



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8129, Dep
0032 OSLO

Deres ref: 12/1701

Vår ref: 118417- 192

Oslo, 9. oktober 2012

INDELINGSLOVA – LVKS HØRINGSUTTALELSE

1 INNLEDNING

Det vises til departementets høringsbrev 26. juni 2012 med forslag til endringer i inndelingslova, med høringsfrist 10. oktober 2012.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) organiserer 173 kommuner berørt av vannkraftutbygging. Som vertskommune for vannkraftutbygging, mottar kommunene inntekter fra konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, naturressursskatt, samt eiendomsskatt på kraftanlegg og kraftlinjer. Kraftinntektene utgjør for mange av medlemskommunene en viktig del av kommunenes totale inntekter.

Nærværende hørings svar gjelder kun punkt 2 i Kommunal og regionaldepartementet (KRD)s høringsnotat om økonomisk fordeling av kraftinntekter ved grensejustering og deling av kommuner. LVKs syn på departementets høringsforslag, kan sammenfattes slik:

- 1) LVK støtter departementets forslag om å videreføre dagens ordning med avtalefrihet for kommunene.
- 2) LVK er enig med KRD at dagens skjønnsnemnd, som er et domstolslignende organ, er mer egnet til å fastsette fordeling enn om departementet skulle gis utvidet fullmakt til å fastsette overgangsordninger for inntektsfordelingen i konkrete tilfelle.
- 3) Det er ikke hensiktsmessig å regulere de økonomiske konsekvenser ved en grensejustering eller deling av kommuner i forskrift. Etter LVKs syn er departementets forskrift også uheldig utformet.

LVKs syn utdypes nedenfor.

2 LVKS SYN PÅ DEPARTEMENTETS FORSLAG OM OVERGANGSORDNING VED GRENSEJUSTERING OG DELING AV KOMMUNER MED STORE KRAFTINNTEKTER

2.1 Departementets forslag

KRD foreslår i høringsnotatet 26. juni 2012 tre alternative ordninger for hvordan kraftinntekter skal fordeles mellom kommunene ved grensejustering og deling. LVKs kommentarer til de tre alternativene fremgår nedenfor i punkt 2.2 til 2.4.

2.2 LVK støtter forslag om å videreføre gjeldende rett med avtalefrihet mellom kommunene

I departementets høringsnotat foreslås som et føreste alternativ å videreføre avtalefriheten kommunene har etter gjeldende rett, hvor det er opp til kommunene å avtale det økonomiske oppgjøret ved grensejustering og deling¹.

LVK støtter dette forslaget fullt ut. Det finnes sjeldent identiske tilfeller ved kommunedeling eller grensejustering, og det er derfor behov for å **hensynta de konkrete forholdene** i den enkelte sak. Dette kan bare skje dersom kommunenes avtalefrihet videreføres. Etter LVKs oppfatning bør avtalefriheten også videreføres for å **sikre kommunene medbestemmelsesrett** over egne kraftinntekter.

Grunnlaget for kommunenes kraftinntekter bygger på et relativt komplisert regelverk. Det er LVKs syn at det er de enkelte **kommunene som sitter nærmest til å vurdere og avgjøre** behovet for og omfanget av et eventuelt økonomisk oppgjør.

LVK vil videre påpeke at dersom kommunene ikke kommer til enighet, skal det økonomiske oppgjøret gjennomføres ved skjønn, jf. dagens inndelingslov av 15. juni 2001 nr 70, § 18 andre ledd. Rammene for skjønnsnemndas vurderinger er trukket opp i inndelingsloven §§ 19-22. Ved fastsettelse av disse reglene, ble følgende fremhevet av departementet i Ot.prp.nr.41 (2000-2001) pkt 9.4:

*”Departementet ser at det kan oppstå vanskelege delingsforhold under lovforslaget §20 andre ledd nr. 4 (§19 andre ledd nr. 4 i høringsnotatet) og at det er vanskeleg å finne eit fordelingsgrunnlag som kan høve for alle tilfelle. Som KS Telemark viser til, er forholda på område som til dømes industrikonsesjon, vassdragsregulering og kraftsektoren kompliserte. Departementet er likevel av den oppfatning at **lovregulering vanskeleg kan løyse dette, og meiner at spørsmåla kan løysast best i tilknytning til konkrete saker.**”*
(uthevet her)

Inndelingsloven § 20 andre ledd nr 4 fastslår at skjønnsnemnda kan påby kommunene å benytte anlegg med tilhørende rettigheter i fellesskap, dersom det etter delingen ikke er rimelig at en

¹ Avtale om fordeling av inntekter gjelder bare ved grensejustering og deling (og eventuelt ved KRDs nye forslag om splittspleising). I de tilfelle hvor det skjer en kommunesammenslutning, vil inntektene gå til den nye kommunen.

enkelt kommune tar over rettighetene. LVK mener det er en fordel å opprettholde et kjent system.

Et av hovedmålene bak den foreslåtte forskriften (alternativ 3) er, ifølge departementet, å senke terskelen for grensejustering eller deling. LVK kan ikke se at en forskrift vil senke terskelen for grensejustering eller deling, tvert i mot. Som påpekt er ordningen i dag at dersom kommunene ikke blir enige så vil fordelingen bli fastsatt av en egen nemnd. Nemnda kan i motsetning til hva som vil være situasjonen ved en forskrift, legge vekt på konkrete forhold. Etter LVKs oppfatning er følgelig dagens ordning med avtalefrihet for kommunene og nemndas skjønnsmessige kompetanse en mer tilfredsstillende løsning for kommunene.

Dagens inndelingslov gir hjemmel for tvungen grensejustering og tvungen deling, jf. inndelingsloven §§ 5 og 6. Den foretrukne løsning har imidlertid så langt vært frivillighet. Ved **tvungne grensejusteringer og delinger**, bør kommunene sikres avtalefrihet om fordeling av kraftinntektene, fordi det kan dempe graden av tvang. Blir kommunene ikke enig, vil nemnda kunne treffe avgjørelse om fordelingen.

2.3 Forslaget om å utvide departementets fullmakter

Det andre alternativet departementet viser til er å utvide departementets fullmakter til å fastsette overgangsordninger for visse inntektstyper i konkrete enkeltsaker. Forslaget er fremmet i ny § 17, med følgende ordlyd:

”Når det blir rekna som nødvendig ut frå omsynet til dei økonomiske konsekvensane for kommunane eller fylkeskommunane i samband med grensejustering, deling og splittsplising, kan Kongen heilt eller delvis utsetje overgangen av rettane til konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eigedomsskatt på kraftanlegg, i inntil fem år. [Bør overgangsperioden vere på ti år?]”

Som det fremgår over, bør alternativet med avtalefrihet og nemndfastsettelse ved uenighet videreføres. LVK mener avtalefrihet for kommunen er å foretrekke fremfor at departementet skal gis utvidede fullmakter til å fastsette overgangsordninger. Forslaget har svakere legitimitet enn dagens ordning, og en utvidet fullmakt vil skille seg fra annen forvaltningsvirksomhet departementet ellers utøver. LVK mener dagens skjønnsnemnd, som er et domstolslignende organ, er mer egnet til denne rollen. KRD har også selv fremhevet dette i høringsnotatet. I forarbeidene til dagens inndelingslov² er også dette alternativet kommentert:

”Fastsetjing av det økonomiske oppgjeret ved vedtak i departementet eller hos Fylkesmannen ville medføre at viktige økonomiske konsekvensar kunne vere utgreidde før sjølve endringsvedtaket blir fatta. Dette kunne i og for seg vere ein fordel. På den andre sida bør ikkje økonomiske tilhøve mellom dei kommunane det gjeld få avgjerande vekt i hovudspørsmålet om grensene mellom kommunane er formålstenlege. Eit anna viktig argument mot ei slik ordning er at forvaltninga er lite eigna til å avgjere denne typen

² Ot.prp.nr.41 (2000-2001) pkt 9.2.7

saker, som i realiteten inneber å felle «dom» i konfliktsaker mellom enkeltkommunar.
(uthevet her)

LVK mener en videreføring av reglene med avtalefrihet og skjønnsnemnd der kommunene ikke blir enige, vil gi kommunene en smidigere og mer konkret tilpasset ordning.

LVK ønsker endelig å fremheve at forslaget om å gi departementet utvidet fullmakt - kun vil gjelde som en midlertidig ordning om overgangen av kraftrettighetene, jf. ordlyden om at *”Kongen heilt eller delvis [kan] utsetje overgangen av rettane til konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eigedomsskatt på kraftanlegg”*.

LVK kan ikke se at en utvidelse av overgangsperioden til 10 år ivaretar hensynet om at investeringene og kommunenes samtykke til utbygging er gitt på en vesentlig lengre sikt.

2.4 Forslag til ny forskrift som detaljregulerer økonomiske konsekvenser ved grensejustering eller deling

2.4.1 Innledning

KRDs forslag til forskrift skal legge til rette for tilpassing til nytt inntektsnivå for kommunene etter grensejustering, deling og splittsplising.

KRD foreslår i § 2 at kommunenes rett til naturressursskatt og konsesjonsavgifter skal tilfalle den nye kommunen samtidig med grensejusteringen eller delingen.

Videre foreslås det i § 5 at retten til konsesjonskraft skal tilfalle den nye kommunen med en gang ved deling og splittsplising. Ved grensejustering skal konsesjonskraften først gå over til ny kommune etter fem år, forutsatt at kommunen som avstår areal får nettoinntektsreduksjon på mer enn 300 kr pr innbygger ved å avstå konsesjonskraften, jf. § 4.

Inntektstap fra eiendomsskatt på kraftanlegg skal ved grensejustering kompenseres delvis av den kommunen som mottar areal, forutsatt at nettoinntektsreduksjon utgjør mer enn 300 kr pr innbygger, jf. § 6. Årlig nedtrapping i kompensasjon er minimum 300 kr pr innbygger.

Dersom det er snakk om deling eller splittsplising, skal den kommunedelen med høyest inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg overføre inntekter til den andre kommunedelen, forutsatt at differansen utgjør mer enn 300 kr pr innbygger, jf. § 7 i forskriften.

Nedenfor følger først LVKs generelle kommentarer (punkt 2.4.2.), mens KRDs konkrete forslag i §§ 2 til 7 kommenteres i punkt 2.4.3.

2.4.2 LVKs generelle kommentarer til forslag om forskrift

Det er LVKs syn at alternativet med avtalefrihet mellom kommunene bør videreføres. I departementets forslag til forskrift er det ikke åpnet for at kommunene skal ha noe å si og forskriften fratar dermed kommunene en medbestemmelse om fordeling. Forskriften vil

medføre at kommunene mister mulighet til å komme til enighet om en tilpasset og smidig prosess for de konkrete tilfellene. Tilsvarende forhold er også fremhevet i Ot.prp.nr.41 (2000-2001) pkt 9.2.7, der det ble vurdert om det skulle vedtas særskilte regler for skjønnsnemndas behandling:

*”Nemnda kan be om ytterlegare dokumentasjon frå kommunane. Den vidare behandlingsprosessen meiner departementet det er **lite gagnleg å gi særskilde lovreglar om, sidan det må vere viktig at skjønnsnemndene har det nødvendige spelerommet for å få til ein smidig og formålstenleg prosess i den enkelte saka.**”* (uthevet her)

Departementet fremhevet lignende hensyn i høringsnotat om ”Utkast til ny lov om endring i kommune- og fylkesinndelingen (inndelingsloven)” fra februar 2000. Ved vurdering av ulike modeller om økonomisk oppgjør, fremhevet departementet følgende:

*”Uansett valg av alternativ modell for avgjørelse av det økonomiske oppgjøret, vil det være **urealistisk å innarbeide alle mulige momenter/kriterier til konkrete avgjørelser i en lovtekst.** Dette innebærer at det er nødvendig å ha **betydelig rom for skjønn i de konkrete sakene, slik at avgjørelsen blir best mulig sett på bakgrunn av den konkrete situasjonen som foreligger.**”* (uthevet her)

Disse hensynene gjør seg gjeldende ved departementets forslag til forskrift, som regulerer i detalj de økonomiske konsekvensene ved grensejustering. Detaljreguleringen vil ”tvinge” samtlige kommuner inn i en modell, uten at det er rom for å ta i betraktning konkrete hensyn i enkelttilfeller. Etter LVKs syn vil forskriften kunne føre til at færre kommuner ønsker grensejusteringer/delinger. Det vil i tilfellet være i strid med departementets uttalte formål om å ”senke terskelen for grensejustering eller deling”.

Departementet har i liten grad redegjort for fordelingsreglene som i dag gjelder for de ulike inntekststypene, da KRD kun har vist til at det er ulike grunnlag for tildeling av konsesjonsavgift og konsesjonskraft, jf. øverst på side 12. Det gjelder kompliserte fordelingsregler for alle inntekststypene, noe som er en følge av at vannkraftverk ofte berører flere enn en kommune. NVE foretar etter dagens regler i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven en fordeling av konsesjonsavgifter og konsesjonskraft hvert 10 år. Departementets forslag til forskrift synes i liten grad å være koordinert med det konsesjons- og skatterettslige regelverket.

At kommunene er nærmest til å vurdere om det er behov for avvikende fordelingsregler i konkrete saker, ble også fremhevet i forarbeidene til gjeldende inndelingslov, jf. Ot.prp.nr. 41 (2000-2001) pkt 9.2.2:

*”Det er **kommunane sine behov som skal dekkjast, og det bør derfor ikkje vere eit pålegg om økonomisk oppgjør dersom kommunane ikkje treng eit slikt oppgjør, til dømes ved mindre grensejusteringar.** Det bør gå fram av ordlyden at **kommunane sjølve avgjer om eit økonomisk oppgjør skal finne stad.**”* (uthevet her)

KRDs forslag til forskrift gir kommunene pålegg om økonomisk oppgjør dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Etter LVKs mening er dette lite heldig. Det er å foretrekke at kommunene seg i mellom så langt råd er blir enige.

Departementet fremhever at en forskrift (bedre) ivaretar hensynet til forutberegnelighet, siden *"kommunane på førehand veit korleis overgangsperioden for desse inntektstypane kjem til å sjå ut"*. KRD har uttalt i høringsnotatet at forskriften vil gjøre at *"dei økonomiske konsekvensane er føreseielege"*.

LVK er ikke enig i dette. Det vil kunne være **vanskelig for kommunene å forutse omfanget av kompensasjonen** overgangsordningen vil medføre. Forskriften er bygget opp slik at det er kommunen som avgir areal som delvis skal kompenseres for større nedgang i kraftinntekter. Nedgang i kraftinntekter som utgjør mer enn 300 kr pr innbygger, skal delvis kompenseres i en overgangsperiode. Siden kraftinntektene pr innbygger skal beregnes etter det nye innbyggertallet etter grensejusteringen/delingen, vil det i mange tilfeller være uklart hvilke grunnlagstall som skal benyttes og hvilke konkrete utslag dette vil få. Reglene kan derfor ikke anses som særlig forutberegnelige i den enkelte sak.

LVK mener videre at det er betenkelig å bygge en kompensasjonsordning på inntekt per innbygger. Beregningene vil da bli helt løsrevet fra utgiftsnivået i kommunene.

KRD har også påpekt at forslaget til forskrift vil medføre at *"dei økonomiske konsekvensane [...] i så stor grad som mogleg er rettferdige"*. LVK kan ikke se hvilket grunnlag departementet har for å uttale at forskriften vil medføre *rettferdige* resultater.

2.4.3 LVKs kommentarer til de konkrete forslagene i forskriften §§ 4, 5, 6 og 7

KRD foreslår i § 5 i forskriften at konsesjonskraften skal beholdes i den opprinnelige kommunen i fem (eller ti) år, forutsatt at kommunen som avgir areal vil få en nedgang i *"gjennomsnittlige nettoinntekter frå konsesjonskraft [...] dei siste tre åra"* som utgjør mer enn 300 kr pr innbygger, jf. § 4. KRD fremhever at det kun er konsesjonskraftinntekter som kan *"sporast i kommunerekneskapen"* som skal kompenseres.

Departementets forslag er trolig ment å sikre at kommunene ikke skal måtte kompensere for konsesjonskraft som om kraften var solgt til spotmarkedspris. Slik forslag forskriften er utformet, risiker man å «premiere» kommuner som ikke selger konsesjonskraften i det åpne markedet, men i stedet selger kraften rimelig eller gir bort kraften til egne innbyggere til selvkost, eller som bruker kraften i egne bygg. LVK mener derfor det er uheldig at forskriften knytter de økonomiske overgangsreglene opp mot kommunens nettoinntekter fra konsesjonskraft.

I kommuneregnskapene fremgår dessuten ikke konsesjonskraftinntektene direkte av KOSTRA. Det er mulig å finne slike inntekter ved å sammenstille art 890 "Overføring fra andre (private)" med 320 "Kommunal næringsvirksomhet", men man må da være klar over at også andre inntektsformer fremgår av denne sammenstillingen.

LVK mener derfor at kommunenes reduksjon i konsesjonskraftinntekter uansett må kompenseres ved en annen fremgangsmåte enn hva KRD foreslår i forskriften § 5, jf. § 4. Det er etter LVKs syn mest hensiktsmessig om kommunene i de konkrete situasjoner søker å finne frem til fornuftige kompensasjonsordninger og beregningene av disse.

I forskriftens § 6 foreslår KRD at eiendomsskatteinntektene fra kraftanlegg ved grensejustering skal kompenseres delvis i en overgangsperiode. Departementet skriver i høringsnotatet at *”den kommunen som etter forskrifta skal føre pengar tilbake, [...] har risikoen for at eigedomsskatten blir innbetale på nivå med tidlegare år”*.

LVK påpeker at det ikke er gitt at kommunen vil ha *mulighet* til å kreve inn eiendomsskatt etter *tilsvarende nivå* som tidligere år. Dersom området går over til en kommune som ikke tidligere har skrevet ut eiendomsskatt, eller som har benyttet en lavere skattesats, vil det være vanskelig å kreve inn eiendomsskatt etter tilsvarende nivå.³ Det følger av loven at kommunen ikke kan ha høyere skattesats enn 2 promille det første året, jf. esktl. § 13 første ledd. Påfølgende år kan skattesatsen økes med 2 promille pr år, og satsen kan maksimalt utgjøre 7 promille, jf. esktl. § 11 første ledd.

I esktl. § 13 andre ledd fremgår at en kommune med ny grense kan skrive ut eiendomsskatt etter samme sats som før utvidelsen:

”Får ein kommune nye grenser, skal reglane i første leden ikkje vera til hinder for at det på eigedomar i område som kjem med i kommunen, vert skrive ut eigedomsskatt etter same satsar som før utvidinga.”(uthevet her)

Kommunen som har fått utvidet kommunegrense, kan altså skrive ut eiendomsskatt med tilsvarende sats som kommunen benyttet tidligere. Dersom kommunen ikke hadde innført eiendomsskatt før utvidelsen, må kommunen benytte lovens laveste sats på 2 promille ved innføring. Dette uavhengig av om kommunen som *avstår* området skrev ut eiendomsskatt med 7 promille.

Det er urimelig at kommunen med utvidet kommunegrense har *”risikoen for at eigedomsskatten blir innbetalt på nivå med tidlegare år”*, når dette kan være umulig å oppnå i enkelte tilfeller. Etter LVKs oppfatning er det av underordnet betydning at kommunen kun blir forpliktet til å kompensere et *delvis* inntektsbortfall, siden det er høyst usikkert hvilke eiendomsskatteinntekter ny kommune har adgang til å kreve inn.

I forskriftens § 7 foreslår KRD overgangsregler for eiendomsskatteinntektene ved deling og splittsplising. Her foreslår departementet at den kommunedelen som har høyest eiendomsskatteinntekter målt pr innbygger av kommunedelene, skal etter nærmere vilkår overføre en del av eiendomsskatteinntektene til den andre i en periode på 5 år. Det er differansen mellom kommunedelene som utgjør mer enn 300 kr pr innbygger som skal delvis kompenseres over en nedtrappingsperiode på fem (eller ti) år.

LVK viser her til de generelle bemerkninger i punkt 2.4.2 over.

Også for eiendomsskatteinntektene, setter KRD som krav for kompensasjon at inntektene kan *”sporast i kommunerekneskapen”*. Ifølge KOSTRAs krav til innrapportering, er ikke kommunene forpliktet til å presisere i kommuneregnskapet hvilken del av eiendomsskatteinntektene som

³ Det forutsettes her at kommunen som gir fra seg området skriver ut eiendomsskatt med sats på 7 promille.

kommer fra eiendomsskatt på *vannkraftanlegg isolert*. I driftsregnskapene til kommunene er det som oftest kun "Eiendomsskatt annen eiendom" og "Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer" som blir presisert, jf. henholdsvis art 874 og 875 i KOSTRA. Det er uheldig at det stilles som krav til kompensasjon at inntektene skal kunne spores i kommuneregnskapet, når slike presiseringer sjeldent fremgår av regnskapene.

LVK har ingen bemerkninger til KRDs øvrige forslag i høringsnotatet.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen
Leder i LVK