

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vår dato: 05.10.2016
Deres dato: 04.04.2016
Vår referanse: 273-41332
Deres referanse: 16/1559

Hørings svar – NOU 2016:4 om ny kommunelov

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til høringssak om ny kommunelov og NOU 2016:4. Dette høringssvaret støttes også av landsforeningene Norsk Industri, NHO-Service, Abelia og NHO Sjøfart.

NOU 2016:4 er omfattende og NHO har prioritert å uttale seg om følgende temaer:

- Formålsbestemmelsen
- Krav til internkontroll i kommunen
- Økonomiske garantier
- Selvkost
- Statsstøtterettslige problemstillinger
- Kommunal undersøkelsesplikt om det private vare- og tjenestetilbudet

Hovedbudskap

NHO mener kommuneloven bør inneholde bestemmelser som bidrar til effektive kommuner og fylkeskommuner. Videre må loven sikre at kommuner som velger å gå i konkurranse med private bedrifter ikke tar økonomisk risiko som kan gi kommunene økonomiske vanskeligheter og at det gjelder like vilkår mellom foretak i samme marked, uavhengig av kommunalt eller privat eierskap. Det må komme klarere frem at et av formålene med loven er å legge til rette for et velfungerende næringsliv.

Formålsbestemmelsen (§ 1-1)

I hovedsak støtter NHO utvalgets forslag til formålsbestemmelse. For næringslivet er det viktig at loven bidrar til at kommuner/fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Vi antar at begrepet bærekraft også dekker at kommuner/fylkeskommuner skal være økonomisk bærekraftige. I dette ligger det er forventning om at kommunene må legge til rette for næringsutvikling i kommunene, f.eks. gjennom å sette av tilstrekkelig areal til næringsvirksomhet.

NHO mener at det skal være et av formålene med loven å legge til rette for et velfungerende næringsliv. Det bør gå frem av lovens ordlyd og utdypes i forarbeidene.

Krav til internkontroll (§§ 9-13 – 9-15 og §§ 25-1 – 25-3)

Utvalget foreslår regler om internkontroll i kommunen, fylkeskommunen og kommunale foretak. Det konstateres at hhv. kommunedirektøren eller daglig leder har ansvaret for internkontrollen. Bestemmelsen er delvis en videreføring av regler i dagens kommunelov, men regulerer i større detalj hva som ligger i ansvaret for internkontrollen. NHO støtter disse presiseringene, samt forslagene om rapportering til kommunestyret/styret og statlig tilsyn med internkontrollen. Vi antar at reglene om internkontroll i kommuneloven vil legges tett opp til internkontrollforskriften.

Økonomiske garantier (§14-16)

Det foreslås at kommuner og fylkeskommuner ikke kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti hvis dette innebærer vesentlig økonomisk risiko. NHO mener forarbeidene bør presisere hva som menes med "vesentlig" i denne sammenhengen. Dette kan gjøres i forarbeidene til loven, f.eks. i form av eksempler på når en økonomisk risiko ansees som vesentlig. Departementet bør også vurdere å forskriftsfeste en beløpsgrense for hva som alltid skal være vesentlig. Visse typetilfeller bør også listes opp i forarbeidene som eksempler på hva som ansees som vesentlig: For eksempel vil det være naturlig at investeringer i et nytt kulturhus eller avfallsanlegg til mange millioner kroner alltid vil innebære en vesentlig økonomisk risiko for kommunen.

NHO gjør departementet oppmerksom på at flere kommuner investerer i avfalls- og gjenvinningsanlegg som langt overstiger kapasiteten kommunene trenger for å oppfylle sine lovpålagte forpliktelser til å samle inn og behandle kommunens husholdningsavfall. Restkapasiteten i disse anleggene benyttes gjerne til å konkurrere med private gjenvinningsbedrifter om håndtering av næringsavfall. Etter NHOs syn vil investeringer som innebærer at kommunen går i forretningsmessig konkurranse med private virksomheter, alltid innebære en vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Dette bør også presiseres i lovens forarbeider.

Iht. tredje ledd kan kommuner og fylkeskommuner ikke stille kausjon eller økonomisk garanti for næringsvirksomhet. NHO støtter dette, og minner om at garantistillelse til økonomisk virksomhet er i strid med statsstøttereglene. Det foreslås imidlertid at kommuner og fylkeskommuner likevel kan garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte ansvar ved f.eks. utskilling av selskaper med begrenset ansvar. NHO går imot dette forslaget. Slik vil ser det vil dette også kunne være i strid med EUs statsstøtteregler, og føre til at et kommunalt eid AS som nyter godt av garantier fra eierne vil kunne gis urettmessige økonomiske fordeler i konkurransen med private virksomheter.

Selvkost (§ 15-1) og markedssjekk

Bestemmelsen bygger på Kommunal- og regionaldepartementets veileder "*Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*" (H-3/14). NHO mener kommunelovens bestemmelser om selvkost bør inneholde en forutsetning om effektiv drift. Selvkost i kommunene beskriver i dag hvor mye en tjeneste koster, men er et lite hensiktsmessige verktøy mht. å gi opplysninger om hvor mye tjenesten burde kostet. Beregning av selvkost gir ingen incentiver til effektivitet i kommunene. NHO foreslår derfor at § 15-1 i den nye kommuneloven tar inn en bestemmelse om at det er en forutsetning at kommunale gebyrer skal bygge på en forutsetning om effektiv drift, og at det ikke betales for noe annet eller mer enn det tjenesten faktisk koster.

Kommuneloven bør inneholde en plikt for kommuner og fylkeskommuner å undersøke hva markedet kan tilby før kommunen utfører oppgaver i egen regi. NHO anbefaler at det innføres slik "anbudsplikt" i ny kommunelov.

Vårt forslag vil være i tråd med rapporten "*Competition in the waste management sector*", som ble utarbeidet av de nordiske konkurransemyndighetene i fellesskap, og publisert februar 2016.

NHO kartlegger for øvrig hvilke hindringer private virksomheter opplever i møtet med den offentlige forvaltningen, herunder kommunal virksomhet. Vi vil oversende en rapport om dette så snart den foreligger.

Statsstøtterettslige problemstillinger (Utredningens kap. 22)

Kommunelovutvalget drøfter statsstøtterettslige problemstillinger som kan oppstå når kommunene opptrer som markedsaktør (kap. 22). Eksempler er skatteplikt ved økonomisk aktivitet, risiko for krysssubsidiering og om ulike former for kommunale garantier anses som statsstøtte. Utvalget foreslår ingen lovendringer, men viser til pågående ESA-saker og arbeid i departementet med problemstillingene, og mener det mest hensiktsmessige er at regjeringen selv fremmer forslag til tiltak. Nærings- og fiskeridepartementet har nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak for like konkurransevilkår mellom private og offentlige aktører. Arbeidsgruppen har frist til å levere sin innstilling 1/1-2018. NHO mener imidlertid spørsmålet om forholdet til EUs statsstøtteregele også er relevant for arbeidet med å utarbeide endelig forslag til ny kommunelov.

For å hindre risiko for ulovlig statsstøtte anbefaler NHO at departementet allerede nå foreslår et krav i kommuneloven til at kommunale monopolselskap og konkurranseutsatt virksomhet ikke kan være organisert innen samme konsern eller foretak, og heller ikke ha eiendeler i hverandre. Dette vil bidra til at risiko for statsstøtte unngås og sikre like

konkurransvilkår uavhengig av om et foretak har kommunalt/fylkeskommunalt eller privat eierskap.

Med vennlig hilsen

Næringslivets Hovedorganisasjon
Avdeling samfunnsøkonomi, næringsjus og offentlig sektor



Ingebjørg Harto
næringspolitisk direktør



Andreas Pihlstrøm
advokat