av et tett samarbeid rundt sine vann- og avløpstjenester. Bransjen står i tillegg overfor store utfordringer blant annet knyttet til befolkningsvekst og klimaendringer, som øker kravene til spesialkompetanse. Dette er hensyn som neppe vil være definerende når kommunene vurderer om de bør slås sammen. Det vil derfor fortsatt være behov for interkommunalt samarbeid også etter eventuelle kommunesammenslåinger.

Etter vår forståelse av forarbeidene, var loven ment for interkommunalt samarbeid om blant annet vann- og avløpstjenester, jf. departementets generelle merknader i Ot.prp.nr.53 (1997-98) punkt 4.1.2:

*Både når det gjelder forslaget til lov om interkommunale selskaper og forslaget til kommunalt foretak, innebærer dette at organisasjonsformen ikke reserveres for bestemte typer virksomheter. Loven er ikke til hinder for at selskapsformen benyttes til alle de typer av virksomheter som kommunen/deltakerne blir enige om å organisere på denne måten, dersom ikke kommuneloven selv eller annen lovgivning krever en annen organiseringsform.*

Punkt 4.3:

*Departementet kan i likhet med kommuneselskapsutvalget ikke se at det er behov for en særlig organisasjonsform med begrenset ansvar ved siden av aksjeselskapsformen.*

Se også de spesielle merknadene til § 1 i Ot.prp.nr.53 (1997-98) (vår utheving):

*Loven reserverer ikke selskapsformen «interkommunalt selskap» for bestemte typer virksomheter. Dersom vilkårene nevnt foran er oppfylt, er ikke loven til hinder for at selskapsformen benyttes til alle de typer av virksomheter som deltakerne blir enige om å organisere på denne måten, dersom ikke kommuneloven selv eller annen lovgivning krever en annen organiseringsform. **Selskap kan i prinsippet organiseres etter loven her uavhengig av om virksomheten etter sitt formål er egnet til å gi økonomisk avkastning, vil være selvfinansierende eller basert på overføringer fra deltakerne. Både energiverk, vann- og avløpsverk og sosiale institusjoner kan således rettslig sett organiseres etter loven her, såfremt særlovgivningen ikke er til hinder for det.** Reglene for interkommunale selskaper er imidlertid ikke utformet med tanke på virksomhet der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er fremtredende.*

Hensikten var å stille til rådighet en selskapsmodell som forenet behovet for politisk styring og kontroll med behovet for å drive på en effektiv og forretningsmessig uavhengig måte. Det er også den funksjonen denne organisasjonsformen har for IKS-ene i vannbransjen.

De interkommunale selskapene i vannbransjen er imidlertid ikke satt opp for å være kredittverdige, og det vil ikke være mulig for et selskap som eier vann- og avløpsanlegg å kunne tilby et attraktivt pant i forbindelse med låneopptak.

#### **Behov for store investeringer i vannbransjen**

Gjenanskaffelsesverdien for norske vann- og avløpsanlegg er i Norsk Vann rapport B17/2013 *Investeringsbehov i vann- og avløpssektoren* beregnet til å være 1 053 milliarder kroner (ca. 200 000 kroner per innbygger).

Selv om mange investeringer i vannbehandlingsanlegg, avløpsrensingsanlegg og ledningsanlegg er gjort, vil det fortsatt være store investeringsbehov i årene fremover. De viktigste årsakene til dette er:

- Dårlig ledningsnett er den desidert største utfordringen for vann- og avløpstjenestene i årene fremover, og fornyelsestakten for ledningsnettet må dobles i forhold til dagens fornyelsestakt. Kostnadene blir svært høye, da 90 % av verdien av vann- og avløpsanleggene gjelder ledningsnettet og fordi denne fornyelsen gjelder ledninger som ligger under et komplisert system av øvrige rør og kabler i gater og veier
- Det blir stadig strengere kvalitets-, helse-, miljø- og sikkerhetskrav både til vann, avløp og slam
- Befolkningsveksten på 1 million innbyggere frem til 2030 krever utbygging av vann- og avløpsanleggene
- Klimaendringene krever stor omstilling og tilpasning av infrastrukturen
- En økende grad av befolkningen tilknyttet det offentlige nettet

I følge rapport B17/2013 er det et etterslep på vedlikeholdet av vann- og avløpsanlegg på 200 milliarder kroner. Frem mot 2030 er det behov for å investere ytterligere 290 milliarder kroner. Til sammen bør det med andre ord investeres for 490 milliarder kroner i vann- og avløpsanlegg i Norge frem til 2030. Rundt 2/3 av kostnadene er behov knyttet til offentlig eide vann- og avløpsanlegg, mens 1/3 er knyttet til huseiernes egne stikkledninger, boliger som ikke er tilknyttet offentlige anlegg og samvirkeforetak. Investeringsbehovet fram mot 2030 utgjør ca. 100 000 kroner per innbygger.

### **Forslaget fører til høyere vann- og avløpsgebyr for husstandene**

En gjennomsnittlig husstand betalte 8 500 kroner i gebyr for vann- og avløpstjenestene (inkl. mva.) i 2014. De udekte investeringsbehovene til kommuner og interkommunale selskap innebærer at gebyrene som ilegges husstandene og næringslivet må økes betydelig de kommende årene. For å bygge ut og vedlikeholde vann- og avløpsinfrastrukturen er kommuner og selskap avhengig av å låne store beløp, som nedbetales gjennom abonnentenes årlige gebyrer. Kapitalutgifter knyttet til renter og nedbetaling av lånene kommer til å utgjøre en betydelig del av gebyrene. Avskrivningstid og kalkulasjonsrente er nøye regulert i henholdsvis kommunelov, regnskapslov og egne retningslinjer om selvkosttjenester. Høringsnotatet drøfter ikke de særskilte utfordringer lovendringsforslaget vil få for vann- og avløpstjenestene knyttet til selvkostregelverket og renteberegninger, behov for betydelig oppbygging av egenkapital etc.

Kommunalbanken antyder at renten kan ventes å øke med 0,4 – 1,4 % for lån uten kommunal garanti. Med dagens lånegjeld for et utvalg IKS-er vil hver 1 % økning på lånerenten ut fra foreløpige overslag gi en økning på om lag 10 % på kostnaden ut til kommunene. Det innebærer en unødvendig kostnad for innbyggere og næringsliv, og vil være hemmende for å få gjennomført de store investeringsbehov bransjen reelt har.

### **Problemets størrelse**

Høringsnotatet omtaler ikke hvor stor utfordringen, som søkes løst gjennom lovendringsforslaget, faktisk er. Det er viktig å kartlegge omfanget av IKS-er som driver næringsvirksomhet i et konkurranseutsatt marked og om den utfordringen dette innebærer kan løses uten konsekvenser for de øvrige IKS-ene.

Så langt Norsk Vann kjenner til, opererer mindretallet av selskapene som er organisert etter IKS-loven i et konkurranseutsatt marked. IKS-er som leverer vann- og avløpstjenester er åpenbart på utsiden av et slikt marked. For å kunne avveie fordelene ved forslaget mot de ulempene det medfører, er det avgjørende å kartlegge hvor omfattende virksomhet norske IKS-er driver i konkurranseutsatte markeder, slik at man får oversikt over størrelsen på problemet som lovendringen er ment å løse.

### **Like vilkår for kommuner og interkommunale samarbeid**

I høringsnotatet legger departementet til grunn at den foreslåtte lovendringen vil bidra til mer like konkurransevilkår mellom IKS-er og andre aktører som opptre i det samme markedet og

dermed til bedre samsvar mellom loven og EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Begrunnelsen er at finansiering av IKS-ene blir dyrere og mer markedsmessig, fordi kommunene ikke lenger vil ha ansvar for de lån som IKS-ene tar opp.

For vann- og avløpsbransjens del fører i realiteten lovendringsforslaget til ulike vilkår for finansiering av vann- og avløpstjenestene avhengig av om det utføres i den enkelte kommune eller i et interkommunalt samarbeid.

### **Kommunal garanti**

Departementet påpeker at kommunene kan stille garanti for virksomheten til interkommunale selskap som ikke driver økonomisk aktivitet i henhold til EØS-avtalen art. 61 (1), eller næringsvirksomhet i henhold til kommunelovens § 51.

Kommunalbanken er i dag en viktig bidragsyter til finansiering av interkommunal virksomhet. Kommunalbanken gir både bedre rente og lengre løpetid for lånene enn de ordinære bankene. Dersom det skulle bli begrenset ansvar for IKS-er og disse kan gå konkurs, forsvinner denne muligheten, med mindre det kan gis kommunale garantier. Etter kommuneloven § 51 kan en kommune ikke gi garantier til selskap som driver med næringsvirksomhet. Dette medfører at man gjennom lovforslaget forflytter vurderingen av om virksomheten er i tråd med EØS-avtalen art. 61 (1) og kommuneloven § 51 fra valg av organisasjonsform til spørsmålet om det skal gis kommunal garanti.

Det vil innebære et betydelig merarbeid for de interkommunale selskapene å skaffe garantier fra samtlige deltakerkommuner for hvert enkelt opptak/ending av lån. En realistisk problemstilling vil være at det politiske flertallet i en eller flere av deltakerkommunene ikke ønsker å gi en slik garanti i første omgang, og at det derfor må gjennomføres ekstra runder i kommunestyrene. Dette vil kunne bremse selskapenes mulighet for blant annet å øke tempoet på utskiftninger av ledningsnett og utbygging av nødvendige behandlingsanlegg, noe som er svært kritisk i mange områder.

Lovendringen vil i praksis forflytte vurderingen av om selskapets virksomhet drives i et konkurranseutsatt marked til kommunestyrene og staten som godkjenninginstans for garantiene. Det vil både innebære at låneopptak vil kreve en mer omfattende prosess med beslutninger fra kommunestyre og en mulig forsinkelse knyttet til Fylkesmannens vurdering av låneopptaket.

### **Konklusjon**

I stedet for å endre rammebetingelsene for kommunenes allmenntjenestegivende monopol, mener Norsk Vann at departementet bør vurdere om bestemmelsene for hvilke selskap som kan organiseres etter IKS-loven bør strammes inn. IKS som i dag driver næringsvirksomhet kan flytte denne ut i aksjeselskap og beholde sin kjernevirksomhet i IKS-et. IKS som ikke driver næringsvirksomhet, som vann- og avløpsselskapene, må sikres dagens betingelser med ubegrenset ansvar og vern mot konkurs.

I høringsnotatet punkt 4.5, hvor departementet ser på alternative løsninger til å endre IKS-loven, omtales muligheten for å beholde dagens ordning for selskaper som «ikke driver økonomisk aktivitet», eller selskap som «yter tjenester av allmenn økonomisk betydning». Felles for departementets innvendinger mot å gjøre slike unntak synes å være de problemer grensetilfeller kan medføre. Norsk Vann mener grensetilfeller alltid vil være en utfordring, uavhengig av hvordan man velger å organisere et interkommunalt samarbeid.

### **Behov for overgangsordninger**

Som vist over, er det svært ugunstig for norske vann- og avløpskunder dersom lovendringene gjennomføres som foreslått. Det er behov for å videreføre dagens ordning med ubegrenset ansvar for IKS-er som ikke driver forretningsmessig virksomhet.

Dersom departementet allikevel velger å gå videre med lovendringene slik det er lagt frem, er det nødvendig å innføre en overgangsordning som medfører at låneavtaler som allerede er inngått, kan videreføres. Vi viser til overgangsordningen fra endringen av statsforetaksloven som modell for dette. En overgangsordning på ett år er uansett svært kort tid i forhold til omfanget av lån som må sikres gjennom garantier eller konverteres.

Norsk Vann ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon for nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen  
Norsk Vann BA

---

Jostein Aanestad  
Styreleder  
(sign.)



---

Toril Hofshagen  
Direktør

Saksbehandler: Elin Riise

Kopi til: KS, KS Bedrift og Avfall Norge

*\* Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å arbeide for bærekraftig utvikling, sikre bransjen gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide selskaper, kommunenes driftsassistanser og noen private samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 360 kommuner med ca. 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*