

Wiken Else

Fra: Postmottak OED
Sendt: 28. februar 2005 15:07
Til: Wiken Else
Emne: VS: Oversendelse av brev 200205891-15

GJELD- OG INNSAMLINGSDIREKTORATET	
04 / 1944	259
DATO: 28. FEBRUAR 2005	
AM	521

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Ravn Freddy Stiansen [mailto:ravnfreddy.stiansen@radhuset.oslo.kommune.no]
Sendt: 28. februar 2005 15:03
Til: Postmottak OED
Emne: Oversendelse av brev 200205891-15

Vedlagt følger brev fra Byrådsavdeling for finans og utvikling. Brevet sendes elektronisk uten underskrift og skal betraktes som et originalt dokument. Papirdokument vil ikke bli ettersendt. Brevet er i PDF-format og for å lese dokumentet forutsettes det at Acrobat Reader 5.0 eller høyere er installert. Programmet kan lastes ned gratis fra www.adobe.no

Med hilsen

Ravn Freddy Stiansen
Konsulent
Byrådslederens avdeling
Telefon: 23461727



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans og utvikling

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Dato: 28.02.2005

Deres ref:
04/1994

Vår ref (saksnr):
200205891-15

Saksbeh:
Per-Erling Mikkelsen, 23461504

Arkivkode:
731

HØRING - NOU 2004:26 HJEMFALL

Byrådet i Oslo behandlet den 24.02.2005 Olje- og energidepartementets høringssak vedrørende hjemfallsutvalgets utredning – NOU 2004:26 Hjemfall. Byrådet vedtok følgende uttalelse:

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsnotat av 01.12.2004, vedrørende hjemfallsutvalgets utredning av en videreført hjemfallsordning og utformingen av denne.

1. Oslo kommunes eierskap i kraftproduksjon

Oslo kommune har i mer enn 100 år vært en betydelig eier og utbygger av kraftproduksjon i Norge, og er nå landets nest største kraftprodusent. Kommunes kraftproduksjon er i dag i hovedsak organisert i E-CO Energi AS. Konsernet innebærer det heleide datterselskapet E-CO Vannkraft og store eierinteresser i Oppland Energi, Opplandskraft og Buskerud Kraftproduksjon. Hafslund ASA har eierskap i flere kraftverk i Glomma. Gjennom sitt eierskap i E-CO Energi og Hafslund er Oslo kommune i dag Norges største eier av kraftproduksjon etter staten. All produksjon i Hafslund er imidlertid ikke berørt av hjemfallsutvalgets flertallsanbefaling til nytt hjemfallsregime, ettersom de er ervervet før 1909.

Oslo kommunes kraftproduksjon, som utvalget foreslår underlagt hjemfall, har en verdi i dag på over 10 milliarder kroner.

2. Byrådets vurdering av forslaget

2.1 Konsekvenser for kommunens verdier

Hjemfallsutvalgets anbefaling til nytt hjemfallsregime – partielt hjemfall – vil innebære betydelige formuesoverføringer fra eierkommuner til staten, vertskommuner og fylker/storregioner hvor det produseres store mengder kraft. For Oslo kommunes del utgjør dette verditapet etter 75 år over 10 milliarder kroner, målt etter dagens verdier i selskapet.

Nåverdien av kommunens fremtidige verditap vil bli betydelig også ved innføring av partielt hjemfall. For Oslo kommune vil det være snakk om et verditap på mange hundre millioner kroner. Dette verditapet kan kommunen ikke anse som marginalt.

2.2 Redusert utbyttegrunnlag gjennom avskrivninger

En innføring av partielt hjemfall basert på utvalgets anbefaling vil også å få konsekvenser for selskapenes evne til å betale utbytte. Dette rammer økonomien til Oslo kommune direkte og vil kunne føre til reduksjon av kommunens tjenestetilbud.

E-COs 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 vært avskrevet i selskapets regnskaper. En eventuell innføring av et partielt hjemfall medfører imidlertid at en stor andel av fallrettighetene blir tidsbegrenset. Etter regnskapslovens § 5-3 må verdiene da avskrives etter en fornuftig avskrivningsplan. Det vanlige er å avskrive anleggsmidler lineært med samme beløp hvert år over resterende levetid. Dette vil medføre ca. 70 millioner kroner i økte avskrivninger i året for E-CO Energi. Dette vil svekke selskapets driftsresultat tilsvarende, og dermed redusere grunnlaget for kommunenes årlige utbytte fra og med det første året etter lovens ikrafttreden.

Verdiene i selve kraftverkene avskrives i dag over 60 år. Allerede 15 år etter en eventuell innføring av partielt hjemfall vil følgelig avskrivningshorisonten på anleggsverdiene måtte kortes ned. Avskrivningsbeløpene på selskapenes investeringer vil derfor bli høyere og høyere jo nærmere en kommer hjemfallstidspunktet. Dette vil redusere kommunenes utbyttegrunnlag ytterligere.

Økte avskrivninger på fallrettigheter og anlegg betyr at det over tid vil bygges opp store skjulte reserver i disse aktivapostene i forhold til selskapets balanseførte verdier. Disse verdiene kommer ikke til utbetaling til eierkommunene i form av utbytte, så lenge regnskapslovgivningen ikke gir anledning til noen oppskrivning av anleggsverdier. Eierkommunene påtvinges derfor her en ekstra tilbakeholdelse av overskudd i selskapene, som andre aktører om 75 år kan overta majoriteten av vederlagsfritt.

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 fulle rettigheter til en stabil kontantstrøm. Det vil utvilsomt redusere kommunens eierinsentiver til å utvikle kraftvirksomheten. I vedlegget til utvalgets utredning som omhandler investeringer og vedlikehold, er det listet opp et antall ulike ordninger for å sikre at kraftverkene vedlikeholdes over tid. I det eksisterende regelverk finnes det tre slike ordninger, krav til teknisk standard, avskrivningsregler og foregrepet hjemfall. Utvalget foreslår å utvide virkemiddelbruken med to nye virkemidler, økt inntjening før hjemfall og ulike former for økonomisk kompensasjon.

Utvalgets anbefaling om å innføre partielt hjemfall vil gi bedre insitamenter for konsesjonær til å gjennomføre investeringer enn det opprinnelige forslaget til OED om et totalhjemfall. Videre er det positivt at utvalget vurderer flere mulige virkemidler som kan bedre de eksisterende eiernes insentiver for å gjennomføre investeringer og vedlikehold i konsesjonsperioden.

Imidlertid er det ofte slik at denne typen av tilsyn og forordninger vil representere en samfunnsøkonomisk kostnad, og er i beste fall kun egnet til å sikre minimumsnivåer. Effektiviseringsprogrammer, moderniseringstiltak og muliggjørende forsøksprosjekter vil kunne bli lagt bort i god tid før hjemfall. Oslo kommune vil uansett ha begrensede insentiver til å investere i virksomhet der størstedelen av gevinsten vil gå til andre interessenter, 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 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 være lite inspirert til selvstendig utvikling og vekst.

2.4 Forholdet til grunnlovens § 105

Hjemfallsutvalgets flertall mener at en dypere drøfting av erstatningsplikten faller utenfor utvalgets mandat. Det fremholdes at spørsmålet er juridisk komplisert og derfor ikke kan besvares før det eventuelt er behandlet av høyesterett.

Med mindre det innrømmes erstatning til offentlig eide selskaper, vil lovforslaget ikke være verdinøytralt, men innebære en betydelig formuesoverføring fra Oslo kommune til staten, vertskommuner og fylker/storregioner. En slik eiendomsoverføring er etter kommunens mening ekspropriasjon. Grunnlovens § 105 forutsetter at det i slike tilfeller skal ytes full kompensasjon. I tidligere uttalelser har OED 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 utakt med hva blant annet ledende advokatfirmaer og det juridiske fagmiljø ved Universitet 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 en eventuell lovendring, 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 av 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 lovendringer som har til formål å kontrollere at utnyttelsen av eiendom er i samsvar med allmenne interesser. I forhold til dette gjelder

imidlertid proporsjonalitetsprinsippet og krav om "fair balance" mellom inngrepets virkning for den enkelte og de allmenne/samfunnmessige 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 kraftselskaper som er offentlig eide må gis en rimelig erstatning dersom det innføres hjemfall.

2.6 Forholdet til EØS-retten

Oslo kommune mener at den gjeldende norske lovgivningen er svært problematisk i forhold til EØS-rettens krav om fri etablerings- og kapitalflyt. Hovedproblemet er at regelansvaret i stor utstrekning er basert på et myndighetsskjønn som muliggjør skjult diskriminering, og som heller ikke tilfredsstiller kravet om kriterier som er objektive, ikke-diskriminerende og forhåndskunngjorte.

I forholdet til målsetninger med en lovendring må det være vesentlig at internasjonale krav og hensyn vurderes. Utviklingen i 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.

I sammenheng med utvalgets utredning er det gjennomført en egen EØS-rettslig vurdering av hjemfallsinstituttet. I vurderingen konkluderes det med at utvalgets anbefaling om å innføre et eiernøytralt hjemfallsregime – partielt hjemfall – ikke vil være i strid med EØS-retten. Oslo kommune mener imidlertid at de EU- og EØS-rettslige problemstillinger i forhold til hjemfall må utredes langt grundigere. Etter kommunens mening bør flere EØS-problemstillinger avklares med ESA før det eventuelt vedtas nye lovregler på dette området. Denne avklaringen er nødvendig for å klargjøre hvilke reelle handlingsalternativer man har ved vurderinger av eventuelle lovendringer på området.

2.7 Hjemfall som grunnrente

Et av formålene med lovendringsforslaget er å sikre offentlige inntekter. Dersom hjemfall brukes som en måte å hente grunnrente på, mener Oslo kommune at dette er et svært upresist virkemiddel med mange negative konsekvenser for formuesforvaltningen og utviklingen av kraftnæringen. Hjemfall innebærer en inndragning av verdier fra kraftselskapene, men dette er etter kommunenes 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 kraftskattreformen av 1997 med en sats på 27 %. Det vil derfor være meget spesielt dersom det innføres et utvidet hjemfall basert på en grunnrentebegrunnelse, uten at det samtidig blir foretatt en ny grundig gjennomgang av hele skattesystemet. En logisk konsekvens av innføring av hjemfall på offentlige eide kraftverk, bør etter Oslo kommunes mening være at den direkte grunnrenteskatten avvikles. Noe annet vil bety "dobbel" grunnrentebeskatning.

2.8 Alternative modeller til utvalgets forslag om innføring av partielt hjemfall

2.8.1 Avvikling av hjemfallsinstituttet

Utvalget har basert sitt arbeid på en forutsetning om at hjemfallsinstituttet skal videreføres. En avvikling av hjemfallsinstituttet har således falt utenfor utvalgets mandat, mens det er redegjort for virkningene av en slik avvikling.

Oslo kommune finner det uheldig at utvalgets mandat ikke tillot at en avvikling av hjemfallsinstituttet ble diskutert på lik linje med andre alternativer. Kommunen mener at en opphevelse av hjemfallsinstituttet er en god løsning. Mange av de hensyn og premisser som OED vektlegger ved tildelingen av utvalgets mandat, ivaretas mest hensiktsmessig ved andre virkemidler enn hjemfall. Hjemfallsinstituttet bygger etter Oslo kommunes mening på historiske premisser som ikke er gyldige i dag. Tre grunnleggende samfunnsforhold var hovedbegrunnelsene for konsesjonsreglene og hjemfallsinstituttet når disse ble innført:

- Det aller meste av tilgjengelig norsk vannkraft var ikke bygget ut
- Norge var en fattig nasjon med mangel på kapital til utbygging i egen regi
- Man ønsket å sikre at naturrikdommene ikke kom på utenlandske hender

De to første forholdene gjelder ikke lenger. Når det gjelder diskriminering av utenlandske eiere, så er dette ikke tillatt etter EØS-retten.

For å ivareta den nasjonale kontrollen med vannkraftressursene bør en avvikling av hjemfallsinstituttet kombineres med en innføring av tidsbegrensede konsesjoner for alle aktører. Etter kommunenes oppfatning vil en slik løsning være fullt ut likeverdig med den kontroll med naturressursene man oppnår med bruk av hjemfall. Det er her viktig å skille mellom statens rolle som regulator og statens rolle som eier. Forskjellen på hjemfall og tidsbegrensede konsesjoner er at staten ikke overtar kraftproduksjonsaktiva, men kun rettighetene til vannressursene.

2.8.2 Hjemfall med basis i EØS-avtalens ikrafttredelsestidspunkt – 01.01.1994

Hjemfallsutvalgets EØS-utredning konkluderer med at EØS-traktatens forbud mot å gi traktatens bestemmelser tilbakevirkende kraft, innebærer at Norge ikke vil ha plikt til å endre vilkårene i konsesjoner gitt før 01.01.1994. Dersom hjemfallsinstituttet ikke bortfaller, bør det vurderes en hjemfallsmodell basert på EØS-avtalens ikrafttredelsestidspunkt. Hjemfall gjelder i dag for de konsesjoner som er gitt til private aktører mellom 1909 og 1994. Hjemfallet utvides så til også å gjelde alle konsesjoner gitt til rene utbygginger etter 01.01.1994. Konsesjoner gitt til offentlige aktører før 01.01.1994, og konsesjoner gitt i forbindelse med ulike former for selskaps- og konserninterne endringer og ulike former for transaksjoner etter 01.01.1994, unntas fra hjemfall. For transaksjonsrelaterte konsesjoner unngår man da en potensiell forskjellsbehandling av aktørene på grunnlag av et fritak eller mangel på fritak fra konsesjonsplikten i medhold av industrikonsesjonslovens § 1, 4 ledd.

2.8.3 Hjemfall til det offentlige

Hjemfallsinstituttets hensikt må eventuelt være å ivareta det offentliges kontroll med norske vannkraftressurser. Kravet om å sikre de etterfølgende generasjoner handlefrihet i ressursutnyttelsen står her sentralt. I vurderinger av ulike hjemfallsmodeller har man kun

drøftet hjemfall til staten med en andel til vertskommuner/-regioner. I en alternativ hjemfallsmodell kan man tenke seg en løsning der offentlig eide kraftverk på hjemfallstidspunktet faller hjem til den offentlige eieren selv – kommuner, fylkeskommuner eller staten. Kraftverk eiet av private interesser faller på hjemfallstidspunktet hjem til staten slik som nå. En slik modell vil ivareta kravet om å sikre en langsiktig offentlig handlefrihet i ressursutnyttelsen, samtidig som den imøtekommer kravet om verdinøytralitet ved hjemfall for den enkelte offentlige eier. Dette alternativet bør etter Oslo kommunes mening utredes videre, og da særlig i forholdet til EØS-avtalens bestemmelser om likebehandling.

Oslo kommune ser også muligheten av å kombinere de to ovenfor nevnte modeller, hjemfall basert på EØS-avtalens ikrafttredelse og et hjemfall til offentlige eiere.

2.9 Nærmere om konsekvensene av forslaget om partielt hjemfall

Hjemfallsutvalgets forslag om partielt hjemfall vil som nevnt innebære betydelige formuesoverføringer fra eierkommuner til staten, vertskommuner og fylker/storregioner hvor det innvinnes store mengder kraft. For Oslo kommunes del utgjør dette verditapet etter 75 år mer enn 10 milliarder kroner, målt etter dagens verdier i selskapet.

Kommunen vil påpeke at utvalgets anbefaling innebærer en vesentlig formuesoverføring fra eierkommuner til fylker/storregioner hvor det produseres mye kraft. Nåverdien av denne formuesoverføringen kan anslås til flere milliarder kroner. Det er meget vanskelig å forstå logikken bak dette forslaget fra utvalget. Det kan antas at forslaget fremkommer med grunnlag i at vertskommunene fortsatt skal anses å ha krav på 1/3 del av det hjemfalte – som i dag – men at den betydelige økningen i summen av hjemfalte verdier skaper behov for å moderere vertskommunenes del. Det overskytende opp til 1/3 del foreslås derfor tilført et fylke eller en storregion. Det er de enkelte eierkommuner som over tid har lagt ned betydelige verdier på vegne av sine innbyggere i vannfallrettigheter og anlegg. At disse verdiene foreslås overført vederlagsfritt til et annet fylke eventuelt en annen storregion, er etter kommunens syn helt urimelig.

Oslo kommune ser på utvalgets anbefaling – partielt hjemfall – som et sekundært og dårligere alternativ enn avvikling av hele hjemfallsinstituttet. Dersom utvalgets anbefaling likevel blir lagt til grunn, vil Oslo kommune anføre at konsesjonærens andel i det partielle hjemfallet økes, fremfor å overføre verdier til fylker/storregioner. Alternativt bør det legges mer verdinøytrale kriterier enn innvunnet kraftmengde til grunn ved overføringen av verdier til nevnte fylker/storregioner. Et mer verdinøytralt kriterium kan f. eks. være innbyggertall.

3. Oppsummering av Oslo kommunes merknader

Etter Oslo kommunes mening er hjemfallsutvalgets utredning fundert på et for snevert mandat til at saken kan behandles i sin fulle bredde. I et spørsmål av så stor betydning som eierskapet til Norges vannkraftressurser, burde flere reelle alternativer vært belyst. Disse alternativene bør avklares nærmere i forhold til de EØS-rettslige problemstillinger. En nærmere avklaring med ESA før det tas stilling til hvilken ordning som skal innføres, vil være ønskelig.

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 verditap eller negative insentiver. Kommunen anser en avvikling av hjemfallsinstituttet i kombinasjon med en innføring av tidsbegrensede konsesjoner for

samtligte aktører, som den beste løsning. Dagens eiere har under det eksisterende regelverk skjøttet sitt eierskap på en god og samfunnstjenlig måte. Slik må det bli også i fremtiden.

Oslo kommune forutsetter at de lovendringer som gjennomføres er verdinøytrale og ikke forringer eiernes verdier. Utvalgets anbefaling – partielt hjemfall – er en utvidelse av hjemfallsinstituttet og innebærer således et inngrep som etter Grunnlovens § 105 kun kan skje mot full erstatning.

Med hilsen

Merete Johnson
kommunaldirektør

Kjell O. Viland
eierskap og prosjektsjef

Godkjent og ekspedert elektronisk