

## **Saksframlegg**

---

Organiseringen av Trondheim Renholdsverk AS (TRV)

Arkivsaksnr.: 08/1582

---

### **Forslag til vedtak/innstilling:**

- Trondheim kommune overtar et direkte eierskap for Renholdsverket AS fra og med 2009
- Rådmannen bes fremme en sak om dette i løpet av høsten 2008. I denne saken bes også rådmannen vurdere de praktiske og økonomiske konsekvensene av å organisere Renholdsverket AS sin virksomhet som en kommunal enhet/kommunalt foretak. Rådmannen bes også om å vurdere hvorvidt eiendommer som i dag ligger i TRV, men som er tilknyttet Renholdsverkets virksomhet, bør overføres til kommunen.
- Retura videreføres som et aksjeselskap

## Organiseringen av Trondheim Renholdsverk

### 1. Sammendrag

Trondheim kommune tildeler i dag oppgaver knyttet til innsamling og håndtering av husholdningsavfall direkte til Renholdsverket etter *egenregiregelen*. Ifølge EF-domstolen må to kriterier være oppfylt for at en oppdragsgiver skal kunne tildele kontrakter etter egenregiregelen til selvstendig rettssubjekt: *kontrollkriteriet og omsetningskriteriet*.

Tre ulike juridiske vurderinger viser at Trondheims tildeling av oppgaver til Renholdsverket ikke skjer i henhold til lovverket. Problemet består i at Trondheim kommune, med dagens organisering av TRV, kun har indirekte kontroll med Renholdsverket og at styret har relativt stor autonomi. Dette gjør at kontrollen Trondheim har med selskapet ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kontrollkriteriet. Det er på bakgrunn av dette at rådmannen har utredet ulike muligheter for løsning, slik at tildeling av oppgaver til Renholdsverket kan skje i henhold til lovverket.

Dersom bystyret forlater vedtaket om egenregi, og setter innsamling og håndtering av husholdningsavfall ut på konkurranse, så kan man videreføre dagens organisering av TRV konsernet. Dersom bystyret ikke ønsker å forlate vedtaket om egenregi har man etter rådmannens vurdering to alternativer: For det første kan man forsøke å finne en løsning innenfor konsernmodellen. En slik modell vil i forhold til i dag bl.a. måtte innebære en betydelig innskrenking av myndigheten til styrene i Renholdsverket og TRV. For det andre kan man velge å forlate konsernmodellen. Man kan da enten velge å splitte TRV-konsernet opp i flere aksjeselskap, eller å overføre hele eller deler av virksomheten i TRV til kommunen (gjennom etablering av et kommunalt foretak eller en kommunal enhet). Dersom man velger å splitte TRV opp i flere aksjeselskap så må kommunen ha en kontroll som går utover aksjelovens bestemmelser, for det selskapet som skal innsamle og håndtere husholdningsavfall i egenregi.

Valg av modell for videre organisering av TRV bør etter rådmannens vurdering ta utgangspunkt i de målsetninger kommunen har for selskapet. Videre bør det være en målsetning å komme fram til en robust modell som kan videreføres i flere år framover.

Dersom bystyret viderefører vedtaket om egenregi vil rådmannen anbefale at Trondheim kommune overtar et direkte eierskap for Renholdsverket fra og med 2009, og at Renholdsverket organiseres som en kommunal enhet eller et kommunalt foretak. Dersom bystyret gir tilslutning til Rådmannens innstilling vil rådmannen høsten 2008 fremme en ny sak hvor vi vurderer de praktiske og økonomiske konsekvensene av å organisere Renholdsverket AS' sin virksomhet som en kommunal enhet/kommunalt foretak. Rådmannen vil anbefale at Retura videreføres som aksjeselskap.

Et alternativ til å tildele kontrakter til Renholdsverket etter egenregi, er å tildele Renholdsverket en *enerett* til å samle inn og håndtere husholdningsavfall. Innenfor en slik modell kan man i utgangspunktet videreføre dagens konsernmodell. Tildelingen av en enerett må imidlertid kunne begrunnes med at det finnes tvingende eller allmenne hensyn som er tilstrekkelig tungtveiende til å gå foran hensynet til den frie bevegelsen av tjenester. Videre er det et krav at målene ikke kan nås med andre og mindre inngripende midler. Etter rådmannens vurdering er det for stor usikkerhet knyttet til om en tildeling av enerett vil være forenlig med EØS-avtalen i vårt tilfelle til at vi vil tilrå en slik løsning.

### 2. Bakgrunn

## Trondheim kommune

Trondheim Renholdsverk AS (TRV) ble 1.januar 2002 omdannet fra kommunal bedrift til aksjeselskap. Bakgrunnen for omdanningen til aksjeselskap var behov for større grad av fristilling enn hva organisering etter kommuneloven gir. Fra 1.januar 2006 ble TRV organisert som et konsern for å skille husholdnings- og næringsavfall på en god måte. Konsernet består nå av morselskapet TRV AS som er heleid av Trondheim kommune og av datterselskapene Renholdsverket AS og Retura TRV AS. Renholdsverket har monopol på håndtering av husholdningsavfall i Trondheim, mens Retura TRV er konkurranseutsatt innenfor næringsavfall.

Kommunene har en lovpålagt oppgave til å samle inn *husholdningsavfall* og *spesialavfall*, jf. forurensningsloven §§ 30-32. Husholdningsavfall er etter lovendring i 2004 alt avfall fra private husholdninger, mens næringsavfall er alt annet avfall, det vil si avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner. Innsamling og behandling av husholdningsavfall er å anse som en rettslig monopolvirksomhet, som kommunen kan velge å utføre selv, i såkalt "egenregi", eller å konkurranseutsette oppgaven til andre.

Forurensningsloven § 34 fastsetter at husholdningsrenovasjon skal drives til selvkost. Dette innebærer at alle kostnader knyttet til husholdningsavfall skal dekkes av renovasjonsgebyr. Det at kostnadene fullt ut skal dekkes av gebyr innebærer bl.a. at inntekter fra andre formål/sektorer ikke kan benyttes til å finansiere husholdningsrenovasjon. Retningslinjene for beregning av selvkost (H-2140) fastslår at ved konkurranseutsetting av tjenestene er det anbudsprisen som er selvkost for kommunen.

Trondheim kommune har i dag valgt å tildele kontrakter knyttet til innsamling og behandling av husholdningsavfall direkte til Renholdsverket etter *egenregiregelen*. Renholdsverket er et selvstendig rettssubjekt. Ifølge EF-domstolen må to kriterier være oppfylt for at en oppdragsgiver skal kunne tildele kontrakter etter egenregiregelen til et selvstendig rettssubjekt:

- *Kontrollkriteriet*: Oppdragsgiver må ha en kontroll over selskapet som tilsvarer den kontroll oppdragsgiver har med egne organer
- *Omsetningskriteriet*: Selskapet må utføre hovedparten av sin virksomhet sammen med den eller de lokale myndighetene de eies av

Adgangen til å operere i egenregi har blitt strammet til gjennom EF-domstolens praksis i 2005 og 2006. KS-advokatene og Selmer advokatfirma vurderte våren og sommeren 2007 om tildeling av oppgaver til Renholdsverket skjer i henhold til lovverket. Både KS-advokatene og Selmer advokatfirma konkluderte med at dagens praktisering er problematisk. Problemet består i at Trondheim kommune, med dagens organisering av TRV, kun har indirekte kontroll med Renholdsverket og at styret har relativt stor autonomi. Dette gjør at kontrollen Trondheim har med selskapet ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kontrollkriteriet. Det er på bakgrunn av dette, og som en oppfølging av bystyrets behandling av eierskapsmeldingen, at rådmannen høsten 2007 engasjerte KS-konsulent til å utrede ulike muligheter for løsning, slik at tildeling av oppgaver til Renholdsverket skjer i henhold til lovverket.<sup>1</sup>

I dette saksframlegget oppsummeres hovedpunktene i de tre juridiske utredningene som rådmannen har bestilt. Videre presenteres ulike muligheter for løsning, slik at tildeling av oppgaver til Renholdsverket kan skje i henhold til lovverket. På bakgrunn av bystyrets beslutning, vil rådmannen høsten 2008 legge fram en ny sak med detaljert løsning for videre organisering av TRV.

Utredningene fra KS-advokatene, Selmer advokatfirma og KS-konsulent følger vedlagt (vedlegg 1-3). En

---

<sup>1</sup> Vi inviterte til sammen fem miljøer til å levere inn et tilbud til oss: Ernst & Young, PWC, IDEA, Bahr og KS-konsulent. Vi mottok tilbud fra Ernst & Young, PWC og KS-konsulent. KS-konsulent ble valgt på bakgrunn av forslag til prosjektskisse og pris.

## Trondheim kommune

uttalelse fra styret i TRV følger også vedlagt (vedlegg 4).

### *Regnskaps- og skattemessige forhold*

Deloitte har på oppdrag fra TRV vurdert enkelte regnskaps- og skattemessige problemstillinger knyttet til en mulig omorganisering av TRV. Dersom det kun er Renholdsverkets *virksomhet* som skal overføres til en annen enhet så mener Deloitte at dette *ikke* vil medføre større negative skatte- og avgiftsmessige konsekvenser. Men dersom man også skal overføre eiendom som i dag ligger i TRV, men som er tilknyttet Renholdsverkets virksomhet, til en annen enhet så vil dette ifølge Deloitte kunne medføre betydelige negative skatte- og avgiftsmessige konsekvenser.

Utredningen fra Deloitte er ikke komplett nok til at Rådmannen på nåværende tidspunkt kan si noe eksakt om hva de skatte- og avgiftsmessige konsekvensene vil bli ved en eventuell omorganisering av TRV. Rådmannen vil derfor i saken som skal fremmes til høsten også foreta en nærmere vurdering av skatte- og avgiftsmessige konsekvenser av en omorganisering av TRV.

## **3. Egenregi**

Innsamling og behandling av husholdningsavfall er en oppgave som kommunen kan velge å utføre selv, i såkalt "egenregi". En kommunal etat kan derfor fritt yte tjenester til en annen kommunal etat i samme kommune, uten å følge spesielle prosedyrer, selv om det skulle være eksterne tilbydere som kan tenkes å tilby samme tjeneste. Dersom en offentlig oppdragsgiver velger å benytte andre *eksterne* tjenesteytere, vil tildeling av kontrakter være omfattet av reglene i lov om offentlig anskaffelser og tilhørende forskrifter, og direkte tildeling av kontrakter vil som hovedregel ikke være tillatt. I enkelte tilfeller har imidlertid EF-domstolen godtatt en direkte tildeling av kontrakter mellom to rettssubjekter på grunn av den nære tilknytningen mellom oppdragsgiver og oppdragstaker. Som allerede nevnt må to kriterier være oppfylt for at en oppdragsgiver skal kunne tildele kontrakter etter egenregiregelen til et selvstendig rettssubjekt: *kontrollkriteriet* og *omsetningskriteriet*.

### **3.1 Kontrollkriteriet**

For at Trondheim kommune skal kunne tildele kontrakter til Renholdsverket etter egenregiregelen må kommunen ha en kontroll over selskapet som tilsvarer den kontroll kommunen har over egne tjenestegrener. Det innebærer bl.a. at Trondheim kommune må ha mulighet til å påvirke selskapets strategiske og viktige beslutninger. Dersom styrets fullmakter er for vide er egenregi utelukket.

Selskapets formål, geografiske dekningsområde og styrets fullmakter vil kunne ha betydning for om det er tale om selvstendige aktører eller om kommunens kontroll er så stor at det ikke er naturlig å anse aktøren som selvstendig. En selskapsform hvor kommunens kontrollmuligheter i hovedsak er begrenset til det spillerom som flertallet av deltakerne har i henhold til selskapsretten, dvs. gjennom generalforsamlingen, er ifølge EF-domstolen ikke tilstrekkelig til å oppfylle kontrollkriteriet. Domstolen har også uttalt at indirekte kontroll via et morselskap, normalt ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kontrollkriteriet.

Vurderingene til KS-konsulent, KS-advokatene og Selmer advokatfirma er at det er flere elementer som tilsier at Trondheim kommune ikke har tilstrekkelig kontroll over Renholdsverket til å oppfylle kontrollkriteriet. De tre miljøene viser bl.a. til at:

- Det indirekte eierskapet av generalforsamlingen utøves av andre enn kommunen selv, nemlig styret i TRV
- Kommunen har ingen formell og direkte innflytelse på utnevning av styremedlemmer eller andre eierbeslutninger
- Vedtektene inneholder ingen begrensninger med hensyn til hvilke beslutninger som må løftes opp

## Trondheim kommune

på eiernivå utover det som følger av alminnelig aksjerett. Dette innebærer at styret har stor autonomi med hensyn til selskapets virksomhet.

- I vedtektene framgår det at selskapet skal kunne delta i samarbeid med andre kommuner og interkommunale selskap både regionalt og nasjonalt. Dersom et selskap ikke bare har en lokal ambisjon kan det trekke i retning av det er tale om et selvstendig selskap som ikke bare er opprettet for å ivareta kommunens behov
- Trondheim har ikke noen kontroll over Renholdsverket utover den som følger av selskapsretten. Denne kontrollen utøves i tillegg indirekte gjennom morselskapet TRV.

### 3.2 Omsetningskriteriet

For at Trondheim kommune skal kunne tildele kontrakter til Renholdsverket etter egenregi må *omsetningskriteriet* være oppfylt. Det innebærer at innsamling og håndtering av husholdningsavfall for Trondheim kommune må utgjøre hovedparten av virksomheten i Renholdsverket.

I tillegg til innsamling og håndtering av husholdningsavfall utfører i dag Renholdsverket tjenester innen konkurranseutsatt marked gjennom renovasjon av næringsavfallet for Trondheim kommune og selskaper eid av kommunen. Innsamling og håndtering av næringsavfall utgjør anslagsvis kun sju prosent av Renholdsverkets virksomhet. På bakgrunn av det antar både KS-konsulent, KS-advokatene og Selmer advokatfirma at omsetningskriteriet er oppfylt. Man må imidlertid være oppmerksom på at det er svært begrenset adgang til å håndtere næringsavfall dersom kravene til egenregi skal være oppfylt. Mer tilfeldig og sporadisk håndtering av denne typen avfall for å utnytte ledig kapasitet vil trolig være tillatt, men man må erkjenne at hvor langt man kan gå er rettslig uavklart.

## 4. Ulike muligheter for løsning

De tre juridiske vurderingene som rådmannen har bestilt viser at kommunens tildeling av oppgaver til Renholdsverket ikke skjer i henhold til lovverket. Konsekvensen av dette er at man ikke kan videreføre dagens organisering av TRV, og samtidig opprettholde vedtaket om egenregi. Etter rådmannens vurdering har man da tre alternativer:

- Oppheve vedtaket om egenregi
- Videreføre vedtaket om egenregi, men foreta tilpasninger innenfor konsernmodellen
- Videreføre vedtaket om egenregi, men forlate konsernmodellen

Etter rådmannens vurdering bør valg av modell for videre organisering av TRV ta utgangspunkt i de målsetningene kommunen som eier har for selskapet. Etter rådmannens vurdering bør det også være en målsetning å komme fram til en robust modell som kan videreføres i flere år framover.

De politiske føringene fra Trondheim kommune overfor TRV kan oppsummeres slik:

- TRV skal bli en *ledende* miljøbedrift
- TRV skal være en av *hovedaktørene* innenfor avfallshåndteringen i Trondheim kommune
- Virksomheten skal *realisere de forpliktelsene* kommunen har ved lov samt mål og strategier nedfelt i avfallsplan.
- TRV skal ha *høy kvalitet* på tjenestene
- TRV skal være en *kostnadseffektiv og konkurransedyktig* leverandør innenfor sitt virksomhetsområde
- TRV skal utvikle et *sterkt samarbeid* med andre miljøbedrifter i regionen
- Krav om avkastning og utbytte
- Ta ut synergier mellom selskapene

## Trondheim kommune

Med dette som utgangspunkt gjør rådmannen videre i dette saksframlegget rede for *noen* mulige organisasjonsmodeller for TRV, samt for rådmannens vurdering av de ulike modellene.

### 4.1 Oppheve vedtaket om egenregi

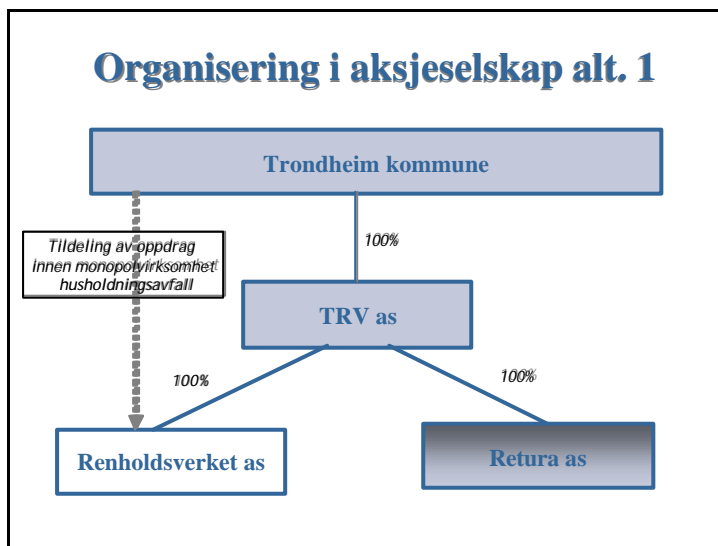
Dersom bystyret velger å oppheve vedtaket om egenregi, og setter innsamling og behandling av husholdningsavfall ut på anbud, kan dagens organisering av TRV videreføres.

Retningslinjene for beregning av selvkost (H-2140) fastslår at ved konkurranseutsetting av tjenestene er det anbudsprisen som er selvkost for kommunen.

### 4.2 Videreføre vedtaket om egenregi, men foreta tilpasninger innenfor konsernmodellen

Både KS-konsulent og Selmer advokatfirma mener at man kan videreføre dagens konsernmodell, samtidig som man viderefører vedtaket om egenregi, dersom man foretar betydelige tilpasninger innenfor konsernmodellen.

Vurderingen til KS-advokatene er at det må foretas endringer både i organiseringen av selskapet og i eierstrukturen dersom Trondheim fortsatt skal tildele oppgaven med innsamling og håndtering av husholdning til Renholdsverket i egenregi. KS-advokatene anbefaler derfor at aksjene i Renholdsverket blir overført til Trondheim kommune som direkte eier (jf. omtale under 4.3).



Figur 1. Videreføring av dagens konsernmodell

Dersom man skal videreføre dagens konsernmodell må man ifølge KS-konsulent og Selmer advokatfirma foreta endringer som medfører at styret i Renholdsverket får innskrenket sin myndighet betydelig. KS-konsulent foreslår bl.a. følgende vedtektsendringer:

- Generalforsamlingen for Renholdsverket skal være identisk med generalforsamlingen for TRV (bystyret)
- Daglig leder for Renholdsverket skal ikke være identisk med daglig leder i andre selskaper i TRV-konsernet
- Styret i Renholdsverket skal ikke være identisk med styret i andre selskaper i TRV-konsernet

Videre anbefaler KS-konsulent at man tar utgangspunkt i IKS-loven når man skal vurdere hvilken myndighet Renholdsverkets styre skal ha. KS-konsulent anbefaler også at man gjennomgår omsetningen Renholdsverket har til andre enn Trondheim kommune som rettssubjekt, samt påser at denne ikke overstiger en marginal del av totalomsetningen til Renholdsverket.

## Trondheim kommune

Selmer advokatfirma går noe lengre enn KS-konsulent når det gjelder hvilke endringer som må gjennomføres. Etter Selmers vurdering bør man foreta vedtektsendringer både for TRV AS og for Renholdsverket. Beslutningsfullmaktene i vedtektene bør ifølge Selmer i størst mulig grad reflektere de interne fullmaktsordningene i Trondheim kommune. Blant Selmers øvrige forslag til vedtektsendringer er:

- Spørsmål om låneopptak skal godkjennes av generalforsamlingene i selskapene
- Inngåelse av avtaler over et visst beløp skal godkjennes av generalforsamlingene i selskapene
- Styremedlemmer i selskapene skal ha bestemte egenskaper. Selmer anbefaler at styremedlemmene bør være tilknyttet til Trondheim kommune, gjerne gjennom ansettelse
- Renholdsverket skal ikke utbetale utbytte

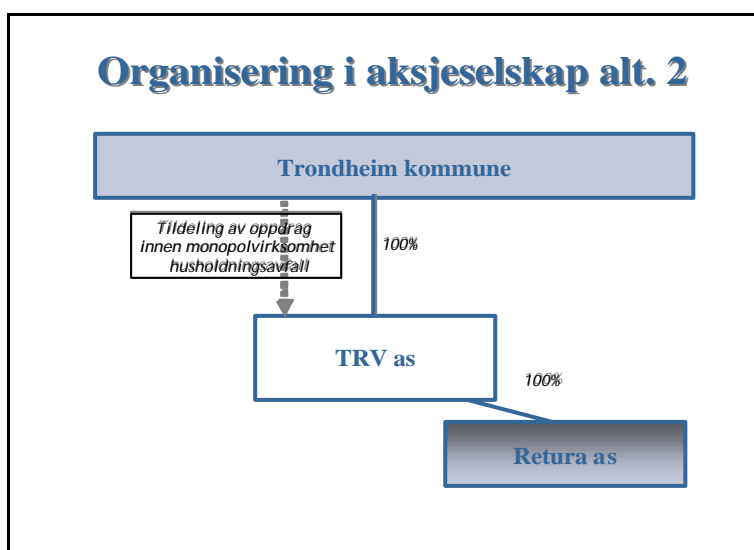
Noen av endringene som foreslås av KS-konsulent og Selmer advokatfirma er etter rådmannens vurdering fornuftig, men noen av de foreslåtte tiltakene er av svært inngripende karakter og bør vurderes opp mot hensiktsmessigheten av å videreføre dagens konsernmodell. Kan man for eksempel holde TRV-konsernet ansvarlig for hva som skjer i Renholdsverket, når styret i praksis er fratatt styringsmulighetene?

En annen faktor som taler imot denne modellen er en dom i EF-domstolen fra mai 2006 som tilsier at man ikke bør ha en modell med indirekte eierskap dersom man ønsker å tildele kontrakter i egenregi. Spørsmålet som ble behandlet i den aktuelle saken var om man kunne operere med egenregi ved tildeling av en kontrakt fra en kommune til et selskap, AGESB AS, hvor kommunen hadde indirekte eierskap gjennom å eie 99,98% av aksjene i et holdingselskap, som igjen eide AGESB AS 100% (de øvrige aksjonærene var andre kommuner). Domstolen konkluderte her med at de to involverte selskapenes styrer hadde meget vidtgående fullmakter, og at etablering av holdingselskap innebærer at kommunen i forhold til AGESB AS bare kunne utøve sin kontroll indirekte, og at kontrollkriteriet dermed ikke var oppfylt.

### 4.3 Videreføre vedtaket om egenregi, men forlate dagens konsernmodellen

#### 4.3.1 Aksjeselskap

Som omtalt under 4.2 så tilsier dommer i EF-domstolen at man bør ha en modell med direkte eierskap dersom man ønsker å tildele kontrakter i egenregi til et selvstendig rettssubjekt. Det tilsier at man bør forlate dagens konsernmodell, og innføre en modell hvor Trondheim kommune er direkte eier av Renholdsverket. Tre mulige organisasjonsmodeller er illustrert i figurene 2, 3 og 4.



Figur 2. Alternativ organisering av TRV – organisering i aksjeselskap

## Trondheim kommune

Modellen som er skissert i figur 2 innebærer at aksjene i Renholdsverket overføres til Trondheim kommune som direkte eier enten ved ordinært salg av aksjer eller gjennom en fusjon mellom Renholdsverket og TRV i henhold til aksjeloven.

Kontrollkriteriet vil være bedre ivaretatt enn i dag i denne modellen, i og med at Trondheim kommune vil være direkte eier av Renholdsverket. Denne modellen forutsetter imidlertid også, i likhet med modellen beskrevet under 4.2, at Trondheim får bestemmende innflytelse over selskapet. Vedtektene for selskapet bør derfor bl.a. inneholde bestemmelser om hvilke viktige og strategiske beslutninger som skal være gjenstand for eierbeslutninger. Videre bør selskapets geografiske nedslagsfelt begrenses til det lokale marked.

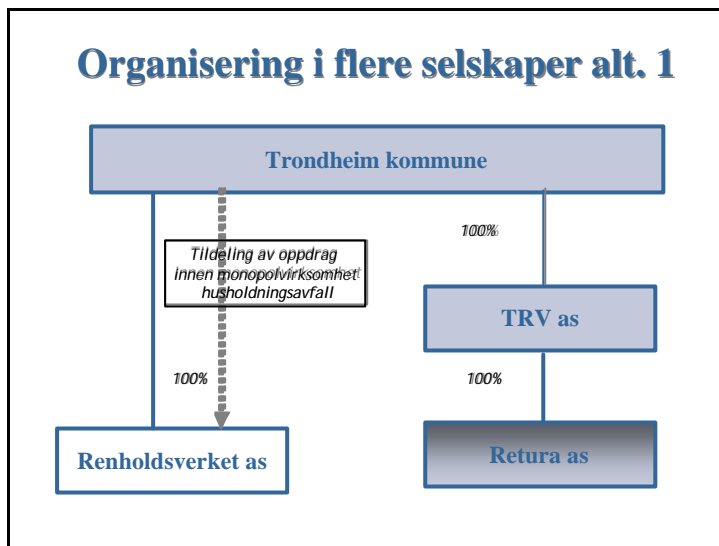
Konkurransetilsynet har påpekt at en offentlig virksomhet som driver monopolvirksomhet og er i konkurranse med privat virksomhet, bør skille ut konkurranseutsatt virksomhet i egen juridisk enhet, som er styremessig, ledelsesmessig, personalmessig og funksjonelt atskilt fra den skjermede virksomheten. Ulempen med modellen som er skissert i figur 2 er at mistanken om krysssubsidiering mellom renovasjon av husholdningsavfall og TRVs øvrige drift kan forsterkes. Dersom man likevel velger en slik modell anbefaler KS-konsulent at man foretar en grundig gjennomgang av de tjenestene som leveres av TRV. Er det noen av tjenestene som bør overføres til Trondheim kommune eller Retura? Kan noen av tjenestene avvikles eller settes ut på anbud?

Modellen som er skissert i figur 2 vil medføre at Renholdsverket avvikles som selskap, og at virksomheten overføres til TRV. Det innebærer at arbeidsmiljølovens kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse gjelder for de ansatte. Hensikten med regelverket er at et eierskifte, i form av en virksomhetsoverdragelse, ikke skal medføre endringer i de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. I henhold til arbeidsmiljøloven skal ny og gammel arbeidsgiver så tidlig som mulig informere både tillitsvalgte og de ansatte om virksomhetsoverdragelsen. I tillegg skal ny og gammel arbeidsgiver så tidlig som mulig drøfte overdragelsen med de tillitsvalgte. Dette er også hjemlet i hovedavtalen. For nærmere informasjon se punkt 4.5 i rapporten fra KS-konsulent.

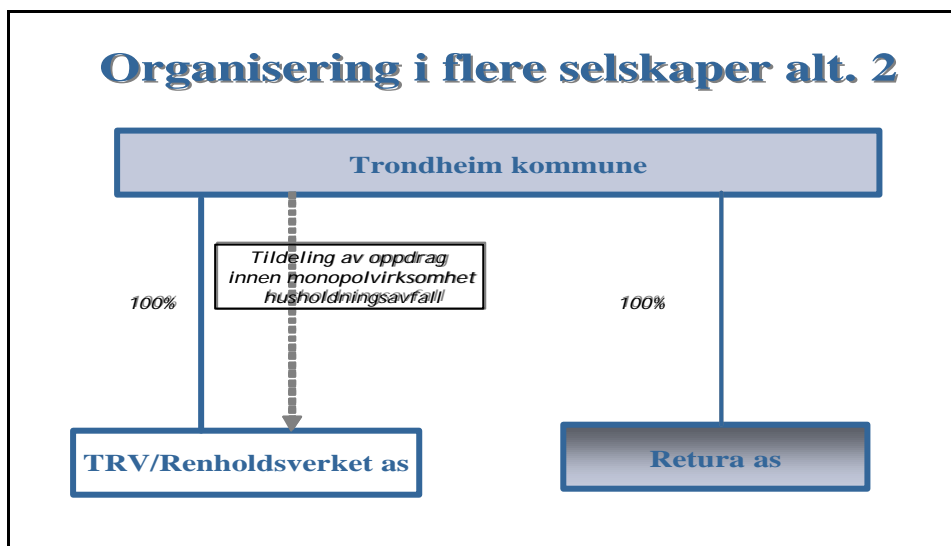
### *Organisering i flere aksjeselskap*

I figurene 3 og 4 er det skissert to modeller hvor renovasjonstjenesten er organisert i flere selskaper som er eid direkte av Trondheim kommune. En utfordring med begge disse modellene, i forhold til dagens modell, er å ivareta synergieffektene mellom selskapene innen renovasjon. Organisatorisk vil kontrollkriteriet være bedre ivaretatt enn i dag innenfor begge modellene som er skissert. For at kontrollkriteriet skal være oppfylt må imidlertid Trondheim kommune få bestemmende innflytelse over selskapet som skal tildeles kontrakter i egenregi (jf. omtale under 4.2).





Figur 3. Alternativ organisering av TRV – organisering i flere selskaper (alt 1)

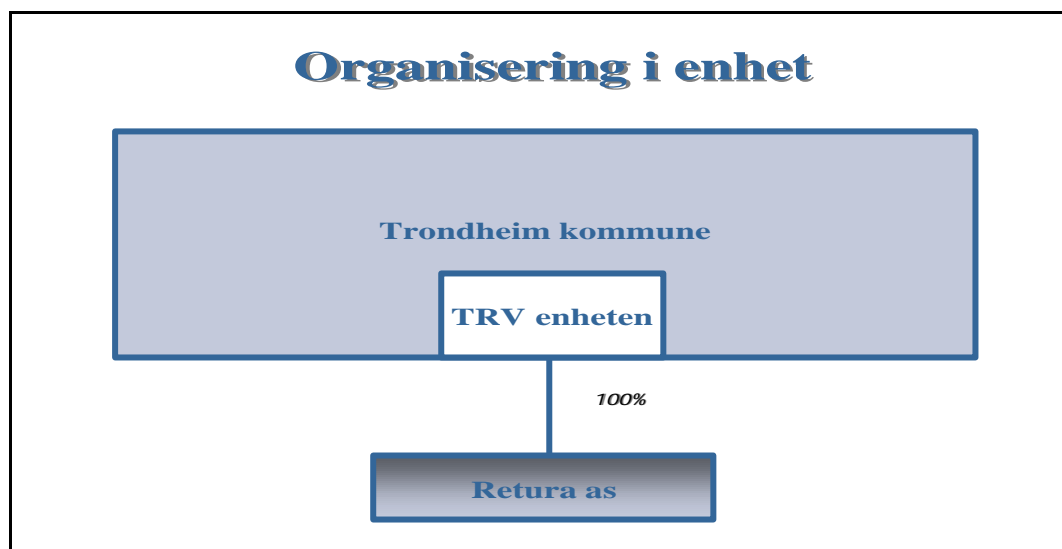


Figur 4. Alternativ organisering av TRV – organisering i flere selskaper (alt 2)

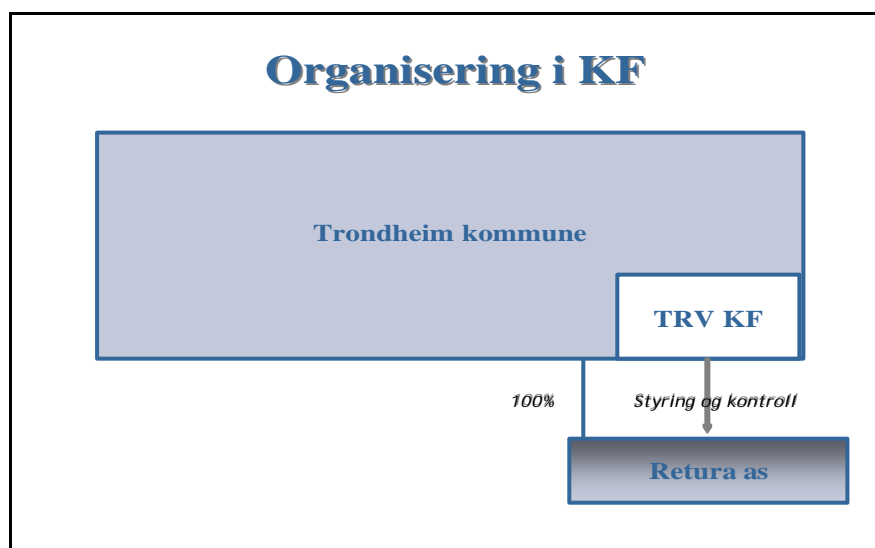
Alternativet skissert i figur 3 medfører ikke virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens regler, og innebærer ingen endring av Renholdsverkets juridiske organisasjon. Alternativet skissert i figur 4 medfører en fusjon, og kapittel 16 i arbeidsmiljøloven om virksomhetsoverdragelse gjelder for de ansatte.

#### 4.3.2 Kommunal enhet/foretak

Et alternativ til å fortsatt drive Renholdsverket som et aksjeselskap er å overføre virksomheten til kommunen, enten i form av å etablere en kommunal enhet eller et kommunalt foretak, jf figurene 5 og 6. Ved etablering av en kommunal enhet eller et kommunalt foretak vil vilkårene for egenregi være oppfylt.



Figur 5. TRV og Renholdsverket organisert som en kommunal enhet



Figur 6. TRV og Renholdsverket organisert som et kommunalt foretak

Fordelen med de to modellene som er skissert i figurene 5 og 6 er at vilkårene for egenregi klart vil være oppfylt. En ulempe med alternativene er at begge alternativene innebærer en oppsplitting av selskapet. Det kan derfor bli en utfordring å ivareta synergieffektene mellom de ulike selskapene/enhetene innen renovasjon.

Dersom Renholdsverket overføres til kommunen er det viktig at man fortsatt har fokus på målsetningen om at Renholdsverket skal være en *kostnadseffektiv* og *konkurransedyktig* leverandør innenfor sitt virksomhetsområde.

Overføring av virksomheten til kommunen og videreføring som kommunal enhet innebærer at virksomheten enten må selges fra Renholdsverket, og eventuelt TRV (bilder, eiendom, containere), eller at aksjeselskapet avvikles med overføring av eiendels- og gjeldsposter til aksjonær. Ved salg av virksomhet vil Renholdsverket (og eventuelt TRV) få en fordring på kommunen tilsvarende vederlaget. Et alternativ kan da være at fordringen motregnes mot gjeld til kommunen. Avviklingsalternativet fordrer at Renholdsverket først overføres til kommunen slik at det blir et direkte eid datterselskap.

Opprettelse av et kommunalt foretak reguleres av kommunelovens kapittel 11. Denne selskapsformen har

## Trondheim kommune

mange likhetstrekk med aksjeselskap når det gjelder bestemmelser om styre og ledelse. Et kommunalt foretak er ikke en selvstendig juridisk enhet, men en del av kommunen. Det innebærer at det vil være egenregi, og direkte tildeling av kontrakter til det kommunale foretaket kan skje uten at regelverket for lov om offentlige anskaffelser følges. Kommunen vil stå fullt ut ansvarlig for foretakets økonomi og hefter fullt ut for dets økonomiske forpliktelser.

### Husholdnings- og næringsavfall i kommunal enhet/kommunalt foretak

I figurene som er skissert over er det lagt til grunn at Retura videreføres som aksjeselskap, mens Renholdsverket overføres til kommunen. Fordelen med dette er bl.a. at Retura, som er i konkurranse med annen privat virksomhet, er skilt ut i en egen juridisk enhet. Organisering i aksjeselskap gir også Retura en større grad av fristilling enn hva organisering etter kommuneloven gir.

Et alternativ til å videreføre Retura som et aksjeselskap, kan være å overføre Retura til kommunen. I Tromsø valgte man i 2007 å samle de ulike renovasjonsselskapene i ett kommunalt foretak for å få en bedre utnyttelse av ressursene. En slik organisering er imidlertid i strid med Konkurransetilsynets anbefaling om at en offentlig virksomhet som driver monopolvirksomhet og er i konkurranse med privat virksomhet, bør skille ut konkurransutsatt virksomhet i egen juridisk enhet. Konkurransereglene og forbudet mot kryssubsidiering er derfor aktuelle problemstillinger som må ivaretas innenfor en slik modell. At man innen kommunen selv driver konkurransutsatt virksomhet vil imidlertid ikke utelukke egenregi. Det er heller ingen lov som forbyr kommunene å drive ervervsvirksomhet.

Dersom Retura ikke skal videreføres som et aksjeselskap eid av Trondheim kommune mener KS-konsulent at salg av selskapet vil være det mest nærliggende alternativet.

### 4.4 TRV og Fagforbundets vurdering

Rådmannen har bedt TRV om en vurdering av hva de mener vil være den beste løsningen for videre organisering av Renholdsverket. Uttalelsen fra TRV følger vedlagt (vedlegg 4).

Styret i TRV legger til grunn at Trondheim kommune viderefører vedtaket om at innsamling av husholdningsavfall ikke skal konkurransutsettes. Styret i TRV ønsker primært å videreføre dagens konsernmodell, med de økonomiske og faglige fordeler dette gir. Styrets vurdering er imidlertid at det ikke er praktisk mulig å oppfylle kravene til egenregi med dagens konsernmodell. Og med dette som utgangspunkt ser styret ingen annen mulighet enn å anbefale at aktiviteten *innsamling av husholdningsavfall* skilles ut fra konsernet. Styret sier videre: *"En må utvise varsomhet med å skille ut virksomhet fra konsernet som i ettertid forutsettes å levere tjenester til andre herunder det gjenværende konsernet"*.

Ansattes valgte representanter i styret i TRV anbefaler at virksomheten i Renholdsverket AS overføres til kommunen gjennom etableringen av en kommunal enhet.

Fagforbundet har i et brev til rådmannen av 28.02 anbefalt at både Renholdsverket og Retura overføres til kommunen. Renholdsverket bør etter Fagforbundets vurdering organiseres som en kommunal enhet, mens Retura bør organiseres som et kommunalt foretak. Fagforbundet skriver: *"Vår hovedbegrunnelse er at med direkte kommunal tilhørighet for hele dagens konsern, vil dette gi større politiske styringsmuligheter og ansvar. For de ansatte vil det være en stor trygghet at alle ansatte overføres til kommunen som arbeidsgiver"*. Rådmannen er kjent med at det ikke er enighet blant de ansatte når det gjelder spørsmålet om hvorvidt Retura bør overføres til kommunen.

## Trondheim kommune

### 4.5 Rådmannens vurdering og anbefaling

Tre ulike juridiske vurderinger viser at Trondheim kommunes tildeling av oppgaver til Renholdsverket ikke skjer i henhold til lovverket. Konsekvensene av dette er at man ikke kan videreføre dagens organisering av TRV, og samtidig opprettholde vedtaket om egenregi.

Dersom bystyret forlater vedtaket om egenregi, og setter innsamling og håndtering av husholdningsavfall ut på konkurranse, så kan man videreføre dagens organisering av TRV konsernet.

I vurderingene som presenteres videre i dette avsnittet har rådmannen lagt til grunn at bystyret viderefører vedtaket om egenregi. I utgangspunktet hadde det vært ønskelig å videreføre dagens konsernmodell, med de faglige og økonomiske fordeler dette har. Selmer advokatfirma og KS-konsulent mener også er mulig å oppfylle kontrollkriteriet innenfor en slik modell, dersom man foretar en betydelig innskrenking av myndigheten til styret i Renholdsverket og styret i TRV (jf. avsnitt 4.2). Rådmannens vurdering er at noen av endringene som må gjennomføres er av en så inngripende karakter, at det må vurderes opp mot hensiktsmessigheten av å videreføres dagens konsernmodell. Styret i TRV har også i en uttalelse til rådmannen uttalt at de mener at det vil være praktisk vanskelig å videreføre dagens konsernmodell, samtidig som man viderefører vedtaket om egenregi. Dommer i EF-domstolen indikerer også at man ikke bør ha en modell med indirekte eierskap dersom man ønsker å tildele kontrakter i egenregi. Rådmannens anbefaling er derfor at det foretas endringer både i organiseringen og i eierstrukturen av selskapet. Spørsmålet som man da må ta stilling til er om man skal videreføre Renholdsverket som et aksjeselskap, eller om man skal overføre virksomheten i Renholdsverket til kommunen (gjennom etableringen av en kommunal enhet eller et kommunalt foretak). Styret i TRV har ikke gitt uttrykk for hvilken av modellene de foretrekker. Ansattes valgte representanter i TRV anbefaler at Renholdsverket overføres til kommunen, og at Renholdsverket organiseres som en kommunal enhet.

Dersom Renholdsverket skal videreføres som aksjeselskap må kommunen få en kontroll over selskapet som går utover aksjelovens bestemmelser. Dette innebærer bl.a. at kommunen må få bestemmende innflytelse over selskapet, og at kommunen må få stor mulighet til å påvirke viktige og strategiske beslutninger. En arbeidsgruppe fra 2004 mente at organisering i aksjeselskap var å foretrekke i forhold til å utvikle Renholdsverket til landets ledende miljøbedrift. Det ble i den sammenheng bl.a. vist til at organisering i aksjeselskap gjorde det enklere for virksomheten å samarbeide med andre miljøbedrifter i regionen. Man må imidlertid vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å videreføre Renholdsverket som et aksjeselskap, når kommunen likevel må ha en kontroll over selskapet som tilsvarer den kontroll kommunen har med andre enheter og foretak. Videre bør man, for å være sikre på at man kan videreføre egenregi vedtaket, foreta en grundig gjennomgang av de tjenestene (håndtering av næringsavfall) som Renholdsverket leverer.

Dersom virksomheten i Renholdsverket overføres til kommunen, gjennom etableringen av et kommunalt foretak eller en kommunal enhet, vil vilkårene for egenregi klart være oppfylt. Dette vil i så måte være en robust modell, som også vil tåle eventuelle innstramminger i vilkårene for tildeling av egenregi. Det har blitt gjennomført flere organisasjonsmessige endringer i TRV i løpet av de senere årene. Når man nå må foreta ytterligere en endring i konsernet, vil det være en klar fordel om man kan gå inn for en modell som de ansatt kan stille seg bak. Som nevnt under 4.3 ønsker ansattes valgte representant i styret i TRV at Renholdsverket overføres til kommunen.

Rådmannens vil etter en samlet vurdering anbefale at Renholdsverket overføres til kommunen, og at det etableres en kommunal enhet eller et kommunalt foretak. Vi har i vår vurdering bl.a. lagt vekt på at det viktig at man nå kommer fram til en robust modell for den videre organiseringen av Renholdsverket. I

## Trondheim kommune

prinsippet kunne Renholdsverket ha blitt videreført som et aksjeselskap, samtidig som man hadde videreført vedtaket om egenregi. Dette hadde imidlertid forutsatt at kommunen hadde en kontroll over selskapet som er lik den kontroll kommunen har med egne enheter. Etter vår vurdering er det da lite å hente på å videreføre Renholdsverket som et aksjeselskap. Gitt at bystyret viderefører vedtaket om egenregi vil rådmannen derfor anbefale at Renholdsverket overføres til kommunen, gjennom etableringen av et kommunalt foretak eller en kommunal enhet.

Rådmannen vil anbefale at Retura videreføres som aksjeselskap, eid av Trondheim kommune. En slik modell vil være i tråd med Konkurransetilsynets anbefaling om at enheter som er i konkurranse med annen privat virksomhet, bør være skilt ut i en egen juridisk enhet.

Dersom bystyret slutter seg til rådmannens innstilling vil rådmannen til høsten fremme en ny sak med detaljert forslag til den videre organiseringen av TRV. I denne saken vil rådmannen også foreta en vurdering av hvorvidt eiendommer som er tilknyttet Renholdsverkets virksomhet, men som i dag ligger i TRV, bør overføres til kommunen. Styret i TRV er skeptiske til at TRV må avgi store verdier. Dersom selskapet må avgi store verdier så vil det ifølge representanter fra TRV medføre at mange prosjekter vil stoppe opp, og at man må redusere ambisjonen kraftig når det gjelder miljöatsing som videreføring av avfall og investeringer i biobrensel og biogass.

### **5. Enerett**

Dersom en kommune velger å utføre kommunale oppgaver utenfor egen organisasjon er hovedregelen som tidligere nevnt at kommunen må sette oppgaven ut på anbud. Dersom man ikke vil sette renovasjonstjenestene ut på anbud kan et alternativ til egenregi være å tildele en annen offentlig oppdragsgiver en *enerett* til å utføre en tjeneste. For at enerett skal være lovlig krever det imidlertid en særskilt begrunnelse. EF-domstolen har tidligere godtatt at man kan tildele en enerett i en periode dersom det av allmenne hensyn er nødvendig for å få løst en oppgave.

For at en oppdragsgiver skal kunne tildele et selskap en *enerett* til å utføre bestemte tjenester må følgende forutsetninger være oppfylt:

- Organet som tildeles kontrakten må selv være en offentlig oppdragsgiver som definert i anskaffelsesforskriften § 1-2.
- Det må være tale om offentlige tjenestekjøp
- Organet må ha fått tildelt en enerett på vedkommende tjenesteområde i henhold til kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak
- Tildelingen må være forenlig med EØS-avtalen

Rådmannen ba både KS-advokatene, Selmer advokatfirma og KS-konsulent om å vurdere om Trondheim kommune kan tildele kontrakter til Renholdsverket med hjemmel i enerett. De tre miljøene mener alle at de tre første kriteriene kan oppfylles i vårt tilfelle. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvorvidt en tildeling av enerett til Renholdsverket vil være forenlig med EØS-avtalen.

Hovedregelen er at tildeling av enerett ikke er tillatt fordi det kan begrense fri flyt av varer og tjenester over landegrensener og skape monopol. EF-domstolen har imidlertid i noen avgjørelser akseptert at allmenne hensyn, som for eksempel hensynet til miljø og hygiene, kan forsvare at det etableres restriksjoner, herunder i form av tildeling av en enerett. Dersom man velger å tildele en enerett må man kunne påvise at enerett er nødvendig for å ivareta de aktuelle hensynene, og at målene ikke kan nås med andre og mindre inngripende midler.

## Trondheim kommune

Både KS-advokatene, Selmer advokatfirma og KS-konsulent mener at innsamling og håndtering av husholdningsavfall er en oppgave som kan begrunnes i *helse- og miljømessige hensyn*. EF-domstolen har også i Arnhem-saken lagt til grunn at innsamling og håndtering av husholdningsavfall kan anses som en oppgave begrunnet i allmenne hensyn. Spørsmålet er da om tildeling av enerett for husholdningsavfall er *nødvendig* for å ivareta de aktuelle hensyn.

KS-advokatene mener at det vil være vanskelig å påvise at en enerett er nødvendig i vårt tilfelle. KS-advokatene viser i den sammenheng til at slike tjenester i dag dels ytes av private og dels av offentlige, og at man kan oppnå den samme helse- og miljømessige beskyttelsen gjennom kontraktstyring. KS-advokatene påpeker imidlertid at dersom det er store behov for å foreta investeringer som vil bedre helse og miljø, så er det mulig at man kan forsvare tildeling av en enerett.

Selmer advokatfirma mener at Trondheim kommune med stor sannsynlighet kan tildele Renholdsverket en enerett. Selmer mener at dommen i Arnhem-saken, hvor det ble lagt til grunn at innsamling og håndtering av husholdningsavfall er en oppgave som kan begrunnes i helsemessige og miljømessige hensyn, er et godt argument for at kommunen kan tildele Renholdsverket en enerett. Selmer presiserer imidlertid at man i Arnhem-saken ikke foretok noen vurdering av hvorvidt tildeling av enerett var forenlig med EØS-retten. Forholdet mellom proporsjonalitetsprinsippet og enerett i anskaffelsesreglene har heller aldri vært vurdert av EF-domstolen, norske domstoler eller KOFA. Selmer understreker derfor at det knytter seg usikkerhet til enerett unntaket. Selmer anbefaler derfor at Trondheim benytter egenregi-unntaket framfor å tildele en enerett.

Vurderingen til KS-konsulent er at Trondheim kommune antakeligvis kan tildele Renholdsverket en enerett. KS-konsulent viser i likhet med Selmer advokatfirma til Arnhem-saken. KS-konsulent påpeker at dommer i EF-domstolen indikerer at man kan si at enerett er nødvendig dersom kommunen og avfallsselskapet som er pålagt oppgaven på vegne av kommunen, ser et behov for å bygge opp kapasiteten for å løse behandlingsskapasiteten.

### *Ikke behov for endringer av konsernmodellen*

Verken kontrollkriteriet eller omsetningskriteriet (som gjelder ved egenregi) gjelder ved tildeling av enerett. Gitt at vi oppfyller vilkårene for å tildele Renholdsverket en enerett, er det derfor ikke nødvendig med endringer i konsernmodellen.

KS-konsulent anbefaler imidlertid at man også innenfor en slik modell vurderer å gjennomføre endringer som medfører at man får en klarere skille mellom husholdnings- og næringsvirksomheten i konsernet. KS-konsulent anbefaler her at man ser på de endringene som man nylig har gjennomført i BIR-konsernet.

### *Rådmannens vurdering av enerett*

I en veileder om reglene for offentlige anskaffelser fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, sies det at dersom en enerett skal være lovlig så man må kunne bevise at det *"finnes tvingende eller allmenne hensyn som er tilstrekkelig tungtveiende til å gå foran hensynet til den frie bevegelse av tjenester"*.<sup>2</sup> Videre er det et krav at hensynene ikke kan ivaretas gjennom mindre inngripende virkemidler. Rådmannens vurdering er at det knytter seg stor usikkerhet til hvorvidt en tildeling av en enerett vil være forenlig med lovverket i vårt tilfelle. Forholdet mellom proporsjonalitetsprinsippet og enerett i anskaffelsesreglene har heller aldri vært vurdering av EF-domstolen, norske domstoler eller KOFA. I og med at det knytter seg stor usikkerhet til dette vil rådmannen anbefale at Trondheim innsamler og håndterer

---

<sup>2</sup> Kilde: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Fornyings- og administrasjonsdepartementet 30.11.2006.

## **Trondheim kommune**

husholdningsavfall i egenregi, framfor å tildele Renholdsverket en enerett.

Rådmannen vil også vise til at Norsk Industri nylig har innklaget Steinkjer kommune til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Bakgrunnen er kommunens vedtak om å gi det interkommunalt eide firmaet Ecopro enerett til å behandle husholdningsavfall og kloakkslam fra Steinkjer.

Rådmannen i Trondheim, 25.03.2008

Snorre Glørstad  
Kommunaldirektør

Nina Nilsen  
Rådgiver

4 vedlegg