



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato
29.01.2015

Vår Ref.
14/04912-4

Saksbehandler
Stein Kristian
Andersen

Deres Ref.

Forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper - høringsvar

Det vises til departementets høringsbrev av 5.11.2014.

Sorum kommunes Økonomi- og administrasjonsutvalg (formannskap) har behandlet saken i møte 28.1.2015. Vedtaksprotokoll i sak 13/15 følger vedlagt. Rådmannens saksframlegg vedlegges også.

Utvalget har vedtatt følgende uttalelse:

Sorum kommune kan ikke støtte forslaget om å endre ansvarsformen i lov om interkommunale selskaper, da dette vil medføre økte lånekostnader og dermed økte gebyrer og behov for økte skatteinntekter for kommunene.

Sorum kommune er ikke enig med departementet i at hovedbegrunnelsen for å innføre en egen lov om interkommunale selskaper var å stille til rådighet en selskapsmodell for interkommunal virksomhet av forretningsmessig art.

Det fremgår av mandatet til kommuneselskapsutvalget (NOU 1995:17) og av proposisjonen til loven (Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 side 52-53) at 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. Av proposisjonen fremgår videre at departementet ikke så noe behov for en selskapsform med begrenset ansvar for kommunene i tillegg til aksjeloven, som etter departementets vurdering ga rom for nødvendige tilpasninger til kommunale behov.

Etter Sorum kommunes oppfatning er det en svakhet ved endringsforslaget at det ikke er foretatt en mer utførlig undersøkelse av hva slags virksomhet IKS i Norge bedriver, for å kartlegge hvor stort omfanget av næringsvirksomhet drevet etter IKS- loven faktisk er. Sorum kommune er deltaker i 7 IKS, hvorav kun ett av disse delvis driver virksomhet i konkurranse med private aktører.

Besøksadresse:
Rådhuset - Kuskerudvegen 11,
1920 SØRUMSAND

Postadresse:
Postboks 113, 1921 Sørumsand

Fakturaadresse
PB 3, 1921 Sørumsand

Sentralbord:
63 86 90 00

Faksnr.:

Direkte innvalg:
+47 63 86 98 71

www.sorum.kommune.no

E-post:
postmottak@surum.kommune.no

Org nr.:

Etter Sørum kommunes vurdering medfører ikke statsstøttereglene at det er nødvendig å endre ansvarsformen for IKS. Det vises til at departementets egen konklusjon er at ansvarsordningen kan være i strid med statsstøttereglene, og at det i departementets høringsnotat ikke er opplyst at ESA skriftlig har meddelt norske myndigheter at ansvarsordningen i IKS-loven må endres, eller på annen måte signalisert at det er nødvendig å foreta slike endringer som foreslått.

Sørum kommune kan heller ikke se at prosessen med å endre statsforetakslovens ansvarsordning for mer enn 10 år siden, i seg selv tilsier at ansvarsordningen i IKS-loven må endres. Det vises til at ESA, i motsetning til for statsforetakslovens vedkommende, ikke har konkludert med at IKS-loven er i strid med statsstøttereglene. Ansvarsordningen etter statsforetaksloven før endringen i 2003 var mer vidtgående enn ansvarsordningen etter lov om interkommunale selskaper.

Mange grunnleggende kommunale oppgaver løses i dag av interkommunale selskaper, som vel må kunne sies å være den mest gjennomarbeidete og forutsigbare, og dermed velfungerende måte å organisere samarbeid mellom flere kommuner på.

For å unngå at innbyggerne blir belastet høyere gebyrer f.eks. innen vann- og avløpsvirksomheten, og at det oppstår behov for økte skatteinntekter i kommunene som følge av høyere lånekostnader, er det viktig at ansvarsformen ikke endres slik departementet har foreslått.

Sørum kommune vil foreslå at departementet i tillegg til de alternative løsninger som er vurdert i høringsnotatet, vurderer å begrense hva slags type virksomhet som kan organiseres som interkommunalt selskap der deltakerne har et ubegrenset ansvar. Det er ingen grunn til at kommunal kjernevirksomhet som f.eks. vann- og avløp, brann- og feiervesen og håndtering av husholdningsavfall ikke skal kunne organiseres etter dagens IKS-lov. På slike områder er deltakerkommunene uansett ansvarlige for at oppgavene blir løst, og dette er også virksomhet som ikke konkurrerer i et marked med private.

Avslutningsvis vil Sørum kommune peke på at endringsforslaget, i tillegg til de administrative og økonomiske konsekvenser departementet trekker frem, vil få betydning for hvordan kommunene velger å organisere oppgaver, som i dag ivaretas av IKS'er, i framtida:

- Virksomhetene som drives som IKS løser i all hovedsak viktige kommunale oppgaver for flere kommuner. Dersom deltakerkommunene hadde drevet virksomheten selv, ville de fått samme gunstige lånevilkår som de interkommunale selskapene.

Å endre ansvarsform fra ubegrenset til begrenset ansvar, vil derfor aktualisere spørsmålet om kommunene skal «ta tilbake» oppgavene som IKS'ene løser, siden kommunene selv vil kunne opprettholde gunstige lånevilkår.

Med hilsen

Stein Kristian Andersen
Økonomisjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 14/04912
Arkivkode
Saksbehandler Stein Kristian Andersen

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Økonomi- og administrasjonsutvalget	28.01.2015	13/15

Høringsuttalelse - Endringer i lov om interkommunale selskaper

Økonomi- og administrasjonsutvalget har behandlet saken i møte 28.01.2015 sak 13/15

Votering

Rådmannens innstilling ble vedtatt enstemmig med 8 stemmer.

Vedtak

Sørums kommune avgir følgende høringsuttalelse:

«Sørums kommune kan ikke støtte forslaget om å endre ansvarsformen i lov om interkommunale selskaper, da dette vil medføre økte lånekostnader og dermed økte gebyrer og behov for økte skatteinntekter for kommunene.

Sørums kommune er ikke enig med departementet i at hovedbegrunnelsen for å innføre en egen lov om interkommunale selskaper var å stille til rådighet en selskapsmodell for interkommunal virksomhet av forretningsmessig art.

Det fremgår av mandatet til kommuneselskapsutvalget (NOU 1995:17) og av proposisjonen til loven (Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 side 52-53) at 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. Av proposisjonen fremgår videre at departementet ikke så noe behov for en selskapsform med begrenset ansvar for kommunene i tillegg til aksjeloven, som etter departementets vurdering ga rom for nødvendige tilpasninger til kommunale behov.

Etter Sørums kommunes oppfatning er det en svakhet ved endringsforslaget at det ikke er foretatt en mer utførlig undersøkelse av hva slags virksomhet IKS i Norge bedriver, for å kartlegge hvor stort omfanget av næringsvirksomhet drevet etter IKS-loven faktisk er. Sørums kommune er deltaker i 7 IKS, hvorav kun ett av disse delvis driver virksomhet i konkurranse med private aktører.

Etter Sørums kommunes vurdering medfører ikke statsstøttereglene at det er nødvendig å endre ansvarsformen for IKS. Det vises til at departementets egen konklusjon er at ansvarsordningen kan være i strid med statsstøttereglene, og at

det i departementets høringsnotat ikke er opplyst at ESA skriftlig har meddelt norske myndigheter at ansvarsordningen i IKS-loven må endres, eller på annen måte signalisert at det er nødvendig å foreta slike endringer som foreslått.

Sørum kommune kan heller ikke se at prosessen med å endre statsforetakslovens ansvarsordning for mer enn 10 år siden, i seg selv tilsier at ansvarsordningen i IKS-loven må endres. Det vises til at ESA, i motsetning til for statsforetakslovens vedkommende, ikke har konkludert med at IKS-loven er i strid med statsstøttereglene. Ansvarsordningen etter statsforetaksloven før endringen i 2003 var mer vidtgående enn ansvarsordningen etter lov om interkommunale selskaper.

Mange grunnleggende kommunale oppgaver løses i dag av interkommunale selskaper, som vel må kunne sies å være den mest gjennomarbeidete og forutsigbare, og dermed velfungerende måte å organisere samarbeid mellom flere kommuner på.

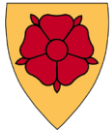
For å unngå at innbyggerne blir belastet høyere gebyrer f.eks. innen vann- og avløpsvirksomheten, og at det oppstår behov for økte skatteinntekter i kommunene som følge av høyere lånekostnader, er det viktig at ansvarsformen ikke endres slik departementet har foreslått.

Sørum kommune vil foreslå at departementet i tillegg til de alternative løsninger som er vurdert i høringsnotatet, vurderer å begrense hva slags type virksomhet som kan organiseres som interkommunalt selskap der deltakerne har et ubegrenset ansvar. Det er ingen grunn til at kommunal kjernevirksomhet som f.eks. vann- og avløp, brann- og feiervesen og håndtering av husholdningsavfall ikke skal kunne organiseres etter dagens IKS-lov. På slike områder er deltakerkommunene uansett ansvarlige for at oppgavene blir løst, og dette er også virksomhet som ikke konkurrerer i et marked med private.

Avslutningsvis vil Sørum kommune peke på at endringsforslaget, i tillegg til de administrative og økonomiske konsekvenser departementet trekker frem, vil få betydning for hvordan kommunene velger å organisere oppgaver, som i dag ivaretas av IKS'er, i framtida:

- Virksomhetene som drives som IKS løser i all hovedsak viktige kommunale oppgaver for flere kommuner. Dersom deltakerkommunene hadde drevet virksomheten selv, ville de fått samme gunstige lånevilkår som de interkommunale selskapene.

Å endre ansvarsform fra ubegrenset til begrenset ansvar, vil derfor aktualisere spørsmålet om kommunene skal «ta tilbake» oppgavene som IKS'ene løser, siden kommunene selv vil kunne opprettholde gunstige lånevilkår.»



Arkivsak-dok. 14/04912-2
Saksbehandler Stein Kristian Andersen

Saksgang Økonomi- og administrasjonsutvalget
Møtedato 28.01.2015

HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER

Rådmannens innstilling:

Sørum kommune avgir følgende høringsuttalelse:

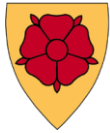
«Sørum kommune kan ikke støtte forslaget om å endre ansvarsformen i lov om interkommunale selskap, da dette vil medføre økte lånekostnader og dermed økte gebyrer og behov for økte skatteinntekter for kommunene.

Sørum kommune er ikke enig med departementet i at hovedbegrunnelsen for å innføre en egen lov om interkommunale selskaper var å stille til rådighet en selskapsmodell for interkommunal virksomhet av forretningsmessig art.

Det fremgår av mandatet til kommuneselskapsutvalget (NOU 1995:17) og av proposisjonen til loven (Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 side 52-53) at 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. Av proposisjonen fremgår videre at departementet ikke så noe behov for en selskapsform med begrenset ansvar for kommunene i tillegg til aksjeloven, som etter departementets vurdering ga rom for nødvendige tilpasninger til kommunale behov.

Etter Sørum kommunes oppfatning er det en svakhet ved endringsforslaget at det ikke er foretatt en mer utførlig undersøkelse av hva slags virksomhet IKS i Norge bedriver, for å kartlegge hvor stort omfanget av næringsvirksomhet drevet etter IKS-loven faktisk er. Sørum kommune er deltaker i 7 IKS, hvorav kun ett av disse delvis driver virksomhet i konkurranse med private aktører.

Etter Sørum kommunes vurdering medfører ikke statsstøttereglene at det er nødvendig å endre ansvarsformen for IKS. Det vises til at departementets egen konklusjon er at ansvarsordningen kan være i strid med statsstøttereglene, og at det i departementets høringsnotat ikke er opplyst at ESA skriftlig har meddelt norske myndigheter at ansvarsordningen i IKS-loven må endres, eller på annen måte signalisert at det er nødvendig å foreta slike endringer som foreslått.



Sørum kommune kan heller ikke se at prosessen med å endre statsforetakslovens ansvarsordning for mer enn 10 år siden, i seg selv tilsier at ansvarsordningen i IKS-loven må endres. Det vises til at ESA, i motsetning til for statsforetakslovens vedkommende, ikke har konkludert med at IKS-loven er i strid med statsstøttereglene. Ansvarsordningen etter statsforetaksloven før endringen i 2003 var mer vidtgående enn ansvarsordningen etter lov om interkommunale selskaper.

Mange grunnleggende kommunale oppgaver løses i dag av interkommunale selskaper, som vel må kunne sies å være den mest gjennomarbeidete og forutsigbare, og dermed velfungerende måte å organisere samarbeid mellom flere kommuner på.

For å unngå at innbyggerne blir belastet høyere gebyrer f.eks. innen vann- og avløpsvirksomheten, og at det oppstår behov for økte skatteinntekter i kommunene som følge av høyere lånekostnader, er det viktig at ansvarsformen ikke endres slik departementet har foreslått.

Sørum kommune vil foreslå at departementet i tillegg til de alternative løsninger som er vurdert i høringsnotatet, vurderer å begrense hva slags type virksomhet som kan organiseres som interkommunalt selskap der deltakerne har et ubegrenset ansvar. Det er ingen grunn til at kommunal kjernevirksomhet som f.eks. vann- og avløp, brann- og feiervesen og håndtering av husholdningsavfall ikke skal kunne organiseres etter dagens IKS-lov. På slike områder er deltakerkommunene uansett ansvarlige for at oppgavene blir løst, og dette er også virksomhet som ikke konkurrerer i et marked med private.

Avslutningsvis vil Sørum kommune peke på at endringsforslaget, i tillegg til de administrative og økonomiske konsekvenser departementet trekker frem, vil få betydning for hvordan kommunene velger å organisere oppgaver, som i dag ivaretas av IKS'er, i framtida:

- Virksomhetene som drives som IKS løser i all hovedsak viktige kommunale oppgaver for flere kommuner. Dersom deltakerkommunene hadde drevet virksomheten selv, ville de fått samme gunstige lånevilkår som de interkommunale selskapene.
- Å endre ansvarsform fra ubegrenset til begrenset ansvar, vil derfor aktualisere spørsmålet om kommunene skal «ta tilbake» oppgavene som IKS'ene løser, siden kommunene selv vil kunne opprettholde gunstige lånevilkår.»

Vedlegg (iPad-brukere må hente vedlegget fra selve saken):

Høring – Forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

Høringsnotat - Forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper

Oppsummering:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper. Den viktigste endringen går ut på at ansvarsformen endres fra ubegrenset ansvar til begrenset ansvar. Samtidig foreslås konkursforbudet i loven opphevet.

Den viktigste konsekvensen av endringen er at de interkommunale selskapene trolig vil få dårligere lånevilkår enn i dag. Dette vil medføre økte kostnader for selskapene.

Rådmannen er positiv til at departementet gir klart uttrykk for at de ønsker at IKS fortsatt skal være en god selskapsform for kommuner. Rådmannen mener imidlertid at de foreslåtte endringene vil slå uheldig ut for selskapene og dermed for deltakerkommunene og at begrunnelsen for endringsforslagene ikke er tungtveiende nok til at de foreslåtte endringene skal iverksettes.

Bakgrunn for saken:

I brev av 5. november 2014 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet et forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper på høring, jf vedlegg.

Forslaget går i hovedsak ut på at ansvarsformen endres fra ubegrenset ansvar (ansvarlig selskap) til begrenset ansvar (lik aksjeselskap). Samtidig foreslås konkursforbudet i lovens § 23 opphevet. Endringen begrunnes i et ønske om å oppnå bedre samsvar mellom EØS-avtalens regler om offentlig støtte og IKS-loven, og mer like konkurransevilkår mellom interkommunale selskaper og andre selskaper som opptrer i det samme markedet.

Den viktigste konsekvensen av endringen er at de interkommunale selskapene trolig vil få dårligere lånevilkår, altså at lånekostnadene til selskapene vil øke.

Høringsfristen er 5. februar 2015.

Siden EØS-avtalen gjaldt da lov om interkommunale selskaper trådte i kraft 1.1.2000, vil det først kort bli redegjort for bakgrunnen for at man den gang valgte en ubegrenset ansvarsform, og hvordan lovgiver vurderte forholdet til EØS-reglene. Dermed presenteres høringsforslaget og rådmannens vurdering.

Saksdokumentet er tilnærmet likelydende med Skedsmo og Lørenskog kommuners saksfremlegg til samme sak, basert på et samarbeid via det interkommunale eierstyringssekretariatet.

Bakgrunnen for at Stortinget valgte en ubegrenset ansvarsform

I forarbeidene til loven, Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 på side 51, skriver departementet at:

«Kommunale selskaper med begrenset ansvar utenfor aksjeloven – ofte kalt andelslag – er ikke lovregulert. Departementet mener i likhet med [lov]utvalget at det er uheldig at denne selskapsformen ikke er lovregulert ... Problemstillingen blir på denne bakgrunn om det bør vedtas en egen lov for kommunale selskaper med begrenset ansvar.

Departementet kan imidlertid ikke se at det skulle være behov for en slik lov ved siden av aksjeloven. Aksjeloven gir rom for den nødvendige tilpasning til kommunale behov. Det foreslås derfor å oppheve bestemmelsen i aksjeloven § 18-2 nr. 1. Dette medfører at kommunene må bruke aksjeselskapsformen (eller allmennaksjeselskap) dersom det er ønskelig å etablere et selskap med begrenset deltakeransvar.»

Om hvorfor man foreslo en ubegrenset ansvarsform, skriver departementet videre (Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 på side 52-53):

«[Lov]utvalget drøfter ... om kommunene bør ha frihet til å velge mellom hvorvidt et interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar skal organiseres etter selskapsloven eller etter de særregler som utvalget foreslår til avløsning av § 27 i kommuneloven.

Grunnlaget for vurderingen er at når deltakerkommunene ikke finner det hensiktsmessig å organisere virksomhet etter aksjeloven, så vil det ha sammenheng med at dette ikke anses nødvendig av hensyn til det marked selskapet skal drive i, og med at det vil være ønskelig med en nærmere tilknytning til deltakerne enn det aksjeloven gir ... (uthevet her)

Det er åpenbart behov for at kommuner kan delta i ansvarlige selskaper sammen med andre kommuner ...

Kommunene har i dag frihet til å velge mellom selskapsloven av 1985 og kommuneloven § 27 når slike selskaper skal etableres. Kommuneloven § 27 er for ufullstendig til å utgjøre et godt alternativ for kommunal selskapsdannelse. Dette kunne tenkes løst gjennom å bygge ut reglene i selskapsloven av 1985, slik at særlige hensyn som gjør seg gjeldende for kommunale selskaper kunne ivaretas. Departementet er imidlertid i likhet med lovutvalget kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å ta inn spesialregler i selskapsloven for kommunale selskaper. Utvalgets forslag om en egen lov for kommunale selskaper med ubegrenset ansvar gir en bedre og mer helhetlig løsning.»

Den ubegrensede ansvarsform ble altså valgt av Stortinget av tre grunner; (1) fordi det ble vurdert at det ikke var behov for en begrenset ansvarsform i tillegg til aksjeloven, (2) for å stille til rådighet en ubegrenset ansvarsform i de tilfeller der det ikke var behov for en ubegrenset ansvarsform av hensyn til det marked selskapet skulle operere i, og (3) for å legge til rette for en nærmere tilknytning til deltakerkommunene enn det aksjeloven åpner for.

Vurderingen av forholdet til EØS-reglene da lov om interkommunale selskaper ble vedtatt

I forarbeidene til gjeldende lov, er forholdet til EØS-avtalen vurdert (jf Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 side 85 flg.). Det er her slått fast at konkurransereglene i EØS-avtalen også omfatter offentlig eide virksomheter, og at interkommunale selskaper må foreta sine anskaffelser i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Om statsstøtte heter det følgende av interesse i proposisjonen på side 87:

«Lovutvalget konkluderte med at kommunenes særlige søkegodhet pga konkurshinderet i kommuneloven § 55, i seg selv ikke er tilstrekkelig til at et foretak der kommunen er ansvarlig eier blir oppfattet som et statsstøttet foretak. Nærings- og energidepartementet har i sin høringsuttalelse vist til «EØS-tillegget til Det Europeiske Felleskaps Tidende» (publisert i OJ 1994 L 231) Part IV, pkt 20.7.2, og pekt på at rettslig status som sikrer mot konkurs kan bli oppfattet som permanent støtte. Praksis viser imidlertid at dette ikke skal oppfattes som en absolutt regel. Regelen er formulert med sikte på å sperre for ordninger der en slik rettslig ramme utnyttes som skjerming for deler av næringslivet mot konkurranse.

Retningslinjenes pkt 20.7.2 (3) indikerer at offentlige myndigheter som ansvarlige deltakere vil bli sett på som permanent støtte, tilsvarende en generell garanti fra det offentlige for en virksomhets forpliktelse. Etter praksis må det her innfortolkes en risikoforståelse; retningslinjen tar sikte på de tilfeller der offentlige myndigheter benytter ansvarlig deltakelse i stedet for offentlig garanti som virkemiddel for å sikre bedrifter bedre kredittverdighet. Retningslinjene er ikke utformet med tanke på

virksomheter der det offentlige er ansvarlige deltakere i tillegg til at de har skutt inn en egenkapital i virksomheten som står i forhold til virksomhetens risiko. (uthevet her)

Retningslinjene vil imidlertid medføre at interkommunale foretak ikke kan iverksette eller utvide virksomheten uten at det er sikret en egenkapital som står i forhold til risikoen i det markedet selskapet skal konkurrere i. Deltakere i et selskap som tar sikte på å etablere aktivitet ut over det som egenkapitalen gir grunnlag for, må først få dette notifisert og godtatt av ESA, se kap 7.4.6.

Vilkåret om samsvar mellom egenkapital og risiko gjelder ikke bare i etableringsfasen. Det er et permanent krav til selskap med offentlige eiere. Egenkapitaldekningen må derfor vurderes før selskapet engasjerer seg i nye aktiviteter, eller dersom de økonomiske forutsetningene for den eksisterende aktiviteten endrer seg betydelig.

Etter aksjeloven og allmennaksjeloven (begge lover § 3-4) gjelder en tilsvarende begrensning ...»

Nærmere om høringsforslaget og bakgrunnen for dette

1. Antallet interkommunale selskaper og hva de driver med

Fra høringsnotatet side 8 hitsettes:

«Det var i 2012 etablert 239 interkommunale samarbeid i form av interkommunale selskaper. Omsetningen og størrelsen på selskapene kan variere, og det er noen selskaper med opp til 30-40 deltakere. Virksomheten som drives i interkommunale selskaper er variert, men kan kategoriseres i følgende hovedtyper: avfall- og renovasjon, vann- og avløp, brannverntjenester, drift av havner, revisjonsvirksomhet og generell offentlig administrasjon tilknyttet blant annet næringsvirksomhet og –utvikling, kontrollutvalg, kultur, helsestell og sosial virksomhet. Mange av selskapene ivaretar således viktige oppgaver for de aktuelle kommunene.»

2. Vurderingen av forholdet til EØS-avtalens regler om statsstøtte mv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer nå forholdet til EØS-avtalens konkurranseregler annerledes enn da loven ble innført. På side 1 i høringsnotatet heter det således at:

«Det ubegrensete ansvaret i kombinasjon med konkursforbudet [i lov om interkommunale selskaper § 23] kan i realiteten innebære en garanti for de forpliktelsene interkommunale selskaper påtar seg. Dette medfører at interkommunale selskaper kan få en økonomisk fordel i form av en mulighet for å oppta lån på gunstigere betingelser enn hva som ville vært tilfelle med en begrenset ansvarsform. Fordelen er vederlagsfri, dvs. de interkommunale selskapene betaler ikke noen form for kompensasjon for den økonomiske fordelen som ligger i garantien. Ordningen innebærer dermed at de interkommunale selskapene som driver markedsrettet virksomhet kan få et fortrinn fremfor andre aktører på markedet. Ordninger som gjennom offentlige midler tilgodeser enkelte selskaper/foretak fremfor andre, kan utgjøre konkurransevridende offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61 (1), og er i utgangspunktet ulovlig, med mindre støtten er meldt til ESA og godkjent ...

Departementet har foretatt en nærmere gjennomgang av spørsmålet om IKS- lovens forenlighet med EØS-reglene om offentlig støtte, og de konkurransemessige virkningene av dagens ordning, og legger til grunn at mye kan tale for at IKS-lovens ansvarsordning ikke fullt ut er i samsvar med EØS- avtalens støtteregler. Dette er også konklusjonen i en ny juridisk utredning foretatt [av ALT advokatfirma] på oppdrag fra departementet.»

I høringsnotatet vises det til at ESA i 2001 - etter vedtakelsen av IKS-loven ga - ut nye og tydeligere retningslinjer for statsstøttereglenes anvendelse for statlige garantier, og at retningslinjene ble revidert i 2008, men at hovedinnholdet i disse står fast.

Departementet viser til at ESA i 2004 stilte spørsmål ved om ansvarsreglene i IKS-loven rammes av forbudet mot statsstøtte, og at ESA den gang i dialogen med norske myndigheter «gikk ... langt i å antyde at den garantiordningen som følger implisitt av IKS-loven innebærer ulovlig støtte, og derfor bør avskaffes.»

Departementet viser også til at statsforetakslovens ansvarsordning ble endret i 2003 som følge av at ESA i brev 19.6.2001 «slo ... fast at statsforetakslovens ordning med ubegrenset ansvar var i strid med støtteforbudet i EØS-avtalen art. 61 (1).»

Departementet viser også til at det ble varslet i Ot. prp. nr. 95 (2005-2006) om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid) at man ville foreta en gjennomgang av IKS-lovens ansvarsform i et statsstøtterettslig perspektiv, og til «senere års saker om statsstøtte knyttet til kommunal virksomhet.»

I tillegg viser departementet til at det er et mål å sikre mest mulig like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører.

Departementets argumenter for å endre loven er altså som følger:

- IKS-lovens ansvarsordning kan være i strid med reglene om statsstøtte
- Advokatfirmaet ALT har i en betenkning konkludert med det samme
- ESA gikk i 2004 langt i å antyde at ordningen innebar ulovlig offentlig støtte
- Statsforetakslovens ansvarsordning innebar ulovlig offentlig støtte
- Departementet varslet i 2005 at spørsmålet om hvorvidt IKS-lovens ansvarsordning var i strid med statsstøttereglene ville bli vurdert
- Det er et mål å sikre mest mulig like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører

3. Alternative løsninger til å endre ansvarsformen og oppheve konkursforbudet

Departementet vurderer i høringsnotatet følgende alternative løsninger:

- Begrense loven for selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet
- Begrense lovens virkeområde til selskaper som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning
- Innføre ordning med markedspris for garantiene

a) Begrense loven for selskaper som driver ikke-økonomisk aktivitet

Departementet vil ikke anbefale en slik løsning, og peker blant annet på at slike selskaper kan organiseres med ubegrenset ansvar for deltakerne, da de faller utenfor foretaksbegrepet i EØS-avtalen art. 61 (1). Avgrensningen innebærer risiko for valg av feil selskapsform. Det er krevende å vurdere om selskapene driver ikke-økonomisk aktivitet. En slik løsning vil bryte med hovedbegrunnelsen bak IKS-loven, som var og er å tilby kommunene en alternativ selskapsmodell for interkommunal virksomhet av større eller mindre forretningsmessig art.» (høringsnotatet side 24).

b) Begrense lovens virkeområde til selskaper som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning

Tjenester som har en viss samfunns- eller velferdsmessig betydning kan utgjøre såkalte «tjenester av allmenn økonomisk betydning,» som det offentlige etter reglene om offentlig støtte har en forholdsvis vid adgang til å finansiere/kompensere foretak for å utføre. Dette gjelder blant annet innenfor vann- og avløp og brann- og feietjenester.

Departementet vil imidlertid ikke foreslå en slik løsning da en slik avgrensning vil være vanskelig å forstå og praktisere, særlig på grunn av reglene om forhåndsberedning av kompensasjonens størrelse.

c) Innføre ordning med markedspris for garantiene

Dersom de interkommunale selskapene som opererer i et marked betaler markedsmessig vederlag for fordelene de har som følge av den ubegrensede ansvarsformen, vil dette utelukke at det kan foreligge ulovlig offentlig støtte. Departementet vil ikke anbefale en slik løsning og viser til at det teknisk sett vil være vanskelig å prise verdien av det ubegrensede ansvaret («garantien»), og at en feil vurdering fort vil utgjøre ulovlig offentlig støtte.

4. Behovet for en egen IKS-lov

Selv om ansvarsformen endres, mener departementet det fortsatt er behov for en egen IKS-lov fordi (høringsnotatet side 31):

«Så lenge det fortsatt er behov for interkommunalt samarbeid for å løse lokale og regionale oppgaver, er det viktig for kommunene med en trygg selskapsmodell der behovet for eierstyring er bygget inn. Loven har et klart kommunalrettslig preg, men vil med begrenset ansvar bli bedre egnet for kommunal virksomhet av forretningsmessig art, og for organisering av kommunenes økonomiske aktiviteter innenfor rammene av EØS-regelverket.»

Konsekvenser:

Departementet har redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget i pkt 8 i høringsnotatet (side 48). Det fremgår at den viktigste konsekvensen av endringsforslaget er at de interkommunale selskapene «vil kunne få mindre gunstige kredittvilkår som følge av at garantiordningen bortfaller,» og at det er «sannsynlig at lånekostnadene vil øke noe i forhold til dagens nivå.» Departementet fremhever også at kommunen(e) kan stille garanti for IKS som ikke driver økonomisk aktivitet, og slik legge til rette for at slike IKS kan oppnå lavere lånekostnader.

Endringsforslaget innebærer at dagens interkommunale, selvkostbaserte virksomheter, som i dag ikke har behov for og heller ikke har lov, i henhold til selvkostregelverket, til å hente inn egenkapital fra abonnentene, må hente egenkapital fra eierkommunene. Det betyr at slik egenkapital må belastes kommunekassen.

Endringsforslaget vil etter rådmannens vurdering få betydning for hvordan kommunene velger å organisere oppgaver, som i dag ivaretas av IKS'er, i framtida:

Virksomhetene som drives som IKS løser i all hovedsak viktige kommunale oppgaver for flere kommuner. Dersom deltakerkommunene hadde drevet virksomheten selv, ville de fått samme gunstige lånevilkår som de interkommunale selskapene.

Å endre ansvarsform fra ubegrenset til begrenset ansvar, vil derfor aktualisere spørsmålet om kommunene skal «ta tilbake» oppgavene som IKS'ene løser, siden kommunene selv vil kunne opprettholde gunstige lånevilkår.

Uttalelse fra andre utvalg:

Det skal vurderes om saken før den politiske behandlingen skal oversendes for uttalelse til (skriv ja eller nei):

- Arbeidsmiljøutvalget: nei
- Eldrerådet: nei
- Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne: nei
- Barns og unges kommunestyre: nei
- Andre råd eller utvalg, i så fall hvilket/hvilke: nei

Alternativer:

Foran i pkt. 4.3 er det redegjort for de alternative løsningene som departementet har vurdert. Et alternativ som ikke er nevnt, er å begrense hva slags type virksomhet som kan organiseres som interkommunalt selskap der deltakerne har et ubegrenset ansvar. Man kunne f.eks. tenke seg at loven kun fikk anvendelse for interkommunale selskaper som drev virksomhet som ikke opererte i markeder i konkurranse med private aktører; vann- og avløpsvirksomhet, brann- og feiervesen og offentlig administrasjon knyttet til kontrollutvalg, kultur og sosial virksomhet.

Vurdering:

Hva er hovedbegrunnelsen for IKS-loven?

Som nevnt i pkt. 4.3 a) ovenfor legger departementet i høringsnotatet (side 24) til grunn at hovedbegrunnelsen bak IKS-loven er å tilby kommunene en selskapsmodell for interkommunalt samarbeid av forretningsmessig art.

Uttalelsen harmonerer ikke med departementets uttalelser i lovforarbeidene til IKS-loven. Aksjeloven er den typiske organisasjonsform for forretningsmessig virksomhet, og det fremgår av lovforarbeidene at departementet ikke kunne se at det skulle være behov for en selskapsform med begrenset ansvar for kommunene ved siden av aksjeloven, og at departementet vurderte at aksjeloven ga rom for nødvendig tilpasning til kommunale behov (Ot. prp. nr. 53 for 1997-98 side 52-53), jf. pkt. 2 foran.

Samme sted fremgår det endatil at organisering etter IKS-loven skulle være et alternativ i tilfeller (1) der det ikke anses nødvendig av hensyn til det marked selskapet skal drive i å etablere et selskap med begrenset ansvar, og (2) der det vil være ønskelig med en nærmere tilknytning til deltakerne enn det aksjeloven gir mulighet for.

Formålet med innføringen av en egen selskapsform for kommuner og fylkeskommuner er godt beskrevet i mandatet til Kommuneselskapsutvalget pkt. 2 (NOU 1995:17), der det heter at utvalget skal foreslå en lovgivning som:

«muliggjør at (fylkes)kommunal virksomhet som utføres gjennom andre organer enn de tradisjonelle forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter, kan drives effektivt og forretningsmessig uavhengig, samtidig som det gis mulighet for nødvendig økonomisk og politisk styring, og statlig kontroll med virksomheten.»

Etter dette kan det slås fast at hovedbegrunnelsen for IKS-loven var å etablere en selskapsform for interkommunalt samarbeid som kunne forene behovet for politisk kontroll og styring med behovet for å drive (inter)kommunal virksomhet på en (mer) effektiv og forretningsmessig uavhengig måte.

Hva slags virksomhet driver størsteparten av de interkommunale selskapene?

Det er en stor svakhet ved forslaget til endring av IKS-loven at departementet ikke har foretatt en grundigere undersøkelse av hva slags virksomhet de 239 IKS'ene faktisk driver i dag. I oversikten på side 8 i høringsnotatet, jf pkt. 4.1 foran, regnes det opp «hovedtyper» av virksomhet, herunder «næringsvirksomhet og næringsutvikling,» men det fremgår ikke hvor stort eller lite omfanget av IKS'er som driver næringsvirksomhet i konkurranse med private aktører faktisk er.

Sørum kommune er i dag deltaker i følgende 7 interkommunale selskaper som er organisert etter IKS-loven:

- Nedre Romerike Brann- og redningsvesen IKS
- Romerike Avfallsforedling IKS
- Nedre Romerike Vannverk IKS
- Midtre Romerike Avløpsselskap IKS
- Romerike Krisesenter IKS
- Romerike Kontrollutvalgssekretariat IKS
- Romerike Revisjon IKS

Kun ett av disse selskapene driver næringsvirksomhet i konkurranse med private, og da på et lite, begrenset område av den samlede virksomheten i selskapet. Dette gjelder Romerike Avfallsforedling IKS, og området som er konkurranseutsatt er behandling av næringsavfall. Dersom situasjonen for Sørum kommune sitt vedkommende er representativ for virksomheten som er organisert som IKS for øvrig i Norge, så er den virksomhet som IKS'ene driver, og som omfatter næringsvirksomhet i konkurranse med private aktører, forsvinnende liten.

IKS-lovens ansvarsordning kan være i strid med statsstøttereglene

Departementet konkluderer ikke i høringsnotatet med at IKS-lovens ansvarsordning er i strid med statsstøttereglene, men sier at den kan være det. Om det er nødvendig å endre loven er derfor usikkert. ESA har da heller ikke konkludert med dette, men «antydte» i 2004 at ordningen innebar offentlig støtte – i motsetning til hva ESA gjorde for så vidt gjaldt statsforetaksloven hvor ESA slo fast at statsforetaksloven stred mot statsstøtteforbudet i EØS-avtalens art. 61 (1). Andre opplysninger om ESAs holdning til IKS-lovens ansvarsordning i dag, fremgår ikke av høringsnotatet.

Etter dette kan det ikke legges til grunn at statsstøttereglene i EØS-avtalen medfører at det er nødvendig å endre lovens ansvarsordning.

Overføringsverdien av endringen av statsforetaksloven i 2003?

I høringsnotatet (side 22) argumenter departementet for at IKS-lovens ansvarsordning må endres fordi det er «klare paralleller mellom IKS-loven og statsforetaksloven slik den var før 2003 med hensyn til ansvarsform og spørsmålet om statsstøtte. Selv om virksomheten i enkelte av IKS-ene er av ikke-økonomisk karakter, taler prosessen med endringene i statsforetaksloven likevel for at ansvarsreglene også i IKS-loven bør endres.»

Statsforetaksloven hadde før endringen en bestemmelse i § 4 siste ledd, som er lik bestemmelsen i lov om interkommunale selskaper § 23 siste punktum, som fastsetter at konkurs og gjeldsforhandling ikke kan åpnes i selskapet.

Videre fastsatte statsforetaksloven § 51 at i den utstrekning det ikke var midler i foretaket til å dekke fordringshaverne, skulle staten skyte inn de midler i foretaket som var nødvendig, for å dekke fordringshaverne. I tillegg fulgte det av statsforetaksloven § 53 at etter at foretaket var

oppløst så svarte staten overfor fordringshavere som ikke hadde fått dekning etter § 51 (fordringshavere med omtvistede eller usikre krav).

Lov om interkommunale selskaper § 3 fastsetter at den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser, og av § 36 følger det at deltakerne har samme ansvar som tidligere overfor kreditor som ikke har fått dekning etter avvikling av selskapet.

Statsgarantien for statsforetakenes forpliktelser i statsforetaksloven før endringen som trådte i kraft 1.1.2003 var absolutt. «Garantien» som følge av det ubegrensede deltakeransvaret etter IKS-loven er som det vil ha fremgått noe mer begrenset.

En annen forskjell mellom IKS og statsforetak er at flere statsforetak opererer i et internasjonalt marked.

I 2002-2003 var det 6 statsforetak i Norge; Statskog SF, SIVA-Selskapet for industrivekst SF, Medinnova SF, Statnett SF, Statkraft SF og Enova SF. Pr 1.1.2013 hadde vi i følge DIFIs forvaltningsdatabase følgende 7 statsforetak i Norge; AIM Norway, Norsk helsenett, Statskog, SIVA – selskapet for industrivekst, Enova, Gassnova og Statnett.

For at det skal foreligge ulovlig offentlig støtte etter statsstøttereguleringen, må støtteordningen vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. At disse vilkårene er oppfylt for så vidt gjelder statsforetakene som opererer i et internasjonalt marked og hvor størsteparten driver forretningsvirksomhet i konkurranse med andre aktører, tør være på det rene.

Dette er ikke like klart for så vidt gjelder interkommunale selskaper som i all hovedsak ivaretar grunnleggende samfunnsmessige oppgaver og leverer varer og tjenester til norske kunder.

Like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører i forskjellige marked?

Like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører er et riktig utgangspunkt, forutsatt at disse aktørene opererer i ett og samme marked. For så vidt gjelder mange av de hovedtyper av virksomheter som interkommunale selskaper i dag driver, er imidlertid situasjonen at selskapene ikke opererer i markeder i konkurranse med private aktører. Dette gjelder blant annet virksomhetene vann- og avløp, brann- og feiervesen, offentlig administrasjon knyttet til kontrollutvalg, kultur og sosial virksomhet, jf. pkt. 4.1 foran.

Informasjons- og kommunikasjonstiltak:

Vedtatt høringsuttalelse sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen høringsfristen 5. februar. For øvrig offentliggjøres saken på vanlig måte på kommunens nettsider.

Dato: 12.1.2015

Godkjent av rådmann Siri Gauthun Kielland