



WIKBORG REIN

Det kongelige olje- og energidepartement
Einar Gerhardsens plass 1
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02 12351 - 150	
DATO 02 APR. 2003	
AN 501 Vansdal	EKSP.

Wikborg, Rein & Co.
Advokatfirma M.N.A.

Oslo
Kronprinsesse Märthas pl. 1
P.B. 1513 Vika
0117 Oslo, Norway
Tel: (+47) 22 82 75 00
Fax: (+47) 22 82 75 01/02

e-mail: oslo@wr.no
Foretaksregisteret:
NO 947 360 779

Internett. www.wr.no

Vår ref. 5000019 loa/

Dato Oslo, 31. mars 2003

Høringsuttalelse om endringer i hjemfallsreglene for kraftverk

Under henvisning til høringsbrevet datert 29. november 2002 vil vi med dette fremsette våre synspunkter på de foreslåtte endringer, og gi noen mer generelle synspunkter til det forestående utvalgsarbeidet.

1. Noen utgangspunkter

Etter fremveksten av grunnrentebeskatningen og med den omfattende operative og miljømessige styring og kontroll gjennom vassdragslovgivning og konsesjonsvilkår, bæres hjemfallsreglene i dag hovedsakelig av et ønske om overordnet, langsiktig nasjonal styring, jfr. for så vidt det som sies om dette hensynet på s. 28-29 i høringsbrevet.

Mens energiloven førte til en dynamisk frigjøring av kraftomsetningsmarkedene, med lavere priser for kraftforbrukerne og mindre press for å få frem ytterligere utbyggingsprosjekter, har det ikke vært noen liberalisering av kraftproduksjonsmarkedet i Norge. Offentlig eierskap, til dels gjennom kompliserte eierstrukturer, dominerer fortsatt; den eneste forskjell er at Statkrafts eierandel har vokst gjennom oppkjøp. På grunn av konkurransesituasjonen må det imidlertid legges til grunn for en god del år fremover at Statkraft ikke lenger er kjøper av norske kraftverk.

I fremtiden bør man gå ut fra at kommuner og fylkeskommuner ikke er naturlige eiere for kraftverk: Kraften går ikke til kommunenes innbyggere, men omsettes i et marked i konkurranse. Mange av de relativt få arbeidsplassene i virksomheten ligger i produksjonskommunen, ikke eierkommunen. Eierrollen er krevende, og for kommuner med anstrengt økonomi er det enklere og gir større forutsigbarhet å investere i en diversifisert portefølje av verdipapirer enn i næringsvirksomhet.

S-2003-0002024 00005458 DOC 31 03 03 5000019

Andre kontorer/
Other offices

Bergen
Olav Kyrresgt. 11
PB 1233 Sentrum
5811 Bergen, Norway
Tel: (+47) 55 21 52 00
Fax: (+47) 55 21 52 01
e-mail: bergen@wr.no

London
One Knightbridge Court
London EC4V 3JP
England
Tel: (+44) 20 7236 4598
Fax: (+44) 20 7236 4599
e-mail: london@wr.no

Singapore
16 Stanley Street
Singapore 068735
P.O. Box 425 Chinatown Point
Singapore 910501
Tel: (+65) 6438 4498
Fax: (+65) 6438 4496
e-mail: singapore@wr.no

Kobe
1-1,5-chome Minatojima
Nakamachi Chuo-ku
Kobe 650-0046, Japan
Tel: (+81) 78 303 1772
Fax: (+81) 78 303 1781
e-mail: kobe@wr.no

Shanghai
In association with Shanghai
JD Law Firm, Suite 327,
12 Zhong Shan Road E. 1
Shanghai 200002, China
Tel: (+86) 21 6339 0101
Fax (+86) 21 6339 0606
e-mail: shanghai@wr.no

Følgelig bør forholdene legges til rette for et større innslag av privat eierskap, slik at kommunene kan treffe et reelt valg: Fortsette som kraftverksinvestor, kanskje særlig med henblikk på direkteavkastning, eller frigjøre midler som kommunen etter eget valg kan bringe inn i kommuneøkonomien eller reinvestere på hensiktsmessig måte, typisk i lavrisiko verdipapirer.

Ved å bringe inn bedre eiere kan verdien av norsk kraftproduksjonsvirksomhet økes, til glede hele samfunnet, herunder også kraftverkskommunene og statsfinansene.

2. Negative sider av den foreslåtte løsning

Som det vil ha fremgått ovenfor er vi enig i at hjemfallsreglene bør være eiernøytrale, slik at overdragbarhet og verdi av kraftverk og interesser i kraftverk ikke påvirkes av kjøpers eller selgers status.

Vi er også enige i at nye regler bør innføres universelt med umiddelbar virkning, og ikke være betinget for det enkelte kraftverks del av at det foretas en transaksjon.

Vi tror imidlertid at det er lite hensiktsmessig å etablere hjemfallsrett for offentlig eide kraftverk. En ting er at selv med 75 års hjemfallsperiode vil det bli en grunnlovskonflikt, som neppe vil bli løst før det foreligger en høyesterettsdom, hvilket skaper risiko for feilfokusering for eierne. Mer grunnleggende er det at de hensyn som hjemfallsretten skal sikre, etter sitt eget innhold er meget generelle og lite konkrete. I 75-års perioden har man ikke mer styring og kontroll enn man har i dag. Det eneste man har, er muligheten til en gang i en meget fjern fremtid å påvirke eierforhold, og eventuelt nedlegge virksomhet.

Vi ser en klar risiko for at hjemfallsretten vil medføre at salgsinteressen hos kommunale eiere reduseres, og tilsvarende at kjøpeinteressen hos private investorer blir mindre. Man kan selvsagt si at nåverdien av ekstraproduksjonen fom. år 76 er begrenset, men dette avhenger av aktørenes forutsetninger mht. pris og kapitaliseringsfaktor. Og jo nærmere man kommer hjemfall, jo større blir verdiforskjellen. For mange vil det da være nærliggende å anta at det "forhandlingskort" som hjemfallsretten utgjør, har en større verdi for en offentlig aktør, som myndighetene vil finne det vanskeligere å motstå press fra. Følgelig ser vi for oss en utvikling hvor det i den første tid kan bli en del omsetning, men deretter vil salg kun skje hvor eierne er mer eller mindre tvunget. Sluttresultatet blir dermed at dagens eierfordeling kan vare i 75 år til. Dét vil være uheldig, og i strid med formålet med reformen.

Vi må også si at det er en nokså spesiell reguleringsteknikk å la spørsmålet om disponering av en så vesentlig gruppe aktiva komme til beslutning på ett enkelt tidspunkt, og hvor utfallet blir helt avhengig av den parlamentariske situasjon på det tidspunktet. Selvsagt kan bli etablert ordninger tilsvarende foregrepet hjemfall på tidligere tidspunkter, men her løper man fort ut i risikoen med å etablere en fast praksis ut fra en parlamentarisk konstellasjon på et tidligere tidspunkt.

3. Alternative løsninger

Vi vil foreslå at man vurderer en annen løsning, som også er eiernøytral: Hjemfall bortfaller for eventuelle nye kraftverk, og for eksisterende kraftverk "fryses" nåværende hjemfallsposisjon. Denne løsningen er ikke omtalt i høringsbrevet, men er etter vårt syn vel verdt å vurdere.

For offentlig eide kraftverk vil løsningen innebære at de kan overdras uten at det oppstår hjemfall, uavhengig av hvem som er kjøper. For privateide kraftverk med hjemfallsrett fortsetter denne etter overdragelsen, som i dag. For de få men betydningsfulle privateide kraftverk uten hjemfallsrett blir situasjonen den samme som for de offentlige eide verk. Dette innebærer mulighet for frigjøring av disse verkene fra dagens eiere, hvilket også er viktig for å unngå negative innelåsingseffekter.

Med et slikt regime vil skjevhetene pga. 75 års grensen falle bort, og dermed lette mest mulig for overdragelser til privat sektor, som er et grunnleggende anliggende i våre vurderinger. I denne sammenheng vil vi poengtere at vi ikke skiller mellom norske og internasjonale kjøpere, og at vi også ser det som positivt med utenlandske eiere. Den historiske bakgrunnen for hjemfallsreglene – beskyttelse mot utenlandsk eierskap – er i dag ikke gangbar (og dermed uten reelt innhold), men sitter nok følelsesmessig fortsatt nokså sterkt igjen. Men kraftverk kan ikke flyttes ut av landet, og dersom en utlending er villig til betale høyere pris enn norske kjøpere, er dette en tilleggsverdi som direkte tilfaller de norske selgere.

Vurdert opp mot løsningen i høringsbrevet gir vår løsning tilsynelatende mindre handlingsrom for myndighetene mht. fremtidig, grunnleggende forvaltning av vannkraftressursene. Men denne effekten må for det første vurderes opp mot det effektivitetstapet som låst eierstruktur kan innebære. For det annet fremstår det som lite sannsynlig at man om 75 år skulle ønske å foreta en grunnleggende omlegging av kraftproduksjon ved betydelige nedlegginger eller produksjonsreduksjoner. Energibehovet vil neppe gå ned, og det er vanskelig å forestille seg at vannkraft skulle ha blitt gjort ulønnsomt av andre energikilder. Og skulle ønsket om slike grunnleggende endringer likevel oppstår, kan det like godt oppstå langt tidligere, og da slik at myndighetene ikke vil vente til år 75 med å gjennomføre reformer. Hjemfall blir dermed en lite treffsikker mekanisme ift. de mål man ønsker å sikre seg frihet til å kunne forfølge.

Dette leder over i det tredje synspunktet, nemlig at myndighetene ikke trenger hjemfall for å nedlegge eller omregulere kraftverk. Kraftverkseierne må uansett finne seg i en god del gjennom løpende regulering gjennom lov og forskrift av deres næringsutøvelse, særlig når de driver en permanent virksomhet. Inngrep utover dette vil kunne utløse krav om erstatning, som tydeliggjør den kostnad inngrepet innebærer, og som innebærer at inngrepet må skaffes budsjettmessig inndekning, og i det hele tatt blir direkte sett som et spørsmål om bruk av statlige verdier.

Som en mindre omfattende løsning kan man også tenke seg at man etablerer en godkjennelsesordning, som innebærer en revurdering av kraftverkskonsesjoner med faste mellomrom. Hovedfokus vil være på konsesjonærens egenskaper og at driften tilfredstiller myndighetskravene. Noen revurdering på fritt grunnlag er det dermed ikke. En konsesjonær som ikke lenger kvalifiserer, må avhende konsesjon og kraftverk til en kjøper myndighetene kan godta. Dermed har man en mekanisme som styrker myndighetsmessig styring og kontroll mht. utnyttelsen av kraftverkene, men uten at myndighetene kan tilegne seg vederlagsfritt de verdier som ligger i kraftverkene. Ytterligere aksentuert blir dette av lovforslaget som i sin rendyrkede form innebærer en mulighet for en særdeles omfattende omfordeling av verdiene i en næring, på ett bestemt tidspunkt.

Med vennlig hilsen
WIKBORG, REIN & CO



Lars Olav Askheim