



Kommunereform og kraftinntekter

Delrapport I



KOMMUNEREFORM OG KRAFTINNTEKTER

DELUTREDNING I

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	2
2	INNHold OG VIDERE ARBEID	3
3	KOMMUNENES VEDTAK 2016 – TO HOVEDALTERNATIVER	3
4	HVORDAN KAN KOMMUNESAMMENSLÅING PÅVIRKE KOMMUNENES KRAFTINNTEKTER?	4
4.1	Innledning	4
4.2	Kraftordninger med hjemmel i lov	4
4.2.1	Innledning	4
4.2.2	Konsesjonsavgift	5
4.2.3	Konsesjonskraft	5
4.2.4	Eiendomsskatt	6
4.2.5	Naturressursskatt	8
4.2.6	Næringsfond	8
4.3	Kraftordninger med hjemmel i avtale	8
4.3.1	Rett til kraft i henhold til avtale	8
4.3.2	Utbyggingsavtaler	9
4.4	Eierskap i kraftanlegg	9
5	DISPONERING AV KRAFTINNTEKTER ETTER EN KOMMUNESAMMENSLÅING	9
5.1	Innledning	9
5.2	Regelverkets utgangspunkt	9
5.3	Har eksisterende vertskommune adgang til å realisere verdier forut for en kommunesammenslåing?	10

1 INNLEDNING

LVKs landsstyre har bedt sekretariatet utrede hvordan endringer i kommunestruktur vil kunne påvirke medlemskommunenes kraftinntekter. Denne delutredningen er godkjent av Arbeidsutvalget.

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 fremdriften i saken.

Kommunereformen innebærer en gjennomgripende reformprosess, ikke bare av kommunestruktur, oppgaver og finansiering, men også av omfattende rettighetsforhold. Reformprosessen er i sin innledende fase – og for LVKs medlemskommuner er det viktig i tillegg til de spørsmål alle kommuner står overfor – å få identifisert de særlige spørsmål som kan oppstå om rettigheter og inntekter knyttet til vannkraftutbygging.

LVK gir med dette ut sin første delutredning om aktuelle kraftrelaterede spørsmål. Selv om kommunereformprosessen er i sin innledende fase, er mange medlemskommuner godt i gang med sine lokale prosesser, og det er ansett viktigere å gi kommunene en fortløpende rådgivning enn å avvente en samlet utredning av alle de spørsmål som allerede er identifisert og de som kan tenkes å oppstå. Denne utredningen gir derfor på langt nær svar på alle spørsmål, men gir forhåpentligvis nyttig informasjon om flere aktuelle problemstillinger kommunene vil stå overfor.

Storingsflertallet har vedtatt at alle landets 428 kommuner skal - etter igangsetting av regionale prosesser høsten 2014 - fatte vedtak om kommunestruktur innen sommeren 2016. De 428 vedtakene vil danne grunnlag for regjeringens stortingsmelding våren 2017, med påfølgende behandling i Stortinget av den nye samlede kommunestrukturen før neste stortingsvalg høsten 2017.

Regjeringen har understreket at fremtidig kommunestruktur skal være basert på frivillighet, og at statlig diktat bare unntaksvis kan forekomme der en kommune står i veien for flere andre kommuners ønsker.

Det er LVKs syn at uansett hva den enkelte kommune vedtar, er det avgjørende at kommunen har et best mulig beslutningsgrunnlag for sitt vedtak. Dette gjelder først og fremst for å sikre at kommunestyrets vedtak får den nødvendige legitimitet lokalt, men også fordi vedtaksbegrunnelsens kvalitet vil kunne ha stor betydning for hvorvidt vedtaket står seg i Stortingets behandling våren 2017.

LVK er en interesseorganisasjon for kommuner som er vertskap for vannkraftutbygging. Om lag 200 kommuner har årlige inntekter som vertskommuner for vannkraftutbygging. Disse inntektene varierer mye; fra de bagatellmessige for noen kommuner og til å være helt fundamentale for økonomien i andre kommuner. LVK har så langt ikke registrert at staten eller andre som del av kommunereformarbeidet har foretatt noen utredninger om kraftinntektenes betydning. LVK har derfor sett det som sin oppgave å kartlegge og systematisere hvilke spørsmål som må avklares når det gjelder kraftordninger og kraftinntekter.

Formålet med denne utredningen er mao ikke å være et innlegg i debatten om kommunereform, men å identifisere og å gi en oversikt over relevante problemstillinger som den enkelte kommune bør tenke nærmere gjennom. Utredningen er kun ment som er verktøy i prosessen slik at medlemskommunene kan ta informerte beslutninger i reformarbeidet basert på best mulig kunnskapsgrunnlag. Utredningen tar ikke stilling til hvorvidt den enkelte kommune bør gå inn for en sammenslåing med en annen kommune eller videreføre dagens kommunestruktur. Det er spørsmål som fullt ut tilligger den enkelte medlemskommune å ta stilling til.

Fordi den enkelte kommunes kraftinntekter og ordninger varierer både i omfang og type vil utredningen måtte bli av generell karakter. Ikke alle temaer er like aktuelle for alle medlemskommuner, og konkrete vurderinger må den enkelte kommune foreta ut fra forholdene i vedkommende kommune.

Utredningen drøfter kun *strukturereform*, i motsetning til *oppgavereform* og *finansieringsreform*. Regjeringen har varslet at den senere vil komme tilbake med forslag til oppgavereform og prinsipper for finansiering av kommunesektoren. En oppgave- og finansieringsreform vil kunne påvirke LVK-kommuners kraftinntekter og kraftrettigheter, og det tas derfor forbehold om at innholdet i denne utredningen kan måtte endres eller suppleres underveis.

2 INNHold OG VIDERE ARBEID

Delutredning I er bygget opp slik at det i pkt 3 redegjøres for de to hovedalternativene for kommunenes vedtak (i) at gjeldende kommunestruktur skal bestå, og (ii) at kommunen ønsker sammenslåing med en eller flere andre kommuner.

I pkt 4 redegjøres det for hvordan kommunesammenslåing kan påvirke størrelsen på kommunenes kraftinntekter. Først gjennomgås de *lovhjemlede rettighetene* i pkt 4.2, mens *avtalefestede rettigheter* behandles under pkt 4.3.

Selv om LVK skal ivareta medlemskommunenes interesser som vertskommuner er også mange av LVKs medlemskommuner eiere av egne energiverk eller har eierandeler i interkommunale energiverk. I pkt 4.4 oppstilles derfor helt kort enkelte problemstillinger knyttet til kommunenes eierskap i kraftselskap. Dette temaet vil bli utredet nærmere i en egen delutredning.

I pkt 5 behandles spørsmålet om hvordan kommunesammenslåing påvirker den eksisterende vertskommunes rettslige adgang til å forbeholde kraftinntektene for seg i en fremtidig storkommune.

3 KOMMUNENES VEDTAK 2016 – TO HOVEDALTERNATIVER

I følge regjeringens fremdriftsplan, må alle landets kommunestyre fatte vedtak om kommunestruktur innen sommeren 2016. Utredningen her omfatter kun de to hovedalternativene for vedtak: (i) vedtak om å bestå som før, eller (ii) vedtak om sammenslåing med en eller flere andre kommuner. LVK vil senere komme tilbake til problemstillinger som oppstår ved justering av kommunegrenser og eller deling av kommuner.

Dersom kommunen vedtar alternativ (i) om å bestå som før, vil dette i utgangspunktet ikke føre til endringer for kommunens kraftordninger og kraftinntekter. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette alternativet, ut over å presisere at den varslede *finansieringsreformen* kan endre forutsetningene for det vedtak kommunen har truffet.

LVK vil fraråde kommuner som ønsker å beholde gjeldende kommunestruktur å begrunne beslutningen *alene* i et ønske om å beholde kraftinntekter i egen kommune. En slik begrunnelse vil neppe bli møtt med særlig sympati, og vil kunne øke risikoen for statlig inngripen i kommunestrukturen. Det vil videre bidra til å undergrave den lange tverrpolitiske tradisjonen om at de kommuner som avstår sine naturressurser til storsamfunnet har krav på en andel av de verdier som blir skapt.

Det betyr ikke at kraftinntektenes betydning for medlemskommunene ikke er et relevant moment i beslutningsgrunnlaget. Det er imidlertid LVKs syn at dersom en begrunnelse om å beholde gjeldende kommunestruktur er knyttet opp i kraftinntekter, bør den i tilfelle underbygges med disse inntektenes betydning for velferdsutviklingen i kommunen, herunder befolkningsutviklingen, næringsutviklingen, kommunens reiselivssatsing mv. Det er flere eksempler på medlemskommuner som bla på grunn av kraftinntektene har stått imot det fraflyttingsmønster andre distriktskommuner har opplevd de senere årene. Den positive betydning kraftinntektene kan ha for å videreføre målsetningen om bosetting i hele landet og som motkraft til den sterke sentraliseringen, bør i tilfelle fremheves.

I den videre fremstilling behandler vi spørsmål knyttet til vedtak om sammenslåing, det vil si alternativ (ii).

4 HVORDAN KAN KOMMUNESAMMENSLÅING PÅVIRKE KOMMUNENES KRAFTINTEKTER?

4.1 Innledning

De ordninger som tilgodeser *vertskommuner* for vannkraftanlegg, består av både lovhjemlede og avtalefestede rettigheter. Nedenfor behandles kraftordninger *med hjemmel i lov* under pkt 4.2. , og *avtalefestede* rettigheter behandles under pkt 4.3.

Når det gjelder kraftordninger med hjemmel i lov er den store hovedregel at det ved kommunesammenslåinger vil være den nye (stor)kommunen som vil være rettighetssubjekt. Dette fremgår av forarbeidene til lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven), jf Ot.prp.nr. 41 (2000-2001) s. 59. Hvilke frihet kommunene har i dette spørsmålet drøftes nærmere i pkt 5 nedenfor. For de avtalefestede rettigheter må det foretas en konkret vurdering av hver avtale.

4.2 Kraftordninger med hjemmel i lov

4.2.1 Innledning

Vertskommunens viktigste lovhjemlede ordninger består av:

- Konesjonsavgift – industrikonesjonsloven § 2 nr. 13 og vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 1
- Konesjonskraft – industrikonesjonsloven § 2 nr. 12 og vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15
- Eiendomsskatt – eiendomsskattelova av 6. juni 1975 nr. 29
- Naturressursskatt – skatteloven § 18-2
- Næringsfond – industrikonesjonsloven § 2 nr. 23 og vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 17

De fire første inntektsordningene har kommunen etter loven et rettskrav på, mens adgangen til å fastsette næringsfond er en diskresjonær adgang (kan-ordning) tillagt konesjonsmyndighetene. Ordningene er dels fastsatt i *konesjonslovgivningen* og deretter i konesjonsvilkårene for den enkelte utbygging, og dels i *skattelovgivningen*. I samtlige lover er «Kommunen» adressat for den lovbestemte rettigheten, og kommunebegrepet er her synonymt med primærkommunen.

4.2.2 Konesjonsavgift

I enhver konesjon for erverv av fallrettigheter eller regulering av vassdrag blir konesjonæren pålagt å betale de berørte kommuner konesjonsavgift. Avgiften er dels ment som en andel av verdiskapingen og dels ment som kompensasjon til de berørte distrikter for skader og ulemper av generell karakter. Konesjonsavgiften beregnes på grunnlag av kraftverkets produksjonskapasitet, regnet i naturhestekrefter, og en fastsatt avgiftssats. Hverken avgiftssatsen eller kraftgrunnlaget påvirkes av en kommunesammenslåing.

Konesjonsavgiftene utgjør samlet per desember 2014 618 mill kroner.

Konesjonsavgiften skal inngå i et fond der fondsmidlene benyttes som støtte til det lokale næringslivet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet standardvedtekter for denne type fond, se rundskriv H-1/11. I Standardvedtektenes § 2 omtales mottaker av fondet som «kommunen». Også den geografiske utstrekningen for bruken av fondsmidler følger kommunens grenser.

Etter en kommunesammenslåing vil «kommunen» være den nye storkommunen, og konesjonsavgiften vil bli tildelt den nye kommunen, på samme måte som bruken av fondsmidler.

4.2.3 Konesjonskraft

Konesjonskraftordningen innebærer at konesjonæren må avgi inntil 10 % av innvunnet kraftøkning fra utbyggingen til vertskommunen til selvkost. Selv om NVE i sine vedtak regelmessig tildeler kommunen inntil 10 %, er kommunens rett til konesjonskraft ytterligere begrenset til *forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning* innenfor kommunens grenser til enhver tid. Dersom forbruket er lavere enn 10 % av innvunnet kraft fra utbyggingen, tilfaller den overskytende kraftmengde, dvs. differansen mellom mengden av kommunens forbruk og 10 %, midlertidig vedkommende *fylkeskommune*.

Verdien av konesjonskraftordningen varierer med varierende kraftpriser, fra noen hundre millioner kroner årlig til mer enn to milliarder kroner.

4.2.3.1 Tilfelle 1: Gjeldende forbruk til alminnelig forsyning er lavere enn 10 %

Ved en kommunesammenslåing vil, som for konsesjonsavgiftene, den nye «storkommunen» tre inn i stedet for dagens vertskommune som mottaker av konsesjonskraften. Avhengig av den konkrete rettighets- og forbrukssituasjonen for den nye kommunen, vil en sammenslåing kunne utløse rett til en større mengde konsesjonskraft enn tidligere.

Ved en kommunesammenslåing vil forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning øke i takt med økt innbyggertall og økt næringsaktivitet i den nye «storkommunen». Dersom dagens kommunes forbruk til alminnelig forsyning er lavere enn 10 % av innvunnet kraft fra utbyggingen, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at den nye «storkommunen» får krav på en større andel konsesjonskraft, opp til grensen på 10 % eller storkommunens forbruk til alminnelig forsyning dersom det er lavere. Dette forutsetter at kommunen slår seg sammen med en eller flere andre kommuner som ikke selv har krav på konsesjonskraft – eller har et forbruk til alminnelig forsyning som er høyere enn 10 %.

Dersom en kommune er tildelt 50 GWh (10 %) konsesjonskraft, og kommunens alminnelige forbruk er 25 GWh, tildeles 25 GWh midlertidig til fylkeskommunen. Dersom kommunen slår seg sammen med en eller flere andre kommuner slik at det alminnelige forbruket samlet stiger til 70 GWh, kan den nye «storkommunen» ta ut 50 GWh.

Ved slikt meruttak av den nye kommunen, bør fylkeskommunen varsles så tidlig som mulig slik at den merverdien en kommunesammenslåing utløser kan realiseres fra samme tidspunkt som sammenslåingen finner sted.

LVK er kjent med at noen fylkeskommuner har disponert over sin midlertidige konsesjonskraftmengde for mange år fremover, men det er hevet over tvil at fylkeskommunen må stå tilbake for primærkommunens rett til konsesjonskraft, også ved en kommunesammenslåing.

4.2.3.2 Tilfelle 2: Gjeldende forbruk tilsvarer eller overstiger 10 %

Dersom kommunens forbruk til alminnelig elektrisitetsforsyning er så høyt at kommunen allerede tar ut 10 % av innvunnet kraft fra utbyggingen, vil en kommunesammenslåing ikke medføre at kommunen kan ta ut en større andel konsesjonskraft.

4.2.4 Eiendomsskatt

Eiendomsskatten er en frivillig og «fri» kommunal inntekt. Det innebærer for det første at det er opp til det enkelte kommunestyre om det skal skrives ut eiendomsskatt, og på hvilke eiendoms-kategorier¹. For det andre kan kommunen bruke inntektene slik den selv ønsker, og for det tredje innebærer det at inntektene fra eiendomsskatten ikke direkte inngår i statens system for inntektsutjevning kommunene imellom.

I 2014 har 341 av Norges 428 kommuner innført eiendomsskatt. Av disse har 199 kommuner eiendomsskatt i hele kommunen. De største eiendomsskatteinntektene kommer fra verk og bruk,

¹ Innen for de alternativer som fremgår av eiendomsskatteloven § 3.

som noe upresist kan omtales som industrieiendommer og kraftanlegg. Av verk og bruk vil ofte vannkraftverk og overføringsnettene være de objekter som gir de største eiendomsskatteinntektene til vertskommunene. Eiendomsskatten fra vannkraftverk utgjør alene om lag 2,3 milliarder kroner av totalt om lag 8,9 milliarder kroner², dvs. at i underkant av en tredel av de totale inntektene fra eiendomsskatt fra kraftindustrien. Eiendomsskatt er derfor en viktig inntektskilde for LVKs medlemskommuner.

Eiendomsskatt på vannkraftverk innebærer at de lokalsamfunn hvor anleggene ligger får en andel av verdien som ligger i kraftanleggene. Enhver kraftutbygging innebærer naturinngrep, som isolert sett normalt anses som en ulempe. For en rekke kommuner som har stilt sine naturressurser til rådighet, har nettopp løftene om betydelige eiendomsskatteinntekter vært avgjørende for tilslutningen til evigvarende naturinngrep. Det kan derfor være et ønske for mange LVK-kommuner å videreføre denne samfunnskontrakten ved å opprettholde eiendomsskatt på vannkraftverk.

Etter en kommunesammenslåing vil det være kommunestyret i storkommunen som fullt ut har beslutningsmyndigheten over den fremtidige eiendomsskatten i kommunen. Dersom en medlemskommune ønsker å innføre/videreføre eiendomsskatt i en ny storkommune, bør det avklares med eventuelle sammenslåingskandidater hvorvidt det er politisk flertall i et nytt kommunestyre for å innføre/videreføre eiendomsskatt. Dersom det nye kommunestyret beslutter å innføre/videreføre eiendomsskatt i storkommunen, må kommunestyret samtidig ta stilling til en rekke andre spørsmål, som for eksempel:

- Hvilke eiendommer skal gjøres eiendomsskattepliktig? (valg av utskrivingsalternativ, jf. eiendomsskatteoven § 3)
- Hvis en eller flere av de sammenslåtte kommuner ikke tidligere har hatt eiendomsskatt, hvordan skal eiendommer i den nye storkommunen takseres?
- Hvilken eiendomsskattesats skal legges til grunn for den nye storkommunen?
- Skal den nye storkommunen ha bunnfradrag?
- Kan man få til en overgangsordning?

Hvordan det nye kommunestyret velger å besvare ovennevnte spørsmål, vil være bestemmende for hvor store inntekter den nye storkommunen får fra eiendomsskatten.

Det må antas at to kommuner som ledd i en sammenslåingsavtale kan inngå bindende avtale om eiendomsskatt for *inneværende kommunestyreperiode*, for eksempel slik at eiendomsskatt på kraftanlegg blir videreført inn i den nye storkommunen. På den annen side er det neppe mulig som ledd i en avtale om kommunesammenslåing å binde rettslig *det fremtidige kommunestyret* i noen retning for så vidt gjelder innføring eller opphevelse av eiendomsskatt.

Det er imidlertid adgang til å inngå en intensjonsavtale om å videreføre eller innføre eiendomsskatt i den nye storkommunen. Selve videreføringen eller innføringen må endelig vedtas av det nye kommunestyret, og gjentas hvert år i forbindelse med budsjettet. En intensjonsavtale vil legge klare føringer for hvordan det nye kommunestyret skal handle, men vil ikke være rettslig bindende for det nye kommunestyret. I intensjonsavtalen kan det også settes som vilkår for en sammenslåing at eiendomsskatten videreføres, men med samme rettslige begrensning som nevnt. Det er også antatt å

² Totalt fra SSB 2013

være anledning til å inngå avtale om å bruke eiendomsskatteinntekter til bestemte formål eller bestemte distrikt, men igjen med samme rettslige begrensning for så vidt gjelder det nye kommunestyres handlefrihet.

4.2.5 Naturressursskatt

Naturressursskatt er en særskatt for kraftproduksjonsanlegg, og utgjør 1,3 øre/KWh, hvorav 1,1 øre går til primærkommunen og 0,2 øre til fylkeskommunen.

Naturressursskatten utjevnes i det statlige inntektssystemet, slik at vertskommunen i dag beholder omtrent halvparten av denne skatten. Naturressursskatten påvirkes ikke av en eventuell kommunesammenslåing, og vil følge over til den nye storkommunen.

Naturressursskatten utgjør samlet ca. 1,5 milliarder kroner årlig.

4.2.6 Næringsfond

Konsesjonslovgivningen gir konsesjonsmyndighetene anledning til å pålegge den enkelte konsesjonær å avsette midler til næringsfond til de berørte kommuner i saker om ny kraftutbygging eller i saker om fornyelse av utløpte konsesjoner.

Næringsfond utbetales vanligvis som et engangsbeløp samtidig som konsesjon blir tildelt, og inngår i såkalte kraftfond sammen med konsesjonsavgifter, se pkt 4.2.2 ovenfor. Tildeling av midler fra fondet er som for konsesjonsavgiftene underlagt standardvedtekter gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. På samme måte som for konsesjonsavgiftene vil næringsfondsmidler bli underlagt den nye storkommunens rådighet.

LVK er kjent med at det i noen eldre konsesjonsvilkår om næringsfond er forutsatt bruk av næringsfondsmidlene direkte i det distriktet hvor vedkommende kraftutbygging har funnet sted. Slike særvilkår vil måtte antas å bli videreført i den nye storkommunen. Også i andre konsesjoner kan det foreligge uttrykte forutsetninger om fremtidig bruk av fondsmidler i bestemte områder som kan gi grunnlag for drøfting i sammenslåingsprosesser om en fremtidig kanalisering av slike midler til den opprinnelige vertskommunen.

4.3 Kraftordninger med hjemmel i avtale

4.3.1 Rett til kraft i henhold til avtale

I tillegg til, eller istedenfor, de lovbestemte ordninger som tilgodeser vertskommuner for kraftanlegg, har flere kommuner rett til kraft i henhold til ulike *avtaleverk*. Eksempler på dette er avtaler om gjeldsbrevkraft, andelskraft, gratiskraft, erstatningskraft, hjemfallskraft, særavtalekraft og kvotekraft.

Uten nærmere holdepunkter vil også slike avtaler følge over til den nye storkommunen. Slike avtaler kan imidlertid inneholde konkrete bestemmelser eller forutsetninger om gitt geografisk bruk av kraften som også vil måtte respekteres etter en sammenslutning. LVK anbefaler derfor kommuner med slike avtaler å lese nøye gjennom avtaleverket for å se i hvilken grad kraftrettigheten vil bli

påvirket av en kommunesammenslåing. Skulle det være behov for det, vil LVKs sekretariat kunne gi nærmere bistand.

4.3.2 Utbyggingsavtaler

Flere kommuner har inngått utbyggingsavtaler med utbygger i forbindelse med en større vannkraftutbygging. Ulike utbyggingsavtaler er ulikt utformet og tilpasset den enkelte sak, og kommunen må derfor lese sine utbyggingsavtaler nøye for å vurdere om og i tilfelle hvordan en kommunesammenslåing vil virke inn på praktiseringen av avtalen. Som for avtaler nevnt ovenfor, kan det foreligge bestemmelser i slike avtaler som begrenser handlefriheten til den nye storkommunen, for eksempel om bruk av midler i bestemte utbyggingsområder.

4.4 Eierskap i kraftanlegg

Mange av LVKs medlemskommuner er eiere av egne energiverk eller har eierandeler i energiverk. Også kommunenes eierskap til kraftverk vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing.

Forutsatt at ikke kommunesammenslåing er særskilt regulert i selskapenes vedtekter eller eventuelle aksjonæravtaler, vil eierskapet til disse energiverkene bli påvirket av kommunesammenslåing ved at den nye storkommunen trer inn i eierrettighetene.

For kommuner som er medeiere i interkommunale kraftselskap vil en kommunesammenslåing mellom to eller flere eierkommuner kunne påvirke eierbrøken, og dermed kommunen(e)s strategiske posisjon i selskapet.

Ved en kommunesammenslåing mellom kommuner med hver sine (ene-eide) lokale energiverk vil imidlertid forholdene kunne ligge til rette for en sammenslåing også av slike energiverk. Det vises til Reiten-utvalgets rapport om strukturspørsmål i kraftbransjen.

Det fører for langt i denne delutredningen å gjennomgå de spørsmål som oppstår for kommunalt eide kraftforetak ved en kommunesammenslåing. Det tas sikte på en nærmere gjennomgang av de ulike typetilfellene i en egen delutredning. Kommuner som ønsker en konkret gjennomgang av vedtekter og aksjonæravtaler kan ta kontakt med sekretariatet.

5 DISPONERING AV KRAFTINNTEKTER ETTER EN KOMMUNESAMMENSLÅING

5.1 Innledning

Under dette punktet vil vi redegjøre for hvordan en kommunesammenslåing påvirker den eksisterende vertskommunes rettslige adgang til å disponere over kraftinntektene sine i en fremtidig storkommune.

5.2 Regelverkets utgangspunkt

Reglene for sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner er nedfelt i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven). Inndelingsloven er en

prosesslov, og inneholder ikke bestemmelser om *hvorvidt* og eventuelt *når* kommuner bør slås sammen.

Inndelingsloven inneholder ikke bestemmelser om økonomisk oppgjør ved en kommunesammenslåing. Dette står i motsetning til ved grensejustering og deling av kommuner, hvor lovens kapittel IV regulerer det økonomiske oppgjøret. Ved sammenslåing vil det ifølge lovens forarbeider være overflødig med regler om økonomisk oppgjør, se Ot.prp.nr. 41 (2000-2001) s. 59. Hovedregelen vil være at den nye storkommunen overtar alle rettigheter og plikter til de kommuner som inngår i sammenslåingen og deretter disponerer de sammenslåtte kommuners inntekter fritt.

Loven inneholder heller ingen regler som innebærer at innbyggerne i en innlemmet kommune skal ha noen særrett eller fortrinn til de verdier som skriver seg fra vedkommende kommune, slik lovverket om utmarksrettigheter har eksempler på. For vertskommuner kan dette 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 ressursdistriktet og overføres til andre distrikter uten tilsvarende naturressurser.

Det er fra enkelte hold hevdet at en slik konsekvens av en kommunesammenslåing harmonerer dårlig med det som har vært det grunnleggende prinsipp innenfor norsk vannkraftlovgivning og kraftpolitikk de siste 100 årene, nemlig at en andel av verdiskapningen knyttet til utnyttelse av vannkraftressursene skal forbli i det distrikt hvor naturressursene ligger. En annen betraktningssmåte vil være at så lenge utstrekningen av det som betegnes som «ressursdistriktet» er definert tilsvarende kommunegrenser, vil den nye storkommunen like gjerne kunne betegnes som «ressursdistriktet». Gyldigheten av et slikt resonnement vil nok både bero på subjektive vurderinger og på den nye storkommunens karakter og størrelse. Større kommunesammenslutninger, hvor også bykommuner er involvert, vil kunne utfordre begreper som «*det berørte lokalsamfunn*» og «*ressursdistriktet*», som har vunnet hevd i vannkraftsammenheng, men som mangler rettslig forankring.

I forarbeidene til inndelingsloven er det ikke foretatt noen vurdering av de særlige hensyn som vil kunne gjøre seg gjeldende i forhold til kommunale kraftrettigheter i forbindelse med eventuelle kommunesammenslåinger. Kraftinntekter vil derfor uten særlige reguleringer følge det alminnelige utgangspunktet i loven.

5.3 Har eksisterende vertskommune adgang til å realisere verdier forut for en kommunesammenslåing?

I lys av hovedregelen i inndelingsloven kan det reises spørsmål om en kommune kan realisere sine verdier forut for en kommunesammenslåing for å frigjøre midler til bruk i den opprinnelige vertskommunen. Spørsmålet er tatt opp i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, hvor det på s. 355 uttales:

«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.»

Problemstillingen er også kommentert i forarbeidene til inndelingsloven, se Ot.prp.nr.41 (2000-2001) s. 84. Ifølge forarbeidene viser erfaringer fra tidligere sammenslåinger at «særleg investeringar har ein tendens til å auke sterkt før iverksetjing av vedtak om samanslåing». Det er med andre ord en tendens til at kommunestyre som er under avvikling prøver å binde så mye midler og investeringer som mulig til «sin del» av den nye storkommunen.

I inndelingsloven er det derfor inntatt en bestemmelse om at departementet fører kontroll med «lovlegheita» av budsjettvedtakene i kommuner «når utgreiing om samanslåing er sett i gang», se § 28. I følge forarbeidene er formålet med statlig kontroll «å unngå at handlingsfridomen til den nye kommunen blir svekka av overinvesteringar i samanslåingskommunane før iverksetjinga», se s. 84.

Det er vanskelig konkret å besvare når «utgreiing» om sammenslåing er satt i gang. Det følger av forarbeidene s. 84 at loven bruker et «skjønnsmessig kriterium, og må vurderast frå høve til høve».

Med grunnlag i de konkrete prosesser kommunene nå er pålagt av sentrale myndigheter, blant annet med et ansvar for å utrede sammenslåingsspørsmålet for alle kommuner, med fylkesmennenes veiledningsoppgave og med en konkret fremdriftsplan frem til høsten 2016, taler mye for at «(..)utgreiing om samanslåing er sett i gang» i alle kommuner.

Ut over inndelingslova § 28, foreligger det per i dag ingen særhjemmel for statlige myndigheter til å begrense kommunenes økonomiske handlefrihet i forbindelse med en sammenslåingsprosess. Økonomiske disposisjoner vil derfor fortsatt kunne skje innenfor rammen av kommunelovens alminnelige regler.

Hvor langt det er mulig – og ønskelig – å foreta slike disposisjoner i forkant av en eventuell omstrukturering av kommuner, kan ikke besvares uten en grundig gjennomgang av de rettslige og økonomiske rammebetingelser som gjelder på de ulike delområder. Det er eksempelvis reist spørsmål om hvilke muligheter en kommune har til å sikre sine verdier av eierandeler i energiverk i vedkommende kommune etter en sammenslåing med andre kommuner. Dette reiser både

selskapsrettslige og kommunalrettslige spørsmål som denne utredningen ikke tar sikte på å besvare, men på overordnet plan vises til at kommunen gjennom bestemte selskapsetableringer og vedtektsbestemmelser har visse reguleringsmuligheter.

LVK vil *på generelt grunnlag* fraråde sine medlemskommuner uten spesielle grunner å realisere kraftverdier forut for en kommunesammenslåing. Det kan føre til kortsiktige gevinster, men med uheldige virkninger på lang sikt, og vil av sentrale myndigheter kunne bli oppfattet som en undergraving av kommunereformprosessen. Videre vil det kunne uthule kraftordningene, og dermed gjøre dem mer sårbare for endringer og politisk motvilje på nasjonalt nivå.