

Saksbehandlar: Ina Therese Sørfonden, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 16/3230-10

Fylkeskommunen sin eigarskap i Sogn og Fjordane Energi AS

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding:

Fylkesutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkestinget ber fylkesrådmannen arbeide vidare med å sikre at dei verdiar som ligg i den fylkeskommunale eigarskapen i SFE-konsernet kan bli verande i Sogn og Fjordane.
2. Fylkestinget gjev fylkesrådmannen fullmakt til å overføre aksjane i SFE AS til Sogn og Fjordane Holding AS.
3. Fylkestinget er innforstått med at det i ei samtidig budsjettsak (budsjett 2017) er sett av midlar til å engasjere eksterne rådgjevarar i det vidare arbeidet med denne saka.

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Fylkesutvalet har bede fylkesrådmannen om å komme med mogleg løysing på korleis vi kan sikre at verdiane i fylkeskommunen sine SFE-aksjar blir verande i fylket.

I denne saka foreslår eg å starte prosessen med å overføre aksjane i Sogn og Fjordane Energi AS (SFE) til Sogn og Fjordane Holding (SFH) - som eit første steg i denne prosessen. Vidare gjer saka greie for korleis den vidare prosessen bør gå føre seg.

2. Bakgrunn for saka

Regionreforma er ein prosess starta av regjeringa med mål om å skipe større regionar i staden for dagens fylkeskommunar. Nye regionar skal vere på plass 1.01.2020.

Stortinget har vedteke at det framleis skal vere tre folkevalde nivå. Regjeringa meiner Noreg bør delast i om lag ti nye folkevalde regionar med større ansvar for samfunnsutviklinga i eigen region.

Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland har arbeida fram ein intensjonsplan for samanslåing av dei tre fylka.

Regionreforma og intensjonsplanen for Vestlandsregionen reiser spørsmål om fordeling av dei verdiar som fylkeskommunane har i dag. Denne saka må kunne vurderast i ein slik samanheng.

Fylkeskommunalt eigarskap i SFE

Fylkeskommunen har ein aksjepost i konsernet SFE AS på 48,15 prosent og er største eigar. BKK AS er den andre store eigaren. I tillegg er fleire kommunar i Nordfjord og Sunnfjord inne på eigarsida.

Selskapet si økonomi

På grunn av dei låge kraftprisene og utsiktene framover, er det vanskeleg å anslå kva utbytte denne eigarskapen kan gje i åra som kjem. Utbyttet for fylkeskommunen dei siste åra har vore i storleik 20 – 50 mill. kr, men sjølv resultatet har variert mykje, delvis på grunn av store tap (orkanen «Dagmar») og ekstraordinære salsinntekter (Leirdøla). Utbytte til fylkeskommunen i 2015 er 29 mill. kr. Ein vesentlig del av konsernet si inntening kjem frå produksjon av vasskraft. Difor betyr varierende kraftprisar mykje for konsernresultatet. Kraftproduksjonen i Norden er aukande, utan at mellomlandssambanda med kontinentet er gode nok til at det er nok omsetnad på krafta når etterspurnaden på den europeiske marknaden er størst. Dette kombinert med auka sol- og vindkraft i Europa, og låge brenselsprisar, pressar kraftprisane nedover. Eigaran må difor vere budde på svakare resultat i åra som kjem.

Historikk

Fylkestinget oppretta selskapet Sogn og Fjordane Holding AS i 2005 i fylkestings sak 33/05; Disponering av fylkeskommunen sine aksjar i Sogn og Fjordane Energi AS - Oppretting av Sogn og Fjordane Holding AS:

1. *Selskapet Sogn og Fjordane Holding AS vert skipa med fylkeskommunen som eineigar.*
- ...
3. *Fylkeskommunen sine aksjar i Sogn og Fjordane Energi AS vert overførde til Sogn og Fjordane Holding AS så snart selskapet er skipa. Som vederlag for dette utferdar selskapet aksjar til fylkeskommunen.*
4. *Fylkestinget vil i seinare sak kome attende til korleis aksjane i Sogn og Fjordane Holding AS skal disponerast. Utgangspunktet er at dei skal kome innbyggjarane i fylket til gode på best mogeleg måte.*
- ...

Bakgrunnen for opprettinga var å vere i posisjon til å overføre aksjane i SFE (og Fjord1 AS) til kommunane i fylket ved ei ev. skiping av ein større region på Vestlandet. Etter vedtak om å halde fram som eige fylke vart ikkje aksjane overførte. Sogn og Fjordane Holding AS er difor i dag eit «tomt» selskap.

Vedtaket i FU-møte 28.9.16

Fylkesutvalet gjorde følgjande vedtak i sak 102/16 handsama i møte dagsett 28.09.2016:

1. *Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen, i samarbeid med SFE, vurdere korleis dei verdiar som ligg i den fylkeskommunale eigarskapen i SFE-konsernet kan bli verande i Sogn og Fjordane.*
2. *Fylkesutvalet ber om at ein kjem tilbake med ei mogleg løysing til fylkestinget i desember 2016. Fylkesutvalet er innforstått med at det må arbeidast vidare med saka også etter dette fylkestinget.*
3. *Fylkesutvalet vil seinare innstille på at det vert løyvd naudsynnte midlar til dette arbeidet.*

I etterkant av vedtaket har fylkesrådmannen, i samarbeid med SFE, starta arbeidet med å finne moglege løysingar på korleis verdiar som ligg i den fylkeskommunale eigarskapen i SFE AS kan bli verande i Sogn og Fjordane.

Eg har sett nærare på handlingsrommet til fylkeskommunen i forkant av denne saka. Ulike handlingsalternativ kan her vere aktuelle og desse må gjennomgåast og vurderast nærare, sjå punkt 3.2 nedanfor. Samtidig er det naudsynt å avdekke om det er andre handlingsalternativ som også kan vere aktuelle. Det er hensiktsmessig å få dette nærare utgreidd før fylkestinget tek stilling til kva løysing som best sikrar at verdiar som ligg i den fylkeskommunale eigarskapen i SFE AS kan bli verande i Sogn og Fjordane. For å gjere dette arbeidet er det naudsynt å knyte til seg eksterne kompetanse i form av juridisk, finansiell og strategisk rådgjeving.

Bruk av eksterne rådgjevarar i vidare arbeid

I tråd med fylkesutvalet sitt vedtak har administrasjonen i fylkeskommunen innleia eit godt samarbeid med administrasjonen i SFE. Prosessen har såleis starta opp i tråd med fylkestinget sin føresetnad om god eigardialog, jf. Eigarmelding 2016 - punkt 2.6, og i tråd med fylkesutvalet sitt vedtak i sak 102/16.

I tillegg til samarbeidet med SFE vil det vere naudsynt for fylkeskommunen å knyte til seg eksterne rådgjevarar for å sjå på ulike alternativ og korleis desse vil slå ut både for fylkeskommunen, selskapet og fylket. Det er eit mål at den valte løysinga også sikrar storleiken på verdiane fylkeskommunen har i SFE-aksjane, ikkje berre at verdiane blir verande i fylket. Rådgjeving frå eksterne vil kunne sikre et godt grunnlag for rett avgjerd i tråd med dette.

I arbeidet med å knyte til seg eksterne rådgjevarar, er det ikkje aktuelt å nytte eksisterande rammeavtale på juridiske tenester. Dessutan den ikkje behovet for finansiell rådgjeving. Lov og forskrift om offentlege anskaffingar vil gjelde for anskaffinga. Det er venta at hovudtyngda av rådgjevinga vil knyte seg til juridiske problemstillingar. Juridiske tenester er ei uprioritert teneste, jf. vedlegg 6 til forskrifta, og anskaffinga kan skje etter del II i forskrifta sjølv om det er venta at utgiftene til eksterne rådgjevarar i saka vil overstige EØS-terskelverdi. Når fylkestinget handsamar denne saka, er konkurransen lyst ut i Doffin. Det er venta ei avklaring når det gjeld val av leverandør medio desember 2016. Oppdraget vil kunne starte opp etter 1.01.2017.

Konsesjonskraftrettar

Det vert i denne saka ikkje teke stilling til kva som ev. bør gjerast med fylkeskommunen sine konsesjonskraftrettar. Desse rettane kan ev. leggjast inn i holdingselskapet. I 2005 rådde eksterne rådgjevarar mot ei slik løysing fordi inntektene frå konsesjonskrafta er skattefrie på dei offentlege sine hender, medan dei er skattbare i eit aksjeselskap.

Det kan vere aktuelt å vurdere kva som ligg i vår råderett over konsesjonskraftrettane med tanke på å sikre at desse verdiane blir verande i fylket. Det kravst i alle høve i grundig utgreiing om dette i eiga sak.

3. Vurderingar og konsekvensar

3.1 Overføring av SFE-aksjar til Sogn og Fjordane Holding AS

Tidlegare prosessar har synt til at ei overføring av SFE-aksjar til holdingselskapet vil kunne vere ein del av ei løysing for å sikre at verdiane blir verande i fylket. Dette er også blitt framheva i dialogen som har vore mellom SFE og administrasjonen i forkant av denne saka.

Forvaltning av fylkeskommunen sin aksjepost i SFE skje gjennom Sogn og Fjordane Holding AS

Ved overføring av aksjane i SFE til holdingselskapet vil fylkeskommunen gjennom eigarskapen til holdingselskapet indirekte eige aksjane i SFE, samstundes som vi beheld kontrollen over og inntektene frå aksjane i SFE. Føremålet med dette er å gi fylkeskommunen ein posisjon av fleksibilitet og handlefridom i forbindelse med ein ev. framtidig region som erstatning for eksisterande fylkeskommunar. Det er såleis første steg på vegen mot å sikre at verdiane blir verande i fylket.

Ein fordel med å ha aksjane i holdingselskapet før ei avklaring om framtidig regionsstruktur, er å synleggjere at dette er verdiar som er lausrivne frå fylkeskommunen si oppgåveløysing. Dette vil kunne gje vern mot framtidig lovgjeving/føringar frå sentralt hald i samband med ev. endringar i det offentlege forvaltningsnivået.

Med eit slik organisering av aksjeposten i SFE AS vil kraftverdiane også i framtida kunne kome innbyggjarane i fylket til gode.

SFE sin administrasjon vurderer og rår fylkeskommunen til å starte arbeidet med å overføre aksjane med ein gong. Som det går fram av tilrådinga, er mi vurdering samanfallande med SFE.

Ei slik overføring av aksjane vil sikre føremålet i fylkesutvalet sitt vedtak av 28.09.16, samstundes som aksjeposten i SFE blir halden samla. Den gjev eit fleksibelt handlingsrom og kontroll med forvaltninga av fylkeskommunen sin eigarskap i SFE. Mellom anna kan det trekkast fram følgjande:

- Aksjeposten i SFE kan forvaltast samla sjølv om aksjar i holdingselskapet (heilt eller delvis) skulle bli overført til andre (kommunar) innanfor dagens fylke/anna rettssubjekt.

- Det kan etablerast avtalar og/eller vedtektsføresegner til holdingselskapet som legg føringar på forvaltninga av aksjeposten, som m.a. legg til rette for fordeling av verdiane frå SFE innanfor grensene av dagens fylke.
- Holdingselskapet kan ta opp lån uavhengig av kommuneloven sin føresegner.

For SFH AS vert det i november 2016 vedteke ein ny og effektiv styringsstruktur som understrekar føremålet med fylkeskommunen sin eigarskap i holdingselskapet.

Forkjøpsrett

Ved overføring av SFE-aksjar vil dei andre aksjonærene ha forkjøpsrett til aksjane. Det vil gjelde BKK AS og sju kommunar. Unntaksregelen i aksjelova § 4-21 (2), jf. § 1-5 (2), nr 3, seier at medaksjonærene ikkje har forkjøpsrett ved overdraging av aksjar til eit dotterselskap. I eit slikt tilfelle gjeld som utgangspunkt heller ikkje kravet om samtykke frå styret, jf. asl § 4-15 (2), sjå likevel nedanfor under konsesjonsrettslege problemstillingar. SFH AS vil vere å rekne som eit slikt dotterselskap til fylkeskommunen. Det er i tidlegare utgreiingar lagt til grunn at ei slik overføring frå fylkeskommunen til holdingselskapet ikkje vil utløyse forkjøpsrett. Av vurderingar som er innhenta i forkant av denne saksframstillinga går dette også klart fram. Dersom aksjane i holdingselskapet blir overført vidare til kommunane eller andre rettssubjekt, vil spørsmålet rundt forkjøpsretten bli meir kompleks.

Selskapsrett

Overføringa av aksjar kan gjennomførast som eit tingsinnskot, og bør elles vere uproblematisk reint selskapsrettsleg. Ein variant av dette vil vere at aksjane blir seld (skattefritt) til marknadsverdi og at fylkeskommunen si fordring på kjøpesummen delvis blir konvertert frå lån til eigenkapital, slik at fylkeskommunen på den måten etablerer eit ansvarleg lån til holdingselskapet.

Fylkesrådmannen vil, saman med engasjert rådgjevar, vurdere korleis transaksjon bør gjennomførast – og følgje opp i samsvar med den konklusjon som her vert trekt. Jf. vedtakspunkt 2.

Konsesjonsrettslege problemstillingar

Aksjeervervskonsesjon og styresamtykke etter industrikonsesjonsloven § 36

Overføring av fylkeskommunen sine aksjar til et holdingselskap vil for det første utløyse krav om aksjeervervskonsesjon etter industrikonsesjonslova ("ikl") § 36 (holdingselskapet ervervar fylkeskommunen sine aksjar i SFE). Holdingselskapet vil oppfylle kravet om offentlig eigarskap, og det vil difor vere kurant å få naudsynt konsesjon etter ikl § 36. Denne typen konsesjonar blir meddelt normalt også utan nærare vilkår.

Ikl § 36 fjerde ledd slår vidare fast at "*[e]rverv av aksjer eller parter som medfører konsesjonsplikt etter denne paragraf, er i intet tilfelle gyldig uten samtykke av selskapets styre*".

Overføringa vil med andre ord også krevje samtykke frå styret i SFE. Eg legg til grunn at dette vil vere ei kurant sak.

Unntak etter ikl § 1 fjerde ledd (no femte ledd)

I høve tidlegare omstruktureringar har SFE blitt meddelt unntak frå forkjøpsrett og konsesjonsbehandling etter ikl § 1 fjerde ledd (no femte ledd). Slike unntak medfører at alle framtidige aksjeoverdragingar må meldast til OED, og at OED – ved slike overdragingar – kan gjere gjeldande statleg forkjøpsrett etter ikl § 6 nr 1, samt konsesjonshandsame dei rettane som ein opphavleg fekk unntak for. Overdraging av aksjar til holdingselskapet har difor som føresetnad at OED stadfestar at dei ikkje vil nytte seg av slike vilkår om forkjøpsrett og konsesjonshandsaming. Frå SFE har vi fått uttrykt at erfaring tilseier at dette vil vere ei kurant sak.

Skatt

Overføring til holdingselskapet vil medføre ei skatteulempe ved at det må betalast overskotskatt (for tida 25 %) på 3 % av utbyttet. Denne skattebelastninga er avgrensa og kan langt på veg eliminerast og bør ikkje vere utslagsgjevande for val av alternativ.

Andre problemstillingar som er teke opp innleiingsvis i saksframstillinga vil ikkje bli aktualisert ved ei overføring av fylkeskommunen sine aksjar i SFE til holdingselskapet.

Det er fullt mogleg å reversere overføringa på eit seinare tidspunkt, dersom det skulle bli vurdert hensiktsmessig.

Økonomi- og budsjettkonsekvensar

Fylkeskommunen sitt driftsbudsjett vert berre påverka i den grad det er aktuelt å styrke eigenkapitalen i selskapet, endre utbytteutbetalingane, eller ved ei. ev. salsvinst.

Ei ev. styrking av eigenkapitalen i holdingselskapet kan ikkje lånefinansierast. Det betyr i praksis at ei slik styrking må finansierast via fylkeskommunen sitt driftsbudsjett det året det er aktuelt å gå inn med kapital i selskapet. Dette er ei mindre aktuell problemstilling. Overføring av aksjane vil tvert i mot mogleggjere ei ev. styrking av eigenkapitalen i SFE gjennom ei lånefinansiering.

Føresetnaden for ei overføring av aksjane er at utbyttet frå SFE i all hovudsak skal overførast til fylkeskommunen, slik at det er disponibelt for SFFK si budsjettering fram til ei ev. ny region vert etablert. At aksjane vert overført til holdingselskapet vil i seg sjølv ikkje ha noko innverknad på utbytte-politikken i SFE. Det er nærliggande å legge opp til same ordning som for F1 Holding når det gjeld utbetaling av utbytte. Ordninga blir då slik at utbytte som vert inntektsført for holdingselskapet i år 1 vert utbetalt som utbytte til fylkeskommunen av holdingselskapet i år 2.

Personalpolitiske konsekvensar

Løysinga har få eller ingen personalpolitiske konsekvensar for fylkeskommunen.

3.2 Kva skal skje vidare med aksjane i Sogn og Fjordane Holding AS: Vidare arbeid med å finne løysing for å sikre verdiane i fylket

I føreståande arbeid må vi avdekke aktuelle handlingsalternativ for fylkeskommunen. I arbeidet vil eg knyte til meg eksterne rådgjevarar for å utarbeide eit best mogleg avgjerdsgrunnlag. For kvart enkelt handlingsalternativ er det ulike spørsmål som må avklarast, og det må gjerast ei endeleg vektning av fordelar og ulemper sett opp mot det politiske målet om å sikre verdiane i fylket før det er mogleg å legge fram eit forslag til løysing.

Eigaromsyn

Då fylkeskommunen eig alle aksjane i holdingselskapet, er selskapet og fylkeskommunen sin interesser samanfallande.

For vedtak som knyt seg til eigarposisjon i SFE vil det vere avgjerande for fylkeskommunen kva som er til det beste for fylket og som sikrar dei fylkeskommunale verdiane i fylket. I vurderinga vil det også vere viktig for fylkeskommunen å identifisere løysingar som vil tene SFE .

Fylkeskommunen vil opptre i tråd med den til ei kvar tid gjeldande fylkeskommunale eigarpolitikk ved utøving av sin eigarskap. Dette omfattar både den generelle eigarpolitikken som går fram av eigarmeldinga og den eigarpolitikken som er vedteken særskilt i høve kvart enkelt selskap, inkl. føremålet med eigarskapen i selskapet. For SFE ligg det både eit finansielt mål og eit mål om sikre næringsutvikling til grunn for den fylkeskommunale eigarskapen.

Ulike handlingsalternativ

Det kan vere ulike måtar å realisere det politiske målet som ligg i FU-vedtak 102/16. På noverande tidspunkt, og med bakgrunn både i tidlegare prosess (2005 – 2007) og i arbeidet med denne saka, er det identifisert fleire moglege alternativ. Mellom desse kan nemnast at aksjane kan overførast til eit holdingselskap og at dei der igjen kan bli delt ut på kommunar. Eit anna kan vere at aksjane vert overført til ei stifting/fond som har som føremål å styrka avkastninga mot kommunane. Alternativt kan det vere ei løysing at aksjane vert overført til eit holdingselskap, og at aksjane der blir med fylkeskommunen inn i ein ev. større region. Eit vedtektsfesta føremål kan då sikre at avkastninga frå holdingselskapet kjem kommunane i dagens fylke til gode. Andre variantar/alternativa kan også vere aktuelle.

Slike alternativ må vurderast nærare i det vidare arbeidet, etter at rådgjevarar er engasjert. Det kan då også kome på bordet andre alternativ som i like stor eller større grad realiserer det politiske målet.

Det er naturleg å starte med at ein del av materialet frå tidlegare prosessar vert oppdatert. Arbeidet må vidare ta omsyn til den utvikling som har skjedd sidan saka var oppe sist og på grunnlag av dette sjå nærare på kva løysingar som vil vere aktuelle.

Fylkesrådmannen finn det naturleg – der det er hensiktsmessig - å involvere fylkesutvalet i det vidare arbeidet, etter fylkestinget har gjort sitt vedtak.

4. Konklusjon

Eg tilrår at eg får fullmakt til å arbeide vidare saka med å sikre at dei verdiar som ligg i den fylkeskommunale eigarskapen i SFE - konsernet kan bli verande i Sogn og Fjordane. Vidare tilrår eg at prosessen med å overføre aksjane i SFE til Sogn og Fjordane Holding AS som eit første steg mot å realisere det politiske målet, vert sett i gong. Det vil vere behov for å knyte til seg eksterne rådgjevarar i det vidare arbeidet med saka, sjå eiga budsjettsak.