



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02 / 2351 - 168	
DATO - 7 APR. 2003	
AN 501	EKSP
Vassdrags	

- 3. 04. 2003

Dato:

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

200205891-6

Kjell Viland, 23461679

731

**FORSLAG TIL ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG
VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN**

Byrådet i Oslo behandlet den 03.04.2003 Olje- og energidepartementets forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Byrådet vedtok følgende uttalelse:

Det vises til Olje- og energidepartementets (OED) høringsnotat av 29.11.2002, hvor det foreslås endringer i bestemmelsene om tidsbegrensning av konsesjoner og hjemfall, forkjøpsrett og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner, og bestemmelsene om minstegrensen for konsesjonsplikt. Forslaget om endringer i hjemfallsreglene fremstår som et sentralt element i lovendringen. Oslo kommune vil derfor i denne uttalelsen konsentrere seg om dette temaet.

1. Oslo kommunes eierskap i kraftproduksjonen

Fra begynnelsen av 1900-tallet og frem til 1990 var Oslo kommune sterkt involvert i kraftutbygging. Hovedmotivet for denne utviklingen var å sikre byen strøm. Fra første verdenskrig var elektrisitet den viktigste energikilden for byens industri, og fra om lag 1920 hadde nesten alle husstander i Oslo tilgang på elektrisitet. I begynnelsen ble elektrisiteten sett på som en ren inntektskilde til bykassen. Dette synet endret seg raskt til at elektrisitet var et samfunnsgode, og derfor måtte man skaffe nok kraft og holde lave priser. Etter energiloven av 1990 ble det innført et skille mellom produksjon, nettvirksomhet og omsetning. I produksjon og omsetning ble det innført konkurranse, og den naturlige konsekvensen av dette var at den såkalte oppdekningsplikten ble opphevet. Nødvendig oppdekning ville etter lovgivers oppfatning følge av de kommersielle mekanismer.

Den store etterspørselen under første verdenskrig satte fart i Oslo kommunes vannkraftutbygging. Det økte behovet medførte at det i 1916 ble startet utbygging av Mørkfoss-Solbergfoss i samarbeid med staten. På samme tid startet kommunen å sikre seg vannfallrettigheter i Hallingdal. Fallrettighetene ble ervervet fra privatpersoner og private selskaper. Begrepet hjemfall er i så måte misvisende fordi det gir inntrykk at dette er

Byrådsavdeling for finans

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

Telefon: 23 46 16 00
Telefaks:

rettigheter som engang har tilhørt staten. Mellomkrigstiden var preget av en kombinasjon av egen kraft, leid kraft og statskraft. Mot slutten av tredveårene og særlig etter den andre verdenskrig, meldte behovet for ny kraft seg. Oslo kommune hadde to alternativer: Enten å satse på leid kraft fra store statlige utbygginger eller å bygge selv. Oslo kommune antok at staten ikke ville prioritere Østlandet tilstrekkelig, og startet derfor Holsutbyggingen i 1940.

Etter 2. verdenskrig ble et langsiktig utbyggingsprogram trukket opp. I 1946 kjøpte kommunen opp vassdrag i Aurland. Deretter fulgte en periode på 40 år med utbygginger, og tiden var nå kommet til å bygge ut omfattende vassdrag i Hallingdal og Aurland. Noe bygget kommunen ut selv, mens andre utbygginger ble gjort i samarbeid med andre. Aurlandsutbyggingen ble sluttført i 1989 og markerte en foreløpig slutt for de store vannkraftutbygginger for Oslo kommune. I løpet av en periode på nærmere 100 år hadde kommune altså lagt ned betydelige verdier på vegne av sine innbyggere i vannfallrettigheter og anlegg.

Oslo kommunes kraftproduksjon var frem til 1990 organisert i Oslo Lysverker. I 1991 ble virksomheten omdannet til aksjeselskap under navnet Oslo Energi AS (fra 2001 E-CO Energi AS). E-CO Energi har eierinteresser i E-CO Vannkraft, Oppland Energi, Opplandskraft og Buskerud Kraftproduksjon. Gjennom E-CO Energi AS og Hafslund ASA er Oslo kommune i dag Norges største eier av kraftproduksjon etter staten. All produksjon i Hafslund og en svært liten del av produksjonen i E-CO Energi er imidlertid ikke berørt av det foreliggende forslaget, ettersom disse er ervervet før 1909.

Totalt har Oslo kommunes andel av kraftproduksjonen som OED foreslår overført til staten en verdi på ca 13,5 milliarder kroner.

2. Byrådets vurdering av forslaget

2.1. Konsekvenser for kommunens verdier

Forslaget fra OED vil innebære betydelige formuesoverføringer fra kommunene og fylkeskommunene til staten og vertskommunene. For Oslo kommunes del utgjør dette verditapet etter 75 år som nevnt ovenfor ca. 13,5 milliarder kroner, målt etter dagens verdier i selskapet.

Lovforslaget får imidlertid også umiddelbare konsekvenser for verdiene på kommunens aksjer i E-CO Energi AS. Verdiene vil bli redusert fordi eierne av kraftverkene ikke lenger kan påregne inntekter fra og med det 76. året etter ikrafttreddelsen. Nåverdien av dette inntektstapet er av ECON, Senter for økonomisk analyse, beregnet til 2 – 3 % av kraftverkens verdier for alle private og kommunale/fylkeskommunale verk. Dette verditapet anser departementet som marginalt.

Et umiddelbart verditap på 2 – 3 % vil for Oslo kommune bety et tap på 300 - 400 millioner kroner, hvilket kommunen ikke kan anse som marginalt. Kommunen antar imidlertid at det umiddelbare verditapet kan være betydelig større enn dette. Etter kommunens mening er den diskonteringsrente som ECON har lagt til grunn for sine beregninger satt for høyt. I denne sammenheng vil kommunen vise til at den lange tidshorisonten tilsier at den systematiske risikoen, og dermed risikorenten, vil være lavere enn det ECON legger til grunn. Kommunen vil også peke på at utviklingen innenfor energi- og miljøområdet tyder på at fornybar energi i fremtiden vil være en knapp ressurs der etterspørselen er høy og betalingsvilligheten stor. Også dette reduserer risikoen. På dette grunnlag vil Oslo kommune hevde at kommunenes

verditap vil kunne bli betydelig større enn det departementet legger til grunn. Kommunen antar at det umiddelbare verditapet vil kunne bli mellom 600 og 1 000 millioner kroner for Oslo kommune.

2.2 Redusert utbyttegrunnlag gjennom avskrivninger

Innføring av hjemfall forventes også å få konsekvenser for selskapenes evne til å utbetale utbytte til eierne. Dette rammer økonomien til Oslo kommune direkte og vil kunne føre til reduksjon av kommunens tjenestetilbud.

E-CO's fallrettigheter har i dag en balanseført verdi på ca. 7,8 milliarder kroner. Da fallrettighetene til nå har hatt en "evig verdi", har disse verdiene ikke kunnet avskrives i regnskapet. Innføring av hjemfall medfører imidlertid at fallrettighetene blir tidsbegrensede. Etter regnskapslovens § 5-3 må verdiene da avskrives etter en fornuftig avskrivningsplan. Det vanlige er å avskrive anleggsmidler lineært, dvs med samme beløp hvert år i resterende levetid. Dette vil medføre over 100 millioner kroner i økte avskrivninger i året for E-CO Energi. Dette vil svekke selskapets driftsresultat tilsvarende, og dermed redusere grunnlaget for kommunens årlige utbytte fra og med det første året etter lovens ikrafttreden.

Når det gjelder verdiene i selve kraftverkene avskrives disse i dag over 60 år. Femten år etter innføring av en ordning med hjemfall etter 75 år vil følgelig avskrivningshorisonten på disse verdiene måtte kortes ned, og avskrivningene på selskapenes investeringer vil bli kortere og kortere jo nærmere en kommer hjemfallstidspunktet.

Dette betyr at selskapene fra og med det 16. året etter lovens ikrafttreden må ta inn stadig økende avskrivninger i sine driftsregnskaper, med dertil stadig lavere utbyttegrunnlag for kommunene.

Gitt konstante verdier, vil Oslo kommunes utbyttemulighet fra E-CO Energi altså reduseres med over 100 millioner kroner pr. år fra første år etter ikrafttredelsen. Fra og med det 16. året vil det årlige tapet øke, og ganske snart vil utbyttemulighetene falle helt bort. Oslo

2.3 Svekket grunnlag for utvikling av selskapene

Frem mot hjemfall vil Oslo kommune og andre eiere nødvendigvis gjøre tilpasninger til en situasjon der en ikke lenger har rettighetene til en stabil konstantstrøm. Det vil utvilsomt redusere kommunens eierinsentiver til å utvikle kraftvirksomheten. I forslaget er det bebudet ulike ordninger for å sikre at kraftverkene vedlikeholdes. Slike tilsyn og forordninger vil representere en samfunnsøkonomisk kostnad, og vil i beste fall kun være egnet til å sikre minimumsnivåer. Effektivitetsprogrammer, moderniseringstiltak og muliggjørende forsøksprosjekter vil kunne bli lagt bort i god tid før hjemfall. Oslo kommune vil ha ingen – eller svært få - insentiver til å investere i en virksomhet der gevinsten skal gå til staten, mens kommunen selv blir sittende igjen med gjeld og forpliktelser. Kommunen vil i en slik situasjon måtte ta hensyn til de krav som stilles til en sunn styring av kommuneøkonomien med riktige investeringsprioriteringer, sett fra kommunens side. Frafall av eiernes insentiver medfører utvilsomt negative samfunnsøkonomiske konsekvenser, og vil samtidig gjøre kraftnæringen til et sted hvor det blir vanskelig å tiltrekke, holde på og utvikle kompetanse. Kraftnæringen vil bli en ren forvalter av statlige ressurser, og vil være lite inspirert til selvstendig utvikling og vekst.

2.4 Forholdet til Grunnlovens § 105

OED legger opp til at private eiere av kraftverk skal ytes erstatning ved hjemfallet, mens offentlig eide selskaper ikke skal få det.

Med mindre det også innrømmes erstatning til offentlig eide selskaper vil lovforslaget ikke være verdinøytralt, men vil innebære en betydelig formuesoverføring fra eksisterende eiere til staten. En slik eiendomsoverføring til staten er ekspropriasjon. Grunnlovens § 105 forutsetter at det i slike tilfeller skal ytes full kompensasjon. Departementet har ikke tilstrekkelig begrunnet hvorfor kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper ikke skal ha dette alminnelige grunnlovsvernet når betydelige formuer blir tatt fra dem. Departementets standpunkt synes å være i klar utakt med hva blant annet ledende advokatfirmaer og det juridiske fagmiljøet ved Universitetet i Oslo har gitt uttrykk for. Etter hva kommunen forstår kan departementet heller ikke støtte sine konklusjoner på de vurderinger som er gjort av Justisdepartementets lovavdeling.

De utbygde vannfallene som omfattes av den bebudede lovendringen, er eiet av selskaper organisert etter privatrettslig lovgivning og ivaretar en oppgave som ikke er lovpålagt, men som i henhold til energiloven av 1990 skjer under markedsmessige vilkår. Etter Oslo kommunes mening har disse selskapene, uavhengig av det bakenforliggende offentlige eierskapet, det samme vernet etter Grunnlovens § 105 som private aktører. Det er derfor etter kommunens mening utvilsomt at de aktuelle kraftselskapene og deres eiere skal nyte fullt grunnlovsvern etter § 105 ved en tvungen avståelse av kraftanlegg som følge et pålegg om hjemfall. Om nødvendig mener Oslo kommune at dette spørsmålet bør prøves rettslig.

2.5 Forholdet til Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen

Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) er folkerettslig bindende for staten, og er dessuten gjort til norsk rett i menneskerettsloven. Loven gjør at EMK kan påberopes av enkeltindivider og norske rettssubjekter overfor norske domstoler, og at domstolene kan håndheve konvensjonens bestemmelser. Etter menneskerettslovens § 3 har bestemmelser i konvensjoner som er gjort til norsk lov forrang fremfor bestemmelser i annen lovgivning.

Eiendomsretten er beskyttet etter EMK som har et generelt påbud om respekt for eiendomsretten. Videre fremgår det at tvungen avståelse av eiendom bare kan skje på visse vilkår. EMK gir statene en vid adgang til å gi lovregler som har til formål å kontrollere at utnyttelsen av eiendom er i samsvar med allmenne interesser. I forhold til dette gjelder imidlertid proporsjonalitetsprinsippet og kravet om en "fair balance" mellom inngrepet virkning for den enkelte og de allmenne/samfunnsmessige hensyn som inngrepet skal tilgodese. Dette innebærer etter Oslo kommunes mening at staten ikke kan frata en fysisk eller juridisk person hans eiendeler uten at dette skjer på visse vilkår. Inngrepet må skje i det offentliges interesse, det må skje i samsvar med vilkår fastsatt i lov og det må skje i samsvar med folkerettens alminnelige prinsipper. Av dette følger at også kraftselskaper som er offentlig eide må gis en rimelig erstatning dersom det innføres hjemfall.

2.5 Forholdet til EØS-retten.

Høringsnotatet mangler etter kommunens mening også en grundig vurdering av forholdet til EØS-retten. I forholdet til målsetninger med lovendringen må det være vesentlig at internasjonale krav og hensyn vurderes. Utviklingen av det nordiske og internasjonale

energimarkedet tilsier at man tar hensyn utover de nasjonale, både i forhold til intensjoner og harmonisering, og i forhold til faktiske pålegg. Således er det åpenbart mangelfullt at høringsnotatet kun inneholder en eneste setning om EØS-regelverket. Høringsinstansene gis ikke innsyn i de vurderinger departementet anfører er foretatt av denne problemstillingen.

Oslo kommune mener at gjeldende norsk lovgivning er svært problematisk i forhold til EØS-rettens krav til fri etablerings- og kapitalflyt. Hovedproblemet er at regelanvendelsen i stor utstrekning er basert på et myndighetsskjønn som muliggjør skjult diskriminering, og som heller ikke tilfredsstillende kravet om kriterier som er objektive, ikke-diskriminerende og forhåndskunngjorte. Slik kommunen ser det vil konsesjonslovgivningen i henhold til lovendringsforslaget fortsatt inneholde en rekke punkter der norske myndigheter vil måtte utøve skjønnsmyndighet uten basis i forhåndskunngjorte kriterier som tilfredsstillende de EØS-rettslige utgangspunkter. Etter Oslo kommunes mening må derfor også forholdet til EØS-retten utredes nærmere.

2.6 Hjemfall som grunnrente

Et av formålene med lovendringsforslaget er å sikre offentlige inntekter. Dersom hjemfall må ses som en måte å innhente grunnrente på, mener Oslo kommune at dette er et svært upresist virkemiddel med mange negative konsekvenser for formuesforvaltningen og utviklingen av kraftnæringen. Hjemfall innebærer riktig nok en inndragning av verdier fra kraftselskapene, men dette er etter kommunens mening ikke et godt argument for hjemfall, ettersom det eksisterer andre – og mer effektive – virkemidler (direkte beskatning av grunnrente) som vil gi mindre samfunnsøkonomiske vridninger, og som kan endres i samsvar med myndighetenes vurdering. Direkte grunnrentebeskatning ble innført ved kraftskattereformen av 1997 med en sats på 27 %. Det er derfor meget spesielt at departementet foreslår innført hjemfall med grunnrentebegrunnelse, uten at det samtidig er foretatt en ny grundig gjennomgang av hele skattesystemet. En logisk konsekvens av departementets forslag bør etter Oslo kommunes mening være at den direkte grunnrenteskatten avvikles. Noe annet vil bety ”dobbel” grunnrentebeskatning.

2.7 Alternative modeller

Departementet begrunner sitt forslag med hensynet til kontroll og styring av naturressurser, men har i liten grad utredet innhold og konsekvenser av andre hjemfallsmodeller som sikrer disse hensynene uten å ty til et totalt inngrep i eiendomsretten. Det eksisterer en rekke slike modeller, herunder blant annet ressurs hjemfall (hjemfall kun for naturressursene). Det finnes også opsjonsalternativer hvor det kan gis lovhjemmel for å kunne pålegge hjemfall dersom fremtidige viktige samfunnshensyn tilsier det. Et annet alternativ er også transaksjonshjemfall som er betinget av reelle salg eller omdanning. Se for øvrig pkt. 3 nedenfor.

3 Ny utredning

OED's forslag vil innebære en betydelig reduksjon i kommunenes og fylkeskommunenes verdier og løpende inntekter. Etter Oslo kommunes mening er forslaget økonomiske og juridiske sider mangelfullt utredet. Likeså er det mangelfulle vurderinger av forslaget øvrige konsekvenser, og alternative løsninger for å oppnå departementets formål med forslaget er i liten grad berørt. Oslo kommune er derfor tilfreds med at departementet nå har bestemt at det

De to første forholdene gjelder ikke lenger: Det aller meste av det norske vannkraftpotensialet er utbygget, og Norge er nå et land med overskudd på kapital. Når det gjelder diskriminering av utenlandske eiere, så er dette ikke tillatt etter EØS-retten. Hjemfallsinstituttet er lite egnet til å nå de erklærte målene fra OED og bør derfor etter Oslo kommunes mening vurderes avvirket.

Tidsbegrensede konsesjoner

I andre bransjer finnes det tidsbegrensede konsesjoner, men uten hjemfall. Det er grunn til å spørre hva i dagens situasjon som gjør hjemfallsinstituttet nødvendig for kraftbransjen. Konsesjonslovgivningen kan benyttes aktivt som kontrollinstrument, og vil kunne ivareta nasjonale interesser. Bruk av konsesjoner er dessuten svært vanlig innenfor andre industrier og næringer, og vil trolig være bedre tilpasset ordningene i andre land. Således vil konsesjoner også være mer egnet til harmonisering av regelverket, og ikke som hjemfall fremstå som et særnorsk statsinngrep.

Ressurshjemfall

Ressurshjemfall er en mulig modell som i større grad sikrer verdinøytralitet, samtidig som behovet for styring med naturressursene ivaretas. Denne modellen må også utredes videre, men innebærer i prinsippet hjemfall av selve fallrettigheten, men ikke av kraftverket. Målet med modellen er at myndighetene sikres kontroll med vannkraftressursene, samtidig som negative konsekvenser for eiere og selskap reduseres. Hjemfall bør i en slik modell ikke skje automatisk, men bare når Stortinget kommer til at vannfallressursen skal brukes til noe annet enn kraftproduksjon.

Eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt ved transaksjoner

Det såkalte transaksjonsalternativet som er lansert av Kommunenes Sentralforbund innebærer at hjemfallsinstituttet trer i kraft for aktører som i fremtiden kjøper kraftanlegg, fra det tidspunktet transaksjonen gjøres. Denne modellen motvirker et salgspress på kommunale og fylkeskommunale eiere. Hjemfall regnet fra lovens ikrafttredelse, slik departementet foreslår, vil innebære at verdien av anleggene reduseres, og blir stadig mindre verdt fram mot hjemfall. Med departementets modell vil de kommuner og fylker som ønsker å selge bli stimulert til å gjøre det så raskt som mulig, for å realisere størst mulig verdi.

Transaksjonsmodellen favoriserer de kommuner og fylker som ønsker å eie og utvikle sine kraftverk. En ulempe med transaksjonsmodellen er at den kan gi en suboptimal innlåsningseffekt: Den gjør at kommuner som ønsker, og kanskje burde, selge eller slå sammen sine kraftverk med andre likevel blir sittende med dem. Modellen kan derved motvirke en rasjonell og kompetansehevende strukturendring av kraftbransjen.

4. Oppsummering av Oslo kommunes merknader


Det hefter etter kommunens mening stor juridisk og økonomisk usikkerhet om det forslag som OED har sendt ut på høring. Oslo kommune er derfor tilfreds med at departementet har besluttet å nedsette et utvalg som skal utrede regelverket grundigere.

Oslo kommune forutsetter at de lovendringer som gjennomføres er verdinøytrale og ikke forringer eiernes verdier. Den foreslåtte utvidelsen av hjemfallsinstituttet innebærer et inngrep som etter Grunnlovens § 105, kun kan skje mot full erstatning.

I det videre lovarbeidet bør målsetningen med regelverket stå sentralt. Dernest må man sørge for at uønskede effekter reduseres til et minimum. Oslo kommune vil vektlegge følgende premisser for en god løsning: Verdinøytralitet, likebehandling av eiere og ingen uheldige insentiveffekter (innlåsnings effekter) for spørsmålet om fortsatt eierskap eller salg.

Oslo kommune mener det er fullt mulig å utforme et regelverk som ivaretar statens interesser knyttet til kontroll med naturressursene uten at dette får store negative konsekvenser for eksisterende eiere i form av formuestap eller negative insentiver. Dagens eiere har under dagens regelverk skjettet sitt eierskap på en god og samfunnstjenlig måte. Slik må det også bli i fremtiden.

Med hilsen


André Støylen
Finansbyråd