

Nettverksadministrative systemer i EU?

En studie av det norske Post- og teletilsynet



Camilla Myhre

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

Høsten 2005

FORORD

Jeg vil med dette få takke alle som har bistått meg gjennom den lange og lærerike prosessen som har resultert i denne hovedoppgaven – dere er mange og har støttet meg på ulike og uvurderlige måter.

Først vil jeg takke min veileder, professor Morten Egeberg. Med stor interesse for tema har han bidratt med verdifull inspirasjon i de innledende faser, og gitt konstruktive, nyttige og oppklarende faglige innspill underveis i prosessen.

Videre vil jeg takke informanter i Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet for deres positive holdning til prosjektet, deres imøtekommenhet og samarbeidsvilje.

En stor takk til mine studentkollegaer Thea, Berit, Siri, Kristine og Mari for et meget godt, sosialt og faglig miljø som har gitt meg verdifull motivasjon. Mine gode venner og samboere AnneTherese og Harald fortjener også stor takk for all støtte og forståelse de senere år.

Kathrine og Erik fortjener all takk for korrekturlesning, konstruktive kommentarer og faglig støtte som har vært til stor nytte.

En spesielt varm takk til mine foreldre og søsken for alt de har lært meg om samfunnsengasjement, for deres interesse, og deres moralske og generelle støtte.

Til slutt vil jeg takke min fantastiske Jørn Henning for gledelig å ha vært til stede for meg og støttet meg i en tid der lite annet enn denne oppgaven har stått i mitt fokus. Takk for gjennomlesning av oppgaven, og for at du stiller de nødvendige kritiske spørsmål!

Camilla Myhre
Oslo, september 2005.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	I
INNHALDSFORTEGNELSE	III
SAMMENDRAG	V
FORKORTELSER OG OVERSETTELSER	VII
KAPITTEL 1. INTRODUKSJON	1
1.1 Innledning.....	1
1.2 Bakgrunn	2
1.3 Problemstilling og avgrensning	4
1.4 Valg av case.....	6
1.5 Teoretisk introduksjon.....	7
1.6 Operasjonalisering av problemstilling.....	9
<i>Post- og teletilsynets funksjon og rolle</i>	10
<i>EUs institusjonelle struktur</i>	11
<i>Den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur</i>	12
1.7 Relevant forskning og litteratur	13
1.8 Oppgavens struktur.....	17
KAPITTEL 2. TEORETISK RAMMEVERK	19
2.1 Innledning.....	19
2.2 Det intergovernmentale perspektiv.....	19
2.2.1. Forventninger til funn ut fra et intergovernmentalt perspektiv	22
2.3 Det organisatoriske perspektiv	23
2.3.1. Forventninger til funn ut fra et organisatorisk perspektiv	29
2.4 Sammenhengen og det interne forholdet mellom perspektivene	31
2.5 Metodisk tilnærming	32
2.5.1 Metodevalg og forskningsdesign.....	32
2.5.2 Kilder og datainnsamling	34
<i>Skriftlige kilder</i>	34
<i>Muntlige kilder</i>	34
2.5.3 Metodiske utfordringer	36
KAPITTEL 3. CASE: POST- OG TELETILSYNET	39
3.1. Innledning.....	39
3.2 Generelt om Post- og teletilsynet	39
3.2.1 Organisering og virkemåte	40
3.3 Historisk utvikling på området for telekommunikasjon.....	41
3.4 EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon – Telepakken	44
3.4.1 Sterk markedsstilling (SMP)	48
3.4.2 Konsultasjonsprosedyren.....	50
3.5 Arbeidsoppgaver.....	51
3.5.1 Arbeids- og funksjonsfordeling mellom SD og PT	52
3.5.2 SDs instruksjonsmyndighet overfor PT.....	54
3.5.3 Organisering av klagebehandlingen	55
3.6 Mønstre av konflikt og samarbeid.....	56

3.6.1 PT og Kommisjonen.....	57
PTs deltakelse i organer på EU/ EØS-nivå	57
<i>EFTAs faste komité</i>	57
<i>Communications Committee (CoCom)</i>	59
<i>European Regulators Group (ERG)</i>	60
Mønstre av konflikt og samarbeid i organer etablert under Kommisjonen	64
Uformelle relasjoner mellom PT og Kommisjonen	66
Hvordan oppfattes en slik form for samarbeid?.....	69
3.6.2 PT og SD	70
Interaksjon mellom SD og PT under utforming av direktivpakken.....	71
Interaksjon mellom SD og PT under implementering av direktivpakken	74
3.7 Lojalitet.....	77
3.8 Oppsummering og hovedfunn	80
KAPITTEL 4. TEORETISK FORTOLKNING OG ANALYSE.....	83
4.1 Innledning.....	83
4.2 Forventninger og funn ut fra det intergovernmentale perspektiv	83
4.2.1 Betydningen av nasjonal koordinering	84
4.3 Forventninger og funn ut fra det organisatoriske perspektiv.....	88
4.3.1 Betydningen av den nasjonale forvaltningens institusjonelle struktur	88
4.3.2 Betydningen av EUs institusjonelle struktur	90
4.4 Implikasjoner av PTs endrede relasjoner - nasjonal integrasjon eller nasjonal desintegrasjon?.....	97
4.5 Oppsummering	103
KAPITTEL 5. KONKLUSJON OG OPPSUMMERING.....	105
5.1 Et tilbakeblikk	105
5.2 Et blikk fremover.....	109
LITTERATURLISTE	111
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	123

SAMMENDRAG

Tema for denne studien er de nasjonale reguleringsorganers funksjon og rolle ved utforming og implementering av EUs politikk. Ut fra en tradisjonell modell er EUs institusjoner ansvarlige for initiering og lovgivning av EUs politikk, mens nasjonalstatene og de nasjonale departementer er ansvarlige for implementering av denne på nasjonalt nivå. Formålet med studien er å undersøke om denne modellen er i endring i retning av en utformings- og implementeringsmodell basert på nettverksadministrative systemer. Det vil si systemer der EU/EØS-landenes reguleringsorganer innenfor det samme politikkområdet samarbeider på tvers av stater, i et nettverk med EU-Kommisjonen (Kommisjonen) som felles referansepunkt.

De nasjonale reguleringsorganene vil i et slikt system ha en ”to-hattet” funksjon, ved at de tjener *både* de overordnede nasjonale myndigheter *og* Kommisjonen. Eksistensen av en slik implementeringsvariant vil kunne fortolkes som tegn på utvikling av en fellesskapsadministrasjon i EU på flere nivåer, hvor deler av den nasjonale forvaltning tjener som en del av EUs fellesskapsadministrasjon. En slik utvikling vil samtidig innebære en fundamental transformasjon av det europeiske politisk-administrative system, karakterisert av linjer for konflikt og samarbeid som går på tvers av de territorielle grensene.

Utviklingen studeres gjennom en kvalitativ studie av det norske Post- og teletilsynets (PT) funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon (Telepakken). Oppgaven baseres på offentlige tilgjengelige dokumenter og semi-strukturerte intervjuer med informanter fra PT og Samferdselsdepartementet (SD).

Relasjonene mellom PT og SD, og PT og Kommisjonen analyseres ut fra indikatorene ”arbeidsdeling”, ”mønstre av konflikt og samarbeid”, og ”lojalitet”. De empiriske funn viser at PT i sine arbeidsoppgaver kan betraktes som ”to-hattet”, at tilsynets mønstre av konflikt og samarbeid er endret, og at det eksisterer multiple roller og identiteter i PT som en konsekvens av deltakelse i organer på EU-nivå. Disse funn indikerer og bekrefter tegn på et nettverksadministrativt system.

De empiriske funn blir analysert og søkt forklart ut fra et intergovernmentalt- og et organisatorisk perspektiv. Det intergovernmentale perspektivet tar utgangspunkt i en statssentrisk tilnærming til integrasjon innen EU, og kan vanskelig forklare eksistensen av et nettverksadministrativt system hvor det samarbeides på tvers av territorielle grenser. Perspektivet vektlegger derimot betydningen av den nasjonale koordinering, og forklarer PTs funksjon og rolle som en integrert del av det nasjonale administrative system. Det organisatoriske perspektivet gir en plausibel forklaringsramme for PTs funksjon og rolle som "to-hattet", ved å fokusere på hvordan institusjonenes organisering påvirker aktørenes adferd. Ifølge perspektivet er utviklingen av nettverksadministrative systemer relatert til arbeidsdelingen mellom institusjonene på EU-nivå, som skaper institusjonelle skillelinjer og påvirker aktørenes identitet, roller og preferanser. Den desentraliserte administrative strukturen i nasjonalstatene, hvor de delvis uavhengige reguleringsorganene er fristilt fra sentralforvaltning i administreringen av regulatoriske oppgaver, utgjør samtidig en forutsetning for at de endrede relasjonene mellom PT og EU-nivå kan oppstå. PTs status som et delvis uavhengig reguleringsorgan tillater tilsynet å handle selvstendig, og derigjennom oppstår PTs mulighet til parallelt å betjene både overordnet departement og Kommisjonen.

FORKORTELSER OG OVERSETTELSER

CoCom – Communications Committee

DEM - Demografi

DG InfoSoc – Information Society and Media Directorate Generale /
Generaldirektoratet for informasjonssamfunnet og media

EF – Det europeiske fellesskap

EFTA – European Free Trade Association / Det europeiske frihandelsforbund

EFTAs faste komité – Standing Committee of the EFTA states

EP – Europa-parlamentet / European Parliament

ERG – European Regulators Group

ESA – European Surveillance Authority / EFTAs overvåkningsorgan

EU – Den europeiske union

EØS – Det europeiske økonomiske samarbeid

FD – Finansdepartementet

FNS – Formell normativ struktur

FYS – Fysisk struktur

INS - Institusjonalisering

IRG – Independent Regulators Group

Kommisjonen – EU-Kommisjonen / the Commission of the European Union

NPM – New Public Management

NRA – National Regulatory Agencies / Nasjonale reguleringsorganer

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisasjonen
for økonomisk samarbeid og utvikling

ONP-komiteen – Open Network Provisions committee

PT – Post- og teletilsynet

Rådet – Rådet for Den europeiske union / Council of the European Union

SD - Samferdselsdepartementet

SMK – Statsministerens kontor

SMP – Significant Market Power / Sterk markedsstilling

UD – Utenriksdepartementet

KAPITTEL 1.

INTRODUKSJON

1.1 Innledning

Tema for denne studien er de nasjonale reguleringsorganenes funksjon og rolle under utforming og implementering av Den europeiske union (EU) sin politikk. Gjennom sitt medlemskap i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) er Norge forpliktet til å implementere EUs regelverk i nasjonal lov, innenfor rammen av avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeid (EØS-avtalen) (Statskonsult 2001:15). En gradvis utvidelse av EUs politikkområder har medført en kraftig vekst i EU-institusjonenes oppgaver, og har økt behovet for en konvergent implementering av fellesskapets politikk i EU/EØS-landene (Majone 2000:274, 279-280). EU-Kommisjonen (Kommisjonen) har derfor de senere år hatt et økt fokus på implementeringen av fellesskapets politikk, og målet er en standardisert og harmonisert gjennomføring av denne i EU/EØS-landene (Egeberg 2003c:2; St.meld. nr.27(2001-2002):13). Dette antas igjen å ha gitt følger for hvordan EU forholder seg til reguleringsmyndighetene i EU/EØS-landene, og for organiseringen av EUs politikk i EU/EØS-landenes nasjonale forvaltninger.

Nasjonale reguleringsorganer, herunder direktorat og tilsyn, er forvaltningsorganer underordnet de nasjonale departementer. Disse forvaltningsorganene har blant annet ansvar for å administrere og føre tilsyn i henhold til EUs reguleringer slik disse er gjennomført i nasjonal lovgivning (Samferdselsdepartementets websider 27.07.2005). Som ansvarlige for administrering og håndhevelse av EUs politikk på nasjonalt nivå, kan de nasjonale reguleringsorganene ses på som en mulig kilde til å skape harmonisering av EUs politikk på tvers av nasjonale grenser. Også derfor kan det antas at EU har en interesse av å oppnå innflytelse på de nasjonale reguleringsmyndighetenes implementerings- og tilsynsarbeid. De nasjonale reguleringsorganene vurderes derfor i økende grad å være berørt av integrasjonen i EU da stadig flere reguleringer implementeres på nasjonalt nivå.

1.2 Bakgrunn

Ut fra en tradisjonell oppfatning er EUs institusjoner ansvarlige for initiering, utforming og lovgivning av fellesskapets politikk, mens nasjonalstatene og de nasjonale departementer er ansvarlige for implementeringen av denne på nasjonalt nivå. De operasjonelle oppgavene fordeles så fra de nasjonale departementene til de underliggende regulerende myndigheter i EU/EØS-landene. Formelt sett er EUs muligheter for å påvirke nasjonalstatenes forvaltningspolitikk ytterst begrenset. EUs traktatgrunnlag, som også forplikter EFTA-landene innenfor rammen av EØS-avtalen, er avgrenset mot innblanding i EU/EØS-landenes organisering av egen forvaltning (Graver 2002:3). Det er ifølge traktatsgrunnlaget EU/EØS-landenes ansvar å implementere og håndheve EUs politikk på en effektiv og likeartet måte (Statskonsult 2003:1).

Fraværet av en egen forvaltningspolitikk i EU åpner opp for innflytelse fra nasjonale, politiske og administrative tradisjoner under implementeringen av EUs direktiver (Graver 2002:3). Nasjonale politiske og administrative tradisjoner antas dermed å påvirke implementeringen av EUs politikk, hvilket kan føre til forskjeller i nasjonalstatenes implementering av denne (Goetz 2001; Knill 1998, 2001). Subsidiaritetsprinsippet i EU¹ og den juridiske utforming av EUs direktiver² forsterker samtidig den nasjonale tilpasningsfriheten. EU-institusjonenes mulighet for direkte å påvirke de nasjonale reguleringsmyndighetenes arbeid kan slik oppfattes som begrenset. Et relevant spørsmål er derfor hvordan EU-institusjonene kan sikre en harmonisert implementering på tvers av nasjonale reguleringsystemer?

På tross av Kommisjonens formelt begrensede innflytelsesmuligheter kan det identifiseres en tendens til mer standardisert implementering i medlemslandene (Olsen 2002b:8). EU-institusjonene har tatt alternative, ikke-legale midler i bruk for å påvirke den nasjonale forvaltningspolitikk og implementeringen i nasjonalstatene (Sverdrup 2003:16). Kommisjonen utarbeider eksempelvis i stadig større grad anbefalinger og

¹ Med *subsidiaritetsprinsippet* menes ”et moderne, politisk prinsipp innført for å regulere maktfordelingen mellom EU og medlemslandenes lovgivning og institusjoner. Prinsippet går ut på at beslutninger skal fattes på det lavest mulige effektive nivået” (Østerud m.fl.1997:266).

² Et direktiv gjelder ikke direkte som nasjonal lov i EU/EØS-landene, men skal omsettes til nasjonal lov av de nasjonale myndigheter innenfor en fastlagt tidsfrist. EU/EØS-landene bestemmer selv den mest passende form og metode for å inkorporere direktiver i den nasjonale lovgivningen (Nugent 2001:235).

retningslinjer som angir hvordan direktivtekster skal tolkes, og arbeider for å fremme en "best practise" i EU/EØS-landene. Flere direktiver inneholder krav om etablering av uavhengige nasjonale reguleringsorganer, såkalte National Regulatory Agencies (NRA), samt spesifikasjoner for hvordan disse myndighetene skal organiseres (EU-Kommisjonen 1988). Rådet for den europeiske union (Rådet) har utarbeidet anbefalinger til nasjonalstatene angående effektiv implementering og adopsjon av fellesskapslovgivning (Graver 2002:5-6), samtidig som Kommisjonen i flere rapporter (EU-Kommisjonen 2001, 2003c) har lagt opp til reform av styring og administrativ praksis i EU-systemet.

Gjennom utvikling av *nettverksadministrative systemer*, bestående av nasjonale reguleringsorganer og Kommisjonen, kan EU oppnå en harmonisert implementering i EU/EØS-landene (Egeberg 2004a:24-25). Med dette menes en utvikling der nasjonale reguleringsorganer innenfor det samme politikkområdet samarbeider på tvers av nasjoner, i et nettverk med Kommisjonen som felles referansepunkt. Kommisjonen kan på denne måten knytte de nasjonale reguleringsorganene tettere til seg i arbeidet med utforming og implementering av EUs politikk.

Utviklingen av nettverksadministrative systemer på EU-nivå bygger på en forutsetning om at de regulerende oppgavene i nasjonalstatene er skilt ut fra de nasjonale departementene, og overført til delvis uavhengige reguleringsorganer. Utviklingen av delvis uavhengige reguleringsorganer er blant annet et resultat av moderniseringsreformer inspirert av New Public Management-ideer (NPM)³. Et sentralt trekk ved utviklingen er å skape et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon i den nasjonale sentralforvaltning, og særlig i de nordiske landene har dette medført en økt vertikal spesialisering i de nasjonale administrative systemer (Christensen & Lægred 2001a:96, 2001b, 2002). Strukturell fristilling er en av hovedkomponentene ved NPM i norsk sammenheng, og som en konsekvens av dette utfører de nasjonale reguleringsorganene sine arbeidsoppgaver med en viss grad av

³ NPM er en fellesbetegnelse på en kompleks reformbølge som har preget offentlig sektor i mange land de siste to tiårene, og legger opp til organisasjonsformer som understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor. NPM er inspirert av et sett av økonomiske teorier og normative verdier med hovedfokus på økt effektivitet. Reformene kan hovedsakelig karakteriseres ved økt markedsorientering, delegering, og bruk av kontrakter (Christensen & Lægred 2001a: 1, 2001b).

uavhengighet fra overordnet departement. De nasjonale reguleringsorganenes organisering og desentraliserte posisjon i forhold til departementene antas derfor å påvirke disse enhetenes funksjon og rolle. Utvikling av nettverksadministrative systemer på EU-nivå bygger dermed videre på desentraliseringstendensene i nasjonalstatene.

En slik organisatorisk struktur antas å danne et "window of opportunity" som gjør det mulig å drive en *to-hattet forvaltning* på nasjonalt nivå. Det vil si at reguleringsorganer på nasjonalt nivå med en slik struktur kan betjene to "herrer" samtidig; både nasjonale myndigheter og Kommisjonen. De nasjonale reguleringsorganene opptrer da som integrerte deler av den nasjonale sentraladministrasjonen og som en del av EUs fellesskapsadministrasjon på samme tid (Egeberg 2004a:24). Eksistensen av en slik implementeringsvariant vil kunne fortolkes som tegn på utvikling av en fellesskapsadministrasjon i EU på flere nivåer, hvor deler av den nasjonale forvaltning tjener som en del av EUs administrasjon. I et slikt system vil forvaltningens EU-oppgaver ikke lenger utelukkende koordineres gjennom de nasjonale ministerier, og utviklingen kan dermed medføre en desintegrering av det nasjonale system. En slik utvikling vil samtidig innebære en fundamental transformasjon av det europeiske politiske system, karakterisert av kryssende konflikt- og samarbeidslinjer på tvers av territoriale grenser. Dette vil kople sammen og skille europeiske, nasjonale og sub-nasjonale enheter på en helt ny måte, og skape en mer differensiert integrasjon.

Et slikt system er primært en teoretisk konstruksjon. For å kunne vurdere om en slik endring finner sted - fra den tradisjonelle modellen for utforming og implementering til en modell basert på nettverksbaserte relasjoner - er det nødvendig med nye, empiriske studier.

1.3 Problemstilling og avgrensning

Jeg ønsker i denne oppgaven å foreta en casestudie av Post- og teletilsynets (PT) funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon (Telepakken), for slik å kunne vurdere om det forekommer tegn på utvikling av et nettverksadministrativt system på EU-nivå. Et

sekundært mål vil være å søke å finne ut av hvordan en slik utvikling, hvis den eventuelt finnes, kan forklares og forstås.

Studiens hovedproblemstilling er:

Hvilken funksjon og rolle har Post- og teletilsynet ved utforming og implementering av EUs politikk?

- Og i lys av dette:

- *Er den tradisjonelle modellen for utforming og implementering i endring i retning av et nettverksadministrativt system på området for telekommunikasjon?*
- *Hvordan kan en slik utvikling eventuelt forklares og forstås?*

Med begrepet *utforming* menes PTs funksjon og rolle under Kommisjonens arbeid med forberedelse av lovgivningsforslagene til Telepakken, samt tilsynets funksjon og rolle under forberedelsen av norske holdninger i denne prosessen. Begrepet *implementering* omfatter den nasjonale gjennomføring av EUs direktiver og den etterfølgende administreringen av lovgivningen.

Ut fra den tradisjonelle styringsmodellen er EUs institusjoner ansvarlige for initiering og lovgivning av EUs politikk, mens nasjonalstatene er ansvarlige for implementeringen av denne på nasjonalt nivå. Problemstillingen bygger dermed på en antakelse om at de nasjonale departementer har spilt en avgjørende koordinerende rolle for implementering av EUs politikk på nasjonalt nivå i den tradisjonelle styringsmodellen. Jeg ønsker å undersøke om denne modellen er i endring i retning av et nettverksadministrativt system.

Et *nettverk* kan defineres som ”et sett av relativt stabile, uavhengige og ikke-hierarkiske relasjoner mellom aktører som deler felles interesser på et politikkområde. Disse utveksler ressurser ut fra den overbevisning om at samarbeid er den beste måte å oppnå felles mål på” (Börzel 1998:254.). Dette betyr at reguleringsorganer innenfor samme politikkområde samarbeider på tvers av nasjoner i et nettverk med Kommisjonen som felles referansepunkt. I tillegg til å fungere som en integrert del av sitt overordnede departement etableres det direkte, koordinerende relasjoner mellom

de nasjonale reguleringsorganene og Kommisjonen. De nasjonale reguleringsorganene spiller derfor en avgjørende rolle i et slikt system. En eventuell utvikling av et nettverksadministrativt system forutsetter derfor at relasjoner mellom de nasjonale reguleringsorganene og Kommisjonen kan defineres som relativt stabile og koordinerte.

Det er PTs funksjon og rolle under prosessen med utforming og implementering av EUs politikk som er fokus for studien, og dermed også oppgavens analyseenhet. Historisk avgrenses studien til å omfatte prosessen med utforming og implementering av EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon – Telepakken. Perioden strekker seg fra EUs utredninger av det forrige reguleringsregimet tok til i 1999, frem til Telepakken ble implementert i norsk lov gjennom Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) nr.83 av 4.juli 2003 og den påfølgende administreringen av denne til og med juli 2004. I denne studien vil betegnelsen ”EU” benyttes, også i noen tilfeller der det ville vært mest korrekt å bruke betegnelsen ”Det europeiske fellesskap” (EF). Fellesskapene som er opprettet ved de tre grunnleggende traktatene - Det europeiske kull- og stålfellesskap (ECSC, 1952), Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC, 1957) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM, 1957) – danner til sammen EF. Med Maastricht-traktaten som trådte i kraft i 1993, etablerte medlemslandene i EF Den europeiske union, og samarbeidet ble utvidet til også å gjelde en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og justissaker (St.meld. nr. 27 (2001-2002):3). I denne studien brukes betegnelsen EU for enkelthets skyld for perioden etter 1993, også i noen tilfeller der det ville vært mest korrekt å bruke betegnelsen EF.

1.4 Valg av case

Nasjonale reguleringsorganer utgjør en viktig del av det nasjonale politisk-administrative system. Det er imidlertid liten empirisk kunnskap omkring nasjonale reguleringsorganers funksjon og rolle i det europeiske samarbeidet. Forskningens fokus har hittil i stor grad vært på europeiseringens konvergerende og divergerende

effekter i EU/EØS-landene (Goetz 2001; Knill 2001; Olsen 2000, 2002a), og på dannelsen av ”agencies”⁴ på EU-nivå (Dehousse 1997; Majone 2000).

Valget av PT som case tar utgangspunkt i flere forhold. For det første er telekommunikasjon et politikkområde som i den senere tid har vært igjennom en regulatorisk og organisatorisk utvikling på både nasjonalt, europeisk og internasjonalt nivå. Liberaliseringen av sektoren på slutten av 1990-tallet og den nye direktivpakken fra EU, som ble implementert i medlemslandene i juli 2003, har resultert i stor aktivitet i sektoren. På denne måten er dette også et politikkområde som i stor grad berøres av integrasjonen i EU, og som nylig har gjennomgått en lovgivningsprosess. Et fokus på utforming og implementering av Telepakken gir samtidig en naturlig avgrensning i tid og omfang.

1.5 Teoretisk introduksjon

Oppgavens problemstilling vil bli analysert innenfor rammen av *det intergovernmentale perspektiv* og *det organisatoriske perspektiv*. Perspektivene tilhører forskjellige teoritradisjoner, og har forskjellig forståelse av integrasjon innen EU.

Det intergovernmentale perspektivet tilhører en gruppe av teorier med stor gjennomslagskraft innenfor studiet av integrasjon i EU siden 1960-tallet, og er utviklet spesielt med tanke på analyse av EUs struktur og utvikling (Jachtenfuchs 2001:246). Ifølge det intergovernmentale perspektivet er det nasjonalstatene og de nasjonale regjeringer som er de fundamentale aktørene i EU-samarbeidet (Moravcsik 1995:613). Nasjoner opptrer ifølge perspektivet som samlede enheter med èn stemme på overnasjonalt nivå, ledet og koordinert av sine respektive nasjonale regjeringer (Moravcsik 1998). Av dette følger at mønstre av konflikt og samarbeid tenderer til å følge de nasjonale grensene. Ifølge det intergovernmentale perspektivet har de nasjonale reguleringsorganene primært forbindelse med EU-systemet gjennom de

⁴ Et ”agency” er en offentligrettslig myndighet som er adskilt fra fellesskapsinstitusjonene i EU (Rådet, Parlamentet, Kommisjonen osv.), og som er en selvstendig juridisk enhet (EUs websider, 27.07.2005). Et flertall av disse organene på EU-nivå har enten en informasjonssamlende funksjon, eller de assisterer Kommisjonen ved implementering av EUs politikk og programmer (EU-Kommisjonen 2002d:23).

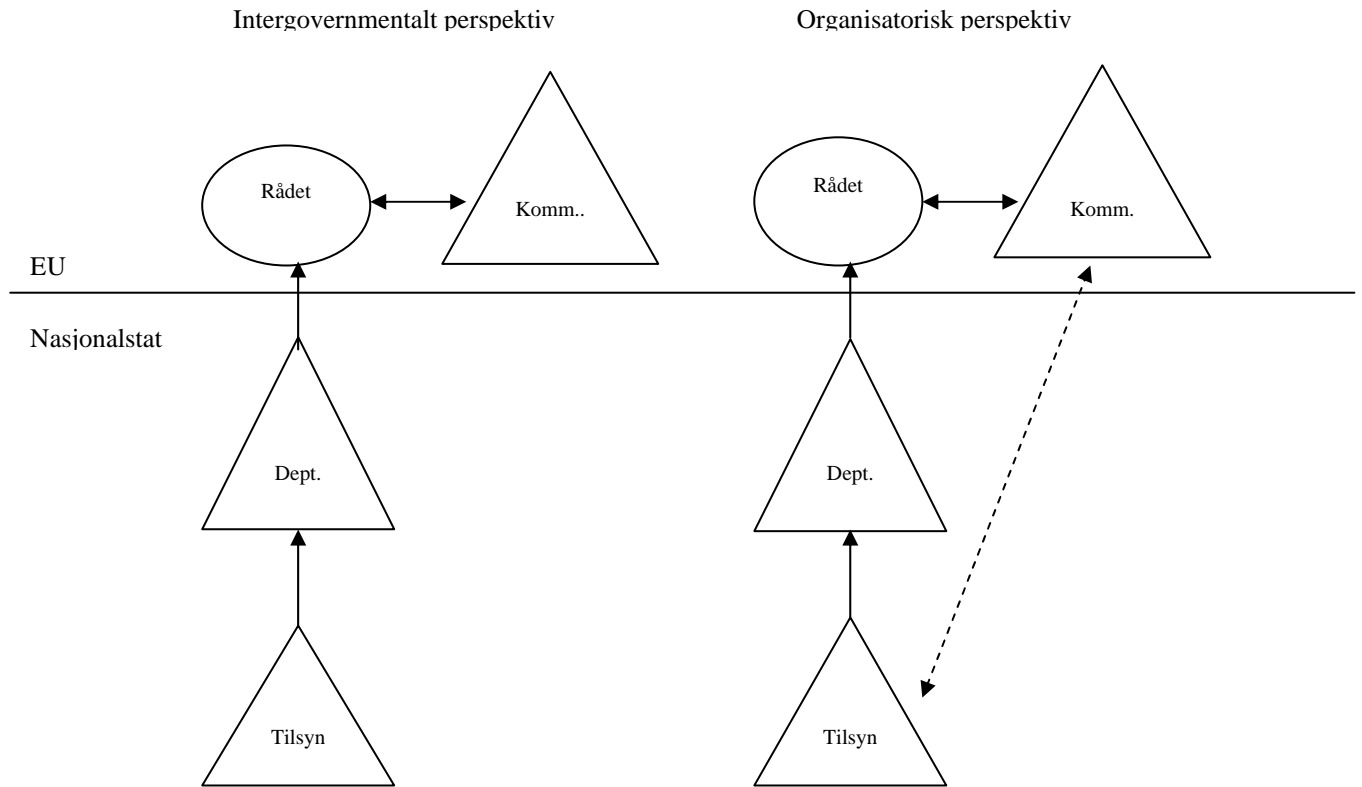
nasjonale departementene, og den nasjonale koordinering er derfor essensiell. EU kan ifølge dette perspektivet sikre en konvergent implementering på tvers av nasjonale reguleringsystemer gjennom koordineringen på nasjonalt nivå. Integrasjonen i EU antas dermed å fungere i overensstemmelse med - og samtidig til å kunne forsterke - den nasjonale koordinering og integrasjon (Moravcsik 1998).

Det organisatoriske perspektiv er først i den senere tid blitt anvendt for analyse av europeisk integrasjon. Dette ut fra en antakelse om at EU-systemet ikke er noe unikt politisk system som krever utvikling av nye teoretiske dimensjoner - det antas derimot å kunne forklare ut fra eksisterende, universell teori (Egeberg 2000:11). Perspektivet fordrer eksplisitt oppmerksomhet omkring institusjoners organisatoriske karakteristikk (Egeberg 2003a:4-5). Ifølge perspektivet har institusjoners formelle, normative struktur innflytelse på aktørenes handlingsadferd (Egeberg 1989). I konteksten av europeisk integrasjon betyr dette at den organisatoriske og kompetansemessige strukturen i EUs institusjoner kan påvirke adferden til aktører som samhandler innenfor rammen av disse institusjonene. Ifølge perspektivet *kan* internasjonale og overnasjonale institusjoner være organisert slik at de oppfordrer til samarbeid og konflikt på tvers av nasjonalstater (Egeberg 2003a:1). Det er derfor nødvendig å spesifisere de organisatoriske komponentene institusjoner er satt sammen av, for å kunne tydeliggjøre under hvilke forhold en endring av aktører og policy-prosesser kan forekomme. EU kan, ifølge dette perspektivet, sikre en harmonisert implementering på tvers av nasjonale reguleringsystemer ved at Kommisjonen danner tettere relasjoner til reguleringsmyndighetene på nasjonalt nivå gjennom etablering av nettverksadministrative systemer.

Det intergovernmentale og det organisatoriske perspektiv kan forstås som *konkurrerende* idet de har forskjellige forventninger til de nasjonale reguleringsorganenes funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk (Roness 1997:103). Reguleringsorganene antas ut fra det intergovernmentale perspektiv å ha en "herre" – de nasjonale myndigheter, mens de ut fra et organisatorisk perspektiv *kan* ha to "herrer" – både de nasjonale myndigheter og Kommisjonen. Det organisatoriske perspektivet kan samtidig betraktes som å *komplementere* og *supplere* det intergovernmentale perspektiv, da det er i stand til å forklare forhold ved prosessen

som det intergovernmentale perspektivet ikke fokuserer på. Forholdet mellom perspektivene vil bli nærmere behandlet i kapittel 2.

Figuren nedenfor illustrerer perspektivenes forståelse av relasjonene mellom institusjonene på nasjonalt nivå og på EU-nivå:



Figur 1.1: Perspektivenes forståelse av relasjoner mellom institusjoner på nasjonalt nivå og på EU-nivå. Ifølge det intergovernmentale perspektivet har de nasjonale reguleringsorganene (*Tilsyn*) primært kontakt med EU-nivå gjennom de nasjonale departementene (*Dept.*). Det organisatoriske perspektivet åpner opp for at en utvikling av nettverksadministrative systemer bestående av Kommisjonen (*Komm.*) og de nasjonale reguleringsorganene *kan* forekomme, illustrert ved den stiplede linjen mellom Kommisjonen på EU-nivå og tilsyn på nasjonalt nivå.

1.6 Operasjonalisering av problemstilling

For å kunne vurdere om en utvikling av et nettverksadministrativt system på området for telekommunikasjon faktisk forekommer, er det nødvendig å foreta en operasjonalisering der variablene som inngår i studien defineres. *PTs funksjon og rolle* utgjør studiens avhengige variabel. *EUs institusjonelle struktur og den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur* er variabler som antas å påvirke de nasjonale reguleringsorganers funksjon og rolle, og dermed også en eventuell utvikling av et

nettverksadministrativt system. Disse utgjør studiens uavhengige variabler. Det kan imidlertid ikke utelukkes at også andre variabler vil kunne påvirke PTs funksjon og rolle i den aktuelle prosessen. De uavhengige variablene er identifisert ut fra det teoretiske rammeverket, og synes på denne bakgrunn å være de mest aktuelle.

Post- og teletilsynets funksjon og rolle

PTs funksjon og rolle ses i denne studien i forhold til en eventuell utvikling av et nettverksadministrativt system under utforming og implementering av EUs politikk. En utvikling av et nettverksadministrativt system er avhengig av at relasjoner mellom nasjonale reguleringsorganer og Kommisjonen kan defineres som relativt stabile og koordinerte. For å kartlegge om en slik utvikling finner sted kan variabelen *PTs funksjon og rolle* betegnes som *karakteren på relasjonene mellom PT og henholdsvis overordnet nasjonalt departement (Samferdselsdepartementet (SD)) og Kommisjonen i forbindelse med utforming og implementering av EUs politikk.*

For å gjøre variabelen *PTs funksjon og rolle* til en målbar størrelse i studien, operasjonaliseres denne i tre indikatorer. Dette er: (1) Arbeidsoppgaver, (2) mønstre av konflikt og samarbeid, og (3) lojalitet. Empiriske funn i forhold til disse indikatorene ved PTs relasjoner vil gjøre det mulig å si noe om PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk.

Med *arbeidsoppgaver* menes en undersøkelse av reguleringsmyndighetenes arbeidsoppgaver i forbindelse med utforming og implementeringen av EUs politikk. PT er et frittstående forvaltningsorgan som ligger under SD. Indikatoren vil i hovedsak omfatte oppgave- og funksjonsfordeling mellom PT og SD, hvilken karakter de forskjellige oppgavene har, samt i hvilke typer fora de forskjellige typer av arbeidsoppgaver utføres. For å indikere forekomsten av et nettverksadministrativt system må studien vise at PT har to "herrer", ved at tilsynet tjener både SD og Kommisjonen.

Institusjoner er organisert ut ifra forskjellige spesialiseringsprinsipper som gir forskjellige *mønstre av konflikt og samarbeid*. Denne indikatoren vurderes som meget sentral i undersøkelsen av relasjoner mellom PT og SD, og mellom PT og Kommisjon. Spørsmålet blir da om mønstrene beveger seg langs sektorielle og funksjonelle linjer,

og/eller om de er orientert innenfor eller på tvers av nasjonale grenser. Et nettverksadministrativt system er betinget av interinstitusjonelle mønstre av konflikt og samarbeid som går på tvers av de tradisjonelle territorielle linjene. For å kunne indikere forekomsten av et nettverksadministrativt system må studien derfor vise at skillelinjer følger funksjonelle logikker i tillegg til de territorielle.

Med indikatoren *lojalitet* menes hvordan de nasjonale embetsmenn identifiserer seg selv i forskjellige organisatoriske settinger. Tidligere studier viser at embetsmenn som deltar i transnasjonale grupper og organer over tid identifiserer seg med disse gruppene og deres deltakere (Egeberg 1999). Videre viser studier at embetsmenn ofte inntar kontrasterende roller, avhengig av de institusjonelle karakteristikk ved organisasjonene de deltar i (Egeberg m.fl. 2003). I denne studien er det derfor av interesse å se om aktører fra PT karakteriseres av multiple roller, identiteter og interesser, og til hvilke(n) institusjon(er) deres lojalitet er sterkest. Hvem og hva PT identifiserer seg med forventes å påvirke tilsynets interesser og preferanser. For å kunne bekrefte tegn på utvikling av et nettverksadministrativt system, må den empiriske studien vise at det i PT eksisterer multiple identiteter ved at man identifiserer seg med både den nasjonale forvaltning (herunder SD og PT), Kommisjonen og andre nasjoners reguleringsorganer på telekommunikasjonsområdet.

EUs institusjonelle struktur

EUs institusjonelle struktur kan defineres som *EUs institusjoner og organiseringen av disse*. Det er utelukkende Kommisjonen og Rådet for den europeiske union (Rådet) med underliggende organer, som vil være fokus i denne oppgaven.

Variabelen inneholder en strukturell og en kompetansemessig dimensjon. Den *strukturelle dimensjonen* setter fokus på de forskjellige horisontale organisasjonsprinsippene EUs institusjoner bygger på. Kommisjonen er for eksempel organisert etter sektor og funksjon, mens Rådet er organisert etter territorie. Prinsippene institusjonene er organisert ut ifra skaper forskjellige strukturer i de to institusjonene. Den *kompetansemessige dimensjonen* fokuserer på institusjonenes funksjonelle spesialisering, dvs. arbeids- og kompetansedelingen mellom institusjonene. Kommisjonen er etablert som en ren overnasjonal institusjon og har

som formål å handle ifølge europeiske interesser. Kommisjonen har initierende og utøvende kompetanse, og har innflytelse på både politikktutforming og implementering. Rådet er etablert som en intergovernmental institusjon, og består av representanter fra medlemsstatenes regjeringer. Rådet har lovgivende kompetanse, og er den sentrale aktøren i beslutningsfasen⁵.

De forskjellige organisatoriske strukturer EUs institusjoner bygger på og deres forskjellige formål, antas å bygge opp under forskjellige mønstre av konflikt og samarbeid som enten faller sammen med eller går på tvers av nasjonale tilknytninger. En slik institusjonell differensiering antas dermed også å føre til forskjellige adferdsmønstre hos de forskjellige aktørene som deltar i de forskjellige institusjonene. Denne variabelen vil utdypes i kapittel 2 og i kapittel 3.

Den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur

Den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur kan defineres som graden av horisontal og vertikal spesialisering i den nasjonale forvaltningen. Det er den vertikale spesialiseringen som her vektlegges, det vil si fordelingen av ansvar på hierarkiske nivå og samordnings- og koordineringsfunksjonen mellom nivåer (Christensen & Egeberg 1997:86).

Den vertikale ansvarsfordelingen mellom tilsyn og departement dreier seg om graden av delegering fra departement til tilsyn, om lovmessig avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, og om organisering av klagebehandlingen (St.meld. nr. 17 (2002 – 2003) kap.7:1). For å bli betegnet som en ”uavhengig enhet” er det avgjørende at forvaltningseenheten har beslutningsautonomi innenfor et bestemt politikkområde – dvs. uavhengighet i utøvelsen av funksjoner og autoritet til å treffe endelige beslutninger (Majone 2000:292).

Koordinering forstås som ”en aktivitet hvor forskjellige aktørers adferd bevisst relateres til hverandre innen en felles og helhetlig ramme” (Jacobsson m.fl. 2004:57). *Nasjonal koordinering* forstås i denne sammenheng som *samordning av input til- og output fra EU i det nasjonale systemet*. Det nasjonale koordineringssystem vil her

⁵ Beslutningskompetansen i EU-systemet er formelt delt mellom Rådet og Europa-parlamentet (EP). Mens Rådet er organisert etter en territoriell logikk, er EP organisert ut fra en ideologisk politisk logikk.

dekke graden av intern koordinering i det enkelte reguleringsorgan og den generelle koordinering av nasjonal EU/EØS - politikk. Variabelen utdypes i kapittel 2 og i kapittel 3.

1.7 Relevant forskning og litteratur

Studien av nettverksadministrative systemer på EU-nivå bygger videre på tidligere forskning om europeisering av nasjonalstatene i EU/EØS, men selve ideen om en utvikling av nettverksadministrative systemer er relativt ny og har i liten grad vært gjenstand for empiriske og/eller vitenskapelige studier. For å sette ideen om nettverksadministrative systemer i en empirisk og forskningsmessig kontekst, vil det her redegjøres for tidligere forskning som vurderes å ha relevans for undersøkelsen av PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk.

Europeisering av det administrative og forvaltningsmessige nivå i nasjonalstatene er et forskningsfelt som har vært gjenstand for økt oppmerksomhet de siste årene. EUs innflytelse på policy, polity og politics i nasjonalstatene er fokus i de såkalte ”europeiseringsstudier”. Her anses integrasjonen i EU som en forklarende variabel da denne antas å medføre endringer og tilpasninger på nasjonalt nivå (Goetz 2001; Goetz & Hix 2001; Olsen 2000, 2002a, 2002b). Et nordisk, komparativt forskningsprosjekt tar for seg konsekvensene av den europeiske integrasjonsprosess i de nordiske lands sentralforvaltninger (Jacobsson, Lægreid & Pedersen 2001a, 2001b, 2004). Studiene fokuserer hovedsakelig på *hvilken måte* og i *hvilken grad* de nordiske sentralforvaltninger har tilpasset seg integrasjonen i EU. Studiene dreier seg altså i hovedsak om *effekter* av den europeiske integrasjonen, mens studien av en eventuell utvikling av nettverksadministrative systemer fokuserer på *prosessen* med utforming og implementering av EUs politikk.

Flere studier har de senere år fokusert på det europeiske samarbeidets potensielle effekter på lojaliteter, identiteter og rolleoppfatninger i den nasjonale politiske og administrative elite (Egeberg 1999; Egeberg m.fl. 2003; Trondal 2002; Trondal & Veggeland 2003). Ifølge Trondal og Veggeland (2002, 2003) vil sannsynligheten for utviklingen av multiple og komplementære lojaliteter, roller og identiteter øke

gjennom nasjonale embetsmenns deltakelse i samarbeidsgrupper på EU-nivå. Egeberg, Schaefer og Trondal (2003) setter identitetsstudiene i en organisasjonsteoretisk kontekst, og finner at nasjonale embetsmenns lojalitets- og rolleoppfatninger varierer etter hvilken type komité man deltar i. Nasjonale embetsmenn som deltar i Rådets komiteer har et klart mandat fra det nasjonale nivå, og opptrer primært som representant for de nasjonale regjeringer. Studien avdekker at komitologikomiteene⁶ er gjenstand for flere av de grunnleggende intergovernmentale trekk som finnes i Rådets komiteer. Deltakerne i Kommisjonens ekspertkomiteer har derimot større grad av spillerom i sin deltakelse, og utvikler i større grad lojalitet til institusjonene på overnasjonalt nivå. Dette kan tolkes som tegn på dekomponering av det nasjonale sentraladministrative system (Egeberg m.fl.2003). Multiple roller og identiteter utgjør en viktig del av et nettverksadministrativt system og ideen om reguleringsorganers ”to-hattede” funksjon og rolle. Antakelsen om at enkelte nasjonale forvaltningsorganer opptrer som transnasjonale aktører bygger dermed videre på studiene av roller og identitet.

Forestillingen om en fundamental transformasjon av det europeiske og nasjonalstatlige system har også fått økt oppmerksomhet de siste årene (Dehousse 1997; Olsen 2002b; Sverdrup 2003). Olsen (2002b) ser på muligheten for utvikling av ”a European administrative space” ut fra en tese om administrativ konvergens i EU/EØS-landene. Administrativ konvergens vurderes å være en funksjon av læring og imitasjon, og *ikke* som en funksjon av EUs bevisste regulering av nasjonalstatenes administrative organisering (ibid.:10). Tilpasningen til EU forstås her som influert av de eksisterende institusjonelle arrangementer og tradisjoner i nasjonalstatene. Olsen (2002b) hevder at utviklingen ikke er på vei i retning av en fundamental transformasjon av europeiske eller nasjonale administrative systemer.

⁶ En forutsetning for å delegere myndighet til Kommisjonen har fra Rådets side vært at den assisteres av komiteer av sakkyndige fra medlemslandene. Dette komitésystemet går under betegnelsen komitologi (Statskonsult 2002c:47). Komiteene opprettes av Rådet i en lovgivende handling for å kontrollere og assistere Kommisjonen under utforming og implementering av EUs politikk. Komitologikomiteene ledes av Kommisjonen, og består av mellom en og tre embetsmenn fra de nasjonale ministerier i EU/EØS-landene. Komiteene er av rådgivende, administrative og/eller regulatorisk karakter, og Kommisjonen må konsultere disse før fremleggelse av forslag for Rådet (Nugent 2001:268-269, Schaefer 1996). EØS-landene har observasjonsstatus i disse komiteene.

Majone (1996) hevder i sine studier av europeisk reguleringspolitikk at det skjer omfattende endringer som fører til en administrativ konvergens. Han peker på en tendens til delegering av regulerende makt til uavhengige institusjoner på både nasjonalt og europeisk nivå, og vurderer en kombinasjon av nasjonale og europeiske faktorer som grunnleggende for en slik utvikling (ibid:68-72). Delegering av nasjonale kompetanser til Kommisjonen og etableringen av EU-agencies har skapt betingelser for en endring av de nasjonale reguleringsorganene. Disse går fra å være lokalt orienterte til også å bli kosmopolittisk orienterte, ifølge Majone (2000:296).

Gjennom empiriske studier av EUs regulering av tele-sektoren viser Thatcher (2001) at Kommisjonen og nasjonale myndigheter kan fungere som partnere ved politikktutforming. Kombinasjonen av nasjonale myndigheters formelle og uformelle institusjonelle kontrollordninger i EU og utviklingen av uformelle normer, resulterer ifølge Thatcher i samarbeid mellom Kommisjonen og nasjonale myndigheter. Thatcher (ibid.:577-578) peker på forskjellen mellom sektorer med hensyn til graden av konflikt og samarbeid mellom nasjonale myndigheter og Kommisjonen, og hevder at svakere normer for samarbeid i enkelte sektorer fører til større grad av konflikt og en tregere og mer begrenset EU-regulering. Majone (1996, 2000) og Thatcher (2001) ser i sine reguleringsstudier hovedsakelig på *årsaker* til en slik organiseringsform. Det primære interessefelt i studiet av et nettverksadministrativt system er i større grad de organisatoriske *prosessene* som finner sted ved utviklingen av en slik organisatorisk struktur.

Sverdrup (2003, 2005) ser i sine implementeringsstudier på hvorfor og i hvilken grad EU/EØS-landene er forskjellige i sin implementering av EUs lovgivning. Han nevner flere ikke-legale midler som er tatt i bruk av Kommisjonen for å redusere vanskelighetene ved medlemslandenes implementering av EUs regelverk, og ser utviklingen av regulerende nettverk som ett av disse (Sverdrup 2003). Ifølge Sverdrup (ibid.:16) er dette deler av en generell utvikling av en mer *helhetlig forvaltningspolitikk* i EU. Sverdrup (2003) behandler i sin studie den nasjonale administrasjon som én enhet, og beskjefter seg ikke med at disse forandringene kan ha forskjellige effekter ettersom hvilken del av forvaltningen som er inkludert. I ideen om et nettverksadministrativt system er det sentralt at nettverkene kun omfatter *deler*

av den nasjonale forvaltning - de nasjonale reguleringsorganene. Ideen om nettverksadministrative systemer hevder slik ikke en generell eller ensartet europeisering av den nasjonale administrasjonen i sin helhet.

I henhold til Egeberg (2004a:24) er det den nasjonale administrative strukturen med delvis uavhengige reguleringsorganer som åpner opp for reguleringsorganenes funksjon som "to-hattede", og som derav gjør det mulig for Kommisjonen å knytte nasjonale myndigheter tettere til seg i sine forvaltningsmessige oppgaver. Gjennom en slik utvikling - hvor deler av den nasjonale forvaltning tar stadig sterkere del i utformingen og gjennomføringen av EUs politikk - hevder Egeberg at "noe i retning av en egen europeisk forvaltning er i ferd med å utkrystallisere seg" (ibid.:28).

De senere år er det i den norske og svenske forvaltning gjennomført flere empiriske studier av EU/EØS-samarbeidets konsekvenser for de nasjonale tilsynsmyndigheter. Dette vitner om en økt oppmerksomhet omkring denne type problemstillinger. En av hovedkonklusjonene i en norsk rapport er at norske tilsynsmyndigheter i like stor grad som tilsynsmyndigheter i EU-landene påvirkes av Kommisjonens forsøk på å påvirke de nasjonale reguleringsorganene gjennom mer uformelle aktiviteter, som anbefalinger og "co-regulation" (Statskonsult 2003:2, 37). Det svenske Statskontoret (2001:7) konkluderer med at utviklingen i EU går mot en økt harmonisering av medlemslandenes tilsyn, og at dette i stor grad er et resultat av frivillig samarbeid mellom tilsynsmyndigheter og EUs institusjoner. Statskontoret (2003) har i tillegg gjort analyser av hvilken effekt nye forvaltningsorganer i EU har på den svenske forvaltningen. I studien konkluderes det med at et økende antall agencies på EU-nivå utgjør en del av en pågående oppbygning av en *felles europeisk forvaltning* (Statskontoret 2003:10). Studien berører dermed - primært ut fra etablering av agencies på EU-nivå - spørsmålet om en utvikling av en felles europeisk forvaltning, som også er et sentralt element i ideen om de nasjonale reguleringsorganenes funksjon som "to-hattede".

En økt oppmerksomhet omkring utviklingen av nettverksadministrative systemer vises også ved nyere forskning. Støle (2005) identifiserer utviklingen av et nettverksadministrativt system på det konkurransepolitiske området i EU. Systemet består av EU/EØS-landenes nasjonale reguleringsorganer på konkurranseområdet, og

Kommisjonen er deres felles referansepunkt. Nørgård (2005) finner at den danske IT og Telestyrelsen har en ”to-hattet” funksjon, ved at det agerer som en integrert del av det overordnede departement *og* som en del av EUs fellesskapsadministrasjon gjennom deltakelse i et nettverksadministrativt system på telekommunikasjonsområdet. Disse studiene støtter slik opp om ideen om utvikling av nettverksadministrative systemer på EU-nivå, og de nasjonale reguleringsorganenes funksjon som ”to-hattede”.

Som denne redegjørelsen viser, bygger studien av en eventuell utvikling av nettverksadministrative systemer på EU-nivå videre på tidligere forskning. Tidligere forskning er imidlertid i overveiende grad basert på europeiseringens *effekter* på den nasjonale forvaltning, mens studien av tegn på et nettverksadministrativt system primært er en *prosess*-studie. Fokus er derfor på de prosesser integrasjonen i EU setter i gang på nasjonalt og europeisk forvaltningsnivå.

1.8 Oppgavens struktur

I kapittel 2 presenteres det teoretiske rammeverket som problemstillingen skal analyseres i lys av. Det foretas en utdypet fremstilling av teoriene, og forventninger utledet fra teoriene presenteres. Kapittelet inneholder en metodedel med fokus på studiens metodevalg og forskningsdesign, dens kildegrunnlag, og de metodiske utfordringer ved studien. Kapittel 3 omhandler det empiriske casestudiet - PT. Kapittelet innledes med en presentasjon av PTs organisering og virkemåte. Det gis en kort beskrivelse av den historiske utviklingen på området for telekommunikasjon i Norge og EU, og direktivpakken på området for elektronisk kommunikasjon beskrives. Det kvalitative, empiriske datamaterialet presenteres med utgangspunkt i de operasjonaliserte variablene. I kapittel 4 analyseres de empiriske funn ut fra de teoretiske perspektivene. Analysen søker å gi svar på om, og i hvilken grad, de teoretiske perspektivene kan bidra til å forklare PTs funksjon og rolle ved en eventuell utvikling av et nettverksadministrativt system. Kapittelet oppsummeres med en vurdering av det intergovernmentale og det organisatoriske perspektivs relevans som

forklaringsmodeller. I kapittel 5 oppsummeres de analytiske funnene, og oppgavens problemstilling konkluderes og besvares.

KAPITTEL 2.

TEORETISK RAMMEVERK

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil det bli redegjort for det teoretiske rammeverket studien hviler på. To hovedperspektiver benyttes - et intergovernmentalt perspektiv (Moravcsik 1993, 1995, 1998) og et organisatorisk perspektiv (Egeberg 2000, 2002, 2004b). Første del av kapitlet gir en beskrivelse av de teoretiske perspektivene. Perspektivene vil i dette kapitlet først rendyrkes og presenteres som konkurrerende inntak til empirien. Perspektivene er samtidig valgt for å kunne gi utfyllende og supplerende forklaringer på de empiriske funn. Implikasjoner av teoriene vil bli forsøkt vist ved å utlede generelle forventninger til funn ut fra hvert perspektiv relatert til den overordnede problemstilling. Etter å ha presentert de teoretiske perspektivene, gis det en redegjørelse for sammenhengen og det interne forholdet mellom perspektivene. I kapitlets siste del redegjøres det for oppgavens metodiske tilnærming i relasjon til datainnsamling og databehandling, og det blir foretatt en vurdering av metodiske utfordringer.

2.2 Det intergovernmentale perspektiv

Intergovernmentalismen tilhører en gruppe teorier med stor gjennomslagskraft innenfor studiet av EU-integrasjon siden 1960-tallet, og er utviklet spesielt med tanke på analyse av EUs struktur og utvikling (Jachtenfuchs 2001:246). Innenfor den intergovernmentale litteratur kan det sondres mellom klassisk og liberal intergovernmentalisme. Den liberale intergovernmentalisme utviklet av Moravcsik omkring 1990 er en videreutvikling av den klassiske intergovernmentalisme. Teorien supplerer den klassiske varianten med en økonomisk og liberal dimensjon, inspirert av internasjonal økonomisk politisk teori (Moravcsik 1993:474). Det vil her ikke redegjøres for likheter og forskjeller ved disse to varianter av intergovernmental teori. I stedet vil de to variantene forenes til et overordnet ”intergovernmentalt perspektiv”.

Ifølge det intergovernmentale perspektivet er det nasjonalstatene og de nasjonale regjeringer som er de fundamentale aktørene i EU-samarbeidet (Moravcsik 1995:613). EU kan ifølge perspektivet analyseres som et vellykket intergovernmentalt regime, designet for å forvalte økonomisk gjensidig avhengighet gjennom forhandlet policy-koordinering (Moravcsik 1993:474).

Tre elementer danner kjernen i det intergovernmentale perspektivet; 1) antakelsen om staters rasjonelle adferd, 2) nasjonal preferansedannelse, og 3) mellomstatlige forhandlinger (Moravcsik 1993:480). Det intergovernmentale perspektivet hviler på en antakelse om at staters adferd reflekterer de *nasjonale regjeringers rasjonelle handlinger* (ibid.:474). Staters handlinger antas til ethvert tidspunkt å være minimalt rasjonelle, ved at de er bevisst rettet mot oppnåelsen av et sett med konsistente, ordnede mål. Nasjonale regjeringer vurderer alternative handlingsmuligheter på grunnlag av en identifiserbar nyttefunksjon (ibid.:481).

I den *nasjonale preferansedannelsen* aggregeres sosiale, politiske og statlige gruppers interesser gjennom de politiske institusjonene på nasjonalt nivå. Aktører fra sub-nasjonale forvaltningsnivåer og interessegrupper i det nasjonale samfunnet har ifølge perspektivet ingen direkte koordinerende kanaler til EU, og må gå gjennom de nasjonale myndigheter for å få fremmet sine interesser på EU-nivå. De nasjonale regjeringer er slik de eneste nasjonale aktørene med direkte adgang til EU-nivå. Nasjonale myndigheters utenrikspolitiske målsettinger kan dermed ses på som å variere som en respons på skiftende press fra sosiale grupper i nasjonalstaten, hvis preferanser aggregeres gjennom de politiske institusjonene. Koordinering på nasjonalt nivå er derfor et sentralt element i denne prosessen. De nasjonale myndigheters representanter møter således på den internasjonale scene med på forhånd definerte preferanser og identiteter, formulert på nasjonalt nivå. Nasjonale myndigheter handler derfor rasjonelt på den internasjonale arena, men på grunnlag av nasjonalt definerte mål (Moravcsik 1993:481).

Staters politiske prioriteringer avgjøres av politikere på toppen av det nasjonale styringssystem (Moravcsik 1993:483). Ifølge det intergovernmentale perspektivet kan EU-systemet karakteriseres som en internasjonal arena der nasjonale regjeringer forhandler ut fra preferanser definert i den nasjonale preferansedannelsen. I de

mellomstatlige forhandlingene opptrer medlemsstatene ifølge perspektivet som samlede enheter med én stemme, ledet og koordinert av sine respektive nasjonale regjeringer (Moravcsik 1998). Utfallet av de mellomstatlige forhandlingene er ifølge intergovernmentalismen et resultat av asymmetrisk gjensidig avhengighet, og reflekterer nasjonalstatenes relative forhandlingsmakt. Det er derfor primært de store nasjonene i EU som styrer integrasjonsprosessen (Moravcsik 1998:60-62).

I et intergovernmentalt perspektiv karakteriseres EU-systemet av en enkel institusjonell struktur. EUs institusjoner er ifølge perspektivet etablert for å løse kollektive transaksjonsproblemer mellom nasjonalstater (Moravcsik 1993:517). At EU består av flere institusjoner med forskjellige organisasjonsprinsipper og strukturer spiller ingen rolle, da det er Rådet som har størst betydning for og forbindelse med det politiske nivå i nasjonalstatene. Kommisjonen anses som et objektivt redskap for initiering og implementering av EUs politikk styrt av Rådet, og har ingen egen vilje eller innflytelse hva angår nasjonalstatenes integrasjon i EU. Det er Rådet som har den overordnede besluttede kompetanse i systemet, og som dermed vil påvirke tilpasningen på nasjonalt nivå. Integrasjon defineres dermed av nasjonalstatenes intergovernmentale interaksjon i Rådet, og samarbeidet består av samhandling mellom enhetlige nasjonalstater. Institusjonene på EU-nivå har ifølge perspektivet ingen påvirkning på de nasjonale aktørenes identitet eller interesser, da de utelukkende fungerer som nøytrale instrumenter for de nasjonale beslutningstakerne. Ved deltakelse på europeisk og internasjonalt nivå vil derfor nasjonale embetsmenns lojalitet være rettet de nasjonale myndigheter i sin helhet (Moravcsik 1993).

EUs institusjonelle struktur aksepteres av nasjonale regjeringer kun såfremt den styrker heller enn svekker deres kontroll over nasjonale forhold og anliggender, ifølge det intergovernmentale perspektivet (Moravcsik 1993:507). Medlemsstatenes delegering av suverenitet til overnasjonale institusjoner er primært motivert av ønsket om å oppnå troverdige avtaler, og gjennom nøytrale institusjoner å sikre en håndhevelse av disse. Mulighetene for samarbeid er, ifølge perspektivet, bedre når det eksisterer nøytrale prosedyrer for tolkning og håndhevelse. Rekkevidden av en slik delegering til overnasjonale institusjoner begrenses samtidig av de nasjonale myndigheter (ibid.:513). EUs institusjoner har derfor fra et intergovernmentalt ståsted

ingen innvirkning som går utover den autoritet gitt dem av nasjonalstatene, og fungerer som instrumenter for de nasjonale myndigheter (ibid.:507). Av dette følger at mønstre av samarbeid og konflikt ifølge perspektivet tenderer til å følge de nasjonale skillelinjene. Medlemsstatene forventes å handle samlet på den europeiske scene, og deres integritet er ikke truet av internasjonalt samarbeid (Egeberg 2003a:2).

2.2.1. Forventninger til funn ut fra et intergovernmentalt perspektiv

Ut fra det intergovernmentale perspektivet kan det forventes at de nasjonale regjeringer er de fundamentale aktørene i EU-samarbeidet, og at de nasjonale reguleringsorganene primært har forbindelse med EU gjennom de nasjonale ministeriene. Gjennom den nasjonale preferansedannelsen kan så de sub-nasjonale forvaltningsorganene søke å påvirke nasjonale holdninger og standpunkt. Det forventes ikke at de nasjonale reguleringsorganene har koordinerende og stabile kontakter til Kommisjonen, da det er departementene som primært fungerer som oppgavefordelere og referansepunkt for disse enhetene. På denne måten går reguleringsmyndighetenes eneste koordinerende kanal til og fra EU-nivået gjennom regjeringsnivå. *Intern koordinering* blir dermed essensielt, hvilket kan ses som et uttrykk for at EU fordrer større nasjonal integrasjon.

Nasjonale embetsmenns lojalitet er, ifølge perspektivet, rettet mot de nasjonale myndigheter i sin helhet ved deltakelse på europeisk nivå. Det forventes at aktørers adferd og preferanser er formet på nasjonalt nivå, i forkant av deltakelse på EU-nivå. Samarbeidet på EU-nivå antas ikke å medføre noen transformasjon av europeiske politiske systemer, da dette foregår på intergovernmentalt nivå med autonome nasjonalstater som aktører. EU kan ifølge dette perspektivet sikre en konvergent implementering av sin politikk på tvers av nasjonale reguleringsystemer, gjennom koordineringen på nasjonalt nivå.

Det intergovernmentale perspektivet kan sies å stemme overens med den tradisjonelle implementeringsmodell, da de nasjonale departementer ifølge perspektivet kanalisere Rådets bestemmelser til de aktuelle underliggende nasjonale administrative nivåer. Mønstre av konflikt og samarbeid forventes dermed, ut fra det

intergovernmentale perspektiv, å bevege seg langs territorielle grenser. Det kan ut fra dette perspektivet forventes at PTs funksjon ikke endres grunnet en høy grad av koordinering i det nasjonale politisk- administrative system. Dette indikerer at EU-integrasjonen kan fungere side om side med nasjonal integrasjon.

På bakgrunn av det intergovernmentale perspektiv kan det forventes at PT primært har kontakt med EU-nivå gjennom SD, og *det nasjonale koordineringssystem* vil dermed ha fundamental betydning for PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av direktivpakken på området for elektronisk kommunikasjon.

2.3 Det organisatoriske perspektiv

Det organisasjonsteoretiske perspektivet anvendes på studier av Europeisk integrasjon ut fra den antakelse at EU-systemet ikke er et unikt politisk system som krever utvikling av nye teoretiske dimensjoner. Det antas derimot å kunne forklares ut fra eksisterende, universell teori (Egeberg 2000:11). Perspektivet tar utgangspunkt i en instrumentell, rasjonell organisasjonsteoretisk modell (Egeberg 1989), og bygger videre på en organisasjonsteoretisk tradisjon inspirert av James G. March og Herbert Simon (March & Simon 1993).

Et organisatorisk perspektiv fordrer eksplisitt oppmerksomhet mot de organisatoriske karakteristikker i nasjonale og internasjonale institusjoner (Egeberg 2003a:4-5). Internasjonale og overnasjonale institusjoner *kan* ifølge dette perspektivet være organisert slik at de oppfordrer til samarbeid og konflikt på kryss av nasjonalstater (ibid.:1). Det er derfor nødvendig å spesifisere de organisatoriske komponentene institusjoner er satt sammen av. En slik ”unpacking” av institusjoner er ifølge perspektivet nødvendig for å kunne spesifisere og tydeliggjøre under hvilke forhold en transformasjon av aktører og policy-prosesser kan forekomme (Egeberg 2004b:199).

En *organisasjon* kan defineres som ”et system av koordinert handling mellom individer og grupper med forskjellige preferanser, informasjon, interesser og kunnskap” (March & Simon 1993:2). Utgangspunktet for det instrumentelle, rasjonelle, organisasjonsteoretiske perspektivet er en antakelse om at individer

kjennetegnes av en begrenset kognitiv kapasitet - dvs. at man ikke kan ha fullstendig oversikt over alle handlingsalternativer i en gitt beslutningssituasjon (Egeberg 1989; March 1994). Det er derfor nødvendig med en utvelgelse av hensyn som kan gis oppmerksomhet. En organisasjon representerer slik en avgrenset handlingsmodell, og fungerer som et filter for handlingsalternativer. På denne måten eksisterer det en sammenheng mellom individets behov for innsnevring av handlingsalternativer og organisasjoners avgrensede handlingsområde. Strukturen kan dermed aldri være nøytral, men vil alltid representere en mobilisering av bias ved forberedelse til handling (Egeberg 2004:202). Organisasjoner kan dermed sies å påvirke og bestemme individers mål og interesser via en systematisk utvelgelse av beslutningspremisser gjennom virkemidlene formell normativ struktur (FNS), fysisk struktur (FYS), organisasjonsdemografi (DEM) og institusjonalisering (INS) (Egeberg 1989).

I oppgaven foretas det et bevisst valg blant modellens virkemidler, og enkelte av disse vektlegges i større grad enn andre i anvendelsen av perspektivet i oppgaven. Dette gjøres på bakgrunn av at perspektivet anvendes i en europeiseringskontekst. Denne studien dreier seg hovedsakelig om en eventuell transformasjon av politisk-administrative systemer, og det vil derfor primært fokuseres på virkemiddelet formell normativ struktur (FNS) (Egeberg 2004:201). Betydningen av institusjonalisering (INS) blir også vektlagt.

Formell normativ struktur (FNS)

En organisatorisk struktur er ”en normativ struktur satt sammen av regler og roller som spesifiserer, mer eller mindre klart, hvem som forventes å gjøre hva og hvordan” (Egeberg 1989:18). FNS er nedfelt i skrevne lover, regler og instruksjoner eller i sedvane, og avspeiles i formelle kommunikasjons- og informasjonssystemer. Strukturen definerer slik interesser og mål som skal følges, og hvilke vurderinger og alternativer som burde vektlegges. Strukturen er *normativ* i den forstand at den beskriver de ønskelige fremfor de faktiske forhold. Den definerer de roller og identiteter organisasjonen ønsker at individene skal ta til seg, og kan derfor aldri betraktes som nøytral (Egeberg 1989, 2002:4). I organisasjoners rolleforventninger ligger det kriterier for hva som er relevant informasjon, og som guider aktørene i søkeprosesser.

Dette preger informasjonen organisasjonsmedlemmene utsettes for. Normative strukturer danner slik informasjonsnettverk for utvikling av agendaer, alternativer og læring, hvilket også medfører en innsnevring av aktørenes beslutningspremisser. Siden beslutningstakere ikke kan ha fullstendig oversikt over alle handlingsalternativer og deres konsekvenser (jf. oppfatningen om ”begrenset rasjonalitet”), synes det å være et perfekt sammenfall mellom individets behov for forenkling og den systematiske utvelgelse og fokusering av oppmerksomhet som en organisatorisk struktur tilbyr. Strukturen kan dermed aldri være nøytral, men vil alltid representere en mobilisering av ”bias” for den enkeltes handlingsvalg (Egeberg 2004b:202).

Ifølge perspektivet er det flere mekanismer som stimulerer individene til å handle i overensstemmelse med organisasjonens normer. Individene kan føle en moralsk forpliktelse til å føye organisasjonens normer, eller det kan også være i overensstemmelse med individenes egeninteresse. Organisasjoner er insentivsystemer som informerer medlemmer på lavere nivå om deres potensielle karrieremuligheter i organisasjonen, og kan derfor stimulere disse til frivillig å tilpasse seg de forskjellige rolleforventninger og adferdsmåter. For det tredje kan sosial og kollegial kontroll antas å gjøre avvikende adferd mindre sannsynlig, og sikre at normene følges. Disse mekanismene betyr ikke at medlemmer gir opp sine private interesser fra det øyeblikk de trer inn i organisasjonen. Personlige preferanser settes derimot til side, og antas derfor å være av mindre betydning og viktighet for å forklare organisatorisk adferd. Gjennom FNS formes og kanaliseres dermed adferd gjennom sosialisering, disiplinering og kontroll (Egeberg 2004b:202).

FNS fastlegger deltakelsesstrukturen, dvs. *hvem* som har rett og/eller plikt til å delta. Den fastlegger også aksess-strukturen, dvs. *hvilke* problemer og løsninger som skal få tilgang til beslutningsmulighetene. Samtidig uttrykker FNS *hvordan* aktiviteter bør eller skal foregå, dvs. saksbehandlingsaspektet.

Den formelle normative strukturen består av forskjellige dimensjoner. En organisasjons *størrelse* kan indikere dens kapasitet til å initiere politikk, utvikle alternativer og implementere de endelige beslutningene. *Horisontal spesialisering* uttrykker hvordan forskjellige saker og politikkområder er knyttet sammen eller koplet fra hverandre, og har implikasjoner for koordineringen i organisasjoner. Saksområder

som tilhører den samme organisatoriske enhet er mer sannsynlig koordinerte enn de som tilhører forskjellige enheter (Gulick 1947). Ifølge Gulick (1947) er det fire fundamentale måter å fordele oppgaver horisontalt blant enheter. Dette er i relasjon til territorie, formål (sektor), funksjon (prosess) eller etter klientell. Dersom en organisasjon er internt spesialisert etter de *geografiske områdene* den tjener, reflekterer strukturen den territorielle sammensetningen av systemet. Oppmerksomheten fokuseres da langs territorielle skillelinjer (f.eks. Rådet). En slik form for organisering forventes å fremkalle spatiale referanserammer, samtidig som den oppmuntrer beslutningstakere til primært å være oppmerksomme mot bestemte territorielle hensyn og behovet for ”intra-lokale” policy-sammenhenger. Spesialisering etter *formål* forventes å fremme sektorielle orienteringer blant aktørene, og vektlegger en standardisering av politikk på tvers av territorielle enheter (f.eks. Kommisjonen). En slik form for spesialisering skaper potensiale for helhetsorganisering, men kan kun brukes på overordnet plan fordi den er sektororientert (Egeberg 2002:5, 2004b:202-203). Spesialisering etter *prosess* samler ansatte som utfører likeartede oppgaver, og dermed ekspertise. Dette kan gi god kvalitet på beslutninger og tjenester gjennom å utnytte denne ekspertisen, samtidig som det gir potensiale for ekspertenes dominans og spenninger mellom disse. En slik spesialiseringsform kan da også gi problemer med helhetlig tenkning og problemløsning. Spesialisering ut fra *klientell* gir høy kvalitet på tjenester overfor bestemte grupper. Det kan allikevel oppstå problemer i forhold til hvem som skal få slik oppmerksomhet, dvs. hvem som skal få brukerstatus og hvem som ikke skal organiseres inn. Dette kan igjen gi sterk fragmentering og økte konflikter mellom grupper og hensyn. De forskjellige formene for spesialisering fungerer som referanseramme for aktører og fokuserer deres oppmerksomhet. Sterk horisontal spesialisering kan lede til fragmentering og økt behov for samordning og koordinering (Gulick 1947; Hammond 1990).

Den *vertikale spesialiseringen* sier noe om antall hierarkiske nivåer i organisasjonen. Prinsippet i NPM om adskillelse mellom politikk og administrasjon bygger blant annet på en sterk grad av vertikal spesialisering. For å øke effektiviteten og konkurransen i den offentlige sektor, kan en del av de offentlige tjenester fristilles ved å organiseres utenfor den offentlige sentraladministrasjonen eller dekoples og

overtas av autonome enheter innenfor sentraladministrasjonen. Målet med en slik form for vertikal spesialisering er klare og tydelige roller og funksjoner (Christensen og Læg Reid 2001a). En sterk vertikal spesialisering medfører delegering av myndighet til underliggende enheter i sentralforvaltningen og vektlegging av autonomi. Som en konsekvens av dette blir den sentrale politiske styringskapasiteten mindre, og fokus på politiske vurderinger svekkes i de fristilte og dekopledede organisasjonene. På denne måten kan en stor grad av vertikal spesialisering føre til en overgang fra en integrert forvaltningsmodell til en desintegrert virksomhetsmodell (Christensen og Læg Reid 2001b:81-84).

Den mest benyttede metode for å koordinere flere nivåer vertikalt, er *hierarkisk* eller *kollegial* koordinering. En hierarkisk koordineringsform gir potensielt klare kommandolinjer og enhetlig styring. Med "kollegialitet" menes vanligvis at beslutninger må nås gjennom argumentasjon, forhandlinger eller votering heller enn gjennom kommando (Egeberg 2003b:4). En kollegial koordinering gir press for enighet, men former adferd i svakere grad enn hierarkisk organisasjon. Man kan også koordinere vertikalt ved styring gjennom idé og styring gjennom bevisst dekopling (Gulick 1947; Hammond 1990).

Individer har ofte tilknytninger til flere organisasjoner samtidig. En *primærstruktur* er en mye mer krevende organisatorisk struktur enn en *sekundærstruktur*. Tilknytning til en primærstruktur betyr at en person forventes å bruke det meste av sin tid i en bestemt organisasjon – organisasjonen er hans/hennes hovedarbeidsgiver. For nasjonale embetsmenn er den nasjonale administrasjonen ofte deres primære struktur. *Sekundære strukturer* engasjerer vanligvis mennesker på deltids-basis. Styrings-systemer komplementeres ofte med slike kollegiale organer for blant annet å sikre koordineringen horisontalt på tvers av byråkratiske enheter og vertikalt mellom forskjellige styringsnivåer. På denne måten kan også eksterne eksperter og berørte parter inkorporeres. Deltakerne blir på denne måten stilt fremfor nye agendaer, alternativer, aktører og forpliktelser (Egeberg 2004b:203). Et typisk eksempel på slike strukturer er komitésystemet i EU. Det forventes derfor at komiteer som andre organisatoriske ordninger kan påvirke perspektivene, interessene og identitetene til de som deltar, for eksempel ved å utvide referanserammene og identifiseringsrammene.

Påvirkningen forventes å være mindre enn i organisasjoner hvor personer har en primær tilknytning. Dersom primær- og sekundærorganisasjonene bygger på de samme eller kompatible spesialiseringsprinsipper, vil forestillinger og ideer i stor grad opprettholdes og forsterkes når aktører beveger seg fra den ene rollen til den andre. Dersom disse prinsippene er forskjellige og inkompatible, vil man kunne forvente at preferanser og identiteter utfordres når aktører beveger seg fra en setting til en annen (Egeberg 1999, 2002, 2004b).

Institusjonalisering (INS)

Et organisatorisk perspektiv inneholder også institusjonelle elementer. Fra et organisatorisk standpunkt er alle institusjoner organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner (Egeberg 2004b:204). *Institusjonalisering* tillegger organisasjoner viktige karakteristikk, og gir organisasjonen et distinkt preg. Ifølge Selznick (1997:25) er institusjonalisering en prosess som skjer over tid. Organisasjoner vokser seg stadig mer komplekse, og blir fylt med verdier og normer ut over de formelle rammene. Organisasjonsmedlemmene internaliserer de uformelle verdier og normer, noe som gir økt kompleksitet i grunnlaget for beslutninger og handlinger. For å bli en ordentlig institusjon må den ”voksne” og komplekse organisasjonen ”infiseres med verdier utenfor de tekniske krav ved oppgavene den står overfor” (ibid:26). I institusjonaliseringsprosessen utvikler organisasjon slik et selv, en distinkt identitet, som involverer verdier, måter å handle og tro på som er viktige for organisasjonen (Egeberg 2002:8; Selznick 1997:29).

Institusjonalisering favner om dimensjoner som rolle og identitet. *Rolle* kan forstås som ”et sett av forventninger (normer eller regler) som mer eller mindre spesifiserer ønsket adferd i en gitt kontekst” (Egeberg 1999:458). *Identitet* kan forstås som ”en forestilling av selvet organisert ut fra regler for matching av handling og situasjoner” (ibid.:458). Ifølge March (1994:57) innfrir eller spiller individer og organisasjoner ut identiteter ved å følge regler og prosedyrer som de oppfatter som passende for de situasjoner de står ovenfor. Identitet oppstår gjennom en sosialisering- og internaliseringsprosess, hvor organisasjonens kollektive fortolkning av verdier og interesser påvirker individets identitet og dets oppfattelse av

egeninteresse og fellesinteresse. Med *sosialisering* menes at verdier, normer og rolleforventninger i organisasjonen er internalisert av organisasjonsmedlemmene. Sosialiserte organisasjonsmedlemmer identifiserer seg sterkest med en bestemt organisasjon, og forventes å automatisk fremme dens interesser da disse tas for gitt og ses på som legitime (Egeberg 2004b:204; March & Olsen 1989). I hvilken grad en organisasjon må benytte eksterne kontrollmekanismer, i form av insentiver og sanksjoner, avhenger dermed av i hvilken grad beslutningstakere er sosialisert inn i organisasjonen ved at de forsvarer organisasjonens verdier som sine egne (Egeberg 2004b:204).

Institusjonalisering kan bety at ikke bare bestemte organisatoriske strukturer og uformelle normer infiseres med verdi og mening, men også en bestemt demografisk sammensetning av organisasjonen, for eksempel med hensyn til profesjonsgrupper, og også stedet og bygningen som assosieres med organisasjonen (Egeberg 2004b:205). En felles kontekst av ”forståtte” meninger kan være til betydelig hjelp ved kommunikasjon i institusjoner. Det kan skape energi som øker utførelse og koordinering, og være av særlig viktighet ved kriser eller trusler (Selznick 1997). Institusjonalisering kan i denne sammenheng ses både som en kontekstvariabel og som en selvstendig virkemiddelvariabel.

2.3.1. Forventninger til funn ut fra et organisatorisk perspektiv

Ifølge et organisatorisk perspektiv kan EU-systemet sies å inneholde en kompleks organisatorisk struktur. Dette fordi institusjonene på EU-nivå har forskjellige strukturer og er organisert etter forskjellige organisasjonsprinsipper, som igjen skaper institusjonelle skillelinjer i EU-systemet (Egeberg 2002, 2004c). Mens Rådet primært er organisert etter territorielle og geografiske prinsipper, er Kommisjonen primært organisert etter sektor og funksjon (Egeberg 2002:11). På bakgrunn av denne betraktning forventes Kommisjonens og Rådets struktur å avspeile og oppfordre til forskjellige mønstre av konflikt og samarbeid (Egeberg 2003a). Institusjonenes organisering vurderes også å understøtte deres formål. Rådet består av representanter fra de nasjonale regjeringer som kan sies å ha som formål å representere

nasjonalstatenes interesser. Rådets organisering fordrer dermed samarbeid langs territorielle og geografiske linjer. Kommisjonen er en overnasjonal institusjon idet dens formål er å representere "europeiske" interesser på tvers av nasjonale og territorielle grenser. Kommisjonens organisasjonsprinsipper fordrer dermed samarbeid på tvers av de territorielle grensene, og kan slik sies å understøtte institusjonens formål. Institusjonene er dermed strukturert på måter som enten understreker eller utfordrer den statssentriske orden (Egeberg 2004b:206-207).

I et organisasjonsteoretisk perspektiv har organisasjonens struktur innflytelse på aktørenes handlingsadferd (Egeberg 2004b:201). I konteksten av europeisk integrasjon betyr dette at den organisatoriske strukturen i EUs institusjoner kan forventes å påvirke adferden til aktører som samhandler innenfor rammen av disse institusjonene. Det antas samtidig at nasjonale representanters tilknytning til sekundære strukturer på EU-nivå, det vil si deres deltakelse i komiteer og grupper på EU-nivå, vil påvirke deres referanserammer og identifiseringsrammer ved å tillegge nye agendaer, forpliktelser og interesser.

Den avanserte arbeidsdelingen blant EUs institusjoner skaper i seg selv et mer komplekst mønster av konflikt og samarbeid i EU-systemet. Siden beslutningstakere utvikler lojaliteter til sine respektive institusjoner, antas det derfor at inter-institusjonelle konflikter vil supplere de mellomstatlige konfliktene (Egeberg 2003a:4). Arbeidsdelingen mellom EUs institusjoner sørger samtidig for multiple kontaktpunkter for nasjonale myndigheter på EU-nivå. Den institusjonelle differensieringen i EU betyr ut fra et organisatorisk perspektiv at det eksisterer flere kanaler mellom dette systemet og forvaltningssystemene i EU/EØS-landene. Mens Rådet er naturlig forbundet med nasjonalstatenes regjeringer ut fra territorielle skillelinjer, kan Kommisjonen sies å være naturlig forbundet med deler av den nasjonale forvaltning ut fra sektorielle og funksjonelle skillelinjer.

Det at Kommisjonen og nasjonale reguleringsorganer er organisert ut fra de samme spesialiseringsprinsipp, sektor og funksjon, forventes å skape et felles referansepunkt for disse. Kommisjonen har ingen mulighet til å influere statene gjennom noen etablert forvaltningspolitikk på EU-nivå. I følge det organisatoriske perspektiv kan EU derimot sikre en harmonisert implementering på tvers av nasjonale

reguleringssystemer ved å etablere tettere relasjoner til reguleringsmyndighetene på nasjonalt nivå. Det vil derfor, ut fra et organisatorisk perspektiv, være fruktbart for Kommisjonen å påvirke statenes egen forvaltningspolitikk ved å gi retningslinjer for implementering av direktiver, etablere nettverk mellom reguleringsorganene på tvers av nasjonale grenser, samt å motivere og i sterkere grad engasjere representanter fra nasjonale reguleringsmyndigheter som eksperter i politikktutforming.

Den organisatoriske strukturen i den nasjonale forvaltning antas ut fra perspektivet å utgjøre en annen forklarende variabel. Den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur har konsekvenser for de administrative enheters handlingsadferd og muligheter. Utviklingen av delvis uavhengige reguleringsorganer styrker den vertikale spesialiseringen mellom institusjonene på nasjonalt nivå, og tillater de nasjonale reguleringsorganene å handle relativt selvstendig. På denne måten blir de nasjonale reguleringsorganene mer uavhengige av det nasjonale politiske lederskap (Egeberg 2003b:14-16). Nasjonale reguleringsorganer *kan* på denne måten antas å ha autonomi til å tjene både det nasjonale politisk-administrative system og EU-Kommisjonen på en "to-hatt" måte: På den ene siden forventes reguleringsorganene å tjene sine respektive nasjoner vis-à-vis Rådet - på den andre siden forventes de å fungere som en del av administrasjonen i EU i dens politikktutformings- og implementeringsstadier. Reguleringsorganene blir i den forstand "to-hatt", og deres funksjon vurderes som en konsekvens av dette å være fundamentalt forandret.

Det kan dermed ut fra det organisatoriske perspektiv antas at *EUs institusjonelle struktur* og *den nasjonale administrasjons struktur* vil kunne ha fundamental betydning for Post- og teletilsynets funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk.

2.4 Sammenhengen og det interne forholdet mellom perspektivene

Oppgavens teoretiske analyseramme består av et intergovernmentalt perspektiv og et organisatorisk perspektiv. Perspektivene har ulike typer forventninger til de nasjonale reguleringsmyndighetenes funksjon og rolle i prosessen med utforming og implementering av EUs politikk, og det er mulig å utlede forventninger for deretter å

kunne teste disse i en empirisk studie. De nasjonale reguleringsorganene antas ut fra et intergovernmentalt perspektiv å ha "en herre", dvs. de nasjonale sentrale myndigheter. Sett fra et organisatorisk perspektiv *kan* de nasjonale reguleringsorganene ha "to herrer", dvs. både de nasjonale sentrale myndigheter og Kommisjonen. Ifølge Roness (1997:103) kan dette betegnes som en *konkurrerende strategi*, idet det forut for studien settes opp forventninger til hva den empiriske studien skal vise for at teoriene har forklaringskraft.

Et mål med studien er å søke å forklare og forstå utviklingen av nettverksadministrative systemer dersom de empiriske funn viser at en slik utvikling forekommer. Det intergovernmentale- og det organisatoriske perspektiv vektlegger i ulik grad forskjellige sider ved prosessen med utforming og implementering av EUs politikk, og vil dermed kunne fange opp ulike sider og forhold ved prosessen. Ifølge Roness (1997:91, 102) kan perspektivene derfor også ses som *komplementerende* og *supplerende*, ved at de på denne måten bidrar til økt innsikt i det konkrete caset.

2.5 Metodisk tilnærming

2.5.1 Metodevalg og forskningsdesign

Formålet med studien er å kartlegge PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktiver, for slik å kunne vurdere om det faktisk forekommer en utvikling av et nettverksadministrativt system på EU-nivå. Oppgavens empiriske studie kan således karakteriseres som deskriptiv, med det formål å kartlegge en eventuell utvikling (Yin 1994:3-6). Oppgavens problemstilling operasjonaliseres på bakgrunn av den teoretiske kontekst gjennom tre variabler, hvorav to er uavhengige. Den avhengige variabelen, "PTs funksjon og rolle", operasjonaliseres til empirisk testbare variabler gjennom identifiseringen av tre indikatorer (jf. kapittel 1). Disse antas å være dekkende for variabelen, men det kan ikke utelukkes at også andre indikatorer kunne vært benyttet.

Ifølge Hellevik (2002:110-111) vurderes et kvalitativt metodeopplegg som aktuelt ved studier med få enheter. Kvalitative undersøkelser tar sikte på helhetlig forståelse og analytisk beskrivelse av spesifikke forhold, og forholdet til datakilden preges av

nærhet, sensitivitet og åpen interaksjon (Grønmo 1996:105). For å kunne besvare studiens problemstilling på best mulig måte, anses derfor en kvalitativ tilnærming å være det mest hensiktsmessige metodevalg. Valg av metode kan samtidig begrunnes ut fra formålet med studien. For å kunne avdekke tegn på nettverksadministrativt system, må endringer i variabler som lojalitet og identitet analyseres. Dette er variabler som ofte er vanskelige å kvantifisere, og de kan kanskje bedre avdekkes med en kvalitativ tilnærming. Det at det er begrenset med foreliggende materiale omkring norske reguleringsorganers deltakelse i nettverksadministrative systemer på EU-nivå, styrker hensiktsmessigheten ved valget av kvalitativ tilnærming.

Det empiriske studiet er en casestudie av PT. Siden PT er den eneste enheten i studien, kan det betegnes som et single casestudie (Yin 1994:13,38-42). Motsatt kunne det vært foretatt en komparativ undersøkelse av flere nasjonale reguleringsorganer, eller en komparativ undersøkelse av reguleringsorganer i forskjellige nasjoner. Valget er primært motivert ut fra ønsket om å gå i dybden fremfor bredden, og på denne måten få betydelig detaljkunnskap om forskningsenheten. Mulighetene for generalisering innsnevres ved valget om å gå i dybden og se på én case (Yin 1994). Det kvalitative metodeopplegget i studien sikter således mot en dypere forståelse snarere enn generalisering som mål for studien. Utvelgelse av casestudiet kan dermed ikke baseres på et representativitetskriterium ut fra ønsket om generalisering.

Enkelte kritiserer casestudiet for ikke å bygge på vitenskapelig metode. Forskere kan fortolke casestudiet forskjellig, og metoden kritiseres for ikke å være objektiv (Andersen 1997:12-15). Casestudiet vurderes allikevel som en relevant data-innsamlingsmetode. Gjennom et intensivt undersøkelsesopplegg får man en betydelig detaljkunnskap om forskningsenheten, noe som gir gode muligheter for å se denne i et helhetsperspektiv. Med dette menes at opplysningene man får kan ses i den sammenheng de står i til hverandre, som deler av en helhet (Hellevik 2002:98). Studien frembringer slik detaljert informasjon, og avgrenser samtidig konteksten på et utforsket og komplekst felt (Andersen 2003). Begrunnelsen for å benytte et case-studie er videre fundert i betydningen av det unike tilfellet, samtidig som et detaljert casestudie kan være en forutsetning for eventuelt fremtidige kvantitative og generaliserbare studier (Andersen 1997:8-9).

2.5.2 Kilder og datainnsamling

Studien tar utgangspunkt i en kvalitativ datainnsamlingsstrategi, og bygger på semistrukturerte intervjuer og tilgjengelige offentlige dokumenter. Studien er slik basert på flere, ulike kilder, noe som antas å øke dens gyldighet og pålitelighet.

Skriftlige kilder

De anvendte skriftlige kilder er av både primær og sekundær art. De primære kildene er kommunikasjoner og beslutninger, juridiske dokumenter som direktiver og lov, stortingsdokumenter, utredninger og rapporter fra EU og nasjonale institusjoner. Disse kildene gir et innsyn i de formelle og legale prosessene, og danner et fundament for den empiriske analyseprosessen. Sekundærlitteratur er benyttet for å utvide kjennskapet til studiefeltet. Eksisterende studier og litteratur om europeisering, transformasjonsprosesser og forvaltningsutvikling gir et mer nyansert bilde av situasjonen og plasserer studien i en bredere kontekst.

Deler av datamaterialet oppgaven bygger på er hentet fra kilder på Internett. I oppgavens litteraturliste er det derfor oppført eksakte Internettadresser som leder direkte til det enkelte dokument. En tenkelig svakhet ved slike henvisninger til dokumenter på Internett er at adressene til det aktuelle dokumentet kan endres over tid. Referansene inneholder imidlertid tilstrekkelig detaljerte opplysninger til at man vil kunne finne igjen dokumentet selv om den eksakte adressen skulle bli endret.

De skriftlige kildenes anvendelighet er i stor grad fokusert omkring de formelle prosesser og den situasjonelle kontekst. Det er derfor nødvendig å supplere disse kildene med intervjuer for å kunne tegne et mer nøyaktig bilde av PTs funksjon og rolle i prosessen med utforming og implementering av direktivpakken.

Muntlige kilder

En sentral del av datagrunnlaget har sitt utgangspunkt i muntlige kilder. For å øke forståelsen av PTs funksjon og rolle i prosessen er det gjennomført semistrukturerte intervjuer med personer fra PT og SD. Formålet med intervjuene har vært å få ny informasjon og en dypere innsikt i kontakt- og relasjonsmønstrene mellom PT og nasjonale og internasjonale aktører både på formelt og uformelt plan.

Totalt åtte personer er intervjuet – tre i SD og fem i PT. Alle de intervjuede ble intervjuet én gang med en varighet fra 45 minutter til to timer. Intervjuene kan karakteriseres som semistrukturerte da det med utgangspunkt i oppgavens problemstilling og teorigrunnlag på forhånd ble utformet en intervjuguide. Denne ble tilpasset intervjupersonenes institusjonelle tilknytning, det vil si om de var ansatt i PT eller SD. En innvending mot å bruke intervjuguide er at samtalen kan flyte mindre fritt. Intervjuguiden har derimot fungert mer som en sjekkliste, slik at intervjupersonene også har hatt mulighet til å bringe på bane forhold som de betrakter som viktige med hensyn til oppgavens problemstilling. Det semistrukturerte formatet sikrer at spesifikke spørsmål kan lede samtalen, og at man holder seg innenfor det faktiske tema for intervjuet (Rubin og Rubin 1995:5-6). Samtidig åpner det opp for at spørsmål kan formuleres underveis i intervjuet, og at irrelevante spørsmål kan utelates (Mikkelsen 1995:102). Alle intervjuene ble, med intervjupersonenes samtykke, tatt opp på bånd. Dette gjør det mulig å gjenoppleve samtalen i detalj, samtidig som det sikrer at ingen opplysninger er glemt eller misforstått. En ulempe ved bruk av båndopptaker er at det kan føre til tilbakeholdenhet av informasjon, og at intervjupersonene snakker mindre fritt. Intervjupersonene ble lovet konfidensialitet, noe som kan virke positivt inn på deres åpenhet i intervjusituasjonen. I oppgaveteksten er derfor de intervjuede anonymisert ved at det refereres til institusjonene PT (intervju PT) og SD (intervju SD), og ikke personenes navn. I litteraturlisten er navn på intervjupersonene ført opp sammen med deres institusjonelle tilknytning. Siden det er gjennomført intervjuer med tre eller flere personer fra hver institusjon kan man ikke identifisere hvilken person som har sagt hva. På denne måten anses intervjupersonenes anonymitet som ivaretatt.

I etterkant av intervjuene har jeg hatt mulighet til korrespondanse med intervjupersonene per e-post og/eller telefon, for oppklarende spørsmål og utfyllende kommentarer. Denne korrespondansen er ført opp i oppgavens litteraturliste, og refereres til i teksten som [personlig korrespondanse].

2.5.3 Metodiske utfordringer

Studiens metodiske utfordringer knytter seg til dataenes validitet og reliabilitet. Med *validitet* menes dataenes relevans for problemstillingen(e) i undersøkelsen. Er kildene studien hviler på tilfredsstillende og dekkende med hensyn til å besvare studiens problemstilling(er)? *Reliabiliteten* betegner nøyaktigheten i datainnsamlingen og dataenes pålitelighet. Eventuelle reliabilitetsproblemer i studien knytter seg derfor til nøyaktigheten i innsamlingen og behandlingen eller tolkningen av de ulike datakildene som blir anvendt, det vil si dataenes pålitelighet (Hellevik 2002:183).

En rekke skriftlige, offentlige dokumenter benyttes som kildegrunnlag for studien. Som nevnt gir disse kildene et innsyn i de formelle og legale prosessene omkring PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av Telepakken. En metodisk utfordring i denne sammenheng er knyttet til bruken av sekundærlitteratur. Bruk av sekundærlitteratur kan være forbundet med mulige feilkilder da man kommer minst ett fortolkningsledd bort fra primærkilden. Dette er derfor tatt hensyn til ved bruk av denne type litteratur i oppgaven. Interne dokumenter er ikke inkludert i det skriftlige kildegrunnlaget, da jeg ikke har hatt tilgang til slike dokumenter. Det antas at slike kilder kunne gitt et nærmere innblikk i mønstrene av konflikt og samarbeid innen og mellom institusjonene. Allikevel anses det skriftlige kildegrunnlaget oppgaven baseres på som tilfredsstillende for oppgavens problemstilling.

De skriftlige kildene gir liten informasjon om de uformelle sidene ved PTs relasjoner til Kommisjonen og SD samt lojalitets- og identitetsoppfatningene i tilsynet. Informasjonen fra intervjuene har vært av stor betydning med hensyn til å få innsikt i slike forhold, samtidig som de har gitt supplerende kunnskap til de skriftlige kildene omkring de formelle og legale forhold ved PTs funksjon og rolle i prosessen. Kriteriene for utvelgelse av intervjupersoner er primært basert på deltakelse i forskjellige europeiske og nasjonale samarbeidsgrupper i forbindelse med utforming og implementering av direktivpakken og/eller at personene i kraft av sin stilling har tatt del i arbeidet relatert til direktivpakken på nasjonalt og/eller internasjonalt nivå. I PT er det gjennomført intervjuer med personer fra fire av tilsynets seks avdelinger, som i stor grad er berørt av arbeidet med den nye direktivpakken. Intervjupersonene fra SD er alle ansatt i departementets Luft-, post- og teleavdeling.

Valg av intervjupersoner er foretatt etter "nettverksmetoden" (Rubin & Rubin 1995:68). Det ble gjennomført ett innledende intervju med en nøkkelperson i PT for å få en introduksjon til tilsynets politikkområde, funksjoner og relasjoner. Intervjuet ble så brukt til å identifisere andre aktuelle intervjupersoner. Fordelen med en slik metode er at utvelgelsen skjer på bakgrunn av faglig viten, idet nøkkelpersonen antas å ha større innblikk i medarbeidernes arbeidsoppgaver og grad av involvering enn intervjueren. Samtidig kan en slik utvelgelsesmetode representere en risiko ved at utvelgelsen kan bli skjev, grunnet nøkkelpersonens egeninteresser. Utvelgelsesmetoden kan også kritiseres for ikke nødvendigvis å være representativ. Denne formen for utvelgelse av intervjupersoner har imidlertid ført til at jeg har snakket med personer på forskjellige stillingsnivåer og avdelinger i PT, hvilket minsker faren for skjevheter i intervjumaterialet. Bruk av intervjuguide som en sjekklister under intervjuene legger samtidig til rette for at alle relevante spørsmål dekkes ved hvert enkelt intervju.

En vanlig kritikk av intervjuundersøkelser er at man ikke kan foreta generaliseringer ettersom antall intervjupersoner er få. Ifølge Kvale (1997:97-99) avhenger antall intervjupersoner av formålet med undersøkelsen. En plausibel antakelse er at man har nådd et "metningspunkt" når det ikke dukker opp mer ny viten i intervjuene, og at datainnsamlingen da kan avsluttes. Det har derfor ikke vært et eksplisitt mål for antall intervjupersoner i casestudiet. Mitt mål har vært å dekke PTs aktiviteter ved utforming og implementering av Telepakken. Antall intervjupersoner begrenses samtidig av seg selv, da det er relativt få personer i Norge som jobber på et såpass faglig og teknisk spesialisert nivå med hensyn til utforming og implementering av EUs direktiver på telekommunikasjonsområdet. Dette er tydeligst i SD, og gjenspeiles i et mindre antall intervjupersoner fra denne institusjonen. Det antas samtidig at intervjuer i de relevante institusjoner og organer i EU ville tilført studien nyttig og supplerende informasjon. Grunnet oppgavens størrelse og omfang samt begrenset tid og ressurser til rådighet, har dette ikke latt seg gjøre.

Et potensielt metodisk problem er hvor ærlige intervjupersonene kan forventes å være, det vil si deres evne og vilje til å gi riktige opplysninger (Dahl 1997:75-76). Som tidligere nevnt kan bruk av båndopptaker øke risikoen for at intervjupersonene holder tilbake informasjon, eller at man "forskjønner" situasjonen. Det er forsøkt å bøte på

dette problemet ved å anonymisere intervjupersonene. Ifølge Dahl (1997) er det viktig at man har minst to uavhengige beretninger for å kunne styrke troverdigheten til et argument eller en påstand. For å innfri dette kravet er undersøkelsen basert på tre intervjuer i SD og fem intervjuer i PT. Intervjuene gir dermed flere uavhengige kilder, som i fremstillingen er sjekket opp mot hverandre.

Studien bygger således på et relativt omfattende kildeomfang. Et bredt kildegrunnlag øker mulighetene for å belyse problemstillingen fra flere sider, samtidig som mulighetene til å kontrollere data opp mot hverandre øker. Studiens validitet og reliabilitet styrkes ved bruk av datatriangulering (intervjuer og offentlige dokumenter som datamateriale), teoritriangulering (fortolkning av data ut fra flere teorier) og kildetriangulering (intervjuer i PT og i SD). På denne måten har jeg i arbeidet forsøkt å kontrollere og korrigere for mulige feilkilder og svakheter ved datakildene. På bakgrunn av ovenstående argumenter kan det dermed hevdes at kildene studien bygger på kan ses på som en tilstrekkelig basis for å belyse og besvare studiens problemstilling.

KAPITTEL 3.

CASE: POST- OG TELETILSYNET

3.1. Innledning

I dette kapitlet presenteres de empiriske funn av PTs funksjon og rolle ved utforming og implementering av EUs politikk. Den empiriske redegjørelsen har et beskrivende preg. Formålet med kapitlet er todelt. Kapitlets første del gir en beskrivelse av PTs formelle organisering og virkemåte, en kort redegjørelse av den historiske utviklingen på telekommunikasjons-området i Norge og EU, og en presentasjon av direktivpakken på området for elektronisk kommunikasjon og deler av dens innhold. I kapitlets andre del ser jeg på PTs relasjon til SD og til Kommisjonen i forbindelse med utforming og implementering av telepakken. Det tas utgangspunkt i de tre indikatorene (1) arbeidsoppgaver, (2) mønstre av konflikt og samarbeid, og (3) lojalitet. Andre del av kapitlet struktureres etter disse indikatorene, som samlet skal gi et bilde av PTs funksjon og rolle. Dette blir gjort for i oppgavens analysedel å kunne antyde om det er noen endring i tilsynets funksjon og rolle under utformingen og/eller implementeringen av den gjeldende direktivpakken i retning av et nettverks-administrativt system. Til slutt i kapitlet foretas en oppsummering av de empiriske hovedfunnene.

3.2 Generelt om Post- og teletilsynet

PT er et frittstående forvaltningsorgan som ligger under SD. Hovedansvarsområdet for PT er å regulere og overvåke post- og telekommunikasjonssektoren i Norge. Organet ble etablert i 1987 som ”Statens teleforvaltning”. Bakgrunnen for dette var liberaliseringen av telekommunikasjonsområdet og etterfølgende behov for deling av regulatør- og operatørrollen for å sikre nødvendig habilitet i forvaltningsavgjørelser (Post- og teletilsynets websider 16.09.2003).

Statens teleforvaltning var i første omgang en forvalter av frekvenser og en godkjenningssinstans i forhold til tekniske standarder. I 1993 ble Televerket omorganisert og det ble lagt til grunn at Statens teleforvaltning, Riksrevisjonen og

Pristilsynet (senere Konkurransetilsynet) skulle ha ansvaret for å kontrollere Televerket. På det tekniske området ble oppgavene videreført, men også spørsmål av konkurransemessig karakter ble lagt til tilsynene (ECON 2003:24). Statens teleforvaltning fikk 1. juni 1997 ansvaret for tilsyn med postsektoren i Norge, og etaten endret da navn til Post- og teletilsynet (PT). Det norske markedet for terminalutstyr ble åpnet for konkurranse 1. januar 1998, og senere har PT gradvis overtatt flere forvaltningsoppgaver og etablert nye ordninger i takt med liberaliseringen av det norske telemarkedet (Post- og teletilsynets websider 16.09.2003).

3.2.1 Organisering og virkemåte

Den daglige ledelse av PT utøves av direktøren som ansettes av regjeringen. Direktøren skal påse at PT har en hensiktsmessig organisasjonsplan og løser sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Det er også direktørens oppgave å ivareta tilsynets økonomi og personalforvaltning, og å fremme tilsynets utvikling i samsvar med bestemmelser fra overordnet myndighet (Samferdselsdepartementet 1997).

PT er delt inn i seks avdelinger; administrasjonsavdelingen, informasjonsavdelingen, avdeling for frekvensforvaltning, avdeling for strategi, adressering og sikkerhet, avdeling for terminaler og nett, og tjenestemarkedsavdelingen. Avdelingene er videre delt opp i seksjoner. Avdelingene ledes av en avdelingsdirektør, og hver seksjon har sin seksjonssjef. Det er i hovedsak tilsynets Tjenestemarkedsavdeling og til en viss grad Frekvensforvaltningsavdelingen som har vært mest involvert i arbeidet med utforming og implementering av EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon, men samtlige av PTs avdelinger berøres i større eller mindre grad av det nye regelverket (intervju PT). Personalressursene i tilsynet utgjorde per juli 2004 164 årsverk (St.prp.nr.1 (2004-2005):82).

PT har, blant annet etter krav i EØS-avtalen, vært gjennom en utvikling hvor dimensjonering og faglig kompetanse direkte har blitt påvirket. Kravene EØS-avtalen har ført med seg har resultert i økt kompetansenivå og en tilførsel av personer med ulike typer høyere utdanning. Det har blant annet vært behov for økt internasjonal kompetanse på grunn av vektleggingen av deltakelse i arbeidsgrupper og komiteer

under Kommisjonen. PT har hatt behov for kunnskap om EU/EØS-systemets oppbygning og virkemåte, språkkunnskaper, samt evne til å forstå og beherske EUs møtekultur. En slik kompetanse er blitt tilført gjennom kurs, interne nettverk for erfaringsoverføring, hospitering i Kommisjonen og andre kompetanseutviklingstiltak (Statskonsult 2003:23-24).

I hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i PT settes det krav til virksomhetens rapportering. Så snart som mulig etter hvert tertialsifte skal PT sende tertialrapport til SD. Denne skal inneholde informasjon om bruk av bevilgningene og statusrapportering i henhold til virksomhetsmål. I tillegg skal PT hvert år utarbeide en årsrapport som sendes til SD (Samferdselsdepartementet 2004b:6).

3.3 Historisk utvikling på området for telekommunikasjon

I 1855 ble Det statlige Telegrafvesenet stiftet, og den elektriske telegraf ble da innført i Norge. Telefonen ble introdusert i 1877, og det første kommersielle selskapet ble opprettet i 1880 i Christiania (Oslo). Introduksjonen av telefonen skjedde i regi av private telefonforeninger- og selskaper utover i 1880-årene. Utbyggingen av telefoni i Norge kom først i de store byene, og samtrafikk mellom de ulike private nettene ble raskt et problem. Myndighetene grep inn, og i 1884 ble selskapene pålagt å opprette samtrafikk mellom de ulike nettene. Utbyggingen fortsatte, og det ble investert store beløp av private selskaper (ECON 2003:16; Skogerbø 2002:10-11).

På 1890-tallet økte det statlige engasjementet i utbygging av telefonlinjer, og det oppstod en diskusjon om eierskapet til linjenettet. I 1899 vedtok Stortinget Telegrafloven som ga Telegrafverket legalt monopol på telefonnettet, utstyr og tjenester (Rafto 1955:169-170). Loven åpnet for konsesjoner til lokal drift og gjorde det mulig for staten å tvangsinnløse private nettverk. Telegrafverket endret da navn til Televerket. De private anleggene ble gradvis overtatt av staten, men det var ikke før i 1974 at det siste private anlegget, Andebu Telefonforening, ble overført til Televerket. Kapasiteten var imidlertid begrenset, og først frem mot midten av 1980-tallet forsvant de lange køene for å få telefon (ECON 2003:16-17; Skogerbø og Storsul 2003:23).

Parallelt med opprustningen av nettet ble de første politiske beslutningene om utviklingen av det nylig implementerte telemonopolet tatt. Den økende politiseringen av det telepolitiske området både i Norge og Europa forøvrig påvirket norsk politikk. Liberaliseringen av telesektoren skjedde skrittvis i løpet av 1980- og 90-tallet, og det ble foretatt omfattende endringer av telepolitikken i denne perioden. Telesektoren i Norge ble i denne perioden omlagt fra statlig monopolområde til konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Det ble vedtatt grunnleggende endringer i reguleringsmodellen ved at de første regulatoriske elementene ble skilt fra produksjonen av tjenester i Televerket, gjennom etableringen av Statens teleforvaltning i 1987. I første omgang dreide det seg om teknisk godkjenning av teleutstyr. I europeisk sammenheng skjedde denne utskillingen tidlig, og de norske styresmakter tok spørsmålene opp til debatt og gjorde vedtak i forkant av EFs organer (Skogerbø & Storsul 2003:26-31).

I løpet av 1980-90-tallet fikk EF etter hvert stadig større betydning for telepolitikken. Kommisjonen publiserte sine første retningslinjer om harmonisering av telesektoren i medlemslandene i 1984, hvor den signaliserte at telekommunikasjon ville bli et fremtidig område for liberalisering. Dette til tross for at sektoren på dette tidspunktet ikke var innlemmet i EFs kompetanseområde (Skogerbø 2002:18). Etter at Enhetsakten trådte i kraft i 1986, ble anbefalingen fra 1984 fulgt opp av et Green paper (grønnpapir)⁷ som la det politiske grunnlaget for å inkludere telekommunikasjoner i det indre markedet (Dang-Ngyuen m.fl. 1993; EU-Kommisjonen 1987). Sektoren ble også derfor inkludert i de innledende forhandlingene mellom EFTA og EF om reguleringen av EFTA-landenes adgang til det indre markedet fra 1992, EØS-avtalen. Kommisjonen foreslo introduksjonen av mer konkurranse i telekommunikasjonsmarkedet kombinert med en høyere grad av harmonisering for å kunne maksimere mulighetene av et EU-marked. Samtidig ble det fattet beslutninger som gradvis liberaliserte alle deler av televirksomheten, med unntak av fastnettet og ansvaret for å levere telefontjenester (Skogerbø 2002:19-20).

⁷ "Green papers are discussion papers published by the Commission on a specific policy area. In some cases they provide an impetus for subsequent legislation. White papers are documents containing proposals for Community action in a specific area. While Green papers set out a range of ideas presented for public discussion and debate, white papers contain an official set of proposals in specific policy areas and are used as vehicles for their development" (EUs websider, 29.07.2005).

Parallelt med liberaliseringen kom også konturene av de nye telepolitiske regimene i Europa og Norge til syne (Skogerbø 2002:20). En rekke tjenester og områder ble i perioden 1989 – 1993 satt ut i full eller begrenset konkurranse. Markedet for terminalutstyr ble liberalisert i 1990 (EU-Kommisjonen 1988). Deretter ble det åpnet for konkurranse på andre teletjenester enn taletelefoni, det vil si tjenester som teletorg og dataoverføring (EU-Kommisjonen 1990). I 1992 satte EF i gang en større høringsrunde om fremtidig regulering av telemarkedet som ledet frem til Rådets konklusjon om at alle offentlige taletelefonitjenester skulle liberaliseres (EU-Kommisjonen 1992; Rådet 1993). I 1994 la daværende Generaldirektorat nr.13 (DG13) i Kommisjonen frem en rapport der det ble anbefalt at også infrastrukturen, det vil si telenettene, burde avmonopoliseres.⁸ Da denne anbefalingen ble fulgt av vedtak i Rådet var tidsplanen lagt for full konkurranse i telesektoren, der taletelefoni og infrastruktur som de siste beskyttede områdene skulle liberaliseres innen 1. januar 1998 (Rådet 1994; Skogerbø & Storsul 2003:27).

Liberaliseringen i Norge har skjedd i samsvar med utviklingen i EU. Televerket var en av pådriverne for å samordne norsk lovgivning med EUs politikk på tele- og kommunikasjonsområdene, blant annet fordi selskapet med fristilling ville stå friere til å utnytte sin dominerende posisjon til å konkurrere med andre tjenestetilbydere på markedet. Dette skjedde også i stor grad, først og fremst gjennom forhandlingene om EØS-avtalen (Skogerbø 2002:23). I 1994 ble det besluttet å omdanne Televerket til aksjeselskap, og det nye selskapet ble døpt Telenor. Dette var et vendepunkt i norske telepolitikk, selv om det ikke endret reguleringsregimet vesentlig (Skogerbø & Storsul 2003:32).

I 1995 vedtok Stortinget en ny lov om telekommunikasjon, Teleloven, som erstattet Telegrafloven av 1899 (Ot.prp. nr. 36 (1994-1995)). Loven hadde to formål: Implementering av EØS-avtalen og forberedelse av sterkere konkurranse. Den nye teleloven endret ikke grensene mellom monopol og konkurranseområdene i stor grad. Våren 1996 la derfor Arbeiderpartiregjeringen frem for Stortinget en proposisjon om avvikling av resterende eneretter i telesektoren (St.prp. nr.70 (1995-1996)). Stortingets

⁸ Dette spørsmålet ble utredet i to grønnbøker om liberalisering av infrastrukturen, publisert henholdsvis i november 1994 og januar 1995 (EU-Kommisjonen 1994a; EU-Kommisjonen 1994b).

flertall sluttet seg til proposisjonen, og det ble blant annet vedtatt at Telenors eneretter på fasttelefoni og infrastruktur til telefoni skulle avvikles 1. januar 1998 (Skogerbø og Storsul 2003:32-33). Fra 1995 fulgte norsk telepolitikk EUs tidsplan slik EØS- avtalen forpliktet regjeringen til, med full liberalisering av telekommunikasjonsmarkedet fra 1. januar 1998.

3.4 EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon – Telepakken

Allerede i 1999 startet EU gjennomgangen av det nyetablerte regimet med fremleggelsen av "The 1999 Communications Review" (EU-Kommisjonen 1999). Bakgrunnen for dette var at det juridiske rammeverket etablert til 1998-liberaliseringen først og fremst var utformet for å muliggjøre overgangen fra monopol til konkurranse. Kommisjonen mente at neste fase besto i å etablere et nytt rammeverk som kunne styrke konkurransen i alle markedssegmenter. Målet med gjennomgangen var flerfoldig: å fremme en effektiv konkurranse, å reagere på den teknologiske utviklingen og utviklingen i markedet, å fjerne unødvendige reguleringer og forenkle assosierte administrative prosedyrer, å styrke det indre marked, og å beskytte forbrukerne (DG InfoSoc websider 25.02.2005).

Harmonisering - dvs. lik anvendelse av regelverket - som virkemiddel for å få konkurranse i det indre marked har vært en viktig drivkraft i arbeidet med å revidere det regulatoriske rammeverket i EU. "The 1999 Communications Review" la vekt på at forhold som konvergens, globalisering, fusjoner, oppkjøp og teknologiske endringer endret markedsbetingelsene for kommunikasjonssektoren raskt, og at det var umulig å forutsi hvordan markedet ville utvikle seg. Det ble derfor argumentert for at et nytt og dynamisk regelverk som kunne håndtere en slik usikkerhet var nødvendig (Skogerbø & Storsul 2003:149).

Direktivpakken er i hovedsak forberedt i Kommisjonens Generaldirektorat for informasjonssamfunnet og media (DG InfoSoc)⁹. "The 1999 Communications

⁹ Kommisjonen er delt inn i flere generaldirektorater (DG). Ansvaret for telekommunikasjonssektoren er lagt til Information Society and Media Directorate General (Generaldirektoratet for informasjonssamfunnet og media, DG Infosoc).

Review” beskrev målsettingene med reguleringen og ble sendt på offentlig høring slik at alle berørte instanser i EU/EØS-landene fikk uttale seg. På bakgrunn av kommentarene fra høringen, fortsatte Kommisjonen arbeidet med å utforme forslag til lovgivning. I slutten av april 2000 publiserte DG InfoSoc fem arbeidsdokumenter som oppsummerte det generaldirektoratet mente burde danne grunnlaget for den foreslåtte lovgivningen. Dette ble sendt på høring i medlemsstatene i mai 2000 (DG InfoSoc websider 25.02.2005). Kommisjonen arrangerte i denne fasen flere workshops som inkluderte aktører fra nasjonale reguleringsmyndigheter, næringsliv og interesseorganisasjoner. Disse arrangementene er oftest åpne, slik at alle interesserte aktører kunne gi sine synspunkter og samtidig få høre Kommisjonens begrunnelser for lovforslagene. Medarbeidere fra PT deltok i denne fasen på flere slike workshops (intervju PT).

Proessen ledet frem til vedtak av en ny direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon i EU 14. juli 2002, bestående av fem direktiver: Et rammedirektiv (Directive 2002/21/EC), et tilgangs- og samtrafikkdirektiv (Directive 2002/19/EC), et autorisasjonsdirektiv (Directive 2002/20/EC), et direktiv om universelle tjenester (Directive 2002/22/EC), og et spektrumsvedtak (Decision 676/2002/EC). I tilknytning til direktivpakken er det også gitt et personverndirektiv (Directive 2002/58/EC) og et konkurranse-direktiv (EU-Kommisjonen 2002c). Direktivpakken ble gjort gjeldende for alle EU/EØS-land fra 25. juli 2003 (Samferdselsdepartementet 2002c).

Rammedirektivet fastlegger de overordnede prinsipper for regulering av elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester i EU. Utover dette spesifiserer direktivet de nasjonale reguleringsmyndighetenes oppgaver, og fremsetter bestemte prosedyrer som skal sikre en ensartet anvendelse av direktivene i medlemslandene (Directive 2002/21/EC). Tilgangs- og samtrafikkdirektivets hensikt er å fremme konkurranse ved å fastlegge harmoniserende regler for tilgang og samtrafikk mellom telekommunikasjonsnett i EU. Direktivet fastsetter rettigheter og forpliktelser for tilbydere og virksomheter som anmoder om samtrafikk og/eller aksess til deres nett og fasiliteter (Directive 2002/19/EC). Autorisasjonsdirektivet skal sikre ett samlet marked for elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester ved å harmonisere og forenkle reglene for å kunne tilby tjenester gjennom elektroniske nett (Directive 2002/20/EC).

Direktivet om universelle tjenester, direktiv 2002/22/EC, omhandler brukernes rettigheter ovenfor elektroniske kommunikasjonsnettverk og tjenester, spesielt tilknyttet samfunnspålagte tjenester. Det har som formål å sikre alle forbrukere adgang til et minimum av tjenester av god kvalitet og til rimelige priser, samtidig som det fastlegger brukernes rettigheter og tilbydernes forpliktelser på området. Spektrumsvedtaket inneholder bestemmelser om harmonisering av betingelsene for tilgang til og effektiv utnyttelse av frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret (Samferdselsdepartementet 2002a, 2002c; SNF 2003:42).

Målet med direktivpakken er å etablere et harmonisert rammeverk for reguleringen av elektroniske kommunikasjonsnettverk- og tjenester, samtidig som regelverket skal bidra til å skape bærekraftig konkurranse slik at sektorregulering etter hvert kan erstattes med generell konkurranseregulering (SNF 2003:42). Dette vil blant annet sikre like konkurransevilkår for utenlandske og norske konkurrenter i de europeiske telemarkedene. Direktivpakken forenkler telekommunikasjonslovgivningen, og oppdaterer den i forhold til den gradvise konvergensen mellom tele-, medie- og it-sektorene slik at reguleringen nå omfatter alle elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester i EØS/EU (Samferdselsdepartementets websider 20.09.2004). Det er viktig for norske næringsinteresser at utviklingen av ny regulering er harmonisert med andre lands lovgivning. PT samarbeider av denne grunn nært med tilsvarende tilsynsmyndigheter i hele EU/EØS-området for å sikre en harmonisert praktisering av regelverket i Europa (St.meld.nr.17 (2002-2003) kap.7:6).

Fristen for å gjennomføre EUs direktivpakke i nasjonal rett var 25.juli 2003. Rettsaktene i direktivpakken er en del av reguleringen av det indre marked, og ble innlemmet i EØS-avtalen med tilsvarende frister for gjennomføring i Norge (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003):8). De formelle rutinene for den nasjonale koordinering av EU/EØS-saker i Norge innebærer at EU/EØS-arbeidet skal ta utgangspunkt i den eksisterende ansvarsfordelingen i forvaltningen. Det er derfor etablert særskilte samordningsorganer som spesialutvalg, koordineringsutvalg og Regjeringens Europautvalg. I *spesialutvalgene* foretas den mer løpende samordningen av EU/EØS-spørsmål. Utvalgene har ingen selvstendig beslutningskompetanse, men fungerer som et forberedende organ i forhold til de ansvarlige departementene. På området for

telekommunikasjon er det *spesialutvalget for kommunikasjoner* som tar seg av de aktuelle sakene, og her deltar både PT og SD. Ledelses- og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departement som har det forvaltningsmessige hovedansvaret for utvalgets arbeidsområde, i dette tilfellet SD. Utenriksdepartementet (UD), Statsministerens kontor (SMK) og Finansdepartementet (FD) har rett til å delta i alle spesialutvalgene, og kan ved behov anmode spesialutvalgets leder om å innkalle til møte. Ansvarlig departement skal i samarbeid med spesialutvalgene utarbeide rammenotat som siden følger saken gjennom hele samordningsprosessen. Notatet inneholder faktaopplysninger om det aktuelle spørsmålet, og også ulike standpunkter som kommer frem under sakens gang. Dersom det ikke oppnås enighet i spesialutvalget om norske synspunkter på forslag til nye rettsakter fra Kommisjonen innen to måneder etter at forslaget er fremsatt, fremlegges saken for koordineringsutvalget (Jacobsson m.fl. 2001b:27-28; Statsministerens kontor 2001:8-9).

Koordineringsutvalget samordner sentralforvaltningens posisjoner i EU/EØS-relaterte spørsmål, og diskuterer viktige politiske spørsmål før de underrettes regjeringen. Alle departementer som berøres av det aktuelle spørsmålet har rett til å delta i utvalget, og hvert departement møter som hovedregel med en representant. UD har ledelses- og sekretariatsansvar, og er ordstyrer på møtene. Koordineringsutvalget møtes etter den rytme som er nødvendig for løpende oversikt og samordning, i praksis en gang i måneden. Uavklarte spørsmål i koordineringsutvalget og andre saker som krever regjeringsbehandling legges frem for regjeringen av ansvarlig statsråd (Jacobsson m.fl. 2001b:28; Statsministerens kontor 2001:8).

Regjeringens Europautvalg er regjeringens særskilte forum for EU/EØS-spørsmål. Her diskuteres EU/EØS-spørsmål som kun berører deler av regjeringen. Denne type samordning er i stor grad tiltenkt å skje skriftlig (Jacobsson m.fl. 2001b:28). Stortinget har lagt opp til at regjeringens konsultasjoner med Stortinget om EU/EØS-saker skal foregå med Utenrikskomiteen. Denne tiltres i disse saker av medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Dette konsultasjonsorganet betegnes *Stortingets EØS-utvalg*. Det kan også besluttes at andre komiteer skal delta på møter i EØS-utvalget (Statsministerens kontor 2001:13).

Telepakken ble innlemmet i EØS-avtalen 6. februar 2004, med forventet ikrafttreden høsten 2004 (Samferdselsdepartementets websider 20.09.2004). I Ot.prp. nr.58 (2002-2003) ble rettsaktene i Telepakken foreslått tatt inn i norsk rett gjennom Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), samt at det her legges til rette for harmonisering med EU-lovgivningen både gjennom lov/forskrifter og gjennom den løpende forvaltningen av regelverket. Ekomloven ble behandlet av Stortinget 17.juni 2003 (Samferdselsdepartementets websider 22.09.2004). Direktivpakken ble implementert i norsk rett gjennom Lov om elektronisk kommunikasjon nr.83 av 4. juli 2003 (ekomloven) som trådte i kraft 25.juli 2003, og Ekomforskriften av 16. februar 2004 (Samferdselsdepartementet 2004a). Siden ett av direktivene i direktivpakken nødvendiggjør lovendringer og direktivene samlet sett anses å være av særlig viktighet, ble EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av direktivene i norsk lov fattet med forbehold om Stortingets samtykke i samsvar med Grunnlovens §26, annet ledd¹⁰. UD ga sin tilråding til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger gjennom St.prp. nr.59 (2003–2004), og denne ble godkjent i Statsråd samme dag (07.05.2004) (Samferdselsdepartementets websider 20.09.2004). Det nye regelverket trådte i kraft i Norge samtidig som det trådte i kraft i hele EØS-området (Samferdselsdepartementets websider 22.09.2004).

3.4.1 Sterk markedsstilling (SMP)

Direktivpakken inneholder prosedyrer og prinsipper som reguleringsmyndighetene i det enkelte land må forholde seg til ved utformingen og oppfølgingen av nasjonalt regelverk (Samferdselsdepartementets websider 20.09.2004). Det er PT som har ansvaret for administreringen av lovgivningen etter at direktivpakken er blitt implementert i norsk lov (Samferdselsdepartementets websider 27.07.2005). Implementeringen av EUs direktivpakke i lov om elektronisk kommunikasjon innebærer en omlegging av PTs arbeid med markedstilsyn, og gir tilsynet nye oppgaver. Viktig her er den asymmetriske reguleringen der tilbyder med *sterk*

¹⁰ ”Traktater angaaende Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingbeslutning, bliver først bindende, naar Storthinget har givet sitt Samtykke der til” (Grunnloven §26, annet ledd).

markedsstilling (SMP) reguleres strengere enn andre. *SMP* er en forkortelse for *significant market power*, og oversettes i det norske regelverket med *sterk markedsstilling*. I denne sammenheng henspeiler imidlertid begrepet ”SMP-arbeidet” på hele prosessen rundt arbeidet med å pålegge forpliktelser på aktører som har sterk markedsstilling (Post- og teletilsynets websider 16.03.2005).

En tilbyder har *sterk markedsstilling* når tilbyder alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Sterk markedsstilling i ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked (Lov om elektronisk kommunikasjon, kap.3 art.1). Begrepet *sterk markedsstilling* gis nytt innhold i det nye regulatoriske rammeverket ved at det legges nærmere opp til innholdet i det konkurranserettslige begrepet *dominerende stilling*. Slik tilnærming til generell konkurranserett kombinert med etablering av bærekraftig konkurranse i markedet for elektronisk kommunikasjon, antas å føre til at den sektorspesifikke konkurransereguleringen for elektronisk kommunikasjon gradvis vil kunne reduseres (Ot.prp.nr.58 (2002-2003) kap.5:1-2).

SMP-arbeidet kan deles inn i tre faser: 1) Definere relevante produktmarkeder og geografiske markeder, 2) foreta markedsanalyser av de enkelte relevante markedene og utpeke eventuelle tilbydere med sterk markedsstilling, og 3) pålegge særlige forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling (Post- og teletilsynets websider 16.03.2005). Direktivpakken angir aktuelle virkemidler de nasjonale reguleringsorganene kan velge mellom når de pålegger forpliktelser på tilbyder med sterk markedsstilling for å skape og/eller opprettholde effektiv konkurranse i markedet.

Kommisjonen har i forbindelse med implementeringen av direktivpakken gitt ut to anbefalinger og en retningslinje (EU-Kommisjonen 2002a, 2003a, 2003b). Anbefalinger og retningslinjer fra Kommisjonen er ikke formelt regelverk, men er ment å veilede de nasjonale reguleringsmyndighetene i implementeringsarbeidet. Målet er at slike dokumenter skal bidra til en enklere gjennomføring av direktivpakken i nasjonal lovgivning. Utkast til disse dokumentene er utarbeidet av de relevante arbeidsgrupper i Kommisjonens DG Infosoc, og i samarbeid med komiteene som er

opprettet i forbindelse med direktivpakken og European Regulators Group (ERG).¹¹ De nasjonale ekspertene som deltar i de forskjellige organene på EU-nivå, deriblant eksperter fra PT, har slik i fellesskap samarbeidet om utformingen av disse dokumentene.

Det vil sannsynligvis følge av Norges forpliktelser under EØS-avtalen at utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av Kommisjonen under rammedirektivet. Innenfor rammen av Ekomloven vil PT derfor ta tilbørlig hensyn til slike retningsgivende dokumenter som utarbeides på EU-nivå i dette arbeidet (Post- og teletilsynet 2004:3,7). Det var en forholdsvis homogen aksept for disse dokumentene i hele EU/EØS, og de fleste nasjonale reguleringsorganene har etterfulgt disse ved implementeringen av direktivpakken (intervju PT).

”Norge har sagt ja til harmonisering, så det følger på en måte ganske naturlig. Det er jo nettopp for å sikre seg at aktører som konkurrerer på markedet ikke skal behøve å møte helt forskjellige vilkår i de forskjellige landene som de konkurrerer i. Og det er jo faktisk en fordel også for norske aktører at det er sånn” (intervju SD).

Kommisjonen kan dermed antas å påvirke og ha en viss innflytelse over de nasjonale reguleringsmyndighetenes implementeringsarbeid gjennom sine anbefalinger og retningslinjer. Siden direktivpakken har som hovedhensikt å skape gode konkurransevilkår i hele Europa, kan man samtidig forstå Kommisjonens retningslinjer og anbefalinger som en praktisk og fornuftig måte å sikre at alle aktørene i hele Europa får tilnærmet like konkurransevilkår (intervju PT).

3.4.2 Konsultasjonsprosedyren

Direktivpakken legger opp til større åpenhet i tilsynsmyndighetenes arbeid og utstrakt bruk av konsultasjon i enkeltsaker. EUs direktivpakke fastsetter at enkeltvedtak av en viss betydning skal følge en nærmere fastsatt konsultasjonsprosedyre (Direktiv 2002/21/EC, art.7). De nasjonale reguleringsorganene må derfor gjennomføre både

¹¹ ERG er en gruppe bestående av representanter fra de nasjonale reguleringsorganer på telekommunikasjonsområdet, etablert av Kommisjonen. Gruppen er ment som en passende mekanisme for å fremme samarbeid og samordning mellom de nasjonale reguleringsorganene. Se kapittel 3.6.1 om ERG.

nasjonale konsulteringer og fellesskapskonsulteringer på enkeltvedtak av en viss betydning før de vedtas. Hensikten med den nasjonale høringen er å sikre et så godt beslutningsgrunnlag som mulig for PT (Post- og teletilsynets websider 27.01.2004).

Der de nasjonale reguleringsorganene har til hensikt å treffe enkeltvedtak på bestemte områder, og vedtaket kan påvirke handelen mellom EU/EØS-landene, skal forslag til vedtak gjøres tilgjengelig for kommentarer fra henholdsvis Kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Også de nasjonale reguleringsmyndigheter i de andre EU/EØS-landene har mulighet til å kommentere forslagene. Nasjonale reguleringsmyndigheter og Kommisjonen/ESA kan kommentere forslaget med en måneds frist. Det skal tas hensyn til synspunkter som fremkommer ved denne konsultasjonen når vedtaket fattes i PT. Konsultasjonsprosedyren gir dermed Kommisjonen myndighet til å overvåke de nasjonale målene i markedsanalysene, samt implementeringen i EØS/EU-landene (Post- og teletilsynets websider 27.01.2004).

Konsultasjonsprosedyren skjerpes for særlig viktige utkast til vedtak som utpeker tilbyder med sterk markedsstilling eller som definerer produktmarked forskjellig fra de felleseuropeiske forhåndsdefinerte produktmarkeder, og som kan påvirke handelen i EU/EØS ved å utgjøre en handelshindring eller for øvrig være i strid med fellesskapsretten. I slike tilfeller kan Kommisjonen/ESA kreve at utkast til vedtak trekkes tilbake. Slike krav skal ledsages av forslag til endringer (Samferdselsdepartementet 2002a:3,37). Konsultasjonsprosedyren medfører dermed en begrenset adgang for Kommisjonen til å nedlegge veto mot utkast til vedtak, samt til å foreslå tekst til nytt vedtak. På denne måten innebærer konsultasjonsprosedyren at forvaltningsmyndighet vil bli overført fra den nasjonale myndigheten til Kommisjonen/ESA. SDs vurdering er at denne myndighetsoverføringen ikke er av spesielt inngripende karakter eller omfang, og at tilslutning til regelverket kan gjøres i medhold av Grunnlovens § 26, annet ledd (intervju PT; Ot.prp.nr.58 (2002-2003) kap 1:7).

3.5 Arbeidsoppgaver

Indikatoren ”arbeidsoppgaver” tar for seg arbeids- og funksjonsfordelingen mellom PT og SD som de sentrale nasjonale myndigheter på området for telekommunikasjon,

under utforming og implementering av direktivpakken. Den vertikale ansvarsfordelingen mellom departement og tilsyn dreier seg om graden av delegering fra departement til tilsyn, om lovmessig avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og om organisering av klagebehandlingen (St.meld. nr. 17 (2002-2003), kap.7:1). Av særlig betydning er hvilken karakter de forskjellige arbeidsoppgavene har, samt i hvilke typer fora og arenaer de utføres.

Problemstillinger av interesse er: Hva kjennetegner arbeidsdelingen mellom SD og PT? Er tilsynet blitt delegert oppgaver fra departementet med hensyn til utforming og implementering av lover og forskrifter, og er tilsynet i besittelse av en slik kompetanse? Ligger slike ressurser i SD eller PT?

3.5.1 Arbeids- og funksjonsfordeling mellom SD og PT

Etter teleloven (Lov om telekommunikasjon nr.39 av 23. juni 1995) var regjeringens myndighet i stor grad delegert til SD, og SD kunne videre delegere sin myndighet til PT. Saker av prinsipiell og politisk betydning skulle fremmes for regjeringen. I henhold til tidligere telelov foretok regjeringen en tilsvarende funksjonsfordeling i 1998 og 2001. Da denne funksjonsfordelingen har vist seg å fungere bra, la SD de samme prinsipper til grunn ved gjennomgang av funksjonsfordelingen innen myndigheten i forbindelse med utarbeidelsen av ny ekomlov. PT er dermed etter ekomloven myndighet på telekommunikasjonssektoren sammen med regjeringen og SD, og er den sentrale utøvende kontroll- og tilsynsmyndigheten på området for elektronisk kommunikasjon (Lov om elektronisk kommunikasjon nr.83 av 4. juli 2003; Samferdselsdepartementet 2003b).

PT er, som nevnt, et frittstående forvaltningsorgan som ligger under SD. I SD er ansvaret for telesektoren lagt til Luft-, post- og teleavdelingens Post- og teleseksjon. Seksjonens arbeidsoppgaver i telekommunikasjonssektoren er å gi rammevilkår for post- og televirksomhet, drive lov- og forskriftsarbeid, gi konsesjoner etter post- og telelovgivningen, etatsstyring av PT, forskning og utvikling innen telekommunikasjon og informasjonsteknologi, samt å delta i internasjonalt samarbeid på post- og teleområdet (Samferdselsdepartementets websider 05.06.2005). Arbeidsdelingen

mellom PT og SD er i utgangspunktet slik at prinsipielle og politisk relaterte beslutninger, herunder ansvaret for lov og overordnede forskrifter, ligger til SD. Den primære arbeidsoppgave i PT er å regulere og overvåke post- og telekommunikasjonssektoren i Norge (Samferdselsdepartementet 2003b). ”Instruks for Post- og teletilsynet” (Samferdselsdepartementet 1997) gir sammen med tildelingsbrev fra SD i henhold til årlig statsbudsjett de viktigste føringer på formål, plikter og prioriterte arbeidsoppgaver i tilsynet. Post- og teletilsynet skal innenfor rammen av gjeldende lovgivning for post- og televirksomhet utøve forvaltningsmyndighet slik overordnet myndighet fastsetter. PT skal av eget initiativ og på forespørsel fungere som et rådgivningsorgan for SD i forhold til aktuelle problemstillinger på post- og teleområdet, utføre utredningsarbeid, utarbeide tekniske forskrifter og holde seg orientert om utviklingen på post- og telemarkedet nasjonalt og internasjonalt. PT skal i nødvendig utstrekning samarbeide med andre institusjoner for å fremme en hensiktsmessig arbeidsdeling og en rasjonell markedsutvikling. Tilsynet skal vektlegge konkurransefremmende tiltak der dette må kunne forventes å være mer måleffektivt enn bruk av andre regulatoriske virkemidler. PTs ansvarsområder blir stadig utvidet, men i dag er virksomheten i hovedsak konsentrert om de ovenfor nevnte oppgaver (Samferdselsdepartementet 1997, 2002b, 2003a, 2004b).

I SD håndteres arbeidet med direktivpakken i hovedsak av medarbeiderne i teleseksjonen, og særlig er juristene involvert i arbeidet. I PT er det først og fremst Tjenestemarkedsavdelingen og Frekvensforvaltningsavdelingen som har vært mest involvert i arbeidet med Telepakken. Som tidligere nevnt er det PTs oppgave å administrere den nye ekomloven i praksis etter at den er blitt implementert i nasjonal lovgivning. Det betyr at blant annet at tilsynet skal foreta enkeltvedtak innenfor rammen av denne. PT skal etter det nye regelverket følge bestemte prosedyrer med hensyn til markedsanalysene, og tilsvarende ved valg av virkemidler for tilbyder med sterk markedsstilling. Ekomloven gir et bredere spekter av virkemidler tilsynet kan velge mellom enn i tidligere telelov. PT er dermed tildelt et bredere kompetanseområde og kan utøve en større grad av skjønn etter det nye regelverket, i og med det ikke lenger følger av lov og forskrift hvilke virkemidler som skal brukes i de ulike situasjonene. Samtidig skal PT ivareta både den nasjonale og den europeiske

konsultasjonsordningen som de nasjonale telemyndighetene etter direktivpakken er forpliktet til å følge. Dette fører til et tettere samarbeid mellom PT og Kommissjonen/ESA og de andre nasjonale reguleringsorganene på telekommunikasjonsområdet, da disse kan kommentere PTs utkast til vedtak.

3.5.2 SDs instruksjonsmyndighet overfor PT

Liberalisering og økt konkurranse utløser et behov for å klargjøre statens ulike roller, med krav om at myndighetene opptrer uavhengig og nøytralt og at transparente og legitime hensyn ligger til grunn for myndighetsbeslutninger. Medlemslandene i EØS/EU skal ikke velge løsninger som kan hindre utviklingen av det indre markedet eller konkurransereglens gjennomslagskraft. Nye tilknytnings- og organisasjonsformer som er bedre egnet til å operere i et konkurransemarked presses frem, og direkte eller indirekte krav om separasjon av infrastruktur og tjenesteyting er i en del tilfeller også konkretisert gjennom sektorspesifikk regulering. Innenfor post- og teleområdet stilles det eksplisitt krav fra EU/Kommissjonen om etablering av nasjonale reguleringsorganer, såkalte National Regulatory Agencies (NRA), som skal være juridisk, organisatorisk og funksjonelt uavhengige av forvaltningen av tjeneste-produksjon og eierinteresser (Dir. 2002/21/EC kap.3 art.3; Statskonsult 2003:25). Kravet om etablering av nasjonale reguleringsorganer kom første gang gjennom Direktiv 88/301/EEC (EU-Kommissjonen 1988) om liberalisering av omsetning av terminalutstyr (Statskonsult 2003:25). En definisjon av nasjonale reguleringsorganer er gitt i Direktiv 95/62/EC:

"National regulatory authority means the body or bodies in each Member State, legally distinct and functionally independent of the telecommunications organizations, entrusted by the Member State, inter alia, with the regulatory functions addressed in this Directive" (ibid.).

I St.meld.nr.17 (2002-2003) heter det at:

"Økt uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet. Tilsynene bør derfor for det første ha høy integritet og uavhengighet i forhold til tilsynsobjektene. For det andre bør tilsynene ha en mer uavhengig stilling i forhold til sine overordnede departementer for å sikre tydeligere roller og en klarere arbeidsfordeling og gjennom det gi tilsynene større legitimitet og troverdighet." (ibid. kap.4:1)

For å tilfredsstille EUs krav om uavhengige nasjonale reguleringsorganer har man på telekommunikasjonsområdet fastsatt regler som innskrenker SDs instruksjonsmyndighet overfor PT i enkeltsaker. SD kan dermed gi generelle regler, men de kan ikke instruere tilsynets avgjørelser i enkeltsaker (intervju PT). PT er slik sikret uavhengighet ved at SD har delegert avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker til PT (St.meld.nr.17 (2002-2003), kap 7:2). Kravene fra EU kan dermed sies å ha betydning for hvordan medlemslandene organiserer sine myndighetsroller. Organisatorisk utskilling av myndighetsroller er en konsekvens av denne utviklingen, og teleområdet er et av områdene hvor dette kommer tydeligst frem (Statskonsult 2003: 25).

3.5.3 Organisering av klagebehandlingen

I 1987 ble det etablert et klageorgan for Statens teleforvaltning som het Statens teleforvaltningsråd. Klagen gikk videre til SD ved telepolitiske eller prinsipielle saker etter at Statens teleforvaltningsråd hadde avgitt sin innstilling, og det ble i realiteten en treinstansbehandling. Sentralt i rammedirektivets bestemmelser er at en part skal ha mulighet til å klage inn en avgjørelse til et uavhengig klageorgan (Dir. 2002/21/EC, art.4). I forbindelse med forslaget til ny lov om elektronisk kommunikasjon ble det derfor foreslått opprettet en uavhengig klagenemnd for elektronisk kommunikasjon. Klagenemnda skulle gis utvidet kompetanse, slik at alle klager over enkeltvedtak som PT treffer med hjemmel i ekomloven med forskrifter og som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven skulle avgjøres av denne. Nemnda skulle være rettslig uavhengig av regjeringen ved realitetsbehandling av klagesakene, men underordnes Kongen og SD administrativt. Den tidligere ordningen med at klagesaker av prinsipiell betydning eller telepolitisk karakter skulle avgjøres av SD falt etter forslaget bort (intervju PT; intervju SD; Samferdselsdepartementet 2002a:4, 41-44).

Løsningen med uavhengig klagenemnd vurderes i Ot.prp.nr.58 (2002-2003) samt i Høringsnotatet om ekomloven (Samferdselsdepartementet 2002a) av SD opp mot å legge klagebehandlingen utelukkende til departementet. Det forventes at klagesakenes art og kompleksitet vil øke i fremtiden, og SDs oppfatning er derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å legge opp til den kompetansebyggingen i departementet som

dette vil kreve. Departementet fremhever at opprettelsen av en uavhengig klageinstans vil kunne føre til at avgjørelser i klagesaker oppfattes av parter og omverdenen for øvrig som uhildet. En uavhengig klageinstans vil også, ifølge SD, styrke tilsynsmyndighetenes uavhengighet samlet sett, noe departementet legger vekt på å oppnå på bakgrunn av sine forpliktelser etter EØS-avtalen (Ot.prp.nr.58 (2002-2003) kap.12:4; Samferdselsdepartementet 2002a:4,41-44).

I stortingsmelding nr.17 (2002-2003), "Tilsynsmeldingen", ble det konkludert med at man ønsket frittstående klageorgan, samtidig som det ble lagt en mye sterkere føring på at departementene skulle ha styring med disse klageorganene. Fra PTs ståsted ble dette opplevd som en reversering av prosessen (intervju PT). Under behandlingen av tilsynsmeldingen ble det besluttet at klagemyndigheten skulle legges til departementet mot at tilsynene skulle flyttes ut i distriktene. SD kan dermed i siste instans overprøve PTs vedtak dersom det blir påklaget av aktører i markedet. På denne måten styrkes også departementenes styring med de underliggende organer. Den nye klageordningen trådte i kraft med ekomloven i juli 2003 (intervju PT). Fra intervjuer i SD begrunnes Stortingets beslutning om en toinstansbehandling i klagesaker med SD som klageinstans med at man har erfaringer med en klageordning underveis som man har sett kan effektiviseres (intervju SD). Fra PTs side ser man derimot på denne løsningen som en ulempe, og det ønskelige hadde vært en uavhengig klagenemnd slik regjeringen opprinnelig foreslo (intervju PT).

Utover dette er det ingen store endringer i arbeidsdelingen mellom tilsyn og departement de senere år. Tilsynet har hele tiden vært en rådgivende instans for SD, og SD har brukt PT i regelverksutforming (intervju PT; intervju SD).

3.6 Mønstre av konflikt og samarbeid

Denne indikatoren er meget sentral i undersøkelsen av relasjonene mellom PT og SD, og mellom PT og Kommisjonen. Spørsmålet blir da om mønstrene beveger seg langs sektorielle og funksjonelle linjer, og/eller om de er orientert innenfor eller på tvers av de nasjonale grensene. Hva preger så PTs interaksjon med SD og Kommisjonen under utforming og implementering av Telepakken?

3.6.1 PT og Kommisjonen

Ansvar for telekommunikasjons-sektoren i Kommisjonen er lagt til Generaldirektoratet for Informasjonssamfunnet (DG Infosoc). DG Infosoc er delt opp i ti direktorater som igjen har avdelinger under seg. *Direktorat B - Electronic Communications Policy* tar seg av politikk med hensyn til kommunikasjonstjenester og det regulatoriske rammeverket (DG InfoSoc websider 06.06.2005).

Kommisjonen benytter ofte eksperter fra de nasjonale forvaltninger i sitt arbeid med initiering og utforming av direktiver. Disse kan i kraft av sin tekniske kompetanse og spesialiserte kunnskap supplere og assistere Kommisjonens egne faglige enheter i arbeidsgrupper og komiteer. I arbeidet med direktivpakken på området for elektronisk kommunikasjon er det opprettet egne komiteer og arbeidsgrupper som har assistert Kommisjonen under utformingen av direktivene. Gruppene skal samtidig gjøre det enklere å få til en harmonisert implementering av direktivpakken. PTs relasjon til Kommisjonen under utforming og implementering av direktivpakken består blant annet i deltakelse i slike komiteer, og i arbeidsgrupper opprettet under disse.

I arbeidet med å utarbeide harmoniserte standarder på området for elektronisk kommunikasjon samarbeider Kommisjonen nært med internasjonale standardiseringsorganer. I disse organene er reguleringsmyndigheter fra hele verden representert, deriblant PT (intervju PT). Disse organene inkluderes ikke i studiens empiriske grunnlag, da dette er selvstendige, uavhengige og internasjonale organer hvor Kommisjonen deltar på lik linje med de ulike nasjoners reguleringsmyndigheter.

PTs deltakelse i organer på EU/ EØS-nivå

EFTAs faste komité

PT deltar i EFTA-aktiviteter innenfor rammen av det avtaleverk Norge har med EU (Post- og teletilsynets websider 17.09.2003). PT og SD er representert i EFTAs faste komité, *Standing Committee of the EFTA states*, som behandler alle rettsaktene som kommer fra EU. Det er i utgangspunktet SD som er tildelt to plasser i komitéen, og departementet har invitert med PT til å delta. Den faste komiteen fungerer som et samordningsorgan for EFTA-statene før møter i EØS-komiteen og EØS-rådet hvor medlemsstatene må opptre med felles standpunkt overfor EU. Det er altså i den faste

komité at de politiske diskusjonene mellom EFTA-landene finner sted (intervju PT; intervju SD; Jervell 2002:24-25; Statskonsult 2002:57).

Komiteen har etablert fem underkomiteer som forbereder saker som skal opp til vurdering i den faste komité og EØS-komiteen. Underkomiteene tilsvarende underkomiteene i EØS-komiteen og møtes som hovedregel en gang i måneden, to uker før møtet i EØS-komiteen. Under underkomiteene er det satt ned en rekke arbeidsgrupper, og under disse igjen finnes ytterligere et nivå representert ved ekspertgruppene (Jervell 2002:25). PT og SD er representert i underkomité nr. II, *Free Movement of Capital and Services and Company Law*, og i arbeidsgruppen *Telecommunications Services*. I arbeidsgruppen vurderes EØS-relevansen av og behovet for tilpasning til nye EU-rettsakter, og behovet for å utarbeide kommentarer til disse. Alle rettsakter på området for telekommunikasjon behandles i denne arbeidsgruppen. Her forberedes også kommentarer til nye grønnebøker, hvitebøker, anbefalinger og andre meddelelser fra Kommisjonen (intervju PT; intervju SD; Statskonsult 2002:59).

EUs direktiver sendes til EFTAs faste komité først når de er ferdig utformet og behandlet i EU. Prosessen i Standing Committee blir derfor i stor grad å vurdere direktivenes EØS-relevans, og om de skal implementeres i EØS-landene. Arbeidet i EFTAs Standing Committee og dens arbeidsgrupper går derfor i hovedsak ut på å innlemme direktivene i EØS-avtalen. Mulighetene for å påvirke selve utformingen av direktivene er liten da direktivene er ferdig utformet når de kommer dit (intervju PT; intervju SD):

"Det er ikke så lett å se at EFTA-gruppene er så kjempeviktige. Det er en nødvendig etterløper etter det som er besluttet i EU" (intervju PT).

Verken PT eller SD har dermed kunnet utøve noen særlig form for påvirkning på utformingen av regelverket gjennom sin representasjon i EFTAs faste komité.

Communications Committee (CoCom)

CoCom er en komité etablert av Kommisjonen gjennom rammedirektivets art.22, punkt 34 (Dir. 2002/21/EC). Komiteen erstatter den tidligere ONP-komiteen¹² og Lisenskomiteen som ble etablert under den forrige reguleringen på telekommunikasjon i 1998, og har derfor vært operativ noen år. PT er representert i komiteen sammen med SD. Det er i utgangspunktet SD som har to representanter i komiteen, men PT er invitert med fordi man i tilsynet har en større grad av detaljkunnskap. Det oppfattes også som fruktbart for SD at PT er representert (intervju SD).

CoCom assisterer Kommisjonen i å utføre dens utøvende myndighet under det nye regulatoriske rammeverket, og utøver sin funksjon gjennom rådgivende og regulatoriske prosedyrer i sammenheng med Rådets Komitologi-beslutning (Rådet 1999). CoCom er slik sett en komitologi-komité. Komiteen fungerer som en plattform for utveksling av informasjon med hensyn til markedsutvikling og regulatoriske aktiviteter. Gruppens første møte ble holdt 10. juli 2002, og det avholdes ca. to møter hvert kvartal. Komiteen er plassert i Brussel, og det er Kommisjonen som har sekretariatet og leder komiteen. Alle EUs medlemsstater deltar i komiteen med stemmerett, og representanter fra Norge, Liechtenstein og Island er invitert til å delta på komite-møtene med observatørstatus (DG InfoSoc websider 05.06.2005). Som observatører har de norske deltakerne lytte- og talerett, men ikke beslutnings- og stemmerett. På tross av manglende stemmerett er det meget viktig for PT og SD å delta på møtene i CoCom, og å være til stede under diskusjonene av saker det skal stemmes over. En slik deltakelse gjør det enklere å holde seg oppdatert på hva som skjer på europeisk nivå, og man får et innblikk i de forskjellige nasjoners holdninger til sakene som diskuteres. I tillegg har man mulighet til å bidra med informasjon og påvirke saker gjennom sin talerett (intervju PT; intervju SD).

I den senere tid er derimot EØS-landene i økende grad blitt bedt om å forlate møtene i CoCom når medlemslandene skal behandle saker det skal stemmes over. Det vil si at de ikke får følge debatter som leder frem til avstemming. Dette oppleves som frustrerende fordi man ikke lenger får med seg innleggene og de forskjellige nasjoners holdninger underveis i prosessen, og man går glipp av informasjon. Det

¹² Med ONP menes *Open Network Provisions*.

antydde at denne utviklingen kan være et resultat av at CoCom fikk ny leder våren 2003, og at denne praktiserer observatørstatusen strengere enn komiteens tidligere leder. En annen faktor som nevnes er at det kan være en konsekvens av prosessen rundt utvidelsen av EU, ved at lederen synes det blir et veldig stort forum som blir vanskelig å håndtere, og at man dermed blir strengere på formalitetene (intervju PT; intervju SD):

"Det er klart at vår relative betydning i EU er blitt mye mindre etter utvidelsen av EU. Og i den grad det er mange om beinet som ønsker å posisjonere seg innenfor en EU-ramme, så er det klart at det er lett å ty til det formelle argumentet å si at: "Norge er ikke et medlemsland, så de skal i hvert fall prioriteres sist!" (intervju PT).

PT har innflytelse på den felles norske holdningen som presenteres i CoCom såfremt de har gode, faglige argumenter de ønsker å fremme. Etter den nevnte utviklingen oppfatter imidlertid verken PT eller SD at de har noen stor påvirkning i CoCom:

"Med den nye lederen og strukturen i komiteen som ble etablert med direktivpakken, så får de norske representantene følelsen av at det ikke er ønskelig at Norge hever røsten sin i det hele tatt" (intervju PT; intervju SD).

I CoCom er det etablert flere arbeidsgrupper som under utformingen av Telepakken laget utkast til forslag på direktivene. I tillegg arbeidet arbeidsgruppene med utkast til retningslinjene og anbefalingene utgitt av Kommisjonen i forbindelse med Telepakken. Her deltar flere av PTs ansatte på de relevante saksområder. Et flertall av de intervjuede i PT gir uttrykk for at det er større rom for åpenhet og diskusjon på arbeidsgruppenivå, og at man her opplever større mulighet for påvirkning. PT er mer aktive deltakere enn SD på arbeidsgruppenivå, og har gjennom denne deltakelsen kunnet øve en påvirkning på utformingen av direktivene i Telepakken (intervju PT).

European Regulators Group (ERG)

I rammedirektivets (Direktiv 2002/21/EC) innledende betraktning nr. 36 tilkjenner Kommisjonen sine intensjoner om å opprette en europeisk gruppe av tilsynsmyndigheter innenfor elektroniske kommunikasjonsnettverk- og tjenester. Gruppen er ment som en passende mekanisme for å fremme samarbeid og samordning mellom de

nasjonale tilsynsmyndigheter. ERG ble etablert av Kommisjonen med beslutning 2002/627/EC (DG InfoSoc websider 05.06.2005; EU-Kommisjonen 2002b).

Under etableringen av ERG var det stor uenighet omkring hvilke av de nasjonale tilsynsmyndigheter som skulle være representert i organet – ministeriene, de nasjonale reguleringsorganene, eller begge (intervju PT; intervju SD). I den opprinnelige beslutningen om opprettelse av ERG het det at:

"The group shall be composed of the heads of each relevant national regulatory authority in each Member State or their representatives." (EU-Kommisjonen 2002b, Art.4)

Under de første møtene i gruppen var det derfor enkelte land som møtte med representanter fra ministeriene, mens andre møtte med representanter fra reguleringsorganene. Uenighetene omkring hvem som skulle være representert i ERG samt behovet for å fokusere på gruppens arbeid knyttet til det daglige overoppsynet med implementering av den nye regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon, førte til at det ble foretatt en endring av beslutning 2002/627/EC (EU-Kommisjonen 2002b), kalt 2004/641/EC (EU-Kommisjonen 2004). Art. 4 ble da erstattet med følgende:

"The group shall be composed of the heads of the independent national regulatory authority established in each Member State with primary responsibility for overseeing the day-to-day operation of the market for electronic communications networks and services, or their representatives.

There shall be one member per Member State" (EU-Kommisjonen 2004, art.4.1)

I tillegg heter det i art.5 at:

"Experts from EEA States that are not members of the European Union and those States that are candidates for accession to the European Union may participate as observers in the group" (EU-Kommisjonen 2004, art.5)

På denne måten gjorde Kommisjonen det klart hvem som er medlemmer i ERG – de nasjonale reguleringsorganene – og at det er direktørene for regulatørene som utgjør organet. Bakgrunnen for endringen var å få fokus på den faglige funksjonen, og ikke på det politisk-strategiske. Som et organ kun for de nasjonale reguleringsorganene er ERG formelt sett en nyetablering i EU (intervju PT). EØS-landene kan delta som observatører i ERG, og Norge er representert med direktøren i PT. Kommisjonen er

ikke medlem i ERG, men har rett til å delta på alle møter både på arbeidsgruppenivå og høyere nivå. I tillegg deltar flere av PTs medarbeidere i forskjellige arbeidsgrupper i ERG. Det er dermed kun fageksperter som er representert i denne gruppen (Johannessen, I.R. 2005 [personlig korrespondanse]).

Bakgrunnen for vedtaket om å opprette et eget organ for de nasjonale reguleringsorganene på EU-nivå, er behovet for at regelverket på området for elektronisk kommunikasjon blir anvendt likt i alle medlemsland. Organisasjonen skal oppmuntre til og forenkle konsultasjoner, samarbeid og koordinering mellom nasjonale reguleringsorganer og Kommisjonen. Formålet med gruppen er å bidra til en konsistent og effektiv implementering av reguleringspakken gjennom å tilrettelegge for samarbeid mellom de nasjonale reguleringsorganene, utarbeide oversikter og fremme "best practise". Dette gjelder spesielt på områder der implementering av Fellesskapets lov i nasjonal lovgivning gir de nasjonale reguleringsorganene betydelige fullmakter i innføringen av de relevante reglene, det vil si prosedyrene for gjennomføring av rammedirektivets (Dir.2002/21/EC) art. 7 om konsultasjonsordningen, SMP-arbeidet og bruk av virkemidler. ERG er derfor en sentral aktør i arbeidet med å finne harmoniserte løsninger i arbeidet med markedsanalyser og valg av virkemidler (ERGs websider 05.06.2005; intervju PT; intervju SD).

ERG er en uavhengig møteplass for refleksjon, debatt og informasjonsutveksling, og fungerer som et rådgivende organ for Kommisjonen. Gruppen er konsensusbasert og behandler fagspørsmål og fortolkning av en del av regelverket, og samarbeider nært med CoCom. Videre formidler ERG de nasjonale reguleringsorganenes holdninger til aktuelle saker til Kommisjonen, og er også høringsinstans for Kommisjonen. Gruppens svar kommer som et "minste felles multiplum", som såkalte "Common Positions", av reguleringsorganenes holdninger. Gruppen hadde sitt første møte i Amsterdam den 23. januar 2003, og møtes i gjennomsnitt hver måned. Møtene holdes i forskjellige land fra gang til gang, mens sekretariatet ligger hos Kommisjonen i Brussel (DG InfoSoc websider 05.06.2005).

På enkelte områder bygger arbeidet i ERG videre på arbeidet i IRG, *Independent Regulators Group*. IRG ble etablert i 1997 som et uavhengig organ av de nasjonale regulatørene på området for telekommunikasjon, deriblant PT. Organisasjonen er et

uformelt fora hvor de nasjonale reguleringsorganene kan dele erfaringer og utveksle synspunkter på saker av felles interesse for medlemmene (ERG 2004:1). IRG gir uttalelser som også Kommisjonen og CoCom nyttiggjør seg på det telepolitiske området. I forbindelse med utformingen av direktivpakken på området for telekommunikasjon var IRG med på å presse gjennom opprettelsen av ERG. Dette fordi IRG ønsket å opprettholde sin frie status samtidig som man ønsket å få formalisert at gruppen skulle ha innflytelse i systemet (intervju PT). Kommisjonen ønsket mest mulig kontroll med gruppen som skulle dannes, og ERG ble derfor etablert med sekretariat i Kommisjonen. IRG består i dag parallelt med ERG. Hovedforskjellen mellom organene er Kommisjonens tilstedeværelse i ERG og organets separate sekretariat, samt at nasjoner utenfor EU er representert i IRG. Det er en betydelig overlapp mellom organisasjonenes grunnleggende mål, og i 2004 ble det derfor utarbeidet et felles arbeidsprogram for IRG og ERG (ERG 2004:1; intervju PT).

Alle direktørene blir lyttet til i ERG, også den norske. Observatørstatusen praktiseres slik sett ulikt i ERG i forhold til i CoCom, og man har ulik status i de to gruppene. De norske representantene har i ERG mulighet til å komme med innspill og reise selvstendige temaer til debatt. Dette henger også sammen med at Norge er relativt langt fremme på det operasjonelle telepolitiske plan. Norges underordnede betydning som ikke-medlem har derimot også betydning i ERG. Det er eksempelvis vanskelig for PT å få en formannsposisjon i en av ERGs arbeidsgrupper, dersom et medlemsland ønsker lederskapet for den samme gruppen (intervju PT; Johannessen, I.R. 2005 [personlig korrespondanse]).

Harmonisering og like rammebetingelser for aktørene på tvers av landegrensene er et sentralt i den nye reguleringen fra EU. Etter rammedirektivet er de nasjonale tilsynsmyndigheter forpliktet til å forsøke å enes om virkemiddelbruken. For å oppnå større grad av enighet om prinsippene for regulering, har IRG/ERG utarbeidet en anbefaling om virkemiddelbruk etter det nye rammeverket (ERG 2003). Med bakgrunn i at PT har bidratt til utformingen av virkemiddeldokumentet gjennom deltakelse i IRG/ERG, er det også utviklet en ansvars- og eierskapsfølelse for dokumentet. Dette påvirker også bruken av dokumentet i den nasjonale implementeringsprosessen:

”De nasjonale reguleringsorganene har nærmest plikt til å ta ERGs rapport om virkemiddelbruk til etterretning. Jeg tror i hvert fall ikke det ville falle i særlig god jord om vi påla virkemidler fullstendig på tvers av den rapporten som er avgitt. Den er på en måte vår også, i og med at det er en omforent forståelse mellom ERG og Kommisjonen på hvordan virkemidlene skal brukes. I og med vi er representert i IRG og ERG, så er dette vårt dokument” (intervju PT).

PT følger i sitt arbeid med implementering av direktivpakken på nasjonalt nivå anbefalingene i ERGs virkemiddeldokument ved pålegg om særskilte forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling (Post- og teletilsynet 2005:41). ERGs virkemiddeldokument har også derfor dannet grunnlaget for PTs eksterne virkemiddeldokument (Post- og teletilsynet 2004:3). På denne måten gir samarbeidet i ERG føringer som er ganske bindende for medlemslandene, og det er et sentralt organ for å sikre at alle medlemslandene gjennomfører direktivpakken på lik måte (intervju PT):

”Både IRG og ERG er grupper som vi er en del av, så det som kommer derfra skal representere og reflektere vårt syn. Det er klart at man er ikke enige i absolutt alt, men sånn er det jo. Noe av hensikten med det nye regelverket er at vi skal harmonisere reguleringen i Europa. Da er det nødvendig med en del felles forståelser av hvordan regelverket skal oppfattes. Det er jo typisk det dette virkemiddeldokumentet er. Det gjør jo at det er naturlig for oss å følge det som kommer” (intervju PT).

Dette viser at PT, i tillegg til et tettere samarbeid med Kommisjonen som følge av konsultasjonsordningen, også er knyttet nærmere Kommisjonen og de andre nasjonenes reguleringsorganer gjennom sin deltakelse i ERG. Det bekreftes som en generell oppfatning gjennom intervjuer i SD, at PT etter den nye reguleringen kommer nærmere EU enn det SD gjør (intervju PT; intervju SD).

Mønstre av konflikt og samarbeid i organer etablert under Kommisjonen

PT har under utforming og implementering av direktivpakken hatt forholdsvis mye interaksjon med EU, og deltatt aktivt i en del av de mer praktisk orienterte arbeidsgruppene både i CoCom og ERG/IRG. Det er Markedstjenesteavdelingen og Frekvensforvaltningsavdelingen som har vært mest involvert i arbeidet, og hovedsakelig på juridisk nivå. PT er vel ansett i fagmiljøet, blant annet fordi de ligger langt fremme i utviklingen på telekommunikasjonsområdet og besitter stor kunnskap

og kompetanse. Dette gjør PTs representanter til ”populære” samtalepartnere (intervju PT).

På spørsmål om samarbeidet i de forskjellige komiteene og gruppene er orientert langs nasjonale grenser eller på tvers av disse, svarer de fleste intervjuede at det er en forskjell med hensyn til hvilket nivå man deltar på. På arbeidsgruppenivå står man sterkere enn på et høyere politisk nivå, fordi man på arbeidsgruppenivå ikke har noen formelle posisjoner og det fattes ingen formelle beslutninger. Det er derfor en mer uformell og åpen tone på arbeidsgruppenivå i CoCom sett i forhold til det høyere, mer politisk og formelle nivået i komiteen (intervju PT).

I IRG og ERG preges samarbeidet av konsensus og samarbeid på tvers av de nasjonale reguleringsorganene. Samarbeidet er fagspesifikt, har en mer uformell karakter, og er ikke knyttet opp i formelle kanaler og beslutningsprosesser (intervju PT). Deltakere fra PT representerer Norge i ERG og IRG, og er ikke bundet av SD med hensyn til sin deltakelse i ERG/IRG. Det oppfattes derfor som at man i samarbeidet i IRG/ERG deltar som fageksperter og står relativt fritt til å si det man mener (intervju PT). Dette viser samtidig at PT anser sin rolle i CoCom som annerledes enn sin rolle i ERG og IRG, og indikerer at man i PT er i stand til å håndtere og skille mellom flere roller.

I samarbeidet med de andre landene er det noen som bidrar mye, og andre som bidrar lite. Dette er et relativt fast mønster, og land med store ressurssterke tilsyn bidrar mer enn land med små og mindre ressurssterke tilsyn. De nordiske landene er veldig langt fremme med hensyn til utviklingen på telekommunikasjonssektoren, og myndighetene er positive til liberalisering sett i forhold til en del andre land. I en del av de sydeuropeiske landene er det oftere innvendinger mot det som kommer fra Kommisjonen, og mot å ville innføre EUs reguleringer. De ønsker å beskytte sine statlige monopolvirksomheter, og har en mye større treghet med hensyn til gjennomføring av EUs direktiver. I tillegg til at man i Skandinavia er mer åpne for liberalisering og regulering av telesektoren, har man en mer konsensusorientert forvaltningstradisjon enn andre EU/EØS-land. Dette gjør at man er relativt løsningsorienterte (intervju PT):

”Jeg tror kanskje Norge ofte har en litt pragmatisk holdning til dette for å finne frem til enkle og praktiske løsninger fordi ett eller annet sted må vi finne en løsning. Vi er litt mer konsensusorienterte, rett og slett” (intervju PT).

Det påpekes at man i Norden har en mindre kompleks struktur å forholde seg til når man skal ta stilling til problemstillinger som fremmes av Kommisjonen enn hva tilfellet er for enkelte andre EU/EØS-land. PT har ikke like mange nasjonale hensyn og motsetninger å ta hensyn til som for eksempel Frankrike, Tyskland og Italia. Arbeidet i PT blir derfor også mer praktisk orientert enn for andre deltakere i samarbeidet (intervju PT). På den annen side fremheves det som positivt at enkelte nasjoner oftere kommer med innvendinger enn andre, og at man inntar visse nasjonale posisjoner. Den nasjonale posisjoneringen i enkelte saker gjør at det dannes motpoler i diskusjonene. På denne måten blir også diskusjonene grundige, og hele spekteret av argumenter blir tatt hensyn til og vurdert før det tas en endelig beslutning (intervju PT).

Uformelle relasjoner mellom PT og Kommisjonen

Alle de intervjuede bekrefter en betydelig grad av uformell kontakt mellom ansatte i PT og i Kommisjonen, samt med andre deltakere i organer på EU-nivå. Det er ofte de samme personene fra de ulike EU/EØS-landene som deltar i de forskjellige foraene, og kontaktene er opparbeidet gjennom flere års aktiv deltakelse i organer i EU. Man gjør nye bekjentskaper og pleier gamle ved å sosialisere utenom de formelle møtene på EU-nivå. Man er ”på hils” med de andre landenes representanter, oppnår en personlig kontakt og bygger tillit gjennom de uformelle relasjonene. Dette oppfattes som en viktig del av strukturen ved at man kan handle raskere, og samtidig komme raskere frem til de aktuelle problemstillingene (intervju PT).

Dannelsen av de uformelle relasjonene er blant annet et resultat av hvordan Kommisjonen organiserer samarbeidet mellom de nasjonale regulatørene i organer som CoCom og ERG. Kommisjonen er klar over at de utgjør et stort byråkrati, og at det er store ulemper forbundet med dette. Kommisjonen er tilhenger av uformelle (og formelle) kommunikasjonsordninger som virker, og ofte er det den uformelle kommunikasjonen som iverksettes før de formelle prosedyrene igangsettes. På denne

måten kan man både gi og få rask respons. Før beslutninger kan fattes må de aktuelle sakene gå gjennom en formell beslutningsprosess, men det antydes at man ofte får raskere avklaringer ved hjelp av den uformelle kommunikasjonen mellom deltakerne i denne prosessen (intervju PT).

Siden Norge ikke kan være med på voteringene i CoCom blir den uformelle kanalen brukt flittig, både for å hente informasjon samt for å lobbe inn sine egne holdninger. Flere av de intervjuede bekrefter at den uformelle kontakten gjør det enklere for deltakerne fra PT og SD å påvirke i forkant og å innhente informasjon i etterkant av de formelle møtene. De uformelle relasjonene gir også Kommisjonen en mulighet til å fange opp hva de ulike landene er opptatt av, deres holdninger og synspunkter (intervju PT).

Flere av intervjupersonene i PT har egne kontaktpersoner i telekommunikasjonssektoren på EU-nivå. Bekjentskapene er oftest knyttet gjennom deltakelse i arbeidsgrupper, workshops og møter i de forskjellige organene under Kommisjonen. PT er også med på en hospitantordning der medarbeidere i PT jobber i Kommisjonen i 3-4 måneder. Bakgrunnen for en slik ordning er å øke forståelsen og kompetansen om arbeidet i Kommisjonen og hvordan Kommisjonen fungerer, samt å knytte kontakter. Det er individuelt hva man får ut av et slikt opphold, da det går over en begrenset tidsperiode, men flere ansatte i PT har knyttet kontakter i Kommisjonen på denne måten (intervju PT).

Det tas ofte telefonsamtaler til kontakter på EU-nivå, og e-post brukes for å stille oppklarende spørsmål. Bruken av *spørreskjemaer* er stor, spesielt i forbindelse med implementeringen av direktivpakken på nasjonalt nivå. Spørreskjema brukes i situasjoner der det jobbes med en spesiell problemstilling man lurer på om og/eller hvordan andre land har løst. PT sender da en e-post med spørsmål til de andre nasjonenes reguleringsorganer, lager en sammenligning av de forskjellige nasjonale reguleringsorganenes svar, og sender dette til de forskjellige nasjonale reguleringsorganene (intervju PT):

"Det betyr jo at man har et nettverk man kan bruke utenom de formelle kanalene. Det å ha et slikt nettverk er verdifullt (intervju PT)".

I andre tilfeller kan det være at PT ringer Kommisjonen og ber om informasjon for å løse en sak. Ofte har den samme henvendelse kommet fra andre land, og Kommisjonen vil da ta problemet opp på neste møte i den relevante gruppen. På denne måten fanger også Kommisjonen opp signaler fra nasjonale reguleringsorganene i arbeidet med implementering av direktivene, og kan lettere legge til rette for en harmonisert løsning på problemer som dukker opp underveis i prosessen (intervju PT).

I tillegg til at det knyttes bekjentskaper gjennom deltakelse i organer på EU-nivå og gjennom hospitantordningen, er en tidligere medarbeider i PTs frekvensforvaltningsavdeling nå ansatt i Kommisjonens DG Infosoc. Som ansatt i Kommisjonen er han uavhengig av sin nasjonale tilhørighet, og er der i egenskap av sitt kjennskap til markedsbasert frekvensforvaltning – et felt Kommisjonen/EU nå prioriterer. PT er blant de få regulatørene i Europa som driver med markedsbasert frekvensforvaltning, og blir dermed naturlige diskusjonspartnere i dette arbeidet. Denne personen har samtidig en dialog med alle avdelinger i PT. I Kommisjonens DG Infosoc har PT altså en direkte kontakt som er nyttig med hensyn til informasjonsutveksling og direkte påvirkning (intervju PT).

Intervjuede i både SD og PT bekrefter at man har sett direktivtekst bli endret etter bruk av uformelle kanaler. Det kan derfor hevdes at man kan utøve en påvirkning på utformingen av direktiver ved å benytte seg av de uformelle kanalene. Fra SD presiseres det derimot at dette ikke er hovedregelen da det for departementet er en vanskelig og tung vei å gå:

”Det hender at vi har prøvd oss i forhold til Europaparlamentet veldig uformelt, men det er ganske vanskelig. De har ikke tid til oss, og det er klart at vi er ikke prioritert” (intervju SD).

Dette kan tolkes dithen at PT gjennom sine uformelle kanaler til Kommisjonen opplever en større åpenhet og muligheter for påvirkning enn SD. Det antydes i intervjuer at dette har sammenheng med at SD tar del i samarbeidet på et mer politisk og besluttede nivå, mens PT i større grad deltar på et lavere nivå som er mindre politisk og uten formell beslutningskompetanse (intervju PT; intervju SD). Dette bekreftes også gjennom intervjuer. Et flertall av de intervjuede i PT bekrefter at

deltakelse i nettverk er effektivt med hensyn til innflytelse i prosessen. Samtidig legger de til at dette også kan ha noe å gjøre med hva slags status representantene har:

”Jeg tror dette har å gjøre med hva slags status du har. I PT er det veldig dyktige og kompetente mennesker som har fått mye respekt for sine tanker og ideer, og som er sett på som en konstruktiv samtalepart. I og med de kjenner oss og vet at hvis vi først åpner munnen så er det fordi vi har noe fornuftig å si, så får vi lov til å være med på møtene i større grad. Når det begynner å ta seg opp på et mer besluttsende nivå, møter i CoCom for eksempel, da er det andre funksjoner som slår inn. Da er det SD som trår mer inn i bildet, og de blir jo da i større grad sendt ut på gangen. Ikke for at det er dem i motsetning til oss, men fordi det da har kommet på et visst plan hvor man skal begynne å bli litt mer formelle igjen. Og da får vi mer den observatørrollen i større grad” (intervju PT).

”Man står sterkere på arbeidsgruppe-nivå, for der er det ikke noen formelle posisjoner som sådan og man beslutter ingen ting av formell art. Rollen blir da en annen” (intervju PT).

PT kan dermed i kraft av sin kompetanse være med på å påvirke utformingen av EUs politikk, selv som EØS-medlem. Påvirkningen er da rent faglig og baserer seg ikke på Norge som en innflytelsesrik nasjon utenfor EU, men på fagfolk som har kommet med fornuftige forslag og synspunkter (intervju PT). På tross av dette påpekes det at det er klart begrenset hvor stor påvirkningskraft Norge har på utformingen av EUs politikk (intervju PT; intervju SD). Det at PTs faglige kompetanse vektlegges som en viktig faktor med hensyn til tilsynets status i EU, kan tolkes dithen at mønstre av samarbeid og konflikt i PTs relasjon til Kommisjonen beveger seg langs funksjonelle linjer.

Hvordan oppfattes en slik form for samarbeid?

Både SD og PT oppfatter denne formen for samarbeid mellom Kommisjonen og PT som meget positivt. Norge er et lite land og et slikt samarbeid er derfor nødvendig, og det påpekes at det ville være dumt å ikke benytte seg av den ekspertisen man har. Samtidig er det her snakk om en sektor som krever at det samarbeides om harmonisering av standarder på tekniske løsninger og regulering av sektoren på tvers av nasjonale grenser, slik at den tekniske utviklingen kan utnyttes fullt ut over større geografiske områder (intervju PT; intervju SD).

Implementeringen av direktivpakken er helt avhengig av de nasjonale regulatørene, da det i hovedsak er regulatørene som står for administreringen av lovgivningen når direktivene er implementert i nasjonal lov. Et nært samarbeid mellom disse er derfor helt nødvendig (intervju SD). En slik form for kontakt mellom de

nasjonale regulatørene i EU fører samtidig til at man har bedre forståelse for hverandre, og det er viktig som en informasjonskanal. Enkelte fremhever det positive i at Kommisjonen inntar enkelte sekretariatsfunksjoner, og sikrer at det finnes ressurser til å gjennomføre det regulatoriske samarbeidet mellom EU/EØS-landene. Det at prosessene skjer innenfor rammen av EU/EØS sørger samtidig for en fysisk nærhet til Europa. Dette bidrar til at PT har større mulighet til å delta i prosessene. På denne måten kan Kommisjonen også oppfattes som en katalysator i visse prosesser (intervju PT).

Man ser altså i PT flere verdier i det å involvere seg i internasjonal dialog, og at det gir en effekt. PTs direktør er veldig åpen for denne form for samarbeid, og har økt PTs deltakelse i fora på både EU-nivå og internasjonalt. På den andre siden er dette et ressurskrevende arbeid. For det første krever det mye tid i form av reise. For det andre må man investere mye tid i å sette seg inn i de aktuelle sakene, og kommunisere med folk utenom møtene i de forskjellige organene. For det tredje er det ressurskrevende i form av økonomiske kostnader. Nettopp derfor prioriterer PT bevisst deltakelse i de organene som er viktig for reguleringsarbeidet i Norge (intervju PT).

3.6.2 PT og SD

Forholdet mellom PT og SD har utviklet seg gjennom årene, og i dag er det et forholdsvis tett samarbeid og en åpen dialog mellom institusjonene. Et flertall av de intervjuede mener dette fungerer godt. Det hender at det er faglig uenighet om enkelte spørsmål, men fra SDs ståsted oppfattes det som en styrke heller enn som et problem. Dette fordi man *skal* ha motforestillinger og supplerende kompetanse, og det er tilsynets oppgave å sørge for dette. PT og SD er enige om de helt grunnleggende prinsippene samt reguleringsform på området for telekommunikasjon. Man har derfor unngått konflikter mellom institusjonene om hovedmålene for direktivpakken. Det kommer betydelige innspill fra PT til SD som er verdifulle for departementet, selv om ikke alle innspill følges opp i like stor grad (intervju PT; intervju SD).

For SD er PT et viktig fagorgan som besitter en betydelig kompetanse og detaljkunnskap som SD støtter seg på i mange sammenhenger. Også derfor tas tilsynet

med i de fleste prosesser i departementet i forbindelse med utforming og implementering av EUs direktiver. SD har derfor i sitt arbeid med Telepakken brukt PT som underleverandør og diskusjonspartner, på samme måte som de gjorde i forbindelse med endringen av regelverket i 1998 og Teleloven i 1995 (intervju SD).

Det påpekes at tilliten mellom SD og PT var dårligere en periode noen år tilbake. Det ble ryddet betydelig opp i forholdet mellom institusjonene ved at SD fikk innskrenket instruksjonsmyndighet overfor tilsynet i enkeltsaker, slik at SDs mulighet til å styre PT nå er klarere definert. Institusjonene har en klarere rolledeling og et mer modent forhold til hverandre nå enn tidligere, som bygger på gjensidige interesser og tillit. PT og SD kan være uenige i en rekke forhold, samtidig som det vises forståelse fra begge institusjoner for at dette skyldes deres forskjellige posisjoner og roller (intervju PT; intervju SD). I PT har man et mye mindre politisk grensesnitt enn i SD, og tar ikke så mange politiske hensyn som departementet må gjøre. Samtidig er det rom for at PTs ansatte kan gi uttrykk for hva de mener i enkelte sammenhenger uten at dette fra SDs side forstås som at de ikke klarer å implementere de endelige vedtakene i tråd med departementets ønsker (intervju PT):

”Departementet skal betjene en statsråd som igjen har sin agenda, så det er klart det blir litt forskjellige vurderinger ut fra det. Jeg tror at tilliten til at vi ønsker å gjøre det beste og til at vi har forstått hva norsk telepolitikk er, den tror jeg er der” (intervju PT).

SD kan slik sett sies å ha en betydelig grad av tillit til at PT utfører sine arbeidsoppgaver i tråd med departementets ønsker og politiske føringer. Det vises forståelse fra begge institusjoner om de ulike posisjoner de vurderer saker utifra, samtidig som dette også vurderes å være en styrke for dem begge.

Interaksjon mellom SD og PT under utforming av direktivpakken

Som nevnt er SD og PT representert i EFTAs faste komité og i CoCom, og uttrykker felles nasjonale holdninger i disse komiteene. Det gis ingen nasjonal instruks for arbeid i forbindelse med møter i slike organer på europeisk og internasjonalt nivå, fordi det stort sett er arbeidsmøter og man regner med at det håndteres på en faglig sett fornuftig måte. Det er heller ingen faste instruksjoner for om og/eller hvordan SDs og PTs synspunkter skal koordineres og samordnes i forkant av møtene i disse gruppene. Mest

vanlig er det at dagsorden for et møte gjennomgås på telefon, og man finner da ut hvilke saker henholdsvis SD og PT skal forberede. Partene koordineres igjen før møtet, og skriver referat sammen i etterkant. Kun ved særlig viktige saker har man forberedende og koordinerende møte(r) i Norge med SD og PT før møter i EFTAs faste komité eller i CoCom (intervju PT; intervju SD).

Både fra PTs og SDs side oppfattes det som at denne ordningen fungerer godt. Flere av de intervjuede påpeker at en stor del av forberedelsene og koordineringen mellom SD og PT foregår i den daglige kontakten mellom institusjonene, oftest per telefon og muntlig. Det er relativt få personer som arbeider på området, spesielt i departementets teleseksjon i forhold til i PT. Dette, i tillegg til flere års samarbeid i CoCom og EFTAs Standing Committee, fører til at de som arbeider på telekommunikasjons-området i SD og i PT kjenner hverandre relativt godt. Disse faktorene åpner opp for at en del av koordineringen mellom SD og PT foregår på en uformell måte (intervju PT; intervju SD).

Et flertall av de intervjuede er av den oppfatning at der hvor SD og PT representerer sammen, er det SD som leder representasjonen. Det vil da være vanskelig for PT å uttrykke andre synspunkter enn departementet. I organer på EU-nivå der tilsynet og departementet møter sammen er det derfor vanlig at man opptrer med en felles oppfatning utad (intervju PT; intervju SD). PT har derimot innflytelse på den felles nasjonale holdningen dersom de har faglig gode argumenter for det de ønsker å fremme:

”Dersom man i PT mener at noe burde gjøres formidler man dette til departementet, og så er det opp til departementet å velge om de vil gjøre noe med det eller ikke. Man sitter ikke på møter og uttrykker uenighet med departementet, men man kan ta signaler om hvordan konstellasjoner er på norsk side som gjør at PT i etterkant kan prøve å lobbe eller påvirke departementet til kanskje å tale PTs syn i neste runde” (intervju PT).

Fra PTs side begrunnes dette med at det er SD som håndterer de politiske komplikasjonene, og at de kan ha en strategisk tenkning som man i PT føler seg mye friere fra. Det er en felles oppfatning at PTs rolle er å være et fagorgan mens departementet skal ta seg av denne type politiske vurderinger og utøve den politiske viljen (intervju PT).

I samarbeidet i ERG og IRG forholder det seg ganske annerledes, i og med dette er organer hvor kun de nasjonale reguleringsorganene er representert. I ERG er Kommisjonen sekretariat. Gruppen er allikevel relativt selvstyrt, og det gjøres ikke forskjell på EØS- og EU-medlemmer. PT står her helt fritt og deltar som rent fagorgan (intervju PT). I ERG og IRG har PTs representanter en noe høyere status enn i komitologikomiteer som CoCom. Dette oppfattes derfor som organer hvor PT føler at man har relativt stor påvirkning:

”Det kan nok være at PT i ERG inntar standpunkter som SD ikke ville like, fordi man her føler seg friere til å innta de standpunkt man støtter og går for og på denne måten bedrive den påvirkningen man kan på systemet” (intervju PT).

PT refererer i hovedsak ikke til SD fra møtene i ERG, med unntak av saker PT oppfatter som spesielt viktige for SD å informeres om. SD krever ikke innsyn i, og fører ingen kontroll med, hva PT foretar seg i ERG. Det forutsettes fra SDs side at det som foregår i ERG er innenfor de lover og regler som gjelder, og et slikt samarbeid ses derfor som praktisk, viktig og nyttig for PT å ta del i. Samtidig vil PTs arbeid og deltakelse i ERG materialisere seg i vedtakene tilsynet treffer, og SD vil som klageinstans ha mulighet til å foreta endringer på PTs vedtak ved eventuelle klagesaker fra aktørene i markedet. SD kan allikevel ikke ved eventuelle klagebehandlinger gå ut over rammene for ekomloven, som er implementeringen av EUs direktivpakke i norsk lov (intervju PT; intervju SD). SD har ikke opplevd det som et problem at det er de nasjonale reguleringsorganene som møter i ERG og ikke ministeriene, fordi dette er innenfor reguleringsorganenes kompetanse. På den andre siden understreker Kommisjonen den rollefordelingen de ønsker ved en slik organisering. Det oppfattes allikevel ikke som noe problem i SD at PT har sine kontakter i EU-systemet og deltar i organer på EU-nivå (intervju SD).

På spørsmål om PTs deltakelse i de forskjellige organene på EU-nivå har betydning for relasjonen mellom SD og PT på nasjonalt nivå, antydes det at PT gjennom arbeidet i ERG og kontaktene de har der kommer nærmere Europa enn SD gjør. PT har et større fokus på den europeiske harmoniseringen og hva som skjer i organene på EU-nivå og på internasjonalt nivå. I tillegg har PT en større bilateral kontakt med Kommisjonen og ESA nå enn tidligere, på grunn av

konsultasjonsprosedyren (intervju PT; intervju SD). De formelle resultatene av PTs samarbeid på EU-nivå påvirker samtidig SD, siden det som klageorgan må ta hensyn til enkeltvedtak som er harmonisert på europeisk nivå. Departementet får informasjon av PT i etterkant, men enkelte av de intervjuede hevder at samarbeidet PT tar del i på europeisk nivå er med på å styrke PTs uavhengighet (intervju SD).

Interaksjon mellom SD og PT under implementering av direktivpakken

Selve *implementeringen* av direktivpakken i nasjonal lovgivning dreier seg i stor grad om utarbeidelse av regelverket (intervju PT). PT er representert i Spesialutvalget for Kommunikasjoner sammen med SD, som er det interdepartementale koordinerings-samarbeidet for EU/EØS-saker på telekommunikasjonsområdet. PT var derfor med på å utforme et rammenotat om direktivpakken, som har fulgt saken gjennom hele den nasjonale samordningsprosessen. Formelt sett er det SD som har utarbeidet ekomloven. PT har imidlertid bistått med utformingen gjennom å lage de første utkastene til ny ekomlov, og ved å delegere medarbeidere til en fellesgruppe med SD for å diskutere bestemmelsene i lovteksten. Det ble derfor allokert betydelige ressurser internt i PT i forbindelse med utarbeidelse av ekomloven (intervju PT):

”Med den veldige direkte kontakten vi har med EU-systemet så har vi også god forståelse for hva det er vi skal gjøre, og så har vi gjort det noen ganger for det er kommet hyppig regelverk” (intervju PT).

PT var dypt involvert i arbeidet med ny ekomlov, og utarbeidet et utkast som etter deres syn var implementering av EU-direktivene. Dette ble sendt til SD for vurdering, hvor noe av innholdet ble moderert og gjort mer politisk før utkastet ble sendt på nasjonal høring til alle relevante instanser. Det var et forholdsvis tett samarbeid mellom SD og PT i denne prosessen. I arbeidet med å skrive lovene deltok SD i et nordisk samarbeid på departementsnivå. PT samarbeidet med de nordiske reguleringsorganene i tillegg til samarbeidet i ERG og IRG (intervju PT; intervju SD).

Direktivpakken er omfattende og har også ført til unormalt omfattende nasjonale prosesser. Enkelte av de intervjuede i PT påpeker at lovarbeidet startet sent, og at det derfor ble en hektisk prosess i interaksjonen mellom SD og PT:

"Det ble en ganske hektisk greie hvor PT i veldig stor grad har sittet og utformet loven" (intervju PT)

I sitt arbeid med utkast til ny ekomlov har PT vært forholdsvis EU-tro og liberale i fortolkningen av direktivene. Man har forholdt seg til Kommisjonens retningslinjer og anbefalinger, samt ERGs anbefaling om bruk av virkemidler. Det var i dette arbeidet en del frustrasjon i PT fordi man oppfattet styringssignalene fra SD som for dårlige. PT ble blant annet kritisert av SD for ikke å ha nødvendig "politisk nese" i sin tolkning av regelverket. SD ble av PT oppfattet som "vinglete" fordi de i det ene øyeblikket kritiserte PTs tolkninger av regelverket for å være for formålstolkende, og i det andre øyeblikket for å være for bokstavtro. Det var derfor kontakt mellom PT og SD etpar ganger hvor PTs direktør måtte be SD om å gi tydeligere tilbakemeldinger (intervju PT).

Utkast til lov om elektronisk kommunikasjon ble sendt på høring 19.06.2002, med høringsfrist 19.09.2002. I Ot.prp.nr. 58 (2002-2003) la SD frem forslag til lov om elektronisk kommunikasjon. Både i høringsutkastet og i Ot.prp.nr.58 (2002-2003) blir det foretatt en rettslig vurdering av kompetansefordelingen mellom Norge, EU-kommisjonen og ESA med hensyn til den nye konsultasjonsprosedyren ved enkeltvedtak (Ot.prp.nr.58 (2002-2003), kap.11). Så langt i prosessen forelå det også forslag om en egen klagenemnd. I det endelige vedtaket om ny ekomlov ble det derimot besluttet at departementet skulle være klageinstans, noe som kom overraskende på PT (jf.kap.3.5.3). Siden ett av direktivene nødvendiggjorde lovendringer og direktivene samlet sett anses å være av særlig viktighet, ble EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse av direktivene i norsk lov fattet med forbehold om Stortingets samtykke i samsvar med Grunnloven §26, annet ledd. Utenriksdepartementet kom derfor med en tilråding 7.mai 2004, St.prp.nr.59 (2003-2004), som ble godkjent i statsråd samme dag. Direktivpakken ble vedtatt implementert i norsk rett gjennom Ekomloven av 4. juli 2003, med virkning fra 25.juli 2003, og Ekomforskriften av 16. februar 2004 (Samferdselsdepartementet 2004a).

Som reguleringsorgan er det PTs oppgave å administrere og føre tilsyn i henhold til lovgivningen etter at direktivpakken er implementert i norsk lov. Arbeidet med implementeringen av det nye regelverket pågår derfor fortsatt i PT. Tilsynet har

foretatt markedsanalyser med utgangspunkt i Kommisjonens 18 forhåndsdefinerte produktmarkeder i forbindelse med SMP-arbeidet. Liechtenstein forsinker derimot dette arbeidet i EØS. Resultatet av dette, dvs. responsen på PTs enkeltvedtak mht. tilbydere med sterk markedsstilling fra ESA og medlemslandene i EØS/EU, gjenstår dermed å se (pr. juli 2004) (intervju PT).

På spørsmål om man opplever en økt nasjonal koordinering og integrasjon som følge av EU/EØS-samarbeidet, svarer de fleste intervjuede at det rent formelt ikke er noen endring i rutineene for den nasjonale koordineringen av EØS-saker på dette området. Det er stort sett de samme rutineene som følges i dag som når Norge ble medlem i EØS i 1994. Det følges opp fra sentralt hold at departement og tilsyn følger opp sine forpliktelser slik det har vært gjort hele tiden (intervju PT; intervju SD):

”Disse greiene går sin gang – det er bare rutiner som vi følger. Sånn rent formelt vet jeg at det ikke er kommet noe mer, at det ikke er noen nye rutiner” (intervju SD).

Kan så PT sies å gå veien utenom SD ved at de har sine egne arenaer, kontakter og kanaler på EU/Kommisjonsnivå, både formelle og uformelle? Den generelle oppfatning av dette i SD er at dette er Kommisjonens måte å jobbe på:

”Kommisjonen forholder seg ganske mye direkte til etater og virksomheter – veldig mye faktisk – også på andre områder. Vi har akkurat det samme på luftfart og i Konkurransetilsynet, for eksempel. De jobber veldig direkte mot de nasjonale tilsynene, og det er helt normalt for Kommisjonen å gjøre” (intervju SD).

Fra PTs side er oppfatningen hos et flertall av de intervjuede at man danner seg en forståelse av hvilke saker som må forelegges departementet og hvilke saker som åpenbart ikke må til godkjenning i SD. I de sakene hvor man ikke er i tvil, tar man direkte kontakt med Kommisjonen. Det påpekes at dette kan ha sammenheng med den gode relasjonen mellom SD og PT. Det å gå veien utenom det overordnede departement er noe som i større grad kan forekomme dersom man har en dårligere og mer konfliktylt relasjon mellom tilsyn og departement (intervju PT). Samtidig ser man også i PT at man ved eventuelle konflikter mellom departement og tilsyn på nasjonalt nivå, har mulighet til å kunne påvirke utviklingen i den retning PT ønsker ved å gå veien om EU:

”Du kan jo si det sånn at i den grad vi skulle være uenige med SD, så er det jo veldig greit for oss å kunne ha noen som uformelt kan si noe til folk i EU, og så blir det tredd ned over hodene på oss uansett! Jeg har ikke inntrykk av at det skjer så mye, men vi har den kanalen tilgjengelig. Det går an å gå den veien, og jeg vet at i enkelte saker så har det blitt gjort den veien” (intervju PT).

Generelt vitner intervjuene om et tett samarbeid mellom PT og SD under utforming og implementering av direktivpakken. Under utformingen av direktivene på EU-nivå har PT og SD, gjennom sin felles deltakelse i CoCom og EFTAs faste komité, kunnet gi kommentarer og legge føringer på Kommisjonens utkast til direktivtekster. SD og PT uttrykker i disse organene felles nasjonal holdning, og SD leder den norske representasjonen. PT har bistått SD i implementeringen direktivpakken i norsk lov, og var dypt involvert i dette arbeidet. Det er en åpen dialog mellom PT og SD, og forholdet er basert på gjensidige interesser og tillit. Innskrenkningen av SDs instruksjonsmyndighet har bidratt til det gode forholdet mellom institusjonene ved at SDs mulighet til å styre PT er klarere definert. PTs uavhengighet fra SD gjør det også mulig for tilsynet å agere på EU-nivå uavhengig av SD, som tilfellet er med tilsynets deltakelse i ERG. PTs uavhengighet anses som styrket på grunn av samarbeidet i ERG og Kommisjonen, men dette oppfattes ikke som noe problem i SD.

3.7 Lojalitet

Et flertall av de intervjuede i PT har gjennom sin deltakelse i organisasjoner og fora på europeisk og internasjonalt nivå tilknytninger til flere organisatoriske strukturer enn den organisatoriske tilknytning til PT. I forhold til oppgavens problemstilling er det derfor interessant å se på hvordan ansatte i PT identifiserer seg selv i forhold til sine ulike organisatoriske tilknytninger, for slik å kunne si noe om karakteren på relasjonene mellom PT og Kommisjonen, samt mellom PT og SD.

I PT er man bevisst sine forskjellige roller i samarbeidet med SD i CoCom og i samarbeidet i ERG. I CoCom deltar PT i kraft av sin nasjonalitet og agerer ut fra en territoriell logikk, mens i ERG deltar PT i kraft av sin status som uavhengig reguleringsorgan. Et flertall av de intervjuede sier at deres lojalitet først og fremst går til hjemmeinstitusjonen, det vil si til PT. Dette er også uavhengig av hvor lenge man

har vært ansatt i tilsynet, og i hvilken grad og hvor lenge man har fungert som PTs representanter i fora på europeisk og/eller internasjonalt nivå (intervju PT):

"Det er PT som er min primærorganisasjon og den jeg identifiserer meg sterkest med,(...) så det er opplagt PT jeg er lojal mot" (intervju PT).

En mulig årsak til en såpass entydig holdning med hensyn til hvilken vei lojaliteten går blant de ansatte i PT, kan være at samarbeidet med Kommisjonen og dens underliggende organer foregår tidsmessig og geografisk adskilt fra PT. Det kan derfor være at de organisatoriske skillene tydeliggjøres overfor personene som representerer PT på EU-nivå. Det kan også ha sammenheng med at det mellom PT og SD eksisterer en enighet om hovedmålene for reguleringen og substansen i sakene på området for telekommunikasjon, slik at PT og SD har sammenfallende interesser:

"PT og SD er helt enige om de grunnleggende prinsippene, og vi er enige i reguleringsformen, så vi har jo ikke hatt de store krigene med EU på dette området" (intervju SD).

Det er heller ikke gitt at synspunktene i departementet avviker så sterkt fra synspunktene i Kommisjonen, slik at en lojalitetskonflikt mellom de forskjellige nivåer av tilknytning derfor sjelden oppstår. Man unngår dermed også en situasjon hvor PT dras mellom ytterpunkter og må opptre som "forhandler" mellom SD og den politiske utviklingen i Kommisjonen/EU:

"Det kan være ganske sammenfallende, slik at jeg tror lojalitetskonflikter er veldig sjeldne på dette området" (intervju SD).

I tillegg tas PT aktivt med av SD som diskusjonspartner i prosessen med utforming og implementering av direktivpakken, noe som gjør at lojalitetsproblemer ikke blir satt på spissen (intervju SD):

"Men jeg tror at både i PT og SD så vil nok de som jobber med disse sakene ha sin lojalitet til sin hjemmeorganisasjon hvis det først kommer på spissen" (intervju SD).

Mens bevisstheten om roller og lojalitet er tydelig hos informantene, er det derimot vanskeligere å vurdere deres identitetsramme. De fleste intervjuede bekrefter at de identifiserer seg sterkest med sin primærorganisasjon, PT eller SD, men ser samtidig at de lar seg påvirke gjennom deltakelsen i organer på EU-nivå:

"(...) altså du blir jo påvirket av at det er arbeidet ditt når du jobber med en sak. Og hvis du sitter i en posisjon hvor du hele tiden arbeider med andre europeiske land om et eller annet lovverk som skal implementeres likt i alle land, så skulle det være ganske merkelig om du ikke blir påvirket av det, så det blir de sikkert. Det bør man vel bli, antakelig, ettersom man er pålagt å følge disse reglene i kraft av EØS-avtalen" (intervju SD).

"Jo du kan bli påvirket, selvfølgelig, men det er jo en naturlig del av det. Det er jo det vi søker – vi søker en påvirkning fra resten av verden" (intervju PT).

Det generelle inntrykket er at PT i organer som ERG og IRG tenker norsk samtidig som man også tenker felleseuropeisk. Dette vises ved at man i PT søker å ivareta norske interesser og holdninger i ERG samtidig som man ønsker å fremme felleseuropeiske løsninger. Samarbeidet mellom regulatørene på europeisk nivå antas dermed å ha en effekt på identitets- og rolleoppfattelsen til de som deltar, men synes å komplementere den nasjonale identiteten og være av sekundær karakter. Dette antyder at PT identitetsmessig føler seg tettere knyttet til en nasjonal referanseramme, men illustrerer samtidig at det er mulig å håndtere multiple identiteter og referanserammer.

Et flertall av de intervjuede mener at de selv lærer av de andre deltakerne på EU-nivå. Man får andre innfallsvinkler til problemstillinger, andre syn og oppfatninger, og andres løsninger på problemer enn det man har i Norge. Samarbeidet i de forskjellige organene på EU-nivå bærer preg av informasjonsutveksling, som deltakerne påvirkes av sett i forhold til om man ikke hadde hatt denne informasjonen. PTs deltakelse i fora på EU-nivå er slik sett også med på å bygge opp kompetansen i tilsynet til et faglig høyt nivå:

"Du lærer veldig mye av flinke fagfolk i slike fora, og da mener jeg juridisk, regulatorisk og teknisk faglig, og det har klart også en kompetansehevende faktor" (intervju PT).

Et flertall av de intervjuede i PT oppgir PT som sin primære organisatoriske tilknytning. Gjennom deltakelse i komiteer og grupper, som CoCom og ERG/IRG, påvirkes aktørenes perspektiver og oppfatninger, og deres referanseramme utvides. Det er også bekreftet at de som deltar på europeisk nivå tar med tanker, ideer og refleksjoner fra EU-nivå til sin primærstruktur, PT, og videreformidler dette der. På tross av dette hevder alle de intervjuede i PT at deres lojalitet først og fremst går til PT. Det kan dermed antas at det gjennom deltakelse i ERG utvikles en felleseuropeisk referanseramme, men denne synes å komplementere den nasjonale identitet og

referanseramme. Dette indikerer at man i PT er i stand til å håndtere og skille mellom flere sett av roller, og at man er bevisste om hvor grensen for tilsynets uavhengighet går.

3.8 Oppsummering og hovedfunn

I dette kapittelet er de empiriske funn i forhold til PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke på området for telekommunikasjon blitt presentert. Dette er gjort med utgangspunkt i indikatorene arbeidsoppgaver, mønstre av konflikt og samarbeid, og lojalitet. De empiriske funn viser at PT har vært dypt involvert i prosessen med utforming og implementering av direktivpakken på både nasjonalt og europeisk nivå.

I den empiriske gjennomgangen er det vist at PT i sine arbeidsoppgaver som følger av den nye lovgivningen forholder seg til både SD og Kommisjonen. PT fungerer som en integrert del av den nasjonale sentraladministrasjonen gjennom sin daglige ministerielle betjening. Samtidig er PT sikret uavhengighet fra SD gjennom departementets innskrenkede instruksjonsmyndighet overfor tilsynet ved enkeltvedtak. Arbeidsdelingen mellom SD og PT er noe endret etter implementeringen av direktivpakken, som følge av nye arbeidsoppgaver i PT sett i forhold til tidligere telelov. Det er spesielt tilsynets arbeid med markedsanalyser og konsultasjonsprosedyren som utgjør disse endringene. De regulatoriske endringene i det nye regelverket fører til at PT i større grad enn tidligere må forholde seg til Kommisjonen/ESA og de andre nasjoners reguleringsorganer på telekommunikasjonsområdet. Det legges slik opp til en tettere relasjon mellom disse institusjonene. Konsultasjonsprosedyren i det nye regelverket medfører en begrenset adgang for Kommisjonen til å nedlegge veto mot PTs utkast til vedtak, samt å foreslå forslag til nytt vedtak. Prosedyren innebærer derfor en overføring av forvaltningsmyndighet til Kommisjonen/ESA. Ekomloven gir samtidig PT større grad av innflytelse og skjønn i sitt arbeid med enkeltvedtak, og tilsynet har slik fått større kompetanse som en følge av den nye lovgivningen. Klagebehandlingen ble etter ekomloven lagt til SD, og ikke til en uavhengig klagenemnd slik det i utgangspunktet var foreslått. SD kan dermed i

siste instans overprøve PTs vedtak dersom det blir påklaget av aktører i markedet. Dette kan forstås som et grep fra de nasjonale myndigheter for å gi departementet en sterkere styring med tilsynet, siden det er foretatt en viss myndighetsoverføring til Kommisjonen med hensyn til konsultasjonsprosedyren.

De empiriske funn viser dermed at PT gjennom sine arbeidsoppgaver betjener både overordnet departement, SD, og Kommisjonen, og tilsynets funksjon kan betegnes som "to-hattet". PTs posisjon som uavhengig av SD er en forutsetning for en slik utvikling, og gjør en slik funksjon mulig.

En endring av PTs funksjon og rolle vises ved endrede mønstre av konflikt og samarbeid mellom PT og andre aktører på europeisk nivå. Gjennom sin deltakelse i organer og arbeidsgrupper under Kommisjonen har PT utviklet et bredt nettverk av uformelle kontakter. PT deltar i CoCom og i EFTAs faste komité sammen med SD, og uttrykker i disse fora felles nasjonale holdninger og syn på de aktuelle sakene. Samarbeidet i disse komiteene følger dermed territorielt baserte skillelinjer. I ERG deltar PT på bakgrunn av sin status som nasjonalt reguleringsorgan, uavhengig av SD. Opprettelsen av ERG har intensivert og formalisert interaksjonen mellom PT og andre nasjoners tele-regulatorer. Kommisjonen innehar sekretariatsfunksjonen for gruppen, og knytter dermed ERG til policy-prosessene i EU. Gjennom denne utviklingen er PT kommet nærmere Kommisjonen enn hva som er tilfellet for SD, både på formelt og uformelt plan. Samarbeidet mellom de nasjonale reguleringsorganene i ERG er preget av konsensus og samarbeid på tvers av de territoriale skillelinjene. De empiriske funn viser at det gjennom samarbeidet i ERG skapes en felles europeisk referanseramme for administrativ praksis på området for telekommunikasjon mellom regulatørene. Dette tyder på at et formelt nettverkssamarbeid mellom Kommisjonen og de nasjonale reguleringsorganene er dannet gjennom etableringen av ERG. De empiriske funn indikerer dermed at studien viser tegn på etableringen av et nettverksadministrativt system.

Relasjonen mellom PT og SD har imidlertid ikke endret seg fundamentalt. Rent formelt er det ingen endring i rutinene for den nasjonale koordinering av EØS-saker på dette området, og man har ikke opplevd noen økt nasjonal integrasjon som følge av EU/EØS-samarbeidet. PTs relasjon til Kommisjonen ses som positivt fra både PTs og

SDs side, og det oppfattes ikke som PT gjennom sin nære relasjon til Kommissjonen går veien utenom departementet. De empiriske funn viser at PT gjennom sin deltakelse i ERG og CoCom er i stand til å handle på bakgrunn av multiple roller og identiteter, men lojaliteten går først og fremst til PT.

I kapittel fire vil det foretas en teoretisk analyse av de empiriske funnene med hensyn til PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke. Der vil det også gjøres greie for det teoretiske rammeverkets forklaringskraft i forhold til studiens overordnede problemstilling.

KAPITTEL 4.

TEORETISK FORTOLKNING OG ANALYSE

4.1 Innledning

I dette kapitlet kobles studiens teoretiske perspektiver og hypoteser med de empiriske funn for slik å søke å belyse den overordnede problemstillingen: *Hvilken funksjon og rolle har Post- og teletilsynet (PT) ved utforming og implementering av EUs politikk?* Kapitlet tar utgangspunkt i de teoretiske perspektivene, og struktureres tematisk under disse. De empiriske funn langs studiens tre indikatorer på PTs funksjon og rolle blir sammenholdt med perspektivenes forventninger om funn slik disse ble redegjort for i kapittel 2. Hvordan kan PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av direktivpakken forklares? I kapitlets siste del foretas det en vurdering av mulige implikasjoner av PTs endrede funksjon og rolle. Til slutt oppsummeres kapitlet med en vurdering av de ulike perspektivenes forklaringskraft i forhold til de empiriske funn.

De empiriske funn viser at PTs funksjon og rolle er endret, og det er identifisert tegn på forekomsten av et nettverksadministrativt system. Kan så de teoretiske perspektivene bidra til å forklare og/eller gi en forståelse av PTs funksjon og rolle i en slik utvikling?

4.2 Forventninger og funn ut fra det intergovernmentale perspektiv

Ifølge det intergovernmentale perspektivet opptrer nasjoner som samlede enheter med en stemme på overnasjonalt/europeisk nivå, ledet og administrert av sine respektive nasjonale regjeringer (Moravcsik 1998). Nasjonale myndigheters representanter møter slik på den europeiske scene med predefinerte preferanser og identiteter, og deres lojalitet er primært rettet mot egen organisasjon. Koordineringen på nasjonalt nivå er dermed viktig, for nasjonalt å kunne enes om en felles oppfatning utad. I hvilken grad kan så PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke forklares med utgangspunkt i det nasjonale koordineringssystemet?

4.2.1 Betydningen av nasjonal koordinering

Det intergovernmentale perspektiv tar utgangspunkt i en statssentrisk tilnærming til EU-integrasjon. Reguleringsorganenes eneste koordinerende kanal til og fra EU-nivå går ifølge perspektivet gjennom regjeringsnivå. Den nasjonale koordinering har derfor en fundamental betydning for de nasjonale reguleringsorganenes funksjon og rolle i prosessen, og integrasjonen i EU fordrer ut fra det intergovernmentale perspektivet en større grad av koordinering på nasjonalt nivå. Koordineringen på nasjonalt nivå er dermed viktig, for nasjonalt å kunne enes om en felles oppfatning utad.

De empiriske funn viser at det underveis i prosessen med utforming og implementering av direktivpakken har funnet sted betydelig koordinering mellom PT og SD på nasjonalt nivå. Institusjonene opptrer med felles nasjonale holdninger i CoCom og i EFTAs faste komité, og samordner sine synspunkter i forkant av møter i disse organene. Det er SD som styrer denne deltakelsen i CoCom. Koordineringen mellom SD og PT foregår i stor grad i den daglige kontakten mellom institusjonene, da det ikke finnes formelle instruksjer på hvordan en slik koordinering skal foregå. På tross av relativt liten grad av overordnet, formell koordinering mellom SD og PT med hensyn til deres felles deltakelse i CoCom og EFTAs faste komité, virker det som man i SD opplever å ha en god oversikt. Departementet uttrykker ikke noe ønske om en sterk styring av måten denne koordineringen foregår på, og aktørene i begge institusjoner er godt fornøyde med ordningen slik den er.

Ved PTs deltakelse i ERG er man ikke på noen måte forpliktet til å koordinere med SD. Tilsynet rapporterer allikevel til departementet ved saker det oppfattes som viktig for departementet å bli informert om. I tillegg har institusjonene samarbeidet tett under implementeringen av direktivpakken i norsk lov gjennom ekomloven. SD delegerte blant annet til PT å utforme et utkast til ny ekomlov, og representanter fra begge institusjoner deltok i en lovgruppe under arbeidet med utforming av ekomloven. Koordineringen med SD er samtidig av stor betydning for PT, da det er gjennom denne tilsynet kan søke å påvirke den felles nasjonale posisjonen på tele-området. Samtidig er SD og PT enige om de grunnleggende prinsippene for tele-reguleringen, slik at man sjelden opplever konflikter på substansielle saker. Det gode forholdet

mellom PT og SD antas å bidra til et slikt samarbeid mellom institusjonene på nasjonalt nivå.

Funnene viser at PT og SD samordnes og koordineres på nasjonalt nivå, og at PT i denne prosessen kan påvirke den nasjonale posisjonen på teleområdet. Koordineringen mellom SD og PT er imidlertid i liten grad bundet opp i formelle prosedyrer, men finner i større grad sted i den daglige kontakten. Det intergovernmentale perspektivs forventning om den nasjonale koordinerings betydning for PTs funksjon og rolle, finner dermed støtte i de empiriske funn.

Forming av aktørers adferd og preferanser skjer ifølge det intergovernmentale perspektivet utelukkende på nasjonalt nivå gjennom den nasjonale koordineringsprosessen. Nasjonale myndigheters representanter møter derfor med predefinerte preferanser og identiteter på den europeiske scene. Institusjonene på EU-nivå betraktes utelukkende å fungere som nøytrale instrumenter for de nasjonale beslutningstakerne, og vurderes derfor ikke til å kunne ha betydning for aktørers identitet eller preferanser. Ifølge det intergovernmentale perspektivet vil nasjonale embetsmenns lojalitet derfor være rettet de nasjonale myndigheter i sin helhet ved deltakelse på europeisk nivå (Moravcsik 1993). På denne måten vil ikke nasjonale embetsmenn utvikle noen følelse av tilhørighet eller lojalitet til organer de deltar i på europeisk nivå, og deres identiteter og preferanser vil ikke påvirkes da disse er fokusert omkring de nasjonale myndigheter. Denne antakelsen må derimot modereres. PT er i sin opptreden på europeisk nivå lojale mot sitt overordnede departement, og da spesielt ved deltakelse i CoCom og EFTAs faste komité sammen med SD. Samtidig understrekes det at lojaliteten i første rekke går til PT, og at dette er institusjonen de identifiserer seg sterkest med - også ved deltakelse på europeisk nivå. På denne måten viser de empiriske funn at lojaliteten til PT er sterkest, samtidig som man også i PT opererer med en "nasjonal" lojalitet ved deltakelse i CoCom og EFTAs faste komité. Det at PT "tenker norsk" i sin representasjon i CoCom og at tilsynets adferd i dette organet preges av PTs posisjon som underordnet SD, aktualiserer det intergovernmentale perspektiv. Dersom PT også i ERG orienterer seg i forhold til en nasjonal identitet, kan dette tolkes som et tegn på at identitetsprosesser utelukkende foregår på nasjonalt plan og at aktører opptrer med predefinerte preferanser. De empiriske funn gir derimot et

tosidig inntrykk, da det i flere intervjuer påpekes at PT også tenker felleseuropeisk. Det fremgår av intervjuene at PT tar andre hensyn enn kun de nasjonale ved samarbeidet i ERG og IRG, blant annet ved at PT her gir uttrykk for standpunkt SD nødvendigvis ikke vil like.

Den tradisjonelle hierarkiske oppfattelsen av den nasjonale forvaltning som det intergovernmentale perspektivet bygger på, kan slik sies å vitne om en rolle- og identitetsoppfattelse knyttet til en nasjonal, territoriell logikk. De empiriske funn utfordrer slik det intergovernmentale perspektivs grunnleggende antakelse om samlede og konsistente enhetsstater. Tilstedeværelsen av multiple roller, identiteter og referanserammer kan derfor ikke forklares ut fra et intergovernmentalt perspektiv.

Ut fra et intergovernmentalt perspektiv fordrer integrasjonen i EU en økt nasjonal koordinering. De empiriske funn viser at det rent formelt ikke er noen endring i rutine for den nasjonale koordineringen av EU/EØS-saker på tele-området, og det er stort sett de samme rutine som følges i dag som når Norge ble medlem i EØS i 1994. Store deler av koordineringen mellom SD og PT synes å finne sted i den daglige kontakten mellom institusjonene, hvilket gjør det vanskelig å skulle si noe konkret om og i hvilken grad den nasjonale koordineringen har økt. De empiriske funn viser at det under implementering av direktivpakken i norsk lov gjennom ekomloven fant sted en betydelig samordning mellom PT og SD på nasjonalt nivå. Samtidig vises det at dette ble gjort på samme måte i forbindelse med utforming av teleloven i 1995 og ved endringen av regelverket i 1998. Den faktiske grad av koordinering mellom PT og SD synes slik ikke å ha økt betraktelig siden Norge ble medlem i EØS i 1994. Dette kan tolkes dithen at man i Norge på telesektoren ikke har opplevd noen økt nasjonal koordinering som følge av integrasjonen i EU. Det intergovernmentale perspektivs forventning om en økt nasjonal koordinering som følge av integrasjonen i EU, finner dermed ikke støtte i de empiriske funn.

Det er dermed vist at den nasjonale koordinering *har* en fundamental betydning for PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke, men at denne ikke oppleves som å ha økt som en følge av integrasjonen i EU. Det intergovernmentale perspektivets forventning om den nasjonale koordinerings betydning for PTs funksjon og rolle, finner dermed støtte i de empiriske funn. På den

annen side er det vist at tilsynets funksjon og rolle under utforming og implementering av direktivpakken er ”to-hattet”, ved at tilsynet - i tillegg til å koordinere med overordnet departement på nasjonalt nivå - også forholder seg direkte til Kommisjonen. Dette funn utfordrer den intergovernmentale forståelse, da mønstre av konflikt og samarbeid på europeisk nivå ifølge perspektivet følger de territorielle skillelinjene. Samarbeidet på EU-nivå kan derfor ut fra et intergovernmentalt ståsted avgrenses til å omhandle mellomstatlige forhandlinger mellom nasjonale regjeringer. De nasjonale reguleringsmyndighetene har, ifølge perspektivet, ingen koordinerte og stabile kontakter til Kommisjon da det er departementene som primært fungerer som oppgavefordeler og referansepunkt for disse enhetene. På denne måten går, ifølge intergovernmentalismen, reguleringsmyndighetenes eneste koordinerende kanal til og fra EU gjennom regjeringsnivå, og det er de nasjonale myndigheter som kanalisierer Rådets bestemmelser til de aktuelle underliggende nasjonale administrative nivåer. De nasjonale reguleringsorganenes funksjon vil dermed ikke endres da samarbeidet på EU-nivå følger de territorielle skillelinjene. Den intergovernmentale forståelse utfordres derfor ved at de empiriske funn viser at PT har direkte og koordinerende kontakter i Kommisjonen, og at mønstrene av konflikt og samarbeid beveger seg både langs de territorielle skillelinjene og på tvers av disse.

Det intergovernmentale perspektiv forklarer slik kun den ene av de to ”hattene” som, ut fra de empiriske funn, vurderes å være PTs funksjon under utforming og implementering av EUs direktivpakke. Det nasjonale koordineringssystem har en fundamental betydning for PT, men dette er ikke det eneste aspektet ved tilsynets funksjon og rolle ved utforming og implementering av EUs politikk. PTs funksjon som ”to-hattet” kan dermed vanskelig forklares ut fra det intergovernmentale perspektiv. Eksistensen av ”to-hattede” reguleringsmyndigheter konfronterer perspektivets forventninger om at det er de nasjonale departementer som er ansvarlige for utforming og implementering av EUs politikk på nasjonalt nivå. Det intergovernmentale perspektivet åpner slik sett ikke opp for at PT har stabile og koordinerte kontakter på EU-nivå, og dermed heller ikke for at PTs funksjon endres i retning av et nettverksadministrativt system. De empiriske funn viser derimot at PT *har* stabile og koordinerte kontakter til Kommisjonen. Dette kan tolkes dithen at det

intergovernmentale perspektivet kun bidrar til å forklare det ene aspektet ved PTs funksjon og rolle; den nasjonale ”hatten”.

4.3 Forventninger og funn ut fra det organisatoriske perspektiv

Et organisatorisk perspektiv fordrer eksplisitt oppmerksomhet mot institusjoners organisatoriske karakteristikk (Egeberg 2003a:4-5). Relasjoner og adferd er, ifølge perspektivet, preget av hvordan institusjoner er organisert (Egeberg 2004b:199). Internasjonale og overnasjonale institusjoner *kan* dermed være organisert slik at de oppfordrer til samarbeid og konflikt på tvers av de nasjonale, territorielle grenser. For å kunne spesifisere og tydeliggjøre under hvilke forhold en eventuell transformasjon av aktører og policy-prosesser kan forekomme, er det derfor ifølge perspektivet nødvendig å foreta en ”unpacking” av de involverte institusjoner. Fortolkningen av PTs funksjon og rolle vil derfor ut fra dette perspektivet ta utgangspunkt i den organisatoriske struktur i de involverte myndigheter og institusjoner. På bakgrunn av det organisatoriske perspektivet vil dermed EUs institusjonelle struktur og trekk ved den nasjonale forvaltningens struktur forventes å ha fundamental betydning for PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke.

4.3.1 Betydningen av den nasjonale forvaltningens institusjonelle struktur

Ifølge det organisatoriske perspektivet har trekk ved den nasjonale forvaltningens struktur en viktig betydning for PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk. PT er organisert som en desentralisert forvaltningsenhet under SD, og er sikret uavhengighet ved at SDs instruksjonsmyndighet er avgrenset ved enkeltvedtak. Samtidig handler PT som en integrert del av departementet i den daglige ministerbetjening, og kan slik sies å være kjennetegnet av en tosidig tilknytning til SD. En desentralisering av forvaltningen medfører svekket fokus på politiske vurderinger. Dette bekreftes i studiens empiriske funn ved at de politisk-administrative spørsmål og vurderinger tas av SD, mens PTs arbeid er av mer teknisk, funksjonell og praktisk art. Det vises forståelse fra begge institusjoner at man har forskjellig ståsted å vurdere saker utifra, samtidig som det påpekes at dette også er

en styrke for dem begge. Konsekvensene den vertikale spesialiseringen gir tas nærmest for gitt av de intervjuede i SD og PT, og oppfattes som en fordel for begge institusjoner ved at man kan trekke veksler på hverandres kompetanse og kunnskap. Dette kan ses som en bevisst måte å strukturere forvaltningen på, da formålet med etablering av delvis uavhengige myndigheter bunner i ønsket om mer faglig og teknisk regulering uten politiske hensyn. Tekniske og faglige problemstillinger fremmes derfor i desentraliserte myndigheter. Ifølge det organisatoriske perspektiv fokuseres også derfor oppmerksomheten i PT langs sektorielle og funksjonelle skillelinjer.

PTs posisjon, delvis dekoblet fra SD, tillater PT å handle relativt selvstendig. Samtidig er det en stor grad av gjensidig tillit mellom SD og PT til at man handler passende. Med dette menes at SD har tillit til at man i PT handler innenfor rammene av nasjonal lovgivning og oppgaver delegert til PT av SD. Det er også derfor en sterk norm i PT om at man skal være lojale overfor SD i sine handlinger. Den vertikale spesialiseringen mellom SD og PT, samt PTs geografiske plassering i en annen bygning enn SD, understreker at man har å gjøre med to organisasjoner. PT er en slik sett en organisasjon i seg selv med egne verdier, normer og identitet. Ifølge et organisatorisk perspektiv vil organisasjoner over tid utvikle egne verdier og normer, og strebe etter å institusjonalisere disse slik at ekstern kontroll ikke er nødvendig (Selznick 1997). Konsekvensene av å etablere desentraliserte myndigheter er derfor ikke utelukkende en oppdeling av arbeidsoppgaver, men også en prosess som fordrer utvikling av egne verdier, normer og identitet i den desentraliserte enheten. Grunnet sin organisatoriske struktur adskiller PT seg derfor fra tradisjonelle ministerielle enheter. I stedet for kun å opptre som en underordnet enhet og utelukkende koordinere med det overordnede departementet, har PT også ved enkeltvedtak kompetanse til å handle uavhengig av SD. SD fungerer ikke som overordnet på dette området, og er avskåret fra å instruere, koordinere og samordne slike aktiviteter med PT. Forholdene er dermed, ifølge det organisatoriske perspektiv, lagt til rette for at PT kan betjene Kommisjonen/ESA parallelt med at tilsynet inngår i det hierarkiske departementale over- og underordens forhold på andre områder.

Det organisatoriske perspektiv erkjenner slik det tradisjonelle hierarki sin tilstedeværelse og betydning i den nasjonale forvaltning. Samtidig vektlegges det i et

organisatorisk perspektiv at den organisatoriske strukturen og relasjonene mellom departement og reguleringsorgan på nasjonalt nivå har en innflytelse på relasjonene på EU-nivå. På denne måten tilbyr det organisatoriske perspektiv et mer differensiert bilde av forvaltningsstrukturen enn det intergovernmentale perspektiv gjør. Ved å rette oppmerksomheten mot institusjonenes organisatoriske struktur og gjennomføre en ”unpacking” av denne, blir det dermed mulig å forklare hvordan PT kan ha en ”to-hattet” funksjon. Den vertikale spesialiseringen mellom SD og PT utgjør en forutsetning for utviklingen av en slik funksjon, ved at den tillater PT å handle relativt selvstendig på enkelte avgrensede områder. Det organisatoriske perspektiv synes dermed å kunne bidra til å forklare begge aspekter ved PTs funksjon og rolle; både den ”nasjonale hatten” og den ”europiske hatten”. Perspektivet vurderes dermed til å kunne utgjøre en forklaringsramme for en slik utvikling.

4.3.2 Betydningen av EUs institusjonelle struktur

Det organisatoriske perspektiv fokuserer på de organisatoriske og strukturelle karakteristikker i EU-systemet. Disse gjør EU-systemet til et unikt system i forhold til andre former for internasjonalt samarbeid. Mens tradisjonelle internasjonale organisasjoner som FN, OECD og WTO er organisert ut fra en intergovernmental og territoriell logikk, karakteriseres EU-systemet av en unik arbeids- og kompetansedeling mellom unionens forskjellige institusjoner. Dette fordrer en kompleks organisasjonsstruktur og bruk av forskjellige spesialiseringsprinsipper. Diversiteten i den organisatoriske og kompetansemessige strukturen legger opp til institusjonelle skillelinjer internt i EU-systemet, og til eksistensen av flere kanaler mellom EØS/EU-landene og EU-systemet. I et organisatorisk perspektiv er det nettopp denne institusjonelle arbeidsdelingen mellom Rådet og Kommisjonen som gir Kommisjonen mulighet til å opptre som ”prinsipal” overfor de nasjonale reguleringsorganer. Beslutningskompetansen i EU er plassert i det territorielt organiserte Rådet. Kommisjonen er ikke i besittelse av noen formell lovgivende kompetanse.

Et organisatorisk perspektiv har, som det intergovernmentale perspektiv, en oppfattelse av Rådet som en territorielt organisert institusjon. Medlemslandenes reguleringsorganer er her avhengig av ministerienes ”goodwill” for å få adgang til komiteene og arbeidsgruppene. Kommisjonen er derimot organisert etter sektorielle og funksjonelle spesialiseringsprinsipper. Som generator for integrasjon og fellesskapsorienterte mål, og med kompetanse innenfor initiering av politikk er Kommisjonen dermed et opplagt forum for faglig ekspertise og funksjonell problemløsning. Rådet oppfattes dermed ikke ut fra et organisatorisk perspektiv som den eneste institusjon på EU-nivå som forbinder EU og det nasjonalstatlige nivå. Kommisjonens initiativrett i EU samt denne institusjonens kompetanse i implementeringsprosessene i EU, åpner ifølge perspektivet opp for at Kommisjonen kan knytte tettere bånd til det nasjonale forvaltningsnivå. Gjennom revisjonen av teledirektivene er Kommisjonens kompetanse i denne sektoren ytterligere styrket, ved at Kommisjonen ut over å kontrollere implementeringsprosessen nå også kan kommentere og eventuelt kreve endringer i reguleringsorganenes enkeltvedtak gjennom konsultasjonsprosedyren.

I et organisatorisk perspektiv er det de endrede interaksjonsmønstrene og relasjoner mellom PT og Kommisjonen som introduserer nye skillelinjer for konflikt og samarbeid. Nasjonale ministerier i medlemslandene er primært involvert i den territorielt baserte Rådsstruktur, mens reguleringsorganene i hovedsak er involvert i den funksjonelt organiserte Kommisjonen. Siden Kommisjonen er organisert ut fra funksjonelle og sektorielle spesialiseringsprinsipper, skapes det en naturlig kobling til de nasjonale reguleringsorganene. Dette fordi reguleringsorganene på nasjonalt nivå også er organisert etter sektor og funksjon. Mønstre av konflikt og samarbeid mellom de nasjonale reguleringsorganene og Kommisjonen baseres dermed på en funksjonell og sektoriell logikk som krysser de tradisjonelle territorielle skillelinjene. Den direkte interaksjonen mellom PT og Kommisjonen er fundert i et fellesskap der begge institusjoner har fokusert oppmerksomhet på tvers av territorielle linjer. Dette danner et naturlig utgangspunkt for samarbeid mellom Kommisjonen og de nasjonale reguleringsorganene. Opprettelsen av og samarbeidet mellom de forskjellige nasjoners reguleringsorganer i ERG tjener som eksempel på, og bekrefter, at mønstrene av konflikt og samarbeid i Kommisjonen går på tvers av de territorielle grensene. De

empiriske funn støtter dermed det organisatoriske perspektivets forventning om at EUs institusjoner oppfordrer til og fungerer utifra forskjellige mønstre av konflikt og samarbeid.

På tross av at det også før etableringen av ERG fant sted et samarbeid mellom de nasjonale regulatørene i organet IRG, viser studien at opprettelsen av ERG har skapt et mer forpliktende og formalisert samarbeid mellom de nasjonale reguleringsorganene på tvers av de nasjonale grensene. Nettverk kan variere i struktur- og institusjonaliseringsgrad, og det kan ha en mer eller mindre formell karakter. ERG sørger for stabile og koordinerte relasjoner mellom reguleringsorganene og Kommisjonen. Kommisjonen fungerer som midtpunktet i nettverket ved å være ansvarlig for koordinerings- og sekretariatsfunksjonene for ERG. På denne måten har Kommisjonen muligheten til å legge de nødvendige føringer ved tilfeller av uenighet og motstridende oppfatninger blant de nasjonale reguleringsorganene. ERG kan karakteriseres som et formelt nettverk da regler og prosedyrer for arbeidsprosessene er gjengitt i Kommisjonens retningslinjer. Gjennom opprettelsen av et slikt organ legger Kommisjonen samtidig grunnlaget for at det lettere oppstår uformelle kontakter mellom deltakerne i nettverket. De empiriske funn viser at det i ERG er utviklet en norm om konsensusbeslutninger, og organet er preget av stor grad av uformell praksis og uformelle relasjoner. Deltakelse i ERG er avgrenset til kun å inkludere de nasjonale reguleringsorganene, i kraft av å være uavhengige overordnet departement. Nettverkene drives derfor av Kommisjonen og EU/EØS-landenes reguleringsorganer, uten innblanding fra de nasjonale ministeriene. Det nye regulatoriske rammeverket har også på denne måten påvirket relasjonene mellom regulatørene og Kommisjonen.

I et organisasjonsteoretisk perspektiv har organisasjoners struktur innflytelse på aktørenes handlingsadferd. Forskjellige organisatoriske strukturer vil, ifølge perspektivet, mobilisere bestemte typer adferd, identiteter og roller. I konteksten av europeisk integrasjon betyr dette at den organisatoriske strukturen i EU vil påvirke adferden til aktører som samhandler innen rammen av EUs institusjoner. Det forventes dermed ut fra perspektivet at komiteer og andre organisatoriske ordninger i Kommisjonen kan påvirke perspektiver, preferanser og identiteter til de som deltar, for eksempel ved å utvide aktørenes referanserammer og identifiseringsrammer.

Preferanser og identiteter forventes dog kun delvis å endres som en følge av deltakelse på slike arenaer, da påvirkningen antas å være mindre i aktørenes sekundære enn i deres primære organisatoriske tilknytninger (Egeberg 2004b:203).

ERG kan, i følge det organisatoriske perspektiv, til en viss grad sies å være institusjonalisert. Institusjonalisering tar ifølge Selznick (1997) tid, og for å bli en institusjon må organisasjonen ”infiseres med verdier og normer som ligger bakenfor de tekniske krav og oppgaver den står ovenfor” (Ibid.:26). ERG ble formelt opprettet gjennom Direktiv 2002/21/EC i 2002. PT hadde også før opprettelsen av ERG et relativt bredt nettverk av uformelle kontakter på EU-nivå, opparbeidet gjennom en aktiv deltakelse i Kommisjonens arbeidsgrupper og i IRG. Det er vist at det i ERG er utviklet uformelle normer og praksis. I institusjonaliseringsprosessen sosialiseres aktørene inn i organisasjonen og internaliserer dens normer og verdier, slik at organisasjonens kollektive fortolkning av verdier og interesser påvirker individenes oppfatning av egeninteresse og fellesinteresse (Selznick 1997:26-27). Graden av faktisk sosialisering kan variere betydelig mellom grupper i EU, blant annet fordi noen er mer aktive enn andre (Egeberg 2004b:208-209). I arbeidet med direktivpakken, og spesielt under implementeringen av denne, har ERG vært meget aktiv og samarbeidet har vært høyt prioritert i PT. Det er vanskelig å spore en egen ”ERG-identitet”, men de empiriske funn viser at PTs identifiserings- og referanseramme er utvidet gjennom deltakelse i ERG. PTs medarbeidere påvirkes av de andre deltakerne i gruppen, blant annet gjennom læring og erfaringsutveksling. Det dannes slik en kontekst av ”forståtte” meninger mellom de nasjonale reguleringsorganene i ERG, som øker gjennomføringen og koordineringen dem imellom. Samtidig bekreftes det at man i PT har utviklet en viss eierskapsfølelse til felles dokumenter som er produsert i ERG, som for eksempel ”Common Positions” og retningslinjene om bruken av virkemidler etter det nye regelverket. Det viser seg dermed at ERGs fortolkning av verdier og interesser *har* en viss påvirkning på aktørene i organet, noe som illustrerer en viss grad av institusjonalisering i ERG. Dette vil samtidig styrke det organisatoriske perspektivs antakelse om utviklingen av en flernivåsfellesskapsadministrasjon i EU.

Ut fra det organisatoriske perspektiv forventes det at forskjellige roller og identiteter vekkes i de forskjellige organisatoriske settinger aktørene deltar i. Med

dette menes at den formåls- og funksjonsbaserte Kommissjonsstrukturen tenderer til å fremme ”funksjonelle” orienteringer, mens Rådets territorielt baserte struktur tenderer til å minne aktører om deres nasjonale tilhørighet og slik fremme deres rolle som representanter for de nasjonale myndigheter (Egeberg 1999:457-458). De samme trekk som fremmes i Rådets struktur vurderes også å være fremtredende i komitologikomiteer, da disse er regjeringsdrevne og dermed i utgangspunktet territorielt baserte.

De empiriske funn viser at PT opptrer med multiple roller, identiteter og interesser, ettersom hvilken organisatorisk kontekst de handler innenfor. PT opptrer forskjellig i CoCom og i ERG, samt i arbeidsgrupper opprettet under disse organene. Mens PTs rolle i CoCom er å opptre som en del av den nasjonale representasjonen, er PTs rolle i ERG å medvirke til administrering og utvikling av fellesskapets politikk. Dette kan ut fra et organisatorisk perspektiv forklares på bakgrunn av de forskjellige organisatoriske strukturer og prinsipper organene bygger på, samt den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur. Kommissjonen er strukturert etter sektor og funksjon, og tenderer til å vekke ”funksjonelle” orienteringer hos aktørene. Ved deltakelse i ERG fokuseres derfor aktørenes oppmerksomhet omkring en funksjonell logikk, og mønstre av konflikt og samarbeid går på tvers av de territorielle skillelinjer. PT deltar i ERG i kraft av sin kompetanse på telekommunikasjonsområdet og på grunnlag av sin uavhengighet fra SD, og er slik sett ikke bundet av nasjonal koordinering i ERG. CoCom, som er en komitologikomite, er organisert mellom Kommissjonen og Rådet. Komitologikomiteer kan sies å representere en kontinuasjon av den formelle beslutningsprosessen som finner sted i Rådet, i form av at man her utarbeider detaljer med hensyn til hvordan Rådets politikk skal praktiseres (Egeberg 1999:463). Rådet er strukturert etter en territoriell logikk, og fokuserer aktørenes oppmerksomhet langs territorielle skillelinjer. I komitologikomiteene reflekteres dette ved at aktørene i komiteene deltar i egenskap av sine formelle posisjoner som representanter for de nasjonale myndigheter. Samtidig ledes møtene i komitologikomiteene av Kommissjonen, og finner sted i Kommissjonens lokaler. Komitologikomiteer har slik en innebygd tvetydighet med hensyn til aktørenes tilhørighet, roller og identitet. CoCom er samtidig det nærmeste norske myndigheter kommer rådsstrukturen, da man som EØS-medlem ikke har adgang til denne. I sin

relasjon til CoCom er PT underlagt SD, som er den primære nasjonale aktør i dette forum. De empiriske funn viser også at PT og SD ved sin deltakelse i dette organet representerer felles ”norske” holdninger og interesser og tenker ”norsk”. Eksistensen av multiple roller, identiteter og interesser i PT er slik mulig, da det varieres mellom disse etter hvilken organisatorisk struktur på EU-nivå aktørene fra tilsynet opptrer i. Det organisatoriske perspektivs forventninger om at de forskjellige organisatoriske strukturer og prinsipper i EUs institusjoner danner forskjellige referanserammer for tilsynet og vekker forskjellige roller, preferanser og identiteter, støttes dermed av studiens empiriske funn.

Som forventet ut fra det organisatoriske perspektivet synes ikke en utvikling av nye roller og identiteter i PT å erstatte de eksisterende, men som å komplementere disse. En forklaring på dette kan finnes i det organisatoriske perspektivets vektlegging av forskjellen mellom aktørers primære og sekundære strukturer (Egeberg 2004b:203). En primærstruktur vil, ifølge perspektivet, alltid påvirke aktørenes adferd i sterkere grad enn en sekundærstruktur. Det er derfor naturlig at PTs medarbeidere identifiserer seg sterkest med PT, da dette er deres primære organisatoriske struktur. Det faktum at primær- og sekundærorganisasjonene PT og ERG/Kommisjonen bygger på de samme, kompatible spesialiseringsprinsippene, antas også å føre til at forestillinger og ideer i stor grad opprettholdes og videreføres når aktørene går fra den ene rollen til den andre. Tilknytningen til PT påvirker tilsynets medarbeidere som deltar på EU-nivå, men denne suppleres av en ”overnasjonal” identitet utviklet gjennom deltakelse i de sekundære strukturene på europeisk nivå. Den nasjonale og overnasjonale identitet vurderes å være fundert i forskjellige referanserammer, og en nasjonal orientering kan dermed eksistere side om side med en ”europeisk” orientering, hvilket også det empiriske studiet illustrerer. Forekomsten av nasjonal og overnasjonal identitet ses ut fra en organisatorisk forståelse som ikke-konkurrerende orienteringer som kan komplementere hverandre.

Ut fra det organisatoriske perspektiv antas det at aktører utvikler lojaliteter til sine respektive institusjoner, og at inter-institusjonelle konflikter derfor vil supplere de intergovernmentale (Egeberg 2003a:4). De intervjuede i PT påpeker at det i første instans er PT deres lojalitet er rettet mot, samtidig som den også går ”oppover” til SD.

De empiriske funn viser samtidig at PTs tilknytning til Kommisjonen gjennom ERG og deltakelse i arbeidsgrupper har påvirket tilsynets oppfatninger av løsninger og problemer. Under implementeringen av direktivpakken førte dette til konflikt mellom SD og PT på nasjonalt nivå. PT ble kritisert for å være for EU-tro i sin tolkning av regelverket under arbeidet med utkast til ny ekomlov, mens SD ønsket at tilsynet skulle være mer formålstolkende. Dette kan tjene som eksempel på en inter-institusjonell konflikt på nasjonalt nivå, som en følge av PTs tilknytning til Kommisjonen og påvirkningen derfra.

Som tidligere nevnt påvirkes PTs medarbeidere gjennom sitt arbeid i ERG, både ved at det utvikles en bred kontekst av ”forståtte” meninger blant de nasjonale reguleringsorganene, samtidig som de antas å utvikle en eierskapsfølelse til organets ”produkter”. Dette vises i empirien ved at virkemiddeldokumentet laget i ERG betegnes som ”vårt”, og som ”PTs”. I tillegg viser de empiriske funn at samarbeidet mellom de nasjonale reguleringsorganene og Kommisjonen i ERG er preget av en stor grad av uformell kontakt, og at man ofte henvender seg direkte til Kommisjonen eller de andre nasjonenes reguleringsorganer for å finne løsninger på problemer man støter på – spesielt i arbeidet med implementeringen av direktivpakken på nasjonalt nivå. Dette kan tolkes dithen at man i PT utvikler et nært forhold til sine kolleger i ERG, og at en viss grad av lojalitet til dette organet også er å spore. Antakelsen ut fra det organisatoriske perspektiv om at beslutningstakere utvikler lojaliteter til sine respektive institusjoner og at inter-institusjonelle konflikter oppstår, kan dermed sies å finne støtte i de empiriske funn.

At aktørene besitter flere roller og identiteter kan derfor forklares ut fra et organisatorisk perspektiv. Rådet oppfattes ikke som den eneste institusjonen i EU som forbinder EU og det nasjonalstatlige nivå ut fra det organisatoriske perspektiv. Den unike arbeidsdelingen mellom institusjonene på EU-nivå samt det faktum at Kommisjonen og de nasjonale reguleringsorganene er organisert etter de samme horisontale spesialiseringsprinsippene, sektor og funksjon, gjør ifølge det organisatoriske perspektivet at Kommisjonen lettere kan knytte til seg compatible deler av den nasjonale sektor-administrasjonen (Egeberg 2004c:8; Egeberg m.fl. 2003; Trondal & Veggeland 2003). De compatible spesialiseringsprinsippene gjør at

organene har det samme formål med virksomheten sin, og fremmer en sektortankegang- og orientering i institusjonene. Dette synes også å være tilfellet på området for telekommunikasjon. Både under utforming og implementering av direktivpakken har PT hatt tett kontakt med Kommisjonen, og de empiriske funn viser at PT er kommet nærmere EU enn SD har gjennom denne utviklingen.

Trekk ved både den nasjonale forvaltningens struktur og EUs institusjonelle struktur ser ut til å åpne opp for at Kommisjonen kan agere som ”prinsipal” overfor de nasjonale reguleringsorganene på området for telekommunikasjon. Dette har funnet sted gjennom utviklingen av et nettverksadministrativt system ved opprettelsen av ERG, og gjennom vedtaksprosedyrene i det nye regulatoriske rammeverket. Gjennom denne utviklingen er det etablert direkte, koordinerende relasjoner mellom PT og Kommisjonen. En forutsetning for denne utviklingen er, sett fra et organisatorisk ståsted, PTs posisjon som delvis uavhengig reguleringsorgan. Dette gir PT muligheten til å samarbeide med Kommisjonen uavhengig av SD, og samtidig ta del i den nasjonale koordineringen som en integrert del av det overordnede departement. De empiriske funn støtter dermed forventningene fremsatt med utgangspunkt i det organisatoriske perspektiv. Perspektivet synes derfor å gi en plausibel fortolkningsramme for eksistensen av et ”to-hattet” forvaltningssystem, ved at det gir en forklaring av begge aspekter ved utviklingen av PTs ”to-hattede” funksjon og rolle - både den nasjonale og den europeiske ”hatten”.

4.4 Implikasjoner av PTs endrede relasjoner - nasjonal integrasjon eller nasjonal desintegrasjon?

Det kan dermed konstateres at relasjonene mellom aktører på det nasjonale og det europeiske nivå er endret, og som en følge av det er også PTs funksjon og rolle endret. Hvilken betydning har så de endrede relasjonene mellom PT og Kommisjonen?

Et intergovernmentalt perspektiv kan ikke forklare de endrede relasjonene mellom PT og Kommisjonen. Det kan allikevel ut fra perspektivet argumenteres for at interaksjon i et nettverksadministrativt system mellom Kommisjonen og de nasjonale reguleringsorganene ikke har noen betydning når det kommer til det å fatte

beslutninger. Den besluttende kompetanse i EU er lagt til Rådet og Europaparlamentet. Som EØS-medlem er Norge avskåret fra deltakelse i Rådet, og kan ikke delta i de besluttende prosessene i Kommisjonens komiteer og i komitologikomiteene. I CoCom har PT og SD derfor kun observatørstatus, og kan ikke være med på voteringene i komiteen. I tillegg opplever de norske deltakerne i CoCom en stadig strengere praktisering av observatørstatusen der de må forlate møtene under diskusjonene som leder frem til beslutninger. ERG har ingen besluttende kompetanse, og er et organ av rådgivende karakter. De norske aktørene på EU-nivå har slik ingen formell adgang til beslutningsprosessen i EU. De nasjonale reguleringsorganene får gjennom det nye regelverket en økt grad av skjønn ved enkeltvedtak, men kompetansen til å utarbeide og vedta lovgivning på nasjonalt nivå ligger fortsatt hos overordnet departement (SD). På tross av disse formelle ordningene antydes det i studien at PT gjennom sin deltakelse på EU-nivå har hatt mulighet til å øve innflytelse på beslutningsprosessen i forbindelse med direktivpakken, da spesielt med hensyn til utformingen av direktivpakken. Kommisjonen har i stor grad benyttet seg av faglige input fra IRG/ERG på formelt og uformelt plan under utformingen av direktivpakken. PT har i tillegg deltatt aktivt i arbeidsgrupper under Kommisjonen i arbeidet med direktivpakken. Det bekreftes gjennom intervjuer i PT at tilsynet er oppfattet som en konstruktiv samtalepart i slike fora, grunnet sin tradisjonelt sterke status på teleområdet. Det antydes samtidig at PT har en høyere status i ERG enn hva som er tilfellet for den norske representasjonen i CoCom. Interaksjon i nettverk mellom Kommisjonen og de nasjonale reguleringsorganene kan dermed antas å ha betydning når det kommer til det å påvirke beslutningsprosesser i EU, og da kanskje spesielt for Norge som ikke har tilgang til den formelle beslutningsprosessen. Det intergovernmentale perspektivs forventning om nettverksadministrative systemers betydning i beslutningsprosessen i EU må dermed modereres.

Integrasjonen i EU antas ut fra det intergovernmentale perspektiv å kunne fungere i overensstemmelse med - i tillegg til å kunne forsterke - den nasjonale integrasjonen. Dette fordi en sterkere integrasjon i EU i følge perspektivet vil kreve en sterkere nasjonal koordinering. Integrasjonen i EU kan dermed, ifølge perspektivet, fungere side om side med den nasjonale integrasjon. Samarbeidet på EU-nivå antas dermed

ikke ut fra det intergovernmentale perspektivet å medføre noen transformasjon av europeiske politiske systemer, da samarbeidet foregår på europeisk nivå med autonome nasjonalstater som aktører. Studien viser derimot at man ikke har noen følelse av økt integrasjon mellom PT og SD som en følge av integrasjonen i EU. De formelle rutinene for nasjonal koordinering er de samme i dag som da Norge ble EØS-medlem i 1994. SD har ikke til hensikt å styre eller kontrollere tilsynet, men institusjonene har et tett samarbeid. Relasjonen mellom PT og SD er fundert i et forhold basert på gjensidig tillit, og begge institusjoner opplever fordeler ved å samarbeide og har god nytte av hverandres kompetanse. Nettopp det at PT er sikret uavhengighet fra SD synes å bidra til det gode forholdet mellom institusjonene, ved at SDs mulighet til å styre PT er klarere definert. Det er i denne forbindelse viktig å understreke at PTs endrede relasjon til Kommisjonen ikke oppfattes som noe problem i SD. Det ses på som en naturlig utvikling av at Norge er medlem i EØS og dermed har takket ja til harmonisering, og betraktes av både PT og SD som en kompetansehevende faktor. De empiriske funn tyder dermed ikke på en økt integrasjon mellom PT og SD på nasjonalt nivå som en følge av samarbeidet på EU-nivå.

Tidligere studier viser at Kommisjonens organisering etter sektor og funksjon synes å bygge opp under en administrativ segmentering på nasjonalt nivå, og dermed fremme dannelsen av relasjoner på tvers av territorielle grenser (Egeberg 2003a; Egeberg og Trondal 1997). Eksistensen av et nettverksadministrativt system kan ut fra det organisatoriske perspektiv fortolkes som tegn på dannelsen av en fellesskaps-administrasjon i EU på flere nivåer, hvor Kommisjonen knytter til seg deler av den nasjonale forvaltning i utforming og implementering av sin politikk. Integrasjonen i EU vil derfor, i motsetning til hva det intergovernmentale perspektiv antar, kunne betraktes som å skape betingelser for en desintegrering av det nasjonale system. Tidligere studier viser at deltakere i Rådets arbeidsgrupper og komiteer oftere konsulterer de relevante institusjoner på nasjonalt nivå med hensyn til hvilken holdning man skal uttrykke, enn hva som er tilfellet ved deltakelse i Kommisjonens ekspertkomiteer. Det er også mer vanlig at man ved deltakelse i Rådets grupper og komiteer handler på bakgrunn av tydelige, nasjonale instruksjoner (Egeberg 2003a:12). Ut fra det organisatoriske perspektiv kan derfor Rådets struktur sies å veie opp for

Kommisjonens desintegrerende struktur, og slik skape integrerende krefter i medlemslandene. Dette er derimot ikke tilfellet for EØS-landene, som ikke deltar i Rådet. De nasjonale, administrative systemene i EØS-landene kan derfor antas å oppleve en større grad av desintegrasjon og fragmentering i deres relasjon til EUs institusjoner enn hva som er tilfelle for EU-landene, på grunn av sin eksklusjon fra Rådet. Man kan derfor forvente at EØS-landene vil være mindre koordinerte og integrerte på nasjonalt nivå som en følge av integrasjonen i EU (Egeberg 2003a:8; Egeberg og Trondal 1997).

Man kan hevde at CoCom til en viss grad representerer for Norge det Rådskomiteene representerer for EUs medlemsland. Dette fordi CoCom er en regjeringsdrevne komitologikomite basert på en territoriell logikk. CoCom's sekretariatsfunksjon er derimot lagt til Kommisjonen som er basert på en funksjonell logikk. De empiriske funn viser at SD og PT opptrer med felles holdninger i CoCom, og at SD administrerer deltakelsen i komiteen. Man opplever til tross for dette ingen økt integrasjon mellom PT og SD. De empiriske funn viser at PT kommer nærmere EU enn det SD gjør gjennom arbeidet i ERG, og at et slikt samarbeid er med på å styrke PTs uavhengighet. Det pekes gjennom intervjuer på at Kommisjonen understreker den rollefordeling de ønsker ved å gjøre ERG til et organ kun for de nasjonale reguleringsorganene. Norge kan slik sies å kun ta del i den desintegrerende delen av EU-systemet, og ikke den nasjonalt integrerende rådsstrukturen.

De endrede interaksjonsmønstrene mellom PT og Kommisjonen vurderes ut fra et organisatorisk perspektiv til å gi PT muligheten til å gå veien utenom sitt nasjonalt overordnede departement, og til å ta direkte kontakt med Kommisjonen på EU- nivå. I PT er man klar over muligheten man har til å gå utenom SD. Det bekreftes at man ved enkelte uenigheter mellom SD og PT på nasjonalt nivå bevisst har benyttet seg av denne kanalen, med den hensikt å påvirke EUs direktiver i den retning PT ønsker. På den andre siden understrekes det at denne kanalen sjelden blir brukt, og at dette har sammenheng med den gode relasjonen mellom PT og SD. Det oppfattes ikke som noe problem fra SDs side at det er etablert en tettere relasjon mellom PT og Kommisjonen, og tilsynet har departementets fulle tillit. SDs oppfatning er at dette er Kommisjonens måte å arbeide på, og at det er vanlig praksis i flere sektorer at Kommisjonen forholder

seg direkte til etater og virksomheter. Samtidig forventes det fra SD at PT i sin opptreden på europeisk nivå holder seg innenfor rammen av den nasjonale lovgivning. Den generelle oppfatningen i PT er at man danner seg en forståelse av hvilke saker som må forelegges departementet, og hvilke saker som åpenbart ikke må det. Der man ikke er i tvil tar man direkte kontakt med Kommisjonen. Studien viser samtidig at relasjonen mellom PT og SD ikke har gjennomgått fundamentale forandringer som en konsekvens av integrasjonen i EU, og at det tradisjonelle hierarkiske systemet fortsatt har stor betydning for PTs funksjon.

Det fremheves av de intervjuede i PT og SD at det gode samarbeidet mellom institusjonene på nasjonalt nivå skyldes en stor grad av vilje til samspill. Samtidig er institusjonene enige i de grunnleggende prinsippene for regulering av sektoren, og departementets ønsker er i stor grad sammenfallende med EUs retningslinjer. Man har slik også unngått de store konfliktene. Det påpekes at dette ikke er tilfellet for alle nasjoner i EØS/EU-samarbeidet, og at enkelte derfor opplever en større grad av uoverensstemmelse og desintegrasjon mellom reguleringsorgan og departement som igjen spiller inn på nasjonenes aktiviteter i EU. For Norge, som har et forhold preget av åpenhet og konsensus, oppleves det ikke som et behov å trekke klare linjer mellom fora der PT og/eller SD deltar. Det synes heller ikke å være behov for å formalisere normene for koordinering mellom SD og PT på nasjonalt nivå. De empiriske funn viser at det er forskjell mellom nasjoner i EU i forholdet mellom departement og tilsyn på telesektoren, og at det i enkelte nasjoner er et mer konfliktfylt forhold enn det man har i Norge. I et konfliktfylt forhold mellom reguleringsorgan og departement, vil man derfor i større grad kunne forvente at reguleringsorganene går veien utenom eget departement.

I en liknende studie av den danske IT og Telestyrelsen identifiseres tegn på et nettverksadministrativt system bestående av de nasjonale regulatørene og Kommisjonen (Nørgård 2005). Utviklingen i den danske IT og Telestyrelsen er, som i det norske PT, preget av endrede interaksjonsmønstre, multiple roller, identiteter og interesser, og en ”to-hattet” funksjon i tilsynets arbeidsoppgaver. Nørgårds (ibid.) funn er dermed i stor grad sammenfallende med hovedfunnene i denne studien, og styrker troverdigheten av disse. Det norske PT kan dermed sies å ta del i den samme utvikling

som det danske reguleringsorganet på området for telekommunikasjon, til tross for Norges EØS-medlemskap. Samtidig synes det som at man i det danske caset opplever en følelse av en styrket integrasjon mellom tilsyn og departement som en følge av integrasjonen i EU (Nørgård 2005:105) som man ikke finner i like stor grad i det norske caset. Dette *kan* tolkes som et resultat av at Danmark som EU-medlem tar del i Rådets struktur på EU-nivå, og at dette styrker den nasjonale koordineringen og integrasjonen mellom tilsyn og departement.

En årsak til den gode relasjonen og samarbeidet mellom SD og PT kan antas å ligge i den norske konsensusbaserte forvaltningstradisjon. Danmark er også kjennetegnet av en konsensusbasert forvaltningstradisjon, hvilket kan tolkes som å være en forklaring på de nokså sammenfallende hovedfunn i denne og den danske studien. Det organisatoriske perspektiv trekker på elementer av institusjonell teori, og åpner opp for tilstedeværelsen av disse i sin forklaringsramme (Egeberg 2003b, 2004b). Ved å trekke inn et institusjonelt perspektiv mer eksplisitt, med dets fokus på institusjonelle dynamikker, kan man grundigere forklare forvaltningstradisjoners betydning for reguleringsorganenes funksjon og rolle. Et institusjonelt perspektiv ville dermed vært et nyttig teoretisk supplement i denne sammenheng (Olsen 1992, 2001; Selznick 1997).

Nasjonal desintegrasjon kan ut fra en organisatorisk betraktning forstås som et uttrykk for at relasjonene mellom det nasjonale og det europeiske nivå er flerstrengt, og ikke alene foregår på mellomstatlig og intergovernmentalt plan. Nasjonal disintegrasjon og nasjonal koordinering kan dermed finne sted på samme tid. Dette finner også støtte i de empiriske funn da studien viser at PT *både* koordinerer med SD på nasjonalt nivå på de områder der tilsynet er underlagt ministeriell betjening, samtidig som det koordinerer med Kommisjonen og de andre nasjonenes reguleringsorganer gjennom vedtaksprosedyrene i det nye regulatoriske rammeverket og gjennom det nettverksadministrative systemet etablert ved opprettelsen av ERG. Forutsetningen for denne konstellasjonen er PTs uavhengighet, sikret ved at SD har begrenset instruksjonsmyndighet overfor tilsynet i enkeltsaker. PTs uavhengighet synes også å gjøre ansvarsforholdene på nasjonalt nivå tydeligere, og bidra til at PTs relasjoner og kontakt med Kommisjonen oppfattes som en positiv relasjon. På denne måten ser man

at det eksisterer en nasjonal desintegrasjon og en nasjonal koordinering på samme tid, og at PTs uavhengighet er med på å gjøre dette uproblematisk.

4.5 Oppsummering

Det fremgår av den teoretiske analysen at et organisatorisk perspektiv utgjør en plausibel forklaringsramme for PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk. Studien viser at selv om det er utviklet nye mønstre av konflikt og samarbeid, er de tradisjonelle, territorielle samarbeidsmønstre like fullt tilstede. Det intergovernmentale perspektiv kan derfor også sies å ha en viss forklaringskraft, men denne er begrenset da perspektivet vanskelig kan forklare skillelinjer som går på tvers av de tradisjonelle, territorielle linjene. Det organisatoriske perspektiv kan dermed utover å være konkurrerende også sies å supplere og komplementere det intergovernmentale perspektiv. Dette viser at "to-hattetheten" i seg selv er et poeng: PTs funksjon i den tradisjonelle modell som en integrert del av den nasjonale sentralforvaltning blir ikke borte selv om det er skjedd en utvikling av et nettverksadministrativt system på europeisk nivå. Nettverket eksisterer parallelt med tilsynets tradisjonelle funksjon og rolle i den nasjonale, administrative systemet. Dette vil med andre ord si at PT har fått en ny funksjon og rolle, som eksisterer side om side med tilsynets tradisjonelle funksjon og rolle som en integrert del av det nasjonale administrative system.

KAPITTEL 5.

KONKLUSJON OG OPPSUMMERING

Formålet med denne studien har vært å kartlegge om det er skjedd en endring fra den tradisjonelle modellen for utforming og implementering av EUs politikk til en utformings- og implementeringsmodell basert på nettverksbaserte relasjoner. Gjennom en casestudie av PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon, er det identifisert tegn på et nettverksadministrativt system. Dette er vist ved å analysere karakteren på PTs relasjoner til SD og Kommisjonen i denne prosessen. PT kan i sine arbeidsoppgaver betraktes som "to-hattet", og mønstrene av konflikt og samarbeid er endret. Samtidig eksisterer det multiple roller og identiteter i PT. De empiriske funn er analysert og søkt forklart ut fra et intergovernmentalt- og et organisatorisk perspektiv. Det intergovernmentale perspektivet har begrenset forklaringskraft da det kun forklarer den ene av PTs to "hatter". Det organisatoriske perspektiv gir en plausibel forklaringsramme for PTs funksjon og rolle som "to-hattet". På denne bakgrunn kan EUs institusjonelle struktur og den nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur betraktes som betingende og forklarende variabler.

5.1 Et tilbakeblikk

De empiriske funn viser at PTs funksjon og rolle er endret. På bakgrunn av de operasjonaliserte variabler er det i den empiriske gjennomgang av PTs funksjoner vist tegn som indikerer forekomst av et nettverksadministrativt system. De empiriske funn viser at PT gjennom sine arbeidsoppgaver opptrer som en integrert del av den nasjonale sentralforvaltningen, og er underlagt SD som "prinsipal". Samtidig er PT sikret uavhengighet fra SD ved at departementet har innskrenket instruksjonsmyndighet overfor tilsynet ved enkeltvedtak. Dette ses i oppgaven i sammenheng med en generell desentraliseringstendens i den norske forvaltning, primært initiert av New Public Management-ideer om adskillelse av administrasjon og politikk.

Ved implementering av direktivpakken i nasjonal lovgivning er det blitt overført forvaltningsmyndighet til Kommisjonen/ESA. Gjennom konsultasjonsprosedyren er de nasjonale reguleringsorganene forpliktet til å gjennomføre konsulteringer på nasjonalt og europeisk nivå. Ordningen medfører en begrenset adgang for Kommisjonen/ESA til å nedlegge veto mot PTs utkast til enkeltvedtak, og åpner opp for at Kommisjonen kan agere som ”prinsipal” overfor de nasjonale reguleringsorganene på området for telekommunikasjon. En forutsetning for denne konstellasjonen er PTs posisjon som delvis uavhengig forvaltningsmyndighet.

PT kan derfor i sine arbeidsoppgaver betegnes som ”to-hattet”, da tilsynet gjennom sine arbeidsoppgaver fungerer som en integrert del av den nasjonale administrasjonen og som en del av Kommisjonens fellesskapsadministrasjon.

En endring av PTs funksjon og rolle vises også ved endrede mønstre av konflikt og samarbeid mellom PT og andre aktører på europeisk nivå. Gjennom sin deltakelse i organer og arbeidsgrupper under Kommisjonen har PT utviklet et bredt nettverk av uformelle relasjoner til aktører i tele-sektoren på EU-nivå. De empiriske funn viser samtidig at Kommisjonen gjennom opprettelsen av ERG har intensivert og formalisert relasjonene mellom PT og andre tele-regulatorer. ERG kan karakteriseres som et formelt nettverk da regler og prosedyrer for arbeidsprosessene er gjengitt i Kommisjonens retningslinjer. Kommisjonen har sekretariatsfunksjonen for gruppen, og knytter dermed ERG til policy-prosessene i EU. Gjennom denne utviklingen er PT knyttet nærmere Kommisjonen enn hva som er tilfellet for SD, både på formelt og uformelt plan. PT har gjennom opprettelsen av ERG og vedtaksprosedyrene i det nye regulatoriske rammeverket direkte, koordinerende relasjoner til Kommisjonen og til de andre nasjonale reguleringsorganene på telekommunikasjonsområdet. Relasjonen mellom PT og SD har imidlertid ikke endret seg fundamentalt. Forholdet mellom institusjonene er basert på gjensidige interesser og tillit, og det har vært et tett samarbeid mellom institusjonene i arbeidet med direktivpakken. Det påpekes dog at tilliten mellom institusjonene var dårligere noen år tilbake, men at dette er bedret ved SDs innskrenkede instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Dette har gitt en klarere rolledeling mellom institusjonene, og klarere styringslinjer. Generelt er det en positiv holdning i både PT og SD til PTs samarbeid med Kommisjonen. I tillegg til

utviklingen av relasjonene mellom PT og Kommisjonen og andre regulatører på teleområdet i den europeiske kontekst, er den hierarkiske ministerielle interaksjon mellom PT og SD bevart. De empiriske funn viser dermed at mønstre av konflikt og samarbeid beveger seg både langs de territorielle, nasjonale skillelinjene og på tvers av disse.

Studien viser at det i PT eksisterer multiple sett av roller, og at man er seg dette bevisst. I sin deltakelse i CoCom og EFTAs faste komité sammen med SD, agerer PT og SD med felles nasjonale holdninger og synspunkter. PT agerer her som en del av den norske representasjon motivert av nasjonale interesser. I ERG baseres deltakelsen på PTs status som uavhengig nasjonalt reguleringsorgan, og PT uttrykker her tilsynets holdninger uavhengig av sitt overordnede departement. Det er allikevel vist at lojaliteten til PT og overordnet departement er sterkere enn lojaliteten til institusjonene på EU-nivå, samtidig som man påvirkes av de andre aktørene i organene på EU-nivå. Gjennom samarbeidet i ERG skapes det en felles europeisk referanseramme for administrativ praksis på området for telekommunikasjon. De empiriske funn viser at det utvikles en eierskapsfølelse til produktene av samarbeidet i ERG. I sin tolkning av direktivtekstene under arbeidet med implementeringen av disse i norsk lov, var PT mer EU-tro enn SD ønsket. Dette styrker antakelsen om at utviklingen av et flernivåsfellesskapsadministrasjon i EU.

I den teoretiske analysen har formålet vært å belyse hvordan, og om, de empiriske funn kan forklares og forstås ved hjelp av et intergovernmentalt- og et organisatorisk perspektiv. Det intergovernmentale perspektiv kan sies å stemme overens med den tradisjonelle modell for utforming og implementering, hvor det er de nasjonale myndigheter som kanaliserer Rådets bestemmelser til de aktuelle underliggende nasjonale administrative enheter og nivåer. Den nasjonale koordinering antas derfor ut fra dette perspektivet å ha fundamental betydning for PTs funksjon og rolle i prosessen. Forventningen om den nasjonale koordineringens betydning finner støtte i de empiriske funn. PT opptrer som en integrert del av SD i departementets arbeid med direktivpakken på europeisk og nasjonalt nivå, og de empiriske funn viser at institusjonene har koordinert og samordnet sine synspunkter underveis i prosessen.

Det kan dermed, ut fra det intergovernmentale perspektiv, konkluderes med at det nasjonale koordineringssystem har en fundamental betydning for PTs funksjon og rolle

under utforming og implementering av EUs direktivpakke. De empiriske funn viser samtidig at PT har direkte og koordinerende relasjoner til Kommisjonen. En slik utvikling lar seg ikke forklare ut fra det intergovernmentale perspektiv, da PT ifølge perspektivet betraktes som underlagt det nasjonale hierarki. PT kan kun betjene en ”herre” - de overordnede nasjonale myndigheter. Det intergovernmentale perspektivs forklaringskraft er derfor begrenset.

Ut fra det organisatoriske perspektiv kan PTs funksjon og rolle forklares ved å sette fokus på hvordan institusjonenes organisering påvirker aktørenes adferd. EU-systemet skiller seg fra andre internasjonale organisasjoner, ved at systemet introduserer nye skillelinjer som går på tvers av de territorielle skillelinjene. Dette er en konsekvens av den kompetansemessige og funksjonelle arbeidsdelingen mellom institusjonene på EU-nivå. Kommisjonen ”oppfordrer” for eksempel til samarbeid langs funksjonelle og sektororienterte linjer grunnet sin organisatoriske struktur, mens Rådet ”oppfordrer” til samarbeid langs territorielle linjer. Aktørenes identitet, roller og interesser påvirkes av strukturer på EU-nivå, og kanaliseres langs flere skillelinjer. Dette tilfører en ekstra dimensjon til de tradisjonelle territorielle orienteringer. I et organisatorisk perspektiv utgjør derfor EUs institusjonelle struktur en forklarende variabel for hvordan utvikling av et nettverksadministrativt system kan oppstå. Samtidig utgjør den organisatoriske struktur i den nasjonale forvaltning en betingende og forklarende variabel. PTs organisatoriske autonomi tillater tilsynet å handle selvstendig, og derigjennom oppstår PTs mulighet til parallelt å betjene både SD og Kommisjonen.

Den teoretiske analysen viser dermed at det organisatoriske perspektiv er det best egnede til å forklare PTs endrede funksjon og rolle som ”to-hattet”. På denne bakgrunn kan EUs institusjonelle struktur og det nasjonale forvaltnings organisatoriske struktur betraktes som betingende og forklarende variabler. Det intergovernmentale perspektiv har også en viss forklaringskraft, da det forklarer PTs ene ”hatt” – som del av det nasjonale, administrative systemet. Det er i casestudiet vist at telekommunikasjonsområdet er karakterisert av kryssende skillelinjer som går både på langs og på tvers av de territorielle grensene. De tverrgående skillelinjene skaper nasjonal disintegrasjon, men har i liten grad ført til at PT går veien utenom overordnet departement eller en

svekkelse av de tradisjonelle hierarkiske koordineringsprosesser. I stedet er det påvist at europeiske, nasjonale og desentraliserte enheter koples sammen og skilles fra hverandre på en mer differensiert måte. Nye mønstre av konflikt og samarbeid eksisterer dermed side om side med de territorielle mønstre i et komplementært forhold. Det organisatoriske perspektivet kan dermed ut over å utfordre og konkurrere, også ses som å komplementere det intergovernmentale perspektiv.

Mens tidligere europeiseringsstudier primært har konsentrert seg om hvorvidt integrasjonen innen EU resulterer i konvergens eller divergens på nasjonalstatlig nivå, er det i denne studien vist at det kanskje også kan være aktuelt å fokusere på mulighetene for at en mer fundamental transformasjon kan forekomme som resultat av integrasjonen i EU. Som nevnt i kapittel 1 er det flere forskere som har begynt å studere denne problemstillingen (Egeberg 2003b; Nørgård 2005; Sverdrup 2003). Denne studiens hovedfunn finner blant annet støtte i en liknende studie fra Danmark, der Nørgård (2005) gjennom en casestudie av den danske IT og Telestyrelsen identifiserer tegn på et nettverksadministrativt system. Utviklingen i den danske IT og telestyrelsen er preget av endrede interaksjonsmønstre, multiple roller, identiteter og interesser, og en ”to-hattet” funksjon i tilsynets arbeidsoppgaver. Nørgårds (ibid.) funn er i stor grad sammenfallende med hovedfunnene i denne studien, og kan dermed sies å styrke troverdigheten av disse. De relativt sammenfallende hovedfunn i denne og den danske studien kan tenkes å ha sammenheng med nasjonenes forholdsvis like forvaltningstradisjoner, som er kjennetegnet av å være konsensusbasert. Dette aspektet er også blitt fremhevet som en mulig forklaringsvariabel det ville vært interessant å studere nærmere i et institusjonelt perspektiv (Olsen 1992, 2001; Selznick 1997).

5.2 Et blikk fremover

Det kan konkluderes med at PTs funksjon og rolle under utforming og implementering av EUs politikk er endret, og at PT i sin funksjon er ”to-hattet”. Kommisjonen har knyttet seg nærmere de nasjonale reguleringsorganene ved å formalisere og intensivere de allerede eksisterende uformelle relasjonene mellom de nasjonale reguleringsorganene ved opprettelsen av ERG, hvilket øker muligheten for å få til en harmonisert

implementering av direktivpakken i EØS/EU-landene. ERG kan dermed karakteriseres som et nettverksadministrativt system. PT har fått en ny rolle gjennom sin deltakelse i et nettverksadministrativt system på EU-nivå, og også en ny funksjon som en del av dette systemet. Samtidig viser den teoretiske analyse at den tradisjonelle "hatten" ikke faller bort som en følge av denne utviklingen. Som både det intergovernmentale og det organisatoriske perspektiv forklarer, har den nasjonale koordinering derfor fortsatt en viktig betydning for PTs funksjon og rolle. Dette betyr at PTs funksjon som del av et nettverksadministrativt system på EU-nivå kommer i tillegg til - og fungerer parallelt med - tilsynets funksjon som del av det nasjonale administrative system.

Studien av et nettverksadministrativt system fokuserer på muligheten for en fundamental transformasjon av det tradisjonelle statssentrerte system, og tilbyr noe nytt til forskningsfeltet om integrasjon innen EU og europeisering. Transformasjon av den nasjonale forvaltningspraksis innebærer i denne forstand at nasjonale forvaltningsenheter kobles til EU-nivået, og blir en del av EUs fellesskapsadministrasjon, samtidig som disse enhetene er fundert i den nasjonale forvaltningsstruktur. Utviklingen peker på et mer differensiert og segmentert system, som samtidig er sammenvevd gjennom en kombinasjon av territorielle og funksjonelle skillelinjer. Det organisatoriske perspektivet har vist seg relevant og gir en forklaring på PTs funksjon og rolle i denne utviklingen.

Denne studien tilfører kunnskap om hvordan en slik utvikling tar form i telekommunikasjonssektoren, gjennom endrede relasjoner mellom det norske PT og EU/Kommisjonen. Hovedfunnene kan derimot ikke overføres til å gjelde for nasjonale reguleringsorganer i andre sektorer i Norge, eller i andre EU/EØS-land. For å øke kunnskapen omkring forekomsten av en fundamental transformasjon av de nasjonale forvaltninger som en følge av integrasjonen i EU, kreves derfor flere empiriske studier.

LITTERATURLISTE

- Andersen, S.S. (1997): Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S.S. (2003): "On a clear day you can see the EU. Case Study Methodology in EU-research", *ARENA Working Paper* 16/03, Oslo: ARENA.
- Börzel, Tanja (1998): "Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration*, 76: 253-273.
- Christensen, T. & Egeberg, M. (1997): "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater" i Christensen, T. & Egeberg, M. (red.) *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001a): "New Public Management – Undermining Political Control?" i Christensen, T. & Lægreid, P. (red.) *New Public Management. The Transformation of ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001b): "New Public Management i norsk forvaltning", i Tranøy, B.S. & Østerud Ø. (red.), *Den fragmenterte staten*, Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dang-Ngyuen, G., Schneider, V., Werle, R. (1993): "Networks in European Policy-Making: Europeification of Telecommunications Policy" i Andersen, S. & Eliassen, K.A. (red.) *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage.
- Dehousse, R. (1997): "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, 4(2): 246-61.
- Egeberg, M (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen" i Egeberg, M. (red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. TANO
- Egeberg, M. (1999): "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in the EU Decision-Making", *Journal of European Policy*, Taylor & Francis Ltd. 6(3): 456-474.
- Egeberg, M. (2000): "The Organisational Dimension of Integration in the EU (and Elsewhere)", *ARENA Working Paper* 00/10, Oslo: ARENA.
- Egeberg, M. (2002): "An organisational approach to European Integration - What organisation tells us about system transformation, comittee governance and Commission decision making", *ARENA Working Paper* 19/02, Oslo: ARENA.

- Egeberg, M. (2003a): "The Nordic Countries and the EU: How European Integration Integrates and disintegrates States Domestically" i Blumer, S. & Lequesne (red.) *Member States and the European Union*. Oxford University Press.
- Egeberg, M. (2003b): "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective" i Peters, G.B. & Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, pp. 116-126.
- Egeberg, M. (2003c): "Mot en europeisk offentlig administrasjon? Et notat om utviklingen i EU, knyttet til organiseringen av Kommisjonen og medlemsstatenes forvaltninger", notat.
- Egeberg, M. (2004a): "Organising Institutional autonomy in a political context: Enduring tensions in the European Commission development", *ARENA Working Paper 02/04*, Oslo: ARENA.
- Egeberg, M. (2004b): "An organisational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective", *European Journal of Political Research* 43(2): 199-219.
- Egeberg, M. (2004c): "EU institutions and the transformation of European level politics. How to understand profound change (if it occurs)?", *ARENA Working Paper 19/04*, Oslo: ARENA.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (1997): "Innenriksforvaltningens og den offentlige politikens internasjonalisering" i Christensen, T. og Egeberg, M. (red.) *Forvaltningskunnskap*. TANO.
- Egeberg, M., Schaefer, G.F., Trondal, J. (2003): "The Many Faces of EU Committee Governance", *West European Politics*, 26(3): 19-40.
- Goetz, K.H. (2001): "European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect" i Goetz, K.H. & Hix, S. (red.) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass Publishers.
- Goetz, K.H. & Hix, S. (2001): "Introduction: European Integration and National Political Systems", i Goetz, K.H. & Hix S. (red.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass Publishers.
- Graver, H.P. (2002): "National Implementation of the EU Law and the shaping of European Administrative Policy", *ARENA Working Paper 17/02*, Oslo: ARENA.
- Grønmo, S. (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" i Holter, H. & Kalleberg, R. (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulick, L. (1947): "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government" i Gulick, L. & Urwich, L. (red.) *Papers on the Science of Administration*, 2.ed. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hammond, T.H. (1990): "In Defense of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization", *Public Administration* 68:143-173.

- Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jachtenfuchs, M. (2001): "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245-64.
- Jacobsson, B., Læg Reid, P. & Pedersen, O.K. (2001a): "Divergent Roads to Europe?" i Ståhlberg, K. (red.) *Social Sciences. The Nordic Countries and Europe II*. LOS senteret 2001:31-74.
- Jacobsson, B., Læg Reid, P., Pedersen, O.K. (2001b): "Europeisering och de nordiska statsförvaltningarna" i Jacobsson, B., Læg Reid, P., Pedersen, O.K. (red.) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, B., Læg Reid, P. & Pedersen, O.K. (2004): *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic central governments*. London: Routledge.
- Jervell, S.L. (2002): *Lovgivningen i EØS: Beslutningsprosessen, gjennomføringen og konsekvensene*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Johannessen, I.R. (2005): "PTs deltakelse i ERG og CoCom, og praktiseringen av observatørstatusen", Personlig korrespondanse 09.02.2005.
- Knill, C. (1998): "European Policies: The Impact of National Administrative Traditions", *Journal of Public Policy* 18 (1): 1-28, Cambridge University Press.
- Knill, C. (2001): *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge University Press.
- Kvale, S. (1997): *Den kvalitative forskningsintervju*. Lund: Studentlitteratur.
- Majone, G. (1996): *Regulating Europe*. Routledge, London and New York.
- Majone, G. (2000): "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 38 (2): 273-302.
- March, J.G. (1994): *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1993): *Organizations*. Cambridge, Mass: Blackwell.
- Martens, M. (2005): "Double-hatted agencies on the European scene? A case study of the IMPEL network", *ARENA Working Paper 12/05*, Oslo: ARENA.
- Mikkelsen, B. (1995): *Methods for Development Work and Research: A Guide for Practitioners*. Sage Publications Ltd.
- Moravcsik, A. (1993): "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4): 597-609.

- Moravcsik, A. (1995): "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 611-628.
- Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Nugent, N. (2001): *The European Commission*. Palgrave, New York.
- Nørgård, G. H. (2005): *Mod et netværk-administrativt system i EU? Et studie af den danske IT og Telestyrelse*. ARENA Report No 1/2005. Oslo: ARENA.
- Olsen, J.P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics", *Statsvitenskapen und Staatspraxis*, Nomos Verlagsgesellschaft 3(2):247-271.
- Olsen, J.P. (2000): "Europeisering som tredobbel politisk balanse-makt", *ARENA Working Paper* 09/00, Oslo: ARENA.
- Olsen, J.P. (2001): "Organising European Institutions of Governance: a Prelude to an institutional Account of Political Integration", I Wallace, H. (ed.) *Whose Europe? Interlocking Dimensions of Integration*. London: MacMillian Press Ltd. pp. 2-37
- Olsen, J.P. (2002a): "The many faces of Europeanisation", *ARENA Workingpaper* 02/02, Oslo: ARENA.
- Olsen, J.P. (2002b): "Towards a European Administrative Space", *ARENA Working Paper* 26/02, Oslo: ARENA..
- Rafto, T. (1955): *Telegrafverkets historie 1855-1955*, Bergen : AS John Griegs Boktrykkeri.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rubin, H.J. & Rubin, I.S. (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. London: Sage Publications, Inc.
- Schaefer, G.F. (1996): "Committees in the EC Policy Process: A First Step Towards Developing a Conceptual Framework", i Pedler, R.H. & Schaefer, G.F. (red.) *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. European Institute of Public Administration.
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Tano Aschehoug
- Skogerbø, E. (2002): *Omdanning av telesektoren: Fra offentlig tjenesteyting til markedsyting*, rapport nr. 49 i rapportserien, Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003, Oslo: Unipub forlag.
- Skogerbø, E. & Storsul, T. (2003): *Telesektoren i endring. Mål, midler og marked*. Oslo: Unipub forlag.
- Støle, Ø. (2005): "Towards a Multi-Level Community Administration? The Decentralization of EU Competition Policy", *ARENA Working Paper* 05/05, Oslo: ARENA.

- Sverdrup, U. (2003): "Compliance and styles of conflict management in Europe", *ARENA Working Paper* 08/03, Oslo: ARENA.
- Sverdrup, U. (2005): "Implementation and Europeanisation", *Paper presentert på CONNEX-konferanse, Oslo 27. -28-mai 2005*.
- Thatcher, Mark (2001): "The Commission and national governments as partners: EC regulatory expansion in telecommunications 1979 – 2000", *Journal of European Public Policy*, 8:4 August 2001: 558-584.
- Trondal, J. (2002): "Why Europeanisation happens – The Transformative Power of EU-Committees", *ARENA Working Paper* 03/02, Oslo: ARENA.
- Trondal, J. & Veggeland, F. (2003): "Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU-committees", *Journal of European Public Policy*, 19(1): 59-77.
- Yin, R.K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. (2.ed.), London: SAGE Publications, Inc.
- Østerud, Ø, Goldmann, K., Pedersen, M.N. (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo: Universitetsforlaget

Offentlige dokumenter og rapporter:

- Decision No. 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for Radio Spectrum Policy (Radio Spectrum Decision), *Official Journal of the European Communities* L 108, 24.04.2002, p.1.
- Directive 95/62/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1995 [online, 05.06.2005] on the application of open network provision (ONP) to voice telephony, *Official Journal of the European Communities* L 321, 30.12.1995, p.6-24.
- Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive), *Official Journal of the European Communities* L 108, 24.04.2002, p.7.
- Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorization of electronic Communications Network and services (Authorisation Directive). *Official Journal of the European Communities* L 108, 24.04.2002, p.21.
- Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). *Official Journal of the European Communities* L 108, 24.04.2002, p.33.
- Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services. *Official Journal of the European Communities* L 108, 24.04.2002, p.51.

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personnel data and the protection of privacy in the electronic communications sector. *Official Journal of the European Communities* L 201, 31.07.2002, p.37.

ECON (2003): *Hva har skjedd i telesektoren?* ECON-rapport, xx/03. Utkast til ECON-rapport.

ERG (2003): *ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework*, ERG (03) 30 rev1 [online] – tilgjengelig via URL: http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf (sist tilgjengelig 29.07.2005)

ERG (2004): *ERG-IRG Work Programme 2004*, ERG (04) 03 [online] – tilgjengelig via URL: http://www.erg.eu.int/doc/work_prog_2004/erg0403.doc (sist tilgjengelig 29.07.2005)

EU-Kommisjonen (1987): *Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of Common Market for Telecommunications services Equipment*, COM (1987) 290 final, Brussel: EU-Kommisjonen.

EU-Kommisjonen (1988): “Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1990 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment” *Official Journal of the European Communities* L 131, 27.05.1988, p.73-77.

EU-Kommisjonen (1990): “Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services” *Official Journal of the European Communities* L 192, 24.07.1990, p.10-16.

EU-Kommisjonen (1992): “Review of the situation in the telecommunications services sector”, SEC (92) 1048 final, *Communication from the Commission*, Brussel: EU-Kommisjonen.

EU-Kommisjonen (1994a): “Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Televisions Networks: Part I – Principle and Timetable”, COM (1994) 440 final, *Communication from the Commission*, Brussel: EU-Kommisjonen.

EU-Kommisjonen (1994b): “Green Paper on the Liberalisation of the Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks: Part II – A common approach to the provision of Infrastructure for Telecommunications in the European Union”, COM (1994) 682 final, *Communication from the Commission*, Brussel: EU-Kommisjonen.

EU-Kommisjonen (1999): “Towards a new framework for electronic infrastructure and associated services - The 1999 Communications Review”, COM (1999) 539, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel: EU-Kommisjonen.

EU-Kommisjonen (2001): ”European Governance: A White Paper”, COM (2001) 428 final, *Official Journal of the European Communities* 287, 12.10.2001, p.1-29.

EU-Kommisjonen (2002a): “Commission guidelines 2002/C 165/03 on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework

- for electronic communications and networks services”, *Official Journal of the European Communities* C 165, 11.07.2002, p.6.
- EU-Kommisjonen (2002b): Commission Decision 2002/627/EC of 29 July 2002 establishing the European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services, *Official Journal of the European Communities* L 200, 30.07.2002, p.38.
- EU-Kommisjonen (2002c): “Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services”, *Official Journal of the European Communities* L 249, 17.09.2002, p.21.
- EU-Kommisjonen (2002d): “The operating framework for the European Regulatory Agencies”, COM (2002) 718 final, *Communication from the Commission*, Brussel: EU-Kommisjonen.
- EU- Kommisjonen (2003a): “Commission recommendation 2003/311/EC of 11.February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services” *Official Journal of the European Communities* L 114, 08.05.2003, p.45.
- EU- Kommisjonen (2003b): “Commission recommendation 2003/561/EC of 23 July 2003 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services”, *Official Journal of the European Communities* L 190, 30.07.2003, p.13.
- EU-Kommisjonen (2003c): *Internal Market Strategy, Priorities 2003-2006*. Brussel: EU-Kommisjonen.
- EU-Kommisjonen (2004): “Commission Decision 2004/641/EC of 14 September 2004 amending Decision 2002/627/EC establishing the European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services”, *Official Journal of the European Communities* L 293, 16.09.2004, p.30.
- Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven), given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 .
- Lov om telekommunikasjon (Teleloven) nr. 39 av 23.juni 1995 [online] – tilgjengelig via URL:http://www.npt.no/pt_internet/venstremeny/regelverk/teleloven.pdf?DocumentID=26034 (sist tilgjengelig 03.06.2005)
- Lov om elektronisk kommunikasjon (Ekomloven) nr.83 av 4.juli 2003 [online] – tilgjengelig via URL: <http://www.lovdato.no/ltavdl/lt2003/t2003-1-10-65.html> (sist tilgjengelig 23.10.2003).
- Ot.prp. nr.36 (1994 – 1995): *Lov om telekommunikasjon*.
- Ot.prp.nr.58 (2002-2003): *Om lov om elektronisk kommunikasjon (Ekomloven)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

- Post- og teletilsynet (2004): *PTs prinsipper for anvendelse av virkemidler på tilbydere med sterk markedsstilling* [online] – tilgjengelig via URL: <http://www.npt.no/iKnowBase/FileServer/prinsipper.pdf?documentID=31723> (sist tilgjengelig 06.06.2005).
- Post- og teletilsynet (2005): *Årsrapport 2004*. Oslo: Post- og teletilsynet [online] – tilgjengelig via URL: http://www.npt.no/pt_internet/venstremeny/publikasjoner/aarsrapporter/aarsrapport_2004.pdf (sist tilgjengelig 06.06.2005).
- Rådet (1993): “Council Resolution of 22 July 1993 on the review of the situation in the telecommunications services sector and the need for further development in that market”, *Official Journal of the European Communities* C 213, 06.08.1993, p.1-3.
- Rådet (1994): “Council Resolution of 22 December 1994 on the principles and timetable for the liberalisation of telecommunications infrastructures”, *Official Journal of the European Communities* C 379, 31.12.1994, p.4-5.
- Rådet (1999): “Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission”, *Official Journal of the European Communities* L 184, 17.07.1999, p.23-26.
- Samferdselsdepartementet (1997): *Instruks for Post- og teletilsynet* [online] – tilgjengelig via URL: <http://odin.dep.no/sd/norsk/dep/etater/028061-990008/index-dok000-b-f-a.html> (sist tilgjengelig 22.10.2003).
- Samferdselsdepartementet (2002a): ”Ny lov om elektronisk kommunikasjon”, *Høringsnotat 19.06.2002* [online] – tilgjengelig via URL: <http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/hoeringsnotater/028021-080057/index-dok000-b-f-a> (sist tilgjengelig 07.01.2004).
- Samferdselsdepartementet (2002b): *Statsbudsjettet 2003 – Tildelingsbrev*.
- Samferdselsdepartementet (2002c): ”Høring av utkast til lov om elektronisk kommunikasjon”, *Høringsbrev 19.06.2002* [online] – tilgjengelig via URL: http://odin.dep.no/sd/norsk/aktuelt/hoeringssaker/under_behandling/028021-080058 (sist tilgjengelig 07.01.2004).
- Samferdselsdepartementet (2003a): *Statsbudsjettet 2004 – Tildelingsbrev*.
- Samferdselsdepartementet (2003b): *Kronprinsregentens resolusjon. Sanksjon mv. av Lov om elektronisk kommunikasjon (Ekomloven)*, Ref.nr. 40/2002-2003, 4.juli 2003 [online] – tilgjengelig via URL: http://www.npt.no/iKnowBase/FileServer/kronprinsregentens_resolusjon.pdf?documentID=1501 (sist tilgjengelig 04.07.2005).
- Samferdselsdepartementet (2004a): *Forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (Ekomforskriften)*, FOR-2004-02-16-401 [online] – tilgjengelig via URL: <http://www.lovdatabank.no/for/sf/sd/sd-20040216-0401.html> (sist tilgjengelig 01.08.2005).
- Samferdselsdepartementet (2004b): *Statsbudsjettet 2005 – Tildelingsbrev*.
- SNF (2003): *Telepolitikk i Europa*, rapport 27/03, Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning,

- Statskonsult (2001): *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer*. Oslo: Statskonsult, rapport 2001:15.
- Statskonsult (2002): *I komiteer og korridorer. Håndbok i EØS-arbeid*. Gjøvik Trykkeri AS
- Statskonsult (2003): *EØS og tilsyn. En studie av EØS-avtalens forvaltningspolitiske konsekvenser på tilsynsområdet*. Oslo: Statskonsult, rapport 2003:3.
- Statskontoret (2001): *En till syn på tilsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*. Stockholm: Statskontoret, 2001:14
- Statskontoret (2003): *Förvaltningssamverkan inom EU*. Stockholm: Statskontoret, 2003:29.
- Statsministerens kontor (2001): *Retningslinjer. Om departementenes arbeid med EØS-saker*. Oslo: Statsministerens kontor.
- St.meld.nr.27 (2001-2002): *Om EØS - samarbeidet 1994 - 2001*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld.nr.17 (2002-2003): *Om statlige tilsyn*. Oslo: Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr.70 (1995-1996): *Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- St.prp.nr.59 (2003-2004): "Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 79/2003 og nr. 80/2003 av 20.juni 2003 og nr. 11/2004 av 6. februar 2004 om innlemmelse av direktiver på området for elektronisk kommunikasjon", *Tilråding fra Utenriksdepartementet av 7.mai 2004, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Bondevik II)*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr.1 (2004 – 2005): "For budsjetterminen 2005. Utgiftskapitler:1300-1380, Inntektskapitler: 4300-4380, 5618-5620 og 5622", *Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 10.september 2004, godkjent i Statsråd samme dag (Regjeringen Bondevik II)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Websider:

- DG InfoSoc websider (25.02.2005): "Guide to the 1999 Communications Review" [online] - URL:http://www.europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/userinfo/9comrev
- DG InfoSoc websider (05.06.2005): "Committees and Working Groups" [online] – URL: http://europa.eu.int/information_society/topics/ecommerce/all_about/work_progress/committees_working_groups/index_en.htm
- DG InfoSoc websider (06.06.2005): "Who's Who in the Information Society and Media DG" [online] – URL: http://europa.eu.int/comm/dgs/information_society/directory/index_en.htm

ERGs websider (05.06.2005): "About the European Regulators Group" [online] – URL: http://erg.eu.int/about/index_en.htm

EUs websider (27.07.2005): "The Agencies of the European Community" [online] – URL: http://europa.eu.int/agencies/history_en.htm

EUs websider (29.07.2005): "European Union Documents. Documents of individual institutions" [online] – URL: http://europa.eu.int/documents/comm/index_en.htm

Post- og teletilsynets websider (16.09.2003): "Om PT" [online] - URL: http://www.npt.no/pt_internet/venstremeny/om_pt/om_pt.html

Post- og teletilsynets websider (17.09.2003): "PT Internasjonalt" [online] – URL: http://www.npt.no/portal/page?_pageid=121,56208&_dad=web&_schema=PORTAL&_pd_i=-121&_pd_c=&_pd_v=44513

Post- og teletilsynets websider (27.01.2004): "Høringsprosedyre" [online] – URL: http://www.npt.no/pt_internet/venstremeny/smp/hoeringsprosedyre.html

Post- og teletilsynets websider (16.03.2005): "Om SMP-arbeidet" [online] – URL: http://www.npt.no/pt_internet/venstremeny/smp/om_smp_arbeid.html

Samferdselsdepartementets websider (20.09.2004): "Elektronisk kommunikasjon – reguleringspakke" [online] – URL: www.odin.dep.no/sd/norsk/eu/p30005656/028021990072/dok-bu.html

Samferdselsdepartementets websider (22.09.2004): "Ny lov om elektronisk kommunikasjon trer i kraft 25.juli i år" [online] – URL: www.odin.dep.no/sd/norsk/aktuelt/pressem/028021-070070/dok-bn.html

Samferdselsdepartementets websider (05.06.2005): "Samferdselsdepartementets avdelinger – Luft-, post- og teleavdelingen" [online] – URL: <http://odin.dep.no/sd/norsk/dep/org/p10001696/bn.html>

Samferdselsdepartementets websider (27.07.2005): "Samferdselsdepartementets underliggende etater og virksomheter" [online] – URL: <http://odin.dep.no/sd/norsk/dep/org/etater/bn.html>

Intervjupersoner:

Inger Riis-Johannessen, PT, intervjuet 30.04.2004

Christina Christensen, SD, intervjuet 07.05.2004

Jørn Ringlund, SD, intervjuet 07.05.2004

Kristine Langerød, PT, intervjuet 18.05.2004

Åste M. B. Skullerud, PT, intervjuet 03.06.2004

Peter Lenda, PT, intervjuet 09.06.2004

Jarl Kristen Fjerdingby, PT, intervjuet 25.06.2004

Eva Hildrum, SD, intervjuet 07.07.2004

Vedlegg 1: INTERVJUGUIDE

Introduksjon

Tema: Forvaltningspolitikk i Norge og EU

Nasjonale reguleringsorganers funksjon og rolle ved utforming og implementering av EUs politikk.

Case; Post- og teletilsynet (PT)

- PTs funksjon og rolle under utforming og implementeringen av EUs direktivpakke på området for elektronisk kommunikasjon (Telepakken).

- Nye samarbeidsmønstre mellom PT og SD, og PT og EU/Kommisjonen? Hvordan forklare og forstå?

- Er den tradisjonelle utformings- og implementeringsmodellen i endring i retning av et *nettverksadministrativt system*?

Formålet med intervjuet:

Få innsikt i prosessene og relasjonene mellom PT og SD samt mellom PT og Kommisjonen/andre nasjoner under utforming og implementering av Telepakken.

Skjer det en utvikling av nye former for samarbeid?

Hvis så: Har dette konsekvenser for koordinering og samarbeid på nasjonalt nivå, og eventuelt på hvilken måte?

- Anonymisering av intervjuobjektene - konfidensialitet.
- Hvor lang tid til rådighet
- Bruk av båndopptaker?

A. Arbeidsoppgaver

1. Hva er din funksjon og rolle i PT/SD?
2. Hvordan er arbeidsoppgavene fordelt mellom SD og PT mht. utforming og implementering av EUs/EØS' politikk?
- Type arbeidsoppgaver, oppgavenes karakter
3. Hvordan er arbeidsoppgavene fordelt innad i PT/ SD?
4. Er det skjedd noen endring i fordelingen av arbeidsoppgaver over tid?
5. I hvilke typer fora/arenaer utføres de forskjellige arbeidsoppgavene (dvs. formelle/uformelle nettverk, deltakelse i EU-komiteer e.l.l.)?

B. Mønstre av konflikt og samarbeid

6. Opplever man en økt nasjonal koordinering og integrasjon som følge av EU/EØS-samarbeidet?

7. Hvordan er samarbeidsmønstrene innad i PT/SD mht. utforming og implementering av EØS'/EUs politikk på telekommunikasjonsområdet?
8. Hvordan fungerer og oppfattes samarbeidsmønstrene mellom SD og PT mht. utforming og implementering av EØS'/EUs politikk på telekommunikasjonsområdet?
9. Hvordan oppfattes samarbeidsmønstrene mellom PT/SD og Kommisjonen/EU/EØS mht. utforming og implementering av EØS'/EUs politikk?
 - a. Konsulteres PT/SD i forbindelse med EUs politikktutforming?
 - b. Hva er/var PTs/SDs funksjon og rolle ved utforming og implementering av Telepakka?
10. Hvordan kan EU/Kommisjonen sikre en harmonisert implementering på tvers av medlemslandene/de nasjonale reguleringsystemer?
11. Har PT/SD koordinerte og stabile kontakter i Kommisjonen/EU/EØS?
 - a. Hva slags type kontakter/samarbeid?
 - Formelle, uformelle, direkte?
 - b. Deltar du/dere i organer på EU-nivå som PTs/SDs representant?
 - c. Deltar PT og SD i de samme organene?
 - d. Handler den norske forvaltning samlet på den europeiske scene med felles oppfatninger og forståelse (mht. utforming og implementering av "Telepakka")?
 - e. Oppfattes PTs og SDs roller på EU-nivå som de samme som innad i den nasjonale forvaltning?
12. Hvordan fungerer samarbeidet innad i organene opprettet under Kommisjonen?
 - a. Etablert av EU/Kom, eller av nasjonale reguleringsorganer/ myndigheter?
 - b. Åpne eller lukkede?
 - c. Er samarbeidet orientert langs nasjonale grenser, eller på tvers av disse?
 - Preges samarbeidet av konsensus og enighet mellom de forskjellige nasjoners representanter, eller kjemper man for sine nasjoners preferanser og interesser?
 - d. Beveger samarbeidet seg langs sektorielle og/eller funksjonelle linjer?
 - e. Hvor ofte møtes man? Hvor og når?
 - f. Oppfattes deltakelse på EU-nivå/i nettverk som effektivt mht. innflytelse i prosessen?
 - g. Har man kontakt med deltakere i nettverket utenom nettverksmøtene?
 - h. Har man tillit til de andre deltakerne i samarbeidet?
13. Hvordan oppfattes en slik form for samarbeid?

- a. Har prosessene mellom, og deltakelse i de forskjellige organene på EU- nivå betydning for samarbeids- og samhandlingsrelasjonene mellom SD og PT i Norge?
- b. Hvordan oppfattes det fra SDs side at PT har egne kontakter i EU-systemet, og deltar i organer på EU-nivå (ERG) hvor SD ikke er representert?
- c. Har SD den samme styring med og kontroll/myndighet over PT som tidligere på tross av en slik utvikling?
- d. Har SD innsyn i hva PT foretar seg på andre arenaer?
 - PTs deltakelse i organer på EU-nivå, deres synspunkter, innspill, forslag og lignende?
- e. Kan PT sies å gå utenom/forbi SD ved at de har sine egne kanaler/kontakter på EU-nivå hvor de søker å øve innflytelse og samtidig påvirkes av?
- f. Hvordan oppfattes Kommissjonens rolle/funksjon overfor PT? Søker den å styre de nasjonale reguleringsorganene direkte gjennom direktiver, anbefalinger og lignende?
 - jf. konsultasjonsordningen i den nye reguleringen.
- g. Øver EU gjennom Kommissjonen noen innflytelse på de nasjonale reguleringsorganenes tilsyns- og implementeringsarbeid?
 - Avgrenser seg i EUs traktatgrunnlag mot innblanding i nasjonalstatenes organisering av egen forvaltning.
- h. Har Kommissjonen en større innvirkning på PTs arbeid under utforming og implementering av EUs politikk nå enn under tidligere reguleringsregimer?

C. Lojalitet

14. Hvilken organisasjon identifiserer man seg sterkest med ved deltakelse i organer opprettet under Kommissjonen - egen organisasjon eller organet man deltar i?
15. Påvirkes organisasjonsmedlemmenes orientering, rolleoppfatning, preferanser og/eller interesser som en følge av kontakt med institusjonene og/eller organene i EU?
 - Læring, sosialisering, påvirkning fra andre deltakere o.l.
16. Er møter i samarbeidsorganene atskilt i tid og rom fra SD/PT?
17. Vekkes forskjellige roller, identiteter og/eller lojaliteter som en følge av dette?
18. Bringes lojalitet til PT/SD med ved deltakelse i komiteer, arbeidsgrupper og/eller nettverkssamarbeid på EU-nivå?

19. Utvikles det lojaliteter til de/det samarbeidet man deltar i på EU-nivå? Kommer denne i tillegg til lojaliteten man har til den organisasjonen man i utgangspunktet tilhører, eller erstattes denne?
20. Hvordan oppfatter man selv effekten av institusjonell tilknytning til Kommisjonen mht. følelse av tilhørighet og organisatorisk identitet?
21. Påvirker den fysiske avstanden mellom og innen PT/SD/EU/Kommisjonen kontaktmønstre og koordineringsadferd på noen måte?