



# Regionreform og kraftinntekter

Delrapport II



## REGIONREFORM OG KRAFTINNTEKTER - DELUTREDNING 2

### INNHOILDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING .....	2
1.1	Bakgrunn – formålet med utredningen.....	2
1.2	Fylkeskommunale kraftrettigheter .....	2
1.3	Videre opplegg .....	3
2	REGIONREFORMPROSESSEN .....	3
2.1	Regionalt forvaltningsnivå skal beholdes.....	3
2.2	St. meld. nr. 14 (2015) om oppgavereform.....	4
3	FYLKESKOMMUNENS KRAFTRETTIGHETER VED EN REGIONREFORM.....	4
3.1	Fylkeskommunens rettslige grunnlag .....	4
3.2	Fylkeskommunens kompetanse og handlefrihet .....	4
3.3	Statlig styring og kontroll .....	5
3.4	Rettslig grunnlag for nedleggelse og omorganisering.....	6
3.5	Omorganisering - Konsekvenser for fylkeskommunale kraftrettigheter.....	8
3.5.1	Ulike regler for grensejustering og deling - og sammenslåing .....	8
3.5.2	Særlige forhold når rettighetene er begrunnet i utnyttelse av naturressurser .....	9
3.5.3	Omstrukturering som følge av særlov.....	9
4	KAN DET GJØRES TILTAK FOR Å SIKRE AT VERDIENE AV FYLKESKOMMUNENS KRAFTRETTIGHETER FORBLIR I DISTRIKTET? .....	9
4.1	Innledning .....	9
4.2	Eierandeler i kraftforetak .....	10
4.2.1	Innledning .....	10
4.2.2	Hvordan kan eierskap i kraftselskap eller verdien av denne overføres til primærkommunene? .....	11
4.2.3	Begrensninger i fylkeskommunens muligheter for overføring av verdier.....	12
4.3	Fylkeskommunal medeiendomsrett .....	13
4.3.1	Rettslig grunnlag og innhold .....	13
4.3.2	Ulike modeller for overføring av verdiene til primærkommunene.....	14
4.3.3	Begrensninger i fylkeskommunens disposisjonsrett .....	14
4.4	Fylkeskommunal konsesjonskraft .....	15
4.4.1	Rettslig grunnlag og innhold .....	15
4.4.2	Ulike modeller for overføring av verdiene til primærkommunene.....	16
4.4.3	Begrensninger i fylkeskommunens disposisjonsrett .....	16
4.5	Andre kraftrettigheter.....	18
5	LEGITIMITETEN AV Å GJENNOMFØRE TILTAK FOR Å SIKRE «DISTRIKTENES EIERSKAP» .....	18
5.1	Innledning .....	18
5.2	Begrensninger i gjeldende lover.....	19
5.3	Lovgivers adgang til å gripe inn mot fremtidige tiltak.....	20
5.4	Lovgivers adgang til å gripe inn mot gjennomførte tiltak .....	21
6	FORDELING AV VERDIENE .....	24
6.1	Fordeling mellom kommunene i distriktet – forutsetning for drøftelsen .....	24
6.2	Fordelingskriterier .....	24
6.3	Fordelingsnøkler.....	24
7	VEIEN VIDERE .....	25

#### LANDSSAMANSLUTNINGA AV VASSKRAFTKOMMUNAR

Advokatfirmaet Lund & Co | Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum | 0104 Oslo | Tel +47 99 11 99 00

www.lvk.no



## 1 INNLEDNING

### 1.1 Bakgrunn – formålet med utredningen

I kommuneproposisjonen 2015 presenterte Regjeringen Solberg sine planer for kommunereform i Norge. På bakgrunn av proposisjonen inngikk samarbeidspartiene Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti den 12. juni 2014 forlik om kommunereformen. Proposisjonen og forliket er retningsgivende for den videre fremdrift i saken.

Samtidig ba et flertall på Stortinget regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene parallelt med arbeidet med kommunereformen, med sikte på å beholde et regionalt folkevalgt nivå, men med ny regional inndeling.

LVK ivaretar interessene til sine 173 medlemskommuner i alle spørsmål som vedrører vannkraftutbygging, herunder kraftrelaterte konsesjons- og skatteordninger. Som Europas største vannkraftprodusent har norske kommuner og fylkeskommuner omfattende rettigheter og interesser i vannkraftanleggene, både direkte nedfelt i norsk lov, stortingsvedtak og med grunnlag i avtaler.

Disse interesser og rettigheter er knyttet til dagens kommune- og fylkesstruktur, og endringer i strukturene vil derfor få betydning for hvem som i fremtiden blir innehavere av disse interesser og rettigheter. En ny regional inndeling vil ikke bare skape nye fylkeskommunale eller regionale innehavere av kraftrettigheter, dvs. *horisontale* endringer, men vil også kunne føre til *vertikale* endringer, dvs. endringer mellom de ulike forvaltningsnivåene. Her ligger *primærkommunenes* interesser.

LVK utga 22. desember 2014 *delutredning 1, Kommunereform og kraftinntekter*, om kommunenes kraftrettigheter og hvordan disse vil kunne bli påvirket av kommunereformen. Denne utredningen omhandler de fylkeskommunale kraftrettigheter og hvilke interesser og rettigheter medlemskommunene i LVK har av den pågående regionreform.

Det understrekes at LVK ikke tar stilling for eller mot kommune- og regionreform, verken som strukturreform eller for de enkelte medlemskommune. Formålet med LVKs utredninger er å sette medlemskommunene i bedre stand til å treffe kunnskapsbaserte beslutninger til beste for kommunens innbyggere.

### 1.2 Fylkeskommunale kraftrettigheter

Denne utredningen er begrenset til det som kan betegnes som *LVKs ansvarsområder*, det vil si hvilke konsekvenser en regionreform vil få for primærkommunene som følge av endringer i de *fylkeskommunale kraftrettigheter*. I utredningen vil det bli redegjort for:

- hva slags fylkeskommunale kraftrettigheter det er tale om
- de ulike rettslige, historiske og politiske grunnlag kraftrettighetene bygger på
- antatte verdier av de ulike rettigheter
- mulige innvirkninger på disse rettighetene av en regionreform
- primærkommunenes interesser og rettigheter ved en regionreform



Fylkeskommunale kraftrettigheter bruker vi i denne sammenheng som en samlebetegnelse på:

**Eierskap i kraftforetak:** Fylkeskommunene har omfattende eierskap i vannkraftsektoren, både til produksjonsanlegg og til nettanlegg. Samlet tilsvarer fylkeskommunenes eierandeler i kraftproduksjon ca. 6,65 TWh av en samlet middelproduksjon på om lag 130 TWh.<sup>1</sup> I tillegg har Oslo kommune alene eierandeler til 9 TWh.

**Medeiendomsrett i statlige vannkraftutbygginger:** Enkelte fylkeskommuner er ved stortingsvedtak tildelt såkalt medeiendomsrett, som gir fylkeskommunen en fastsatt andel av kraftproduksjonen mot å dekke en tilsvarende andel av kostnadene ved å bygge og drifte anlegget. I dag har Rogaland, Hordaland og Nordland fylkeskommune medeiendomsrett i statens vannkraftverk.

**Konsesjonskraft:** Fylkeskommunenes midlertidige rett til den delen av kommunenes konsesjonskraftmengde som overstiger forbruket til alminnelig forsyning i kommunen. Tilsammen disponerer fylkeskommunene omlag 2,4 TWh konsesjonskraft.<sup>2</sup>

**Naturressursskatt:** Fylkeskommunens krav på 0,2 øre/kWh i skatt av løpende kraftproduksjon. Retten til naturressursskatt vil ved en regionreform tilfalle fylkeskommunens rettsetterfølger etter loven, og dagens fylkeskommune har ikke anledning til å binde opp disse inntektene for framtidige budsjettår. Vi vil derfor ikke behandle naturressursskatten nærmere i denne utredningen.

**Andre kraftrettigheter:** Fylkeskommunens rettigheter til kraftproduksjon e.l. basert på avtaler.

### 1.3 Videre opplegg

I punkt 2 redegjøres det for regionreformprosessen så langt. Punkt 3 omhandler hva som vil skje med fylkeskommunens eiendeler og rettigheter dersom det ikke iverksettes tiltak. I punkt 4 redegjør vi for de ulike fylkeskommunale rettighetene og hvordan fylkeskommunen kan sikre at verdiene forblir i distriktet. I punkt 5 vurderes legitimiteten av å foreta disposisjoner til fordel for primærkommunene og i avsnitt 6 gis det en oversikt over alternative fordelingsmekanismer.

## 2 REGIONREFORMPROSESSEN

### 2.1 Regionalt forvaltningsnivå skal beholdes

Fylkeskommunens rolle som regionalt forvaltningsnivå har lenge stått på den politiske dagsorden. Under komitébehandlingen av kommunereformen våren 2015 ble det klart at det ikke var flertall i Stortinget for kun to folkevalgte nivå. Et stortingsflertall bestående av Høyre, FrP, KrF og Venstre fremmet på denne bakgrunn forslag om en gjennomgang av

<sup>1</sup> [www.kraftfylka.no/om-oss/](http://www.kraftfylka.no/om-oss/)

<sup>2</sup> [www.kraftfylka.no/om-oss/](http://www.kraftfylka.no/om-oss/)



oppgavene til regionalt folkevalgt nivå samtidig med kommunereformen.<sup>3</sup> Forslaget ble 18. juni 2014 vedtatt av Stortinget.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner mottok 8. desember 2014 en rapport med vurderinger av mulige modeller for det regionale folkevalgte nivået i Norge. Rapporten er utarbeidet av Møreforskning og inneholder en sammenstilling og vurdering av mulige modeller for det regionale folkevalgte nivået.

## 2.2 St. meld. nr. 14 (2015) om oppgavereform

Regjeringen la 20. mars 2015 frem St. meld. nr. 14 (2015) med en gjennomgang av oppgaver til nye og større kommuner, den såkalte *oppgavereformen*. Meldingen inneholder også en orientering om oppfølgingen av Stortingets vedtak om det regionale folkevalgte nivået.

Regjeringen fremmer ingen egne synspunkter på utviklingen av det regionalpolitiske nivået, men det er grunn til å anta at *Stortingets behandling* vil legge viktige premisser for det videre arbeidet med utvikling av regionnivået, både med hensyn til oppgaver, regional inndeling og forholdet til kommunene.

## 3 FYLKESKOMMUNENS KRAFTRETTIGHETER VED EN REGIONREFORM

### 3.1 Fylkeskommunens rettslige grunnlag

Fylkeskommunen har siden 1975 vært en selvstendig forvaltningsenhet, med egen beskatnings-myndighet og med direkte folkevalgte styringsorganer. Før den tid var fylkeskommunen nærmest å betrakte som et fellesorgan for kommunene i fylket, og ble finansiert av disse ved såkalt repartisjonsskatt. Fra 1837 bestod fylkestinget (amtstinget som det da het) av ordførerne i fylkets landkommuner (herreder). I 1964 ble bykommunene inkludert, og det ble da også innført indirekte valg på fylkestinget ved at representantene ble utpekt av kommunestyrene i de respektive kommuner.

Dagens fylkeskommuner er organisert etter reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Etter kommuneloven § 3 nr. 1 skal hvert fylke unntatt Oslo utgjøre en fylkeskommune, og etter § 3 nr. 4 skal fylkeskommunen ha samme navn som fylket. Landets inndeling i fylker er fastsatt i § 2 i lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring i rikets inndelingsnavn.<sup>4</sup>

### 3.2 Fylkeskommunens kompetanse og handlefrihet

Fylkeskommunens virksomhet er dels regulert i kommuneloven og dels i den forvaltningsrettslige særlovgivning.

<sup>3</sup> Innst. S. 300 (2013-2014) side 44.

<sup>4</sup> Frem til 2003 fremgikk denne inndelingen også av Grunnloven § 58 som omhandlet fordeling av distriktsrepresentanter til Stortinget. Bestemmelsen er nå endret, og henviser rikets inndeling i «valgdistrikter» til fastsettelse ved formell lov. Dette har blant annet som konsekvens at det ikke lenger er nødvendig med grunnlovsendring for å forandre landets fylkesinndeling.





Når det gjelder fylkeskommunens kompetanse og handlefrihet, må det skilles mellom den *offentligrettslige kompetanse* som etter legalitetsprinsippet bare kan utøves med hjemmel i lov, og den *privatrettslige kompetanse* som fylkeskommunen – i likhet med andre rettssubjekter – har til å forplikte seg ved avtaler og til utøve rådighet i kraft av eiendomsrett og andre subjektive rettigheter.

Fylkeskommunen er på en rekke områder tillagt offentligrettslig kompetanse til å gjøre vedtak som er bindende for borgerne. I denne sammenheng er det imidlertid den privatrettslige kompetanse og handlefrihet – *fylkeskommunens private autonomi* – som i første rekke er av interesse.

Etter kommuneloven gjelder det enkelte særlige begrensninger i kommunenes og fylkeskommunenes adgang til oppta lån og stille sikkerhet for andres forpliktelser.<sup>5</sup> Fylkeskommunen vil videre – også ved utøvelse av privatrettslig kompetanse – være underlagt de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II og III, samt det grunnleggende kravet til saklighet og likebehandling som gjelder generelt offentlig virksomhet. Forøvrig er utgangspunktet at fylkeskommunen har den *samme kompetanse* som private rettssubjekter til å forplikte seg og utøve rettigheter i kraft av avtaler, eierrådighet o.l.

Fylkeskommunen vil også være underlagt de *samme begrensninger* i sin handlefrihet som private rettssubjekter. Det kan her være tale om både offentligrettslige og privatrettslige begrensninger. Ved utøvelse av eksempelvis aksjonærrettigheter i kraftselskap vil fylkeskommunen, som andre aksjonærer, være underlagt de alminnelige regler i aksjelov og vedtekter, og videre vil konkurranse- og konsesjonsrettslige regler kunne sette begrensninger for fylkeskommunens adgang til å overdra eller erverve rettigheter, på samme måte som for private rettssubjekter.<sup>6</sup>

### 3.3 Statlig styring og kontroll

Selv om det ikke sies uttrykkelig i kommuneloven, er det sikker rett at kommunene og fylkeskommunene anses som selvstendige offentlige rettssubjekter. Staten har således ingen alminnelig instruksjonsmyndighet overfor kommunene og fylkeskommunene, og har heller ingen generell kompetanse til å omgjøre de disposisjoner som kommunene og fylkeskommunene har foretatt.

For at statlige myndigheter skal kunne gripe inn overfor kommuner og fylkeskommuner, enten med pålegg og forbud eller med krav om kontroll og godkjenning av beslutninger, kreves det *hjemmel i lov*. Det kan diskuteres hvorvidt dette er et utslag av det konstitusjonelle *legalitetsprinsippet*, dvs. prinsippet om at staten ikke kan gripe i borgernes rettssfære uten hjemmel i lov, men det har mindre praktisk betydning. Utgangspunktet er uansett klart, og kan begrunnes i det såkalte *Lex superior-prinsippet*; den selvstendighet som

<sup>5</sup> Jf. kommuneloven kapittel 9.

<sup>6</sup> Når det særlig gjelder overdragelse og erverv av vannfall, oppstiller industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr. 16 enkelte særregler. Dette skal vi komme tilbake til i avsnitt 4.



kommunene og fylkeskommunene har, er basert på lov og kan derfor bare fravikes i lov eller med hjemmel i lov.<sup>7</sup>

Med hjemmel i kommuneloven kapittel 10 utøver staten en viss kontroll med kommunenes og fylkeskommunenes avgjørelser og økonomiforvaltning. Kontrollen er i utgangspunktet begrenset til å påse at kommunens avgjørelser og budsjettvedtak er *lovlige*, jf. kommuneloven § 59 og § 60 nr. 2.<sup>8</sup> Kontrollen med økonomiforvaltningen er videre *betinget*, dvs. at det bare utøves når bestemte forutsetninger er til stede, jf. kommuneloven § 60 nr. 1.

I tillegg til den begrensede kontrollen som utøves med hjemmel i kommunelovens regler, foreskriver forvaltningsloven § 28 at departementet er klageinstans for vedtak gjort av kommunestyret eller fylkestinget, og for alle vedtak som kommunene og fylkeskommunene har gjort i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid kun for såkalte *enkeltvedtak*, dvs. avgjørelser som treffes under utøvelse av offentlig myndighet og som konkret er bestemmende for rettigheter og plikter til private rettssubjekter, jf. forvaltningsloven § 2. De disposisjoner som kommunene og fylkeskommunene foretar i kraft av sin private autonomi, er således ikke gjenstand for klage til departementet eller andre statlige organer.

Når kommunene og fylkeskommunene utøver offentlig myndighet i henhold til lov, vil som regel statens adgang til styring og overprøving være nærmere regulert i den lov som hjemler kompetansen på vedkommende område. Dette går vi ikke nærmere inn på her. Det sentrale for denne utredningen er hvilke disposisjoner som kommuner og fylkeskommuner kan gjøre i kraft av sin private autonomi. For slike disposisjoner er utgangspunktet at statlige myndigheter ikke har noen *større* adgang til å gripe inn overfor kommuner og fylkeskommuner enn det de har overfor private rettssubjekter.

### 3.4 Rettslig grunnlag for nedleggelse og omorganisering

En eventuell *nedleggelse* av dagens fylkeskommuner må vedtas av Stortinget i lovs form. Grunnloven inneholder ingen bestemmelse som begrenser Stortingets adgang til å avskaffe fylkeskommunene som et eget regionalt forvaltningsnivå, og så lenge man opprettholder systemet med lokalt selvstyre gjennom primærkommunene vil en nedleggelse av dagens

<sup>7</sup> Prinsippet om at staten bare kan gripe inn overfor lokale myndigheter når dette er hjemlet i lov, er også uttrykkelig fastslått i Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre (*European Charter of Local Self-Government*) av 15. oktober 1985. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1989, og er således folkerettslig bindende. I artikkel 8 § 1 fremgår det: "Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute."

<sup>8</sup> Også dette er i samsvar med European Charter of Local Self-Government, hvor det i artikkel 8 § 2 heter: "Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities."



fylkeskommuner neppe heller komme i konflikt med Norges internasjonale forpliktelser.<sup>9</sup> Ettersom nedleggelse av det regionale forvaltningsnivå ikke er aktuelt ved denne reformprosessen, vil vi ikke vurdere konsekvenser av en eventuell nedleggelse i denne utredningen.

Når det gjelder eventuelle *omorganiseringer* av det regionale forvaltningsnivået til færre og større enheter, vil også dette kunne vedtas av Stortinget i lovs form. Her vil man imidlertid alternativt kunne nytte de hjemler som allerede finnes i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring i kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven).

Formålet med loven er angitt i § 1, hvor det heter:

*«Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.»*

Inndelingsloven sonderer i § 2 mellom «grensejustering» på den ene siden, og «sammenslåing» og «deling» på den annen. Som en fellesbetegnelse på disse tiltakene, bruker loven uttrykket «grenseendring». I tillegg til grenseendring hjemler loven det som benevnes som «grensefastsetjing», og som innebærer en avklaring av uklare og omstridde grenser.

En strukturendring av dagens fylkeskommuner til større regionale enheter, vil kunne skje gjennom en sammenslåing etter inndelingslova, eventuelt kombinert med deling eller grensejustering dersom det skulle bli ansett nødvendig for å få hensiktsmessige enheter. Etter loven §§ 4 og 5 er det *Stortinget* som gjør vedtak om sammenslåing og deling av fylker, mens vedtak om grensejustering og grensefastsetting gjøres av *Kongen*, jf. §§ 6 og 7.

I loven § 8 reguleres hvem som har initiativrett til grenseendringer og grensefastsettinger. Søknad om at det skal settes i gang utredning om sammenslåing eller deling, kan bare fremmes av kommunestyret eller fylkestinget i de kommunene eller fylkeskommunene endringsforslaget gjelder, jf. § 8 annet ledd. I tillegg kan departementet på eget initiativ utrede spørsmål om grenseendring eller grensefastsetting, jf. lovens § 8 tredje ledd. Selv om det ikke følger direkte av loven, vil dessuten Stortinget i kraft av sin alminnelige instruksjonsmyndighet kunne pålegge departementet å igangsette utredning om grenseendring i form av sammenslåing eller deling. Dette er uttrykkelig forutsatt i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) kapittel 5.2.4.

Etter loven § 9 er det departementet som avgjør om det skal settes i gang utredning på grunnlag av initiativ etter § 8, og i tilfelle i hvilket omfang.

<sup>9</sup> European Charter of Local Self-Government overlater til den enkelte stat å utforme det lokale selvstyret. Konvensjonen forutsetter dog at vesentlige endringer i den lokale styringsstruktur skal gjennomføres i samråd med de lokale myndigheter, jf. artikkel 5 om det tilsvarende spørsmålet for grenseendringer.





Loven har for øvrig nærmere regler om saksforberedelse, medvirkning, gjennomføring og konsekvenser av en eventuell grenseendring. Dette skal vi i nødvendig utstrekning komme tilbake til nedenfor.

### 3.5 Omorganisering - Konsekvenser for fylkeskommunale kraftrettigheter

#### 3.5.1 Ulike regler for grensejustering og deling - og sammenslåing

Ved en omorganisering av dagens fylkeskommuner, oppstår spørsmålet om hvilke konsekvenser omorganiseringen vil få for den enkelte fylkeskommunes eiendeler og rettigheter. Vil disse eiendelene og rettighetene uten videre følge med inn i den nye regionale enheten, eller foreligger det noen særretter eller former for fortrinnsretter som innebærer at vedkommende kommune eller distrikt som verdiene eller rettighetene skriver seg fra, har krav på disse?

En regionreform kan som nevnt skje med hjemmel i inndelingsloven eller gjennom en særlov. Inndelingsloven har gitt regler for fordeling og økonomisk oppgjør ved *grensejustering og deling*, jf. lovens kapittel V, men ikke ved *sammenslåinger*. Spørsmålet vil dermed oppstå på ulikt vis avhengig av om det foretas en deling av fylkeskommunen, grensejustering eller sammenslåing. I en fremtidig regionreform kan man ikke se bort fra at alle tre alternativ kan komme til anvendelse for å få på plass egnede regioner.

Ved *grensejustering og deling*, skal et økonomisk oppgjør fortrinnsvis skje ved avtale, men der det oppstår uenighet, skal det økonomiske oppgjøret fastsettes ved skjønn.<sup>10</sup> Ved grensejusteringer følger det at retten til veger, gater, bruer, offentlige plasser og annen forvaltningseiendom som fullt ut eller i svært stor grad tjener vedkommende område, skal følge med dette området, mens øvrig eiendom kan fordeles mellom fylkeskommunene, eller pålegges å brukes i fellesskap, dersom dette er formålstjenlig.<sup>11</sup> For deling av fylkeskommuner er utgangspunktet for veger mv. det samme, men her skal også eiendom og plikter fordeles til de fylkeskommuner som områdene blir lagt til.<sup>12</sup> Det følger av loven at fordelingen skal skje på grunnlag av et forholdstall som blir regnet ut etter skatteinntektene i de siste fem årene i hvert av områdene, med mindre skjønnsmennda av særlige grunner fastsetter noe annet. Fast eiendom skal normalt bli lagt til den fylkeskommunen som må regnes som mest rettkommen til den ut fra folketallet og innbyggerne sine behov, og plasseringen av eiendommen.<sup>13</sup> I forbindelse med en lovendring i 2013 ble det i forarbeidene tatt opp et forslag om å regulere fordeling av kraftrettigheter ved grensejustering og deling av kommuner, men forslaget ble forkastet etter høringsrunden av hensyn til partenes avtalefrihet.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Inndelingsloven § 18.

<sup>11</sup> Inndelingsloven § 19.

<sup>12</sup> Inndelingsloven § 20.

<sup>13</sup> Inndelingsloven § 20 andre ledd nr. 1.

<sup>14</sup> Prop. 109 L (2012-2013) Endringer i inndelingslova kapittel 3.



I forarbeidene til loven synes det ikke å ha vært vurdert som aktuelt å gi nærmere regler om økonomisk oppgjør ved *sammenslåinger* mellom kommuner og fylkeskommuner, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) hvor det i kapittel 9.1 kort fastslås følgende:

*«Økonomisk oppgjør mellom kommunar kan vere aktuelt ved grensejustering og deling. Ved samanslåing trengst det ikkje reglar om økonomisk oppgjør.»* (Vår understrekning).

Ved *sammenslåinger* etter inndelingslova er dermed utgangspunktet at den nye enheten *overtar alle rettigheter og plikter* til de kommuner/fylkeskommuner som inngår i sammenslutningen.

### 3.5.2 Særlige forhold når rettighetene er begrunnet i utnyttelse av naturressurser

Noen regel som innebærer at innbyggerne eller distriktet i en innlemmet fylkeskommune skal ha noen særrett eller fortrinn til de verdier som skriver seg fra vedkommende kommune eller fylkeskommune, har loven ikke, verken ved grensejusteringer, delinger eller sammenslåinger. Det kan likevel med tyngde argumenteres for at enkelte rettigheter, og da særlig konsesjonskraften, skal følge med det området hvor vassdraget ligger. For eierandeler i kraftselskap vil vurderingen være annerledes ettersom det her også er andre hensyn enn beliggenheten av naturressursene som gjør seg gjeldende.

### 3.5.3 Omstrukturering som følge av særlov

Selv om en eventuell omstrukturering av dagens fylkeskommuner skulle skje ved særlov, er det liten grunn til å anta at det vil bli lagt til grunn et annet utgangspunkt enn det som følger av inndelingslova.

Dette betyr at ved en eventuell omstrukturering av det regionale forvaltningsnivå i retning av færre og større regionale enheter, vil utgangspunkt være at den nye enheten overtar alle rettigheter og forpliktelser som tidligere lå til de fylkeskommuner som inngår i sammenslutningen. I de tilfeller hvor det foretas en deling eller grensejustering vil det måtte avgjøres konkret hvordan rettighetene skal fordeles.

## 4 KAN DET GJØRES TILTAK FOR Å SIKRE AT VERDIENE AV FYLKESKOMMUNENS KRAFTRETTIGHETER FORBLIR I DISTRIKTET?

### 4.1 Innledning

Konsekvensene av eventuelle endringer i det regionale forvaltningsnivået gjør det nødvendig å se nærmere på hva som *i forkant* av en slik endring kan gjøres av disposisjoner for å sikre at de verdier som dagens fylkeskommuner besitter forblir i distriktet, dersom det skulle anses ønskelig.

Det er her to hovedgrupper av tiltak som vil kunne være aktuelle:



- Den ene hovedgruppen er tiltak som består i å *binde verdiene* til distriktet ved å realisere aktiva som er mer eller mindre likvide, og investere de frigjorte midlene i infrastruktur eller andre stedbundne tiltak.
- Den andre hovedgruppen er tiltak som går ut på å *overføre* eierandeler og verdier fra fylkeskommunen til kommunene i fylket, slik at disse ikke blir overført til en fellespott i en eventuell ny regional enhet, men blir værende i det tidligere fylket og undergitt lokal forvaltning av kommunale organer. Det vil enten kunne skje ved direkte overføring til kommunene, eller ved at verdiene overføres til et interkommunalt selskap eller en annen form for sammenslutning som dannes for å overta den virksomhet som hittil har ligget i fylkeskommunen.

Hvor langt det er mulig – og hensiktsmessig – å foreta slike disposisjoner i forkant av en eventuell omstrukturering av fylkeskommunene, kan ikke besvares uten en konkret og grundig gjennomgang av de rettslige og økonomiske rammebetingelser som gjelder på de ulike delområder, noe som ligger utenfor rammene av denne utredningen. I det følgende vil vi begrense oss til å skissere opp alternative muligheter, og deretter nevnte enkelte begrensninger knyttet til disponeringen.

## 4.2 Eierandeler i kraftforetak

### 4.2.1 Innledning

Flere fylkeskommuner har kraftrettigheter i form av eierandeler i kraftselskaper. I dag har 11 fylkeskommuner eierandeler i kraftforetak i tillegg til Oslo kommune.<sup>15</sup> Omlag 6,65 TWh av en samlet middelproduksjon på 130 TWh ligger på fylkeskommunale hender.<sup>16</sup>

De fleste av foretakene med fylkeskommunale eierandeler er i dag organisert som *aksjeselskap*, som for eksempel Oppland Energi AS, Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk Holding AS (NTE), Troms Kraft AS, Akershus Energi AS eller Eidsiva Energi Holding AS. Kraftselskap organisert som aksjeselskap er underlagt aksjeloven på samme måte som andre aksjeselskap.<sup>17</sup> Eierandelene er aksjer, og fylkeskommunen er aksjonær. I et aksjeselskap er generalforsamlingen selskapets høyeste myndighet. Generalforsamlingen velger et styre som sammen med daglig leder utgjør selskapets ledelse. Aksjelovens utgangspunkt er at aksjene er fritt omsettelige, men at aksjonærene har forkjøpsrett. Det kan fastsettes avvikende regulering i selskapets vedtekter, eller mellom aksjonærene i aksjonæravtaler.

En alternativ eieform er *fylkeskommunale foretak* som regnes som en del av fylkeskommunen, og reguleres av kommuneloven.<sup>18</sup> Foretaket ledes av et styre og en daglig leder, hvor styret velges av fylkestinget. Det er i dag ingen energiselskap som er organisert som fylkeskommunalt foretak.

<sup>15</sup> Purehelp.no og oversikt fra Samarbeidende kraftfylker.

<sup>16</sup> [www.kraftfylka.no/om-oss/](http://www.kraftfylka.no/om-oss/)

<sup>17</sup> Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44

<sup>18</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 kapittel 11



Noen kraftforetak er også organisert som *interkommunale selskap*, hvor fylkeskommunene har eierandeler. Som eksempel vises til Ramfoss kraftlag hvor Buskerud fylkeskommune har en eierandel på 36 %. Denne selskapsformen reguleres av Lov om interkommunale selskaper.<sup>19</sup> I et interkommunalt selskap er alle deltakerne kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Det interkommunale selskapet er et eget rettssubjekt, jf. loven § 2. Representantskapet er øverste myndighet. Styret og daglig leder forestår ledelsen av selskapet.

Vi nevner også at *samvirkeforetak/andelslag* kan være aktuell som selskapsform. Samvirkeforetakene er regulert av samvirke-loven.<sup>20</sup> Med samvirkeforetak menes «*ei samanslutning som har til hovedformål å fremme dei økonomiske interessene til medlemmene gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte*». Loven avgrensar mot andre typer selskap, blant annet aksjeselskap. Samvirkeforetakenes kapital består av andelsinnskudd fra medlemmene og foretaket høyeste organ er årsmøtet.

#### **4.2.2 Hvordan kan eierskap i kraftselskap eller verdien av denne overføres til primærkommunene?**

En regionreform kan få ulike resultater. Det kan tenkes at to fylkeskommuner slås sammen, at det skjer en grensejustering eller at en fylkeskommune blir delt.

Hvis en fylkeskommune eier et eget kraftforetak, mens fylkeskommunen det er aktuelt å slå seg sammen med ikke har eget kraftforetak, og det i stedet er et kraftforetak eid av primærkommunene i fylket, slik som i Agder og i Sør-Trøndelag, kan det oppstå spørsmål om fordelingen av fylkeskommunens eierandeler i stedet bør fordeles på primærkommunene innenfor eksisterende fylkesgrense.

Det finnes i såfall flere måter å overføre eierandelene eller verdiene av disse til primærkommunene. Nedenfor har vi skissert ulike modeller. Alle modellene har fordeler og ulemper, og hvilken som skal velges må avgjøres konkret basert på kraftselskapets, fylkeskommunens og kommunenes behov. Ved vurderingen bør partene ta hensyn til at overføringen skal være robust for en eventuell omstøtelse senere, samtidig som den må være fleksibel for endringer i samfunnsforholdene.

##### a) Salg - Realisasjon

Ett alternativ er å *realisere eierandelene* til andre offentlige kraftverks(eiere) utenfor distriktet (*realisasjonsmodellen*), og benytte vederlaget til varig verdiskapning i distriktet som for eksempel grunnleggende infrastruktur i kommunene. Aksjer er i utgangspunktet omsettelige. Der hvor kraftselskapet er organisert som et fylkeskommunalt selskap, må selskapet omdannes og skilles ut av fylkeskommunen før eierandelene kan avhendes. Det

<sup>19</sup> Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

<sup>20</sup> Lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak.



samme vil i mange tilfeller også gjelde for interkommunale selskap, dersom den nye eieren *ikke* er en annen kommune eller fylkeskommune, eller et annet interkommunalt selskap.<sup>21</sup>

**b) Overføring av eierandeler til primærkommunene eller et nytt selskap**

Et annet alternativ er å *overføre eierandelene*, ved at aksjeposten overføres direkte til kommunene mot vederlag eller uten vederlag (*overføringsmodellen*).

En lignende løsning er å *stifte et nytt aksjeselskap* hvor fylkeskommunens overfører sin aksjepost. Dette kan for eksempel gjøres ved at det opprettes et holdingselskap «Holding AS» som eies av fylkeskommunen, og hvor fylkeskommunen overdrar sine aksjeandeler til kraftselskapet. Ved så å opprette et interkommunalt selskap, står fylkeskommunen fritt til å disponere over sine verdier i kraftselskapet ved salg av aksjer i Holding AS til kommunene i fylket. Et alternativ til salg er å gjennomføre en rettet emisjon mot kommunene.

En overdragelse av eierandelene til primærkommunene direkte eller via et Holding AS bør i tilfelle gjøres i god tid før en regionreform. Ellers risikerer fylkeskommunen at Stortinget bestemmer en annen fordeling av verdiene.

**c) Overføring til stiftelse**

Fra noen hold er det også tatt til orde for å overføre aksjene eller salgsverdien av disse til en stiftelse.<sup>22</sup> Stiftelser er selveiende rettssubjekt, og den som har opprettet stiftelsen har ingen råderett over de verdier som blir lagt til stiftelsen. Ved en slik organisering mister både fylkeskommunen og kommunene muligheten til senere å øve politisk innflytelse på hvordan verdiene disponeres. Det er etter vårt syn, en uønsket situasjon, og vi vil derfor fraråde denne modellen.

#### **4.2.3 Begrensninger i fylkeskommunens muligheter for overføring av verdier**

Det kan foreligge begrensninger i fylkeskommunens valgmuligheter, både av privatrettslig og offentligrettslig karakter.

Privatrettslige begrensninger kan fremgå av bestemmelser i vedtekter og aksjonæravtaler for aksjeselskapene. En slik begrensning kan typisk være at enhver aksjeoverdragelse skal godkjennes av styret. Det kan også være bestemmelser om forkjøpsrett som avviker fra aksjelovens forkjøpsrettsbestemmelser.

Offentligrettslige begrensninger vil følge av en rekke lover og regler – herunder eierbegrensningene i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, konkurranselovgivningen, forbudet mot statsstøtte og skattereglene. Det vil føre for vidt å

<sup>21</sup> Etter loven om interkommunale selskaper § 1 er det bare kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskap som kan være deltakere i et interkommunalt selskap.

<sup>22</sup> Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser.





gjennomgå de ulike regelverkene i denne utredningen, og vi vil nøye oss med å påpeke at et salg eller omorganisering av kraftselskap vil utløse en rekke offentligrettslige virkninger, som konsesjonsplikt, konkurranserettslige forhold, skatteplikt og dokumentavgift.

### 4.3 Fylkeskommunal medeiendomsrett

#### 4.3.1 Rettslig grunnlag og innhold

På slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet ble det reist spørsmål om fylkeskommunene skulle gis medeiendomsrett til statens kraftutbygginger. Fylkeskommunene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark fylkeskommuner ble senere gitt medeiendomsrett i statens kraftanlegg. Rammene for medeiendomsretten fremkommer av St. prp. nr. 157 (1981-82) og Innst. S. nr. 152 (1982-83). I St. prp. nr. 157 (1981-82) forklarer Olje- og energidepartementet på side 32 følgende om hva medeiendomsretten er:

*«... en rett til innenfor bestemte rammer å disponere en bestemt andel av et statlig kraftverks produksjon mot å dekke en tilsvarende del av kraftverkets kapitalbehov og årlige driftsutgifter»*

Den nærmere reguleringen er nedfelt i avtaler mellom den enkelte fylkeskommune og Statkraft, som forvalter av statens vannkraftressurser. Medeiendomsretten er organisert slik at fylkeskommunene er gitt en stedsevarig rett til å disponere en andel av produksjonen mot å dekke en tilsvarende del av kraftverkets kapitalbehov og årlige utgifter. Medeiendomsretten gir ingen styringsrett i kraftanlegget – staten har ansvaret for planlegging, bygging og drift av kraftverket, og disponerer kraftverkets øvrige produksjon. Medeiendomsretten gir heller ingen egentlig eiendomsrett til kraftanlegget som sådan, og heller ikke selskapsandeler i Statkraft, men er en rett til fysisk uttak av kraft. Formålet med medeiendomsretten var større sikkerhet for fylkets tilgang på elektrisk kraft, samt økonomiske fordeler etter hvert som anleggene nedbetales.<sup>23</sup>

Som følge av medeiendomsrettens utforming ble det ikke ansett nødvendig med ervervskonsesjon etter dagjeldende industrikonsesjonslov § 4. Fylkeskommunenes deltakelse skulle være av passiv karakter og derved falle utenfor det område som var regulert av industrikonsesjonsloven i henhold til lovens ordlyd og forarbeider.

Fylkeskommunene har disponert medeierskapene ulikt. Enkelte fylkeskommuner har lagt rettighetene til fylkeskommunale eller regionale kraftselskap, mens andre har inngått langsiktige leieavtaler for bortleie av kraftrettigheten for å finansiere medeiendomsretten. Det er blant annet som følge av en slik bortleie av medeiendomsretten at Stortinget ved lovendring i 1999 vedtok konsesjonsplikt på langsiktige disposisjonsretter.<sup>24</sup> Andre igjen har

<sup>23</sup> St. prp. nr. 157 (1981-82) side 3.

<sup>24</sup> Etter lovendring i 2008 er muligheten til å gi konsesjon til langsiktige disposisjonsretter og bruksretter tatt bort. I stedet kan kraftanlegget leies ut for 15 år av gangen, jf. industrikonsesjonsloven § 5 annet ledd. Imidlertid er det bare eier av kraftanlegg som kan inngå avtale om utleie.



avtalt at rettighetene skal utbetales i form av utbytte fra kraftanleggene, og én fylkeskommune har solgt medeiendomsretten tilbake til Statkraft i forbindelse med Statkrafts oppkjøp av vedkommende fylkeskommunes elektrisitetsverk.

#### 4.3.2 Ulike modeller for overføring av verdiene til primærkommunene

Også fylkeskommunal medeiendomsrett kan tenkes overført til primærkommunene på ulike måter. Hvilket alternativ som er aktuelt må blant annet vurderes på grunnlag av hvordan fylkeskommunen alt har disponert over rettigheten.

Ved å *realisere kraftrettigheten* til aktører utenfor distriktet, vil fylkeskommunen stå fritt til å disponere over gevinsten den får ved realisasjon av medeiendomsretten. Gevinsten kan brukes til investeringer i primærkommuner direkte, eller fordeles til kommunene på et annet vis.

En annen måte å sikre at verdiene forblir i distriktet, er å *overføre medeiendomsretten* til primærkommunene med eller uten vederlag. En slik modell sikrer at verdien av kraftressursene vil forbli i distriktet. En overføring til primærkommunene i fylket vil være i tråd med formålet med medeiendomsretten, nemlig å sikre tilstrekkelig krafttilgang i fylket og gi fylket en økonomisk fordel.

Som for eierandeler i kraftforetak, kan det være aktuelt å *stifte et nytt aksjeselskap* som fylkeskommunen overfører sin medeiendomsrett til. Andre selskapsformer enn aksjeselskapet kan være aktuelt for overføring av fylkeskommunens eierandeler. Den mest nærliggende er det interkommunale selskap. Deretter kan eierandelene i selskapet overføres til kommunene.

#### 4.3.3 Begrensninger i fylkeskommunens disposisjonsrett

Eventuelle privatrettslige begrensninger i fylkeskommunens handlefrihet kan følge av tidligere disposisjoner og avtaler. I tilfelle hvor fylkeskommunen allerede har disponert over medeiendomsretten ved utleie av disposisjonsretten, oppstår det et spørsmål om fylkeskommunen kan disponere over medeiendomsretten før avtalen er utløpt. Det samme kan gjelde andre fylkeskommuners disponering. I tillegg kan det ligge begrensninger i avtaleverket mellom fylkeskommunen og Statkraft.

Offentligrettslige begrensninger vil i første rekke følge av konsesjonslovgivningen. Medeiendomsretten er ikke rettslig regulert, men er en avtalerettslig disposisjonsrett til en andel av kraftproduksjonen i vannkraftanlegget. Rammene for medeiendomsretten er lagt ved Stortingets vedtak i 1983, men det er her ikke sagt noe om selve rettigheten kunne overdras. Flere fylkeskommuner har overdratt sine rettigheter og dette har blitt akseptert av Stortinget. Medeiendomsretten som sådan er altså ikke til hinder for overdragelse.

Etter endringen av industrikonsesjonsloven i 2008 er muligheten for å stifte nye bruksretter i utbygde vassdrag fjernet. Det innebærer at det ikke lenger er mulig å leie bort disposisjonsretten til kraftanlegget på en tidsbegrenset kontrakt. En tidsbegrenset overdragelse er det derimot anledning til, jf. industrikonsesjonsloven § 4 tredje ledd, men i



slike tilfeller stilles det krav til at overtakende rettssubjekt skal oppfylle vilkårene for offentlig eierskap, jf. lovens § 2 første ledd.

I tillegg vil EØS-avtalen artikkel 61 om statsstøtte komme inn som en begrensning. Denne bestemmelsen oppstiller et forbud mot at offentlige midler skal brukes til å støtte enkelte virksomheter og dermed vri konkurransen i favør av støttemottakerne. Vi legger til grunn at overføring av verdier fra et forvaltningsnivå til et annet ikke vil være i strid med statsstøtteforbudet. Ved overføring av rettighetene til et aksjeselskap kan forbudet mot statsstøtte gjøre seg gjeldende, ettersom et slikt selskap vil være i konkurranse med private foretak.

Foruten disse begrensninger vil en overføring av medeiendomsretten ha skatte og avgiftsmessige konsekvenser.

#### 4.4 Fylkeskommunal konsesjonskraft

##### 4.4.1 Rettslig grunnlag og innhold

I alle ervervs- og reguleringskonsesjoner etter 1909 er det satt vilkår om at konsesjonæren pålegges å avstå en andel av kraften som de aktuelle anlegg gir til de berørte kommuner eller fylkeskommuner. Plikten til å avstå konsesjonskraft følger direkte av konsesjonslovene.<sup>25</sup>

Fylkeskommunenes rett til konsesjonskraft er subsidiær, slik at primærkommunene har førsteretten til å ta ut tildelt konsesjonskraft, men begrenset til kommunens forbruk til alminnelig elektrisitetsforsyning.<sup>26</sup> Overskytende kraft som konsesjonæren er pliktig til å avgi, kan tas ut av fylkeskommunen. Samlet disponerer fylkeskommunene over omlag 2,4 TWh konsesjonskraft av et samlet volum på 8,7 TWh.<sup>27</sup> Fordelingen av konsesjonskraft til fylkeskommunen er midlertidig, fordi primærkommunen kan øke sitt uttak etterhvert som forbruket til alminnelig forsyning stiger.

Verken kommunene eller fylkeskommunene får kraften vederlagsfritt. Kommunen og fylkeskommunen må betale *selvkost*, dvs hva det koster å produsere kraften. Kraft som tas ut fra konsesjoner meddelt før 10. april 1959 tas ut til *individuell selvkost*, det vil si selvkosten ved det aktuelle kraftverket, mens kraft fra konsesjoner meddelt etter 10. april 1959 tas ut til «*OED-prisen*», som er en gjennomsnittlig selvkost ved et representativt antall kraftverk. OED-prisen fastsettes hvert år av Olje- og energidepartementet.

Konsesjonskraft kan omsettes fritt i markedet. Fordi prisen fylkeskommunen betaler for kraften vanligvis vil være lavere enn markedsprisen for kraft, kan fylkeskommunen få gode inntekter ved å selge kraften i markedet. Salg kan skje gjennom kraftbørsen eller ved bilaterale kontrakter på kort eller lang sikt.

<sup>25</sup> Vassdragsreguleringsloven § 12 post 15 og industrikonsesjonsloven § 2 post 12, jf. § 5 post 3.

<sup>26</sup> Se lovbestemmelsenes første ledd andre punktum.

<sup>27</sup> [www.kraftfylka.no/om-oss/](http://www.kraftfylka.no/om-oss/) og NVEs fylkesoversikt over tildelt konsesjonskraftmengde, 4. desember 2014.



Inntekten for kraftsalget er frie inntekter for fylkeskommunen. Det innebærer at fylkeskommunen kan bruke inntektene slik den ønsker (så fremt det er i samsvar med budsjettvedtaket).

#### **4.4.2 Ulike modeller for overføring av verdiene til primærkommunene**

Det kan reises spørsmål om fylkeskommunen står fritt i å overdra eller leie ut konsesjonskraftrettighetene. Som påpekt nedenfor antar vi at en overdragelse til den primære rettighetshaver, kommunen, uansett ikke vil være i strid med loven. En slik overdragelse vil trolig også kunne gjennomføres skattefritt både for fylkeskommunen og primærkommunene.

Det kan tenkes ulike måter å overdra rettighetene til primærkommunene på. *For det første* kan fylkeskommunen velge å *selge kraften* til primærkommunen (med eller uten vederlag). Hvis prisen er tilsvarende den til enhver tid gjeldende pris på konsesjonskraften, vil kommunene kunne disponere over fylkeskommunens konsesjonskraft på samme måte som sin egen. Salget vil måtte være regulert i en avtale mellom fylkeskommunen og kommunen, og for å sikre at rettighetene tilfaller distriktet for fremtiden, bør kontrakten være evigvarende.

*For det andre* kan fylkeskommunen *leie bort konsesjonskraftrettighetene* til primærkommunene. Også dette må gjøres gjennom en avtale som sikrer at primærkommunene beholder rettighetene også etter en regionreform. En slik avtale vil være mindre robust enn en salgavtale.

*For det tredje* kan fylkeskommunen avstå fra å ta ut konsesjonskraft. En slik ordning sikrer imidlertid ikke at kommunene får kraften, ettersom kommunenes uttak etter loven er begrenset til kommunens behov til alminnelig elektrisitetsforsyning. En avståelse må i tilfelle skje uttrykkelig med vilkår om at kraften skal overlates vederlagsfritt til kommunene. En slik ordning vil kunne innebære usikkerhetsmomenter overfor konsesjonær.

Vi har registrert at enkelte utredninger anbefaler at fylkeskommunens konsesjonskraftrettigheter legges inn i det fylkeskommunale kraftforetaket, der fylkeskommunen har eget eller deleid kraftforetak. Skattemessig er en slik løsning som innebærer en overdragelse av rettighetene mindre heldig, ettersom inntektene fra salget av konsesjonskraften vil bli gjenstand for beskatning på selskapets hånd. Dette i motsetning til fylkeskommunenes inntekter ved salg av konsesjonskraft som er fritatt fra beskatning etter gjeldende skattelovgivning.

#### **4.4.3 Begrensninger i fylkeskommunens disposisjonsrett**

For konsesjonskraftrettighetenes del vil privatrettslige begrensninger kunne være at det allerede foreligger avtaler som binder fylkeskommunen i forhold til fremtidig disponering av rettighetene.



Når det gjelder offentligrettslige begrensninger, vil dette i første rekke følge av hjemmelsgrunnlaget for konsesjonskraften og EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte.

Hjemmelsgrunnlaget for fylkeskommunens rett til konsesjonskraft følger av vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, samt de meddelte konsesjonene. Hvordan fylkeskommunen skal disponere over konsesjonskraften er ikke nærmere regulert, og fylkeskommunen må i utgangspunktet stå fritt til å disponere over sine konsesjonskraftrettigheter.

Når det gjelder *utleie* av konsesjonskraftrettene mot et engangsvederlag er neppe konsesjonsregelverket til hinder for det. I den senere tid er det inngått flere utleieavtaler over lengre tidsrom, uten at Olje- og energidepartementet har hatt innvendinger mot disse. Det er forøvrig ingen hensyn som tilsier at fylkeskommunens løpende omsetning av kraften skal stille seg annerledes enn en langsiktig omsetningsavtale.

Annerledes vil vurderingen være dersom fylkeskommunen overdrar selve rettigheten til konsesjonskraft. Det kan for det første stilles spørsmål om lovteksten og konsesjonen er til hinder for en slik løsning, ettersom retten uttrykkelig tilkommer kommunen og fylkeskommunen. For det andre tilsier sentrale hensyn bak reglene, som at konsesjonskraften er en rettighet til distriktet som avstår naturressurser til en andel av den verdiskapningen som skjer ved bruk av disse naturressursene, at ingen andre enn fylkeskommunen (kommunen) kan inneha *selve rettigheten*. Ved en overdragelse av fylkeskommunens konsesjonskraftrettighet til primærkommunen gjør ikke disse (mot)hensynene seg gjeldende.

Fylkeskommunens disponering vil også være begrenset av *EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte*, jf. EØS-avtalen artikkel 61. Men som for fylkeskommunal medeiendomsrett vil forbudet mot offentlig støtte ikke være hinder for å overdra konsesjonskraften til en kommune som er et annet offentlig organ. Kommunen må på sin side sikre at kraften omsettes i kraftmarkedet til markedspris.

Når det gjelder skatterettslige konsekvenser, følger det av skatteloven § 2-5 at:

*«Fylkeskommunen har plikt til å svare skatt av*

*a. Inntekt knyttet til produksjon, omsetning, overføring eller distribusjon av vannkraft, utover omsetning av **konsesjonskraft** (...)*»

Som det fremgår, er fylkeskommunens omsetning av konsesjonskraft skattefri. Med «*omsetning*» forstås i utgangspunktet den tradisjonelle løpende omsetningen av kraft. Trolig vil også det forhold at fylkeskommunen, mot et eventuelt engangsbeløp, disponerer over konsesjonskraftrettighetene i form av et salg av selve retten til å motta konsesjonskraft for all fremtid el. lignende, være omfattet av skattefriheten.





#### 4.5 Andre kraftrettigheter

Etter industrikonsesjonsloven § 2 nr. 13 har også fylkeskommunene rett til *konsesjonsavgifter*, men etter praksis tildeles konsesjonsavgifter kun til primærkommunene og til staten.

Videre er det mulig fylkeskommuner på linje med enkelte kommuner har rett til såkalt *avtalekraft, erstatningskraft eller andre kraftrettigheter* – eksempelvis i tilfeller hvor utbygger og fylkeskommuner har inngått avtale om kraftuttak fra en utbygging. Vi kjenner ikke til konkrete tilfeller her.

Dersom enkelte fylkeskommuner skulle ha kraftrelaterte rettigheter som ikke er nevnt her og som fylkeskommunen vurderer å overføre til primærkommunene, bør det gjøres en konkret vurdering av om det faktisk og rettslig er anledning til å overføre verdiene til primærkommunene.

## 5 LEGITIMITETEN AV Å GJENNOMFØRE TILTAK FOR Å SIKRE «DISTRIKTENES EIERSKAP»

### 5.1 Innledning

I kapittel 4 er det redegjort for hvilke tiltak som kan tenkes iverksatt for å sikre at verdiene av fylkeskommunenes kraftrettigheter blir værende i de berørte distrikter. Her behandles spørsmålet hvorvidt kraftrettighetene kan og bør overføres til kommunene. De fylkeskommunale kraftrettighetene er verdier som i all hovedsak er skapt gjennom utnyttelse av de naturressurser som finnes i vedkommende distrikt, og som det derfor – i alle fall politisk – kan argumenteres for at tilhører distriktet.

Når det gjelder fylkeskommunal medeiendomsrett i statlige kraftverk og fylkeskommunale konsesjonskraftrettigheter, er selve grunnlaget for rettighetene en målsetting om at deler av verdiskapningen skal bli igjen i de distrikter der vannkraftressursene finnes, mens de fylkeskommunale kraftverkene, som i stor grad er etablert gjennom sammenslutninger av kommunale e-verk, kan sies å være resultatet av distriktets egne utnyttelse av sine ressurser.

Dersom de kraftrettigheter som fylkeskommunene besitter skal overtas av en større regional enhet som ledd i en sammenslåingsprosess, kan det innebære at deler av den verdiskapning som distriktet enten selv har forestått gjennom utbygging av egne naturressurser, eller som gjennom politiske vedtak er forbeholdt det distriktet der vannkraftressursene finnes, føres ut av distriktet og overføres til andre distrikter uten tilsvarende geografiske forankring av naturressursene.

En slik konsekvens av en fylkeskommunal sammenslåing kan hevdes å harmonere dårlig med det som har vært det grunnleggende prinsipp innenfor norsk vannkraftlovgivning og kraftpolitikk de siste 100 årene, nemlig at verdiskapningen knyttet til utnyttelse av vannkraftressursene skal fordeles mellom utbygger og det distrikt hvor ressursene ligger.



Prinsippet som ligger til grunn for konsesjonskraftordningen ble også lagt til grunn i forbindelse med etableringen av ordningen med fylkeskommunal medeiendomsrett i statlige kraftutbygginger på begynnelsen av 1980-tallet. I St.prp. nr. 157 (1981-82) tales det på side 28 om «*distriktenes medeiendomsrett*», og på side 30 fremgår det at når fylkeskommunene ble tildelt medeiendomsrett, så skjedde det «*på vegne av distriktene*». I Innst. S. nr. 152 (1982-83) uttalte en samlet energi- og industrikomité følgende:

*«Komiteen legger vekt på at man balanserer på en riktig måte mellom hensynet til en hensiktsmessig nasjonal kraftforsyning og ønsket om at det skal gi varige fordeler og medinteresser i de fylker der vannkraftressursene er.»*

(Vår understrekning).

I forarbeidene til inndelingsloven fra 2001 er det ikke foretatt noen vurdering av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til kommunale og fylkeskommunale kraftrettigheter i forbindelse med fylkessammenslåinger. Det må på denne bakgrunn være fullt legitimt for fylkeskommunene å iverksette tiltak forut for en mulig regionreform for å sikre at verdiene av fylkeskommunens kraftrettigheter i størst mulig utstrekning *forblir* i de distrikter der vannkraftressursene ligger. Dette vil også være mest i tråd med de prinsipper og forutsetninger som frem til nå har ligget til grunn for utnyttelsen av disse ressursene.

## 5.2 Begrensninger i gjeldende lover

De tiltak som eventuelt gjennomføres, må selvsagt ligge innenfor rammen av kommunelovens alminnelige regler. En eventuell overføring av fylkeskommunenes kraftrettigheter vil også kunne utløse krav om konsesjon og andre offentlige tillatelser, samt skattemessige og avgiftsmessige konsekvenser.

Vi vil i det følgende drøfte om det gjelder noen *særlige begrensninger* i fylkeskommunens adgang til å foreta rettslige disposisjoner *i forkant av* en eventuell omstrukturering, og i hvilken utstrekning lovgiver eventuelt kan innføre slike begrensninger i tilknytning til et vedtak om omorganisering.

Forsøk på å binde verdier i distriktet ved investeringer i infrastruktur og andre stedbundne tiltak er kjent fra tidligere kommunesammenslåinger, og er tatt opp som en utfordring i NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Det vises til utredningen side 355, hvor det heter:

*«Erfaringene fra tidligere endringer i inndelingen viser at de «gamle» kommunene i tilfeller av sammenslutning, ofte bruker perioden mellom vedtak om sammenslutning og selve sammenslutningen til å gjøre økonomiske disposisjoner som reduserer handlefriheten til den nye enheten. Motivet vil ofte være å sikre at midlene blir brukt i egen del av den nye kommunen. Det dreier seg f.eks. om investeringer i det som blir den «gamle» kommunen. Hvis investeringene er basert på lånefinansiering eller bruk av det meste av kommunens oppsparte midler, og fører til varig økte driftsutgifter, vil det binde opp den nye kommunen gjennom ressursene som må settes av til betjening av lånet og til driftsutgifter.*



*Erfaringene tilsier etter utvalgets oppfatning at staten av den grunn bør delta sterkere i den lokale prosessen for å motvirke slike uheldige tilpasninger til vedtak om endringer i inndelingen. I forbindelse med sammenslutningene fra og med 1992, har staten gjennom fylkesmannen skjerpet tilsynet med de aktuelle kommunenes økonomiske disposisjoner. Etter disse sammenslutningene er det imidlertid lagt frem forslag til ny kommunelov som vil svekke grunnlaget for statlig kontroll av denne typen. Dersom forslaget på dette punkt blir gjeldende lov, vil staten få svekket mulighet for å motvirke uheldige økonomiske disposisjoner, selv om godkjenningsmyndigheten for lån og garantivedtak opprettholdes.*

*Ettersom erfaringene så tydelig viser at det er behov for statlig styring i en sammenslutningsprosess, vil utvalget anbefale at staten sikrer seg et klart hjemmelsgrunnlag som gir mulighet for kontroll med og godkjenning av kommunenes økonomiske disposisjoner i forbindelse med sammenslutninger. Utvalgets oppfatning er at kommuneinndelingsloven vil kunne være det stedet som er best egnet for en slik hjemmel.»*

I henhold til § 28 i inndelingsloven fra 2001 skal departementet føre kontroll med lovligheten av budsjettvedtakene i kommuner og fylkeskommuner «*når utgreiing om samanslåing er sett i gang*».

Bestemmelsen er i forarbeidene begrunnet slik i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) side 84:

*«Kommunelova er endra med verknad frå 1. januar 2001, og kontroll med kommunebudsjetta skal berre skje på særlege vilkår. Ein er såleis ikkje sikra at årsbudsjetta til kommunar eller fylkeskommunar som er i ein samanslåingsprosess, blir kontrollerte gjennom kommunelova. Erfaringar viser at særleg investeringar har ein tendens til å auke sterkt før iverksetjing av vedtak om samanslåing. Ved statleg kontroll i tida før ei samanslåing kan ein mellom anna unngå at handlingsfridomen til den nye kommunen blir svekka av overinvesteringar i samanslåingskommunane før iverksetjinga. Når utgreiing om samanslåing er sett i gang, kan vere eit skjønnsmessig kriterium, og må vurderast frå høve til høve.»*

Bestemmelsen i inndelingsloven § 28 hjemler kontroll med lovligheten av fylkeskommunens budsjettvedtak i tiden etter at utredning om sammenslåing er igangsatt, uavhengig av om vilkårene for slik kontroll er til stede etter kommuneloven § 60, men innebærer for øvrig ikke noe krav om generell statlig godkjenning av de disposisjoner som kommunene eller fylkeskommunenes foretar.

Ut over inndelingslova § 28, foreligger det per i dag ingen særhjemmel for statlige myndigheter å begrense kommunenes økonomiske handlefrihet i forbindelse med en sammenslåingsprosess.

### **5.3 Lovgivers adgang til å gripe inn mot fremtidige tiltak**

Det som er fremholdt i avsnitt 5.2 ovenfor, gjelder situasjonen etter gjeldende regelverk.



Dersom det vedtas en egen lovbestemmelse om omstrukturering av det regionale forvaltningsnivået, vil det samtidig kunne vedtas regler som begrenser fylkeskommunenes privatrettslige kompetanse og handlefrihet i tiden frem til omstruktureringen er gjennomført. Også om det legges opp til at omorganiseringen skal skje med hjemmel i inndelingslova, vil slike regler kunne etableres gjennom et separat lovvedtak.

Så lenge det kun er tale om å regulere *fremtidige* disposisjoner fra fylkeskommunens side, står lovgiver i prinsippet fritt til å vedta de begrensninger som ut fra en politisk vurdering måtte fremstå som påkrevd eller ønskelige. Dette betyr at i den utstrekning det er aktuelt å gjennomføre tiltak for å sikre at verdien av fylkeskommunens kraftrettigheter forblir i distriktet, er det viktig at disse tiltakene gjennomføres *før* det eventuelt blir nedlagt noe forbud mot dette fra lovgivers side.

#### **5.4 Lovgivers adgang til å gripe inn mot gjennomførte tiltak**

Er tiltak allerede gjennomført, vil en eventuell inngripen fra statens side måtte bestå i en *omgjøring* av tiltakene. En slik omgjøring vil ikke bare representere en inngripen i forhold til fylkeskommunen, men også i forhold til de øvrige rettssubjekter som eventuelt har ervervet rettigheter gjennom de aktuelle tiltakene.

Dersom fylkeskommunale eiendeler er overført til andre, vil en tvungen omgjøring der eiendelene enten kreves tilbakeført til fylkeskommunen eller overført til staten eller til den nye regionale enheten, måtte betraktes som et ekspropriasjonsinngrep i forhold til det rettssubjekt som opprinnelig har fått eiendelene overført til seg. Staten vil alltid ha det i sin makt å gjennomføre en slik tvungen overføring, men i utgangspunktet vil dette betinge full erstatning etter Grunnloven § 105. En lov som griper inn i allerede gjennomførte disposisjoner uten at det ytes full erstatning til rettighetshaver, vil også kunne komme i konflikt med bestemmelsen i Grunnloven § 97.

Det er uten videre på det rene at *private rettssubjekter* gjennom de nevnte grunnlovsbestemmelser er beskyttet mot at det vedtas en ny lov som pålegger dem å gi fra seg rettigheter som de på lovlig måte har ervervet fra fylkeskommunen. Tenker man seg f. eks. at fylkeskommunene selger sine eierandeler i fylkeskommunale kraftverk til private aktører for å bruke salgssummen til å investere i stedbundne tiltak, vil ikke staten ved ny lov kunne pålegge kjøperne å overføre eierandelene til staten eller til en ny regional enhet uten at det skjer mot full erstatning etter Grunnloven § 105. Staten vil heller ikke – uten erstatning – kunne gripe inn og omgjøre de avtaler som fylkeskommunen måtte ha inngått med private entreprenører om gjennomføring av konkrete utbyggingstiltak o.l.

Dersom fylkeskommunens kraftrettigheter overføres til *kommunene*, er spørsmålet ikke like opplagt, idet det er uklart hvor langt kommunene (og fylkeskommunene) kan påberope seg beskyttelse etter Grunnloven §§ 97 og 105. For dette spørsmålet er det ikke tilstrekkelig å konstatere at kommunene og fylkeskommunene i dag er likestilt med private rettssubjekter for så vidt gjelder adgangen til å kreve erstatning ved ekspropriasjon, se eksempelvis Rt. 1999 side 138 (Østmarka naturreservat). At kommunene i dag kan kreve erstatning ved ekspropriasjon på lik linje med private, er et utslag av *gjeldende* lovgiving. Det som er spørsmålet, er imidlertid om staten uten hinder av Grunnloven kan *endre* gjeldende



lovgivning, enten generelt eller på særlige avgrensede områder, slik at kommunen kan pålegges å overføre sine eiendeler til staten eller andre uten at det ytes erstatning.

Det foreligger ingen avklarende rettspraksis om dette spørsmålet. I den juridiske teori synes det å være enighet om at kommunene og fylkeskommunene ikke nyter *samme* beskyttelse etter Grunnloven §§ 97 og 105 som private rettssubjekter. Noen entydig oppfatning om – og i tilfelle hvor langt – disse bestemmelsene overhode kan påberopes av kommuner og fylkeskommuner til vern mot statlig lovgivning, er det imidlertid vanskelig å finne.

I forbindelse med sykehusreformen inntok staten det standpunkt at en overføring av formuesposisjoner som ledd i at en offentlig oppgave ved lov pålegges et annet forvaltningsnivå, i alle fall kan gjennomføres uten erstatning etter Grunnloven § 105.

Kommunenes grunnlovsvern er også drøftet av Justisdepartementets lovavdeling i en uttalelse av 16. oktober 2002 vedrørende adgangen til å innføre hjemfallsrett for offentlig eide verk. Justisdepartementet antar her at kommunene i utgangspunktet har et visst vern etter Grunnloven §§ 97 og 105, uten at den går nærmere inn på hvor langt dette vernet rekker. I uttalelsen oppsummeres rettstilstanden på følgende måte:

*«Selv om utgangspunktet etter Lovavdelingens oppfatning er at kommunene er vernet av Grunnloven § 105, taler det samlede rettskildematerialet som er gjennomgått foran, også for at kommunene nyter et mer begrenset vern etter Grunnloven § 105 enn private rettssubjekter. Det er klart at kommunene, i mangel av grunnlovfesting av prinsippet om kommunalt selvstyre, kan legges ned og deres eiendom overføres til staten uten at dette utløser rett til erstatning for noen. Heller ikke Grunnloven § 97 kan være til hinder for dette. Videre gir praksis etter Lovavdelingens syn dekning for at staten i forbindelse med overtakelse av en kommunal oppgave kan overta eiendommer som har vært knyttet til utførelsen av denne oppgaven, uten hensyn til om en kommune i det enkelte tilfellet lider et økonomisk tap som følge av dette. Det synes også å være etablert en fast praksis for at kommunene ikke har krav mot hverandre i forbindelse med endring av kommunale inndelingsgrenser.»*

*Det er ikke i den foreliggende saken nødvendig å ta stilling til hvor langt mulige unntak fra utgangspunktet i Grunnloven § 105 rekker i forhold til kommunene, enten etter mer generelle kriterier eller i ulike spesielle tilfeller. Det som må avgjøres i denne saken, er om det er grunnlag for et unntak spesielt når det gjelder hjemfallsrett for de kommunale kraftverkene.»*

I sin uttalelse legger lovavdelingen blant annet vekt på at det kommunale selvstyret – som kunne vært et argument for at kommunene måtte ha tilsvarende vern som private rettssubjekter – ikke er grunnlovsfestet og heller ikke en del av vår uskrevne forfatning:

*«Den nære forbindelsen som består mellom kommune og stat må veies mot hensynet til det kommunale selvstyret når kommunenes vern etter Grunnloven § 105 skal vurderes. Prinsippet om kommunalt selvstyre skiller kommunene fra andre rettssubjekter opprettet av staten. Det er imidlertid ikke kommet til uttrykk i Grunnloven, og regnes heller ikke som en del av den uskrevne statsforfatningen.»*





*Grunnlovfesting av det kommunale selvstyret ble senest avvist av Stortinget i 1999, jf. særlig Innst. S. nr. 120 (1998-99). Prinsippet om kommunalt selvstyre er etter Lovavdelingens syn ikke noe avgjørende argument til fordel for at kommunene er vernet etter Grunnloven § 105.»<sup>28</sup>*

Lovavdelingen kommer i denne forbindelse ikke inn på Norges forpliktelser etter European Charter of Local Self-Government, hvor det klart fremgår at Norge er *folkerettslig* forpliktet til å opprettholde et system med lokalt selvstyre. I konvensjonen artikkel 2 heter det at «*The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution*». I artikkel 11 heter det videre at «*Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation*».

En lov hvorved kommunene fratras den beskyttelse som andre rettssubjekter har etter Grunnloven §§ 97 og 105, uten at dette har sammenheng med omfordeling av offentlige oppgaver, jf. «*sykehusreform-prinsippet*», eller andre særlige forhold, vil lett kunne bli ansett om stridende mot de prinsipper som den europeiske selvstyrekonvensjonen bygger på. Selv om konvensjonen som sådan ikke har direkte betydning for vernet etter Grunnloven §§ 97 og 105, må det antas at staten vil vike tilbake fra å vedta en lov som vil kunne komme i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser.

Vår konklusjon er på denne bakgrunn at lovgiver, uavhengig av det formelle vern som kommunene måtte ha etter Grunnloven §§ 97 og 105, neppe vil gripe inn mot disposisjoner som allerede er gjennomført.

Dette reiser et nytt spørsmål; nemlig *når* en disposisjon er gjennomført på en slik måte at den – i alle fall i praksis – vil være beskyttet mot ny lovgivning. Vi har her alle avskygninger fra at det er inngått en intensjonsavtale om fremtidig overdragelse for det tilfelle at fylkeskommunen skulle bli nedlagt eller innlemmet i en større regional enhet, til at overdragelsen fullt ut er gjennomført – både formelt og reelt.

Generelt gjelder at en *gjennomført overdragelse* vil stå sterkere enn en disposisjon som bare innebærer en *avtale om overdragelse i fremtiden*. Selv om også en avtale i seg selv skaper rettigheter som vil kunne være beskyttet mot inngrep etter Grunnloven §§ 97 og 105, antar vi at det i alle fall i forhold til kommunene vil være lettere for staten å gripe inn mot avtaler som ennå ikke er oppfylt, enn mot overdragelser som allerede er gjennomført. Dette gjelder særlig dersom avtalene direkte er betinget av at en regionreform gjennomføres. Det samme må gjelde der fylkeskommunen betinger seg visse rettigheter, f.eks. retten til utbytte eller retten til bestemmende innflytelse over selskapet, fram til regionreformen er gjennomført.

Som en oppsummering kan man etter dette fastslå at jo lenger man går i retning av å gjennomføre en full og reell overdragelse her og nå, jo sterkere vil overdragelsen stå seg mot

<sup>28</sup> Grunnlovsfesting av det lokale selvstyret har blitt behandlet og avvist i 1998, 1999, i 2003, 2007 og 2012. Nytt forslag ble fremmet i 2012 (dok 12:5 (2011-2012)) av Per-Willy Amundsen (FrP), Bent Høie (H), Trond Helland (H), Geir Jørgen Bekkevold (KrF) og Trine Schei Grande (V). Saken er til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen.



fremtidig lovgivning. Og motsatt; jo lenger man går i retning av å holde tilbake rettigheter på fylkeskommunens hånd, jo større vil risikoen være for at den «endelige overdragelsen» som forutsettes gjennomført når fylkeskommunene nedlegges, vil kunne bli forpurret av fremtidig lovgivning.

## 6 FORDELING AV VERDIENE

### 6.1 Fordeling mellom kommunene i distriktet – forutsetning for drøftelsen

Fylkeskommunens kraftrettigheter har sitt opphav i at noen distrikter i fylket har avstått sine naturressurser til fordel for kraftutbygging. Dersom fylkeskommunen beslutter å overføre disse verdiene til kommunene, bør det som utgangspunkt ved fordelingen gjelde et prinsipp om at det tas hensyn til de distrikter/kommuner der naturressursene er tatt i bruk.

I det følgende har vi først redegjort for de enkelte kriterier som kan brukes ved en fordeling av naturressursene, før vi ser nærmere på hvordan fordelingen mellom de ulike kriterier kan skje.

### 6.2 Fordelingskriterier

Vi har tatt utgangspunkt i tre hovedkriterier som vil kunne legges til grunn ved en fordeling av fylkeskommunens kraftrettigheter; folketall, areal og vannkraftressurser.

Det er viktig å slå fast som et utgangspunkt, at *folketall* må ha betydning ved en eventuell fordeling av verdier. Fylkeskommunen er først og fremst en representant for samtlige innbyggere i fylket, og derfor bør verdiene komme hele befolkningen til gode.

Folketall alene kan likevel ikke være avgjørende for fordeling av verdiene. Det må også tas hensyn til de kommuner som har avstått vannkraftressursene. Utbygging av vannkraftverk har i mange tilfeller medført betydelig ulemper, både som følge av store inngrep i naturen og fordi utbyggingen ofte har skjedd på bekostning av andre alternative næringer. Disse hensyn tilsier at vertskommunene blir tilkjent en ytterlig andel av fylkeskommunens verdier – uavhengig av vertskommunens folketall. En naturlig målestokk ved fordeling av verdier basert på vannkraftressurser vil kunne være kraftgrunnlag eller gjennomsnittlig produksjon i de ulike kraftanleggene.

### 6.3 Fordelingsnøkler

Det kan stilles spørsmål om hvordan man skal vekte fordelingskriteriene. Her kan det tenkes en rekke ulike varianter, fra en lik del per tildelingskriterium til at mesteparten fordeles etter ett enkeltkriterium. Begrunnelsen for den ene eller andre fordelingsnøkkelen kan variere fra fylke til fylke og være ulik avhengig av kraftrettighet.

Særlig for andeler i kraftselskap vil det kunne være andre hensyn som gjør seg gjeldende enn for de øvrige kraftrettigheter. Fylkeskommunenes eierandeler vil ofte være bygget opp både av investert økonomisk kapital, skaffet til veie av alle innbyggers innsats for eksempel ved



kraftprisen, og av investert naturkapital, ved bestemte distrikters avståelse av sine naturverdier.

Generelt bør etter vårt syn opphavet til de verdier som ønskes overført være førende for de fordelingsnøkler som legges til grunn.

## **7 VEIEN VIDERE**

Kartlegging av de enkelte fylkeskommuners kraftrettigheter og hvordan de best kan håndteres ved en regionreform, må nødvendigvis baseres på skreddersøm. De ulike fylkeskommunene har forskjellige rettigheter, opphavet til de verdier som ønskes overført vil være ulike og de enkelte fylkeskommuners forvaltning har også vært ulik.

Dersom kommunene ønsker utredet konsekvensene av en mulig regionreform for sitt fylke eller region, kan LVKs sekretariat kontaktes for bistand.