

Tjenesteområdet samfunn
v/ regionalplansjef Christine Haver

Dato: 30.08.2024
Saksnr.: 2024/74852
Dok.nr.: 2
Saksbehandler:
Kristian Ask
Hammervik
Andreas S. K.
Tharaldsen

Notat om organisering av private rettssubjekter for samarbeid mellom fylkeskommunen, kommuner og andre relevante aktører i forbindelse med ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet

- særlig om konsernmodell og etablering av aksjeselskap for Preikestolen

1. Innledning

Det er anmodet om en juridisk vurdering vedrørende organisering av samarbeidet mellom fylkeskommunen, kommuner og andre relevante aktører i forbindelse med ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet. Det skal vurderes hvilken organisasjonsform som vil være mest hensiktsmessig for å sikre god styringsstruktur, hensiktsmessig drift og som kan ivareta målene i regionalplanene. I den forbindelse er det et særlig aktuelt spørsmål om hvorvidt Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen bør bestå som egne organisasjoner slik som i dag med hvert sitt ansvarsområde, eller om det istedenfor bør opprettes en konsernmodell bestående av aksjeselskaper med et overordnet morselskap med heleide datterselskaper for forvaltning av Preikestolen og Lysefjordområdet.

Innledningsvis vil det i det følgende bli gjort overordnet rede for gjeldende fylkesdelplan, de nåværende rettssubjektene Stiftelsen Preikestolen og Lysefjorden Utvikling AS samt de to hovedalternativene for organisering av samarbeidet mellom fylkeskommunen, kommuner og andre relevante aktører som fremstår som særlig aktuelle.

Gjeldende fylkesdelplan for Preikestolområdet fra 1992 gjelder bare området rundt Preikestolen. Forslaget til ny regionalplan inkluderer også Lysefjordområdet.

Stiftelsen Preikestolen, org. nr. 971 231 157, er en selveiende stiftelse regulert av stiftelsesloven. Fylkesdelplan for Preikestolområdet fra 1992 legger til grunn at

Stiftelsen Preikestolen skulle opprettes for å følge opp fylkesdelplanen når det gjelder tilrettelegging, drift og vedlikehold i preikestolområdet. Stiftelsen har følgende vedtektsfestede formål:

Legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet i tråd med de til enhver tid gjeldende planer for området. Stiftelsen skal kunne gjennomføre prosjekter til fremme av formålet i egen regi og kan også delta i andre selskaper hvis virksomheten anses å fremme stiftelsens formål.

Lysefjorden Utvikling AS, org. nr. 988 467 774, er et aksjeselskap regulert av aksjeloven. Ifølge Brønnøysundregistrene ble Lysefjorden Utvikling AS stiftet 26. april 2005. Aksjeselskapet har følgende vedtektsfestede formål:

Utvikle Lysefjorden som attraksjon og reisemål og bidra til næringsutvikling i og rundt fjorden samt hva hermed står i forbindelse, herunder å delta i andre selskaper med lignende virksomhet.

Nå som det skal vedtas en ny regionalplan som gjelder både for Preikestolen og Lysefjordområdet, aktualiseres spørsmålet om hvordan samarbeidet mellom fylkeskommunen, kommuner og andre relevante aktører kan organiseres på en mest mulig hensiktsmessig måte i fremtiden. Det foreligger to forslag om organisering som fremstår som særlig aktuelle:

1. Likestilte organisasjoner

Det vil si at Lysefjorden Utvikling AS og Stiftelsen Preikestolen består som egne organisasjoner slik som i dag med hvert sitt ansvarsområde, samtidig som det opprettes nye likestilte organisasjoner for ivaretagelse av nye deler av planområdet (nye destinasjoner eller attraksjoner)

2. Konsernmodell:

Konsernmodell innebærer en struktur med et overordnet morselskap (for eksempel med utgangspunkt i Lysefjorden Utvikling AS) på toppen, med heleide datterselskaper under som ivaretar sitt område (destinasjon/attraksjon) innenfor planområdet.

2. Om Lysefjorden Utvikling AS

Lysefjorden Utvikling AS, org. nr. 988 467 774, er et aksjeselskap regulert av aksjeloven. Det fremgår av årsrapporten for 2023 at Lysefjorden Utvikling AS har følgende eiere:

Eierstruktur i prosent:

- Rogaland fylkeskommune (29,70)
- Sandnes kommune (22,63),
- Strand kommune (14,57)
- Stavanger kommune (11,32)
- Stiftelsen Preikestolen (10,47)
- Sirdal kommune (2,26)
- Gjesdal kommune (2,26)
- Reisemål Ryfylke (2,26)
- Hjelmeland kommune (1,13)
- Suldal kommune (1,13)
- Stavanger Turistforening (1,13)
- Ryfylke Friluftsråd (1,13)

Eierselskapet Reisemål Ryfylke AS, org nr. 974 906 430, er heleid av kommunene Hjelmeland, Suldal, Sauda og Strand. Stavanger Turistforening, org. nr. 946 846 856, er en eierløs forening. Ryfylke Friluftsråd, org. nr. 974 247 178, er et kommunalt oppgavefelleskap i henhold til kommuneloven kapittel 19 bestående av 9 medlemskommuner: Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Strand, Hjelmeland, Suldal, Sauda og Kvitsøy. I tillegg kommer Stiftelsen Preikestolen som eier.

Lysefjorden Utvikling AS arbeider med, og gjennomfører en rekke konkrete prosjekter for å utvikle Lysefjorden som et bærekraftig reisemål. I Strategidokument for Lysefjorden Utvikling AS 2021-2030 er mandatet gjengitt som følger:

Mandat

Lysefjorden Utvikling AS (LU) er et selskap med et bredt eierskap og god lokal og regional forankring. LU har som formål å gjennomføre visjon og strategi for Lysefjorden og sikre et positivt omdømme for destinasjonen. LU skal delta i næringsutvikling i tilknyttede lokalsamfunn rundt fjorden og ved innfallsportene. LU jobber med infrastruktur, næringsutvikling og vertskap. LU skal følge sine etiske retningslinjer, som bygger på likeverd, lovlighet, aktsomhet, respekt, ansvar, trygghet og åpenhet.

Ifølge vedtektene for Lysefjorden Utvikling AS § 5 skal Rogaland fylkeskommune ha styreleder, mens Sandnes kommune, Strand kommune, Stavanger kommune, Stiftelsen Preikestolen og Stavanger Turistforening har rett til å være representert i selskapets styre. I tillegg velges ett styremedlem fritt med relevant kompetanse. Vedtektene fastsetter at det skal være ett fast varamedlem for hvert av de faste styremedlemmene.

Advokat i Asplan Viak, Pål Endal, har i udatert dokument benevnt «juridisk vurdering» påpekt at Lysefjorden Utviklings vedtekter på dette punktet antakelig er i strid med

aksjeloven og derfor ikke formelt bindende for generalforsamlingen. Bestemmelsen det siktes til, er aksjeloven § 6-3, som lyder slik:

§ 6-3. Valg av styremedlemmer

- (1) Medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer.
- (2) Første ledd gjelder ikke styremedlemmer som de ansatte i selskapet skal velge etter § 6-4, eller som skal velges av bedriftsforsamlingen, hvis selskapet har bedriftsforsamling.
- (3) Det kan fastsettes i vedtektene at generalforsamlingens valgrett etter første ledd skal overføres til andre. Mer enn halvdel av styrets medlemmer skal likevel velges av generalforsamlingen, hvis ikke valgretten overføres til et vedtektsfestet selskapsorgan. Valgrett kan ikke overføres til styret eller til et medlem av styret.

Aksjeloven § 6-3 tredje ledd første punktum gir altså hjemmel til å fastsette i vedtektene at utenforstående skal ha rett til å velge medlemmer av selskapets styre. § 6-3 tredje ledd annet punktum fastsetter samtidig den begrensning at mer enn halvdel av styrets medlemmer skal velges av generalforsamlingen. I et styre med syv medlemmer, kan dermed maksimalt tre av disse medlemmene være valgt av utenforstående. Bestemmelsene i vedtektene § 5 om at seks av syv styremedlemmer i Lysefjorden Utvikling AS skal velges av andre enn generalforsamlingen, er således i strid med aksjeloven § 6-3 tredje ledd annet punktum. Vedtektene § 5 vil dermed ikke være et rettslig hinder for at flertallet på generalforsamlingen i Lysefjorden Utvikling AS velger andre styremedlemmer enn det som fremgår av vedtektene.

3. Om Stiftelsen Preikestolen

Stiftelsen Preikestolen er en non-profit organisasjon stiftet av lokale kommuner og grunneiere i området. Hovedoppgavene omhandler oversikt over besøkende til Preikestolen, og drift av parkeringsplass og vedlikehold av turstien til Preikestolen. Fylkesdelplan for Preikestolområdet fra 1992 legger til grunn at Stiftelsen Preikestolen skulle opprettes for å følge opp fylkesdelplanen når det gjelder tilrettelegging, drift og vedlikehold i preikestolområdet.

På hjemmesidene står det at Stiftelsen Preikestolen er en «non-profit organisasjon stiftet av lokale kommuner og grunneiere i området». Dette synes å stå i et visst motsetningsforhold til at Stiftelsen Preikestolen er registrert som en næringsdrivende stiftelse i stiftelsesregisteret.

Gjeldende fylkesdelplan for preikestolområdet fra 1992 ble endelig godkjent av Miljøverndepartementet ved vedtak av 2. april 1993. Det fremgår av plandokumentet med vedlegg at fylkestinget 2. juni 1992, sak 35/92, vedtok å gi sin tilslutning til foreliggende fylkesdelplan med justeringer som nevnt i vedtakspunkt 1. Punkt 3 i

fylkestingets vedtak lyder som følger: «Fylkestinget anbefaler at en stiftelse eller tilsvarende etableres i området så snart som mulig».

Fylkesdelplanen fra 1992 side 22 inneholder blant annet følgende beskrivelse av Stiftelsen Preikestolen:

Fylkesdelplanens forslag til organisering av "Stiftelsen Preikestolen" er en direkte konkretisering av reiselivsplanens anbefalinger om samarbeid mellom kommunene. En slik stiftelse vil være en videreføring av Preikestolutvalgets arbeid.

Fylkesdelplanen fra 1992 side 25 inneholder en nærmere beskrivelse av planlagt ansvar for og organisering av Stiftelsen Preikestolen:

1. 1. Et ansvarlig organ.

Fylkesdelplanen anbefaler at det opprettes et ansvarlig organ som har overordnet ansvar for Preikestolområdet. Planen foreslår at det opprettes en stiftelse der Fylkeskommunen, Forsand og Strand og grunneierne i Sameiet Høllesli og Stavanger Turistforening står som eiere. I det videre arbeidet bør andre organisasjonsformer vurderes, men fylkesplanen bruker betegnelsen "Stiftelsen Preikestolen" om dette overordnede organ. I bilagsdelen er det lagt fram forslag til vedtekter for "Stiftelsen Preikestolen".

Fylkesdelplanen anbefaler at Stiftelsen Preikestolen får et omfattende ansvarsområde slik at det reelt kan fungere som et styrende og koordinerende organ for virksomheten i området.

Det betyr at den blir ansvarlig for å ivareta fylkesdelplanens mål for området og for å utvikle området etter de retningslinjer planen gir. Dette gjelder alle elementer i planen, arealbruken, reiselivsplanlegget, informasjonen, tekniske anlegg og adkomst og parkering. I tillegg vil det være naturlig at den og får ansvar for forhold som ikke er med i fylkesplanen, men som har betydning for gjennomføring av planens mål og retningslinjer.

Stiftelsen Preikestolen må være ansvarlig for driften, ikke bare av reiselivsplanlegget, men av hele området. Denne driften må koordineres med annen virksomhet i Lysefjordområdet.

1.2. Myndighet og juridiske forhold.

Virksomheten i området er styrt av mange formelle regler og juridiske forhold. Det er en forutsetning for at Stiftelsen Preikestolen kan fungere godt at den får overordnet ansvar og tilstrekkelige fullmakter.

En meningsfull etablering av en stiftelse forutsetter en gjennomgang av regelverk, lover og forvaltning med vurderinger av rettigheter, ansvarsforhold, muligheter for delegering, regler for behandling m.m. Dette er ikke gjort i fylkesdelplanarbeidet, men planen anbefaler dette som en egen utredning i forbindelse med etablering av Stiftelsen Preikestolen.

Gjeldende fylkesdelplan for Preikestolområdet fra 1992 side 28 inneholder blant annet følgende bestemmelse:

Ved utarbeiding av kommunale planer anbefaler fylkesdelplanen at følgende retningslinjer legges til grunn for arbeidet i hele planområdet:

[...]

1.7. Miljøvernavdelingen hos fylkesmannen og Planavdelingen i Fylkeskommunen og "Stiftelsen Preikestolen" skal ha mulighet til å uttale seg før godkjenning av planer i området.

Stiftelsen Preikestolen er direkte omtalt i fylkesdelplanen, punkt 3.6, side 62:

3.6.Eieform

Det bør opprettes en stiftelse der Fylkeskommunen, Forsand og Strand står som eiere. Stiftelsen står ansvarlig for bygging og drift, men gis muligheter til å inngå driftsavtaler med andre offentlige eller private interesser. Som bilag er lagt ved forslag til vedtekter for en slik stiftelse. I dette er det også tatt med forslag til deltakere.

Eksempel på vedtekter for Stiftelsen Preikestolen er inntatt på side 80 i fylkesdelplanen (PDF side 92). Det fremgår av vedtektsdokumentet som er tilgjengelig i stiftelsesregisteret, at vedtektene for Stiftelsen Preikestolen ble godkjent på stiftelsesmøte 20. desember 1993. De opprinnelige vedtektene for Stiftelsen Preikestolen fremgår av stiftelsesdokumentet som vi har innhentet fra Interkommunalt Arkiv i Rogaland. De opprinnelige vedtektene slik de ble vedtatt av stifterne, avviker fra forslaget til vedtekter som er inntatt i fylkesdelplanen.

Den planlagte stiftelsen Preikestolen er omtalt i saksfremlegget til fylkestingets sak 35/92, side 178 følgende i PDF-en med plandokumentet med vedlegg.

Stiftelsen Preikestolen er også omtalt i begrunnelsen for Miljøverndepartementets godkjennelsesvedtak av 2. april 1993:

Miljøverndepartementet ser positivt på etablering av et samarbeidsorgan for oppfølging av fylkesdelplanen, med representanter fra fylkeskommunen, de berørte kommunene og andre interessenter. Et slikt samarbeidsorgan, som har nær kontakt med berørte statlige myndigheter og relevante fagmiljøer, vil være et godt virkemiddel for å sikre oppfølging av fylkesdelplanen.

Det fremgår av vedtektene at følgende oppnevner medlem og varamedlem til styret i Stiftelsen Preikestolen: Strand kommune: medlem og varamedlem, Sandnes kommune: medlem og varamedlem, Stavanger kommune: medlem og varamedlem, Stavanger Turistforening: medlem og varamedlem, Rogaland Fylkeskommune: medlem og varamedlem, Hjelmeland kommune: medlem og Suldal kommune varamedlem. Næringslivet i Strand: medlem og varamedlem, næringslivet i Sandnes medlem og varamedlem. Høllesli Sameige: medlem og varamedlem.

I dag er det to lokalstyrer under Næringsforeningen i Stavanger-regionen som velger representanter til styret i Stiftelsen Preikestolen på vegne av «Næringslivet i Strand» og «Næringslivet i Sandnes». Dette er Lokalstyret for Ryfylke og Lokalstyret for Sandnes, som hver oppnevner ett medlem og varamedlem til styret.

Høllesli Sameige og Stavanger Turistforening er de to store, sentrale grunneierne ved Preikestolområdet. Vi har ikke undersøkt grunneierforholdene i detalj på det nåværende tidspunkt.

Ifølge årsrapporten for 2023 er lederen for styret for Stiftelsen Preikestolen, Leif Magne Kleppa, oppnevnt av Hjelmeland kommune, mens nestlederen, Arne Bergsvåg, var oppnevnt av Rogaland fylkeskommune. Kjartan Alexander Lunde ble våren 2024 oppnevnt som ny nestleder i styret på vegne av fylkeskommunen.

4. Aksjeselskap som selskapsform

Fylkesadvokaten bemerker at organisasjonsformene interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid i henhold til henholdsvis kommuneloven kapittel 18, 19 og 20 utelukkende gjelder samarbeid mellom (fylkes)kommuner. På samme måte er det kun kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper som kan være deltakere i et interkommunalt selskap, jf. lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) 29. januar 1999 nr. 6 § 1.

Lysefjorden Utvikling AS har private rettssubjekter som eiere. Det er også private rettssubjekter blant dem som i henhold til vedtektene har rett til å oppnevne medlemmer og varamedlemmer til styret for Stiftelsen Preikestolen. På bakgrunn av det ovennevnte legger vi til grunn at de rettssubjektene som skal opprettes i forbindelse med den nye regionalplanen for Preikestolen og Lysefjordområdet, også skal inkludere private parter.

Selskapsloven § 1-1 femte ledd fastslår uttrykkelig at kommune, fylkeskommune eller interkommunalt selskap ikke kan være deltaker i ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter denne loven. Samvirkeforetak er heller ikke en aktuell organisasjonsform i dette tilfellet, jf. lov om samvirkeforetak (samvirkelova) 29. juni 2007 nr. 81 § 1, selv om kommuner og fylkeskommuner ikke er utelukket fra å delta i denne organisasjonsformen.

En stiftelse er selveiende og regulert av stiftelsesloven. En stiftelse er altså uten eiere. Selv om Rogaland fylkeskommune som oppretter bidrar med grunnkapital til stiftelsen, vil fylkeskommunen ikke ha direkte innflytelse over stiftelsens videre virksomhet. Den foreliggende saken illustrerer noen av utfordringene som kan oppstå i et lengre perspektiv dersom forutsetningene for opprettelsen av stiftelsen skulle endre seg. Fylkesadvokaten vil derfor ikke anbefale at det opprettes nye stiftelser i forbindelse med ny regionalplan. Av samme grunn fremstår heller ikke en eierløs forening som en egnet organisasjonsform i den foreliggende saken.

Aksjeselskaper er regulert i aksjeloven. Aksjeselskap er en velkjent og utprøvd organisasjonsform fylkeskommunen skal være godt kjent med. Det typiske for et aksjeselskap er at eierens økonomiske ansvar er begrenset. Aksjeeierne hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser, og aksjeeierne plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet eller i tilfelle i selskapets konkursbo i større utstrekning enn det som følger av grunnlaget for aksjetegningen, jf. aksjeloven § 1-2. Den økonomiske risikoen er altså begrenset til den egenkapitalen som fylkeskommunen som eier har skutt inn i selskapet. Eiers styringsmuligheter avhenger av eierandel, og eventuelle bestemmelser i vedtekter/aksjonæravtale.

Vi legger til grunn at fylkeskommunens deltakelse i Stiftelsen Preikestolen, Lysefjorden Utvikling AS og eventuelle nye selskaper i tilknytning til ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet, faller inn under motivet om regionalpolitisk posisjonering i Rogaland fylkeskommunes eierskapspolitikk, vedtatt i fylkestinget den 27. april 2021. Det fremgår av Rogaland fylkeskommunes eierskapspolitikk, side 7 at aksjeselskap som selskapsform gjerne er blitt valgt i forbindelse med regional utvikling og i tilknytning til større prosjekter hvor tidshorizonten er mer langsiktig. Valg av aksjeselskap som selskapsform for utviklingen av Preikestolen og Lysefjordområdet i samsvar med ny regionalplan vil således være i overensstemmelse med fylkeskommunens vedtatte eierskapspolitikk.

En konsernmodell forutsetter at man velger aksjeselskap som organisasjonsform for datterselskapene. Selv om det kan være rettslig mulig å opprette en konsernstruktur med Stiftelsen Preikestolen som morselskap/holdingsselskap, vil fylkesadvokaten ikke anbefale en slik organisasjonsform. Slik fylkesadvokaten ser det, er det ønskelig med større eierskap, kontroll og styring, enn det en stiftelse legger til rette for. På bakgrunn av det ovennevnte vil fylkesadvokaten anbefale at alle rettssubjektene i en konsernmodell organiseres som aksjeselskaper.

Dersom fylkeskommunen velger å opprette nye enkeltstående selskaper ved siden av de allerede eksisterende, Stiftelsen Preikestolen og Lysefjorden Utvikling AS, bør de nye selskapene etter fylkesadvokatens vurdering uansett organiseres som aksjeselskaper. En annen sak er at dersom man velger likestilte selskaper istedenfor

en konsernmodell, vil Stiftelsen Preikestolen i så fall eventuelt kunne bestå som stiftelse som i dag.

Etter fylkesadvokatens vurdering fremstår således aksjeselskap som den foretrukne selskapsformen for alle nye selskaper som skal opprettes i tilknytning til den nye regionalplanen for Preikestolen og Lysefjordområdet.

Det følger av kommuneloven § 5-3 at fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen. Det er fylkestinget som fatter vedtak på vegne av fylkeskommunen hvis ikke noe annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Ifølge fylkeskommunens delegeringsreglement, Ansvar og myndighet, vedtatt i fylkestinget 12. desember 2023 og senest revidert 11. juni 2024, side 5 er det fylkestinget som skal opprette/stifte og avvikle selskaper/stiftelser samt vedta vedtekter og sentrale endringer av vedtekter for slike rettssubjekter.

5. Fordeler og ulemper knyttet til valg av organisasjonsmodell

Ett av de overordnede målene for forslaget til ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet er å gi et grunnlag for samarbeid om felles mål og prioriteringer framfor sektorlogikk. «Kartleggingsrapport med anbefalinger Mai 2024» fra Asplan Viak og Mimir side 58 og 63 forslår at det etableres en juridisk forpliktende avtale som skal sikre samhandlingen mellom på den ene side Stiftelsen Preikestolen og på den annen side Lysefjorden Utvikling AS og eventuelt andre aksjeselskaper. Aksjeloven og stiftelsesloven setter imidlertid grenser for hva det er rettslig mulig å regulere gjennom en slik avtale mellom to atskilte rettssubjekter. I tillegg til de juridiske aspektene skal en slik samarbeidsavtale også fungere i praksis.

Begrepene «konsern», «morselskap» og «datterselskap» er legaldefinert i aksjeloven § 1-3. Fordelen med en konsernmodell av aksjeselskaper er at morselskapet har styringsrett over de heleide datterselskapene i konsernet direkte i kraft av aksjeloven. Med mindre det er fastsatt bestemmelser om stemmerettsbegrensning og/eller aksjeklasser i vedtektene, gir hver aksje én stemme, jf. aksjeloven § 5-3. Vanlige beslutninger på generalforsamlingen fattes med simpelt flertall hvis det ikke er fastsatt strengere flertallskrav i vedtektene, jf. aksjeloven § 5-17. Vedtektsendring krever tilslutning fra minst to tredeler så vel av de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-18. Aksjeselskapets vedtekter kan fastsette strengere flertallskrav for vedtektsendringer enn det som følger av aksjeloven. I tillegg er det særskilte regler om kvalifisert flertallskrav og enstemmighet for visse typer beslutninger i aksjeloven § 5-19 og § 5-20. Et morselskap som eier 100 % av aksjene i et datterselskap, vil ha full kontroll og styring over hvilke beslutninger som fattes i generalforsamlingen i det enkelte datterselskap, herunder valg av medlemmer til styret for datterselskapene, jf. aksjeloven § 6-3.

For å oppnå målene om en mest mulig helhetlig styring av aktivitetene i planområdet og unngå risiko for friksjon mellom atskilte rettssubjekter innenfor samme område, er det fylkesadvokatens anbefaling at aktuelle rettssubjekter innenfor planområdet i

utgangspunktet bør organiseres som en konsernmodell bestående av aksjeselskaper fremfor nye likestilte organisasjoner.

Dersom det opprettes en konsernmodell bestående av aksjeselskaper med et overordnet morselskap på toppen med en rekke heleide datterselskaper under hvor det enkelte datterselskap ivaretar sitt område (destinasjon/attraksjon) innenfor planområdet, må det gjøres en nærmere vurdering av hvor mange datterselskaper det i så fall vil være formålstjenlig å etablere. Det må også gjøres en nærmere vurdering av om det er mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i det allerede eksisterende selskapet Lysefjorden Utvikling AS som morselskap, eller om det istedenfor bør opprettes et eget nytt morselskap hvor Lysefjorden Utvikling AS blir ett av datterselskapene.

For at man skal kunne oppnå de ønskede målene om helhetlig styring gjennom en konsernmodell, forutsetter dette at aksjeselskaper i konsernet også har ansvar for utviklingen av området ved Preikestolen i overensstemmelse med de fastsatte målene i ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet. I dag er det som kjent Stiftelsen Preikestolen som gjennomfører drift og forvaltning av Preikestolområdet. For at en konsernmodell med aksjeselskaper for Preikestolen og Lysefjordområdet skal kunne fungere etter intensjonen, forutsetter det at en betydelig del av de oppgavene som i dag ligger til Stiftelsen Preikestolen, overføres til et aksjeselskap innenfor det nye konsernet. Fordi Stiftelsen Preikestolen er en selveiende stiftelse, skaper dette en del både praktiske og rettslige utfordringer. Etter fylkesadvokatens vurdering vil disse utfordringene være den vesentligste ulempen ved å opprette en konsernmodell av aksjeselskaper som foreslått.

Forutsatt at det er rettslig og praktisk gjennomførbart å overføre ansvaret for utviklingen av Preikestolområdet til et aksjeselskap innenfor det nye konsernet, fremstår en slik konsernmodell bestående av aksjeselskaper etter fylkesadvokatens vurdering som den best egnede organiseringen av private rettssubjekter for samarbeid mellom fylkeskommunen, kommuner og andre relevante aktører i forbindelse med ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet.

6. Fremgangsmåten for en eventuell nedleggelse av Stiftelsen Preikestolen

Stiftelsen Preikestolen er en selveiende stiftelse regulert av stiftelsesloven. Når stiftelsen er opprettet, har oppretteren ikke lenger rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen, jf. stiftelsesloven § 2 og § 3. Stiftelsen er altså uten eiere. Selv om Rogaland fylkeskommune som en av oppretterne har bidratt med grunnkapital til stiftelsen, har fylkeskommunen ingen direkte innflytelse over stiftelsens virksomhet. Dette gjelder også spørsmålet om hvorvidt stiftelsen skal nedlegges eller ikke.

Det er styret som må fatte vedtak om å oppheve og avvikle Stiftelsen Preikestolen. Dette forutsetter at vilkårene for omdanning i stiftelsesloven § 46 er oppfylt. Styrets vedtak om å omdanne stiftelsen i henhold til stiftelsesloven § 48 annet ledd, må godkjennes av Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven § 51. I alle tilfeller må det gjennomføres en omstendelig varslingsprosess etter stiftelsesloven § 49 før styret kan

fatte vedtak om omdanning av stiftelsen. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for denne nedleggelsesprosedyren.

Stiftelsen Preikestolens vedtekter, § 7, inneholder bestemmelser om vedtektsendringer:

Vedtektsendringer

§7 Styret kan omdanne stiftelsen ved å endre eller oppheve enhver bestemmelse i stiftelsesdisposisjonen eller stiftelsens vedtekter, herunder treffe vedtak om å oppløse stiftelsen.

Styret kan treffe vedtak om å nedlegge stiftelsens virksomhet dersom stiftelsens kapital er blitt utilstrekkelig til å tilgodese dens formål på rimelig måte, eller virksomheten etter omstendighetene ikke lenger er formålstjenlig.

Dersom det blir truffet vedtak om å nedlegge stiftelsens virksomhet, skal styret beslutte å omdisponere stiftelsens eventuelle midler på en måte som fremmer dens formål.

Vedtak som er nevnt i denne paragraf, treffes med 2/3 flertall blant de møtende representanter. Slike vedtak kan bare treffes i møte hvor minst halvparten av styrets medlemmer er representert.

Stiftelsesloven kapittel 6 inneholder regler om omdanning av stiftelser. At en stiftelse oppheves og avvikles, vil være en slik omdanning som faller inn under stiftelsesloven kapittel 6, jf. stiftelsesloven § 45 annet ledd bokstav a. Stiftelsesloven § 45 fjerde ledd fastslår at reglene i stiftelsesloven kapittel 6 ikke kan fravikes i den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, i vedtektene eller av den som er tillagt omdanningsmyndighet.

At omdanningsreglene er ufravikelige innebærer at det hverken i stiftelsesdisposisjonen, vedtektene eller av den som er tillagt omdanningsmyndighet etter stiftelsesloven § 48, kan fastsettes andre regler for omdanning enn de som følger av stiftelsesloven kapittel 6. Selv om stiftelsens vedtekter åpner for at styret kan treffe vedtak om å nedlegge stiftelsen dersom «virksomheten etter omstendighetene ikke lenger er formålstjenlig», kan styret altså likevel ikke fatte en slik beslutning om nedleggelse hvis vilkårene for omdanning i stiftelsesloven § 46 ikke er oppfylt. Opphevelse og avvikling av Stiftelsen Preikestolen vil være en form for omdanning som faller inn under bestemmelsens første ledd.

I medhold av vedtektene § 7 er styret uttrykkelig gitt myndighet til å nedlegge Stiftelsen Preikestolen. Det følger samtidig av stiftelsesloven § 48 annet ledd at styrets vedtak om omdanning av stiftelsen ikke er gyldig før det er godkjent av Stiftelsestilsynet etter stiftelsesloven § 51. Dersom Stiftelsestilsynet i henhold til stiftelsesloven § 51 avslår å godkjenne styrets omdanningsvedtak, vil dette vedtaket i så fall kunne påklages til Stiftelsesklagenemnda, jf. stiftelsesloven § 7 a.

Det følger av stiftelsesloven § 47 annet ledd at dersom omdanningen innebærer at stiftelsen oppheves etter stiftelsesloven § 52, skal kapitalen som er igjen etter at kreditorenes krav er dekket, brukes på en måte som samsvarer med stiftelsens formål eller et beslektet formål. Hvis dette ikke er mulig, skal kapitalen i stedet gå til et allmenntilgjort formål. Dette er i overensstemmelse med det som står i stiftelsens vedtekter § 7.

Rogaland fylkeskommune er en av flere opprettere av Stiftelsen Preikestolen. Stiftelsesloven § 50 inneholder nærmere regler om Stiftelsestilsynets omdanningsmyndighet. Stiftelsesloven § 50 fastsetter at stiftelsestilsynet bare kan foreta omdanning etter søknad fra oppretteren eller styret. Stiftelsestilsynet kan likevel foreta omdanning av eget tiltak, hvis det åpenbart foreligger forhold som nevnt i § 46 første ledd, og oppretteren eller stiftelsens styre ikke selv søker om omdanning. I medhold av vedtektene § 7 er styret gitt myndighet til å omdanne Stiftelsen Preikestolen. Stiftelsesloven § 51 gjelder stiftelsestilsynets prøving av omdanningsvedtak i de tilfellene der myndigheten til dette er lagt til andre enn Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven § 48 annet ledd. Siden det er styret som i henhold til vedtektene er gitt myndighet til å omdanne stiftelsen, antar fylkesadvokaten at regelen i stiftelsesloven § 50 første punktum som gir oppretteren adgang til å søke Stiftelsestilsynet om å foreta omdanning i de tilfellene hvor det er Stiftelsestilsynet som har omdanningsmyndighet etter loven, ikke gjelder for Stiftelsen Preikestolen. Det er dermed styret for Stiftelsen Preikestolen som må ta initiativet til omdanning av stiftelsen i henhold til stiftelsesloven § 48 annet ledd.

De særlige reglene om saksbehandling i stiftelsesloven § 49 gjelder både for Stiftelsestilsynet og for det organet som er gitt omdanningsmyndighet i medhold av § 48 annet ledd, i dette tilfellet styret for Stiftelsen Preikestolen. Stiftelsesloven § 49 fastslår at det skal innhentes uttalelse fra oppretteren for Stiftelsen Preikestolen før styret treffer vedtak om opphevelse og avvikling av stiftelsen.

På det nåværende tidspunkt har vi ikke foretatt en detaljert gjennomgang av hvilke stiftere som pr. i dag eksisterer. Det følger av stiftelsesloven § 49 annet punktum at «[h]vis oppretteren er død, skal det om mulig innhentes uttalelse fra slektninger og andre som har stått ham eller henne nær, og fra organisasjoner, offentlige myndigheter og andre som berøres av omdanningen». Når stifterne er upersonlige rettssubjekter som ikke finnes lenger, antar vi at denne bestemmelsen skal anvendes tilsvarende så langt den passer. Det er styret for Stiftelsen Preikestolen som skal fatte vedtaket om omdanning, som skal innhente uttalelsene stiftelsesloven § 49 krever. Dette må gjøres før styret kan fatte vedtak om opphevelse og avvikling av stiftelsen.

7. Hvilken betydning ny regionalplan med ny organisering kan få for nåværende Stiftelsen Preikestolen

Som nevnt er omdanningsreglene i stiftelsesloven ufravikelige. Dette innebærer at det hverken i stiftelsesdisposisjonen, vedtektene eller av den som er tillagt

omdanningsmyndighet etter stiftelsesloven § 48, kan fastsettes andre regler for omdanning enn de som følger av stiftelsesloven kapittel 6.

Stiftelsesloven § 46 fastsetter vilkårene for omdanning av en stiftelse:

§ 46. Vilkår for omdanning

Omdanning kan foretas når en bestemmelse i vedtektene eller den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen

- a. ikke lar seg etterleve, for eksempel fordi stiftelsens kapital er utilstrekkelig til å tilgodese dens formål på en rimelig måte,
- b. er åpenbart unyttig,
- c. er i strid med hensikten i den disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, for eksempel fordi oppretterens forutsetninger for bestemmelsen har sviktet, eller
- d. er åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig.

Dersom bestemmelsen ikke gjelder formålet med stiftelsen, og det ellers må antas at det ved opprettelsen ikke er lagt vesentlig vekt på den, kan omdanning skje når bestemmelsen viser seg å være uheldig eller uhensiktsmessig.

Opphevelse og avvikling av Stiftelsen Preikestolen vil være en form for omdanning hvor vilkårene i bestemmelsens første ledd må være oppfylt. Dersom vilkårene for omdanning i stiftelsesloven § 46 første ledd ikke er oppfylt, innebærer dette at Stiftelsen Preikestolen i så fall ikke kan nedlegges, heller ikke om styret skulle samtykke til dette.

Formålet i vedtektene for Stiftelsen Preikestolen er «å legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet i tråd med de til enhver tid gjeldende planer for området». Som redegjort for i punkt 3 ovenfor, er det i dag direkte regulert i gjeldende fylkesdelplan for Preikestolområdet fra 1992 at Stiftelsen Preikestolen skal opprettes som «et ansvarlig organ som har overordnet ansvar for Preikestolområdet». Ifølge fylkesdelplanen fra 1992 betyr dette at stiftelsen blir ansvarlig for å ivareta fylkesdelplanens mål for området og for å utvikle området etter de retningslinjer planen gir: «Dette gjelder alle elementer i planen, arealbruken, reiselivsanlegget, informasjonen, tekniske anlegg og adkomst og parkering.»

Det følger av plan- og bygningsloven § 8-2 at en regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Den type regionalplan som nå skal vedtas for Preikestolen og Lysefjordområdet, har derimot ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger.

Regionalplanen skaper altså hverken rett eller plikt for den enkelte, med mindre det er knyttet en regional planbestemmelse til planen. En regional planbestemmelse i medhold av plan- og bygningsloven § 8-5 har direkte rettsvirkning for innbyggerne ved at det uten samtykke fra regional planmyndighet ikke kan iverksettes særskilt angitte bygge eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder i strid med planen.

Fylkesadvokaten kan ikke se at plan- og bygningsloven § 8-5 gir hjemmel for å gi bindende bestemmelser om hvordan private rettssubjekter i tilknytning til regionalplanen skal organiseres. Retningslinjer i ny regionalplan om opprettelse og organisering av et konsern med aksjeselskaper for ivaretagelse av målene i planen vil dermed i seg selv ikke ha direkte rettsvirkning for innbyggerne, deriblant Stiftelsen Preikestolen. For Stiftelsen Preikestolen får det likevel mindre betydning at retningslinjene i ny regionalplan ikke har direkte rettsvirkning fordi det følger direkte av vedtektene at stiftelsens formål er «å legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet i tråd med de til enhver tid gjeldende planer for området». Stiftelsens vedtektsfestede formål er altså å utføre sine oppgaver i overensstemmelse med de til enhver tid gjeldende planer for området. Dette gjelder også de retningslinjene som måtte bli vedtatt i den nye regionalplanen.

Dersom den nye regionalplanen fastsetter at det skal opprettes et nytt konsern bestående av aksjeselskaper for å ivareta de utviklings- og forvaltningsoppgavene som i dag hører til nåværende Stiftelsen Preikestolen, kan det argumenteres med at stiftelsen ifølge sitt eget formål blir overflødig. Den beste måten stiftelsen kan oppfylle sitt eget vedtektsfestede formål på, blir i så fall å avvikle sin egen virksomhet siden ny plan for området legger stiftelsens tidligere oppgaver til et nyopprettet aksjeselskap. Som følge av dette må vilkårene i stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c anses oppfylt.

Etter fylkesadvokatens vurdering må det imidlertid de lege lata anses som usikkert om Stiftelsestilsynet vil godkjenne et omdanningsvedtak fra styret for Stiftelsen Preikestolen i henhold til stiftelsesloven § 51 på grunnlag av bestemmelsen i stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c om at oppretterens forutsetninger for opprettelsen av stiftelsen har sviktet. Dette gjelder især et så omfattende omdanningsvedtak som en opphevelse av stiftelsen vil være.

Det at det vedtas en ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet er ikke i seg selv til hinder for at Stiftelsen Preikestolen kan oppfylle sitt vedtektsfestede formål om «å legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet i tråd med de til enhver tid gjeldende planer for området». Det fremgår av stiftelsesdokumentet datert 20. desember 1993 at stiftelsens formål opprinnelig var foreslått som følger: «å legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet *i tråd med intensjonene i fylkesdelplan for Preikestolområdet*». Endringen til «de til enhver tid gjeldende planer for området» tyder på at det ikke var oppretternes hensikt at Stiftelsen Preikestolens virksomhet skulle være avgrenset til gjeldende fylkesdelplan fra 1992.

Fylkesadvokaten kan som nevnt ikke se at plan- og bygningsloven § 8-5 gir hjemmel for å gi bindende bestemmelser om hvordan private rettssubjekter i tilknytning til

regionalplanen skal organiseres. Oppretternes hensikt i 1992-1993 var klart nok å opprette en stiftelse for å ivareta utviklingen av Preikestolområdet, og oppretterne valgte bevisst at dette skulle skje i tråd med «de til enhver tid gjeldende planer for området». På bakgrunn av det ovennevnte kan det vanskelig sies at en opphevelse av fylkesdelplanen for Preikestolområdet fra 1992 samtidig med at det vedtas en ny regionalplan som utvider planområdet til også å gjelde Lysefjordområdet, vil innebære at oppretternes forutsetninger for opprettelsen av Stiftelsen Preikestolen har sviktet, jf. stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c.

Stiftelsesloven § 47 første ledd fastslår at når omdanningen gjelder stiftelsens formål eller en annen bestemmelse som det må antas at det ble lagt vesentlig vekt på ved opprettelsen av stiftelsen, skal omdanningen så langt som mulig tilpasses det opprinnelige formålet eller det siktemålet som det må antas at lå til grunn for bestemmelsen. Det gjelder for øvrig som et generelt stiftelsesrettslig prinsipp at omdanning av en stiftelse ikke bør gå lenger enn omdanningsgrunnen i det enkelte tilfelle tilsier.

Det er en glidende overgang mellom stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c og de alternative vilkårene i stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav b og d. I motsetning til bokstav b, «åpenbart unyttig», og bokstav d, «åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig», inneholder bokstav c ikke noe vilkår om at motstriden med hensikten med disposisjonen må være åpenbar. Vi antar derfor at dersom ikke vilkårene i stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c er oppfylt, vil heller ikke de alternative vilkårene i § 46 første ledd bokstav b eller d kunne gi grunnlag for omdanning i dette tilfellet.

Det antas å falle inn under alternativet i stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav a om at stiftelsens formål ikke lar seg etterleve at formålet tar sikte på et behov som er falt bort. Etter vår vurdering er det derimot klart at behovet for Stiftelsen Preikestolens formål om «å legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet» ikke faller bort med den nye regionalplanen. Dette alternativet kan således heller ikke gi grunnlag for omdanning i det foreliggende tilfellet.

På bakgrunn av det ovennevnte må det etter fylkesadvokatens vurdering anses som usikkert om Stiftelsestilsynet vil godkjenne et omdanningsvedtak om opphevelse av Stiftelsen Preikestolen fra stiftelsens styre i henhold til stiftelsesloven § 51, jf. stiftelsesloven § 46 første ledd.

Fylkesadvokaten vil for ordens skyld påpeke at det ikke er en absolutt nødvendig rettslig forutsetning for å opprette datterselskapet «Preikestolen AS» at dagens Stiftelsen Preikestolen avvikles. Det er således mulig å forestille seg at Stiftelsen Preikestolen kan fortsette å eksistere som stiftelse samtidig som ansvaret for å ivareta den nye regionalplanens mål for området og for å utvikle området etter de retningslinjer regionalplanen gir, overføres til et nyopprettet aksjeselskap «Preikestolen AS».

For at et eventuelt nystiftet «Preikestolen AS» skal kunne oppfylle sitt tiltenkte formål vil dette likevel forutsette medvirkning fra nåværende Stiftelsen Preikestolen, herunder overføring av nødvendige rettigheter, til det nye selskapet «Preikestolen AS». Dette vil typisk kunne være avtaler og rettigheter til parkeringsanlegget som stiftelsen driver i

dag. Stiftelsen Preikestolen står i dag som eier av 10,47 % av aksjene i Lysefjorden Utvikling AS. Vi har på det nåværende tidspunkt ikke undersøkt i detalj hvilke konkrete privatrettslige rettigheter som stiftelsen er i besittelse av.

En mulig løsning kan tenkes å være at det nyopprettede aksjeselskapet overtar ansvaret for å ivareta den nye regionalplanens mål for området og for å utvikle området etter de retningslinjer regionalplanen gir, samtidig som Stiftelsen Preikestolen fortsetter den praktiske driften av selve parkeringsanlegget ved Preikestolen i henhold til eksisterende privatrettslige avtaler som stiftelsen allerede har inngått om dette. Eksistensen av to atskilte rettssubjekter, Stiftelsen Preikestolen og det nystiftede «Preikestolen AS», innenfor samme planområde vil likevel innebære en risiko for at en del av formålet med å etablere en konsernmodell bestående av aksjeselskaper fremfor nye likestilte organisasjoner i praksis ikke vil realiseres fullt ut. Dersom Stiftelsen Preikestolen må gi fra seg så mange beføyelser til det nye aksjeselskapet at stiftelsen ikke lenger kan «legge til rette for reiseliv og utvikling av tilknyttede nærings- og friluftaktiviteter i Preikestolområdet» slik vedtektene foreskriver, vil dette uansett neppe kunne gjøres uten at vilkårene for omdanning i stiftelsesloven § 46 er tilfredsstillt, og at det i så fall gjennomføres en omdanningsprosess med stiftelsestilsynets godkjenning i samsvar med stiftelsesloven kapittel 6. Det vil trolig være større sannsynlighet for at Stiftelsestilsynet vil godkjenne en slik begrenset omdanning av Stiftelsen Preikestolen sammenlignet med en fullstendig nedleggelse av stiftelsens virksomhet.

8. Vurdering av struktur og overordnet skisse for konsernmodell

Dersom det opprettes en konsernmodell bestående av aksjeselskaper med et overordnet morselskap på toppen med en rekke heleide datterselskaper under hvor det enkelte datterselskap ivaretar sitt område (destinasjon/attraksjon) innenfor planområdet, må det gjøres en nærmere vurdering av hvor mange datterselskaper det i så fall vil være formålstjenlig å etablere. Det må også gjøres en nærmere vurdering av om det er mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i det allerede eksisterende selskapet Lysefjorden Utvikling AS som morselskap, eller om det istedenfor bør opprettes et eget nytt morselskap hvor Lysefjorden Utvikling AS blir ett av datterselskapene.

Preikestolen, Kjerag og Flørli utmerker seg som særskilte destinasjoner i tillegg til Lysefjorden. Vi antar derfor at det i utgangspunktet kan opprettes et datterselskap for hver av disse destinasjonene. En helt foreløpig skisse av en mulig konsernmodell kan dermed se slik ut:

1. *Morselskap AS* (Lysefjorden Utvikling AS?)
 - 1.1. *Preikestolen AS*
 - 1.2. *Kjerag AS*
 - 1.3. *Flørli AS*
 - 1.4. *Lysefjorden Utvikling AS* (hvis det opprettes et eget, nytt morselskap)

Med utgangspunkt i de någjeldende vedtektene for Stiftelsen Preikestolen bør det også tas inn i vedtektene for de nye rettssubjektene som opprettes for å følge opp de fastsatte målene og retningslinjene i ny regionalplan, at de aktuelle rettssubjektene skal utvikle Preikestolen og Lysefjordområdet «i tråd med de til enhver tid gjeldende planer for området». Det vil dermed ikke bli nødvendig å gjøre endringer i vedtektene for de opprettede selskapene selv om det skulle bli vedtatt endringer i regionalplanen for området.

Man bør også endre vedtektene for det allerede eksisterende selskapet Lysefjorden Utvikling AS slik at passusen om at selskapets virksomhet skal utøves «i tråd med de til enhver tid gjeldende planer for området» også blir tatt inn i vedtektene for dette selskapet. Dette gjelder uavhengig av om Lysefjorden Utvikling AS skal få funksjonen som morselskap i konsernet, eller om dette selskapet bare skal være et underordnet datterselskap for destinasjonen Lysefjorden.

Rogaland fylkeskommunes styringsmuligheter over morselskapet og indirekte over datterselskapene er for det første avhengig av størrelsen på fylkeskommunens eierandel. Rogaland fylkeskommune eier i dag 29,7 % av Lysefjorden Utvikling AS. Vi antar at de kommunene som i dag står som aksjeeiere i Lysefjorden Utvikling AS, er aktuelle som aksjeeiere i morselskapet i det nye konsernet. Det må vurderes nøye hva som vil være en formålstjenlig fylkeskommunal eierandel i et morselskap for et konsern av denne type. Fylkeskommunens eierandel i morselskapet må i alle tilfeller stå i forhold til det økonomiske ansvaret fylkeskommunen påtar seg overfor selskapet. Dette er først og fremst et politisk spørsmål om for det første hva som er ønskelig for fylkeskommunen, og for det annet hva det er mulig å oppnå i samspill med kommuner og andre eierinteressenter.

I tillegg til eierandelen vil fylkeskommunens innflytelse over selskapene i konsernet også påvirkes av hvilke bestemmelser om flertallskrav og lignende som blir tatt inn i selskapets vedtekter og en eventuell aksjonæravtale. I motsetning til vedtektene, som er nærmere regulert i aksjeloven § 2-2, har en aksjonær- eller eieravtale ingen selskapsrettslige virkninger. En slik avtale mellom eierne som parter er altså bare bindende eierne imellom.

Det fremgår av Rogaland fylkeskommunes eierskapspolitikk, vedtatt i fylkestinget den 27. april 2021 at det for selskaper av stor strategisk betydning bør utarbeides «en aksjonær-/eieravtale som beskriver forholdet mellom eierne, informasjon til eierne utenom representantskap/generalforsamling, selskapets virksomhet og valg av styret». Aksjeselskapene i konsernet for ivaretagelse av ny regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet vil være av en slik strategisk betydning at det i henhold til fylkeskommunens vedtatte eierskapspolitikk bør inngås en egen aksjonæravtale mellom eierne av selskapene. Hvilke forhold som bør reguleres direkte i vedtektene for selskapene, og hvilke forhold som istedenfor bør reguleres i en eieravtale uten selskapsrettslige virkninger, er ikke bare et rettslig spørsmål, men også til en viss grad et politisk hensiktsmessighetsspørsmål.

Spørsmål om nærmere organisering av konsernet, som hvor mange datterselskaper som skal opprettes, hva som skal være størrelsen på aksjekapitalen i det enkelte selskap, fylkeskommunens nøyaktige eierandel i de enkelte selskaper, og hva som

skal være det nærmere innholdet i en eventuell aksjonæravtale eierne imellom, er problemstillinger som det ikke er nødvendig å ta endelig stilling til før forslaget til ny regionalplan sendes på høring. Til sammenligning fremgår det av någjeldende fylkesdelplan fra 1992 at det på tidspunktet da denne fylkesdelplanen ble vedtatt, ikke var tatt endelig stilling til valg av organisasjonsform for det overordnede samarbeidsorganet som ble til Stiftelsen Preikestolen.

Etter fylkesadvokatens vurdering er det for øvrig ikke gitt at det er nødvendig å opprette et eget datterselskap for hver enkelt destinasjon. Det er for eksempel mulig å tenke seg at det kan være mulig å oppnå mye av det samme ved at man bare opererer med ett overordnet aksjeselskap, som så internt oppretter prosjekter eller lignende knyttet til de enkelte destinasjoner innenfor planområdet. Disse fremgangsmåtene kan også kombineres slik at aksjeselskapet opererer interne prosjekter knyttet til noen av destinasjonene i planområdet, mens det opprettes egne datterselskaper for de destinasjonene hvor det foreligger særlige forhold som tilsier at denne delen av virksomheten bør skilles ut i et eget aksjeselskap.

Det å opprette et slikt konsern med aksjeselskaper vil ikke nødvendigvis kreve flere antall ansatte og årsverk enn det totale antallet som i dag arbeider i Lysefjorden Utvikling og Stiftelsen Preikestolen til sammen. Tatt i betraktning arten og omfanget av virksomheten fremstår det som klart at morselskapet i praksis må ha en daglig leder selv om det ikke lenger er et absolutt krav om dette etter aksjeloven § 6-2. Hvor mange ansatte konsernet for øvrig skal ha, og om disse skal være formelt ansatt i morselskapet eller i det enkelte datterselskap, er spørsmål det ikke er nødvendig å ta endelig standpunkt til på det nåværende tidspunkt.

9. Oppsummering/konklusjon

Etter fylkesadvokatens vurdering er aksjeselskap den mest hensiktsmessige organisasjonsformen uavhengig av om man velger konsernmodellen eller å opprette nye enkeltstående selskaper. På grunnlag av redegjørelsen som er gitt ovenfor, vil fylkesadvokaten i utgangspunktet anbefale at det i forbindelse med ny regionalplan opprettes en konsernmodell bestående av aksjeselskaper med et overordnet morselskap med heleide datterselskaper for forvaltning og utvikling av Preikestolen og Lysefjordområdet. Samtidig må de økonomiske og administrative konsekvensene av aktuelle alternativer for organisering av dette konsernet utredes nærmere før fylkeskommunen fatter endelig vedtak om dette etter at forslaget til regionalplan har vært ute på høring. Det må også avklares hvordan styret for nåværende Stiftelsen Preikestolen stiller seg til forslaget til ny organisering med overføring av vesentlige av stiftelsens nåværende oppgaver til et nyopprettet aksjeselskap.

For at en konsernmodell skal kunne fungere etter hensikten, må det opprettes et nystiftet aksjeselskap «Preikestolen AS» som datterselskap under morselskapet for å ivareta de utviklings- og forvaltningsoppgavene som i dag hører til nåværende Stiftelsen Preikestolen. Ut fra de opplysninger vi i dag har, vurderes det som usikkert om det vil være rettslig adgang til å oppheve og avvikle Stiftelsen Preikestolen på det nåværende tidspunkt, jf. stiftelsesloven § 46. Styrets eventuelle vedtak om å omdanne

stiftelsen i henhold til stiftelsesloven § 48 annet ledd, må godkjennes av Stiftelsestilsynet i medhold av stiftelsesloven § 51. I alle tilfeller må det gjennomføres en omstendelig varslingsprosess etter stiftelsesloven § 49 før styret kan fatte vedtak om omdanning av stiftelsen.

Et mulig alternativ til fullstendig avvikling av Stiftelsen Preikestolen kan være at stiftelsen overfører de nødvendige rettigheter til Preikestolområdet til et nystiftet aksjeselskap «Preikestolen AS». En slik fremgangsmåte forutsetter frivillig medvirkning fra styret for nåværende Stiftelsen Preikestolen. Det er også usikkert om det vil være rettslig adgang til å overføre Stiftelsen Preikestolens beføyelser i nødvendig utstrekning uten at vilkårene for omdanning av stiftelsen i stiftelsesloven § 46 er oppfylt. Samtidig vil det trolig være større sannsynlighet for at Stiftelsestilsynet vil godkjenne en slik begrenset omdanning av Stiftelsen Preikestolen sammenlignet med en fullstendig nedleggelse av stiftelsens virksomhet.

Siri Fraffjord Landa
fylkesadvokat

Kristian Ask Hammervik
advokat

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.