

Vasskrafta mellom EØS og marknad

Ein analyse av den politiske prosessen om heimfall 2000- 2008



Tina Veronica Bjørk

Masteroppgåve i historie ved Universitetet i Bergen

Institutt for Arkeologi, historie, kultur- og religionsvitskap

Vår 2017

Førord

Å skrive ei masteroppgåve om heimfallssaka har vore spennande og utfordrande. Eg har lært utruleg mykje om koplinga av norsk energipolitikk og EØS- avtalen. Heilt sidan eg byrja å studere historie har eg visst at eg ville fordjupe meg i EØS avtalen, då denne tilknytingsforma mellom Noreg og EU har fascinert meg. I samband med masterstudiet tipsa professor Tore Grønlie meg om at heimfallssaka kunne vere eit aktuelt tema. Heimfallssaka fanga interessa mi frå første stund.

Fyrst og fremst vil eg rette ein stor takk til min rettleiar professor Svein Ivar Angell. Han har med sin faglege tyngde og engasjement vore til stor støtte i prosessen. Eg vil også takke professorane og masterstudentane på seminara: *Politikk, samfunnsstyring og historiebruk* og *På tvers av grenser*. Kommentaranane deira har vore relevante i framdrifta av masterprosjektet. Ein særleg takk til professor Harm G. Schröter for bistand om EU og EØS- avtalen.

Takk til både medstudentar og vener som eg har delt frustrasjon og inspirasjon med. Til slutt vil eg takke mamma og pappa som alltid har heia på meg og støtta meg. Det betyr utruleg mykje.

Kaupanger, mai 2017, Tina Veronica Bjørk.

Innhald

Kapittel 1: Innleiing.....	1
1.1 Den norske vasskrafta	1
1.2 Problemstillingar og metode.....	4
1.3 Kjelder.....	5
1.4 Tidlegare forskning	7
1.5 Oppbygging av oppgåva	8
Kapittel 2: Heimfall mellom EØS og norsk kraftpolitikk	11
2.1 Innleiing	11
2.2 Heimfallsinstituttet.....	11
2.3 Norsk energipolitikk og EØS- avtalen	13
2.4 Heimfallsretten under EØS- forhandlingane	15
2.5 Føregripe heimfall	17
2.6 Norsk Hydro.....	18
2.7 Statkraft.....	20
2.8 Utviklinga av ein felles energipolitikk i EU.....	21
2.9 Oppsummering.....	22
Kapittel 3: ESA granskar Noreg.....	25
3.1 Innleiing	25
3.2 Offentleg og privat eigarskap til vasskrafta.....	26
3.3 ESA sin funksjon.....	26
3.4 Den første og uformelle kontakten mellom ESA og Noreg	27
3.5 Formal Notice(FN)- den første formelle kontakten.....	27
3.6 FN- Noreg sitt motsvar	29
3.7 Reasoned Opinion(RO)	31
3.8 Like reglar for offentlege og private aktørar?	31
3.9 Bondevik II- regjeringa og Sem- erklæringa	32
3.10 Kraftpolitikken i Noreg frå 2000- 2005.....	34
3.11 Høgre og heimfall	35
3.12 Oppsummering.....	36
Kapittel 4: Utgreiinga om heimfall	39
4.1 Innleiing	39
4.2 Bakgrunnen for utgreiinga.....	39
4.3 Utvalet	41
4.4 Partielt heimfall	43

4.5 Tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjer.....	45
4.6 Transaksjonsmodellen.....	47
4.7 Kor lenge skulle konsesjonsperioden vare i framtida?.....	48
4.8 EØS- rettslege vurderingar	49
4.9 Medieomtalen av heimfallsutgreiinga	49
4.10 Oppsummering.....	55
Kapittel 5: Frå politisk til rettsleg prosess	57
5.1 Innleiing	57
5.2 Politiske standpunkt til heimfall	58
5.3 Medieomtale under valkampen	59
5.4 Stoltenberg II- regjeringa overtek	62
5.5 Vasskraftressursane- folket sin eigendom	63
5.6 ESA si stemning av Noreg	64
5.7 Rettssaka mellom Noreg og ESA	65
5.8 Reaksjonar på dommen.....	67
5.9 Kampen om heimfallsretten.....	70
5.10 Oppsummering.....	72
Kapittel 6: Konsolideringsmodellen	74
6.1 Innleiing:	74
6.2 Endringane i lovverket.....	74
6.3 EØS- rettslege krav	75
6.4 Synspunkt frå høyringsinstansane.....	76
6.5 Følgjene for private og offentlege aktørar	78
6.6 Kraftmarknaden etter konsolideringsmodellen	78
6.7 Den politiske handsaminga	79
6.8 Oppsummering.....	83
Kapittel 7: Konklusjon.....	86
7.1 Innleiing	86
7.2 Korleis utvikla heimfallssaka seg frå 2000- 2008?.....	86
7.3 Korleis argumenterte dei ulike aktørane?.....	87
7.4 Kva hadde tilhøvet til EU gjennom EØS- avtalen å seie?.....	88
7.5 Korleis kan ein forklare utfallet av heimfallsprosessen?.....	89
7.6 Sluttkommentar	90
Abstract	91
Kjelder og litteratur	93

Kapittel 1: Innleiing

Temaet for denne oppgåva er utviklinga i heimfallssaka mellom 2000- 2008. Hovudsakleg handla det om kven som skulle ha eigarrettighetene til den norske vasskrafta. Store delar av 1900-talet hadde det vore tradisjon for ein sterk offentleg eigarskap. Utover 1990-talet var det fleire hendingar som gjorde at eigarskapen til vasskrafta kom i nytt lys. Utviklinga av heimfallssaka var prega av to parallelle og samanhengande utviklingsløp. Dei to utviklingsløpa var norsk energipolitikk og forholdet mellom Noreg og EU. For å få ei forståing av heimfallstriden er det naudsynt at ein kjenner til historikken om heimfallsinstituttet. Ein må kjenne til bakgrunnen for å skjønna kva som stod på spel etter 2000.

1.1 Den norske vasskrafta

Om lag 99 prosent av all kraft i Noreg baserer seg på vasskraftproduksjon.¹ Vasskrafta er fornybar og ein evigvarande ressurs. På slutten av 1800- talet kom den fyrste vasskraftutbygginga i Noreg. Sidan den gong har den norske kraftnæringa gjennomgått stor utvikling. Følgjene har vore økonomisk vekst og materiell velstand. Fleire har uttalt seg om vasskrafta som Noreg sitt arvesølv. Lars Thue har mellom anna formulert det slik: «Arvesølv binder sammen fortid, nåtid og framtid...».² Med denne påstanden sikta truleg Thue til viktigheita av å bevare den norske vasskrafta. Ei samanlikning av vasskraft og arvesølv sa noko om ei vidareføring frå generasjon til generasjon.

Utgangspunktet om privat eigarskap til vasskrafta vart nedfelt i vassdragslova i 1887. Etter at ein såg den fyrste utviklinga av vasskraftutbygging, vart det viktig for Noreg å sikre ressursane mot utanlandske investorar. Private oppkjøp av vassrettar hadde etter kvart fått store dimensjonar. Styresmaktene ville dermed sikre nasjonal kontroll over vasskrafta. Dette skulle vernast gjennom ein serie av lovvedtak. Panikklova av 1906 stilte visse vilkår for utanlandske og private kjøparar. I 1909 vart heimfallsinstituttet lovfesta gjennom ervervslova. Vilkåret om heimfall var noko heilt nytt. Historikar Svein Ivar Angell har definert heimfall som «...ein rett som ligg til det offentlege til å overta kraftproduksjonsanlegg med tilhøyrande fallrettigheter, linenett etc. vederlagsfritt når konsesjonstida går ut»³ Heimfallsordninga gjaldt berre private aktørar, ikkje offentlege

¹ NOU: 2004: 26, s. 29.

² Thue, L.(2016), s. 334.

³ Angell, S.I.(2017), s. 1.

aktørar som kommunar, fylkeskommunar eller stat. I 1917 vart regelverket ferdig utforma i Industrikonsesjonslova. Lovverket skulle stå meir eller mindre uforandra i nesten hundre år.

Fram til 1990-talet var politisk styring og sterk offentleg eigarskap over vasskrafta dei berande prinsippa. I 1990 kom Energilova og kraftmarknaden vart liberalisert. Lova innebar at den avgjerande faktoren for kraftproduksjon var etterspurnad. Krafteigarane i Noreg byrja samtidig å reorientere seg, deriblant statlege Statkraft og privateigde Hydro. Fleire av dei private og avgrensa konsesjonane nærma seg etter kvart heimfall til staten. Då energifeltet vart konkurranseutsett var det også andre forhold i Noreg som hadde noko å seie. I 1992 vart Noreg medlem av EØS, det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. EØS- var ein folkerettsleg avtale som gjorde Noreg sterkare integrert med EU enn nokon gong. Til liks med andre EU- land fekk Noreg tilgang til den indre marknaden. Den indre marknaden bygde på dei «fire friheitene» basert på ei fri rørsle av varer, kapital, tenester og menneske.⁴ Denne tilgangen utgjorde ein fordel, men samstundes stod Noreg utan myndigheit til påverknad på det som skjedde i EU. I ettertid har nye regelverk i EU kome til og Noreg har vidare tilpassa desse til norsk rett. Samarbeidsavtalen mellom EU og EFTA⁵- landa Noreg, Island og Liechtenstein- har også vore kalla «one- way street agreement» grunna tilknytninga til den indre marknaden.⁶ EØS- avtalen fekk etter kvart betydning for forvaltninga av energiressursar i Noreg.

I 2000 byrja ESA, EFTA Surveillance Authority, som var EØS- avtalen sitt overvåkingsorgan, å stille spørsmål ved heimfallsordninga.⁷ I følgje ESA var ikkje heimfallsprinsippet i tråd med EØS- reglane. Problemet var at lova diskriminerte private eigarar av kraft i motsetnad til offentlege. Det som byrja som ein uformell kontakt utvikla seg etter kvart til å verte ei granskande sak. Den vidaregåande brevvutvekslinga vart starten på det som vart omtalt som heimfallsaka. I åra mellom 2000 og 2002 føregjekk det difor brevvutveksling mellom ESA og OED, Olje- og energidepartementet. Det skulle vise seg å verte vanskeleg å bli einige.

Samstundes som ESA problematiserte det norske konsesjonslovverket, konsoliderte Statkraft sin posisjon i den norske kraftmarknaden ytterlegare. Det var generelt vanskelege tider i kraftmarknaden dei fyrste åra av 2000-talet grunna kulde og lite nedbør. Berre Statkraft

⁴ Sejersted, F. & Arnesen, F. & Rognstad, O.A. & Kolstad, O.(2011), s. 284.

⁵ European Free Trade Association, Det europeiske frihandelsforbund.

⁶ Fredriksen, H. & Mathisen, G. (2014), s. 15.

⁷ Austvik, O.G & Claes ,D.H. (2011), s. 34.

greidde å halde produksjonen oppe. Til tross for dette var det retta negativ merksemd mot selskapet på grunn av høge prisar. Både politikarar og opinionen var misnøgde med korleis selskapet styrte. Utfordringane i kraftmarknaden gjorde også til at både politikarar og opinionen sette spørsmål ved heimfallsordninga. Med både uro i kraftmarknaden og krav frå ESA måtte myndigheitene foreta seg noko.

I 2002 vart det oppretta ein interdepartemental komité som skulle utgreie alternative heimfallsordningar.⁸ Føremålet for arbeidsgruppa var å gjere greie for konsekvensane av ei harmonisering av konsesjonsreglane. Komiteen sitt arbeid blei kraftig kritisert i høyringsrunden og det vart derfor vedteke å nedsette Heimfallsutvalet i 2003. Dette utvalet skulle utgreie den framtidige ordninga for heimfall av kraftverk. Utgreiinga om heimfall *NOU: 2004: 26* låg føre i 2004. Utvalet representerte stat, fylkeskommune, kommune, kraftbransjen, industri og arbeidstakersida.⁹ Medlemmane av utvalet forsøkte så godt som mogleg å ivareta sine omsyn. Resultatet vart eit forslag om tre ulike modellar som vart sendt ut på høyring. Høyringsfristen var lang og det var mange instansar.

Året 2005 stod som eit vendepunkt i heimfallsaka. Det var eit regjeringsskifte dette året. Stoltenberg II- regjeringa hadde eit anna syn på heimfall enn det Bondevik II- regjeringa hadde tatt. Medan Bondevik II- regjeringa hadde villa imøtekomme ESA sitt krav gjorde Stoltenberg II- regjeringa det stikk motsette. Stoltenberg II- regjeringa ynskte å halde på det tradisjonelle heimfallet koste kva det koste ville. ESA hadde venta på eit utspel frå Noreg i samband med heimfallsutgreiinga. Når Stoltenberg II- regjeringa kom med svar om at Noreg ikkje ville imøtekomme ESA sitt krav i 2006, fekk saka ei ny vending. Begge partar hadde sagt sitt og ingen viste teikn til vidare forhandlingar. ESA såg inga anna løysing enn å ta saka til EFTA-domstolen.

Dei norske myndigheitene var særskuffa då Noreg tapte saka om heimfall i EFTA-domstolen i 2007. Noreg måtte tilpasse seg EØS- regelverket. Likevel undersøkte politikarane om det fantes ei løysing som gjorde det mogleg å sikre den offentlege eigarskapen. Regjeringa fann til slutt ein utveg som gjorde at den offentlege eigarskapen vart ytterlegare styrka. Tapet vart snudd til seier. Politikarane brukte premissane som låg i dommen. Problemet hadde ikkje vore heimfallsinstituttet og statleg eigarskap, men at lova

⁸ Bjørsvik, E.(2009), s.129.

⁹ Bjørsvik, E.(2009), s.129.

måtte vere konsistent og heilskapleg. I staden for at dei private skulle sleppe heimfall vart løysinga at all vasskraft vart offentleg. Fasiten var klar, men korleis gjorde politikarane dette?

1.2 Problemstillingar og metode

Heimfallssaka var prega av to parallelle utviklingsløp, norsk energipolitikk og forholdet mellom Noreg og EU. Begge vart fletta saman då ESA starta gransking mot Noreg i 2000. Bakgrunnen for heimfallssaka kan sporast tilbake til 1990-talet.

Den norske kraftpolitikken kom i endring på 90- talet som følgje av liberaliseringa av kraftmarknaden. Kraft vart då sett på som ei vare, ei vare som vart meir og meir verdt. Energilova betydde konkurranse i kraftmarknaden, men sa ikkje noko om eigarskap. Med EØS- avtalen i 1992 vart Noreg nærare knytt til EU enn nokon gong. EU hadde ikkje fått nokon felles energipolitikk på 90-talet, den kom fyrst seinare. Med ein konkurranseprega energipolitikk, vart fleire av aktørane i Noreg meir bevisste på verdiskapinga av eigne kraftanlegg. Fleire av dei private konsesjonane var på dette tidspunktet på veg til å gå ut.

ESA si gransking mot Noreg i 2000 sette heimfallsordninga på agendaen. ESA var misnøgde med forskjellsbehandlinga av offentlege og private aktørar av kraft. Hydro augna på si side at dette kunne vere ein moglegheit for at private aktørar kunne få varig eigarskap til vasskraftressursane. ESA si gransking av Noreg var den utløyssande årsaka til heimfallsaka og rettssaka i EFTA- domstolen bestemte premissane for endringane i industrikonsesjonslova.

Denne masteroppgåva har følgjande overordna problemstilling: *Korleis utvikla heimfallssaka seg frå 2000- 2008?* Vidare har eg desse underordna problemstillingane: *Korleis argumenterte dei ulike aktørane? Kva hadde tilhøvet til EU gjennom EØS- avtalen å seie? Korleis kan ein forklare utfallet av heimfallsprosessen?*

Framgangsmåten for å finne svar på problemstillingane har vore kvalitativ metode.¹⁰

Spørsmåla tilseier ei slik tilnærming. Det finst fleire typar av kvalitativ metode, i denne studien har dokumentanalyse vore mest sentralt, supplert med eit intervju. Det relevante har vore kva eg har kunna hente ut av dei forskjellige kjeldene. Ved å undersøkje materialet har eg fått kjennskap til kva kjeldene og litteraturen seier om mine spørsmål. Tolkinga av dokumenta og argumentasjonen som låg føre har blitt gjort i lys av konteksten på dei ulike stadia i prosessen. Tolkinga av *NOU: 2004: 26* er til eksempel sett i samanheng med kraftpolitikken til Bondevik II- regjeringa. På same måte er *Ot.prp.nr.61. (2007-2008)* sett i

¹⁰ Andresen, A., Rosland, S., Ryymin, T. & Skålevåg, S.A.(2012), s. 87ff

lys av kraftpolitikken til Stoltenberg II- regjeringa. Fordelen med å nytte ein kvalitativ metode er at eg har kunna skaffa meg ein heilskapleg forståing av eit heller samansett tema. Ei ulempe med ein kvalitativ metode kan vere at eg ikkje kan seie kor representativt dei ulike syna var. På ei anna side kan eg seie noko om argumentasjonen til aktørane. Til liks kan eg også seie noko om handlemåten til dei mest sentrale aktørane. Med ein kvalitativ metode har eg mellom anna vore oppteken av å tolke meiningsinnhaldet i kjeldematerialet.¹¹ Når det kjem til dokumentanalyse kan mitt perspektiv på oppgåva ha påverka både val av kjelder og tolking. Det er ikkje sikkert andre ville ha tatt same val. Samtidig kjenner eg meg sikker på at eg har nytta eit breitt utval av sentrale kjelder.

1.3 Kjelder

I masteroppgåva har kjeldene vore viktige for å forstå og få oversikt, men aller mest som analyseobjekt. Det har vore brukt fleire ulike kjelder for å finne svar på spørsmåla mine.

Stortingsforhandlingar har stått særst sentralt, då dei i stor grad har kunna sagt noko om korleis heimfallssaka utvikla seg. Stortingsforhandlingar som har blitt nytta har vore proposisjonar, innstillingar og meldingar. Vesentlege proposisjonar har vore *Ot.prp.nr.82. (1991-1992)* og *Ot.prp.nr.61 (2007-2008)*. Odelstingsproposisjonane viste til EØS- avtalen og endringane i industrikonsesjonslova. *Ot.prp.nr.82. (1991-1992)* var til stor hjelp i kapittel to for å forstå tilhøvet til EU gjennom EØS- avtalen. *Ot.prp.nr.61 (2007-2008)* var ei sentral kjelde for å forstå utfallet av heimfallsprosessen i kapittel seks. Proposisjonane har vore relevante for å forstå dei politiske strategiane og vegvala. Innstillingane har særleg vist seg sentrale då dei har framheva ulike standpunkt og debattar hjå dei politiske partia. Meldingar har vore relevante i den grad då dei har sagt noko om framdrifta i saksgangen.

To offentlege utgreiingar har også vist veg i utviklinga av saka. Dei offentlege utgreiingane, 2004: 26: *Hjemfall* og 2012: 2: *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*, har vore viktige i mitt prosjekt. Den fyrste har gitt meg informasjon om kvifor regjeringa valde å sette ned heimfallsutvalet samt korleis utvalet argumenterte. Utgreiinga 2004: 26: *Hjemfall* har stått sentralt i kapittel fire. Utgreiinga 2012: 2: *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* har gitt meg ei grundig innføring i forholdet mellom Noreg og EU når det kom til energipolitikk. Det er også kortare informasjon om saksgangen i heimfallssaka.

¹¹ Andresen, A., Rosland, S., Ryymin, T. & Skålevåg, S.A.(2012), s. 101.

Arkivmateriale frå Olje og energidepartementet(OED) har vore verdifullt i dette arbeidet. Brevkorrespondansen mellom ESA og OED har vore avgjerande for å tolke korleis norsk energipolitikk og forholdet mellom Noreg og EU vart kopla. Denne kjelda vart nytta som hovudkjelde i kapittel tre. Materialet har eg fått tilsendt frå OED, men er også å finne på regjeringa si nettside. Departementet, representert av Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør seksjon for konsesjonar, har hjelpt meg med å strukturere eit heller stort arkiv.

Tidlegare Olje- og energiminister, Odd- Roger Enoksen var ein særst sentral politikar i handsaminga av heimfallssaka. Eit intervju med han har gitt meg innsyn i korleis han såg prosessen. Enoksen var Olje- og energiminister frå 2005 til 2007 under Stoltenberg II-regjeringa. Som sjef for OED var det Enoksen som leia arbeidet med heimfallssaka. Kapittel fem omhandla perioden 2005 til 2007 og intervjuet med Enoksen har vore til nytte her. Fordelen med ei munnleg kjelde har vore at eg har kunna stille spørsmål som eg ikkje har funne svar på i dei skriftlege kjeldene.

Aviser har også vore eit relevant kjeldegrunnlag, særleg i kapittel fire og fem. Avisene har vore viktige kjelder for å følgje den politiske utviklinga i heimfallsaka. Politikarane sine standpunkt har ofte vore synlege i ulike innlegg. Slike innlegg har gjerne komme i form av kronikkar. Ofte har avgåtte politikarar hatt eit ynskje om å ytre seg. Samstundes som politikarane har fått fram sine meiningar, har avisene framheva synspunkta til folk utanfrå. Avisene har kunna formidla oppfatninga i opinionen. Aviser har bidrege til å finne svar på korleis ulike aktørar har argumentert.

Marlene Hakkebo ved ESA sitt hovukontor i Brussel har kunna svart på eit sentralt spørsmål eg ikkje har fått greie på gjennom brevkorrespondansen mellom ESA og OED.

Dommen i EFTA- domstolen har vore eit viktig materiale for å undersøkje kvifor Noreg vart dømd i heimfallssaka. Her har ein kunna følgje argumentasjonen til dei to partane samt den endelege dommen. Dei juridiske vurderingane som vart gjort her, måtte Noreg forholde seg til og var difor særleg sentrale. Det juridiske materialet er i denne samanhengen også sett som eit historisk materiale. I tolkinga av dette dokumentet må ein ta utgangspunkt i dei føresetnadene som låg då. Det sentrale er korleis dei som førte saka argumenterte på dåverande tidspunkt.

1.4 Tidlegare forskning

Sidan heimfallsaka var ei samtidshistorisk sak har det vore behov for å nytte forskingslitteratur frå andre fagfelt også. Dette fordi saka er såpass ny og det finst lite historisk litteratur om perioden 2000- 2008. Bakgrunnen for heimfallsinstituttet er derimot meir diskutert av ulike historikarar. For å posisjonere meg har eg vore nøydd til å kartleggje kva som er skrive om heimfallsaka tidlegare.

Bidragstytarane i den historiske forskingslitteraturen som har vore nyttige for meg har vore Svein Ivar Angell, Lars Thue og Einar Lie. I tidskriftartikkelen «Den historiske bakgrunnen for heimfallsinstituttet» frå 2006, har Svein Ivar Angell studert kvifor heimfallsinstituttet vart etablert på starten av 1900- talet. Antologiartikkelen «Aktieselskabet Tyssefaldene og konsesjonsspørsmålet», også den skriven av Angell i 2006, omfatta kraftselskapet Tyssefaldene som var det fyrste selskapet som fekk konsesjon etter «Panikklova». Studiet tok for seg eit hundreårsperspektiv då den diskuterte selskapet si utvikling heilt fram mot slutten av 1900-talet. I rapporten «Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv»frå 2011, har Angell saman med Ole Andreas Brekke, drøfta utviklinga av natur og miljøvernproblematikk knytt til norsk vasskraftproduksjon. Kapitla om «1990-talet: Globalisering av energifeltet» og «2000-talet: Slutt for epoken med store vasskraftutbyggingar?» har vore relevante også for mitt prosjekt. Angell sin antologiartikkel «Evigvarende ressurser av stor verdi. Heimfallsinstituttet og historia.» frå 2017, tok for seg den historiske argumentasjonen i *NOU 2004: 26 og Ot.prp.61 (2007-2008)*, og var nyttige i denne studien. Angell sine artiklar har vore viktige for å få ei breiare forståing av den historiske bakgrunnen til heimfallsretten. Samtidig har norsk kraftpolitikk på 1990 og 2000 talet vore sentrale tiår det har vore via mykje fokus til. Det skjedde mykje i kraftpolitikken desse åra.

For å få eit betre grep på offentlege og private sitt syn på kraftpolitikk og heimfallsretten har bøker av Lars Thue og Einar Lie vore relevante. Lars Thue si bok «For egen kraft- Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887- 2003» frå 2003, og boka han skreiv saman med Yngve Nilsen, «Statens kraft- 1965- 2006» utgitt i 2006, sa noko om kommunane og selskapet Statkraft sine rollar som forvaltarar av vasskraft. Tidsskriftartikkelen til Thue om «Arvesølvet og vannkraftens politiske økonomi» frå 2016, har hjelpt meg å skjønne den politiske betydninga av heimfallsinstituttet. Einar Lie si bok «Oljerikdommer og internasjonal ekspansjon- Hydro 1977- 2005» frå 2005, sa noko om betydninga til dei store

private aktørane. Både Statkraft og Hydro var sentrale interessentar når det kom til heimfallsrett.

Både Angell, Thue og Lie peika på historikken til heimfallinstituttet og kraftpolitikken i Noreg, forhold som hadde med EØS- avtalen var lite diskutert. Sett bort frå Angell sin artikkel frå 2017 var det ingen historiefaglege bidrag om perioden 2000- 2008.

Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes sin rapport for Europautgreiinga i 2011, «EØS- avtalen og norsk energipolitikk» har vore sentral for å forstå forholdet mellom Noreg og EU når det kom til energipolitikk. I antologiartikkelen «Stormakt i utakt- norsk energi og EUs indre marked» utgitt i 1999, tok Claes saman med Per Ove Eikeland opp forskjellane mellom Noreg og EU innan energiområdet. Både Claes, Austvik og Eikeland studerte Noreg sin energirelasjon med EU, men historikken til heimfallsordninga og den partipolitiske haldninga til heimfall vart berre nemnt i korte trekk.

Det forskingsprosjektet som ligg nærast mitt eige, er masteroppgåva til samfunnsvitar Marit Finnland Trøite frå 2014, «Hvem skal eie vannkrafta? En organisasjonsteoretisk analyse av norske myndigheters behandling av hjemfallssaken». Vi har same tematikk, men ulik metode. Medan Trøite har brukt organisasjonsteori for å forklare utfallet av heimfallssaka, har min analyse tatt sikte på å forklare den samla politiske prosessen av heimfallssaka. Trøite har brukt instrumentelle og kulturelle perspektiv for å forklare slutningsprosessen hjå norske styresmakter i perioden 2000- 2008. Analysen hennar er basert på om teorien har helde hald i forhold til empirien. Hennar fasar i saka var inndelt etter agendasetting, utgreiing og vedtak. Analysen til Trøite viste at eksisterande maktstruktur i vasskraftsektoren hadde noko å seie for åtfærda til dei ulike aktørane i alle fasane av prosessen. Ho viste særleg til strukturar og dynamikk mellom aktørane. I mi oppgåve har eg vore oppteken av utviklingsgangen i seg sjølv. Eg har forsøkt å gå opp terrenget på nytt ved å vise at utviklinga av heimfallssaka var prega av to parallelle og samanhengande utviklingsløp. Ved å studere dei ulike sidene ved heimfallssaka har eg kunna forklart korleis saka utvikla seg samla sett i perioden 2000- 2008.

1.5 Oppbygging av oppgåva

Kapittelstrukturen viser dei ulike fasane av heimfallssaka. Det har i grunnen ikkje vore noko vanskeleg oppgåve å dele inn kapitla, då ulike hendingar har gjort det naturleg å skilje ein fase frå ein annan. Utfordringa har heller vore å studere samanhengen mellom fasane.

Kapittel to tek utgangspunkt i dei viktige endringane på 90-talet, både liberaliseringa av den norske kraftsektoren og inngåinga av EØS- avtalen. Hovudprinsippa i heimfallsordninga samt kraftselskapa Statkraft og Hydro sine posisjonar, er også sentrale element. Det neste kapitlet, kapittel tre tek for seg ESA si gransking av Noreg i åra 2000 til 2002. Det sentrale her er motsetningane mellom EU og norske styresmakter. Kapitlet markerer starten på heimfallsaka.

Dei tre følgjande kapitla omhandlar den politiske behandlinga av heimfallssaka. I kapittel fire er det Bondevik II- regjeringa si handtering av ESA sitt krav som vert diskutert. Bondevik II- regjeringa legg fram heimfallsrapporten i 2004. Det er hovudsakleg denne det vil dreie seg om her. Relevante forhold som vert tekne i betraktning er norske styresmakter, opinion og interessentar.

Åra mellom 2005 og 2007 er dei mest dramatiske åra i heimfallssaka. For det fyrste markerer det ei endring i Noreg sitt standpunkt om heimfallsordninga. Stoltenberg II- regjeringa overtok makta og ga signal til ESA om at Noreg ikkje ville gi seg i kampen om rettane til vasskraftressursane. Det heile enda i EFTA-domstolen i 2007. Fokuset i kapittel fem er difor på forholdet mellom EU, norske styresmakter og opinion.

Det siste kapitlet i hovuddelen tek for seg etterspelet av EFTA- dommen. Det relevante her er norske styresmakter si tilpassing til utfallet i EFTA-domstolen. Noreg finn ei løysing og konsolideringssaken i 2008 set eit endeleg punktum i heimfallssaka.

Kapittel 2: Heimfall mellom EØS og norsk kraftpolitikk

2.1 Innleiing

Regelverket som i dag regulerer kraftbransjen har røter attende til byrjinga av 1900- talet. Både industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova frå 1917 er fortsatt sentrale delar av notidas kraftregime.¹²

Frå heimfallsretten vart innført i 1909 og fram til EØS-avtalen vart underskriven i 1992 var heimfall eit heller lite diskutert tema. Med forhandlingane av EØS- avtalen vart det retta merksemd mot energisektoren. Konsesjonslovene kom i eit nytt lys. Eit sentralt spørsmål for dette kapitlet vil vere om heimfallsretten var sentral under forhandlingane av avtalen. For å finne ut av dette må ein undersøkje forhandlingane nærare.

Parallelt med EØS- avtalen var det fleire forhold i norsk energipolitikk som utvikla seg. Kraftsektoren stod overfor endring ved inngangen til 1990- talet. Samtidig byrja dei store kraftaktørane å orientere seg på ein annan måte enn tidlegare. Hydro var den største private aktøren og den største eigaren av industrikraftanlegg underlagd heimfall. I lys av EØS-avtalen var det også eit anna sentralt perspektiv. EU sine medlemsstatar hadde ikkje noko heimfallsinstitutt. Heimfallsretten var spesiell for Noreg.

Kapitlet har ein vesentleg funksjon i masteroppgåva då det er hendingar på 90-talet som leia opp til heimfallssaka. Desse hendingane var utgangspunktet for at heimfallssaka vart ei sak. Problemstillingane for dette kapitlet er: Kva hadde spørsmålet om heimfall å seia ved inngåinga av EØS-avtalen? Kva rolle spelte Norsk Hydro som den største private industriaktøren på 1990-talet? Korleis utvikla synet i EU seg på heimfallsrett? Først av alt må vi klargjere den historiske bakgrunnen.

2.2 Heimfallsinstituttet

Den norske energilova av 1990 medførte ei kraftig liberalisering av omsetnaden av elektrisk kraft. Lova sa ikkje noko om eigarskapen, men opna opp for meir marknadsstyring. Myndighetene behaldt full kontroll over eigarskapen til vasskraftressursane, med nærare nitti prosent i statleg, fylkeskommunalt eller kommunalt eige.¹³ Bakgrunnen til den offentlege

¹² Thue, L.(2016), s. 336.

¹³ Austvik, O.G & Claes ,D.H. (2011), s. 34.

eigarskapen strekk seg tilbake til byrjinga av 1900- talet då heimfallsinstituttet kom inn i lovgjevinga.

Heimfallsordninga er knytt til dei norske konsesjonslovene. Lovverket vart utarbeidd gjennom ein serie av lovvedtak i perioden 1906 til 1917.¹⁴ I overgangen mellom 1800- og 1900- talet gjekk den vestlege verda inn i ein ny og omformande industrialiseringsfase. Det som skulle trekke Noreg med i denne fasen var dei rike førekomstane av uutnytta vasskraft. Det fanst derimot lite innanlandsk kapital som var i stand til å bere fram ei storindustriell utvikling.¹⁵ Dersom det skulle verte noko utbygging av industrien måtte utanlandske investorar få kome på bana. Norske politikarar frykta at ressursane skulle hamne på utanlandske hender. Korleis ressursane skulle forvaltast vart eit politisk spørsmål. Regjeringa framheva at det var viktig å sikre den nasjonale kontrollen med vasskrafta. Ei foreløpig og kortsiktig løysing vart eit lovverk kalla Panikklova av 1906, som stilte utlendingar visse vilkår. Frå no av måtte private eller utanlandske kjøparar få innvilga konsesjon dersom dei skulle få utbyggingsrettigheter. Lova innebar at selskap som kjøpte opp norske vassfall for å nytte desse til industrielle føremål, berre skulle ha norske styremedlemmer.¹⁶

Det fyrste lovverket var berre foreløpig og sa ikkje noko om heimfall. Utforminga av heimfallsretten skjedde fyrst nokre år seinare i 1909. Lovene frå 1906 og 1909 hadde ulike føremål. Lova av 1906 hadde som mål å hindre at norske naturressursar hamna i utanlandske hender. I 1909 handla det om å regulere måten naturressursane vart brukte på, og å sikre fellesskapet avkastning av dei.¹⁷ Året 1908 var det ei venstre regjering som tok over, med Gunnar Knudsen i spissen. Konsesjonslovgjevinga var noko av det fyrste regjeringa tok tak i. Den radikale juristen Johan Castberg var justisminister her. Castberg hadde ein ide om at naturressursane burde komme «fellesskapet», altså samfunnet, til gode. Castberg representerte noko nytt. Han var inspirert av sosialfilosofen Henry George. George sin tanke var at naturressursane var ein føresetnad for industrielt bruk.¹⁸ Samstundes burde også godane gå til samfunnet og ikkje private eigarar. At noko var offentleg vart synonymt med felles gode. George var mest oppteken av ideen om grunnrenta. Grunnrenta vil bli diskutert

¹⁴ Angell, S. I. (2006a): Tilgjengeleg på: <https://www.magma.no/den-historiske-bakgrunnen-for-heimfallsinstituttet> (lasta ned 15. mars 2017)

¹⁵ Angell, S.I. (2006b), s. 192.

¹⁶ Nordby, T. (1983), s. 379.

¹⁷ Angell, S. I. (2006a): Tilgjengeleg på: <https://www.magma.no/den-historiske-bakgrunnen-for-heimfallsinstituttet> (lasta ned 15. mars 2017)

¹⁸ Austvik, O.G. & Claes, D. H. (2011), s. 34.

seinare i kapittelet. Knudsen- regjeringa meinte at heimfallsprinsippet skulle gjelde alle konsesjonærar, også norske. Vilkåret om heimfall jamstilte difor utlendingar og norske selskap. Dette splitta det politiske miljøet i to leirar. Dei konservative hevda ei slik form var i strid med den private eigedomsretten til vatn då den braut med § 105 i Grunnlova. Historisk sett hadde det vore slik at vatnet i norske vassfall var i privat eige. Med heimfallsprinsippet slik det no vart utforma skulle vatnet i vassfall som var på innanlandske hender, gå til staten ved enda konsesjonstid.¹⁹ Sjølv om staten ikkje hadde vore inne som eigar. Heimfallsretten gjekk med dette på tvers av sedvanar som regulerte eigedomsretten til vassfalla. Høgsterett slo seinare fast at heimfallsretten ikkje var Grunnlovsstridig. Knudsen- regjeringa fekk gjennomslag for si utforminga av heimfallsretten. Den nye tolkinga av den private eigedomsretten vart stadfesta av Høgsterett.

I 1917 fekk konsesjonslovgjevinga ei endeleg utforming, gjennom industrikonsesjonslova. Heimfallsretten vart ytterlegare stramma inn. Det kom mellom anna inn nye vilkår. Kommunane vart fritatt for heimfall. Vidare vart konsesjonstida stramma inn frå 80 til 50 år.²⁰ Ei anna vesentleg endring i lova var prinsippet om at også norske private investorar, ikkje berre selskap, skulle verte pålagde heimfall og tidsavgrensa konsesjonar.²¹ Dei siste åra etter 1909 lovgjevinga hadde det vore ein stor auke i private oppkjøp av vassrettar. Også på dette viset sikra ein samfunnet avkastning. Dei nye vilkåra av 1917 lova gjorde det gunstig for stat og kommunar. Offentlege eigarar stod utanfor heimfall og vart dermed styrka.

Heimfallsretten var gjenstand for politisk debatt frå unionsoppløysinga i 1905 til fyrste verdskrig. I ettertid var det relativt lite merksemd knytt til dette lovverket. Både utforminga av konsesjonssystemet og heimfallsordninga må sjåast som ein prosess der ideen var å sikre samfunnet avkastning samt å prioritere det allmenne kraftbehovet. Heimfallsretten stod i mange tiår heilt uforandra og hadde liten fokus. Dette skulle snu. EØS- avtalen skulle etter kvart by på utfordringar når det kom til heimfallsretten.

2.3 Norsk energipolitikk og EØS- avtalen

Inngangen til 1990- talet markerte ei ny tid for vasskraftsektoren. Tidlegare hadde sektoren vore prega av offentleg eigarskap og politisk styring, no vart den marknadsstyrt og konkurranseutsett. Det vart ein dynamikk i sektoren med fleire omdanningar. Som nemnt

¹⁹ Angell, S.I. (2006b), s. 192.

²⁰ Thue, L. (2003), s. 77.

²¹ Angell, S.I. (2006a): Tilgjengeleg på: <https://www.magma.no/den-historiske-bakgrunnen-for-heimfallsinstituttet> (lasta ned 15. mars 2017)

tidlegare medverka energilova av 1990 til ei liberalisering av omsetjinga av kraft, men det var også andre forhold som spelte inn. Statkraft hadde i 1989 føreslått for myndigheitene at dei ynskte å endre kraftskatteregimet.²² Ei slik forandring ville gå utover kraftkommunane. Til tross for motstand vart dette ein realitet. Dei nye endringane gjorde at fleire kommunar selde ut sine aksjar då dei ville tape stort på dei nye skattereglane. Samla sett utgjorde konsesjonsregimet, kraftskatteregimet og energilova det ein kalla eit kraftmarknadsregime.²³ Dette var eit nytt regime som gjorde Noreg til den mest liberaliserte kraftsektoren i Europa. Ein konsekvens av dette var mellom anna at hushald kunne velje kva leverandør dei ville.²⁴ Tilhøva i norsk energipolitikk var mangfaldige, men tilhøvet til EU skulle også endre seg.

I det heile hadde det føregått ei generell EU- tilpassing i Noreg etter at dåverande statsminister Gro Harlem Brundtland i 1988 hadde energisektoren på agendaen for Arbeidarpartiet. Med utsegn som «Det er vår politikk å bidra til Europas energiforsyning» ville Brundtland ha ei tilnærming til EU på energiområdet.²⁵ Dette var likevel berre konturane av eit meir ope og marknadsbasert Noreg. Med EØS- avtalen i 1992 vart Noreg nærare knytt til EU enn nokon gong. Med tilgang til dei fire fridomane vart Noreg også med på prinsippet om fri konkurranse. Når det kom til energiområdet så hadde ikkje EU på dette tidspunktet nokon felles energipolitikk.

Energiproduksjon har tradisjonelt vore viktig for økonomisk utvikling i Noreg. Som ein har sett ovanfor vart det i perioden 1906 til 1917 vedteke lover om erverv av vassfall og regulering av vassdrag. Vasskraftsektoren har skilt seg frå anna næringsverksemd ved at den har innebore ei fordeling av grunnrenta. I norsk energisamanheng var grunnrenta ei ressursrente og representerte den meiravkastning ein kunne få i forhold til avkastning i anna næringsverksemd.²⁶ Sett frå eit anna hald var vasskrafta ei fornybar ressurskjelde. Myndigheitene har difor hatt fleire omsyn å ta når det kjem til energisektoren. Verkemiddel staten har kunna tatt i bruk var skattelegging, regulering og direkte eigarskap. Sistnemnde verkemiddel har Noreg teke i bruk. Kraftproduksjonen har som kjent vore prega av eit ynskje om nasjonal kontroll over vasskraftressursane.²⁷ Hovuddelen av norsk kraftsektor består også

²² Thue, L.(2003), s. 168.

²³ Thue, L. (2003), s. 169.

²⁴ Thue, L. (2003), s. 169.

²⁵ Austvik, O.G. & Claes, D.H. (2011), s. 32.

²⁶ Austvik, O.G. & Claes, D. H. (2011), s. 10.

²⁷ Claes, D.H. & Eikeland, P.O. (1999), s. 151.

i dag av statleg, fylkeskommunalt og kommunalt eigarskap. Grunnrenta heng altså nøye saman med prinsippet om heimfall frå 1909.

Når det kom til kraftforsyning var det ein vesentleg forskjell mellom Noreg og dei andre EU-landa. EU- statane sin elektrisitet kom hovudsakleg frå varmekraft som kol og gass medan Noreg sin produksjon kom frå vasskraft.²⁸ Som følgje av at vasskrafta var ei fornybar kjelde medførte dette at Noreg fekk eit kraftoverskot som ga store moglegheiter for eksport. Det var i EU sine interesser at Noreg var ein leverandør med marknadsgunstige prisar. EU fekk dekkja store delar av sitt energibehov gjennom import. Noreg og EU-landa har difor hatt eit ulikt utgangspunkt for prioriteringar innanfor energipolitikken. Noreg frontar seg som produsent av kraft medan EU vart sett som ein forbrukar.²⁹

Norsk energipolitikk har endra seg både gjennom ei generell og uformell EU- tilpassing av myndigheitene og energilova. Ein kan på mange måtar seie at Noreg hadde gjort fleire tilpassingar i energisektoren allereie før EØS-avtalen kom i hamn. På grunn av sin økonomiske betydning fekk energisektoren ein del merksemd i forkant av EØS-forhandlingane. Om dette fekk noko å seie under sjølve forhandlingane vil vise seg. Om konsesjonspolitikken og ressursforvaltninga har endra seg som følgje av EØS- avtalen, får ein ikkje greie på før ein studerer EØS- regelverket. Ein må då studere korleis norske styresmakter ved inngåinga av EØS-avtalen vurderte avtalen si betydning for Noreg. Området som er vesentleg her er reglane for erverv og utbygging av vasskraft.

2.4 Heimfallsretten under EØS- forhandlingane

Leiaren for utvalet av Europautgreiinga, Fredrik Sejersted hevda at heimfallsretten ikkje var noko sak under forhandlingane av EØS- avtalen.³⁰ Om dette standpunktet stemmer ser ein ikkje før ein granskar lovverket og anna politisk debatt. Når det kom til ressursforvaltning sa EØS- regelverket at hovudlinjene i norsk energipolitikk ikkje vart rørt som følgje av EØS-avtalen. Vi skal studere konsesjonspolitikken og ressursforvaltninga nærare og undersøkje om norsk energipolitikk vart like uforanderleg som EØS- regelverket tilsa.³¹

²⁸ Claes, D.H. & Eikeland, P.O. (1999), s. 151.

²⁹ NOU: 2012: 2, s. 547.

³⁰ NOU: 2012: 2, s. 559.

³¹ Utdrag av Ot.prp.nr.82. (1991- 1992) på epost frå Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør ved seksjon for konsesjonar i Olje- og energidepartementet, 18. februar 2016. Har også nytta lova i fulltekst: Ot.prp.nr.82. (1991-1992): 5.1.2.1 Ressursforvaltning og 5.1.2.3 Konsesjonspolitik. Tilgjengeleg frå Lovdata: <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-82-199192?searchResultContext=1085>

Dåverande konsesjonslov inneholdt enkelte vedtak som innebar forskjellsbehandling av nasjonalitetar. EØS-avtalen ga krav om likebehandling av nasjonalitetar. Noreg måtte difor endre på dette punktet for at konsesjonslovgevinga ikkje skulle verte diskriminerande. Dette var naudsynt for at konsesjonslovene skulle verte i tråd med EØS- avtalen. For det fyrste var det ei forskjellsbehandling av norske og utanlandske selskap når det kom til erverv av aksjar. For det andre gjekk det på kravet om at styret i ulike selskap skulle ha sete i Noreg samt bestå av norske medlemmar. For det tredje var det reglar som forskjellsbehandla personar sine rettigheter utifrå nasjonalitet. Desse tre punkta måtte altså Noreg endre på. Lovteksten tilsa at ei harmonisering av desse reglane ikkje innebar noko særleg praktisk betydning. Det vart understreka at den offentlege styringa av dei nasjonale vasskraftressursane ikkje var svekka.³² Eigarstrukturen var også omtalt og det vart definert at «det sterke offentlige eierskapet ikke er i strid med EØS- avtalen sine prinsipp».³³ Det står også ordrett at statens si rett til heimfall ikkje vart rørt av EØS- avtalen. Ifølgje lovgevinga verka det ikkje som om kraftpolitikken har vore via så mykje merksemd då dei mest sentrale delane av kraftsektoren vart oppretthaldt slik dei var. Det juridiske var ein synsvinkel, men kva med det politiske? Var det politisk semje om at dette ikkje var noko å forhandle om? For å søkje svar til dette må ein studere innstillinga til EØS- avtalen.

Politisk sett var konsesjonslovene via noko merksemd om enn i ulik grad etter kvar ein var i det politiske landskap. Det er særleg punktet om forskjellbehandling ut frå nasjonalitet som vart teke opp. Fristen for å harmonisere paragrafen som forskjellsbehandla nordmenn og utlendingar vart satt til 1995. Utifrå EØS- rett skal det vere likebehandling uansett nasjonalitet og den opphavlege paragrafen måtte difor fjernast. Dei juridiske rammene tilsa at det ikkje var noko problem med dei nye endringane innan konsesjonslovverket. Politisk sett var det likevel delt. Eit fleirtal bestående av representantar frå Arbeidarpartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti «forutsetter at denne tiden benyttes til å finne og utprøve nye og effektive kriterier før de diskriminerende paragrafer oppheves».³⁴ Samstundes vart det presisert at den

³² Utdrag av Ot.prp.nr.82. (1991- 1992) på epost frå Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør ved seksjon for konsesjonar i Olje- og energidepartementet, 18. februar 2016. Har også nytta lova i fulltekst: Ot.prp.nr.82. (1991-1992): 5.1.2.3 Konsesjonspolitik. Tilgjengeleg frå Lovdata: https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-82-199192/KAPITTEL_5-1-2-3

³³ Utdrag av Ot.prp.nr.82. (1991- 1992) på epost frå Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør ved seksjon for konsesjonar i Olje- og energidepartementet, 18. februar 2016. Har også nytta lova i fulltekst: Ot.prp.nr.82. (1991-1992): 5.1.2.2 Eierstruktur. Tilgjengeleg frå Lovdata: https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-82-199192/KAPITTEL_5-1-2-2

³⁴ Innst.S.nr.248. (1991-1992), s. 74.

delen av konsesjonslovverket for vassfall som regulerte forvaltning av vasskraft, ikkje vart rørt av EØS-avtalen. Det vart lagt til grunn at ordninga med offentleg eige, heimfall til staten og statens forkjøpsrett var overeins med EØS-avtalen og difor uproblematisk tema.³⁵

Representantane frå Høgre og Framstegspartiet var positive til utanlandske investeringar i Noreg og meinte omlegginga av konsesjonslovverket var gunstig for landet. Dei som forsvarte konsesjonslovverket mest var eit mindretal bestående av medlemmar frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Mindretalet var sterkt ueinige i forslaget om å endre dei norske konsesjonslovene. Desse medlemmane hevda at dåverande lovverk ga moglegheit for norske eigarinteresser i norske naturressursar.³⁶ Mindretalet fann det vanskeleg å forstå at fleirtalet støtta seg til EØS-avtalen sitt prinsipp om forbod mot nasjonale fordelar. Som ein ser ovanfor var det berre mindretalet som problematiserte konsesjonslovverket. Senterpartiet har alltid vore imot EU og EØS- avtalen så konsesjonslovverket var nok ikkje det einaste temaet som vart problematisert av dei.

I stortingsproposisjon nummer 100 frå 1991-92 gjekk det fram at ei rekkje av vedtaka i EØS-avtalen som angår konkurranse og marknadsforhold «kunne» ha noko å seie for energiområdet.³⁷ Dette opna opp for eit smotthol i konsesjonslovverket. Proposisjonen viste også til at ein på dette tidspunktet var på eit tidleg stadium i utviklinga av ein meir samla energipolitikk. EØS-avtalen ga ikkje Noreg noko påverknadskraft. I 1994 var det folkeavstemming om medlemskap i EU. Både Arbeidarpartiet og Høgre ville gjerne ha eit fullt medlemskap og såg på EØS som eit steg på vegen. Tanken om ein eventuell felles energipolitikk var kanskje ikkje utenkjeleg då. Det vart likevel nei til EU og EØS- avtalen haldt fram. Samstundes var det nok vanskeleg å forutsjå korleis synet på omfanget av EØS-avtalen ville endre seg.

2.5 Føregripe heimfall

I 1993 kom det eit tillegg i konsesjonslovverket. Dette hadde ikkje noko med EØS- avtalen å gjere, men handla om heimfall. Omgrepet føregripe heimfall kom inn som eit supplerande tillegg.³⁸ Tillegget var eit ynskje frå konsesjonærene.

Føregripe heimfall gjekk ut på at det kunne bli inngått ein avtale mellom staten og konsesjonæren. Avtalen handla om at anlegga heimfall med absolutt verknad mot at

³⁵ Innst.S.nr.248. (1991-1992), s. 74.

³⁶ Innst.S.nr.248. (1991-1992), s. 75.

³⁷ St.prp.nr.100. (1991-1992), s. 164.

³⁸ NOU: 2004: 26, s. 51.

konsesjonæren fekk kjøpe tilbake for ein periode på 50 år.³⁹ Føregripe heimfall tydeleggjorde måla om offentleg eigarskap og trigga dei private til å arbeide enda meir for å avvikle heimfallet.

Ordninga om føregripe heimfall hadde vore praktisert heilt sidan 1920- talet, men vart fyrst lovfesta i 1993. Tyssefaldene var eit eksempel på dette. Konsesjonen på Tysso I i 1928, eigd av selskapet Tyssefaldene, hadde opphavleg heimfall til staten i 1988. Tysso I omfatta også reguleringsanlegga. Året 1962 fekk Tyssefaldene ein reguleringskonsesjon på å bygge ut Tysso II med heimfall i 2006. Sidan det var så kort tid igjen av konsesjonsperioden skreiv selskapet og staten under på ei privatrettsleg leigeavtale i 1964.⁴⁰ Den gamle avtalen vart dermed forlenga fram til 2006 gjennom sedvanen føregripe heimfall.

2.6 Norsk Hydro

Hydro ASA er eit norsk industrikonsern også i dag. Allmennaksjeselskapet var den største private aktøren på 90- talet og rekna som den nest største produsenten av vasskraft.⁴¹ Både selskapet og staten hadde eigendelar i Hydro. Konsernet hadde altså ein blanda eigarstruktur. Selskapet vart etablert i 1905 og hadde eksistert omtrent like lenge som heimfallsretten.⁴² Konsesjonslovene kom inn som følge av selskap som Hydro og også Elkem.

Mange av dei langsiktige kraftkontraktane Hydro hadde var inngått med staten i 1950, 1960 og 1970 åra. Med heimfallsordninga ville desse gå ut i løpet av 1990-åra og det første tiåret av 2000-talet.⁴³ Dei langsiktige kontraktane hadde vore gunstige og gode for Hydro, med ein snarleg utgang av kontraktane ville framtida sjå noko usikker ut. Hydro ville gjerne fornye avtalane sine og hadde følgjeleg ei sterk interesse i å avvikle heimfallsinstituttet. Utover 90-talet vart det difor i verksett nye planar i selskapet. «Prosjekt Norge» var ein av desse. Satsinga fekk mykje merksemd i media og offentlegheita og selskapet fekk difor ei framtrødande rolle. Fyrst og fremst handla prosjektet om at selskapet ynskte store mengder rimeleg kraft til sine anlegg. Kjernen i denne planen var eit omfattande program for nyinvesteringar i nye produksjonslinjer ved aluminiumsverka. Bakgrunnen for denne satsinga hadde mykje med at 80-åra hadde vore tunge for selskapet sine kraftverk. Driftskostnadene hadde vore eit sentralt hjelpemiddel for å måle produktiviteten i den internasjonale

³⁹ NOU: 2004: 26, s. 51.

⁴⁰ Angell, S.I (2006b), s. 222.

⁴¹ Energy: Tilgjengeleg på: <http://hydro.com/en/products/energy/> (lasta ned 8.mai 2017)

⁴² Lie, E. (2005), s. 448.

⁴³ Lie, E. (2005), s. 344.

aluminiumsindustrien.⁴⁴ Hydro kom noko svakare ut enn bransjegjennomsnittet målt etter driftskostandene. I byrjinga av 1990-åra hadde aluminiumsverka nådd høg alder og med berre 10- 15 år igjen av maksimal levetid for slike anlegg, måtte noko gjerast. Enkelte av produksjonslinjene vart nedlagde samstundes som nye skulle reisast. Hydro var klare på at fornyingane av anlegga var naudsynte dersom aluminiumsproduksjonen skulle overleve.

«Prosjekt Norge» hadde visse usikre moment med seg. Det var ingen som visste kva kraftprisar Hydro ville stå ovanfor nokre år fram i tid. Planen var av det omfattande slaget og investeringane var heilt avhengige av at Noreg fekk kraftprisar som var på nivå med land med låg energipris.⁴⁵ Det var på el- pris at Noreg kunne konkurrere. Andre land hadde lågare løner etc. Prosjektet hadde også eit underliggjande moment som openbart la press på norske politikarar. Dersom Hydro ikkje fekk billeg energi ville dette true industrisamfunna. I Hydro merka ein at energiprisane ville påverkast av konkurransereglane som forhandlingane av EØS- avtalen medførte.⁴⁶ Hydro pressa politikarane om å få sikra ny langsiktig krafttilgang. Hydro kom med forslag om forlenging av konsesjonar med kraftverk underlagt heimfall. Stortinget opna opp for at konsesjonstida for kraftverk som hadde mindre enn 25 år att til heimfall kunne forlengjast med inntil 50 år. Dette vart av media kalla «Hydro-proposisjonen» då det nesten berre gjaldt for Hydro-eigde kraftverk.⁴⁷ Andre selskap som Tyssefaldene kunne ikkje vise til like gode vilkår. Årsaken til at nettopp Hydro fekk så gode rammer hadde med «Prosjekt Norge» å gjere. Hydro hadde hatt som mål å styrkje aluminiumsproduksjonen og få store nok kraftmengder til konkurransedyktige prisar.⁴⁸ Dette gjorde selskapet for å vise politikarane den sentrale posisjonen Hydro hadde som verdiskapar i Noreg. Hydro satsa med andre ord stort for å overtyda politikarane om sitt feste og renomé. Heilt sidan selskapet vart skipa hadde det stått i ei særstilling i høve styresmaktene.⁴⁹ «Prosjekt Norge» vart etter kvart eit mindre brukt omgrep hjå leiinga i selskapet i åra 1992 og 1993. Den heilskaplege planen vart i grunnen lagt til side så tidleg som i 1992. Visjonane om planen varte i vel ti år. Slutten på «Prosjekt Norge» vart i 2003 då selskapet avgjorde at anlegga i Høyanger og Årdal ikkje skulle verte erstatta når konsesjonane gjekk ut innan kort tid.

⁴⁴ Lie, E. (2005), s. 342.

⁴⁵ Lie, E. (2005), s. 344.

⁴⁶ Lie, E. (2005), s. 346.

⁴⁷ Lie, E. (2005), s. 356.

⁴⁸ Angell, S. I. (2006b), s. 226.

⁴⁹ Angell, S. I. (2006b), s. 226.

Etter at «Prosjekt Norge» stranda fekk Hydro Aluminium eit større behov for å skaffe seg metall gjennom fleire former for leveringsavtalar. Både fusjon og oppkjøp vart vurdert. Fleire større europeiske aluminiumsselskap vart tekne i betraktning. Hydro ville no søkje utanfor Noreg sine grenser. I 2002 kom meldinga om at Hydro hadde kjøpt opp det tyske aluminiumsselskapet VAW. Dette var og er det største oppkjøpet som nokon gong er gjort av ei norsk bedrift. Med dette kjøpet vart Hydro verdas tredje største aluminiumsselskap og aluminium vart den største verksemda i Hydro. Det er vesentleg å påpeike at selskapet også tente pengar på å selje kraft. Som ein sentral aktør i energifeltet hadde selskapet ein intensjon om å tene pengar på eigne anlegg. Det og eige eit kraftverk medførte ei tosidig rolle for Hydro. Eit varig eigarskap ville gi store inntekter samstundes som det var viktig å sikre billeg straum til sine anlegg. Sjølv om konsesjonstida for mange kraftverk hadde vorte forlenga på 90-talet, var Hydro i ein anna posisjon enn tidlegare. Som verdas tredje største aluminiumsselskap var det lite gunstig at kraftverka etter kvart ville gå tilbake til staten. Som nemnt tidlegare var heimfall definitivt ikkje gunstig for eit stadig veksande selskap som Hydro.

Den såkalla «Hydro- proposisjonen» vitna om at Hydro var nært knytt til styresmaktene. Akkurat dette er relevant å merke seg når ein studerer dei sentrale aktørane i Hydro. Direktør for energidivisjonen, Eivind Reiten vart seinare også direktør for selskapet. Før han kom til Hydro var han olje- og energiminister i Jan P. Syse si samlingsregjering som gjekk av i 1990. Reiten kom i ein posisjon der han truleg har drege fordelar av si politiske fortid.⁵⁰ Det er rimeleg å tru at Hydro fekk særfordelar på kraftområdet. Det kan verke noko underleg at Reiten i si tid som statsråd gjekk hardt ut mot slike fordelar i industrien.

2.7 Statkraft

Hydro var den mest sentrale private aktøren medan Statkraft var den største offentlege aktøren. I 1895 vart staten for fyrste gong eigar av eit vassfall. Kjøpet vart starten på det som i dag er Statkraft. I åra 1907 til 1920 plasserte staten seg som Nord- Europas største vasskrafteigar grunna store oppkjøp. Dette var gjennombrøtet for Noreg som eit industrielt samfunn. Produksjonen for elektrisk energi slo seg opp med fleire større utbyggingar av kraftverk fram mot andre verdskrig. I denne perioden vart også Noregs vassdrags- og elektrisitetsvesen(NVE) danna. Desse fekk ansvar for å drifte statens kraftverk. Etter krigen var over skulle landet gjenreisast med vasskrafta som viktigaste ressurs. Det vart bygd ut

⁵⁰ Angell, S. I. (2006b), s. 226.

vasskraftverk i heile Noreg på 50 og 60-talet. Frå 70 til 80-talet var det mange store kraftutbyggingar. I 1986 vart Statkraftverka skilt ut frå NVE og endra namn til Statkraft. Statkraft vart då ei forvaltningsbedrift lagt under Olje- og energidepartementet.

Frå 1895 til 1986 hadde kraftproduksjon og kraftoverføring vore ein statleg organisasjon. Ved inngangen til 1990- talet endra denne samansetjinga seg. Omsetjinga av kraft vart konkurranseutsett medan kraftoverføringa skulle verte verande monopolbasert.⁵¹ Statkraft vart i 1992 delt i to statsføretak, Statkraft og Statnett. Statkraft skulle ha ansvar for omsetning og produksjon medan Statnett tok seg av sentralnett og kraftoverføring. Statkraft var fortsatt heileigd av staten, men vart av Stortinget vedteke som eit sjølvstendig selskap. Selskapet gjekk frå å vere eit forvaltningsorgan til å representere ein forretningskultur.⁵² Thue og Nilsen omtalte det som eit «hamskifte».⁵³ Selskapet gjekk gjennom ei omorganisering og skifta både identitet og bedriftskultur. Som eit meir sjølvstendig selskap byrja Statkraft å sjå utover landegrensene. Fram mot år 2000 ekspanderte Statkraft først gjennom regionale kraftverk i Noreg, men vidare stod Asia for tur.

2.8 Utviklinga av ein felles energipolitikk i EU

Det er ikkje berre i Noreg at energipolitikken har vore gjenstand for nasjonale interesser, slik har det også vore i dei fleste land i Europa. Ein felles energipolitikk i EU var då i utgangspunktet kanskje ikkje ynskjeleg.

Då EU(dåverande EF) lanserte planane om den indre marknaden i 1985 var energiområdet utelatt. I 1988 endra EF- kommisjonen haldning og fremja forslaget om ein felles energimarknad.⁵⁴ Utover 1990 talet vart det vedteke ei rekkje EU- direktiv med sikte på å etablere ein indre energimarknad. Desse danna eit felles energisystem for medlemslanda i EU. Bakgrunnen for dette var at det var knytt utfordringar til energiforsyningsikkerheit og det vart behov for ein energipolitikk også på EU- nivå. Målet var å liberalisere energimarknadene for deretter å redusere prisane for industrien og private forbrukarar. Konkurranssevna og verdiskapinga var vesentlege faktorar for medlemslanda i EU når det kom til energipolitikken. Ein kan tale om ein konkurransepolitikk innanfor energipolitikken. Energipolitikken i EU har

⁵¹ Statkraft: Tilgjengeleg på : www.statkraft.no (lasta ned 22. mai 2017)

⁵² Thue, L. & Nilsen, Y. (2006), s. 312.

⁵³ Thue, L. & Nilsen, Y. (2006), s. 18.

⁵⁴ Austvik, O.G. & Claes, D.H. (2011), s. 14.

i hovudsak vakse fram som eit eige område først etter at EØS- avtalen tredde i kraft. Dette kan truleg forklare kvifor heimfall vart tematisert etterpå.

Det første direktivet norsk energipolitikk vart konfrontert med av EU var Lisensdirektivet frå 1993. Sidan dette gjekk på petroleumsverksemda vert det ikkje gjennomgått her, men det er verdt å merkje seg at Lisensdirektivet greip inn i sentrale områder av norsk petroleumsforvaltning. Seks år etter at Noreg liberaliserte kraftmarknaden gjennom energilova, vart EU sine elektrisitetsdirektiv(el-direktiv) etablert for fyrste gong i 1996.⁵⁵ Noreg hadde på mange måtar allereie liberalisert kraftsektoren sin før EU gjorde det. Sjølv om det ikkje var noko forhandling om kraftsektoren, var ikkje Noreg upåverka av det som skjedde i EU. EU sitt el- direktiv medførte likevel minimale endringar i det norske lovverket. Også gassområdet fekk eit EU- direktiv kalla Gassmarknadsdirektiva.

Proposisjonane frå 1992 viste til at EØS- avtalen sine haldepunkt knytt til konkurranse, avvikling av handelsrestriksjonar og statstøtte kunne få betydning på energiområdet. Europautgreiinga uttrykkjer at dei nemnde punkta har fått ei vesentleg styrking utover 90-talet. Når det kom til organiseringa av norsk energisektor har EU lagt press på Noreg. Krava til likebehandling uansett nasjonalitet samt konkurranserett har blitt nytta som pressmiddel av EU.⁵⁶ Dei rettsaktene i EU som regulerte energispørsmål var vedtekne som ein del av den indre marknaden og gjaldt difor EØS- landa direkte. EU har vore opptekne av å sikre leveransar av energi til rimelege prisar.

Både direkte og rettsleg har EU sin energipolitikk påverka norsk energipolitikk gjennom EØS- avtalen. Område som konsesjonspolitikk, eigarskap, ressursforvaltning og organisering har blitt rørt ved etter at avtalen vart inngått.

2.9 Oppsummering

Målsettinga med dette kapitlet var å studere tilhøva i energisektoren på 90-talet. Tilhøva peika ut nye retningar fram mot år 2000. Det som hende på 90- talet hadde mykje å seie for heimfallsordninga i tida framover. Frå 1990 til 2000 var det endringar i den norske kraftsektoren.

Energilova i 1990 gjorde at det vart ei liberalisering av omsetjinga av kraft. Den største offentlege aktøren, Statkraft, omorganiserte selskapet i denne tida. Hydro som største private

⁵⁵ Austvik, O.G. & Claes, D.H. (2011), s. 31.

⁵⁶ NOU: 2012: 2, s. 547.

aktør gjorde fleire satsingar og selskapet vaks seg større og større. Det var lite gunstig for selskapet at kraftverka etter kvart heimfall til staten. EØS- avtalen i 1992 knytte Noreg sterkare til EU enn nokon gong. Heimfall var ikkje noko tema under EØS- forhandlingane, men lovverket viste at enkelte sider av energiområdet kunne verte rørt. EU sin energipolitikk utvikla seg fyrst i åra etter at EØS- avtalen vart underteikna. Dette kunne ein ikkje forutsjå ved avtaleinngåinga.

Norsk energipolitikk var i det heile prega av omdanningar. Samstundes innebar EØS- avtalen at ein måtte vere med på utviklinga av det som skjedde i EU. Samspelet mellom dei industrielle krafteigarane i Noreg og EU sin energipolitikk er interessante å følgje vidare, då dei utviklar seg parallelt og påverkar kvarandre i aller høgste grad.

Kapittel 3: ESA granskar Noreg

3.1 Innleiing

EØS-landa sitt overvakingsorgan, ESA, vende seg i 2000 til Noreg i høve industrikonsesjonslova. Først var kontakten av uformell og informativ karakter, deretter vart kommunikasjonen formell og granskande. Kom denne plutselige granskinga uventa eller var dette noko ein kunne forvente som følgje av den nye energipolitikken i EU? Eller hadde det kanskje med den nasjonale energipolitikken i Noreg å gjere? Mest truleg var det nok eit samla resultat av både nasjonal energipolitikk og EU sin energipolitikk. ESA hevda dei oppretta saka på eige initiativ.⁵⁷ Spekulasjonane har likevel gått i retning av om nokon kan ha tipsa dei. Fredrik Sejersted opna opp for moglegheita av at Hydro kan ha tatt uformell kontakt og såleis vore ein pådrivar for ESA til å starte prosess mot Noreg.⁵⁸ Som vi har sett ovanfor var det i Hydro sine interesser at lovverket vart endra då det hadde vore gunstig for selskapet som kraftaktør. Sejersted påpeika at det likevel berre vart spekulasjon, då det er umogleg å finne noko klart svar på dette.

På ei anna side hadde det vore ei rekkje saker på liknande områder på denne tida, jamfør dei såkalla «Golden shares» sakene.⁵⁹ EU- domstolen hadde dei seinare åra hatt fleire dommar som omhandla såkalla særlege statlege rettigheter («Golden shares») i privatiserte føretak.⁶⁰ Det vart etter kvart stilt spørsmål ved om desse kunne ha betydning for Noreg sine EØS-rettslege forpliktingar. EØS- retten avgrensa staten sin styringstilgang og det er ikkje reint utenkjeleg at ESA overvaka og kontrollerte den statlege påverknaden i dei ulike medlemslanda. Om dommane påverka Noreg reint direkte kan ein ikkje fastslå, men det er relevant å vite noko om dette då det kan ha hatt noko å seie. Rettighetene til offentlege og private aktørar innan vasskraft hamna nok under ESA si lupe utifrå fleire forhold.

Korrespondansen mellom ESA og Noreg viste korleis partane tolka det norske konsesjonslovverket i relasjon til relevante artiklar i EØS- avtalen. Føremålet med dette kapitlet har vore å studere korleis ESA og Noreg tolka konsesjonslovverket.

Problemstillingane for dette kapitlet vil vere: Korleis tolka ESA konsesjonslovverket i

⁵⁷ Korrespondanse på epost med Marlene Hakkebo, ansatt ved ESA sitt hovudkontor i Brussel, 22. februar 2016.

⁵⁸ Staten sin prosessfullmektig i heimfallssaka, professor Fredrik Sejersted i *Aftenposten* 22. september 2008, også i utdrag i epost frå Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør ved Seksjon for konsesjonar i Olje- og energidepartementet, 18. februar 2016.

⁵⁹ Korrespondanse på epost med Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør ved seksjon for konsesjonar i Olje- og energi departementet, 18. februar 2016.

⁶⁰ Terkelsen, C. A(2008), s. 1.

tilhøve til EØS- avtalen? På kva måte tolka Noreg konsesjonslovverket i forhold til EØS- avtalen? Kva for haldning hadde Bondevik II- regjeringa til heimfallsordninga? Og korleis utvikla den nasjonale kraftpolitikken seg frå år 2000 til 2005?

3.2 Offentleg og privat eigarskap til vasskrafta

Den prosentvise eigarskapen til norske kraftverk var nokså ujamt fordelt mellom offentlege og private aktørar. Staten eigde om lag 44 % gjennom selskapet Statkraft, medan 150 kommunar og kommunale selskap eigde samla sett 44 %. Dei resterande 12 % var fordelt på private aktørar. Av dei private eigarane var det seks prosent frå før 1909 utan konsesjon og seks prosent etter 1909 som var underlagt tidsavgrensa konsesjon og heimfall.⁶¹ Dei nasjonale interessene var særleg knytt til vasskrafta. Regelen om heimfall var grunnen til at det meste av vasskrafta vart i offentleg eige. Så var også største delen bygd ut av offentlege aktørar. EU meinte det norske opplegget var konkurransevridande. Dette viste at Noreg og EU har hatt interessemotsetningar når det kom til forvaltning av vasskraft. Som medlem av EØS- avtalen måtte Noreg forholde seg til EU- regelverket. Ved ueinigheiter mellom avtalepartane må ein studere avtalen sitt gyldigheitsområde. Vidare skal det undersøkjast korleis Noreg og ESA tolka konsesjonslovverket i forhold til EØS-regelverket. Men fyrst skal vi studere ESA sin funksjon som overvakingsorgan.

3.3 ESA sin funksjon

EØS- avtalen sitt føremål har vore å skapa ein marknad med like konkurransevilkår for EØS/EU- land. For å sikre at EØS- regelverket vart oppretthaldt har EØS/EFTA etablert eit eige overvakingsorgan, ESA(EFTA Surveillance Authority).⁶² Dersom kvart land skulle handheve EØS- reglane nasjonalt ville det vorte ulike utformingar så felles retningslinjer var difor naudsynt. ESA si mest relevante oppgåve har vore å sjå til at avtaleverket vart gjennomført på ein effektiv og riktig måte av EØS- landa. Ein kan seie at ESA verka som eit kontrollorgan for EØS- samarbeidet. Gjennomføringa av avtaleverket har vist seg å vere krevjande for dei nasjonale myndigheitene. ESA har stort sett alltid vorte tipsa av personar, organisasjonar eller føretak i EØS- landa.⁶³ Dei private rettssubjekta har hevda at EØS- reglane ikkje har vorte gjennomførte slik dei skal. Dersom ESA har mistenkt brot på avtalen har det vorte det ei utveksling av informasjon med medlemslandet og ESA. Ei slik utveksling

⁶¹ NOU: 2012: 2, s. 559.

⁶² NOU: 2012: 2, s. 212.

⁶³ NOU: 2012: 2, s. 215.

av informasjon var tilfelle då ESA ynskte å granske heimfallsretten som Noreg hadde hatt sidan 1909.⁶⁴ Dersom ESA og motparten ikkje vert einige går saka til EFTA- domstolen, som er det dømmende organet for EØS-landa. Andre EU-land har EU- domstolen som dømmende makt. Det er altså to ulike organ for EØS og EU saker.

3.4 Den første og uformelle kontakten mellom ESA og Noreg

I november 2000 retta ESA merksemda mot Noreg og heimfallsretten.⁶⁵ ESA vendte seg mot norske myndigheiter med spørsmål om dei kunne få sendt over lovverk som hadde med investeringar av eigedom å gjere. Noreg svarte på si side med å sende lovteksten til lov *14.12.1917 Nr. 16 om Erverv av vassfall, bergverk og anna fast eigedom*. Som følgje av dette fekk OED i starten av 2001 eit brev av uformell karakter der OED vart bedd om å gjere greie for heimfallsretten og korleis myndigheitene meinte denne passa overeins med EØS-avtalen.⁶⁶ ESA fann det merkeleg at størstedelen av kraftverka skulle vere i offentleg eige og meinte at Noreg burde forklare dette prinsippet. Fri etableringsrett og fri kapitalbevegelse var generelle EØS- prinsipp. Ifølgje ESA var desse prinsippa ikkje ivaretekne som følgje av forskjellsbehandlinga av private og offentlege eigarar. Som svar viste Noreg til at vasskraftressursane var ein av dei viktigaste ressursane landet har hatt og eit offentleg eigarskap ville kome fellesskapet til gode.⁶⁷ Eit anna sentralt poeng det vart vist til var at med heimfall så kunne staten vurdere den vidare bruken av vassfalla.

3.5 Formal Notice(FN)- den første formelle kontakten

Dei fyrste rundane med brevveksling mellom ESA og Noreg bar preg av ein uformell og informativ karakter. ESA søkte informasjon om lovgjevinga og fekk svar. Svaret dei fekk var ikkje tilfredstillande nok. Problemet var at ESA meinte Noreg forplikta seg i høve EØS-avtalen. I juni 2001 fekk OED eit opningsbrev der ESA påpeika at konsesjonslova frå 1917 braut med artikkel 31 og 40 i EØS-avtalen.⁶⁸ Korrespondansen hadde no vorte formell og granskande. Språket gjekk frå å vere spørjande til å verte klagande. Dette brevet hadde med andre ord ein heilt annan karakter enn det føregåande. ESA var ikkje fornøgde noko ein

⁶⁴ NOU: 2004:26, s. 11.

⁶⁵ Austvik, O.G & Claes, D.H (2011), s. 34.

⁶⁶ ESA sitt brev av 8. mars 2001. Dette og påfølgjande dokument mellom OED og ESA har eg fått tilsendt i ei lenke av Olje- og energidepartementet på epost 25. januar 2016. Brev er å finne på regjeringa si heimeside.

⁶⁷ OED sitt brev av 20. april 2001.

⁶⁸ ESA sitt brev av 27. juni 2001.

kunne tolke av språket i brevet. Den formelle kontakten var starten på heimfallssaka som skulle vare i ytterlegare sju år. Vi skal studere argumentasjonen til ESA.

ESA trakk fram at 87 prosent av vassfalla i Noreg var i offentleg eige, medan dei resterande 13 prosentane var i privat eige. Denne skeivdelinga hevda ESA var i strid med den frie etableringsretten og likebehandlinga av norske og utanlandske selskap. I deira auger braut dette med generelle EØS- prinsipp då det berre er norske offentlege selskap som kan få evigvarande konsesjonar. Andre EØS/EU land har ikkje hatt denne retten uansett om dei var offentlege eller private. Det var berre innbyggjarane i Noreg som vil kunne få fordelar av dette. Artikkel 31 sa følgjande:

«I samsvar med bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA- stat på en annen av disse staters territorium. Dette skal gjelde også adgangen til å opprette agenturer, filialer eller datterselskaper for så vidt angår borgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA- stat som har etablert seg på en av disse staters territorium.»⁶⁹

Denne forskjellsbehandlinga vart særleg synleg dersom eit privat selskap kjøpte seg inn i eit vassfall der konsesjonen hadde gjeldt i nokre år allereie.⁷⁰ I eit slikt tilfelle ville selskapet gå inn i den eksisterande konsesjonen og ikkje nokon ny. Den frie etableringsretten vart heller ikkje ivareteken som følgje av at personar eller selskap frå andre EFTA- land ikkje kunne delta i det økonomiske biletet på same måte som norske offentlege aktørar.⁷¹

Ifølgje artikkel 40 skal det ikkje vere nokon forskjellsbehandling mellom avtalepartane når det gjeld overføring av kapital:

«Innen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det mellom avtalepartene ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EFs medlemsstater eller EFTA-statene og ingen forskjellsbehandling på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller stedet for kapitalanbringelsen.»⁷²

⁶⁹ Lovdata: www.lovdata.no her etter, Austvik, O.G & Claes, D.H (2011), s. 35.

⁷⁰ Austvik, O.G & Claes, D.H (2011), s. 34.

⁷¹ ESA sitt brev av 27. juni 2001.

⁷² Lovdata: www.lovdata.no her etter, Austvik, O.G & Claes, D.H (2011), s. 35.

ESA viste til at Noreg braut med artikkel 40 då dei forskjellsbehandla offentlege og private konsesjonærar.⁷³ Verdien av investeringane vart følgjeleg meir verdt i offentlege kraftselskap samanlikna med private då konsesjonstida var ulik.

3.6 FN- Noreg sitt motsvar

I sitt opningsbrev konkluderte ESA med at konsesjonslova frå 1917 braut med EØS artikkane nummer 31 og 40. Noreg vart bedd om å komme med synspunkt rundt dette innan tre månader og forslag til kva dei kunne gjere for å imøtekomme EØS- artikkane. I november 2001 sendte OED eit brev til ESA. Noreg var ikkje einige i ESA sine synspunkt. Det var tydeleg at ESA og Noreg tolka lovgjevinga ulikt. Noreg støtta seg til konsesjonslovgjevinga medan ESA haldt seg til EØS- regelverket. Det var påfallande at dei har hatt forskjellige syn. EØS- avtalen var likevel eit haldepunkt som batt partane saman og som ein måtte forholde seg til uansett. Vi skal studere den ulike tolkinga vidare både i dette og påfølgjande brev.

For det fyrste viste OED til at heimfallsordninga var ein del av den nasjonale forvaltninga av naturressursar og låg utanfor EØS- avtalen.⁷⁴ Sjølv om Noreg også forsvarte heimfall i det uformelle brevet frå 20.april 2001 gjekk dei grundigare til verks i brevet datert 28. november 2001. I det sistnemnde brevet rettferdiggjorde Noreg den offentlege eigarskapen med at produksjonskapasiteten i vassfalla kunne variere frå år til år og med ein offentlig kontroll kunne norske myndigheiter vurdere kva som var hensiktsmessig å gjere med vassfalla etter at ei konsesjonstid var utgått. For å oppretthalde denne offentlege kontrollen var ein offentlig eigarskap naudsynt.⁷⁵

OED viste som ESA også til EØS- avtalen, men til ein annan artikkel, meir spesifikt artikkel 125.⁷⁶ Artikkelen sa at: «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten.»⁷⁷ Noreg viste til at dette prinsippet burde gå før både artikkane 31 og 40 som ESA argumenterte med. Som støtte i sin argumentasjon bygde OED på Stortingsproposisjon nummer 100 frå 1991-1992. Dette var det førebunde arbeidet med EØS- avtalen og viste korleis regjeringa tenkte i forkant av avtalen. Eit underpunkt i

⁷³ Austvik, O.G & Claes, D.H (2011), s. 34.

⁷⁴ OED sitt brev av 28. november 2001.

⁷⁵ OED sitt brev av 28. november 2001.

⁷⁶ OED sitt brev av 28. november 2001.

⁷⁷ St.prp.nr.100 (1991- 1992), s. 103.

artikkelen viste til at avtalen ikkje ville gripe inn i forhold som gjekk på offentleg og privat eigarskap. Ratifikasjonen sa dette om eigedomsretten:

«Resource management includes all matters of importance for the exploitation of our hydropower potential, the design of regulation and production installations, the alignment of power lines and the various conditions attached to such hydropower developments. Resource management is a national responsibility assigned to the State. This will not be affected by the EEA Agreement.»⁷⁸

Her kom det klart fram at Noreg forstod avtalen som at ressursforvaltninga var eit nasjonalt ansvar styrt av statlege myndigheiter. Det vart særleg spesifisert at dette forholdet ikkje var regulert av EØS- avtalen. Vidare i dokumentet vart også punktet om heimfall behandla heilt konkret. Delen av konsesjonslovgjevinga som gjaldt ressursforvaltning vart ikkje rørt av EØS- avtalen jf. St.prp.nr.100(1991-92). Også Odelstingsproposisjon nummer 82 frå 1991-1992 vart brukt som støtte i argumentasjonen då den sa at reglar som gjekk på vassfall kunne verte oppretthaldt slik dei opphavleg vart utforma før EØS- avtalen.

Det var verdt å merke seg at OED og Noreg støtta seg til stortingsdokument relatert til inngåinga av EØS- avtalen. Dei nemnde regelverka tilsa at Noreg hadde sin fulle rett når det kom til heimfallsordninga. Som ein såg i kapittel to, var overgangen til EØS- avtalen relativt problemfri når det kom til energifeltet. Nesten ti år seinare skapte EØS- avtalen hovudbry når det kom til konsesjonslovverket. Med ESA i nakken kjempa Noreg for retten til å styre over sine egne naturressursar. I samsvar med artikkel 125 hevda Noreg at eigarskapen til vassfalla var i tråd med EØS- avtalen.

Noreg sitt svar til opningsbrevet kunne på mange måtar kallast eit motsvar. Medan ESA påpeika at Noreg braut med EØS- avtalen, hevda Noreg at heimfall låg utanfor avtalen. Vidare vart det vist til eigedomsretten i EØS-avtalen som var i tråd med regelverket. Til forskjell frå fyrste brevrunde trakk Noreg i «FN» med seg innhald frå EØS- avtalen denne gongen. Noreg tvihaldt på at heimfall låg utanfor avtalen. ESA hevda at artikkelane 31 og 40 omfatta denne tvisten. OED hadde som kjent artikkel 125 som grunnlag og kunne ikkje forstå at artikkelane 31 og 40 var gjeldande for Noreg. ESA og OED var framleis ikkje komme noko nærare til tross for at OED også trakk inn EØS- regelverket.

⁷⁸ St.prp.nr. 100(1991-92), utdrag gjengitt på engelsk i brev frå OED 28. november 2001.

3.7 Reasoned Opinion(RO)

Som sett ovanfor vart ikkje ESA og Noreg einige. Dei tolka forskjellige artikkelar i regelverket og argumenterte deretter. ESA sitt neste steg vart difor å sende eit nytt brev kalla «Reasoned Opinion(RO)» som forsøk på å få gjennomslag for sitt syn i saka. Ordlaget til ESA var kvassare enn tidlegare i dette brevet frå februar 2002. Noreg sin argumentasjon i brev av 28. november vart omtalt som ikkje akseptabel.⁷⁹ ESA hadde ein annan innfallsvinkel til EØS-avtalen sitt verkeområde enn den norske. Dei viste til at ein stat har rett til å forvalte egne ressursar, men på den andre sida er dei imot full suverenitet. Med dette meinte ESA at Noreg sin forvaltning av vassfalla måtte vere i samsvar med EØS-avtalen. Som medlem av avtalen skal Noreg fyrst og fremst følgje avtaleverket føre nasjonale reglar. Som nemnt tidlegare måtte Noreg ved inngåinga av EØS gjere endringar i heimfallsordninga for å unngå forskjellbehandling på bakgrunn av nasjonalitet.⁸⁰ Denne ordninga gjekk ut på at norske private aktørar vart behandla likt med private aktørar frå andre EØS-land. Norske offentlege aktørar var fortsatt fritakne for heimfall. ESA påpeika at dette ga ei forskjellsbehandling av utanlandske aktørar.

Då Noreg ikkje kom med noko forslag til endring konstaterte ESA at heimfall var uforeinleg med artikkane 31 og 40. Brevet slutta med at Noreg skulle rette seg etter dette brevet og komme med eit svar innan to månader. Det var merkbart at ordlyden var meir direkte med ord som «skal» og «rette seg». I forhold til førre brevrunde, «Formal Notice» hadde «Reasoned Opinion» kortare svarfrist. ESA byrja på dette tidspunktet å verte utålmodig ovanfor Noreg. Ei løysing var klart ynskjeleg for ESA sin del.

3.8 Like reglar for offentlege og private aktørar?

I sitt brev «Reasoned Opinion» signaliserte ESA at dei ikkje var fornøgde med utviklinga av saka. Noreg fekk difor press på seg til å finne ei løysing, elles ville nok saka teke ei mykje meir drastisk vending.

I april 2002 mottok ESA eit brev frå OED. Noreg opna med at dei framleis stod for sine argument i tidlegare saksdokument. Vidare tok myndigheitene ei ny vending då dei viste til at ei harmonisering av regelverket som skilde mellom offentlege og private aktørar stod på trappene.⁸¹ Med ei endring av lovverket ville det bli like reglar for offentlege og private.

⁷⁹ ESA sitt brev av 20. februar 2002.

⁸⁰ Austvik, O. G. & Claes, D.H. (2011), s. 35.

⁸¹ OED sitt brev av 19. april 2002.

Noreg antyda at det ville bli heimfall for alle framtidige konsesjonar. Før ei slik lovvending måtte forslaget ut på offentlig høyring. Som følgje av at lova var komplisert vart det vist til at forslaget måtte ut på høyring til dei politiske partia før Stortinget kunne gjere endringar i konsesjonslova. Prosessen var i aller høgste grad prioritert frå norsk side. Som følgje av saksgangen kunne denne prosedyren ta lenger tid enn ESA hadde satt som krav. OED ba likevel om at ESA forstod og respekterte saksgangen når Noreg hadde sagt seg villig til å samarbeide og endre eit lovverk som hadde fungert i nesten 100 år. Frå å forsvare regelverket sitt og hardnakka hevde at heimfall kom utanfor EØS- avtalen gjorde OED ei tillemping og forsøkte å imøtekomme ESA. Noreg avslutta med at ESA gjerne måtte kome med innspel dersom dei ynskja det. Tonen var heilt klart ein annan i denne siste brevrunden. OED nærma seg ESA på ein måte dei ikkje hadde gjort tidlegare. Avdekka dett ei endring i synet hjå norske styresmakter? Vi skal undersøkje korleis den dåverande regjeringa førehaldt seg til granskinga av heimfallsinstituttet.

3.9 Bondevik II- regjeringa og Sem- erklæringa

I 2001 vart heimfallssaka utløyst som følgje av ESA starta si gransking av heimfallsretten i Noreg. Same år overtok Bondevik II- regjeringa makta i Noreg. Her skulle dei regjere fram til 2005.

I sin nyttårstale i 2000 kom dåverande statsminister, Jens Stoltenberg, med utsegn om at tida no var over for dei store vassdragsutbyggingane. Stoltenberg I- regjeringa hadde også heimfall som tema. Året etter, i 2001 overtok Bondevik II- regjeringa. Sem- erklæringa var namnet på plattformen som danna regjeringsamarbeidet mellom KrF, Høgre og Venstre.⁸² Plattformen la grunnen for politikken i den kommande regjeringsperioden. Når det kom til vassdragsutbyggingar vart det frå fleire hald uttalt at Bondevik II- regjeringa var som «eit ekko av Stoltenbergs nyttårsløfte i 2001.»⁸³ Var det faktisk slik? Delte Bondevik II- regjeringa same syn på framtida til vassdragsutbyggingar som den føregåande regjeringa? Korleis kom Bondevik II- regjeringa til å behandle dette feltet i dei neste åra?

I Sem-erklæringa vart det sagt at tida for dei store vassdragsutbyggingane var over. Frå no av måtte dei fleste av vassdraga som stod att få bli verande urørte.⁸⁴ Bakgrunnen for dette synet

⁸² Sem- erklæringen 2001- 2005

⁸³ Brekke, O. & Angell S. I (2011), s. 85.

⁸⁴ Brekke, O. & Angell(2011), s.85.

var omsynet til vidare generasjonar. Samarbeidsregjeringa ville difor foreta ei gjennomgang av vassdragsvernet.

Sjølv om Noreg gjorde ESA rolege på at dei skulle etterfølgje deira krav, skulle uansett forslaget ut på høyring. Saksgangen måtte på dette stadiet følgje norsk rett sjølv om det var snakk om eit mellomstatleg krav. I november 2002 kom det ei pressemelding frå OED om at saka om heimfall og nasjonal ressursforvaltning skulle ut på høyring. Sidan Noreg sendte svar på «RO» i april hadde ein interdepartemental komite arbeida med å utreie alternative heimfallsordningar. Departementet gjekk så inn for eit eigarskapsnøytralt heimfall.⁸⁵ Med ei utvida heimfallsordning skulle dette gjelde alle eigarar av kraftverk både offentlege og private. Med offentlege meintes det her kommunar. Eit slikt forslag ville på sikt føre til at eigedomsretten til det meste av norsk vasskraftproduksjon ville verte lagt under statleg styring og kontroll. Forslaget som vart sendt ut på høyring var eit resultat av den interdepartementale utreiinga. Det kom ikkje klart fram om utreiingsarbeidet var ein direkte eller indirekte konsekvens av ESA si gransking.⁸⁶

Forslaget gjekk ut på høyring til alle eigarar av kraftverk både private, kommunale, fylkeskommunale og statlege. I februar 2003 kom det ei ny pressemelding frå OED der den endelege høyringsfristen vart satt til 31. mars. Innan denne datoen måtte alle eigarar av kraftverk komme med si meining angående forslaget. Per dags dato var det allereie komme svar frå fleire av dei ulike høyringsinstansane. Forslaget førte til stor debatt og meiningane var sprikande. Felles for dei fleste var ynskje om at det burde settast ned eit utval som kunne vurdere korleis heimfallsordninga skulle sjåast ut i framtida.⁸⁷ Og slik vart det. I 2004 kom utgreiinga om heimfall. Neste kapittel vil følgjeleg omhandle denne utgreiinga.

Den generelle kraftpolitikken var i endring medan Bondevik II- regjeringa var ved roret. Vi skal derfor vie litt tid til dette då forholda innanlands også hadde noko å seie med tanke på ESA si gransking. Høgre var det største partiet i Bondevik II- regjeringa og endra på eit tidspunkt sitt standpunkt til heimfall. Vi skal studere kraftpolitikken dei fem fyrste åra av 2000-talet.

⁸⁵ Pressemelding frå OED 28. november 2002: Høringssak om Hjemfall og nasjonal ressursforvaltning.

⁸⁶ Bjørsvik, E. (2009), s. 129.

⁸⁷ Pressemelding frå OED 10. februar 2003: Offentlig utvalg skal vurdere hjemfallsinstituttet.

3.10 Kraftpolitikken i Noreg frå 2000- 2005

Dei fyrste åra av 2000- talet var prega av Statkraft sin dominerande posisjon i den norske kraftmarknaden. Siste halvdel av 90-talet handla mykje om ekspansjon, medan i 2002 stoppa det opp. Dåverande leiar av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Victor Norman la dette året fram ein rapport kalla «Kraft og makt».⁸⁸ Utgreiinga vart produsert av økonomar. Leiaren, Norman, hørte til partiet Høgre. Rapporten skulle tilsynelatande omhandle konkurranseforholda i kraftsektoren, men det handla stort sett om Statkraft si utvikling. Det at rapporten utelukkande omhandla Statkraft sa noko om posisjonen Statkraft hadde i den norske kraftmarknaden. Med energilova hadde kraftmarknaden vorte meir konkurranseprega. Eiterspurnaden avhang også av ulike faktorar. Både temperatur, økonomisk vekst, fleksibilitet i marknaden samt industrien si konkurransevne var avgjerande moment. Året 2002 merka seg ut på fleire måtar enn at ekspansjonen stogga. Vinteren kom tidleg og var særskild kald dette året. Dette førte til at forbruket av straum var høgt. Prisane var stigande og forventningane om at det ville verte nedbør gjorde at produksjonen haldt eit høgt nivå. Den forventede nedbøren kom ikkje, så lite nedbør hadde det ikkje vore på 70 år. Dette gjorde at fleire kraftverk ikkje greidde å halde oppe produksjonen og det vart stor kraftmangel. Den einaste som greidde å halde produksjonen oppe var Statkraft.

Kraftbransjen fekk mykje negativ omtale på dette tidspunktet, spesielt Statkraft. Det var høge prisar på straum. Politikarane og opinionen generelt reagerte på dette. Det hadde vore låge prisar i fleire år. Rapporten peika også på om Statkraft burde delast opp i fleire einingar. Eit anna spørsmål som kom opp var om staten i det heile tatt burde eige kraftverk. Sjølv om Statkraft hadde styrt mykje var det politikarane som bestemte over industrikontraktane. Fleire av desse gjekk ut på slutten av 90- talet, mellom anna Hydro. Nokre takka ja, medan fleire bedrifter takka nei til langsiktige kontraktar. Fleire representantar tok sikte på at ein kunne klare seg med marknadsbaserte kontraktar i framtida i staden for langsiktige kontraktar.⁸⁹ Stortingsordskiftet frå 1999 hadde presisert viktigheita av at kraftressursane ikkje vart privatiserte. Med ei privatisering ville det berre bli økonomisk avkastning som avgjorde bruken vart det hevda.⁹⁰ Frykta for at ressursane vart selde til utlandet låg også under. Politisk sett hadde det heile vegen vore fleirtal for heimfall, det hadde vore det beste for samfunnet. Hadde den generelle oppfatninga om heimfall endra seg dei siste åra? Var det

⁸⁸ Thue, L. & Nilsen, Y.(2006), s. 356.

⁸⁹ Thue, L. & Nilsen, Y.(2006), s. 360.

⁹⁰ Angell, S. I (2006b), s. 226.

fleire som ville avskaffe heimfallet? Misnøya til måten Statkraft styrte selskapet på samt til den generelle kraftpolitikken, skapte nok nye tankar om temaet både hjå politikarar og folket generelt.

3.11 Høgre og heimfall

Sidan heimfall kom inn i konsesjonslovgjevinga i 1909 hadde dei fleste partia støtta opp om prinsippet. Høgre hadde riktig nok vore imot at det også skulle omfatte norske selskap, men hadde slutta seg til heimfallsretten saman med dei andre partia gjennom heile 1900-talet.⁹¹ I 1991 hadde Høgre byrja å ymta frampå at staten burde selje nokre av kraftverka til industrien. I 1999 var dei heilt klare på at heimfallet burde avviklast. Endringa av standpunkt markerte eit tidsskilje.⁹² I Høgre sitt stortingsvalprogram for 2001-2005 vart det nye standpunktet nokså tydeleg stadfesta. Partiet ville styrkje det private eigarskapet og såleis trappe ned statens sin eigarskap. Høgre peika på Noreg som ein leiande energileverandør og liberaliseringa av elektrisitetsmarknaden i EU. Det ville liggje store forretningsmessige moglegheiter for Noreg her. Den offentlege eigarskapen til energiressursane vart sett på som ein hemsko for utviklinga.⁹³ Slik konsesjonslovgjevinga var på dette tidspunktet hindra det eit aktivt privat eigarskap for vasskraftanlegg. Samstundes vart det lagt til grunn at det bremsa omstrukturering i kraftbransjen. Høgre meinte saman med Framstegspartiet at noverande eigarar skulle ha eigedomsrett til kraftverka til evig tid. Dei ville med dette avvikle staten si rett til heimfall av vasskraftanlegg. Den nye haldninga til heimfall markerte noko nytt i Høgre si historie. Partiprogrammet frå 1997- 2001 sa ikkje noko om dette synet så det vart fyrst nedfelt i programmet for 2001- 2005.

Endringa av synspunkt hang mykje saman med allmenne utviklingstrekk.⁹⁴ Venstresida hadde heile tida villa sikre ein sterk politisk styring over kraftsystemet. Politikken skulle utøvast gjennom staten sitt selskap Statkraft. Statkraft hadde egne interesser som kunne kome i konflikt med det politiske. Høgre meinte at industrien burde få komme på bana og eige meir sjølve. Som nemnt ovanfor vart det ein betrakteleg nedgang i kraftkontraktane til Statkraft. Regjeringa haldt fram med å subsidiera den kraftkrevjande industrien, noko som førte til ytterlegare nedgang for Statkraft. Overgangen frå langsiktige kontraktar til marknadsfastsette vilkår markerte eit nytt kraftregime. Industrieigarane såg eit

⁹¹ Angell, S. I (2006b), s. 227.

⁹² Angell, S. I (2006b), s. 227.

⁹³ Høgre sitt stortingsvalprogram 2001- 2005.

⁹⁴ Angell, S. I (2006b), s. 227.

inntekstpotensial i kraftproduksjonen så vel som i industriproduksjonen.⁹⁵ Denne måten å tenkje på var internasjonal. Den nye internasjonale lina var veldig i tråd med EU sine krav.

I perioden 2000 til 2005 auka marknadsprisen for kraft. Som følgje av dette var det mange bedrifter som sleit. Norsk kjemisk Industriarbeidarforbund og opposisjonen på Stortinget ga krav om at Høgre sin Olje- og energiminister Thorild Widvey tok grep saman med Bondevik II- regjeringa. Bondevik II- regjeringa slo fast at det ikkje var mogleg for staten å gi nye kraftkontraktar med prisar under marknadsprisar. Opposisjonen på Stortinget godtok ikkje dette og i 2005 nedsette regjeringa ei ekspertgruppe som skulle evaluere ein eventuell kraftmarknad.⁹⁶ I juni 2005 kom ekspertgruppa sin rapport. Denne slo fast at det ikkje var anbefalt med ein eigen industrikraftmarknad. I rapporten vart det hevda at det var ei rekkje problem knytt til eit slikt prosjekt og at det var lite gjennomførbart. Bondevik II- regjeringa stolte på ekspertgruppa. Det vart ikkje nokon eigen industrikraftmarknad i alle fall ikkje under deira styre.⁹⁷ Saken vart ståande slik fram til den raud-grøne regjeringa overtok i oktober same år.

3.12 Oppsummering

Året 2000 markerte starten på ESA si gransking av det norske konsesjonslovverket. Det var fleire tilhøve som gjorde det sannsynleg at dei tok kontakt med Noreg. Så det var nok ikkje så uventa og plutselig at konsesjonslovverket hamna under lupa. EØS- avtalen garanterte i 1992 at heimfallsretten ikkje skulle verte rørt av regelverket. På dette tidspunktet hadde ikkje EU nokon felles energipolitikk, den kom fyrst seinare. Den nasjonale kraftpolitikken hadde også utvikla seg slik at dei private aktørane stadig hadde fått eit sterkare ynskje om meir kontroll over ressursane. På den andre sida hadde den offentlege eigarskapen fortsatt eit stødig feste. Dersom heimfallet hadde vorte avskaffa hadde private aktørar kunna kjøpt seg opp stort. Dette ville norske styresmakter unngå på det sterkaste. Med høge prisar på straum og kraftmangel var ikkje opinionen fornøgde med den norske kraftmarknaden slik den var dei fyrste fem åra av 2000- talet. Misnøya mot Statkraft hadde vore særleg stor. Industrien og opinionen hadde lagt press mot Bondevik regjeringa om at noko måtte gjerast.

Høgre hadde i 1999 endra standpunkt i forhold til heimfall. Gjennom heile 1900- talet hadde dei støtta dei politiske partia i heimfallsprinsippet, men frå 1999 ville dei gjerne avskaffe

⁹⁵ Angell, S. I (2006b), s. 227.

⁹⁶ Thue, L. & Nilsen, Y. (2006), s. 360.

⁹⁷ Thue, L. & Nilsen, Y. (2006), s. 361.

ordninga. Høgre var med i Bondevik II- regjeringa og måtte såleis forholde seg til det fleirtalet bestemte. Regjeringa signaliserte til ESA at dei ville forsøke å finne ei løysing på ESA sine merknader. Bondevik II slo fast at ein eigen kraftmarknad ikkje kunne gjennomførast. Det norsk folk var ikkje tilfreds med dette. Når det kom til heimfall arbeida regjeringa med ei utgreiing for framtidias heimfallsordning. Den nye heimfallsordninga skulle imøtekomme ESA og vere i tråd med EØS- avtalen. Neste kapittel vil ta sikte på å studere utgreiinga for heimfall.

Kapittel 4: Utgreiinga om heimfall

4.1 Innleiing

Den 30. november 2004 overleverte Olje og energidepartementet(OED) utgreiinga om heimfall, NOU: 2004: 26 *Hjemfall*, til dåverande olje og- energiminister Thorild Widvey.⁹⁸ Utgreiinga var leia av advokat Tore Vestbakke og skulle vurdere framtida for heimfallsordninga. I denne samanheng er det relevant å undersøkje kvifor regjeringa sette ned utvalet.

Ei norsk offentleg utgreiing(NOU) kunne då også vere eit ledd i utforminga av eit regelverk. Rapporten var sprikande då utvalet var delte om kva for ei løysing som ville vere mest tenleg for Noreg. Fleirtalet ville likebehandla alle konsesjonærar medan eit mindretal ville fortsetje å styrke den offentlege eigarskapen mest mogleg lik den opphavlege heimfallsretten. Mandatet hadde vore å utgreia vidareført heimfall og vurdere konsekvensane av avvikling. Utvalet skulle ikkje vurdere modellar med ikkje- heimfall. Elles skilte dei to retningane seg i forhold til innhald, implementeringsmåte og konsesjonsperioden si lengde. I dette kapittelet skal vi forsøkje å studere hovudmodellane som utvalet kom opp med.

Utgreiinga var heilt klart eit vesentleg steg i prosessen sjølv om den ikkje resulterte i noko løysing. Den offentlege utgreiinga representerte ein fase i heimfallssaka der den framtidige heimfallsordninga vart grundig vurdert. Rapporten vart likevel aldri handsama politisk.⁹⁹ Av den grunn kan vere særleg relevant å studere reaksjonane utanfrå. Vi skal studere aviser i årsskiftet 2004 til 2005 og undersøkje synspunkta om heimfallsutgreiinga.

Problemstillingane for dette kapittelet vil vere: Kva var bakgrunnen for utgreiinga? Korleis argumenterte utvalet og kva gjekk modellane ut på? Korleis reagerte offentlegheita?

4.2 Bakgrunnen for utgreiinga

Kvifor vart det nedsett eit utval? ESA meldte i 2001 at heimfallsordninga kunne vera i strid med EØS- avtalen. Bondevik II- regjeringa svarte at forvaltninga av naturressursane fall utanfor avtalen. Likevel valde regjeringa å utarbeide ei utgreiing om heimfallsordninga. For å finne ut om det var dette åleine som var bakgrunnen for rapporten må vi undersøkje utgreiinga nærare.

⁹⁸ NOU: 2004: 26, s. 1.

⁹⁹ Angell, S. I.(2017), s. 1.

Grunnpremissen for den framtidige heimfallsordninga var at den nasjonale eigarskapen til vasskrafta skulle vidareførast. I utgreiinga vart det vist til fleire utfordringar ved den eksisterande ordninga. I utgreiinga vart dei ulike rammevilkåra for offentlege og private aktørar trekt fram, då det kunne føre til unødvendig ressursbruk. Det vart også lagt til grunn at det eksisterande lovverket kunne hindre utviklinga av ein effektiv konkurranse og effektive eigar og selskapsstrukturar i kraftsektoren.¹⁰⁰ I det førre kapittelet vart det også vist til at dei fem fyrste åra av 2000- talet bar preg av uro i kraftmarknaden. Både høge prisar på straum og kraftmangel hadde gjort opinionen misnøgde med dei gjeldande tilhøva i kraftsektoren. Høgre sitt skifte i standpunktet om heimfall, var også med på å prege den politiske debatten om heimfallet. At rapporten trakk fram det eksisterande lovverket som eit hinder for konkurranse i kraftsektoren var difor ikkje så underleg.

Det andre punktet i utgreiinga var, som nemnt innleiingsvis, ESA si gransking av konsesjonslovverket. Det vart også her framheva at dei ulike aktørane i kraftmarknaden hadde ulike vilkår for konsesjon og at dette vart kritisert av overvakingsorganet. I kapittel tre vart det vist til breva frå ESA som la press på Noreg om å harmonisere konsesjonslovverket for å komme overeins med EØS- avtalen. Bondevik II- regjeringa la så til grunn at dei ville forsøkje å imøtekomme ESA. Føremålet med utgreiinga var å etablere konsesjonsreglar som likebehandla aktørane i kraftbransjen.¹⁰¹ Resultatet av denne likebehandlinga skulle vere ei endring av lovverket. Noreg signaliserte sitt synspunkt overfor ESA som vidare venta på at utgreiinga ville bli behandla politisk. Forholdet mellom Noreg og ESA bar på dette tidspunktet preg av ei oppfatning om at det ville ordne seg for begge partar.

Ein skulle kanskje tru at kritikken frå ESA var det som pressa mest på i høve prosessen med utgreiinga for heimfall. Det var det ikkje ifølgje utgreiinga. Rammevilkåra for eigarskapen til offentlege og private aktørar var det første punktet som vart trekt fram. Regjeringa viste med rapporten at det var dei nasjonale tilhøva i kraftsektoren som var den mest avgjerande faktoren for arbeidet med utgreiinga. ESA sin kritikk kom i andre rekkje. Det er relevant å påpeike at når Noreg sine internasjonale forpliktingar vart diskutert i utvalet vart det leigd inn ein representant frå Utanriksdepartementet(UD) som bistand til utvalet. Det var dei nasjonale tilhøva som var dominerande i utgreiinga, likevel vart det vist til at rapporten har føreteke EØS- rettslege vurderingar. Det vart uttalt at dette vart gjort for å gjere regelverket «robust» i forhold til avgjerdsla om fri etableringsrett og kapitalbevegelsar. Med dette viste rapporten at

¹⁰⁰ NOU: 2004: 26, s. 25.

¹⁰¹ NOU: 2004: 26, s. 25.

ESA sin kritikk måtte takast på alvor. Førsteamanuensis Olav Kolstad ved Universitetet i Oslo føretok nokre vurderingar i forhold til EØS i rapporten sitt vedlegg.

Arbeidet med å endre konsesjonslovverket var ikkje noko nytt. Med bakgrunn i både nasjonal energipolitikk og relasjonen til EØS- avtalen, sette regjeringa allereie i 2001 ned ei interdepartemental arbeidsgruppe.¹⁰² Utgreiinga frå 2004 refererte såleis til 2001- utgreiinga. Føremålet med utgreiinga frå 2001 var å vurdere heimfallsinstituttet sine verknader på ressursbruken og konkurransen i kraftsektoren.¹⁰³ Den langsiktige nasjonale handlefridomen var også sentral. Resultatet av utgreiinga munna ut i eit lovforslag. Dette gjekk ut på at alle framtidige ervervarar av rettigheter som var konsesjonspliktige skulle likebehandlast.¹⁰⁴ Konsesjonstida vart sett til 75 år. Lovforslaget vart sendt ut på høyring, men møtte motstand. Det var ikkje innhaldet som var det store problemet, men arbeidet i forkant vart sterkt kritisert. Kritikken gjekk på at arbeidet ikkje var utarbeida grundig nok. Det vart etterlyst eit breiare utval som kunne ivareta dei ulike interessegruppene. Den massive motstanden gjorde at regjeringa såg seg nøyde til å nedsette utvalet for utgreiinga om heimfall. Utgreiinga for heimfall bygde altså på det føregåande arbeidet som vart gjort i den interdepartementale arbeidsgruppa.

4.3 Utvalet

Utvalet var spesielt utpeikte av regjeringa og hadde eit mandat. Oppgåva deira var omfattande og mangfaldig. Hovudsakleg skulle dei utgreie ei vidareført heimfallsordning. Det sentrale var korleis denne skulle vurderast og utformast. Utgreiinga sa dette om utvalet: «Utvalget skal belyse ulike sider knyttet til gjeldende regelverk for konsesjonsvarighet og vilkår om hjemfall, herunder virkningene av varigheten på konsesjonene for den nasjonale styring og kontroll med vannkraftressursene.»¹⁰⁵ I arbeidet skulle utvalet vurdere behovet for å endre dåverande regelverk med tanke på framtida til heimfallsordninga. Forholdet til det rettslege rammeverket, blant anna EØS- avtalen var også dokumentert.

Heimfallsutvalet var sett saman av folk som kunne ivareta interessene til både private og offentlege kraftverkseigarar. Det var representantar frå staten, kommunesektoren, kraftbransjen og arbeidstakersida.¹⁰⁶ I samansetjinga som bestod av 12 personar var nesten

¹⁰² NOU: 2004: 26, s. 23.

¹⁰³ NOU: 2004: 26, s. 25.

¹⁰⁴ NOU: 2004: 26, s. 25.

¹⁰⁵ NOU: 2004: 26, s. 23.

¹⁰⁶ NOU: 2004: 26, s. 11.

halvparten advokatar. Andre bidragsytarar var representantar frå dei mest aktuelle departementa i denne samanheng, Olje- og energidepartementet, Finansdepartementet og Moderniseringsdepartementet. Utvalet talde mellom anna også tre økonomar og representantar for kraftkommunar og fylker. I utvalet fann ein fagkompetanse, bransjeinteresser og offentlege eigarar. Det vart uttalt i rapporten at samansetninga ga utvalet den naudsynte breidda i å utforme dei framtidige heimfallsreglane.¹⁰⁷ Den såkalla breidda kan likevel diskuteras, då komiteen var heller smal med stort sett advokatar og økonomar. På den andre sida vart det arrangert ein høyringsdag for interessegrupper som ikkje var representert i utvalet. På denne måten kunne personar utanfrå gi si meining til arbeidet med utgreiinga.

Det vart uttalt i utgreiinga at samansetjinga av utvalet skulle ivareta interessene til offentlege og private kraftverkseigarar, kraftverkskommunar, fylkeskommunar med utbygging av kraftverk og dei tilsette i kraftverka.¹⁰⁸ Både kommunar, fylkeskommunar, private og offentlege kraftverkseigarar var representerte i utvalet. Dei nemnde eigarane av kraft var difor i høgste grad ivaretekne. Det var ikkje var nokon direkte representant frå Hydro. Dette var den største private eigaren. Hydro ville ha særleg interesse i å fremje ei ny heimfallsordning. Ei styrking av dei private sine eigarrettigheter ville vore særst gunstig for selskapet. Større rettigheter for dei private eigarane ville på eit anna sett vore negativt for Statkraft som sat på vel 40 prosent av eigarrettighetene til kraftverka. For desse selskapa stod det ein del på spel i forhold til kva ordning som vart utforma. Å seie at Hydro stod heilt utanfor utvalet vil riktig nok ikkje medføre riktighet då medlem av utvalet, Kristine Ryssdal var juridisk rådgjevar hjå Hydro på dette tidspunktet. Selskapet var indirekte representert.

Utvalet vurderte fleire modellar for framtidens heimfall. Felles for alle var premissen om at den nasjonale eigarskapen skulle halde fram. Hovudsakleg var det tre modellar som vart sett som aktuelle; partielt heimfall, tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjær og transaksjonsmodellen.¹⁰⁹ I desse ulike formene var det vesentlege spørsmålet kva som skulle heimfalle. Dette varierte mellom modellane og skal studerast nærare. Utvalet sitt fleirtal ville likebehandle alle konsesjonærar. Fleirtalet delte seg likevel i to fløyer då det var forskjellige synspunkt på innhaldet i konsesjonæren sine rettigheter. Vi skal starte med den fyrste modellen, partielt heimfall.

¹⁰⁷ NOU: 2004: 26, s. 23.

¹⁰⁸ NOU: 2004: 26, s. 23.

¹⁰⁹ NOU: 2004: 26, s. 88.

4.4 Partielt heimfall

Representantane som utgjorde fleirtalet Martinsen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgård og Vestbakke gjekk inn for eit partielt heimfall.¹¹⁰ Denne gruppa bestod nesten utelukkande av advokatar, Storødegård representerte imidlertid kraftfylka, sjefsøkonom Sørgård hørde også til denne fløyen. Advokatane var enten frittståande eller så stilte dei på vegne av ulike interesseorganisasjonar for energibransjen. Kunne det vere at denne samansetjinga hadde noko å seie for deira felles synspunkt om eit partielt heimfall? For å undersøkje dette nærare må vi forsøkje å forstå modellen.

Forslaget om eit partielt heimfall gjekk ut på at konsesjonæren fekk behalde ein del av vassfalla og kraftverket med tilhøyrande anlegg. Det resterande skulle gå vederlagsfritt tilbake til staten ved konsesjonstida sitt utløp.¹¹¹ Meir presist betydde dette at 2/3 av fall og kraftanlegg heimfall til staten medan 1/3 vart verande hjå konsesjonæren. Målet med ei slik form var å ivareta nasjonal ressurskontroll. På den andre sida fekk konsesjonæren ei moglegheit for vidare drift etter konsesjonstidas utløp. Dette var ikkje mogleg med det opphævelege heimfallet. Eit partielt heimfall opna opp for eigarrettigheter også for private aktørar. Korleis stilte dette seg i forhold til fleirtalet sine eigeninteresser?

Dei fleste advokatane i utvalet støtta opp om eit partielt heimfall. Desse var opptekne av å garantere rettighetene til alle, både private og offentlege. Advokatane Martinsen og Ryssdal representerte energibedriftene og prosessindustrien sine landsorganisasjonar. Føremålet til energibedriftene sin landsorganisasjon var å stå fram som ein interesseforeining for kraftbransjen. Prosessindustrien sin landsorganisasjon var på si side ein arbeidsgivarorganisasjon. Begge låg innunder Næringslivets Hovedorganisasjon(NHO).¹¹² Dette var og er Noreg si største interesseorganisasjon for bedrifter. Medlemsbedriftene i NHO var og er privateigde. Med energibedriftene og prosessindustrien sine landsorganisasjonar med vart altså dei private sine interesser fremja i dette forslaget om ei ny heimfallsordning. Storødegård representerte dei samarbeidande kraftfylka, dette var ei interesseforeining for fylka med store kraftressursar. Dermed var også dei offentlege interessene representert. Både dei private og dei offentlege interessene vart altså ivaretekne gjennom ein partiell heimfallsmodell. Likevel var det to representantar for dei private og

¹¹⁰ NOU: 2004: 26, s. 112.

¹¹¹ NOU: 2004: 26, s. 91.

¹¹² Næringslivets Hovedorganisasjon: Tilgjengeleg på:
[https://snl.no/N%C3%A6ringslivets Hovedorganisasjon\(lasta](https://snl.no/N%C3%A6ringslivets_Hovedorganisasjon(lasta) ned 5. mai 2017)

berre ein for dei offentlege. Dei private sine interesser kom difor godt til syne i denne modellen kontra det tradisjonelle heimfallet. Utvalet sine preferansar kom altså klart fram i høve kva modell som vart valt.

Ved heimfallstidspunktet skulle altså konsesjonæren sitte att med ein del av fall og anlegg. Både konsesjonæren og staten behaldt sine egne andelar(etter ulik storleik) av kraftproduksjonen ved heimfallstidspunktet. Begge skulle i fellesskap vurdere vidare drift av anlegget. Dersom særlege omsyn tilsa det kunne staten løyse inn konsesjonæren sin del av anlegga.¹¹³ Det skulle likevel mykje til for at dette skulle skje. Ti år før konsesjonstida sitt utløp var det fastsatt ei avklaring om eit eventuelt anlegg skulle drivast vidare.¹¹⁴ Dette sikra konsesjonæren slik at det kunne vurderast kva som skulle gjerast i framtida.

Den nasjonale råderetten over vasskrafta vart ivareteken gjennom eit partielt heimfall. Staten skulle kunna vurdere den vidare drifta av eit kraftverk. At staten kunne bestemme den vidare drifta var ein klar fordel, men kva med konsesjonæren? I eit partielt heimfall kom både offentlege og private eigarar gunstig ut, då begge partar satt att med ein del etter heimfall. Til forskjell frå eit tradisjonelt heimfall måtte den vidare drifta også drøftast med konsesjonæren. Dette var ikkje tilfelle ved den opphavlege ordninga. I motsetnad til dåverande heimfallsordning ville den partielle modellen føre til at statens inntekter vart redusert med andelen som konsesjonæren sat att med etter heimfallet. Dette ville ikkje vere gunstig for staten.

Omsynet til effektiv ressursbruk og konkurranse hang nært saman med om det var like vilkår for alle aktørar i kraftbransjen.¹¹⁵ Korleis ville dette så passe inn med ein partiell modell? Rapporten framheva at med alle aktørar meinte ein både eksisterande og potensielle eigarar. Modellen viste til at både offentlege og private aktørar vart ivaretekne ved at begge leirar vart sittande att med eigarskap i kraftverk ved enda konsesjonstid. Likevel er andelen ulik. I eit partielt heimfall skulle 2/3 av fall og kraftanlegg heimfalle, medan 1/3 skulle verte verande hjå konsesjonæren. Utgreiinga uttrykte at denne ordninga ikkje bydde på nokon problem i forhold til EØS- avtalen. Det var tydeleg at utvalet hadde forsøkt å finne ei løysing som både Noreg kunne leve med og som ESA kunne vere nøgde med. Modellen ga meir fordel til

¹¹³ NOU: 2004: 26, s. 92.

¹¹⁴ NOU: 2004: 26, s. 92.

¹¹⁵ NOU: 2004: 26, s. 92.

private konsesjonærar enn i den opphavlege heimfallsordninga. Det var likevel ein større del som heimfall til staten enn konsesjonæren sat att med.

4.5 Tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjer

Eit tradisjonelt heimfall ville seie eit system som var tilsvarande likt det heimfallsinstituttet som har vore gjeldande. I eit tradisjonelt heimfall ville staten få full råderett over utnyttinga av ressursane.¹¹⁶ Sidan dette omfatta heile kraftanlegget var det denne modellen som ville gi staten dei høgste inntektene. Det var dette systemet som ESA kritiserte. Rapporten uttrykte at heimfallsordninga i seg sjølv ikkje var noko hinder for EØS- avtalen, men at regelverket burde ha vore utforma på ein betre måte. Tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjer bygde på eit tradisjonelt heimfall, men hadde eit tillegg. Definisjonen av eit tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjer følgjer nedanfor.

Kva innebar så denne modellen? I korte trekk var det eit tradisjonelt heimfall til staten medan konsesjonæren skulle få eit etteroppgjer som kompensasjon.¹¹⁷ Vi skal studere også dette forslaget nærare, men fyrst lyt vi identifisere samansetjinga av denne delen av fleirtalet i utvalet.

Representantane i dette fleirtalet var Steinar Hauge, Per Håkon Høisveen og Frode Karlsen. Desse var avdelingsdirektørar i høvesvis kvart sitt departement. Hauge for Moderniseringsdepartementet, Høisveen for Olje- og energidepartementet og Karlsen for Finansdepartementet. Departementa er sett som hovudeiningane i staten sin sentrale administrasjon. Korleis kom så desse haldningane til uttrykk gjennom eit tradisjonelt heimfall med etteroppgjer i form av kompensasjon?

Desse representantane meinte at kompensasjonen burde vore på 20 prosent av heimfallsobjektet. Staten skulle sjølv vurdere om dette skulle betalast som økonomisk kompensasjon eller om konsesjonæren skulle få ein eigardel. Modellen var altså ganske så lik tradisjonelt heimfall, men konsesjonæren fekk ein kompensasjon. Den nasjonale råderetten over vasskraftressursane måtte vere det berande omsynet så som i den partielle heimfallsmodellen.¹¹⁸ Kompensasjonen måtte ikkje vere til hinder for dette prinsippet. Sjølv om det var opp til staten å vurdere om kompensasjonen skulle kome som eigardel eller økonomisk vinst, vart det lagt til grunn at det ikkje var å anbefale nokon del. Ein del ville seie

¹¹⁶ NOU: 2004: 26, s. 89.

¹¹⁷ NOU: 2004: 26, s. 109.

¹¹⁸ NOU: 2004: 26, s. 91.

at konsesjonæren fekk eigarrettigheter, det ville ikkje vore gunstig for staten. Argumentet om etteroppgjær i form av økonomisk vinst viste derfor at Hauge, Høisveen og Karlsen ville vidareføre det statlege eigarskapet.

Dersom det likevel vart avtalt kompensasjon som eigardel ville denne gått til staten for så å gå tilbake til konsesjonæren. Etter ein slik modell ville staten stå fritt til å vurdere vidare bruk av kraftanlegget vere seg vanleg drift, nedlegging eller om utnyttinga av ressursane skulle endrast.¹¹⁹ Ved ei nedlegging var det ikkje aktuelt med nokon økonomisk kompensasjon i form av etteroppgjær. Ved ei vesentleg endring stod konsesjonæren fritt til å avgjere om etteroppgjæret skulle vere som økonomisk kompensasjon eller eigardel.¹²⁰ I denne modellen skulle konsesjonæren få vite om etteroppgjæret skulle kome iform av ein eigardel ti år før heimfallstidspunktet for å kunne planleggje framtidige investeringar. Generelt sett verka det som rettighetene til stat og konsesjonær var noko uklart etter denne modellen då det var fleire forhold som kom an på korleis kompensasjonen ville bli.

I forhold til eit tradisjonelt heimfall ville dei offentlege inntektene reduserast som følgje av størrelsen på kompensasjonen. Fleirtalet som støtta opp om tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjær, hevda at ordninga ikkje ville by på problem i forhold til EØS- avtalen. Det var likevel ein føresetnad her. Denne innebar at det måtte vere samsvar mellom kompensasjon og verdiauke.¹²¹ Det ville altså liggje ein liten moglegheit for at EØS-avtalen ville kunne gripe inn i denne modellen.

Begge fløyane av fleirtalet sine representantar gjekk inn for løysingar som innebar at konsesjonæren har hatt ein rett til ein del i det heimfalle anlegget eller ein del av det heimfalle sin marknadsverdi. Dei var einige i at staten burde sitte att med størst eigardel, men var ueinige i kor mykje konsesjonæren burde få. Begge modellane jamstilte både dåverande og framtidige eigarar i forhold til at begge partar sat att med noko etter heimfallstidspunktet. Fleirtalet delte seg likevel når det kom til innhaldet i konsesjonæren og staten sine rettigheter. Dei to modellane kunne implementerast ved at vilkåret om heimfall vart pålagt direkte ved lovvedtak.¹²² Vi skal sjå nærare på den tredje modellen som var mindretalet i utvalet sitt syn om framtida sitt heimfall.

¹¹⁹ NOU: 2004: 26, s. 90.

¹²⁰ NOU: 2004: 26, s. 90.

¹²¹ NOU: 2004: 26, s. 91.

¹²² NOU: 2004: 26, s. 95.

4.6 Transaksjonsmodellen

Mindretalet som bestod av Caroline Lund, Hans Olav Felix og Brit S. Nordlund, skilte seg ut med eit anna syn på heimfall enn fleirtalet. Medan fleirtalet hadde fokusert på innhaldet av eit framtidig heimfall, hadde mindretalet hovudsakleg fokusert på korleis nye konsesjonsreglar skulle implementerast.¹²³ Dei nye konsesjonsreglane skulle løysast ut ved bestemte transaksjonar. Det var konsesjonsplikta som skulle innføre vilkåret om heimfall i denne modellen.¹²⁴ Transaksjonane måtte ha tilknytning til vassfall eller til rettssubjekt som har konsesjonspliktige vassfallrettigheter. Ei overdraging av eit vassfall ville altså utløyse konsesjonsplikt og innføring av heimfallsvilkåret.¹²⁵

Vi skal studere samansetjinga av mindretalet i utvalet. Lund var advokat og representerte Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar(LVK), medan Nordlund som vararepresentant for fylkesordføraren tok vare på interessene til Kommunenes Sentralforbund(KS). Tredjemann i dette fellesskapet var elektrikar Felix, forbundsleiar i EL&IT forbundet. Av dette samarbeidet kom det klart fram at det var interessene til kommunane som var i fokus. Kommunane og staten var begge offentlege aktørar, men hadde ulike interesser. Kommunane hadde regionale selskap som dei ikkje ville sleppe Statkraft inn i. Haldepunktet til mindretalet var difor å ivareta dei kommunale interessene. Denne modellen for heimfall ville gje kommunane større handlingsrom. I masteroppgåva til Marit Finnland Trøite vart det også hevda at LVK og KS hadde vore drivkrafta bak mandatet.¹²⁶

Lund, Felix og Nordlund meinte at måten modellen vart framstilt på i kapittelet som omhandla framtida sitt heimfall var vanskeleg formulert. Grunnen til dette hadde kanskje med at fleirtalet stilte seg langt frå denne modellen. For å få eit betre grep om kva transaksjonsmodellen handlar om må ein gå grundig til verks og sjå den i lys av dei føregåande heimfallsmodellane. Ein enklare måte å forstå transaksjonsmodellen, kan vere å seie at heimfall til staten først skjedde for offentlege eigarar med evigvarande konsesjonar gjennom fastsette transaksjonar.¹²⁷ Ved denne modellen skjedde også eit tradisjonelt heimfall, men regelen om heimfall vart først gjeldande når offentlege eigarar selde ein eigardel eller andre transaksjonar vart føretekte. Utan transaksjonar ville dei uavgrensa

¹²³ NOU: 2004: 26, s. 109.

¹²⁴ NOU: 2004: 26, s. 97.

¹²⁵ NOU: 2004: 26, s. 97.

¹²⁶ Trøite, M.(2014), s. 53.

¹²⁷ NOU: 2004: 26, s. 19.

konsesjonane fortsette. Så lenge eigarskapen vart oppretthaldt slik den var, vart ikkje heimfall gjeldande.

Det vart lagt til grunn av mindretalet at transaksjonsmodellen ivaretok omsynet til offentleg styring og dagens offentlege eigarar. Med dette synet kom interessene til mindretalet tydeleg fram. Den offentlege styringa og dagens offentlege eigarar var i stor grad retta mot kommunane. Fleirtalet på side hevda derimot at transaksjonsalternativet skapte utfordringar når det kom til EØS- regelverket. Med ein transaksjonsmodell kunne dåverande offentlege eigarar behalde sine konsesjonar, inntil det vart bestemt transaksjonar. Fyrst då ville det utløyse vilkåret om heimfall. Ei slikt forslag ville vere fordelsaktig for dei offentlege og dåverande eigarane. Som eit andre alternativ ville mindretalet gå inn for ein modell kalla rettighetsmodellen. I denne modellen vart like konsesjonsreglar med heimfall gjort gjeldande frå lovtidspunktet.¹²⁸ For dei offentlege eigarane som vart fråtekne sine konsesjonar på lovtidspunktet, vart dei likevel tilgodesett med ein del i det heimfalle anlegget.

4.7 Kor lenge skulle konsesjonsperioden vare i framtida?

Vi har sett at utvalet delte seg mellom tre hovudmodellar for heimfall. Dei greidde ikkje å bli einige om eitt forslag, sjølv om fleirtalet meinte den partielle modellen var den mest høvelege. Innhald og implementering var to fokusområder, men kva med lengda på konsesjonsperioden? Greidde utvalet å verte einige på dette punktet? Det gjorde dei absolutt ikkje. Fleirtalet la til grunn at dei ville strekke konsesjonen nokre år ytterlegare. Etter deira syn var det betre om konsesjonsperioden vart satt til 75 år.¹²⁹ Dette vil verke enda meir styrkande for alle eigarar. Den dåverande tidsavgrensa konsesjonen var på 60 år. Mindretalet meinte på si side at konsesjonsperioden på 60 år burde vidareførast då det ville vere tilstrekkeleg. Fleirtalet hevda utvidinga ville styrkje effektiviteten i kraftbransjen, medan mindretalet meinte ein skulle vere forsiktig med å leggje langsiktige planar med tanke på framtidige generasjonar.¹³⁰ Argumentet om omsynet til framtidige generasjonar gjekk på at ein i framtida skulle kunne vere med og avgjere forvaltninga av naturressursane. På generell basis vart det uttalt at konsesjonstida si lengde ville avhenge av kva heimfallsmodell som vart lagt til grunn. Når modellane var så ulike ville det naturlegvis spele inn kor lang konsesjonstida skulle vere.

¹²⁸ NOU: 2004: 26, s. 18.

¹²⁹ NOU: 2004: 26, s. 19.

¹³⁰ NOU: 2004: 26, s. 19.

4.8 EØS- rettslege vurderingar

I vedlegget til heimfallsutgreiinga var dei EØS- rettslege vurderingane i forhold til heimfallsordninga føretakne. Sjølv om EØS- reglane fortløpande vart argumentert for i sjølve rapporten vart dei mykje grundigare gjennomgått i vedlegget. Den som foretok ei gjennomgang av EØS- relevante spørsmål, var førsteamanuensis dr. juris Olav Kolstad. Det vert ikkje noko djuptgåande gjennomgang av Kolstad sine rettslege vurderingar her, då desse berre er omtalt i vedlegget til rapporten. Dette seier noko om at EØS- spørsmåla ikkje var det viktigaste i utgreiinga. Likevel er det viktig å referere resultatane han kom opp med då dei høyrer til rapporten. Dei tre ulike modellane vart gjennomgått i høve artikkane 31 og 40 om kapital og etablering i EØS- regelverket. Det berande prinsippet for EØS- avtalen har heile tida vore å likebehandle alle aktørar. Etter Kolstad sine vurderingar ville ikkje ordninga med eit partielt heimfall innebere noko forskjellsbehandling, då dette forslaget likebehandla alle konsesjonærar. Det partielle forslaget var difor i tråd med EØS- regelverket. Heller ikkje den tradisjonelle heimfallsmodellen med etteroppgjær i form av kompensasjon ville kome i strid med EØS- avtalen. Kolstad refererte til at denne modellen ikkje innebar noko ulempe eller hindring for aktørar som ville investere i Noreg.¹³¹ Transaksjonsalternativet kunne by på visse problem om ein tolka Kolstad rett. For at alternativet skulle vere EØS- venleg måtte vilkåret om heimfall ha vorte uavhengig av transaksjonar. Dette forslaget var altså ikkje i tråd med EØS- regelverket hevda Kolstad.

4.9 Medieomtalen av heimfallsutgreiinga

Som nemnt vart heimfallsutgreiinga avlevert til regjeringa 30. april 2004. I tida etterpå vart rapporten hyppig omtalt i media. Overskrifter som *Hjemfall, bortfall, forfall og knefall?*¹³² ga uttrykk om at rapporten var gjenstand for debatt i avisene. Heimfallsordninga vart oftast omtalt i tida fram mot høyringsfristen i mars 2005. Denne perioden er difor mest interessant i dette kapitlet. Vi skal studere fleire avisinnlegg for å sjå kva synspunkt som kom fram om innhaldet av utgreiinga. Avisene som nemnde rapporten hyppigast var *Klassekampen*, *Aftenposten* og *Stavanger Aftenblad*. Alle var nokså ulike då dei retta seg mot forskjellige målgrupper. I dette kapitlet er det likevel ikkje avisene sin ulikheit som er det sentrale, det vesentlege er heller kven som ytra seg og kva som vart ytra om heimfallsutgreiinga. Både

¹³¹ NOU: 2004: 26, s. 241.

¹³² *Stavanger Aftenblad* 3. desember 2004

utforminga og vinklinga av avisartiklane sa noko om haldningane og føringane til den som skreiv.

Klassekampen var tidleg ute med å omtale heimfallsutgreiinga. Allereie dagen etter publiseringa av rapporten kom det ein artikkel kalla *Kraftkampen slippes løs*.¹³³ Frode Rønning intervjuar tidlegare industriminister og AP-tilhengjar Finn Lied. Det vart også vist til utvalet sine medlemmar Lund og Vestbakke. Desse hadde ikkje journalisten vore i direkte kontakt med då det berre vart vist til utvalet si pressekonferanse. Lied var ein såkalla kraftkamerat. Kraftkameratar viste til ei uformell gruppe/nettverk som vart etablert i tida rundt utgreiinga om heimfall i 2004. Lied var med i denne gruppa, i tillegg til ein del andre politikarar. Lars Thue var ein slags fagekspert. Gruppa skreiv mellom anna kronikkar, og tok del i samfunnsordskiftet i ulike samanhengar.

I dette intervjuet vart det argumentert for kva som ville skje dersom eit partielt heimfall ville inntreffe. Lied poengterte at slike reglar ville føre til eit salspress på kommunane. Med den nye innføringa ville utanlandske kraftselskap kunna kjøpa opp frå kommunane. Lied meinte desse nye reglane ville ha rokka ved dei nasjonale verdiane i samfunnet. Vasskrafta har vore den viktigaste ressursen det norske samfunnet har hatt. Ei endring av konsesjonslovverket ville ha skapt store problem for den nasjonale økonomien.

Det vart også framheva i artikkelen at dei økonomiske konsekvensane ikkje var godt nok vurderte. Lied framheva faresignala ved eit partielt heimfall. Medlem av utvalet, Karoline Lund, hadde same haldepunkt som Lied. Lund hørde til mindretalet i utvalet og hevda at regjeringa ynskte endring av heimfallet grunna omsetnad av kraftverk. Til liks med Lied var hennar tankegang at dette ville leggje press på kommunane. Ho la også til at forslaget til utvalet sitt fleirtal ikkje var på grunn av ESA, men det generelle omsynet til kraftmarknaden. Innfallsvinkelen i denne artikkelen var konsekvensane det ville få dersom private også skulle få eigarrettigheter etter enda konsesjonstid. Med innlegg frå Lied og Lund framheva forfattaren av artikkelen kor viktig det var å bevare den offentlege eigarskapen. Med omsynet til den nasjonale økonomien viste også argumentet til Lied eit prinsipp ved venstresida sin politikk, den overordna statlege styringa med økonomien i samfunnet. Lied ga uttrykk for ein negativ innfallsvinkel til eit partielt heimfall.

¹³³ *Klassekampen* 1. desember 2004.

Berre to dagar seinare kom *Klassekampen* og Frode Rønning med ein ny artikkel om heimfallet, *Arvesølv og skatteletter*.¹³⁴ Denne gongen utan referansar til personar frå verken utval eller kraftpolitikken. Her vart utgreiinga ytterlegare presentert gjennom ein kommentarartikkel. Rønning framheva at mange aviser(utan å vise til nokon) framstilte utgreiinga på ein feilaktig måte. Fleire hadde vist til at staten overtok alle kraftverk om 75 år. Dette kunne gi eit snevert bilete av dei faktiske konsekvensane ved eit partielt heimfall. Rønning uttrykte at det ein burde tenkje på var kva som kunne skje i mellomtida, då 75 år var ganske lang tid.¹³⁵ Med den nye lova ville dei om lag 40 prosent av kommunale og fylkeskommunale kraftverk gå tilbake til staten etter enda konsesjonstid. Med trong kommuneøkonomi kunne dette få mange kommunar til å selje unna kraftverk. Det er klart at det ville ha vore gunstigare å selje unna eit heilt kraftverk enn å sitte igjen med ein tredjedel.¹³⁶ Då både private og offentlege aktørar ville vere jamstilte etter den nye lova opna det opp for at også utanlandske kunne kjøpe seg opp.

Det var sentralt å setje søkjelyset mot konsekvensane av eit partielt heimfall. Utvalet hadde enda opp med tre ulike modellar der det partielle forslaget var det fleirtalet stemde for. Siste ord i saken var ikkje sagt og det vert noko feilaktig og berre vise til det eine forslaget. Det vart uttalt at vasskrafta ikkje berre var Noreg, men også Europa si beste energikjelde. Dersom det nye forslaget om endring av heimfallet ville skje kunne Noreg miste mykje av den offentlege kontrollen med vasskrafta. Utvalet viste til at forslaget «opna for nye eigarar som kunne tilføre kraftnæringa ny kapital og kompetanse».¹³⁷ Rønning framheva at partia Høgre og Framstegspartiet hadde mast i fleire år om å få selje kraftverk. No kunne desse partia sine ynskje gå i oppfylling.

Aftenposten publiserte ein kronikk skriven av professor Hans Faanes, rådgivande ingeniør Erik Fleischer og sivilingeniør Kjell Køber.¹³⁸ Utgangspunktet for kronikken var om Noreg burde selje vasskrafta si. Kronikken peika på at dei private eigarane ville verte dei store vinnarane dersom den partielle modellen vil bli gjeldande. Dei private konsesjonærane ville få ei naturleg forlenging av konsesjonane medan dei offentlege aktørane ville verte fråtekne

¹³⁴ *Klassekampen* 3. desember 2004.

¹³⁵ *Klassekampen* 3. desember 2004.

¹³⁶ *Klassekampen* 3. desember 2004.

¹³⁷ *Klassekampen* 3. desember 2004.

¹³⁸ *Aftenposten* 11. desember 2004.

dei evigvarande konsesjonane.¹³⁹ Det vart hevda at fleirtalet av utvalet i utgreiinga om heimfall håpte på eit slik utfall for heimfallet.

Til forskjell frå dei andre artiklane som er omtalt ovanfor sa kronikken noko om den vidare framdrifta etter at rapporten var avlevert. Det vart vist til mindretalet sitt ynskje om at saka ikkje skulle behandlast i Stortinget før vidare forhandling med ESA. Rapporten om heimfallet skulle fyrst ut på høyring. Deretter hadde regjeringa eit ynskje om å fremje ei lovending for Stortinget. Målet var at Stortinget kunne avgjere denne innan Stortingsvalet i 2005. Det vart også stilt spørsmål ved kvifor fleirtalet av utvalet valte ei slik løysing som det partielle heimfallet. Forfattarane av kronikken hevda det var fordi ein skulle imøtekomme ESA sitt krav om eit eigarnøytralt heimfall.¹⁴⁰

I slutten av desember tok ein kronikk i *Aftenposten* opp samansetjinga av utvalet i heimfallsutgreiinga.¹⁴¹ Sivilingeniør Kjell Køber skreiv ein kronikk der og hevda at det burde ha vore fagfolk innan energi med i utvalet, ikkje berre juristar og økonomar. Det vart også lagt til grunn at det norske folk burde vore med i utvalet då særinteressene til representantane i utvalet var markante. At det norske folk ikkje var representert var eit særleg problem hevda Køber. Innstillinga bar preg av eit økonomisk fokus på kommunar og stat.¹⁴² Den økonomiske ramma var ikkje ubetydeleg. Køber var einig i mindretalet sine vurderingar og framheva at fleirtalet sitt forslag var eit resultat av den uheldige samansetjinga av utvalet.

Kronikken «Tvilsumt knefall for ESA» vart publisert i *Aftenposten* 20. januar 2005.¹⁴³ Denne var sendt inn av Hans Olav Felix. Felix var som kjent medlem av utvalet og synspunkta hans bar følgjeleg preg av dette. Felix hørde til mindretalet av utvalet og ville styrkje den offentlege eigarskapen. Desse interessene kom klart fram i kronikken. Han protesterte på fleirtalet sitt forslag då dette ville vere å gi avkall på handlingsrommet som staten i mange år har hatt. Felix meinte at regjeringa burde ha kontakta ESA slik at det nasjonale handlingsrommet kunne vorte avklart. Etter hans synspunkt kunne det tolkast som om regjeringa ikkje hadde gjort nok.

Medan det ofte var fleirtalsforslaget om eit partielt heimfall som vart omtalt i media, var det likevel nokre som antyda at mindretalet si løysing var fornuftig, deriblant Marit Arnstad. Dei

¹³⁹ *Aftenposten* 11. desember 2004.

¹⁴⁰ *Aftenposten* 11. desember 2004.

¹⁴¹ *Aftenposten* 30. desember 2004.

¹⁴² *Aftenposten* 30. desember 2004.

¹⁴³ *Aftenposten* 20. januar 2005.

offentlege interessene var det sentrale i transaksjonsmodellen. Dåverande parlamentarisk leiar av Senterpartiet(Sp), Marit Arnstad stilte seg kritisk til fleirtalet sitt forslag¹⁴⁴. Hennar bidrag var ein kronikk innsendt til *Klassekampen* 29. januar 2005. Arnstad var uroleg for at stortingsmeldinga om heimfall ville komme for kjapt. Ei avgjerdsle innan sommaren verka til å vere uansvarleg. Primærsynet til Senterpartiet var at det dåverande heimfallet burde oppretthaldast akkurat slik det var uavhengig av EU. Senterpartiet har alltid vore motstandar av EU så dette synspunktet var ikkje uventa. Etter Arnstad å dømme verka det som regjeringa skulda på ESA og EØS- regelverket om at ordninga måtte endrast. Ho forventa at regjeringa ville greie å bevare den offentlege styringa på best måte. Senterpartiet var klare i sin sak sa Arnstad, Bondevik II- regjeringa forsøkte hardnakka å foreine både offentleg eigarskap med EØS- reglane. Dette syntes å vere ei særskilt omfattande oppgåve.

Den fyrste tida etter rapporten kom ut var mykje av mediefokuset på innhaldet av rapporten. Vidare hadde det vore konsekvensane av utgreiinga som var det sentrale. Heimfallsutvalet hadde blitt oppnemnd på vegne av Bondevik II- regjeringa, men i ettertid melde andre parti sine tankar kring spørsmålet om heimfall. I førre avsnitt såg vi at Senterpartiet byrja å omtale rapporten. På Rogaland Arbeidarparti sitt årsmøte gjesta partileiar, Jens Stoltenberg forsamlinga. Arbeidarpartiet hadde vore med på å delprivatisere Statoil. Stoltenberg presiserte at energiresursane burde vere i nasjonalt eige.¹⁴⁵ Med dette argumentet ytra Ap sitt syn på heimfallet utan å gå vidare inn på utgreiinga. Kunne dette vere starten på ein politisk drakamp om den endelege og framtidige heimfallsordninga

Fyrste dagen i mars månad var høyringsrunden om heimfallet over. Innan denne datoen måtte alle kraftinstansane ha kome med eit svar til heimfallsutgreiinga. I *Aftenposten* si utgåve den 4.mars vart det laga ei nyheitssak på bakgrunn av høyringssvara. Hydro og Elkem vart diskuterte her. Aftenposten intervjuar konserndirektøren i Elkem, Svein Sundsbø og informasjonssjefen i Hydro, Bård Hammervold med utgangspunkt i høyringssvara deira. Selskapa var sentrale private aktørar. Ifølgje journalisten av artikkelen kom det fram at selskapa sine høyringsfråsegna at dei ynskte å kjøpe seg inn i norsk kraftproduksjon.¹⁴⁶ Det kom ikkje fram i artikkelen at dei gjekk inn for eit partielt heimfall, men etter all sannsyn gjorde dei det, då det var modellen som opna opp for å behandle private og offentlege kraftverk likt. Journalisten i denne artikkelen, Sigurd Bjørnstad var den som tolka

¹⁴⁴ *Klassekampen* 29. januar 2005.

¹⁴⁵ *Stavanger Aftenblad* 7. februar 2005.

¹⁴⁶ *Aftenposten* 4. mars 2005.

høyringsfråsegna frå Elkem og Hydro. I høyringssvaret til Elkem vart det sagt at når industriavtalane gjekk ut ville betydninga av eigne kraftverk vere vesentleg. Dette har Bjørnstad tolka dit hen at det ville vore betre å eige kraft.¹⁴⁷

Sundsbo fekk i oppgåve å svare på om Elkem hadde interesse av å kjøpe kraftproduksjon frå kommunar og fylker. Konserndirektøren svarte at Elkem gjerne ville halde denne moglegheita open. I høyringssvaret til Hydro kom det fram at dei ynskte ei ordning der alle vart behandla likt slik at fleire kunne engasjere seg i bransjen. Hydro vart då også kontakta i høve denne artikkelen. Informasjonssjef, Bård Hammervold ville derimot ikkje spekulere i om Hydro ville satse på oppkjøp i kraftproduksjon dersom det vart vedteke nye reglar i heimfallsordninga.¹⁴⁸ Begge kontaktpersonane til Hydro og Elkem var noko meir avhaldne til kva dei meinte om dei nye heimfallsreglane. Bjørnstad sine tolkingar om at selskapa ville ha større eigarskap til kraftproduksjon og kraftverk var nok høgst sannsynlege. Desse selskapa hadde nok stor interesse i å eige meir av kraftproduksjonen i Noreg.

Den 11.mars omtalte *Stavanger Aftenblad* siste endring i heimfallssaken. Etter mykje omtale av heimfallsutgreiinga generelt i media hadde olje- og energiminister Thorild Widvey(H) tatt eitt skritt vidare i saka. Avisa viste til hennar ytring i ei pressemelding frå NTB, så det var ikkje noko direkte intervju. Widvey hadde etter at høyringsfråsegna var innkomne avgjort å utsette stortingsmeldinga om heimfall av norske kraftverk til hausten. Her la ho til grunn at det var behov for å gå grundig gjennom dei 280 svara som departementet tok imot.¹⁴⁹ Dette vil ta lenger tid enn at saken kunne behandlast om våren. Kva sa dette om det politiske biletet? Med denne avgjerdsla la Bondevik II- regjeringa opp til at heimfall vart ei valkampsak. Den kommande hausten var det nytt stortingsval. Løysinga på tvisten om heimfall vart ståande uavklart medan Bondevik II- regjeringa sat ved makta. Kanskje rådde det misnøye om dette? Dei raud- grønne partia hadde fremja sitt syn om dei ville bevare heimfallsordninga slik den var.

Arbeidarpartiet sin dåverande energipolitiske talsmann, Rolf Terje Klungland var kjapt ute med å uttale seg om regjeringa si avgjerd til NTB, også dette vidare omtalt i *Stavanger Aftenblad*.¹⁵⁰ Klungland hadde mange tankar om kvifor meldinga ikkje kom no. For det fyrste meinte han at dei kunne lagt den fram om ynskjeleg. Med dette synspunktet kan det

¹⁴⁷ *Aftenposten* 4. mars 2005.

¹⁴⁸ *Aftenposten* 4. mars 2005.

¹⁴⁹ *Stavanger Aftenblad* 11. mars 2005.

¹⁵⁰ *Stavanger Aftenblad* 11. mars 2005.

vere at han tenkte det kunne vere eit taktisk val. Dersom regjeringa hadde lagt fram sin politikk kunne dei risikere å bli upopulære framfor valet. Dette støtta også opp om det neste synspunktet hans om at Widvey ikkje turte å leggje fram sin politikk. Vidare var tonen ein annan då han la til at heimfallsproblematikken var omfattande og vanskeleg og det kunne vore særst utfordrande å kome med ein stortingsmelding på våren. Med dette argumentet såg han også kor kompleks temaet var. Til slutt vart det argumentert med at det kunne vore intern ueinigheit i regjeringa. Med dette synet viste nok Klungland til Høgre sitt ynskje om å avvike heimfallet. Resten av regjeringa ville imøtekomme ESA sine krav utan å avvike heimfallet. Widvey presiserte også sitt syn om at endring av heimfallet ville leggje til rette for ei god strukturutvikling i kraftmarknaden.¹⁵¹

4.10 Oppsummering

I slutten av november 2004 vart utgreiinga om heimfall overlevert frå Olje- og energi departementet til dåverande olje- og energiminister Thorild Widvey. Den offentlege utgreiinga hadde til hensikt å utgreie og vurdere den framtidige heimfallsordninga. Utvalet vart sett saman av 12 ulike personar som skulle ivareta både dei private og offentlege aktørane sine interesser. Det vart uttalt at desse personane representerte den breidda som var naudsynt når ein skulle utforme det framtidige heimfallet. Utvalet delte seg i tre fløyer som gjekk inn for, partielt heimfall, tradisjonelt heimfall med kompensasjon i form av etteroppgjer og transaksjonsmodellen. Mellom dei som gjekk inn for partielt heimfall var det ei tyngde av advokatar og private aktørar. Modellen gjekk ut på at både konsesjonær og stat skulle likebehandlast. Det vesentlege var at konsesjonæren skulle sitte att med ein del etter heimfallet. I den andre delen av fleirtalet fann ein representantane som støtta forslaget om ein tradisjonell heimfallsmodell med kompensasjon i form av etteroppgjer. Til liks med dei andre skulle konsesjonæren sitte att med ein del etter heimfallet. I denne modellen var andelen enten ein økonomisk kompensasjon eller eigardel. Kompensasjonen skulle vere på 20 prosent. Begge desse modellane hadde fokusert på innhaldet medan det tredje alternativet, transaksjonsmodellen hadde fokusert på korleis reglane skulle implementerast. Mindretalet i utvalet stod bak denne ordninga der heimfall berre vart utløyst når offentlege eigarar selde ein eigardel.

Det hadde vore uro i den norske kraftmarknaden i åra 2000- 2005 og opinionen hadde ikkje vore nógde med styresmaktene si handtering av dette. Samstundes hadde ESA stilt spørsmål

¹⁵¹ *Stavanger Aftenblad* 11. mars 2005.

ved konsesjonsreglane. Dette danna bakgrunnen for utgreiinga. Rapporten skulle vore eit skritt på vegen mot ei løysing for alle. Slik vart det ikkje. Utvalet delte seg i tre modellar og mediedekninga var stor. Rapporten sitt etterspel vart vidare dokumentert av ulike aviser. Ved å utsetje spørsmålet om heimfall til hausten la Bondevik II- regjeringa sjølv opp til at temaet kunne verte ei sak under valkampen. Stortingsvalet hausten 2005 ville kanskje kunne avgjere framtidens heimfallsregime. Vasskrafta si skjebne låg hjå det norsk folk.

Kapittel 5: Frå politisk til rettsleg prosess

5.1 Innleiing

Åra 2005 til 2007 utgjorde ein ny fase som var sær sentral i heimfallssaka. For det fyrste vart det eit nytt regjeringsskifte i Noreg som følgje av valkampen i 2005. Stoltenberg II-regjeringa overtok for Bondevik II-regjeringa.¹⁵² Ein av dei store forskjellane mellom desse var standpunktet om heimfall. Bondevik II- hadde i si regjeringsperiode gjort det dei kunne for å imøtekomme ESA sine krav. Stoltenberg II-regjeringa hadde eit anna syn enn sine forgjengarar. Dei ville bevare den sterke offentlege eigarskapen til vasskrafta. ESA var opptekne av diskriminering. Etter deira syn vart private eigarar av kraft diskriminerte i forhold til offentlege eigarar. Sjølv om den nye regjeringa sitt syn var uforeinleg med EØS-avtalen, viste politikarane at dei ikkje ville gi seg utan kamp. Året 2007 var det mest dramatiske i denne fasen. Dette året hamna til slutt den norske heimfallsordninga i EFTA-domstolen som følgje av tvisten mellom Noreg og ESA.¹⁵³

I dette kapittelet vil hovudfokuset vere på overgangen der heimfallsaka gjekk frå å vere ein politisk prosess til å verte ein rettsleg prosess. Utgreiinga frå 2004 hadde ikkje gjeve noko klart svar. Heimfallssaka handla like mykje om norsk energipolitikk som forholdet til EU. Begge forhold tilspissa seg i 2005. For politikarane som stod midt oppi dette var det både valkamp og seinare påfølgjande rettssak i EFTA-domstolen. Den sentrale problemstillinga for dette kapittelet vil vere: Korleis forholdt norske politikarar seg til situasjonen som oppstod i 2005? Rettssaka vil også dominere i kapittelet, då det som hende der vart avgjerande for heimfallsordninga. Korleis var så EFTA-domstolen si avgjerd? Vidare vil det verte interessant å undersøkje reaksjonar både politisk og hjå opinionen. I denne samanheng vil det verte relevant å studere norske aviser. Korleis argumenterte politikarar og opinion i perioden 2005-2007?

Våren 2005 vart det klart at Bondevik II-regjeringa utsette spørsmålet om heimfall til hausten 2005. Høyringane til utgreiinga om heimfall var for komplekse til at ein kunne starta den politiske handsaminga. Med andre ord så la Bondevik II-regjeringa opp til at heimfall kunne verte eit valkampstema. I perioden denne regjeringa sat ved roret hadde det vore uro i kraftmarknaden og opinionen hadde vore misnøgd med korleis styresmaktene handterte dette. Like lenge hadde ESA vore kritiske til Industrikonsesjonslova og den politiske handteringa av

¹⁵² Soria Moria- erklæring 2005- 2009.

¹⁵³ EFTA- domstolen(2007) Avgjersle i sak E-2/06.

dette. I det heile hadde ikkje regjeringa komme noko skritt lenger i heimfallspørsmålet sidan ESA konfronterte Noreg og Industrikonsesjonslova. Til tross for at Bondevik II- regjeringa ikkje hadde fått gjennomslag for noko særleg hadde dei vore klare på at dei ynskte å imøtekomme ESA sine krav. Våren 2005 gjorde dåverande olje og energiminister, Thorild Widvey det klart at den politiske situasjonen rundt heimfall måtte vente til etter stortingsvalet hausten 2005.

5.2 Politiske standpunkt til heimfall

I oppkøyinga til valkampen var det usemje om heimfall blant dei politiske partia. Bondevik II- regjeringa hadde i si periode arbeida for å imøtekomme ESA sine krav utan å komme til ei nærmare løysing. Innad i regjeringa var partia også uklare, noko som truleg var bakgrunnen for at det tok tid. Høgre som største parti var klare på at dei ynskte å endre heimfallsordninga.¹⁵⁴ Valprogrammet til Høgre for 2005- 2009 slo fast at dei ville arbeide for å heve konsesjonsgrensa for vasskraftverk og avskaffe konsesjon for mindre kraftverk.¹⁵⁵ Lengre konsesjonsperiodar og opning for at mindre kraftverk kunne vere i privat eige, ville følgeleg vere gunstig for private kraftaktørar. Venstre sitt partiprogram for 2005- 2009 vart vedteke under Venstre sitt landsmøte 16.- 17. april 2005. Her vart det klart at Venstre ville stå fast på full heimfallsrett til norske vassfall for å sikre desse for fellesskapet. Partiet ynskte å leggje til rette for norske regionale aktørar i kraftsektoren fordelt på kommunalt, fylkeskommunalt og statleg eigarskap.¹⁵⁶ I partiprogrammet til Kristeleg folkeparti for 2005- 2009 heitte det at: «KrF vil utarbeide gode strategier på hvordan vi kan sikre offentlig kontroll med kraftsektoren.»¹⁵⁷ Til liks med Venstre ville altså KrF fortsetje å sikre den offentlege kontrollen med vasskrafta. Framstegspartiet, FrP, peika i sitt partiprogram på at konsesjonsbehandlinga av vasskraft måtte forenklast. Etter deira syn var det potensial for fleire utbyggingar av mindre kraftverk. Framstegspartiet var klare på at dåverande heimfallsordning måtte opphevast.¹⁵⁸

Utanfor regjeringa var haldningane også sprikande mellom dei andre partia. Om ein ser på Arbeidarpartiet sitt partiprogram for 2005- 2009, var dei klare på at dei ville halde oppe det offentlege eigarskapet i kraftsektoren og ordningar for heimfall av kraftverk.¹⁵⁹ Senterpartiet

¹⁵⁴ Høgre sitt Stortingsvalprogram 2005- 2009.

¹⁵⁵ Høgre sitt Stortingsvalprogram 2005- 2009.

¹⁵⁶ Venstre sitt reformprogram for stortingsperioden 2005- 2009.

¹⁵⁷ Kristeleg folkeparti sitt prinsipp og politiske program 2005- 2009.

¹⁵⁸ Framstegspartiet sitt prinsipp og handlingsprogram 2005- 2009.

¹⁵⁹ Arbeidarpartiet sitt partiprogram 2005- 2009.

kringkasta at dei ville slå ring rundt konsesjonslovgivinga og heimfallsretten i sitt partiprogram.¹⁶⁰ Sosialistisk Venstreparti var klare på at dei ville oppretthalde og sikre det rådande heimfallsinstituttet for vasskraftressursar.¹⁶¹ Dei raud- grøne partia sine partiprogram for perioden 2005- 2009 var utan tvil meir samkøyrt enn partia i Bondevik II- regjeringa når det kom til heimfall.

Forholdet mellom Noreg og EØS vart samstundes stadig meir spent som følgje av at ESA hadde pressa Noreg i nærast fire år for å finne ei løysing på heimfallsproblematikken. Noreg ville sikre norsk suverenitet over vasskraftressursane samstundes som EØS- avtalen frå 1992 gjorde at landet måtte tilpasse seg EØS- rett gjennom norsk lov. Det var motsetnad når det kom til å imøtekomme EØS- krav blant dei politiske partia. I Bondevik II- regjeringa var Høgre for EØS og EU medan både Kristeleg Folkeparti og Venstre var for EØS- avtalen men mot EU. I dei raud- grøne partia var Arbeidarpartiet for EØS- avtalen og EU medan Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti var i mot EØS- avtalen og EU. I det heile var heimfall og EØS- avtalen problematisk for begge regjeringssamarbeida grunna dei innebygde motsetningane. Dette kunne også verke inn på valkampen i den grad at heimfall ikkje ville bli noko sentralt tema.

5.3 Medieomtale under valkampen

Heimfall kunne ha vore eit vel diskutert tema i norske aviser, men sommaren 2005 var medieomtalen heller lita. Det var få aviser som publiserte noko om emnet. Opinionen var ikkje særleg opptekne av heimfall. Avisa *Bladet Tromsø* publiserte 15. juli 2005 eit lesarinnlegg om heimfall, omtalt som *Valgkampens hovedsak*. Lesarinnlegget var skriven av Vidar Eng, leiar av Tromsø SV. Synspunkta som kom fram var etter hans politiske ståstad, altså ei politisk meiningsytring. Her vart det hevda at haldninga til vasskraftressursane var det som klart skilte dei politiske partia frå kvarandre.¹⁶² Med dette argumentet viste Eng til dei politiske haldningane til heimfall. Han klandra nokså tydeleg Høgre og Framstegspartiet for korleis partia hadde planar om å stake ut framtida for heimfallsordninga. Dette vart framheva då Eng viste til både Høgre og Framstegspartiet sine partiprogram. Høgre hadde programfesta at det var behov for å endre dagens heimfallsinstitutt. På si side hadde Framstegspartiet i sitt partiprogram presisert at dei ville redusere dei offentlege

¹⁶⁰ Senterpartiet sitt prinsipp- og handlingsprogram 2005- 2009.

¹⁶¹ Sosialistisk Venstreparti sitt arbeidsprogram 2005- 2009.

¹⁶² *Bladet Tromsø* 15. juli 2005.

eigarinteressene i alle typar energiproduksjon.¹⁶³ I deira auger burde dåverande heimfallsordning opphevast. Både Høgre og Framstegspartiet ville endre det tradisjonelle heimfallet. Utifrå Eng sitt innlegg kan ein lese det slik: I valkampen i 2005 var det dermed klart at dei som stemde på å halde oppe ei borgarleg regjering også stemde for ei nedlegging av heimfallsinstituttet. Partiet SV hørde til dei raud-grøne partia og skepsisen til det borgarlege alternativet kom til syne her. Bondevik II- regjeringa hadde heile vegen antyda at dei ville imøtekomme ESA, og det var heller ikkje noko som tyda på at dei ville forandre meining om det vart attval. Ei imøtekomming av ESA ville bety vesentlege endringar i heimfallsinstituttet.

Den raudgrøne alliansen som bestod av Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti var for heimfall av private kraftverk. Alliansen var imot privatisering av offentleg eigde kraftverk. Denne sida av politikken ville halde fram med heimfallsordninga slik den var. I innlegget vart det framheva at dersom ein ville behalde vasskrafta som samfunnet sin eigedom, burde ein stemme på eit raudgrønt parti. Eng hevda at vasskrafta var Noreg sin nasjonalrikdom. Synspunktet om ei bevaring av det tradisjonelle heimfallet var tydeleg i dette argumentet: «Det var vannkraften som løftet Norge ut av fattigdommen og la grunnlaget for det moderne velferdssamfunnet.»¹⁶⁴

I *Aftenposten* si utgåve den 24. august vart det publisert ein kronikk, *Hvem skal eie vannkraften*, som tok føre seg heimfallet si rolle i valkampen. Kronikken skriven av Erling Diesen, Erik Fleischer og Kjell Køber presenterte framstillingar av dei ulike partia sine haldningar til heimfall, gjennom kva som var uttrykt i partiprogramma deira. Diesen har bakgrunn i både Olje og energidepartementet og Noregs vassdrags og energidirektorat, og følgjeleg spesiell kunnskap om heimfall og heimfallspolitikk. Han har også vore forskingsdirektør i Hydro. Det vart lagt til grunn at dei raudgrøne partia ville kunne utarbeide ein nokolunde felles politikk på dette området om dei vann valet.¹⁶⁵ I partiprogramma til den dåverande regjeringa var standpunkta til heimfall heller sprikande. Kronikken *Hvem skal eie vannkraften?*, var ei ytring som hadde til hensikt å klargjere dei politiske haldningane til heimfall. På denne måten kunne folk flest danne seg ei meining om kva regjeringsalternativ som ville vere mest gunstig for heimfallsituasjonen. Medan Høgre ville endre heimfallsordninga slo både Kristeleg Folkeparti og Venstre fast at dei ville oppretthalde

¹⁶³ *Bladet Tromsø* 15. juli 2005.

¹⁶⁴ *Bladet Tromsø* 15. juli 2005.

¹⁶⁵ *Aftenposten* 24. august 2005.

heimfallsordninga slik den var. Den dåverande regjeringa hadde med andre ord ulike synspunkt seg imellom. Forfattarane av kronikken la fram ulikskapane i partia framfor valet.

Under landsmøtet til Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar i august 2005 kom tidlegare statsminister og høgreleiar, Kåre Willoch, med ein appell. Willoch advara mot å gjere heimfall og eigarskapen til vasskrafta til eit tema i valkampen.¹⁶⁶ Som høgremann skulle ein kanskje tru at Willoch ville leggje ned heimfallsinstituttet, det var derimot ikkje tilfelle. Alt i januar 2005 hadde Willoch ytra sitt syn om framtidens heimfall. Den 24. januar hadde han ein kronikk i *Aftenposten* der han peika på viktigheita av at vasskrafta vart bevart gjennom ein offentleg eigarskap. Frykta var at utanlandsk eigarskap ville svekke sikkerheita rundt norsk kraftforsyning.¹⁶⁷ Willoch kom med klare tips til sine partifeller i Bondevik-regjeringa om at ein ikkje skulle vere redde for ein offentleg eigarskap. Den tidlegare høgreleiaren var difor ikkje einig med sitt eige parti når det kom til heimfall. Willoch, tidlegare høgre- politikarar og utmelde seniorar kjende seg ikkje seg igjen i dei nye liberalistiske straumane i partiet Høgre.¹⁶⁸

I *Klassekampen* 17. september 2005 vart det publisert ein kronikk, *Uspilt Trumf*, som svar på Willoch sin appell under landsmøtet til Landssamanlutninga av Vasskraftkommunar.¹⁶⁹ Det vart berre referert til appellen, den var ikkje attgjeven i kronikken. Publiseringa var berre dagar etter stortingsvalet. Den 12. september 2005 vart det klart at det vart ei raudgrøn regjering som skulle overta. Forfattaren av kronikken, Kjell Rønningsbakk var redaktør for *kraftnytt.no*. I kronikken vart det hevda at høgremannen Willoch truleg hadde talt til sitt eige parti, då det ville vere gunstig om partiet ikkje talte for mykje om planane om å selje ut vasskrafta og fjerne heimfallsreglane. Dei siste åra hadde meningsmålingar vist at berre ein prosent av befolkninga var einige med Høgre og Framstegspartiet om at vasskrafta kunne seljast til utanlandske selskap.¹⁷⁰ Å fronte ei nedlegging av heimfallsordninga ville nok difor vorte upopulært motteke hjå det norske folk. Når det kom til dei raudgrøne partia var synspunkta i ytringa at også dei sa heller lite om heimfallsspørsmålet under valkampen. Riktig nok hadde både Jens Stoltenberg og Marit Arnstad omtalt heimfall nokre gonger under valkampen, men ikkje under dei sentrale tv-debattane. Namnet på kronikken, *Uspilt trumf* sikta då også til dei raudgrøne si fronting av heimfallsspørsmålet under valkampen. Ifølgje

¹⁶⁶ *Klassekampen* 17. september 2005.

¹⁶⁷ *Aftenposten* 24. januar 2005.

¹⁶⁸ Notaker, H. (2012), s. 391.

¹⁶⁹ *Klassekampen* 17. september 2005.

¹⁷⁰ *Klassekampen* 17. september 2005.

forfattere, Kjell Rønningsbakk, kunne dei raudgrøne partia ha gjort meir ut av saka. Dei raudgrøne vann til slutt valet, men kunne nok vore enda meir overlegne dersom dei hadde fronta det tradisjonelle heimfallet ytterlegare vart det hevda. Høgre og Framstegspartiet si haldning til heimfall hadde liten oppslutnad hjå det norske folk. Dette burde dei raudgrøne ha utnytta til sin fordel. Eigarskapen til naturressursane var trumfen som ikkje vart spelt.¹⁷¹

5.4 Stoltenberg II- regjeringa overtek

Hausten 2005 vart det klart at det raudgrøne alternativet hadde vunne valet, med Arbeidarpartiet som største parti.¹⁷² Stoltenberg II- regjeringa erstatta mindretalsregjeringa Bondevik II. Fleirtalsregjeringa hadde greidd å overtyde det norske folk om at dei var dei rette representantane til å styre Noreg dei neste fire åra. Den politiske plattformen for samarbeidet vart kalla Soria Moria forhandlingane.¹⁷³ I dette samarbeidet var det avklart kva regjeringa ville arbeide for i si periode ved makta. I denne samanheng var kapittelet om energipolitikk vesentleg. I Soria Moria vart det omtalt at: «Norge er en energinasjon. Vi har stor vannkraftproduksjon».¹⁷⁴ Med dette viste regjeringa til den store vasskraftproduksjonen og viktigheita av at denne vart bevart. Vidare vart det uttrykt: «Regjeringen vil arbeide for et sterkt offentlig eierskap i energisektoren.»¹⁷⁵ Med dette standpunktet viste Stoltenberg II regjeringa at dei ville styrkja den offentlege eigarskapen til vasskrafta. Satsingsområdet var at størstedelen av vasskrafta skulle vere i offentleg eige. Dette markerte eit skifte i forhold til den førre regjeringa, men også eit signal i forhold til ESA sitt angrep på det norske konsesjonslovverket. Noreg ville med andre ord ikkje gje seg utan kamp. Heimfallsordninga skulle bevarast.

Ikkje lenge etter at Stoltenberg II- tiltredde som regjering, kom ESA sin sjef, Einar Bull, på sin årlege tur til Noreg for å gjennomgå norske lover og reglar. Om noko strida mot EØS-avtalen ga han klar beskjed om at Noreg måtte rydde opp. Det var særleg éi sak som opptok Bull på dette tidspunktet: Noreg sitt regelverk som regulerte heimfall av norske kraftverk. I *Klassekampen* si utgåve den 10.november, *Norge må endre hjemfallsretten*, vart Einar Bull intervjuet av avisa i nemnde samanheng. Bull hadde på dette tidspunktet medelt Utanriksdepartementet at dagens heimfallsordning ikkje kunne vidareførast. Han uttrykte at

¹⁷¹ *Klassekampen* 17. september 2005.

¹⁷² Stortingsvalget 2005. Tilgjengeleg på: www.snl.no/Stortingsvalget_2005 (lasta ned 5. januar 2017)

¹⁷³ Soria Moria erklæringen 2005- 2009

¹⁷⁴ Soria Moria erklæringen 2005- 2009

¹⁷⁵ Soria Moria erklæringen 2005- 2009

den nye regjeringa burde kome med eit svar før jul, då ESA hadde venta tolmodig i nærast fire år.¹⁷⁶ Sett utanfrå overtok Stoltenberg II regjeringa utfordringa. *Klassekampen* konfronterte dåverande olje og energiminister Odd- Roger Enoksen om Bull sine utsegner. Enoksen bekrefta så at han forstod Bull og hadde full fokus på saka. Ifølgje Bull var ikkje heimfallsretten noko problem, men den måtte gjelde for alle.¹⁷⁷

Medan Enoksen var knapp i *Klassekampen* si utgåve den 11.november var han heller meir medelsom i *Kommunal Rapport* nokre dagar seinare. Den 16.november vart han intervju av sistnemnde. Enoksen sitt syn på saka var at Noreg sitt handlingsrom i forhold til EØS-avtalen ikkje var klart nok definert.¹⁷⁸ Ved å ikkje gi etter for ESA sitt hastverk, stadfesta han samtidig sine løfte i Soria Moria- erklæringa: å kjempe for ein sterk offentlig eigarskap til vasskraftressursane. Enoksen ville bruke tid for å undersøkje kva moglegheiter Noreg hadde då han meinte forgjengarane hadde utretta for lite. Etter hans syn ville ESA gi Noreg meir tid ettersom det var skjedd eit regjeringsskifte.¹⁷⁹ Det vart i all hemmelegheit avholdt fleire møter mellom Noreg og ESA utan at ein kom til noko løysing. Enoksen anbefalte så regjeringa at ein ikkje skulle akseptere pålegga frå ESA. Etter hans syn var det heilt klart at ESA ville gå til rettsleg prosess som følgje av dette. Ifølgje Enoksen stod han lenge åleine i bresjen for kampen om ein sterk offentlig eigarskap til vasskrafta: «Det skal sies at jeg måtte gå flere runder i regjeringen for å få tilslutning til at vi skulle velge denne strategien.»¹⁸⁰

5.5 Vasskraftressursane- folket sin eigendom

Den 20. april 2006 kom Olje- og energidepartementet med regjeringa si endelege avgjersle angående heimfall. Enoksen hadde greidd å overtyde regjeringa. I pressemeldinga stadfesta Enoksen at regjeringa ville vidareføre praktiseringa av det tradisjonelle heimfallet.¹⁸¹ Dette ville sikre den offentlege eigarskapen. Regjeringa trossa ESA og haldt på den opphavelige heimfallsordninga. Det var nok ikkje dette ESA så for seg kom til å skje. No var det opp til ESA korleis dei ville handtere dette. I pressemeldinga peika Enoksen på forskjellane mellom korleis ESA og regjeringa tolka det norske konsesjonslovverket. ESA hevda at regelverket var i strid med EØS- avtalen då det forskjellsbehandla offentlege og private eigarar av

¹⁷⁶ *Klassekampen* 10. november 2005.

¹⁷⁷ *Klassekampen* 10. november 2005.

¹⁷⁸ *Kommunal Rapport* 16. november 2005.

¹⁷⁹ *Kommunal Rapport* 16. november 2005.

¹⁸⁰ Enoksen, O.R. (intervju, 5.mars 2017)

¹⁸¹ Pressemelding 20.april 2006: Dagens hjemfallsordning for vannkraften står fast.

kraftverk. Regjeringa meinte på si side at praktiseringa av heimfallsordninga fall utanfor EØS- avtalen. Konesjonsreglane måtte kunne vidareførast uavhengig av EØS-avtalen.

I pressemeldinga la regjeringa også vekt på at dåverande heimfallsordning ga den styringa som var viktig for å bevare omsynet til ein offentleg eigarskap.¹⁸² Med styringsrett sikta regjeringa til statleg kontroll over vasskrafta. Vasskrafta var avhengig av nedbør og produksjonen kunne variere over tid ettersom det var mykje eller lite nedbør frå år til år. Omsynet til kraftforsyningsikkerheita vart best ivareteken gjennom ein offentleg eigarskap. Via heimfallsreglane kunne staten sikre stabil kraft til samfunnet. Då vasskrafta var fornybar var dette kraftproduksjon også i framtida. I EU- landa var det meir vanleg med varmekraftproduksjon. Varmekraftproduksjon stilte heilt andre krav til styring og kontroll.¹⁸³ I og med at regjeringa trakk fram dei to ulike formene for kraftproduksjon la dei opp til at desse ikkje kunne samanliknast.

5.6 ESA si stemning av Noreg

Den 31. juli 2006 svara ESA med å ta ut stemning i heimfallsaka. ESA tok ut traktatbruddsøksmål for EFTA-domstolen mot Noreg. Heimfallsaka hadde gått frå å vere ei valsak til å hamne i EFTA-domstolen. Stemninga mot Noreg vart omtalt i *Adresseavisen* 7.august.¹⁸⁴ Tvisten mellom Noreg og ESA ville truleg kome opp i EFTA- domstolen i Luxembourg året etter, i 2007. Var Noreg klar over at ei rettssak var på trappene som følgje av at dei ikkje adlyda ESA?

Noreg var klare over at saka peika i retning av ei rettssak som følgje av sitt signal om ei bevaring av den opphavelige heimfallsordninga.¹⁸⁵ ESA hadde venta på at det skulle kome ei EØS-tilpassing av regelverket i heile fire år. Når dette så ikkje skjedde var grensa nådd. Den 26.juni 2007 kom rettssaka opp i EFTA-domstolen i Luxembourg.¹⁸⁶ Ei sak som Noreg skulle vise seg å tape. Synspunkta i dommen var særleg interessante då Noreg på enkelte punkt faktisk fekk medhold. Sjølv om resultatet enda med tap, opna dommen opp for vidare behandling av heimfallsordninga. Vi skal studere argumentasjonen i dommen og undersøkje både kva som felte Noreg og også punkta der Noreg fekk støtte. Det var dommen som

¹⁸² Pressemelding 20.april 2006: Dagens hjemfallsordning for vannkraften står fast.

¹⁸³ Då dei ulike føresetnadene og prioriteringane for kraftproduksjon i Noreg og EU- landa vart omtalt i kapittel to, er det ikkje naudsynt å utdjupe det her også.

¹⁸⁴ *Adresseavisen* 7. august 2006.

¹⁸⁵ Enoksen, O.R. (intervju, 5. mars 2017)

¹⁸⁶ EFTA- domstolen(2007) Avgjersle i sak E-2/06.

bestemte det vidare utfallet av heimfallsaka. Forarbeidet vart gjort av Per Håkon Høisveen frå OED medan regjeringsadvokat Fredrik Sejersted førte saka i retten.¹⁸⁷

5.7 Rettssaka mellom Noreg og ESA

Rettssaka opna med ei kort presisering av kva tvisten handla om. Noreg vart anklaga av ESA på grunnlag av at Industrikonsesjonslova var i strid med artikkelane 31 og 40 i EØS-avtalen. Kjernen i saka var at Noreg tilsynelatande forskjellsbehandla private og offentlege eigarar av kraftverk. ESA var representert av Niels Fenger, Per Andreas Bjørgan og Arne T. Andersen. Noreg var på si side representert av Fredrik Sejersted og Ingeborg Djupvik.¹⁸⁸

Vidare kom det ei gjennomgang av kontakten mellom ESA og Noreg. Då denne vart grundig behandla i kapittel tre vert det berre ei kortare oppsummering av hovudpunkta her.

Brevkorrespondansen mellom ESA og Noreg gjekk føre seg i perioden frå år 2000 til 2002. Fyrst var kontakten uformell og spørjande deretter vart den formell og granskande. I den fyrste brevrunden ba ESA Noreg om å forklare korleis dei såg at Industrikonsesjonslova passa overeins med artikkelane 31 og 40 i EØS- avtalen. Noreg svarte at dei ikkje kunne sjå at lova var i konflikt med EØS- regelverket. I brevrunde nummer to (formal notice) presiserte ESA innhaldet i artikkelane 31 og 40, og korleis Industrikonsesjonslova etter ESA sitt syn braut omsyna til fri etableringsrett og fri kapitalbevegelse. Ifølgje ESA diskriminerte Noreg private eigarar av kraft i forhold til offentlege. Som motsvar hevda Noreg at heimfallsordninga var del av den nasjonale forvaltninga av naturressursar. Denne retten låg utanfor EØS- avtalen.

Noreg påberopte seg også artikkel 125 i EØS- avtalen og hevda den gjekk føre artikkelane 31 og 40 då den vende seg til avtalepartane sine eigedomsrettar. Dei ulike tolkingsmåtane kom klart fram i denne brevrunden. I den tredje brevrunden stadfesta ESA sine punkt frå tidlegare enda klarare. Dei var ikkje fornøgde med utviklinga i saka. Noreg svarte at dei stod for sine argument, men var tilbøyelege til å harmonisere regelverket som skilte mellom private og offentlege aktørar. Før ei slik lovendring måtte lovforslaget ut på høyring. Den norske regjeringa ba ESA om tid til å få endra lovverket sitt. Høyringsrundane skapte debatt og regjeringa valde å sette ned eit utval som grundig skulle vurdere framtidens heimfallsordning. Etter at Heimfallsutgreinga vart lagt fram i 2004 (jf. kapittel fire) venta ESA at dei ville få eit svar frå Noreg. Etter regjeringskiftet i 2005 endra Noreg meining og stadfesta at dei ikkje

¹⁸⁷ Enoksen, O.R. (intervju, 5. mars 2017)

¹⁸⁸ EFTA- domstolen(2007) Avgjersle i sak E-2/06.

ville endre konsesjonslovverket. ESA svarte med å bringe Noreg opp for EFTA-domstolen i 2006.

ESA bygde sin argumentasjon på prinsippet om likebehandling når det kom til artikkel 31 om fri etableringsrett og artikkel 40 om fri kapitalbevegelse. Noreg baserte sine synspunkt på Industrikonsesjonslova og artikkel 125. Artikkel 125 gjekk ut på at EØS-avtalen ikkje skulle berøre avtalepartane sine reglar om eigedomsrett. Partane hadde eit ulikt utgangspunkt når det kom til tolking av regelverk. I juni 2007 kom rettssaka opp for domstolen og følgjande domsavgjersle vart avgitt av EFTA- domstolen:

«The Court hereby: Declares that the Kingdom of Norway has infringed Articles 31 and 40 of the EEA Agreement by maintaining in force measures as laid down in Act No 16 of 14 December 1917 to Acquisition of Waterfalls, Mines and Other Real Property etc, which grant to private undertakings and all undertakings from other Contracting Parties to the EEA Agreement, a time-limited concession for the acquisition of waterfalls for energy production, with an obligation to surrender all installations to the Norwegian State without compensation at the expiry of the concession period, whereas Norwegian public undertakings benefit from concessions for an unlimited period of time.»¹⁸⁹

Omsett til norsk var domstolen si hovudavgjersle at Noreg hadde handla i strid med artikkane 31 og 40 i EØS- regelverket, og vart på dette grunnlaget dømd i EFTA- domstolen. Det at Noreg forskjellsbehandla offentlege og private eigarar av vasskraft representerte ein indirekte diskriminerande restriksjon på EØS- reglane om fri etablering og kapitalflyt.¹⁹⁰ Domstolen hadde som ESA tidlegare hadde påpeika, ikkje noko imot heimfallsordninga i seg sjølv, men det måtte vere likt for offentlege og private aktørar. EFTA- domstolen meinte at omsynet til eit offentleg eigarskap i utgangspunktet kunne legitimere slike restriksjonar, men at det likevel ikkje var gyldig i dette tilfellet då regelverket ikkje var konsistent.

Sjølv om domstolen følgde ESA sin argumentasjon på fleire punkt, var dei ikkje samstemte på enkelte punkt. Mellom anna såg ESA forskjellsbehandlinga av offentlege og private aktørar som direkte diskriminerande, medan domstolen såg det som eit indirekte diskriminerande forhold. Dette var ein vesentleg forskjell. Eit direkte diskriminerande forhold var meir alvorleg enn eit indirekte diskriminerande forhold. Eit indirekte diskriminerande forhold

¹⁸⁹ EFTA- domstolen(2007) Avgjersle i sak E-2/06.

¹⁹⁰ Austvik, O. G & Claes, D. H.(2011), s. 36.

kunne forklarast og legitimerast enklare.¹⁹¹ Eit offentleg eigarskap i seg sjølv kunne vere eit legitimt omsyn etter EU/EØS- retten som vidare kunne begrunne restriksjonar.¹⁹² Noreg argumenterte for at offentlege og private eigarar ikkje kunne samanliknast, noko dei også fekk gehør for i retten. Samstundes var beskjeden at Noreg sitt regelverk ikkje var konsistent og det legitime forholdet ikkje gjaldt i denne saka.

5.8 Reaksjonar på dommen

Retts-saka fekk stor dekning i media i etterkant av dommen i EFTA- domstolen. *Nationen* var ei av dei første norske avisene som omtalte saka. Det vart framstilt som det bitre nederlaget for Noreg. Gjeste-kommentator i avisa, Arve Øverby hevda at tapet i domstolen gjorde at Noreg kom til å mista heimfallsretten og suvereniteten over naturressursane.¹⁹³ Dåverande senterpartileiar Åslaug Haga hadde på dette tidspunktet gitt eit signal om at Noreg si forplikting til EØS- avtalen burde kome opp til ny diskusjon som følgje av dette alvorlege nederlaget. Med tilvisning til Haga hevda avisa at dette truleg ikkje ville verte mogleg då ein ikkje ville få eit fleirtal som ville gå på med på å gå ut av EØS- avtalen. Kommentatoren hevda at avtalen trass alt hadde vore stort sett god for Noreg i åra etter den vart underteikna.¹⁹⁴

Kommentatoren i avisa var likevel einig med Haga i at dommen i EFTA var ei krise i forhold til EØS- avtalen. Haga gjekk så langt som å seie at dersom ein visste om desse konsekvensane i forkant av EØS- avtalen ville kanskje ikkje avtalen vorte noko av i det heile tatt. Avisa sitt synspunkt var at Haga sitt argument ikkje var totalt umogleg, men at det likevel berre vart spekulasjon. Haga vart ikkje intervjuet i samband med denne artikkelen, men hennar ytringar vart nytta som utgangspunkt for diskusjon. Avisa la til grunn at dommen var endeleg og at det vanskeleg let seg å gjere å kome ut av denne. Situasjonen Noreg no var kommen i betydde at Noreg ikkje lenger hadde herredømme over vasskrafta. Det som no ville skje var at landet ville verte avhengig av «pengegriske utlendingar».¹⁹⁵ Avisa viste til Haga på den siste pressekonferansen til Senterpartiet at dei varsla omkamp om EØS. Medan Haga og Senterpartiet varsla omkamp om EØS-avtalen, hevda avisa at Noreg no måtte ta konsekvensane. Som kommentatoren av avisa så fint sa «vil du være med på leken, må du

¹⁹¹ Austvik, O.G. & Claes, D. H.(2011), s. 36.

¹⁹² NOU 2012: 2, s.561.

¹⁹³ *Nationen* 28.juni 2007.

¹⁹⁴ *Nationen* 28.juni 2007.

¹⁹⁵ *Nationen* 28. juni 2007.

smake steken.» Mellom linjene kan ein tolke avisa sitt syn som om at Noreg kunne takke seg sjølve når dei vart med i EØS- avtalen.

Etter EFTA- dommen markerte Sosialistisk Venstreparti seg som sentrale pådrivarar av ein fortsatt sterk eigarskap i vasskraftsektoren. Dette var synleg i artikkelen *SV vil sikre kontroll over vannkraften*.¹⁹⁶ Artikkelen vart først publisert i NTB og vidare nytta i *Nationen* sine politikksider. Synspunkta i denne artikkelen kom frå partileiar Kristin Halvorsen og nestleiar Bård Vegar Solhjell. Utgangspunkt for teksten var SV si oppsummering av stortingsåret. Det mest sentrale synspunktet i denne teksten var at partiet ville gjere det dei kunne for å sikre offentleg eigarskap til vasskrafta, berre knappe dagar etter dommen var eit faktum. Målet var å finne ei alternativ løysing. I artikkelen vart det vist til at partiet har hatt stor innverknad medan dei har sitte i regjering og at det kunne ha noko å seie for deira vidare arbeid med heimfallsretten.

At Sosialistisk Venstreparti ville markere seg som ein sentral aktør i heimfallsdebatten, vart ytterlegare bevist i kronikken *Ut av regjering?*.¹⁹⁷ I innlegget til SV- politikar Hallgeir Langeland, vart SV sitt engasjement til heimfallsaka framheva. Langeland gjekk så langt i å antyde at dersom det ikkje vart ei løysing der den offentlege eigarskapen til vasskrafta var ståande, så ville SV trekkje seg ut av regjeringa. SV- politikaren Langeland peika på eit sentralt poeng i forhold til situasjonen Noreg no var hamna i. Det at Noreg liberaliserte kraftmarknaden gjennom energilova på 90-talet, hadde også vorte brukt som argument i rettsaka i EFTA-dommen. Ifølgje Langeland gjorde liberaliseringa av kraftmarknaden at det ikkje betydde noko om kraftverka var i folket sin eigedom eller utanlandske konsern.¹⁹⁸ Det vart også vist til hovudpersonen bak endringa av kraftmarknaden, Eivind Reiten. Langeland var tydeleg skeptisk til liberaliseringa og energilova. Dette kan ein lese utifrå hans synspunkt om at energilova burde endrast. Det vart argumentert med at dersom energilova vart endra kom det norske folk sin eigarskap føre marknadsliberalismen. At Noreg vart med i EØS-avtalen gjorde at marknadsliberalismen hadde vorte meir omfattande. Langeland avslutta med at eigarskapen til vasskrafta har hatt solid støtte i befolkninga sjølv om ikkje alle politiske parti har vore like einige.

I forkant av stortingsvalet i 2005 hadde Kåre Willoch sine ytringar kring heimfall. Også i 2007 var han klar i sin tale om at rettighetene til kraftverka burde bli verande i offentleg

¹⁹⁶ *Nationen* 30. juni 2007.

¹⁹⁷ *Klassekampen* 3.juli 2007.

¹⁹⁸ *Klassekampen* 3.juli 2007.

eigedom. Han talte med andre ord imot sitt eige parti, Høgre, som ville endre heimfallsordninga. I kronikken *Bruk og misbruk av EFTA* peika Willoch på det han kalla «vrangforestillingar» av EFTA-dommen.¹⁹⁹ Med dette meinte han at fleire tolka dommen på forskjellig vis. Det Willoch meinte var ei feilaktig tolking, var dei som hevda at dommen fjerna moglegheitene av ein nasjonal eigarskap til vasskrafta.²⁰⁰ Det dommen faktisk sa, var at regelen om heimfall kunne oppretthaldast, men då måtte den gjelde på same vis for kommunale som for private kraftverk. Partia Sp og SV hadde markert seg gjennom Åslaug Haga og Hallgeir Langeland med klare tankar om at det beste ville vere å endre energilova samt å gå ut av EØS- avtalen. Willoch hadde på si side ikkje like drastiske tankar, men var heller oppteken av å undersøkje kva handlingsrom som var tilstades slik at Noreg kunne bevare ein sterk offentleg eigarskap til vasskrafta. Willoch hadde ein tanke om at dersom eigedomsretten forsvann ut av landet hadde ein ingen kontroll med kven som kunne bli eigarar av kraftressursane.²⁰¹

I ein kronikk i *Nationen* 14.juli vart det retta merksemd mot overtrampet av norsk lov. Fokusområdet til Marte Nilsen i Attac Noreg var der at eit nederlag i EFTA- domstolen la unødvendig beslag på norsk lov. Dommarar hadde bestemt at eit brot på EØS- avtalen måtte få konsekvensar for det norske regelverket. Nilsen hevda at konsekvensen av dommen var at den hundre år gamle heimfallsretten plutsleg ikkje skulle spele noko rolle lenger. Sjølv om både norsk lov, politikarar og befolkninga i fleirtal var einige i at regelverket burde oppretthaldast verka dommen for folk flest som endeleg og trist. Nilsen stilte spørsmål ved det norske demokratiet og folkestyret. Skulle heimfallsordninga berre ramle som følge av kva tre dommarar i EFTA- domstolen meinte? Det vart framheva at ein burde diskutere EØS sin påverknad på det norske samfunnet i større grad enn før. Eit sentralt synspunkt var at dersom Noreg utan motstand gjekk med på å endre heimfallsordninga ville det vere ein «fallitterklæring».²⁰² Då EØS- avtalen vart underskriven vart det nedfelt at heimfallsretten ikkje skulle rørast. Det vart den definitivt med EFTA-dommen. Det verka som kronikken peika på framtida til norsk lov. Kva ville skje seinare om ein ikkje tok diskusjonen om EØS si overprøving av norsk lov?

Same dag som Nilsen peika på at EØS sin påverknad burde bli teken opp til diskusjon, kom det ein artikkel i *Bergens Tidende* som fokuserte på inngåinga av EØS- avtalen.

¹⁹⁹ *Aftenposten* 5. juli 2007.

²⁰⁰ *Aftenposten* 5. juli 2007.

²⁰¹ *Aftenposten* 5.juli 2007.

²⁰² *Nationen* 14.juli 2007.

Utgangspunktet for denne diskusjonen var stortingsproposisjon nummer 100 for 1991-1992, om samtykke til ratifisering av EØS- avtalen. Det sentrale som vart tatt opp her var regjeringa si formulering om at staten sin rett til heimfall ikkje skulle rørast ved.²⁰³ I artikkelen har Caroline Lund frå Landssamanslutninga av vassdragskommunar(LVK) bidrege. Lund var også med i utvalet til heimfallsutgreiinga. Synspunktet hennar i denne artikkelen var at punktet om at heimfall ikkje skulle rørast ved var einseitige norske vurderingar. Det vart vidare vist til at ESA under rettssaka poengterte at synspunkta i proposisjonen ikkje kom til uttrykk frå norsk side under forhandlingane med EU.²⁰⁴ Lund stilte spørsmål ved at Stortinget moglegvis vart ført bak lyset med omsyn til formuleringane i stortingsproposisjonen. «Ein kan berre undrast over at regjeringa ikkje tok desse spørsmåla opp og fekk dei avklara under forhandlingane.»²⁰⁵

Den 17.juli, berre drøye tre veker etter at dommen var eit faktum stilte Odd Roger Enoksen til intervju med *Dagbladet* sin utsendte reporter i Brussel.²⁰⁶ Enoksen var i Belgia for å møte ESA. Grunnen var at han skulle presentere ei skisse av moglege norske løysingar. ESA ville deretter ta stilling til om desse passa overeins med EØS- avtalen. Det at Enoksen så tidleg stilte med konkrete forslag sa noko om at saka hadde høg prioritet. Noreg måtte forholde seg til dommen, men ville forsøke å gjere det beste ut av situasjonen slik at Noreg på best mogleg vis kunne styrkje den offentlege eigarskapen til vasskrafta. I tillegg til intervjuet med Enoksen tok artikkelen for seg saksgangen, frå dommen til brotet på EØS- avtalen og til slutt ei vurdering av eventuell kompensasjon. Artikkelen har eit informativt preg der den forsøker å rekonstruere handlingsgangen.

5.9 Kampen om heimfallsretten

At Enoksen fortsatt ville kjempe for den norske heimfallsretten kom riktig nok til syne allereie same dag som dommen vart satt. Med utsegn som «alle stener skal snus» erkjente dåverande olje og energiminister, at Noreg måtte forholde seg til dommen, men at retten til eit sterkt offentleg eigarskap fortsatt skulle kjempast for.²⁰⁷ Eit tap i retten betydde ikkje at slaget var endeleg. Enoksen ville undersøkje om det fantes eit smothol der Noreg likevel kunne bevare den sterke offentlege eigarskapen til vasskrafta. At Noreg hadde tapt var

²⁰³ *Bergens Tidende* 14. juli 2007.

²⁰⁴ *Bergens Tidende* 14. juli 2007.

²⁰⁵ *Bergens Tidende* 14. juli 2007.

²⁰⁶ *Dagbladet* 17. juli 2007.

²⁰⁷ *Dagens Næringsliv* 26. juni 2007, her etter Austvik, O.G & Claes, D.H (2011), s. 37.

sjølvsagt alvorleg og dramatisk, men domstolen hadde trass alt ikkje vore ueinige i heimfallsordninga i seg sjølv. Det var forskjellsbehandlinga som dømde Noreg. Dei aller fleste meinte at konsekvensen av rettssaka var gitt, men Enoksen ville gjere eit siste forsøk på å undersøkje om det fantes eit handlingsrom innanfor EØS- avtalen. Medan mange inkludert ESA og norsk kraftbransje såg heimfallsaka som eit tapt slag for Noreg, låg det uante moglegheiter der ute. Reelt sett ga dommen Noreg to val, enten måtte ein avskaffe heimfall eller så måtte ein gjere det offentlege eigarskapet meir konsistent.²⁰⁸ Regjeringa valde det siste. Korleis kom ein så fram til denne løysinga og kva innebar den?

Medan folk flest såg den offentlege eigarskapen til vasskrafta som ei tapt sak, kom Enoksen kjapt til ei ordning som brakte norsk rett i samsvar med EØS- rett.²⁰⁹ Det var han som starta arbeidet og fann eit smutthol som gjorde det mogleg for Noreg å vidareføre ein sterk offentlig eigarskap til vasskrafta. Berre seks veker etter at dommen var avsagt vedtok regjeringa ei provisorisk anordning med umiddelbar verknad. Dette vart gjort kjent for omverden gjennom ei pressemelding frå regjeringa 10. august. Det var ein fornøgd og letta Odd- Roger Enoksen som kunne fortelje følgjande: «Dette er en stor og viktig sak for regjeringen og Norge. Gjennom dagens vedtak beholdes hjemfallsordningen og våre energiresurser forblir i folkets eie.»²¹⁰ Med dette meinte han at regjeringa hadde vedteke ei ordning som gjorde at heimfallsordninga kunne vidareførast. Anordninga var i samsvar med EFTA- dommen og EØS-avtalen.

Fyrst og fremst innebar det at offentlig eigarskap til vasskraft på statleg, fylkeskommunalt og kommunalt nivå kunne vidareførast. For det andre innebar den faktiske endringa at private ikkje ville kunne få konsesjonar framover.²¹¹ Ved å fjerne dei private sine konsesjonar vart også private og offentlege jamstilte. Problemet vart med andre ord løyst. Dei private kunne fortsatt vere i eigarskap av inntil ein tredjedel av offentlege kraftverk. Enoksen fann eit handlingsrom innanfor EØS-avtalen som ESA gjekk god for. Riktig nok hadde Noreg tapt rettssaka, men tapet vart med dette snudd til seier. Med eit fortsatt sterkt offentlig eigarskap hadde regjeringa greidd å følgje opp eit viktig punkt i Soria Moria- erklæringa. Ved denne provisoriske anordninga sikra ein stabilitet og føreseielegheit i kraftsektoren.

Heimfallsordninga var omsider tilbake til sitt opphavlege formål, vasskrafta skulle vere samfunnet sin eigedom slik det hadde vore i mange år. Anordninga hadde direkte verknad,

²⁰⁸ NOU 2012: 2, s.561.

²⁰⁹ Fredriksen, H. & Mathisen, G. (2014), s. 304.

²¹⁰ Pressemelding 10.august: *Hjemfall: Regjeringen sikrer offentlig eierskap til vannkraften.*

²¹¹ Pressemelding 10.august: *Hjemfall: Regjeringen sikrer offentlig eierskap til vannkraften.*

dette ville gi Stortinget tid til å behandle den slik at den vart grundig utarbeida med høyringsrundar før eit endeleg lovvedtak vart fatta.

5.10 Oppsummering

Perioden frå 2005 til 2007 var den mest hendingsrike fasen i heimfallssaka. I løpet av desse tre åra fekk debatten eit djupare innhald både politisk og juridisk. Regjeringsskiftet i 2005 gjorde at Noreg endra sitt standpunkt i forhold til heimfall. Bondevik II- regjeringa hadde arbeida for å imøtekomme ESA sine krav om å endre heimfallsretten. Noko løysing hadde det likevel ikkje vorte. Stoltenberg II- regjeringa ynskte å bevare den sterke offentlege eigarskapen til vasskrafta. Dei to regjeringane sine ulike tankar om heimfallsordninga markerte eit skilje i heimfallsaka.

Olje- og energiminister, Odd- Roger Enoksen i Stoltenberg II- regjeringa var ein sentral skikkelse i arbeidet med å bevare den offentlege eigarskapen til vasskrafta. Etter fleire rundar med ESA utan at dei kom til einigheit, gjorde Enoksen det klart for omverda at Noreg kom til å halde på den opphavlege heimfallsordninga i 2006. Som forventa gjekk ESA til rettsleg sak mot Noreg. I juni 2007 kom rettssaka opp i EFTA- domstolen. Heimfallssaka hadde vorte ein rettsleg prosess. Noreg tapte, men skuffelsen vart kort tid etter snudd til glede. På grunnlag av dei premissane som låg i dommen fann han ei løysing som gjorde at Noreg kunne styrke den offentlege eigarskapen til vasskrafta ytterlegare. Ei provisorisk anordning vart iverksatt i påventa av at lovarbeidet vart gjennomført.

Heimfall vart ikkje noko stort tema under valkampen i 2005. Mykje av grunnen til dette var truleg at begge regjeringsalternativa hadde innebygde motsetningar i forhold til emnet. Mediedekninga under valkampen og rettssaka sa noko om korleis opinionen forholdt seg til heimfall. Omtalen var liten under valkampen, men stor i etterkant av rettssaka. Dette hadde nok samanheng med det politiske synet på heimfall, men sa også noko om at opinionen ikkje var klare over kor viktig vasskraftressursane var for Noreg før rettssaka kom opp. Noreg kom styrka ut av dommen. Den provisoriske anordninga vart følgd opp i det påfølgjande lovarbeidet. Konsolideringsmodellen er difor tema for neste kapittel.

Kapittel 6: Konsolideringsmodellen

6.1 Innleiing:

Noreg tapte den rettslege prosessen i EFTA- domstolen, men premissane som låg i dommen gjorde at dåverande olje og energiminister Odd- Roger Enoksen sette i gong arbeidet med konsolideringsmodellen.²¹² Ei konsolidering betydde i dette tilfellet ei styrking av det offentlege eigarskapet.²¹³ Første ledd i arbeidet med konsolideringsmodellen var den provisoriske anordninga. Anordninga intredde med direkte verknad seks veker etter dommen, men var foreløpig. Andre ledd i saka var den juridiske prosessen, der dei nye endringane i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova skulle innlemmast. Innhaldet i odelstingsproposisjonen *Ot. Prp. 61 (2007-2008)* vil difor vere hovudfokuset i dette kapitlet. Proposisjonen var i det heile ein respons på dommen i EFTA- domstolen.²¹⁴ Samtidig var endringane noko Noreg kunne vere tilfredse med. Det var Enoksen som hadde vore drivkrafta i å bevare den offentlege eigarskapen til vasskrafta i perioden 2005 til 2007. I oktober 2007 valde han å gå av som olje og energiminister, Åslaug Haga vart hans arvtakar. Korleis var det juridiske arbeidet med konsolideringsmodellen? Kva innebar endringane? Var det einigheit blant politikarane? Kapitlet fungerer som siste ledd i heimfallsaka og seier noko om det endelege utfallet av heimfallssaka.

6.2 Endringane i lovverket

For å forstå konsolideringsfasen må ein studere lovendringane. Ved den provisoriske anordninga vart det innført fire midlertidige tiltak. Desse vart så permanente etter at regjeringa gjennomførte lovendringane. Hovudtanken i konsolideringsmodellen var å stramme inn dåverande regelverk og gjere det meir konsistent enn tidlegare.²¹⁵ Endringane i lovverket innebar fyrst og fremst at nye ervervskonsesjonar ikkje kunne bli gitt til andre enn offentlege aktørar. For det andre vart erverv av andre heimfalte vassfall og kraftverk avgrensa til offentlege aktørar. Det tredje tiltaket innebar at tilgangen til tilbakesal eller leige etter føregripe heimfall fall bort. For det siste vart sal av meir enn 1/3 av offentleg eigde vassfall og kraftverk til private forbode.²¹⁶ Endringane innebar i det heile få forskjellar for offentlege eigarar av vasskraftverk. Offentlege eigarar hadde fortsatt ikkje heimfallsvilkår i

²¹² Enoksen, O.R. (intervju, 5.mars 2017)

²¹³ NOU: 2012: 2, s. 561.

²¹⁴ Angell, S.I (2017), s. 5.

²¹⁵ Innst.O. nr. 78 (2007- 2008), s. 2.

²¹⁶ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 5.

konsesjonane sine. Private aktørar kunne ha aksjar i inntil ein tredjedel i offentlege selskap. Til forskjell frå tidlegare vart dette prinsippet no lovfesta. I dei eksisterande konsesjonane som dei private aktørane hadde, skjedde det ingen nemneverdige forandringar. Ein vesentleg forskjell var likevel at nye konsesjonar gjennom føregripe heimfall fall bort. Etter lovendingane kunne private eigarar av vassfall og kraftverk både med og utan heimfallsvilkår, berre selje til offentlege aktørar.²¹⁷ Føremålet med desse lovendingane var å gi faste rammevilkår for aktørane i kraftsektoren samstundes som konsolideringsmodellen ikkje var til hinder for omstrukturering og omsetning innanfor den offentlege eigarskapen. Det nye lovverket imøtekom både dommen i EFTA-domstolen og regjeringa sine interesser.

6.3 EØS- rettslege krav

Føremålet med konsolideringsmodellen var å vidareføre konsesjonssystemet som var nedfelt i industrikonsesjonslova samtidig som regelverket vart meir konsistent. Ifølgje EFTA-domstolen måtte systemet for offentlig eigarskap vere heilskapleg og konsistent for at det skulle kunne begrunne restriksjonar.²¹⁸ Forbodet mot nye konsesjonar til private og forbodet mot å selje vassfall og kraftverk frå eksisterande offentlege eigarar til private, var markante teikn på eit strengare regelverk for private aktørar.²¹⁹ Ved å instramme regelverket kunne Noreg bevare ein sterk offentlig eigarskap til vasskrafta. På den andre sida var konsolideringsmodellen eit resultat av at Noreg var pålagt å tilpasse seg EØS- regleverket. Dommen i EFTA- domstolen sa tydeleg ifrå om at Noreg hadde brote med artiklane 31 og 40 i EØS- avtalen. Desse artiklane bygde på prinsippa om fri etablering og fri flyt av kapital. Etter lovendinga vart enkelte punkt vidareførde medan det kom nye restriksjonar på eigarskap i framtida. Medan tvisten heile vegen hadde dreidd seg om forholdet mellom offentlege og private eigarar skilde ikkje konsolideringsmodellen mellom norske og utanlandske. Private norske eigarar var jamstilte med utanlandske eigarar. Dette hadde vore tilfelle sidan 1909. Restriksjonane i konsolideringsmodellen var dermed ikkje diskriminerande og difor i tråd med prinsippet om likebehandling i EØS-retten.

Heimfall har vore eit verkemiddel for å oppnå målet om ein sterk offentlig eigarskap til vasskraftressursane. For at den offentlege eigarskapen også skulle kunne vedvare i framtida måtte dette komme ettertrykkjeleg fram i industrikonsesjonslova. I den provisoriske

²¹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 6.

²¹⁸ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 60.

²¹⁹ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 59.

anordninga vart prinsippet om offentleg eigarskap til vasskraftressursane nedfelt i § 2.²²⁰ Etter lovendingane vart denne vidareført, men kom no inn som § 1. Det nye første leddet i § 1 sa følgjande: «Landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.»²²¹ Paragrafen hadde heile tida vore hovudføremålet med lova, men kom betre fram som fyrste paragraf. Lovverket vart med andre ord meir konsistent. Med ordet «allmennheten» viste lovgivar truleg til samfunnet. EFTA- domstolen hadde gitt Noreg medhald i at offentleg eigarskap i seg sjølv kunne vere eit legitimt omsyn etter EU/EØS rett.²²² Med dette meinte ESA at eit offentleg eigarskap til vasskrafta kunne rettferdiggjera. Problemet hadde vore at lovverket ikkje var konsistent, det var fortsatt moglegheiter for eit privat eigarskap. Den nye formålsparagrafen i konsolideringsmodellen var saman med dei andre endringane med på å gjere lovverket klarare. Det nye regelverket var ryddigare og i samsvar med EØS- retten.

6.4 Synspunkt frå høyringsinstansane

Bakgrunnen for lovendingane botna i den provisoriske anordninga. Prosessen fram til lovvedtaket i 2008 strakk seg likevel lenger tilbake. Endringane i industrikonsesjonslova var resultat av dei samla fasane av heimfallssaka. Både ESA si gransking, utgreiinga om heimfall og rettssaka var alle viktige hendingar som dreiv saka framover. I perioden frå 2007- 2008 vart lovarbeidet utarbeida. Korleis var så forarbeidet med dei nye lovendingane?

Eit lovarbeid er omfattande og det var nok tilfellet her også. Når eit departement har fremja eit lovforslag må dette ut på høyring til dei berørte. I dette tilfellet var det Olje- og energidepartementet som la fram lovendingane medan dei berørte var både private og offentlege aktørar. Blant instansane som ga si meining om høyringsforslaget fann ein både departement, fylkeskommunar, kommunar, statlege organ, selskap og ei rekkje andre. Ved å studere høyringsinstansane kan ein få fram synspunkta til dei ulike partane. Berre i nokre tilfelle gjekk det fram kven som hadde uttalt seg om dei ulike endringane, dei fleste gongene vart det berre talfesta kor mange som hadde uttalt seg om dei ulike punkta. Uansett vil det gi ein viss peikepinn på arbeidet med den nye lova. Var det brei einigheit om å styrke den offentlege eigarskapen?

²²⁰ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 34.

²²¹ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 34.

²²² NOU: 2012: 2, s. 561.

Generelt sett var det eit fleirtal som var udelt positive til ein styrka offentleg eigarskap.²²³ Likevel var det ikkje alle som hylla lovforslaget. Både Hydro og Elkem hadde tidlegare føretrekt at heimfallsordninga vart avskaffa. Mykje tyda på at dei ikkje var nøgde med desse endringane heller. Både Hydro, Elkem, NHO og Norsk Industri uttalte seg om at Hydro og Elkem burde få drive sine kraftverk utan heimfallsvilkår framover.²²⁴ At private aktørar ikkje kunne vere i eigarskap av vassfall og kraftverk vart sett på som uheldig for utviklinga i marknaden. Hydro gjekk så langt i å hevde at denne ordninga ikkje var i tråd med EØS-avtalen. For selskapet var ikkje dei nye endringane gunstige. Eksisterande konsesjonar til private stod fortsatt ved lag, det ville seie at deira konsesjonar etter kvart ville gå ut og heimfalle til staten.

Det var også fleire som uttalte seg om formålsparagrafen, § 1. Mange var positive medan nokre ikkje var like nøgde. Ordet «allmennheten» fall ikkje i god jord hjå alle då det kunne oppfattast som ein direkte link til staten. Det vart vektlagt at ordbruken ikkje viste til kommunalt eigarskap.²²⁵ Eit anna moment i denne forbindelsen var at det kunne opplevast som uheldig at avgrensinga omfatta alle vasskraftressursar og ikkje berre vassfall over 4000 naturhestekrefter. Denne grensa var også kjent som konsesjonsgrensa. Vidare vart det av eit fåtal lagt til grunn at konsesjonsgrensa på 4000 naturhestekrefter burde auke slik at private kunne gjennomføre noko større utbyggingar. Truleg kom desse synspunkta frå private aktørar då det var i deira interesser at lovverket hadde vore annleis.

Fleire uttalte seg om punktet der sal av over ein tredjedel av offentleg eigde vassfall og kraftverk til private vart forbode. Som tidlegare kunne private aktørar eige inntil ein tredjedel av aksjane i eit aksjeselskap, men andelen kunne no ikkje aukast. Det at private kunne eige såpass mykje vart av fleire sett på som eit brot med konsolideringsmodellen sitt føremål.²²⁶ Det vart vist til den historiske bakgrunnen om ein sterk offentleg eigarskap. Ein tredjedel vart rekna som ein betydeleg del. Private kunne dermed få stor innverknad på kraftselskap. Med ein såpass eigarskap kunne ein tale om eit privat deleigarskap. Nokre frykta at dette kunne opne opp for delprivatiseringa av Stkraft AS. Ei løysing kunne då vere å gjere Statkraft om til eit statsføretak att. Truleg kom høyringsutsegna frå offentlege aktørar med omsyn til ein sterk offentleg eigarskap.

²²³ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 10.

²²⁴ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 10.

²²⁵ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 10.

²²⁶ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 11.

Dei ulike svara frå høyringane sa noko om dei forskjellige aktørane sine haldningar til lovendringane. Det er relevant å påpeike at dei nemnde høyringssynspunkta representerer fleire av aktørane, men ikkje alle då det vert for omfattande. Vidare er det relevant å studere følgjene lovendringane ville få for spesielt private aktørar.

6.5 Følgjene for private og offentlege aktørar

Konsolideringsmodellen styrka ein allereie solid offentleg eigarskap. Reglane om tidsavgrensa konsesjonar med heimfallsvilkår, hadde hittil gjort at private berre hadde kraftverka på midlertidig basis. At det ikkje var mogleg å erverve vasskraftproduksjon etter konsolideringsmodellen var difor ikkje ei markant endring. Likevel ville det fortsatt førekome element av privat eigarskap etter at modellen vart gjeldande. Den private eigarskapen til vassfall som vart erverva før lova i 1909 vart ståande. Omfanget var heller beskjedent, med om lag seks prosent.²²⁷ Dette var vasskraft som var erverva utan heimfallsvilkår då vilkåret først vart lovfesta i 1909. Vidare vart privat eigarskap til vassfall og mindre kraftverk under 4000 naturhestekrefter fortsatt verande. Den private eigarandelen på inntil 1/3 i offentlege selskap hadde vore gjeldande tidlegare også, men vart no lovfesta. Sist, men ikkje minst vart det fortsatt tilgang for private konsesjonærar til å bevare vassfalla ut konsesjonsperioden.²²⁸ Private aktørar kunne fortsatt bevare ein viss påverknad på eigarskapen til vasskrafta.

Endringane i lovverket gjorde det gunstigare for offentlege eigarar enn private utan at dette vart sett på som diskriminerande forhold hjå EFTA- domstolen. Private aktørar ville ikkje kunne rokkere den sterke offentlege dominansen i kraftsektoren. Til fordel for dei offentlege ville det ikkje bli gitt nye konsesjonar til private og ein forlenga konsesjonsperiode vart no forhindra. Samtidig ville ei reetablering av privat eigarskap til vassfall som var under offentleg eigarskap også verte forhindra.²²⁹

6.6 Kraftmarknaden etter konsolideringsmodellen

I proposisjonen vart det hevda at kraftmarknaden ville ha ein variert offentleg eigarskap også etter konsolideringsmodellen. Med variert meinte ein offentlege aktørar fordelt som statlege, fylkeskommunale og kommunale aktørar. På den eine sida ville det bli minimale endringar for kraftmarknaden. På den andre sida kunne marknaden verte noko mindre dynamisk om ein

²²⁷ NOU: 2012: 2, s. 559.

²²⁸ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 62.

²²⁹ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 63.

samanlikna med ein situasjon der offentlege og private aktørar hadde same føresetnader til eigarskap og produksjon.²³⁰ I og med at private kunne eige opptil 1/3 i offentlege selskap ville det føre til ein viss dynamikk i kraftmarknaden saman med det offentlege. Overordna ville omsynet til ein sterk og variert offentleg eigarskap vere det berande prinsippet med konsolideringsmodellen.

6.7 Den politiske handsaminga

Denne oppgåva har heile vegen handla om korleis heimfallssaka utvikla seg. Det vil difor vere sentralt å studere den politiske behandlinga av lovendingane av 2007- 2008. I innstillinga til Odelstinget frå Energi- og miljøkomiteen 2007- 2008 var det fleire relevante synspunkt frå dei politiske partia.²³¹ Korleis stilte dei ulike partia seg til heimfallsordninga sine nye endringar? Var dei regjerande partia einige eller var det delt? Eg vil vidare studere den politiske behandlinga.

Fleirtalet i komiteen bestod av representantar frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Desse slutta seg til ein sterk offentleg eigarskap. Eit særleg moment som vart trekt fram var at lovendinga var eit tryggleikspolitisk aspekt då det også sikra den offentlege eigarskapen i framtida.²³² Vidare argumenterte fleirtalet for at vasskrafta var evigvarande og ville kunne gi fellesskapet gode inntekter så lenge eigarskapen vart verande offentleg. Størstedelen av komiteen viste til at dei var «sær tilfredse» med at denne typen eigarskap vart styrka gjennom lova.

Eit anna fleirtal med representantar frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viste til at heimfallstidspunktet heile vegen var kjent for konsesjonærane.²³³ Med dette tenkte nok fleirtalet at private konsesjonærar var klar over at deira vasskraftressursar etter eit visst tidspunkt gjekk tilbake til det offentlege. Også dette fleirtalet var nøgde med at den offentlege eigarskapen vart ivareteken. Partia peika på den viktige rolla vasskraftressursane har spelt for Noreg. Av den grunn la fleirtalet til at dei ikkje ville endre allereie gitte konsesjonar. Desse ville gå tilbake til det offentlege med tid og stunder. Partia støtta regjeringa sitt framlegg.²³⁴

²³⁰ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 71.

²³¹ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 1.

²³² Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 6.

²³³ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 6.

²³⁴ Angell, S.I. (2017), s. 15.

Opposisjonen, Framstegspartiet og Høgre viste til EFTA- dommen og peika på at den eksisterande heimfallsordninga (før lovendingane) var diskriminerande og uheldig. Desse representantane viste også til *NOU: 2004. 26 : Hjemfall*. Det var særleg eitt punkt i utgreiinga som Framstegspartiet og Høgre beit seg merke i: «Utvalget legger til grunn at ulike rammevilkår for markedsaktørene kan svekke konkurransen og verdiskapningen i sektoren.»²³⁵ Med dette synspunktet meinte utvalet av utgreiinga at det kunne vere lite gunstig med ulike rammevilkår for dei ulike aktørane. Framstegspartiet og Høgre var einige i denne løysinga og stilte seg bak utvalet. Begge partia såg helst at private og offentlege eigarar av vasskraft måtte behandlast likt.²³⁶ Desse la fram ein eigen modell der dei såg føre seg at alle konsesjonar vart evigvarande. Dessutan skulle nye konsesjonar byggje på like vilkår uansett om det var private eller offentlege utbyggerar. Ifølgje Høgre og Framstegspartiet ville deira modell vere meir i samsvar med EØS- avtalen. Desse representantane peika på ein vesentleg endring som følgje av konsolideringsmodellen, nemleg at industrien vart fråteken tilgangen til føregripe heimfall. Dei to partia meinte at kraftverk som var i privat eigarskap burde få tid å omstille seg før tilgangen til føregripe heimfall vart satt i gang. Det vart uttalt følgjande: «Industrien har behov for en overgangsperiode for å få tid til omstilling til en situasjon hvor den ikke lenger kan eie kraftproduksjon.»²³⁷ Høgre og Framstegspartiet kjempa difor for ei overgangsordning for utfasing av privat eigarskap. Eigarskap til kraftverk ville gi moglegheit for investeringar i industrien, derfor var det mest gunstig å gi næringa tid før den nye situasjonen intredde.

Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet diskuterte også konsesjonsgrensa på 4000 naturhestekrefter. Lova tilsa at dette var den absolutte grensa. Fleirtalet meinte at dersom konsesjonsgrensa vart heva så kunne det skje at den offentlege eigarskapen vart svekka.²³⁸ Ei heving ville kunne sette modellen i fare då de kunne opne opp for aukande privat eigarskap. Av denne grunn var det viktig for desse partia at grensa på 4000 naturhestekrefter vart ståande i hevd og bevart.

Høgre og Framstegspartiet var også opptekne av konsesjonsgrensa. Etter deira syn burde grensa auke til 10 000 naturhestekrefter. Konsekvensane av dette kunne vere auka utbygging

²³⁵ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 7.

²³⁶ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 7.

²³⁷ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 8.

²³⁸ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 9.

av mindre kraftverk. Ei slik heving ville sikre eigarar av småkraftverk evigvarande inntekter frå sine kraftproduksjonar hevda dei.²³⁹

Representantane frå Høgre og Venstre var opptekne av rolla offentlege eigarar av vasskraft fekk. Staten vart ein stor aktør gjennom sin eigarskap til Statkraft.²⁴⁰ Statkraft hadde eiga produksjon, men var også medeigar i nokre regionale kraftselskap. Partia Høgre og Venstre meinte at selskapet Statkraft fekk ei altfor dominerande rolle i kraftsektoren. Denne konsentrasjonen meinte desse medlemmene var lite gunstige for kraftsektoren. Høgre og Venstre meinte det var betre om eigardelane som Statkraft hadde i dei regionale selskapa vart eigde av staten eller eit anna statleg selskap. Statkraft var etter deira syn for kontrollerande slik situasjonen var no. Slik desse partia såg det, burde det utarbeidast ein modell som tok sikte på å vurdere dette.

Samla sett meinte komiteen at det var særskilt viktig å leggje til rette for framtidig industriutvikling innanfor rammene som EØS- avtalen ga. Fleirtalet i komiteen, representantane frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet meinte at regjeringa verkeleg la til rette for dette med lovforslaget sitt. Desse hevda at dei gode vilkåra for kraftintensiv industri var eit resultat av ulike grunnar. Blant anna var punktet om omgjering trekt fram som ein medverkande faktor for industriutvikling. Ei «omgjering» innebar at private selskap som sal sine kraftverk til offentlege eigarar, vidare kunne ordne seg langsiktig krafttilgang via deleigarskap i offentlege selskap.²⁴¹ Fleirtalet peika på at denne løysinga kunne vere mogleg for private aktørar med kraftverk, som heimfall til staten. Desse aktørane kunne søkje om ei omgjering for å sikre industrien i framtida. Medan Høgre og Venstre hadde meint at Statkraft sin mektige posisjon var til hinder for resten av kraftmarknaden, peika fleirtalet i komiteen på moglegheitene som låg i konsolideringsmodellen.

Framstegspartiet og Høgre framheva alvoret av at dei tidsavgrensa konsesjonane ville heimfalle til staten ved utgangen av konsesjonstida. Akkurat dette var ikkje noko nytt, men frå no av vart det ikkje nokon som helst moglegheit for at desse kontraktane vart fornya. Representantane viste til at mange av dei tidsavgrensa konsesjonane ville gå ut mellom 2020 og 2030.²⁴² Industrien fekk med dette ikkje moglegheita av kraftforsyning frå eigen

²³⁹ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 9.

²⁴⁰ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 12.

²⁴¹ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 13.

²⁴² Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 13.

vasskraftproduksjon lenger. Ifølgje Høgre og Framstegspartiet var det særst viktig å eige eiga kraft for den generelle kraftintensive industrien. Slik desse partia såg det, gjorde endringane i konsolideringsmodellen det vanskeleg for private å ta noko standpunkt når det kom til investeringar.

Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti framheva selskapet Hydro som stod ovanfor vanskelege avgjerder. På dåverande tidspunkt vurderte Hydro om dei skulle investere opp mot 8 milliardar kroner for nye smelteomnar på aluminiumsverket sitt på Karmøy. Selskapet sitt heileigde vasskraftverk Røldal- Suldal forsynte på dåverande tidspunkt Hydro Karmøy med kraft. Eit sentralt spørsmål for selskapet ville vere om investeringane sikra tilgang på kraft i framtida. Ei sikring av kraft var synonymt med eigenprodusert kraft. Etter konsolideringsmodellen ville Hydro måtte selje minimum 2/3 av anlegget til det offentlege, i vesentleg tid før konsesjonsperioden gjekk ut. Selskapet stod ovanfor eit dilemma: i staden for å produsere sin eigen kraft som dei hadde gjort til no, måtte dei forsøkje å få til en avtale om kjøp av tilstrekkeleg kraft til aluminiumsverket.²⁴³ Om dette ikkje lot seg gjere ville Hydro satse meir utanlands. Partia Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti meinte Hydro sine planar for Karmøy moglegvis ikkje ville gjennomførast som følgje av lovendingane.

Representantane frå Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre stilte seg noko kritiske til dåverande regjering, Stoltenberg II. Partia hang seg særleg opp i ein artikkel frå august 2005 der Jens Stoltenberg hadde uttalt seg om følgjande: «Ei ny sosialistisk regjering vil tilby industrien el- kraft til under marknadspris.»²⁴⁴ Med dette innlegget talte Stoltenberg om framtidige planar for industrien dersom det vart ei sosialistisk regjering denne hausten. Ei raudgrøn regjering vart det, men Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre peika på at Stoltenberg II- regjeringa ikkje hadde haldt det dei lova i 2005. Dette var synleg då representantane viste til *St.prp.nr.66(2006-2007)*: «Regjeringa erkjenner at det innanfor EØS- avtalen i dag er svært vanskelig å innføre særnorske ordningar som gir den kraftintensive industrien fordelar av betydning.»²⁴⁵ Ifølgje nemnde representantar var dette eit tydeleg løftebrot. Regjeringa kunne ikkje innfri løftet om industrikontraktar. Samtidig

²⁴³ Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 13.

²⁴⁴ *Stavanger Aftenblad* 9. august 2005, her etter Innst. O. nr. 78. (2007-2008), s. 13

²⁴⁵ *St.prp.nr.66 (2006-2007)*, her etter Innst. O. nr. 78. (2007-2008), s. 13

fjerne regjeringa moglegheitene som industrien hadde til å sikre seg mot prisauke gjennom å eige eigen kraftproduksjon i framtida.²⁴⁶

Fleirtalet frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre hadde mellom anna konsentrert seg om dei private sin rett til å eige inntil 1/3. Dette var ei vidareføring av eksisterande lov. Desse partia meinte at ordninga ville gjere det mogleg for ei langsiktig industriell utvikling.

6.8 Oppsummering

Konsolideringsmodellen slutførte det arbeidet som vart lansert med den provisoriske anordninga. Endringane i lovverket gjorde at konsesjonslova vart meir konsistent. Ein sterk offentleg eigarskap til vasskrafta vart ytterlegare styrka. Dei openbare endringane var til fordel for offentlege aktørar samstundes som EØS- avtalen vart imøtekommen.

Lovendringane sette sluttstrek for heimfallsaka som hadde pågått sidan år 2000.

Proposisjonen *Ot.prp.nr.61 (2007-2008)* bygde på krava frå EFTA-domstolen.

Forskjellane frå før og etter konsolideringsmodellen vart implementert innebar endringar for private aktørar. Det viktigaste punktet var at det ikkje vart gitt nye private konsesjonar.

Tilbakesal av eller leige etter føregripe heimfall fall også bort. Ein annan konsekvens var at sal av meir enn 1/3 av offentleg eigde vassfall og kraftverk til private vart forbode. Private kunne heller ikkje erverve heimfalte vassfall og kraftverk. Endringane innskrenka dei private sine moglegheiter til å påverke med eigarskap i kraftmarknaden i større grad. Lova viste til føremålet og naudsyntheita med ein offentleg eigarskap til vassfall og kraftverk, noko som gjorde at lova vart EØS- venleg. I forarbeidet til lova fekk ein fram høyringsvara til offentlege og private aktørar. Sentrale synspunkt for korleis lovforslaget vart motteke ga ein peikepinn på kva dei berørte partane tykte om endringane. Det var særleg private aktørar som stilte seg negative til endringane.

Lovendringane sa noko om det juridiske aspektet medan høyringsinstansane fortalde noko om kva private og offentlege aktørar i kraftmarknaden meinte om konsolideringsmodellen. I stortingsbehandlinga fekk ein fram dei politiske meiningane kring lovverket. I all hovudsak var det to hovudfløyar, dei sosialistiske partia og opposisjonen, Høgre og Framstegspartiet. Dei sosialistiske partia stilte seg bak regjeringa og var einige i dei nye punkta i

²⁴⁶Innst. O. nr. 78 (2007-2008), s. 13.

industrikonsesjonslova. Høgre og Framstegspartiet meinte at dei private aktørane kom dårlegare ut enn tidlegare. Fleirtalet i komiteen var likevel samde i lovendingane.

Kapittel 7: Konklusjon

7.1 Innleiing

I innleiinga presenterte eg fire problemstillingar:

- Korleis utvikla heimfallssaka seg frå 2000- 2008?
- Korleis argumenterte dei ulike aktørane?
- Kva hadde tilhøvet til EU gjennom EØS- avtalen å seie?
- Korleis kan ein forklare utfallet av heimfallsprosessen?

I dette kapittelet vil eg oppsummere dei viktigaste funna i oppgåva. Funna vil reflektere dei fire spørsmåla. Utgangspunktet for denne studien har vore å diskutere dei ulike faktorane ved heimfallssaka.

7.2 Korleis utvikla heimfallssaka seg frå 2000- 2008?

Heimfallssaka var ein samanhengande prosess som bestod av fleire fasar. Kvar og ein fase vesentlege for å få ei forståing av korleis saka vart driven framover av politikarane. For det var ei politisk sak som to ulike regjeringar førehaldt seg til. Bondevik II- regjeringa frå 2001- 2005 og Stoltenberg II- regjeringa 2005- 2009 hadde forskjellige haldepunkt til heimfall. Bondevik II- regjeringa kom ikkje til noko løysing i spørsmålet om heimfall sjølv om dei hadde tett kontakt med ESA. Utgreiinga om heimfall hadde hatt som formål å skape ei framtidig heimfallsordning. Utvalet vart ikkje einige og spørsmålet om heimfall stod uavklart under valkampen i 2005.

Stoltenberg II- regjeringa gjekk inn for å bevare den opphavlege heimfallsordninga. ESA svarte med å stemne Noreg for EFTA- domstolen. Etter deira syn kunne ikkje Noreg forskjellsbehandle private og offentlege eigarar av vasskraft. Året etter kom rettssaka opp i EFTA- domstolen. Som følgje av brot på EØS- prinsippa om fri etableringsrett og fri kapitalrørsle vart Noreg dømd. Noreg hadde tapt rettighetene til det viktige arvesølvet. Vilkår om heimfall måtte endrast. Sentrale politikarar i Stoltenberg II- regjeringa undersøkte premissane som låg i dommen. Det viste seg at det var ein utveg som gjorde det mogleg å behalde eit sterkt offentleg eigarskap til vasskrafta. Lovverket måtte gjerast meir konsistent. Sjølv om Noreg vart dømd kom dei sigrande ut. Heimfallssaka var spesiell av to grunnar. For det fyrste vart tapet i EFTA- domstolen snudd til siger av norske politikarar.

For det andre viste Noreg viktigheita av å kjempe for saker som hadde stor nasjonal betydning.

7.3 Korleis argumenterte dei ulike aktørane?

Dei ulike aktørane i heimfallssaka var alle som hadde interesser knytt til heimfall. Aktørane som vart direkte rørt av striden var krafteigarane, både private og offentlege. Elles hadde politikarane sentral påverknad på saka. Som forbrukarar av kraft hadde opinionen også sine meiningar om heimfallsordninga.

Den nasjonale råderetten over vasskrafta hadde røter attende til byrjinga av 1900- talet då heimfallsinstituttet vart etablert. Sjølv om det var somme modifikasjonar, var det brei politisk tilslutnad til heimfallsinstituttet fram til 1990- åra.²⁴⁷ Inngangen til 1990- åra var prega av vesentlege endringar innanfor energisektoren. Energilova hadde medverka til ei liberalisering av kraftmarknaden. Dei nye endringane gjorde at krafteigarane markerte seg på ein annan måte enn tidlegare. Statkraft var eit statleg selskap og den største offentlege eigaren av kraft. Selskapet argumenterte i 1989 for å endre kraftskatteregimet for å auke sine inntekter. For kommunane vart dette ei slagside, då dei ville tape stort på dette. Resultatet vart at mange kraftkommunar selde ut sine aksjar. Statkraft skifta også identitet og bedriftskultur som selskap, då dei delte seg i to statsføretak. Selskapet var fortsatt heileigd av staten, men vedeteke av Stortinget som eit sjølvstendig selskap.

Den største private eigaren av kraft var Hydro. Selskapet var ein av grunnane til at konsesjonslovene kom og var difor underlagd heimfall. Heimfallsordninga gjorde at fleire av dei langsiktige kontraktane selskapet hadde ville gå ut i løp av det første tiåret av 2000- talet. Selskapet var ein sentral aktør og tente gode pengar på sine anlegg. Kontraktane hadde følgeleg vore gunstige. Selskapet gjorde fleire satsingar utover 1990- talet, noko som gjorde at det vaks seg større og større. Hydro argumenterte ut frå si sterke posisjon overfor myndigheitene. Deira nære forhold til styresmaktene vart også synleg gjennom «Hydro-proposisjonen». Selskapet hadde ei tosidig rolle: å få behalde selskapet ville gi store inntekter samstundes som det var viktig å sikre billeg straum til eigne anlegg. Tiåret 1990- 2000 bar preg av omdanningar i kraftsektoren.

Medan kraftaktørane styrte mykje av kraftsektoren på 1990- talet kom politikarane verkeleg på bana då ESA starta granskinga av heimfallsordninga i 2000. Bondevik II- regjeringa

²⁴⁷ Angell, S.I. (2017), s. 1.

argumenterte for at dei ville imøtekomme krava til ESA om ei likebehandling av krafteigarar. Utad var det einigheit i regjeringa, men innad var det splid om haldningane til heimfall. Både KrF og Venstre ville halde på ein sterk offentleg eigarskap, medan Høgre som største parti ville endre heimfallsordninga. Alt vitna om at Bondevik II- regjeringa ville føye seg etter ESA. Den grundige utgreiinga om heimfall skulle munne ut i ei heimfallsordning både ESA og regjeringa kunne vere fornøgde med. I staden vart det full ueinigheit blant utvalet som arbeida med rapporten. Utvalet delte seg i tre der dei argumenterte for private, statlege og kommunale interesser. Opinionen var ikkje nógde med energipolitikken dei fyrste fem ára av 2000- talet. Åra var prega av mangel på straum og høge kraftprisar. Det var særleg misnøye mot Statkraft og måten dei styrte på. Både opinionen og industrien la press på Bondevik II- regjeringa.

Regjeringsskiftet i 2005 betydde eit sentralt skilje for politikken om heimfall. Stoltenberg II- regjeringa argumenterte for å halde på ein sterk offentleg eigarskap. Regjeringspartia var meir samkøyrt enn sine forgjengarar, det var ingen intern splid om heimfall. Olje- og energiminister Odd- Roger Enoksen stod fram som ein sentral skikkelse i kampen om dei norske vasskraftressursane. Det var han som overtydde regjeringa om strategien der ein ikkje ga etter for ESA sine krav. Saka om den norske heimfallsordninga enda i EFTA- domstolen. Noreg tapte, men etter kort tid vart det klart at Noreg vann fram med å styrke den offentlege eigarskapen til vasskrafta ytterlegare. Eg kjem tilbake med korleis dette faktisk var mogleg.

Både politikarar og opinion ytra seg under heimfallssaka. Etter utgreiinga om heimfall i 2004 og rettssaka i 2007 var det spesielt mange som hadde formeiningar om heimfall. I tida etter utgreiinga var frustrasjonen stor for at ein ikkje hadde funne noko løysing på spørsmålet om heimfall. I 2007 var det mykje merksemd knytt til tapet i EFTA- domstolen, men også til den relativt raske snuoperasjonen til Stoltenberg II- regjeringa der den offentlege eigarskapen vart styrka.

7.4 Kva hadde tilhøvet til EU gjennom EØS- avtalen å seie?

I 1992 vart EØS- avtalen underskriven. Forholdet mellom Noreg og EU vart med dette tettare enn nokon gong. EØS- avtalen gjorde at Noreg fekk ta del i den indre marknaden, men stod samtidig utanfor påverknadskraft. På ein måte kan ein seie at Noreg var både innanfor og utanfor EU på same tid. Når det kom til energiområdet sa EØS- regelverket at heimfallsordninga stod utanfor avtalen. Heimfall var difor ikkje noko forhandlingstema.

I åra etter EØS- avtalen vart underskriven endra EU seg, både i storleik og innhald. Fleire medlemsland kom til og avtalen fekk eit djupare innhald. Det vaks etter kvart fram ein eigen energipolitikk i EU. Då EØS- avtalen kom i 1992 hadde ikkje EU nokon felles energipolitikk. Dette kan forklare kvifor heimfall vart tematisert fyrst seinare. EU og Noreg hadde ulike føresetnader og prioriteringar når det kom til kraftforsyning. Noreg sin produksjon av kraft kom hovudsakleg frå vasskraft medan EU sin elektrisitet kom frå varmekraft som kol og gass.

Både norsk energipolitikk og forholdet mellom Noreg og EU utvikla seg parallelt gjennom 1990- talet. I 2000 vart desse parallellane knytt saman då ESA starta si gransking av heimfallsordninga. Heimfallssaka var dermed i gang. I åra 2000- 2002 var det hyppig utveksling av informasjon mellom OED og ESA. EØS- avtalen hadde gjort at Noreg måtte førehalde seg til EU- lovverket. Eit generelt prinsipp var likebehandling. ESA hevda Noreg forskjellsbehandla private og offentlege eigarar av kraft. Private eigarar vart etter deira syn diskriminerte. Noreg hevda heimfallsordninga stod utanfor EØS- avtalen og viste til ratifikasjonen av avtalen. ESA hevda på si side at artikkel 31 og 40 i EØS- avtalen vart brote. Artikkel 31 handla om fri etableringsrett medan artikkel 40 gjekk på fri rørsle av kapital. ESA haldt seg til EØS- regelverket medan Noreg støtta seg til industrikonsesjonslova. På eit tidspunkt trakk Noreg inn artikkel 125 i EØS- regelverket. Artikkelen omhandla eigedomsretten. Ifølgje lovverket var eigedomsretten eit nasjonalt ansvar og EØS- avtalen kunne ikkje gripe inn i dette. Partane ESA og Noreg støtta sin argumentasjon på forskjellige artklar i EØS- avtalen.

I perioden 2002 til 2006 venta ESA tolmodig på at Noreg skulle gjere industrikonsesjonslova robust ovanfor EØS- regelverket. Då dette ikkje skjedde såg ESA ingen annan utveg enn å stemne Noreg. Då rettssaka kom opp for EFTA- domstolen i 2007 var artikkel 31 og 40 avgjerande for at dei tapte. Domstolen hadde ikkje noko imot heimfallsordninga i seg sjølv, men det måtte vere likt for offentlege og private aktørar.

7.5 Korleis kan ein forklare utfallet av heimfallsprosessen?

For utanforståande kan det synast uforståeleg å snu eit tap i EFTA- domstolen til siger. Etter alt å døme hadde Noreg tapt retten til dei viktige og nasjonale vasskraftressursane. Men norske styresmakter ga likevel ikkje opp og undersøkte premissane som låg i dommen. Der opna det seg ein moglegheit. Forklaringa var altså at Noreg utnytta premissane i dommen.

Domstolen hadde då ikkje hatt noko imot heimfallsordninga i seg sjølv, men alle aktørane måtte behandlast likt.

Frå norsk side hadde dommen gitt Noreg to val, enten måtte ein avskaffe heimfall eller så måtte ein gjere det offentlege eigarskapet meir konsistent. Regjeringa valde det siste. Det var då også brei politisk einigheit om at heimfallsinstituttet skulle oppretthaldast. Gjennom ei provisorisk anordning vart det mogleg for Noreg å bevare ein sterk offentleg eigarskap til vasskrafta. På same tid vart norsk rett i samsvar med EØS- rett. Det viktigaste tiltaket som vart sett i gong var fjerninga av dei private sine konsesjonar. Ved å fjerne dei private sine konsesjonar vart offentlege og private aktørar jamstilte. Den provisoriske anordninga var berre midlertidig, og vart vidare fullført med konsolideringsmodellen.

Gjennom konsolideringsmodellen vart dei juridiske endringane fullførte i industrikonsesjonslova. Lovverket vart meir presist og ryddig samstundes som det stramma inn dåverande regelverk. Ei anna endring var at adgangen til tilbakesal eller leige etter føregripe heimfall fall bort. Sal av meir enn 1/3 av offentleg eigde vassfall og kraftverk til private vart også forbode. Som eit fjerde tiltak vart erverv av kraftverk som var heimfalt avgrensa til dei offentlege aktørane. Endringane i industrikonsesjonslova var strengare enn tidlegare. Den offentlege eigarskapen til vasskrafta vart ytterlegare styrka.

Konsolideringsmodellen gjorde at heimfallsordninga var tilbake til sitt opphavlege formål. Vasskrafta var atter igjen samfunnet sin eigedom. Med tid og stunder ville mesteparten av vasskrafta vere i offentleg eigarskap.

7.6 Sluttkommentar

Heimfallssaka var komplisert og samansett. Komplisert fordi det var mange faktorarar som verka inn på saka. Samansett fordi alle sidene ved saka måtte sjåast i lys av kvarandre. Rettigheitene til vasskrafta sa noko om at budskapet var like aktuell på byrjinga av 1900-talet som starten av 2000- talet. Lars Thue har formulert det på følgjande vis: «Arvesølvet skal bringes vidare til framtidens generasjonar. Det skal pussas og vedlikeholdes.»²⁴⁸

²⁴⁸ Thue, L. (2016), s. 336.

Abstract

Hydropower resources between the EEA and energy market

This Master's dissertation examines the development of the conditions for concession for acquisition of hydropower resources between 2000 and 2008. During this period the Norwegian hydropower resources came under pressure. The goal of this study is to understand the mechanism of the whole political process. The method used here is qualitative, based on document analysis and an interview.

There has been a broad political consensus on the public ownership of hydropower resources. The tradition in favour of a strong public ownership can be traced back to the beginning of the 20th century. The legal right to concession for acquisition of hydropower resources introduced in 1909, was linked to the public sector. While public owners received perpetual concessions, private ones were limited. After the end of the concession period, waterfalls and power plants went to the state without compensation. The concession for acquisition scheme meant that most of the hydropower was in public ownership. In spite of minor modifications, this scheme remained unchanged for almost hundred years. Both the deregulation of the energy market in the 1990s and the EEA agreement in 1992 were determining factors in the EFTA Surveillance Authority (ESA) setting a limit for the Norwegian scheme on concessions to hydropower resources in 2000. In their view, the private hydropower owners were discriminated against in favour of their public counterparts. To be more precise, it referred to this state of affairs as a break against the principle of free enterprise and free movement of capital as established in the EEA law. Two different governments with unlike points of view on the acquisition and concession issue handled the case between 2000 and 2008. Norway and the ESA could not reach an agreement and the case came before the EFTA court in 2007. Norway lost and had to change the rights to concession for acquisition of hydropower resources. In 2008 this case came to an end when the Norwegian government agreed to exploit the premises in the court decision. Public ownership of hydropower resources was strengthened.

The development of the case for conditions for concession and acquisition of hydropower resources was marked by two parallel and continuous lines. These were the Norwegian energy policy and the relationship between Norway and the EU. Hydropower has been described as Norway's heritage. This metaphor says something about how significant hydropower has been in society over several generations.

Kjelder og litteratur

Intervju

Enoksen, Odd- Roger.(5.mars 2017): Olje- og energiminister 2005- 2007

Arkivmateriale tilsendt frå Olje- og energidepartementet

Korrespondanse på epost med Trond Ulven Ingvaldsen, avdelingsdirektør ved seksjon for konsesjonar i Olje- og energi departementet: januar- februar 2016.

Korrespondansen med ESA og stega dei to ulike regjeringane tok

Brevkorrespondansen mellom OED og ESA, stemninga frå ESA og OED si pressemelding 20. april 2016 er også tilgjengeleg på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stevning-i-hjemfallssaken-med-vedlegg/id100013/> (lasta ned 25. januar 2016)

ESA

Korrespondanse på epost med Marlene Hakkebo, ansatt ved ESA sitt hovudkontor i Brussel: februar 2016.

Offentlege utgreiingar

NOU: 2012: 2 *Europautredningen- Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU.* (2012)

Departementets servicesenter- Informasjonsforvaltning, Oslo.

NOU: 2004: 26 *Hjemfall.*(2004) Statens forvaltningstjeneste- Informasjonsforvaltning, Oslo.

Proposisjonar

Ot.prp.nr.61 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eigedom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14.

desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer(vassdragsreguleringsloven) Tilgjengeleg på:
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-61-200708?searchResultContext=1357> (lasta ned 20.mars 2017)

St.prp.nr.100 (1991-1992) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde(EØS), undertegnet, Oporto 2.mai 1992. Tilgjengeleg på:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp100_1991/id627296/ (lasta ned 20.juli 2016)

Ot.prp.nr.82 (1991-1992) Om endringer i energilovgivningen som følger av en EØS- avtale
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-82-199192?searchResultContext=1085> (lasta ned 18.juli 2016)

Innstillinger

Innst.O.nr.78 (2007-2008) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eigedom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 17 vassdragsreguleringer(vassdragsreguleringsloven) Tilgjengeleg på:
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2007-2008/inno-200708-078.pdf> (lasta ned 1. april 2017)

Innst.S.nr.248 (1991- 1992) Innstilling frå utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet(EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992. Tilgjengeleg på:
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/eldre/inns-199192-248.-pdf.pdf> (lasta ned 19. juli 2016)

Pressemeldingar

Pressemelding frå Stoltenberg II- regjeringa 10. august 2007: Hjemfall: Regjeringen sikrer offentlig eierskap til vannkraften. Tilgjengeleg på:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hjemfall-regjeringen-sikrer-offentlig-ei/id477332/>

(lasta ned 20. februar 2017)

Pressemelding frå OED 20. april 2006: Dagens hjemfallsordning står fast. Tilgjengeleg på:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dagens-hjemfallsordning-for-vannkraften-/id104278/>

(lasta ned 15. mai 2017)

Pressemelding frå OED 10. Februar 2003: Offentlig utvalg skal vurdere hjemfallsinstituttet.

Tilgjengeleg på:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offentlig_utvalg_skal_vurdere_hjemfallsi/id250080/

(18. september 2016)

Pressemelding frå OED 28. november 2002: Høringssak om hjemfall og nasjonal ressursforvaltning. Tilgjengeleg på:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horingssak_om_hjemfall_og_nasjonal/id247285/ (lasta

ned 2. september 2016)

Rettsaka mellom ESA og Noreg

EFTA-domstolen (2007) Judgement of the Court. Avgjersle i sak E-2/06. Tilgjengeleg på:

http://www.eftacourt.int/uploads/tx_nvcases/2_06_Judgment_EN.pdf

(lasta ned 15. februar 2017)

Regjeringsamarbeid

Stortingsvalget (2005): Tilgjengeleg på:

www.snl.no/Stortingsvalget_2005 (lasta ned 5. januar 2017)

Soria Moria- erklæringen 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjerinsplattform_soriamoria.pdf

(lasta ned 1. desember 2016)

Sem- erklæringen 2001- 2005: Tilgjengeleg på: [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=2001-](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=2001-2005&mtid=112&vt=a&did=DIVL92216)

[2005&mtid=112&vt=a&did=DIVL92216](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=2001-2005&mtid=112&vt=a&did=DIVL92216) (lasta ned 15.oktober 2016)

Stortinget sin utgreiingsseksjon

Terkelsen, S.A. (2008) *Golden shares-dommene og deres innvirkninger på Norge gjennom EØS- avtalen*. Tilgjengeleg på:

https://www.stortinget.no/Global/pdf/Utreddning/Perspektiv08_07.pdf (lasta ned 21. mars

2017)

Valprogram

Arbeidarpartiet sitt partiprogram 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9191.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Framstegspartiet sitt prinsipp og handlingsprogram 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9368.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Høgre sitt stortingsvalprogram 2001- 2005: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H3.html> (lasta ned 3. november 2016)

Høgre sitt stortingsvalprogram 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9364.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Kristeleg folkeparti sitt prinsipp og politiske program 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9365.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Senterpartiet sitt prinsipp- og handlingsprogram 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9366.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Sosialistisk Venstreparti sitt arbeidsprogram 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9360.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Venstre sitt reformprogram for stortingsperioden 2005- 2009: Tilgjengeleg på:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9362.html> (lasta ned 11. januar 2017)

Aviser

Tilgjengeleg via Atekst:

Klassekampen Morgen. *Kraftkampen slippes løs*. Publisert på trykk 1. desember 2004.

Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055010200412010012&serviceId=2> (lasta ned 8. september 2016)

Klassekampen Morgen. *Arvesølv og skatteletter*. Publisert på trykk 3. desember 2004.

Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055010200412030014&serviceId=2> (lasta ned 8. september 2016)

Stavanger Aftenblad. *Hjemfall, bortfall, forfall og- knefall?* Publisert på trykk 3. desember 2004: Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0200092004120320041203000009465135&serviceId=2> (lasta ned 28. mai 2017)

Aftenposten Morgen. *Skal Norge selge sin vannkraft?*. Publisert på trykk 11. desember 2004. Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200412110069&serviceId=2> (lasta ned 8.9.2016)

Aftenposten Morgen. *Hjemfallsutvalget var feil sammensatt*. Publisert på trykk 30. desember 2004. Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200412300103&serviceId=2> (lasta ned 8. september 2016)

Aftenposten Morgen. *Tvilsomt knefall for ESA*. Publisert på trykk 20. januar 2005. Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200501200220&serviceId=2> (lasta ned 10. september 2016)

Aftenposten Morgen. *Vannkraften bør forbli norsk*. Publisert på trykk 24. januar 2005. Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200501240025&serviceId=2> (lasta ned 10. september 2016)

Klassekampen. *En ordning verdt å forsvare*. Publisert på trykk 29. januar 2005. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501020050129256964&serviceId=2> (lasta ned 10. september 2016)

Stavanger Aftenblad. *Et tydeligere Ap på flertallsjakt*. Publisert på trykk 7. februar 2005.

Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0200092005020720050207000009561313&serviceId=2> (lasta ned 11. september 2016)

Aftenposten Morgen. *Klare for kraftraid: Hydro og Elkem vil eie mer kraft. Godtar at staten... får halvparten om 75 år*. Publisert på trykk 4. mars 2005. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200503040193&serviceId=2> (lasta ned 15. september 2016)

Stavanger Aftenblad. *Eierskapet til norsk kraft blir et hett valgkamptema*. Publisert på trykk

11. mars 2005. Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0200092005031120050311000009643776&serviceId=2> (lasta ned 15. september 2016)

Bladet Tromsø. *Valgkampens hovedsak*. Publisert på trykk 15. juli 2005. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0200132005071501019747&serviceId=2> (lasta ned 17. september 2016)

Aftenposten. *Hvem skal eie vannkraften?* Publisert på trykk 24. august 2005. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200508240034&serviceId=2> (lasta ned 17. september 2016)

Klassekampen. *Uspilt triumf*. Publisert på trykk 17. september 2005. Tilgjengeleg på:
[https://web.retriever-
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501020050917286109&serviceI
d=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501020050917286109&serviceId=2) (lasta ned 18. september 2016)

Klassekampen. *Norge må endre hjemfallsretten*. Publisert på trykk 10. november 2005.
Tilgjengeleg på: [https://web.retriever-
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550102005111077197&serviceId
=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550102005111077197&serviceId=2) (lasta ned 25. september 2016)

Kommunal Rapport. *Vil slåss for hjemfall*. Publisert på trykk 16. november 2005. Tilgjengeleg
på: [https://web.retriever-
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501120051116128535&serviceI
d=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501120051116128535&serviceId=2) (lasta ned 25. september 2016)

Adresseavisen. *Hjemfall-stevning er levert*. Publisert på trykk 7. august 2006. Tilgjengeleg på:
[https://web.retriever-
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=02000120060807044b4abec576390
449facf6862b4efe9&serviceId=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=02000120060807044b4abec576390449facf6862b4efe9&serviceId=2) (lasta ned 25. september 2016)

Nationen. *Nytteløs omkamp om EØS*. Publisert på trykk 28. juni 2007. Tilgjengeleg på:
[https://web.retriever-
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501720070628900023&serviceI
d=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501720070628900023&serviceId=2) (lasta ned 5. desember 2016)

Nationen. *SV vil sikre kontroll over vannkraften*. Publisert på trykk 30. juni 2007.
Tilgjengeleg på: <https://web.retriever->

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055017200706305628&serviceId=2> (lasta ned 5. desember 2016)

Aftenposten. *Ut av regjering?* Publisert på trykk 3. juli 2007. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501020070703138955&serviceId=2> (lasta ned 27. mai 2017)

Aftenposten. *Bruk og misbruk av EFTA.* Publisert på trykk 5. juli 2007. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200707054365&serviceId=2> (lasta ned 10. desember 2016)

Nationen. *Gjest altern.* Publisert på trykk 14. juli 2007. Tilgjengeleg på: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055017200707147003&serviceId=2> (lasta ned 10. desember 2016)

Bergens Tidende. *Ble ført bak lyset av Gro.* Publisert på trykk 14. juli 2007. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=02002120070714a793e9ff3d6f9c9da5900d7124a72840&serviceId=2> (lasta ned 5. mai 2017)

Dagbladet. *Slåss for hjemfall.* Publisert på trykk 17. juli 2007. Tilgjengeleg på:

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072007071707068292&serviceId=2> (lasta ned 20. mai 2017)

Aftenposten. *Også Hydro bør kunne leve med hjemfall.* Publisert på trykk 22. september 2008. Tilgjengeleg på : <https://web.retriever->

info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200809229434&serviceId=2 (lasta ned 15.mai 2017)

Tidskriftartiklar

Angell, S.I. (2006a) *Den historiske bakgrunnen for heimfallsinstituttet*, *Magma- Tidsskrift for økonomi og leiing*. Tilgjengelig på: <https://www.magma.no/den-historiske-bakgrunnen-for-heimfallsinstituttet> (lasta ned 15.mars 2017)

Thue, L. (2016) *Arvesølvet og vannkraftens politiske økonomi.*- *Nytt Norsk Tidsskrift* 04/16. Tilgjengeleg på: https://www.idunn.no/nnt/2016/04/arvesoelvet_og_vannkraftens_politiske_oekonomi (lasta ned 25.november 2016)

Antologiartiklar

Angell, S.I. (2017) *Kapittel 11. «...evigvarende ressurser av stor verdi»*. *Heimfallsinstituttet og historia*, i Ryymmin, T.(red), *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikkkutforming etter 1945*. Universitetsforlaget, Oslo

Angell, S. I. (2006b) *Aktieselskabet Tyssefaldene og konsesjonsspørsmålet*, i Gravdal, Våde, J. & V.(red.) *Tyssefaldene krafttak i 100 år*, Nord 4, Tyssedal/Bergen

Bjørsvik, E. (2009) *Hissige feider om fosser- hjemfallsdebatten i aviser*, i Berkaak, O. A & Gammersvik, Å. & Gynnild, S. & Lyngø, I. J.(red) *På sporet av den tapte samtid*. Fagbokforlaget, Bergen

Claes, D. H. & Eikeland, P.O.(1999) *Stormakt i utakt- norsk energi og EUs indre marked*, i Claes, D. H. & Tranøy, B. S.(red) *Utenfor, annerledes og suveren- Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget, Bergen

Rapportar

Angell, S.I & Brekke, O.A.(2011) *Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv*. Rokkansenteret rapport. 3- 2011. Uni. Rokkansenteret, Bergen

Bøker

Andresen, A. & Rosland, S. & Ryymin, T. & Skålevåg, S. A. (2012) *Å gripe fortida. Innføring i historisk forståing og metode*. Samlaget, Oslo

Austvik, O.G & Claes, D.H.(2011) *EØS- avtalen og norsk energipolitikk*. Europautredningen- Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, Oslo

Fredriksen, H. & Mathisen, G. (2014) *EØS- rett, 2. utgave*. Fagbokforlaget, Bergen

Lie, E. (2005) *Oljerikdommer og internasjonal ekspansjon- Hydro 1977- 2005*. Pax Forlag A/S, Oslo

Nilsen, Y. & Thue, L.(2006) *Statens kraft- 1965-2006*. Universitetsforlaget, Oslo

Nordby, T. (1983) *Venstre og samlingspolitikken 1906- 1908- En studie i partioppløsning og gjenreisning*. Novus Forlag, Oslo

Notaker, H. (2012) *Høyres historie 1975- 2005. Opprør og moderasjon*. Cappelen Damm, Sverige.

Sejersted, F. & Arnesen, F. & Rognstad, O-A. & Kolstad, O. (2011) *EØS- rett. 3.utgave*. Universitetsforlaget AS, Oslo

Thue, L.(2003) *For egen kraft- Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887- 2003*. Abstrakt forlag, Oslo

Masteroppgåver

Monsen, T. (2013) *Reservasjonsrett- En analyse av standpunkter til reservasjonsretten i EØS-avtalen 1989- 2013*. Tilgjengeleg på:

http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/7900/106845102.pdf;jsessionid=993862DB37D4AB67DF75DF26D0C968EE.bora-uib_worker?sequence=1 (lasta ned 15.mai 2017)

Trøite, M. (2014) *Hvem skal eie vannkrafta?- En organisasjonsteoretisk analyse av norske myndigheters behandling av hjemfallssaken*. Tilgjengeleg på:

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40293/MasteroppgaveFinlandTroite.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lasta ned 12. desember 2016)

Diverse nettressursar

Energy: Tilgjengeleg på: <http://hydro.com/en/products/energy/> (lasta ned 8.mai 2017)

Statkraft: Tilgjengeleg på: <http://www.statkraft.no/om-statkraft/Historien/> (lasta ned 22.mai 2017)

Norsk Hydro: Tilgjengeleg på: https://snl.no/Norsk_Hydro_ASA (lasta ned 23.mai 2017)

Næringslivets Hovedorganisasjon: Tilgjengeleg på:

https://snl.no/N%C3%A6ringslivets_Hovedorganisasjon (lasta ned 5.mai 2017)

