

En europeisk administrasjon over flere nivåer?

En studie av Norges vassdrag- og energidirektorats arbeid med EU-regelverk

Simon Rønning Andersen



Masteroppgave i Statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2016

Antall ord: 20058

En europeisk administrasjon over flere nivåer?

En studie av Norges vassdrags- og energidirektorats arbeid med EU-regelverk

© Simon Rønning Andersen

2016

En europeisk administrasjon over flere nivåer? – En studie av Norges vassdrag- og energidirektorats arbeid med EU-regelverk

Simon Rønning Andersen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Tema for denne oppgaven har vært hvordan nasjonale reguleringsmyndigheter deltar i utformingen og implementeringen av EU-regelverk og hvordan deres arbeid påvirkes av dette. Norges vassdrag- og energidirektoratet er benyttet som case for å belyse dette temaet. Tidligere studier har vist at det på flere områder har utviklet seg en integrert europeisk administrasjon der aktører på EU-nivå knytter til seg nasjonale reguleringsmyndigheter.

Nasjonale reguleringsmyndigheter har vist seg å kunne opptre med flere «hatter» der de er en del av den nasjonale administrasjonen samtidig som de tjener Kommisjonen og er en del av en nettverksadministrasjon bestående av nasjonale reguleringsmyndigheter.

De empiriske funnene i oppgaven har vist at ansatte i NVE hyppig deltar i organer på EU-nivå uavhengig av departementet og de har ofte kontakt med søsterregulatorer fra andre europeiske land. Funnene viser at den komplekse organisatoriske konteksten NVE er en del av bidrar til å påvirke NVE ansattes beslutningsatferd. For å analysere funnene er det benyttet tre teoretiske perspektiver. Et intergovernmentalistisk perspektiv, et organisasjonsteoretisk perspektiv og historisk institusjonalisme.

Forord

Denne masteroppgaven har blitt til i løpet av høsten 2015 og våren 2016. Det har vært en lang og lærerik prosess og det er mange som fortjener en takk. Først vil jeg takke min veileder, professor Morten Egeberg, for nyttige og konstruktive innspill gjennom hele perioden. Jeg vil også takke alle informantene som har vært veldig hjelpsomme og imøtekommende. Uten dere hadde det neppe blitt noen oppgave.

Videre er det en rekke medstudenter som bør takkes, for mange til å nevne med navn. Jeg vil allikevel trekke frem Simen, Dag og Christian som jeg har hatt en rekke hyggelige lunsjsamtaler med helt siden første studieår i Kristiansand.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min samboer Maria for støtte og oppmuntring på hjemmebane.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Introduksjon	1
1.2	Problemstilling	2
1.3	Bakgrunn.....	2
1.4	De teoretiske perspektivene	5
1.5	Valg av case	6
1.6	Oppgavens struktur.....	6
2	Teori.....	8
2.1	Intergovernmentalisme	8
2.1.1	Forventninger til funn.....	10
2.2	Det organisatoriske perspektivet	10
2.2.1	Formell organisasjonsstruktur.....	11
2.2.2	Primærstruktur/sekundærstruktur.....	14
2.2.3	Organisasjonsdemografi	14
2.2.4	Forventninger ut fra organisasjonsteorien	15
2.3	Historisk institusjonalisme.....	16
2.3.1	Forventninger til funn.....	18
3	Metode	19
3.1	Forskningsdesign.....	19
3.2	Datainnsamling	20
3.2.1	Semistrukturert intervju	21
3.2.2	Utvalg	22
3.2.3	Dokumentanalyse	23
3.3	Operasjonalisering av problemstilling	25
3.3.1	NVEs faktiske virkemåte.....	25
3.3.2	EUs institusjonelle struktur.....	26
3.3.3	Nasjonal forvaltningsstruktur.....	26
3.4	Validitet og reliabilitet	26
4	Empiri	28
4.1	Historiske utviklingslinjer:	28
4.1.1	Utviklingen av norsk energiforvaltning.....	28

4.1.2	Utviklingen av EUs energipolitikk.....	29
4.1.3	Energirelasjoner mellom Norge og EU	30
4.2	NVE.....	32
4.2.1	Historie og organisasjon	32
4.2.2	NVEs virkemåte	33
4.3	ACER.....	36
4.4	CEER.....	38
4.5	Funn på indikatorene:	39
4.5.1	Arbeidsdeling mellom NVE og OED.....	39
4.5.2	Samarbeids- og konfliktlinjer	43
4.5.3	Rolle og identitet	46
5	Analyse.....	48
5.1	Det intergovernmentale perspektivet.....	48
5.2	Det organisasjonsteoretiske perspektivet.....	50
5.2.1	Horisontal spesialisering.....	50
5.2.2	Vertikal spesialisering	52
5.2.3	Primær og sekundær struktur	54
5.2.4	Demografi	54
5.3	Historisk institusjonalisme.....	55
5.4	Oppsummering	57
6	Konklusjon	59
6.1	Fremblikk.....	61
	Litteraturliste.....	63
	Vedlegg.....	70
	Figur 1.....	34
	Figur 2.....	37

Liste over forkortelser

ACER – The Agency for the Cooperation of Energy Regulators

BOR – Board of Regulators

CEER – The Council of European Energy Regulators

ENTSO-E – The European Network of Transmission System Operators

ERGEG – European Regulator Group for Electricity and Gas

EU – Den Europeiske Union

EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

NordReg – Nordic Energy Regulators

NPM – New Public Management

NVE – Norges vassdrag- og energidirektorat

OED – Olje- og energidepartementet

REMIT – Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency

Kommisjonen – Europakommisjonen

Rådet – Ministerrådet

1 Innledning

1.1 Introduksjon

EØS avtalen ble underskrevet av Norge i 1992 og har siden den gang vært i kontinuerlig utvikling. Gjennom avtalen har Norge forpliktet seg til å samarbeide med EU og må forholde seg til bestemmelsene i EU på en rekke forskjellige områder. I dag er alle deler av norsk forvaltning i større eller mindre grad påvirket av Norges avtaler med EU. (NOU, 2012: 2) Norge er altså forpliktet til å implementere en stor del av EUs regelverk og dette har hatt en stor betydning for den norske forvaltningen.

Utvidelsen av EUs politikkområder har ført til en vekst i EU institusjonenes arbeidsoppgaver og det har gjort det mer krevende å ha kontroll på implementeringen i medlemslandene. Dette har bidratt til at Europakommisjonen (Kommisjonen) derfor de siste 20-30 årene har knyttet seg til nasjonale reguleringsmyndigheter gjennom å danne nettverk bestående av medlemslandenes og EFTA-landenes reguleringsorganer (Egeberg, 2006a: 2) Det er ofte reguleringsorganene som står for den faktiske iverksettingen EU-regelverk og de kan derfor til å sørge for at implementeringen er harmonisert. I tillegg til dette innehar reguleringsorganene stor kompetanse som Kommisjonen ønsker å benytte seg av ved utforming av nytt regelverk. Ved å knytte seg til nasjonale reguleringsorganer har de altså tilgang til en rekke nasjonale eksperter som kan komme med råd når ny politikk skal utformes. Det å inkludere reguleringsorganene på et tidlig stadium i lovgivningsprosessen kan også øke sjansen for at lovforslagene godtas av de nasjonale regjeringene i landene da kontakten mellom reguleringsorgan og politisk myndighet ofte er god.

Det som har gjort dette mulig er at reguleringsoppgavene i økende grad organiseres i fristilte nasjonale reguleringsorganer en armlengdes avstand fra departementene. Dette gjør at reguleringsorganer er mer fristilt fra den politiske styringen enn de ville vært om de var en del av departementet.

For å belyse dette temaet vil jeg gjennomføre et casestudie der jeg vil ta for meg Norges Vassdrag- og Energidirektorat (NVE) sin deltagelse på europeisk nivå og da spesielt deres deltagelse i energibyrådet ACER.

1.2 Problemstilling

Målet med denne studien er å undersøke hvordan arbeidet til NVEs arbeid påvirkes av deltagelse på EU nivå. For å finne ut hvordan NVE arbeid påvirkes må vi se på hvordan NVE sine ansatte påvirkes. Problemstillingen lyder som følger:

«Hvordan påvirkes beslutningsatferden til NVEs ansatte i forbindelse med implementering og utforming av EUs politikk av en organisatorisk kontekst bestående av EU organer, søsterregulatorer og departement?»

Med beslutningsatferd menes både det å faktisk ta en beslutning, men også det å få bestemte saker opp på agendaen og å påvirke andre beslutningstakere. Med implementering menes både inkorporering av regelverk inn i norsk lov og håndhevelsen av lovgivningen. Med utforming av regelverk menes alt arbeid som har med utvikling av nytt lovverk. Dette inkluderer alt fra ideene om nytt lovverk oppstår til å faktisk jobbe med ny lovtekst.

1.3 Bakgrunn

Denne studien vil bygge på tidligere studier som har sett på direktorater og tilsyns deltakelse i administrasjonsnettverk på EU (f.eks. Barbieri 2006; Nørgård 2006; Martens 2006; Støle 2006; Vestlund, 2009). Alle disse studiene peker på at administrasjonsnettverk på EU nivå har påvirket konteksten nasjonale reguleringsmyndighetene opererer i og at de nå forholder seg til flere nivåer når de arbeider med regelverk som er påvirket av EU. På den ene siden er de nødt til å forholde seg til departementet de er underlagt, mens på den annen side er de i denne nye konteksten også nødt til å ta hensyn til det europeiske, nemlig byråer og nettverk de deltar, Kommisjonen og søsterdirektorater/tilsyn i andre europeiske land. Når det

kommer til grad av involvering fra departementets side varierer funnene fra studiene nevnt overfor noe. Noen har funnet stor grad av kommunikasjon og samarbeid mellom departement og reguleringsorgan (Barbieri 2006; Nørgård 2006), mens andre har funn som tyder på relativt lite involvering fra departementets side. Hovedvekten av lojalitet og forpliktelser ser ut til å ligge hos departementet i de fleste studiene, men det har også utviklet seg en lojalitet overfor det overnasjonale EU systemet (Egeberg & Trondal, 2011: 13).

Tradisjonelt er tanken bak EU at nytt regelverk skal utformes i EU, sendes vider til nasjonale regjeringer, som er de som har hovedansvaret for implementeringen, før de igjen sender dette videre igjen til de som faktisk skal gjennomføre implementeringen, som oftest de nasjonale reguleringsorganene, såkalt indirekte iverksetting. Ut fra denne tankegangen er det nasjonale regjeringer som i all hovedsak skal ha kontakt med EU institusjonene og EU institusjonene skal forholde seg til nasjonale regjeringer. Kommisjonen har kun en rolle som monitor når det kommer til implementering i medlemslandene. (Egeberg & Trondal, 2009: 779) Denne måten å implementere lovgivning på gir nasjonale myndigheter muligheten til å sette sitt preg på implementeringsprosessen. Man risikerer derfor at det samme regelverket blir implementert forskjellig i de forskjellige landene blant annet på grunn av ulike administrative tradisjoner og endringer i den politiske sammensetningen nasjonalt (Knill 1998). Som nevnt er det en rekke studier som tyder på at det ikke nødvendigvis er slik det alltid foregår. Disse studiene peker på at det i EU har utviklet seg nettverksadministrative systemer der nasjonale reguleringsorganer ikke kun svarer til departementet de formelt er underlagt, men også byråer og nettverk på EU nivå (Egeberg, 2006a). Europeisk koordinering og harmonisering er avgjørende for at det indre markedet skal fungere. Nasjonale reguleringsorganer er på grunn av new public management (NPM) reformer og EU direktiver etablert en armlengdes avstand fra departementene. Ved å knytte seg til disse fristilte reguleringsorganene gjennom administrative nettverk og ved å opprette byråer på EU nivå kan Kommisjonen i større grad påvirke implementeringen på nasjonalt nivå og slik bidra til mer koordinering og harmonisering.

Studiene nevnt ovenfor tyder på at den økende graden av europeisk integrasjon sammen med den økte vertikale spesialiseringen har ført til at nasjonale reguleringsorganer nå har to roller, eller som Egeberg (2006a) kaller det at det, det har utviklet seg en «tohattethet». Tohattethet er et uttrykt som beskriver en situasjon der en organisasjon har to overordnede, altså to hatter. Den første hatten er den tradisjonelle, nemlig som underliggende organ til departementet. Den andre hatten har kommet som følge av den nye europeiske konteksten nasjonale reguleringsorganer operer i, nemlig som en del av en unionsadministrasjon der de bidrar til å utvikle og å implementere EUs politikk. Hver av hattene representerer hver sin rolle. Reguleringsorganene bytter altså hatt (rolle) når de går fra å jobbe på vegne av departement til å jobbe på vegne av et europeisk nettverk. Dette kan føre til at nasjonale reguleringsorganer opplever konkurrerende rolleforventninger.. (Egeberg & Trondal, 2009: 781) Derfor kan det oppstå situasjoner der de nasjonale reguleringsorganene vil måtte velge hvilken hatt de skal ha på seg når avgjørelser skal tas og i dette velger de også hvilket av nivåene de er lojale mot, altså det nasjonale nivået eller EU nivået. Funn gjort av Egeberg & Trondal (2009) tyder på at reguleringsorganene ikke alltid prioriterer de departementansattes ønsker. En relativt stor del av ansatte i departementene var i en del tilfeller uenige i måten EU regelverk ble implementert i reguleringsorganene. Antallet som var uenige i reguleringsorganene selv var mye mindre. Dette kan ses på som en indikasjon på at reguleringsorganene noen ganger har på seg en annen hatt en som underliggende departement når de skal implementere EU regelverk. Noen studier peker også på at deltagelse på EU nivå øker reguleringsorganets autonomi. Ettersom det er reguleringsorganet som deltar i nettverkene vil de ha mer kunnskap om hva som foregår og dette virker til deres fordel vis-a-vis departementet. (Bach & Ruffing 2013 ; Ruffing 2015)

Egeberg (2006b) argumenterer for at en god indikator på systemendring på EU nivå som følge av endringer i den institusjonelle arkitekturen er i hvor stor grad konflikt- og samarbeidslinjene på EU nivå går på tvers av nasjonale grenser. Konflikt- og samarbeidslinjer påvirkes altså av den institusjonelle arkitekturen og en endring i denne, som opprettelse av EU byråer og nettverk, vil føre til en endring i konflikt- og samarbeidslinjene.

Fra 1990-tallet har det oppstått en rekke nye europeiske byråer. Deres hovedfunksjon er ofte å støtte EU i utforming av politikk og i implementeringen av politikk. Argumentet bak opprettelsen av disse byråene er at Kommisjonen har fått økt antall oppgaver drastisk og at det skal bidra til å sikre lik implementering i landene. Disse byråene er ofte tett tilknyttet Kommisjonen (Egeberg, 2006a: 7)

1.4 De teoretiske perspektivene

For å analysere problemstillingen vil jeg benytte meg av tre teoretiske perspektiver. Disse er det intergovernmentale perspektivet, det organisatoriske perspektivet og historisk institusjonalisme. Intergovernmentalismen og det organisasjonsteoretiske perspektivet har forskjellig forståelse av europeisk integrasjon og er perspektivene det vil legges mest vekt på. Historisk institusjonalisme er med fordi det kan bidra til å forklare hvordan endringer i institusjoner skjer, evt. mangel på endring.

Det intergovernmentale perspektivet har lenge vært dominerende i studier av europeisk integrasjon. Det intergovernmentale perspektivet vektlegger de nasjonale regjeringer for å forklare utviklingen på EU-nivå. Nasjoner å ha har felles preferanser som de opptrer med på det europeiske nivået og departementene forventes å ha god kontroll på hva de underliggende regulatorene gjør.

Det organisatoriske perspektivet har den siste tiden blitt mer og mer anvendt i studier av europeisk integrasjon. Dette perspektivet tar utgangspunkt i at det ikke er nødvendig med nye perspektiver for å analysere EU, men at man kan bruke eksisterende organisasjonsteori, som lenge har vært benyttet for analyse av nasjonale institusjoner, også på EU institusjonene. Fokuset i perspektivet er hvordan trekk ved organisasjonene kan påvirke atferden til aktørene innad i organisasjonene. En endring i organisasjonsstrukturen vil kunne føre til en endring i atferd og potensielt fremme konflikt- og samarbeidslinjer som går på tvers av landegrensene. Det vil fokuseres på hvordan gitte trekk ved organisasjonsstrukturen vil kunne påvirke atferden til aktørene.

Historisk institusjonalisme er et perspektiv som fremmer viktigheten av historien til en institusjon. Man forventer at institusjoners evne til å endre seg blir begrenset av tidligere valg og erfaringer og at de derfor er «sti-avhengige». Perspektivet har fokus på hvordan disse tidligere valgene kan redusere den reelle effekten av strukturell endring. Dette perspektivet blir lagt mindre vekt på enn de to andre i denne studien, men er med fordi det kan supplere de andre perspektivene i hvilke som fører til, eller motvirker, endring i institusjoner.

1.5 Valg av case

Energimarkedet og reguleringen av dette er et felt som har stor relevans for Norge da Norge er en stor leverandør av både fornybar og ikke-fornybar energi. (NOU, 2012:2) I tillegg til dette er ACER et eksempel på et nytt EU byrå som er blitt tildelt mye myndighet og som vil være viktig for utviklingen av EUs energipolitikk. Selv om det de siste årene har vært et økt fokus på reguleringsmyndigheters deltagelse i EU byråer har ikke NVEs deltagelse i ACER eller ACERs forløper, ERGEG, blitt sett studert. Derfor vil det å se på NVEs deltagelse på EU nivå være et relevant og spennende innen forskningen som går på europeisering av nasjonalstaten.

NVE er har formelt både en rolle som regulator av elmarkedet og de skal drive tilsyn med det nasjonale gassmarkedet. Oppgavene rundt tilsyn med det nasjonale gassmarkedet er veldig få og det brukes ikke så mye tid på innad i NVE. Det er heller ikke noe fokusområde når NVE deltar på europeisk nivå.(Intervju, 2016) Derfor vil denne oppgaven begrenses til å gjelde elmarkedet.

1.6 Oppgavens struktur

I det neste kapitlet vil jeg ta for meg det teoretiske rammeverket oppgaven bygger på og som skal brukes til å analysere problemstillingen. Der vil jeg først ta en generell presentasjon av teoriene før jeg kommer med forventninger utfra disse teoriene. I det tredje kapitlet vil jeg begrunne de metodiske valgene som er tatt i denne oppgaven og ta for meg eventuelle fordeler og ulemper. Jeg vil også vurdere funnenes reliabilitet og

validitet. Deretter, i det fjerde kapitelet, vil jeg presentere funnene jeg har gjort. Både de som er samlet inn gjennom dokumentanalyse og intervju. I det femte kapitelet vil jeg gjennomføre en teoretisk analyse ved å bruke teoriene jeg presenterte i kapittel to på empirien jeg presenterte i kapittel fire. I det sjette og siste kapitelet vil jeg oppsummere hele studien og konkludere.

2 Teori

I dette kapittelet vil jeg presentere teoriene som skal brukes senere i analysen. Jeg vil benytte meg av tre perspektiver som har ulik forståelse av europeisk integrasjon. Disse tre teoretiske perspektivene er intergovernmentalisme, organisasjonsteori og historisk institusjonalisme. Perspektivene har forskjellige syn på europeisk integrasjon og de brukes derfor for å komplementere hverandre for å skape en mer helhetlig forståelse. Det organisatoriske perspektivet er det perspektivet det fokuseres mest på i denne studien. Det intergovernmentale perspektivet er med fordi det lenge har dominert forskningen på europeisk integrasjon og den vil ha noe konkurrerende forventninger sammenlignet med det organisatoriske perspektivet. Det organisatoriske perspektivet tar for seg hvordan endringer i organisasjonen påvirker atferden til medlemmene i organisasjonen. Den historiske institusjonalismen fokuserer på hvordan organisasjoner «motarbeider» strukturelle endringer som kan begrense den faktiske atferdsendringen som følge av organisatoriske endringer.

I resten av dette kapittelet vil jeg ta for meg en teori om gangen. Først vil teoriene presenteres generelt før jeg formulerer spesifikke forventninger for denne studien med utgangspunkt i presentasjonen av teoriene.

2.1 Intergovernmentalisme

Helt siden 60-tallet har intergovernmentalismen vært et mye brukt perspektiv for å forklare mekanismene bak europeisk integrasjon. Intergovernmentalismen er statssentrisk. Det vil si at nasjonalstatene blir trukket frem som de dominerende aktørene i integreringsprosessen. (Cini, 2013: 72) Ifølge perspektivet kan EU analyseres som et vellykket intergovernmentalt regime designet for å håndtere økonomisk gjensidig avhengighet gjennom felles koordinering av politikk. (Moravcsik, 1993: 474) Institusjonene på EU nivå forventes å kun være der for å implementere og å overse implementeringen av politikk nasjonale regjeringer har blitt enige om. (Moravcsik, 1998)

Det er tre elementer som danner kjernen av liberal intergovernmentalisme: antagelsen om at stater opererer rasjonelt, en liberal teori om nasjonal preferansedannelse, og en intergovernmental analyse av mellomstatlige forhandlinger. Antagelsen om at stater handler rasjonelt bidrar til et generelt analytisk rammeverk der kostnad-nytte av økonomisk gjensidig avhengighet står sentralt. (Moravcsik, 1993: 480) En liberal teori om nasjonal preferansedannelse går på at en nasjons utenrikspolitiske mål er et resultat av press fra nasjonale grupper. Preferansene samles og fremmes gjennom de nasjonale politiske institusjonene. Nasjonale interesser er derfor ikke nødvendigvis konstante men et resultat av politisk konflikt mellom samfunnsgrupper og koalisjoner mellom disse. (Moravcsik, 1993: 481)

Internasjonale forhandlinger kan derfor ses som en to-steps prosess. Først dannes preferanser innad i statene. Deretter forhandles det mellom statene for å oppnå de målene som er satt gjennom den nasjonale preferansedannelsen. I det første steget skapes det en etterspørsel etter løsninger på overnasjonalt nivå, mens det i det andre steget skapes et tilbud av potensielle løsninger. Statenes representanter forventes å opptre rasjonelt på internasjonalt nivå for å fronte de forhåndsdefinerte preferansene. (Moravcsik, 1993: 481) Det forventes altså at det først finnes en etterspørsel etter overnasjonale løsninger før det inngås avtaler mellom statene. Samfunnsgrupper artikulere preferanser og de aggregeres gjennom politiske institusjoner. (Moravcsik, 1993: 483) Preferansene nasjonale representere tar med seg til forhandlingsbordet på et overnasjonalt nivå vil være de preferansene som har vunnet frem nasjonalt.

Nasjonale regjeringer har insentiv til å samarbeide der det skaper muligheter for økt kontroll over utfallet av nasjonal politikk. Det tillater dem å nå mål som ellers ikke ville vært mulig. Det kan ofte være vanskelig for statene å komme til enighet og selv der alle parter vil tjene på å bli enige kan det oppstå konflikt rundt hvordan godene skal fordeles. Både kostnadene og nytten ved å komme til enighet kan variere mellom landene slik at det alltid vil være noen som er mer fornøyd enn andre. I selve forhandlingene er store og økonomisk sterke stater forventet å ha mer forhandlingsmakt enn mindre stater og vil derfor oftere komme ut av forhandlingene som «vinnere» (Moravcsik 1993) Ut fra det intergovernmentale perspektivet er EUs unike institusjonelle struktur kun akseptabel

så lenge den styrker deres kontroll over nasjonale mål og deres evne til å nå disse. EUs institusjoner styrker de nasjonale regjeringenes makt blant annet ved å gjøre det lettere å komme til enighet. De reduserer transaksjonskostnadene som finnes ved internasjonale forhandlinger. Ved å opprette nøytrale institusjoner til håndheving av avtalene kan aktørene føle seg tryggere på at avtalene faktisk holdes. (Moravcsik, 1993: 507)

Ministerrådet (Rådet) blir sett på som den klart viktigste institusjonen. Kommisjonen er der først og fremst for å gjennomføre de oppgavene som medlemsstatene har pålagt dem. (Moravcsick, 1993: 513) Den reelle makten ligger altså først og fremst hos Rådet. De andre institusjonenes makt er begrenset til hva Rådet tillater. Kommisjonens handlingsrom er begrenset av medlemsstatenes langsiktige interesser.

2.1.1 Forventninger til funn

Ut fra det intergovernmentale perspektivet er det de nasjonale regjeringene som har kontrollen under forhandlinger på EU nivå. Dette vil si at det når NVE deltar i nettverk på EU nivå kan man forvente at de har fått instruksjoner fra OED for hvilken posisjon de skal ta. Også ved implementering av EU regelverk vil OED instruere NVE om hvordan de ønsker at dette skal gjøres. Den muligheten NVE har til å påvirke politikken er gjennom den nasjonale preferansedannelsen der de kan komme med innspill. Det er hovedsakelig departementet som skal stå for kontakten med EU nivået. Derfor forventes det ikke at reguleringsorganene har faste kontakter på dette nivået.

Interaksjon mellom representanter fra reguleringsmyndighetene kan forventes å være mer forhandlingspreget enn samarbeidspreget. Deltagerne forventes først og fremst å støtte posisjoner som er til sitt eget lands gunst. Hvor godt faglig begrunnet posisjonen er vil ventes å være underordnet dette.

De ansatte i NVE er lojale kun ovenfor egen organisasjon og OED. Deres preferanser er formet på nasjonalt nivå og deltakelse på EU nivå endrer ikke disse preferansene.

2.2 Det organisasjonsteoretiske perspektivet

En grunnleggende antakelse i organisasjonsteorien er at de individuelle aktørenes organisasjonstilhørighet påvirker deres måte å tenke på og deres måte å handle på. For å forstå hvordan beslutninger nås må man se på organiseringen og måten denne påvirker beslutningsatferden. (Christensen m.fl, 2010:11)

Som nevnt over består organisasjoner av individuelle aktører som tar beslutninger. En organisasjon er på den måten et resultat av disse aktørenes handlinger. Fokuset i det organisasjonsteoretiske perspektivet er hvordan de formelle sidene ved en organisasjon påvirker aktørenes beslutningsatferd. Når jeg snakker om beslutninger i denne oppgaven vil jeg benytte meg av et utvidet beslutningsbegrep. Det innebærer at jeg vier oppmerksomhet ikke bare til den formelle vedtaksfasen, men også det som skjer før og etter vedtaket er fattet. (Christensen mfl., 2010: 27) Dette inkluderer det å ta initiativ, utrede alternativer og evaluere. Det er vanlig innen organisasjonsteorien å anta at mennesket innehar en begrenset rasjonalitet. Dette vil si at medlemmene i organisasjonen har begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet og vil derfor handle utfra forenklete modeller av virkeligheten. De har altså begrenset med oppmerksomhet, tid og analysekapasitet og kan derfor ikke ha oversikt over alle mulige mål, alternativer eller konsekvenser og dette preger beslutningene som tas. (Simon 1965)

For å forstå hvordan organisasjonene påvirker individers beslutningsadferd er det nødvendig å «pakke ut» de organisatoriske karakteristikkene hos institusjonene der individer handler sammen. (Egerberg, 2004: 201) Videre i dette kapitlet vil jeg presentere fire nøkkelvariabler fra et organisatorisk perspektiv som kan bidra til å forklare beslutningsadferd, hentet fra Egeberg (2012).

2.2.1 Formell organisasjonsstruktur

Den formelle strukturen består av formelle roller og regler for hvem som skal eller bør gjøre hva, og hvordan oppgavene skal eller bør utføres. Det går også på forholdet mellom forskjellige enheter i organisasjonen og organisasjonsenhetene kan være delt opp og samordnet på forskjellige måter. (Christensen m.fl, 2010: 34) Eksempler på ting

som inngår i den formelle strukturen er organisasjonskart, det juridiske grunnlaget til organisasjonen og spesialiseringsprinsipp. De normene den formelle strukturen bidrar til å skape og som påvirker hvordan de forskjellige rollene i organisasjonen utføres er upersonlige. Dette vil si disse normene som er knyttet til en posisjon eller rolle ikke avhenger av personen som innehar posisjonen og endres ikke selv om menneskene i organisasjonen byttes ut. (Christensen m.fl, 2010: 37) Strukturen er også med på å definere organisasjonens interesser og mål, og hvordan man skal jobbe for å nå disse. (Egeberg, 2004: 201)

Innen organisasjonsteorien er det vanlig å anta at aktører kan ha flere roller og identiteter. Med rolle menes et sett med forventninger som spesifiserer hvordan man skal oppføre seg når man har den bestemte rollen. Identitet er også beskrevet som ens egen selvoppfattelse organisert i regler som kan brukes for å «matche» riktig løsning til riktig situasjon. Hvilken rolle eller identitet som benyttes vil kunne variere fra situasjon til situasjon og det kan variere ut fra hvilken struktur man deltar i. (Egeberg & Sætren, 1999:94-95) Aktører vil nemlig sjelden stå overfor situasjoner der det er helt opplagt hvilken identitet som er den riktige og derfor mest passende. Det vil kunne være flere identiteter som er aktuelle i en gitt situasjon. Identitetene kan skapes både innad og utenfor organisasjonen. Identitetene knyttet til organisasjonen kan kobles til avdelingen man jobber i, måten organisasjonen er spesialisert på, hvilken funksjon man har i organisasjonen, regler som regulerer adferd, administrative tradisjoner, hvilken rolle man har og oppfatningen av hvordan man skal handle når man har en slik rolle osv. I tillegg til dette kommer identiteter skapt utenfor institusjonen som faglig bakgrunn eller arbeidserfaring. Dette gjør at aktører har et komplekst repertoar av identiteter som kompliserer prosessen med å matche regler og prosedyrer med situasjon. (Christensen & Røvik, 2000) Christensen og Røvik (2000: 165) argumenterer for at identiteter knyttet til den formelle strukturen og rolle ofte vil gå foran kulturelt utviklede identiteter. Ut i fra dette vil altså formelle regler for hvordan man skal ta beslutninger ha stor innflytelse på hva som blir oppfattet som passende atferd.

En måte organisasjonsstrukturen kan påvirke beslutningsatferd er ved at den bidrar til å påvirke hvilken informasjon som er tilgjengelig for aktørene i organisasjonen, f.eks.

gjennom å påvirke hvem de kommuniserer med i løpet av en arbeidsdag, eller ved at rolleforventningene definerer hvilken informasjon som er relevant og hvor den finnes. Aktørene i organisasjonen tar sine beslutninger basert på informasjonen de får og på den måten har strukturen mye å si for hvilke beslutninger som tas. Man kan tenke seg at informasjon blir filtrert gjennom strukturen slik at det som til slutt når frem til aktørene er det som blir sett på som relevant for deres posisjon. (Egeberg, 2012: 158) Siden en beslutningstaker ikke har muligheten til å ta hensyn til alle mulig informasjon, alternativer konsekvenser passer det bra at en del informasjon blir filtrert ut. Det er et behov for simplifisering som organisasjonsstrukturen sørger for. På denne måten kan strukturen aldri være nøytral, det vil alltid finnes en skjevhet ved at informasjon siles ut og dette vil påvirke beslutningene som tas. (Egeberg, 2004: 202)

Men hva får egentlig folk til å føye seg etter normene gitt av den formelle strukturen? For det første kan de føle en moral forpliktelse til å følge organisasjonens normer. For det andre kan de velge å gjøre det av egeninteresse. Organisasjoner har ofte insentiv systemer for de som følger normene, f.eks. at det kan føre til fremtidige forfremmelser og høyere lønn. For det tredje kan det være en slags «sosial kontroll» utført av kolleger. Medlemmer i organisasjonen passer på at andre medlemmer følger normene og utfyller forventningene knyttet til rollen de har. (Egeberg, 2004: 202)

Horisontal spesialisering er et av trekkene ved strukturen som kan forventes å ha stor innvirkning på atferd. Horisontal spesialiseringen refererer til hvordan forskjellige saker og politikkområder henger sammen eller er koblet fra hverandre. (Egeberg, 2004: 202) Ifølge Gulick (1937) er det hovedsakelig fire forskjellige måter å dele oppgaver inn horisontalt på. Disse fire er etter territorium, sektor, funksjon eller klientell. Hvilket prinsipp en organisasjon er inndelt etter vil ha stor påvirkning på organisasjonens konflikt- og samarbeidslinjer. Om en organisasjon er spesialisert etter territorielle prinsipper kan man forvente at skillelinjene vil følge de territorielle linjene. Beslutningstakerne vil oppmuntres til å primært fokusere på territorielle hensyn og man kan derfor ikke forvente noen særlig integrering mellom territoriene. Om f.eks. spesialiseringsprinsippet er sektorielt vil sektorinteresser være det dominerende. I dette tilfellet vil sektorens hensyn prioriteres. Ved en slik inndeling vil en mer komplett

integring kunne forekomme da sektor hensyn ikke stopper ved grensene og man vil kunne få en standardisering på tvers av land. Hvordan en organisasjon er horisontalt spesialisert vil altså definere hvordan konflikt- og samarbeidslinjene innad i organisasjonen vil være. En organisasjon kan også være spesialisert etter flere prinsipper. Dette vil da skape kryssende konflikt- og samarbeidslinjer. (Egeberg, 2006b: 20)

Vertikal spesialisering går på arbeidsfordelingen mellom de forskjellige hierarkiske nivåene innad eller mellom organisasjoner. Strukturen uttrykker om koordineringen skal være hierarkisk eller kollegial. (Egeberg, 2012: 159) Den økende fristillingen av direktorater og tilsyn fra departementene er et eksempel på dette. Målet med dette har vært å skille mellom politikk og faglig ekspertise, blant annet for å sikre at den faglige ekspertisen i mindre grad skal kunne styres direkte fra politisk hold. Resultat er at det i dag er en rekke direktorater og tilsyn som har stor grad av autonomi.

2.2.2 Primærstruktur/sekundærstruktur

Personer kan ha tilknytning til flere organisasjoner om gangen. Den organisasjonen en person tilbringer mest tid i blir sett på som primærstruktur. Det vil som regel også være denne organisasjonen som ansatte får utbetalt lønn fra. Andre organisasjoner som en person måtte delta i ved siden av primærstrukturen kalles sekundærstruktur. Primærstrukturen krever mer av en person enn det sekundærstrukturen gjør. Et godt eksempel på en sekundærstruktur er komiteer. Ved deltagelse i komiteer blir deltagerne eksponert for nye agendaer, muligheter, aktører og forpliktelser. Derfor er det grunn til å tro at denne deltagelsen påvirker identiteten til de som deltar. Effekten av dette vil ikke være like stor som den i primærstrukturen. Dersom primær- og sekundærstrukturen er spesialisert etter samme prinsipp vil dette som regel bygge opp under identitetene deltageren allerede har fremfor å utfordre disse. Er sekundærstrukturen spesialisert etter et annet prinsipp vil dette utfordre de eksisterende identitetene. (Egeberg, 2004: 203)

2.2.3 Organisasjonsdemografi

Organisasjonsdemografi går på sammensetningen av de ansatte i organisasjonen. Disse vil kunne variere når det kommer til alder, utdanning, kjønn, geografisk bakgrunn, tidligere yrkeserfaring og hvor lenge de har vært i organisasjonen. Dette er faktorer som kan påvirke beslutningsatferden og kulturen i organisasjonen. (Christensen m.fl., 2010: 67) I denne oppgaven vil utdanningsbakgrunn trekkes frem som en mulig forklaring på atferd. Gjennom utdanning vil individer bli opplært til å tenke og handle på bestemte måter. Individer med forskjellig fagbakgrunn vil kunne vektlegge forskjellige faktorer når de skal fatte beslutninger. De demografiske faktorenes påvirkning på atferd er tett tilknyttet sosialiseringssprosessene i en organisasjon. Sosialisering vil si at organisasjonens verdier, normer og rolleforventninger over tid kan internaliseres hos organisasjonens medlemmer slik at de opplever verdiene, normene og rolleforventningene som deres egne. Til slutt vil de potensielt automatisk fremme organisasjonens interesser som om de var deres egne. (Egeberg, 2004: 204)

Effekten av utdanning kan forsterkes dersom mange av medlemmene de samhandler med i organisasjonen har samme eller lignende utdanning. Dersom man kommer inn i en organisasjon der mange har en annen bestemt utdanning enn man selv kan man på sikt bli sosialisert inn i deres måte å tenke på.

2.2.4 Forventninger ut fra organisasjonsteorien

Som nevnt over er hoved antagelsen i organisasjonsteorien at organisasjoner betyr noe. De er viktige når det kommer til å forme aktørers beslutningsadferd og slik er effekten av organisasjons struktur på politikken som gjennomføres stor. Vi kan på bakgrunn av dette forvente at adferden til ansatte i NVE som også deltar i europeiske nettverk vil både være påvirket av strukturen i NVE og i de europeiske nettverkene. Den horisontale spesialiseringen etter sektor og funksjon i kommisjonen er med på å utfordre de nasjonale grensene for politikk og kan bidra til integrering på tvers av landegrenser. Rådets territorielle fokus er i kontrast til dette slik at det i EU konflikt- og samarbeidslinjene i EU systemet vil krysses. Denne konfliktlinjen påvirker de nasjonale forvaltningene da ansatte i direktorater ofte deltar i grupper i regi av kommisjonen og byråer mens ansatte i departementene er mer delaktige i grupper i regi av rådet. Vi kan

derfor forvente at departementet vil ha et sterkere territorielt fokus når de jobber ned EU relevante saker, mens NVE vil ha større fokus på sektorielle hensyn.

Den vertikale spesialiseringen gir NVE økt frihet. Denne friheten gjør at NVE kan knytte seg til og influeres av andre organisasjoner. Mindre direkte politisk styring gjør at de står friere i beslutningsfasen og det begrenser departementets muligheter til å instruere. NVE får mer frihet i å definere sin egen rolle noe som gir dem mulighet til å opptre med flere hatter. Samtidig som de fortsatt nødt til å fylle rollen de har i den nasjonale forvaltningen så kan de nå også ha en rolle som deltager i EU byrå og som en del av et europeisk regulatornettverk. Disse forskjellige rollene kan bidra til forskjellige og kanskje også konkurrerende forventninger. Slik kan departementet oppleve en viss konkurranse om NVEs støtte i saker.

Vi kan forvente å finne kontaktpunkter mellom EU og forvaltningen som omgår den tradisjonelle måten kontakt tidligere har foregått på. Vi kan også forvente økt innflytelse og frihet hos NVE som følge av dette. De får en ekstra kanal der de kan påvirke utviklingen av politikk og hvordan denne skal gjennomføres som ikke går gjennom departementet.

Dersom deltagerne i ACER har den samme utdanningsbakgrunnen som de ansatte i NVE kan man forvente at de har en lignende handlingslogikk. Om dette er tilfellet vil de oftere kunne enes om løsninger på problemer og derfor gjøre det lettere samarbeide.

De NVEs ansattes deltagelse på EU nivå vil skape nye rolleoppfatninger og identiteter som vil konkurrere med de eksisterende. Det at NVE vil være primærstrukturen og deltagelsen på EU nivå sekundær for de ansatte vil til en viss grad kunne begrense effekten det har på rolleoppfatning og identitet.

2.3 Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme tar utgangspunkt i at normene og verdiene som sto sterkt i en organisasjons begynnelse vil prege dens utvikling siden. Dette begrenser en organisasjons omstillingsevnen men gir også stabilitet og dybde i de uformelle verdiene

og gjør det lettere for medlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til. Dette kalles «sti-avhengighet». (Christensen mfl., 2010: 63)

Historiske institusjonalister mener altså at historien har betydning. Det er minst tre måter historie er viktig på. For det første skjer politiske endringer i en bestemt historisk kontekst som vil ha en effekt på valgene som tas. For det andre har historie betydning fordi aktørene kan lære av erfaring. En beslutning tatt på et tidspunkt vil være påvirket av beslutninger tatt på et tidligere tidspunkt og vil igjen påvirke fremtidige beslutninger. Til slutt vil historien også påvirke hvilke forventninger som stilles. Hvis en bestemt handlingsmåte har vist seg å føre til et bestemt utfall tidligere vil man forvente det samme utfallet igjen om man handler på samme måte. (Steinmo, 2008: 164- 165) Historiske institusjonalister vil altså argumentere for at beslutninger som fattes ikke kan ses på som uavhengige men er påvirket av tidligere valg og for å forstå hvorfor visse valg tas må man se bakover i tid og det er dette vi kan kalle sti-avhengighet.

Når en organisasjon har begynt på en sti skal det mye til å endre på denne stien. Det er en institusjonell treghet som bremser alle forsøk på endring. Stien kan endres men det krever stort politisk press. En av utfordringene innen den historisk institusjonalisme har vært å forklare hvorfor endring faktisk skjer. (Peters, 2012: 70) Sti-avhengighet fungerer ikke alltid slik at det går en rett linje uten forstyrrelser. Regler vil kunne bidra til å «avle» frem nye regler for å kompensere for manglene til de gamle reglene, men bare innenfor de rammene satt av de opprinnelige reglene. På den måten kan institusjonene selv forsøke å løse problemer de selv har skapt. (Peters, 2012: 72)

Prosessen som fører til sti-avhengighet kommer av at de tidlige valgene som ble tatt i organisasjonen fører til at nye valg som tas som er i tråd med de tidlige valgene får positiv feedback. På den måten styrkes de prinsippene de tidlige valgene ønsket å fremheve. Det er også antatt at institusjonaliseringen former bestemte roller og at disse rollene bidrar til å bevare det eksisterende. (Peters, 2012: 77) Store endringer i institusjoner skjer ved bestemte brytningspunkter og ved disse tidspunktene kan en organisasjon endre retning for videre utvikling Disse brytningspunktene er antatt å skje «rapid bursts of institutional change followed by long periods of stasis» (Krasner, 1984:

242) Dette krever at det var nok press til å genere skiftet. (Peters, 2012: 78) Institusjoner kan ifølge teorien også endres gjennom læring. Læringen kan komme fra organisasjonens egen erfaring eller den kan komme fra å se på andre organisasjoner. Endring innen historisk institusjonalisme ses ofte på som en endring av ideer og oppfatninger. (Peters, 2012: 79)

Ut fra den historiske institusjonalismen kan man forvente at betydelige endringer skjer sjeldent og kun under de rette omstendighetene. Organisasjoner er robust og kan motsette seg endring.

2.3.1 Forventninger til funn

Ut fra den historiske institusjonalismen kan vi forvente at valg tatt tidlig i NVEs historie fortsatt setter sitt preg på organisasjonen. Det kan ha utviklet seg en institusjonell robusthet som motvirker effekten av formelle endringer i organisasjonen. For å få full oversikt over hva som påvirker beslutningsatferden i NVE må vi derfor ta hensyn til historien og «sti-avhengigheten». Tidligere valg tatt i organisasjonen kan styre de uformelle reglene og derfor hva som blir sett på som passende atferd i gitte situasjoner. Endringer som bryter med de normene som definerer hva som er passende atferd i organisasjonen vil kunne motarbeides.

3 Metode

3.1 Forskningsdesign

Når man skal velge hvordan forskningsdesign man vil benytte seg av i et studie må man først spørre seg hva det er man vil finne ut av. Det overordnede temaet i denne studien er hvordan deltagelse i EUs administrative nettverk påvirker fristilte nasjonale reguleringsorganer. Ved å spørre om «hvordan» noe skjer så er man ute etter mer enn bare om noe skjer. Man er også ute etter å forstå gjennom hvilke mekanismer noe skjer. I denne studien er vi ute etter å få en økt forståelse av mekanismene som potensielt fører til endret atferd hos ansatte i reguleringsorganene. Individuelle casestudier er en egnet metode til å belyse nettopp dette. (Yin, 2014: 10)

Gerring (2007) presenterer flere teknikker man kan benytte seg av ved valg av case. Hvilken av disse teknikkene man vil velge å benytte seg av avhenger hva man ønsker å oppnå med studiet. Med utgangspunkt i det organisasjonsteoretiske perspektivet kan NVE kan sies å være en «minst sannsynlig» case. Dette er en type case man forventer at skal være helt i yttergrensen for teoriens gyldighetsområde. Det er altså en case der man kan gå ut ifra at det er visse faktorer som gjør det noe mindre sannsynlig at teorien stemmer her, og om den da skulle vise seg å faktisk stemme her kan man si at teorien er styrket. (Gerring, 2007: 116) Faktorene i denne studien går på at ACER er et relativt nytt nettverk, noe som gjør at det ikke har vært mye tid til å utvikle institusjonell kultur. NVE har heller ikke formell stemmerett i ACER, og det er et saksområde med mye politisk oppmerksomhet og høyt konfliktpotensialet. Martens (2006) sin studie trekker frem nettopp energisektoren som en sektor der man kan forvente en høy politisk interesse. Man kan altså forvente høyere involvering fra departement. Dette er med på å redusere sannsynligheten for at det organisatoriske perspektivet vil stemme her. Om allikevel funnene skulle stemme med de teoretiske forventningene vil teorien være styrket.

Den metodiske fremgangsmåten benyttet i denne studien kalles prosesssporing. Prosesssporing er å gå i dybden av en case og identifisere mekanismene mellom X og Y. Altså gjennom hvilke mekanismer X påvirker Y. På denne måten kan man vurdere hvor nøyaktig teorien klarte å forutse de faktiske funnene. I tillegg gjør prosesssporing det mulig å identifisere andre effekter forårsaket av årsakene, eller andre årsaker som påvirker de studerte effektene. På denne måten kan man også bidra til utvikling av teori. (George & Bennett, 2005: 216) Prosessene som er sporet i denne studien er hvordan NVEs ansatte påvirkes av å delta i strukturer på EU nivå samtidig som de må forholde seg til OED og om dette igjen kan ha endret deres atferd når de arbeider med implementering og utforming av EU relevant regelverk.

Individuelle casestudier har både sine sterke og svake sider. Casestudier er, som nevnt, veldig godt egnet om man er interessert i å finne ut under hvilke forhold og gjennom hvilke mekanismer bestemte utfall skjer. Om man er interessert i hvor mye eller hvor hyppig et bestemt utfall skjer er ikke casestudier egnet. Da vil det lønne seg å heller gjennomføre en statistisk undersøkelse. Prosesssporing vil bidra til å sikre at effektene man finner ikke er spuriøse. Dette er fordi man kan følge mekanismene og faktisk se hvordan de ulike faktorene påvirker rollen til NVE. (George & Bennett, 2004: 31)

Casestudier blir som regel sett på som studier med sterk internvaliditet og begrepsvaliditet, mens den eksterne validiteten muligens er casestudiets mest omtalte svakhet. Drøfting rundt validiteten til funne vil komme senere i kapitlet.

3.2 Datainnsamling

I denne studien er det være nødvendig å samle inn data både gjennom å analysere relevante dokumenter og gjennom å intervju informanter. Dokumentanalysen vil egne seg for å kartlegge hvilke formelle regler og strukturer som finnes for å regulere forholdet mellom NVE og ACER, og mellom NVE og OED. Semi-strukturerte intervjuer av informanter vil kunne avdekke hvordan disse strukturene påvirker den faktiske atferden innad i NVE og hvordan informantene selv oppfatter deltagelsen på europeisk nivå. Det å kombinere både muntlige og skriftlige kilder kan gi noen fordeler.

Man kan kryss sjekke funnene hentet inn fra de forskjellige metodene. Stemmer funnene fra begge kildetyperne godt overens styrker dette reliabiliteten til funnene. Det kan også bidra til å avsløre feil i funnene, funn som ellers kunne blitt sett på som reliable. (Tansey, 2007: 766)

3.2.1 Semistrukturert intervju

I denne studien ble det intervjuet fire informanter fra NVE som alle daglig jobber med EU relevante saksområde. Alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt. Et oppfølgingsintervju ble gjennomført over telefon. Ingen av informantene ønsket at det skulle benyttes opptaker og derfor ble det tatt notater fra alle intervjuene. Etter at intervjuene var gjennomført og transkribert ble transkriberingen sendt på mail til informantene for en sjekk. Dette ble gjort for å være sikker på at det ikke hadde oppstått noen misforståelser.

Ved gjennomføring av et semi-strukturert intervju må man først formulere en intervjuguide. I motsetningen til strukturerte intervjuer er det ikke nødvendig å følge guiden til punkt og prikke ved et semi-strukturert intervju. Det skal være rom for å stille oppfølgings spørsmål som ikke trenger å være forberedt på forhånd og som kan variere fra intervju til intervju. (Bryman, 2004: 321) Intervjuguiden som ble benyttet i denne studien er klar på hvilke temaer som skal dekkes i løpet av intervjuet, men det vil være åpent for oppfølgings spørsmål og utdyping av svar. Ved ikke å stille for konkrete spørsmål hadde informantene mulighet til å utdype sine svar. På den måten kan man få informasjon om mekanismer man ikke på forhånd hadde forutsett. Eliter med høy utdannelse misliker ofte å måtte svare kategorisk med et begrenset antall svaralternativer. Med et veldig strukturert intervju vil man altså kunne risikere at noen velger ikke å svare på enkelte spørsmål.

Jeg ønsker i utgangspunktet å bruke lydopptak ved gjennomføring av intervjuene men informantene ønsket ikke å bli tatt opp. Derfor ble det i stedet tatt notater under intervjuene. Opptak ville kunne gitt en mer nøyaktig dokumentering av intervjuene enn det å skrive ned notater og stikkord gjorde. For å forsikre at alt var nedskrevet riktig og

at ingenting var misforstått ble transkriberingen av intervjuene sendt inn til informantene for godkjenning. På denne måten kan man være sikker på at funnene presentert i denne studien ikke bygger på feil ved dokumenteringen eller transkriberingen av intervjuene.

3.2.2 Utvalg

Ifølge King et al. (1994: 28) er valget av enheter kritisk for utfallet av forskningen og i hvilken grad man kan trekke reliable slutninger. Når man skal velge informanter å intervju må man først spørre seg hva det er man egentlig er ute etter. I denne studien ønsker vi å identifisere hvordan deltagelse på det europeiske nivået har påvirket den faktiske virkemåten til NVE. Derfor vil det være relevant å velge informanter som jobber i NVE og som selv har deltatt i nettverket.

Ifølge Bryman (2004: 333) er det to hovedfremgangsmåter man kan benytte seg for utvalg av intervjuobjekter i kvalitativ forskning, nemlig snøballmetoden og teoretisk utvelgelse. I denne studien vil snøballmetoden være mest relevant. Det går utpå å begynne med et eller noen få innledende intervjuer og på den måten bli introdusert for nye intervjuobjekter. Utvelgelse på denne måten kan på ingen måte sies å være statistisk representativ. Hadde målet ved denne oppgaven vært å generalisere til en større populasjon ville dette vært et problem. Ettersom antallet relevante informanter antas å være lavt og vi først og fremst er ute etter å belyse prosessene. Så ved bruk av prosesssporing er det altså ikke nødvendig med tilfeldig utvalgte informanter. (Tansey, 2007: 768) Fordelen ved en slik utvelgelse er at man sannsynligvis ender opp med informanter som er relevante og har god faglig bakgrunn.

For å komme i kontakt med intervjuobjektene ble det først sendt en mail til en person jeg gikk ut fra kunne hjelpe meg å komme i kontakt med riktig avdeling i NVE. Denne ble videresendt til en som jobbet med europeisk samarbeid i elmarkedstilsynet og jeg fikk raskt svar. Denne personen endte opp med å bli en av informantene i denne studien og satt meg i kontakt med de tre andre informantene. Jeg ga uttrykk for at jeg gjerne ville snakke med flere informanter men dette ble dessverre ikke mulig fordi de ikke

hadde mulighet til å bruke flere ressurser på dette. Jeg opplevde at alle informantene var meget hyggelige og hjelpsomme, og at de hadde mye kunnskap om temaet.

Som nevnt ønsket jeg i utgangspunktet flere informanter da jeg forventet at dette ville bidra til flere og bedre funn. Etter at intervjuene var gjennomført hadde jeg et inntrykk av at jeg hadde fått den informasjonen jeg trengte. Informantene jeg snakket med hadde mye kunnskap og de hadde stort sett den samme oppfatningen om NVEs deltagelse i ACER. Informasjonen jeg fikk i første intervjuet ble bekreftet av de tre neste informantene og det kom lite ny informasjon etter det første intervjuet. Flere informanter hadde altså ikke nødvendigvis ført til en større mengde informasjon, men det ville ha styrket reliabiliteten på innsamlede informasjonen.

Selv om intervju egner seg godt for innsamling av visse data så er det viktig å være klar over metodens begrensninger. Snøballmetoden kan føre til at den første informanten man intervjuer, enten bevisst eller ubevisst, introduserer en til andre med samme oppfatning som de har og unnlater å nevne informanter de selv er uenige med. I tillegg er det ingen garanti for at informantene velger å fortelle sannheten. Informanten kan ha en egen agenda og et mål om hva studien skal kunne finne ut av. (Andersen, 2006: 288) Dette betyr ikke at man skal gå rundt å anta at alle lyver, men at man må være klar over denne problemstillingen. Om flere informanter kommer med den samme informasjonen vil dette styrke informasjonen. Eventuelt kan man se om man kan underbygge informasjonen informantene kommer med på andre måter. Dette går på reliabiliteten, altså påliteligheten til dataene.

3.2.3 Dokumentanalyse

Det vil også være nødvendig og også benytte seg av dokument analyse for å kunne belyse alle relevante sider av studien. Dokumentanalyse er ifølge Repstad (2007: 86) vil si at visse tekster får en status som kilder. Dokumentanalysen vil brukes for å identifisere relevante utvikling i den formelle strukturen. Spesielt interessant vil forholdet mellom NVE og OED, og forholdet mellom NVE og ACER være. Det har i hovedsak blitt benyttet stortingsmeldinger, årsrapporter, NOUer og tildelingsbrev i denne oppgaven.

Yin (2014: 106) trekker frem en rekke fordeler og ulemper ved dokumentanalyse. En av fordelene er at dokumenter som regel vil være stabile. Det vil si at de ikke endrer seg, så om noen ønsker å gjennomføre en replikasjonsstudie vil de ha de samme kildene med den samme informasjonen tilgjengelig. Dokumentene vil heller ikke være et resultat av studien som gjennomføres. Det er altså ingen fare for at noen tilpasser innholdet i dokumentene for å påvirke utfallet av en bestemt studie. I tillegg vil de ofte være spesifikke ved at de inkluderer navn, datoer og generelt er ganske detaljerte. Det vil også være mulig å hente frem dokumenter langt tilbake i tid slik at man kan danne seg et bilde av utviklingen. Dokumentene er som nevnt stabile, innholdet i dokumentene vil derfor være det samme selv mange år senere.

Av ulempene har vi blant annet det at noen dokumenter kan være vanskelige å spore opp. Spesielt eldre dokumenter som ikke er digitaliserte vil kunne være en utfordring. Man risikerer at antallet dokumenter er såpass stor at det å finne det som er relevant for eget studie kan være utfordrende. Et annet problem kan komme av personens som gjennomfører studiet sin utvelgelse av dokumentene. Det er viktig og ikke kun velge de dokumentene som bygger opp under egne oppfatninger, ellers risikerer man en viss skjevhet i datainnsamlingen. Selv om man gjør sitt ytterste for å være nøytral når man samler er det allikevel mulig å kun få inn data som belyser en side av en sak. Det kan nemlig tenkes at enkelte ting systematisk har blitt underrapportert og at det derfor ikke er lett å finne frem til via dokumentanalyse. Til slutt så er det ikke alle dokumenter som er tilgjengelig for alle. Det kan rett og slett være en del dokumenter som vill vært relevant for studie man ikke får tilgang til.

Det finnes flere forskjellige måter å gjennomføre analyser av dokumenter. Den meste relevante for denne studien vil være innholdsanalyse. Dette er en analysemetode der man systematisk går gjennom utvalgte dokumenter for å hente ut innholdet i dataen som er relevant for studien (Krippendorf, 1980: 22) I denne studien er vi ute etter å finne rene fakta om hvordan den formelle strukturen regulerer forholdet mellom de forskjellige organisasjonene. Hadde vi vært ute etter hvilke ideer eller ideologier som har påvirket utviklingen, eller hvordan diskursen rundt dette har vært ville andre analysemetoder vært relevante.

3.3 Operasjonalisering av problemstilling

For å kunne vurdere om NVEs arbeid faktisk er påvirket av den endrede konteksten må vi først identifisere og operasjonalisere studiens variabler. Operasjonalisering innebærer å gjøre de teoretiske variablene målbare og slik muliggjøre empiriske studier. Ut fra problemstillingen utgjør NVEs arbeid den avhengige variabelen. De uavhengige variablene blir da den nasjonale forvaltningsstrukturen og EUs institusjonelle struktur.

Ved operasjonalisering av variablene er det viktig å sikre god begrepsvaliditet. Dette vil si at indikatorene man velger er dekkende for variabelen de skal dekke. Operasjonaliseringen av avhengig variabel i denne studien vil basere seg på tidligere studier av nasjonale reguleringsorganers deltagelse på EU nivå (Myhre 2005; Vestlund 2009).

3.3.1 NVE ansattes beslutningsatferd

For å gjøre variabelen *NVE ansattes beslutningsatferd* målbar benyttes det tre indikatorer. Disse tre er arbeidsoppgaver, konflikt- og samarbeidsmønstre og rolleoppfatning. Funn som sier noe om dette vil gjøre det mulig å si noe om hvordan NVE faktisk arbeider med implementering og gjennomføring av EU-regelverk.

Med arbeidsoppgaver menes de oppgavene NVE har med implementering og utforming av EU relatert regelverk. Under denne indikatoren vil det være relevant å både se på hva NVEs oppgaver er og deretter se om dette stemmer overens med arbeidet NVE faktisk gjør. Siden NVE er underlagt OED i den nasjonale forvaltningsstrukturen vil rollefordelingen mellom NVE og OED være spesielt relevant.

Ut fra organisasjonsteorien kan man forvente at spesialiseringsprinsipp påvirker en organisasjons konflikt- og samarbeidsmønstre. For å finne ut om dette stemmer må man forsøke å identifisere langs hvilke linjer konflikter oppstår og hvor det samarbeides. Om konflikt- og samarbeidslinjene går etter territorielle eller sektorielle prinsipper vil kunne ha stor betydning for NVEs faktiske virkemåte.

Rolleoppfatning går på hvordan de ansatte i NVE ser på sin egen rolle, både når de deltar på EU nivå og når de opptrer som nasjonale regulatorer. Det vil være viktig å avdekke om rolleoppfattelsen endres når man går fra en struktur til en annen og om den endrede rolleoppfatningen legges helt fra seg når man returnerer til sin primærstruktur eller om den påvirker arbeidet også der.

3.3.2 EUs institusjonelle struktur

Denne variabelen kan defineres som organiseringen av EUs institusjoner og forholdet mellom de forskjellige institusjonene. Det går også på regler for deltakelse i institusjonene. Den vertikale og horisontale spesialiseringen til Kommisjonen, Rådet og deres underliggende organer er spesielt viktig.

3.3.3 Nasjonal forvaltningsstruktur

Den nasjonale forvaltningsstrukturen går på graden av vertikale og horisontale spesialiseringen mellom departement og reguleringsorgan. Her vil det være relevant å se hvordan oppgavene mellom OED og NVE er formelt fordelt. Altså hvem som har ansvaret for hva. I tillegg vil det være relevant å se på hvilke mekanismer OED benytter seg av for å styre NVE.

3.4 Validitet og reliabilitet

Det er nå på tide å drøfte hvordan dette forskningsopplegget vil kunne påvirke studiens validitet reliabilitet. Drøftingen av validitet vil basere seg på Cook og Campbells validitetssystem gjengitt i Lund (2002).

Intern validitet vurderes ut ifra om det kan trekkes en holdbar slutning om at sammenhengen er kausal. (Lund, 2002: 105) Den interne validiteten kan antas å være høy ved en kvalitativ case studie. Intern validitet er nemlig en av det kvalitative casestudiets styrker. Casestudie er meget godt egnet til å dokumentere kausale prosesser og derfor dokumentere at sammenhengen man ser på faktisk er kausal. (Gerring, 2007: 43) Prosesssporing vil være ekstremt nyttig for å påvise kausale effekter ettersom den

trinnvise viser gjennom hvilke mekanismer den kausale påvirkningen skjer. Dette reduserer også retningsproblemet, det vil si at det noen ganger kan være vanskelig å si hvilken vei den kausale påvirkningen skjer. Det er altså grunn til å forvente høy intern validitet med et slikt forskningsdesign.

Ekstern validitet går på generaliserbarheten til funne. Altså om man kan si at funnene gjelder for en større populasjon enn den som inngikk i selve studien. Den eksterne validiteten er en av svakhetene i kvalitative individuelle case studier. Det vil som regel ikke være noe sterkt grunnlag for å generalisere til en større gruppe caser på bakgrunn av et enkelt studie.

Begrepsvaliditet går på hvor sterkt de definerte variablene måler det de skal måle. Kvalitative casestudier gjør det mulig å detaljert vurdere hva det er man måler. Der kvantitative analyser risikerer å strekke konseptene ved å samle konsepter som egentlig ikke passer sammen kan kvalitative forskere i mye større grad detaljert beskrive hva som inngår i begrepene. (George & Bennett, 2004: 18) Hvor sterk begrepsvaliditeten er i en studie avhenger i stor grad av operasjonaliseringene som er gjort. Operasjonaliseringene benyttet i denne studien er basert på operasjonaliseringer gjort i tidligere studier.

Reliabilitet går på hvor pålitelig dataen man har samlet inn faktisk er. Å samle inn og behandle data på en nøyaktig måte bidrar til å styrke reliabiliteten. (Hellevik, 2003: 53) For å sikre reliabiliteten i denne oppgaven ble transkriberingen av intervjuene sendt til informantene for godkjenning. På denne måten er man sikker på at dataene er korrekte.

4 Empiri

I dette kapitlet vil jeg først ta for meg den historiske utviklingen av norsk og europeisk energiforvaltning. Deretter vil jeg se på hvordan energirelasjonene mellom Norge og EU har utviklet seg. Etter det vil jeg ta gå inn på organiseringen og virkemåten til nøkkelorganisasjonene i denne oppgaven, nemlig ACER, CEER og NVE. Til slutt vil jeg presentere funn gjort på de forskjellige indikatorene presentert tidligere.

4.1 Historiske utviklingslinjer

4.1.1 Utviklingen av norsk energiforvaltning

Norsk energipolitikk har lenge hatt en tradisjon for sterk statlig styring. EUs indre marked representerer noe langt mer liberalt og konkurransefokusert. I EU er statens rolle i hovedsak begrenset til å være regulator av økonomisk virksomhet foretatt av private aktører (Austvik & Claes, 2011: 7) Dette var tilfellet helt frem til Energiloven av 1991. Energiloven var faktisk forutfor EU på en rekke områder. Store deler av el-markedet var altså allerede tilpasset EU allerede før energi inngikk i EØS avtalen og det var derfor ikke behov for de store tilpasningene av norsk lovgivning på området. Avtaler med EU endrer handlingsrommet for staten slik at den selv blir gjenstand for regulering og ikke bare er den som regulerer økonomisk aktivitet. Det er mange eksempler på at EU/EØS har like regler på et politikkområde men samtidig relativt ulik faktisk politikk. (Austvik & Claes, 2011: 8)

Det er en lang tradisjon for sterk offentlig styring av norsk energipolitikk og det har vært en rekke eksempler på statlig innblanding på en rekke områder av den norske energipolitikken. (Austvik & Claes, 2011: 9) Et av målene har vært å hindre at privat og utenlandsk industri tok over norsk energi. Landsdekkende strømforsyning skulle legge til rette for småindustri i tradisjonelle næringer i distriktene. Samtidig vokste det fram en storskalamodel for energiforsyning basert på en vekstorientert, storindustriell visjon, mer åpen for utenlandsk kapital. Etter andre verdenskrig styrte arbeiderpartiets visjoner, en massiv statlig utbygging av vannkraft skulle gi billig kraft til «storskalautbygging»

av kjemisk og metallurgisk industri. NVE ble brukt som redskap for utbyggingen. Stortinget fastsatte prisene på de langvarige kontraktene mellom NVE og industrien. «Småskalamodellen» ble samtidig videreført av kommunale kraftverk. Dette skulle gi kraft til husholdninger og småindustri. De kommunale verkene hadde monopol og plikt til å levere energi til sitt område. Dette førte til at lokale ressurser ble bygget ut fremfor å kjøpe kraft strøm fra andre områder. (Austvik & Claes, 2011: 9) På 1960-tallet endret man måten å tenke på rundt kraftsektoren. Ledelsen i NVE og industridepartementet så behovet for større enheter, økt samarbeid og sammenslåing. På grunn av dårlig vedlikehold av en del kraftverk oppsto det situasjoner med overskudd noen steder og underdekning andre steder og store prisforskjeller. Utbygging av store overføringslinjer gjorde det lettere å utjevne dette. Norge ble i stor grad samlet til ett sammenhengende kraftnett. (Austvik & Claes, 2011: 10)

I 1990 ble det vedtatt å skape et nasjonalt markedsbasert system for omsetning av elektrisitet. Energiloven førte til full tredjepartadgang til nettet, noe som er en forutsetning for at den enkelte forbruker fritt skal kunne velge strømleverandør. Klart skille mellom produsentrollen og transmisjons- og distribusjonsrollen, fri konkurranse mellom produsentene. Netteierne inntektsregulering, altså at myndighetene bestemmer hva som er maks inntekt for hvert nettselskap. I engrosmarkedet, som er markedet der handelen er mellom kraftprodusenter, tradere og kraftleverandører, skjer omsetningen via en felles nordisk kraftbørs, NordPool. Statkraft er produsent og leverandør på lik linje med kommunale og private aktører, mens Statnett er tillagt systemansvaret for transmisjonsnettet som selskapet driver på konsesjon. (Austvik & Claes, 2011: 11) Gjennom energiloven ble også en større myndighet til å fatte vedtak delegert til NVE. OED fungerer som klageorgan for vedtak fattet av NVE med hjemmel i energiloven. (OED, 2002)

4.1.2 Utviklingen av EUs energipolitikk

Energisektoren var utelatt da EU/EF i 1985 gjennom Enhetsakten lanserte sin plan for det indre markedet. De nasjonale interessene og energimonopolene ble sett på som for sterke til at det skulle være mulig å bli enige om en samordning. I 1988 endret den

daværende EF-kommisjonene holdning. De fremmet et forslag om et indre energimarked. Målene var åpenhet om energipriser, harmonisering av skatter og avgifter, felles anbud ved offentlige innkjøp og tredjepartsadgang til distribusjonsnett for energi. Gradvis presset frem av den generelle indre markedsprosessen, ikke av aktører i energisektoren. Et integrert europeisk energimarked preget av konkurranse ville innebære bedrifts- og nasjonsnøytralitet på tvers av hele EU. Lisensdirektivet fra 1993 var det første av en rekke direktiver som påvirket norsk energipolitikk. Direktivene som så fulgte Lisensdirektivet har ført til et mer integrert energisystem og har båret mer preg av konkurransepolitikk enn energipolitikk. Først med Energi 2020 strategien fra 2007 kom det innslag av en mer helhetlig tenkning rundt, energi-, klima-, og konkurransepolitikk. (Austvik & Claes, 2011: 14)

Liberaliseringen av EUs strømmarkeder har gått ganske problemfritt. Grunnen til det ikke har vært så store forskjeller på EU landenes nasjonale strømmarkedene. Tilpasningene som krevdes var derfor ikke av de største. I Norden, og også andre regioner, fungerer markedene som de skal. (Austvik & Claes, 2011: 14)

4.1.3 Energirelasjoner mellom Norge og EU

Når Norge gikk inn i EØS forhandlingene var det enda ikke noen felles energipolitikk i EU. Mulige innvirkninger på norsk energipolitikk ble derfor ikke sett på som noe viktig tema. Dette skulle vise seg å ikke stemme. Energipolitikken har definitivt blitt påvirket som en følge av EØS avtalen. Sitatet nedenfor illustrerer forventningene man hadde om EØS-avtalens innvirkning på norsk energipolitikk.

«...de lov- og forskriftsendringer som må foretas pga. EØS-avtalen, får liten innvirkning på vår energipolitikk [...] De mest sentrale deler av vår energipolitikk berøres ikke, eller bare i liten grad av EØS-avtalen. Det gjelder ressursforvaltning og konsesjonspolitikk, hvor hovedlinjene i nåværende lovgivning kan opprettholdes» (Ot.prp nr. 82 (1991-92): 2)

Elektrisitetsdirektivet, som ble vedtatt i 1996, var det første steget mot liberalisering av det europeiske elektrisitetsmarkedet. Norge hadde allerede gjennomført en ganske omfattende liberalisering gjennom energiloven i 1990. De tok utgangspunkt i de

generelle reglene for handel i det indre markedet og videreutviklet disse. Virkemidlene brukt i andre elektrisitets direktiv ble beskrevet slik:

«Direktivets virkemidler for å nå målsetningen om opprettelse av et indre elektrisitetsmarked er i hovedsak strengere regler om tredjepartsadgang til elektrisitetsnettet, krav til selskapsmessig adskillelse av nettselskaper fra vertikalt integrerte produksjons og omsetningsfunksjoner, krav til opprettelse av en selvstendig energiregulator og strengere regulering av nettselskapenes ansvar og virksomhet» (Hentet fra Austvik & Claes, 2011: 31 med referanse til; Bjørnebye mfl. 2007: 29)

Dette hadde dog ikke så stor effekt på norsk energilovgivning. Dette fordi man i Norge allerede hadde liberalisert energimarkedet gjennom energiloven og førte ikke EUs andre el-markedsdirektiv til mange endringer. Det meste var allerede implementert i Norge. (Austvik & Claes, 2011: 31) Det tredje el-markedsdirektivet går lenger enn det andre og bidrar til at EU er i ferd med å ta igjen de nordiske landene når det kommer til liberalisering av energimarkedet, men implementeringen av dette inn i norsk lov har enda ikke startet. Det at Norge var tidligere ute enn EU med å liberalisere energimarkedet er ikke det samme som at Norge var påvirket av det som skjedde i EU landene, og da spesielt Storbritannia. (Austvik & Claes, 2011: 32) Arbeidsgruppen nedsatt av regjeringen for å jobbe med energispørsmål og som kom med sin rapport i 1990 tok utgangspunkt i at Kommisjonen hadde planer om å innføre el-direktiver. Reformen gjennomført av Thatcher i Storbritannia og Kommisjonens arbeid med det indre markedet var en åpenbar inspirasjonskilde for den norske energireformen.

Den norske Energiloven var mer et eksempel til etterfølgelse for EU. Implementeringen av EUs andre elmarkedsdirektiv gikk derfor smertefritt. Den tredje elmarkedspakken ser dog ut til å kunne få større innvirkning på norsk lovgivning. Den tredje pakken fokuserer blant annet på regulatorenes og systemoperatørens uavhengighet fra andre aktører, både aktører på EU plan og nasjonalt. Det ble også opprettet nye samarbeidsorganer for systemoperatørene og regulatorene, henholdsvis ENTSO-E (The European Network of Transmission System Operators) og ACER. (Austvik & Claes, 2011: 33) NVE har siden 1990 vært en sterk regulator som er til dels uavhengig fra politisk ledelse. De oppfyller de fleste kravene til uavhengighet den tredje pakken krever, med unntak det

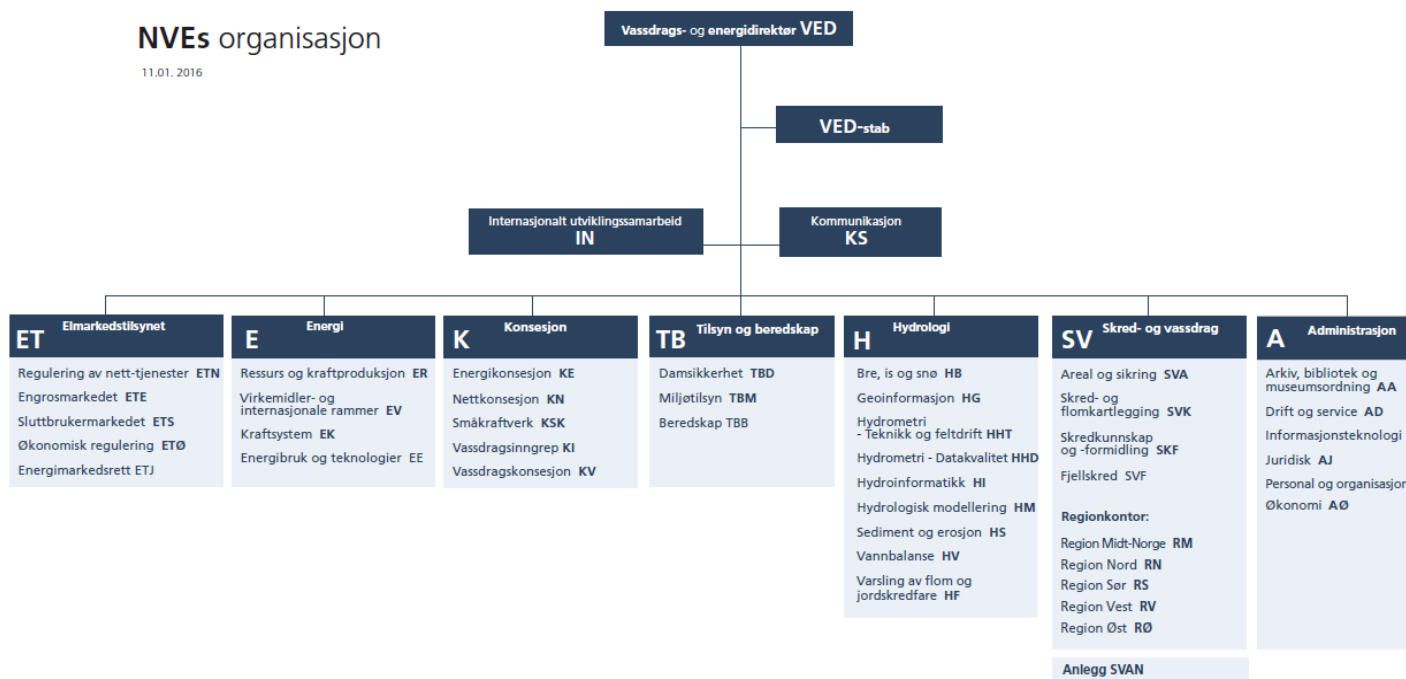
budsjettmessige. NVE har også et langt bredere arbeidsområde enn bare el-regulering. Det nordiske kraftmarkedet er verdens mest integrerte marked for kraft og har derfor lenge ligget langt foran EU når det kommer til markedsintegrering. De nordiske landene ventes å ha en del innflytelse på grunn av deres erfaring med dette. (Austvik & Claes, 2011: 34)

4.2 NVE

I denne delen vil jeg først se kort på NVEs historie og måten de er organisert på. Deretter vil jeg ta for meg hvordan NVEs virkemåte er formelt sett gjennom å analysere relevante dokumenter.

4.2.1 Historie og organisasjon

NVEs historie kan spores helt tilbake til 1804 og opprettelsen av Canal-Direction som var en dansk-norsk organisasjon. Men det var først i 1813 det ble opprettet et eget kontor i Norge som skulle ha ansvaret for vassdragsadministrasjon. Både organisasjonens oppgaver og navn endret seg og i 1921 ble det daværende vassdragsvesenet og elektrisitetsvesenet slått sammen og Norges vassdrag- og elektrisitetsvesen var opprettet. Vassdrags- og energiforvaltningen var for første gang samlet i en etat. Siden den tid har det vært en rekke små og store endringer i både organisering og funksjon. En av de større endringene skjedde gjennom energiloven i 1991. I 1998 endret de navnet igjen, da til Norges vassdrag- og energidirektorat. (NVE, 2016a) NVEs historie som selvstendig organisasjon strekker seg altså langt tilbake i tid. Dette skiller seg fra en del andre nasjonale reguleringsorganer da det ikke er uvanlig at reguleringsoppgavene er flyttet fra departement til direktorat, verk eller tilsyn i noe nyere tid.



Figur 1: NVEs organisasjon (Kilde: NVE 2016b)

NVEs organisasjonsstruktur er illustrert i figur 1 ovenfor. Som vi kan se så ledes NVE av en Vassdrags- og energidirektør med tilhørende stab. Under ledelsen er det en horisontal inndeling av forskjellige avdelinger som har spesialiserte oppgaver ut fra sektor og funksjon. Hver av disse avdelingene har eget ansvarsområde, egen ledelse og egne ansatte. Den delen av NVE som er interessant for denne oppgaven er Elmarkedstilsynet. Som vi ser i figur 1 er Elmarkedstilsynets oppgaver relatert til regulering av nett-tjenester, engrosmarkedet, sluttbrukermarkedet, økonomisk regulering og energimarkedsrett.

4.2.2 NVEs virkemåte

I NVEs strategidokument for 2012- 2016 er det listet flere mål for virksomheten. Ettersom NVE er en organisasjon med en rekke ansvarsområder, og mange av de ikke relevante for denne oppgaven. Det målet som har relevans for denne oppgaven lyder: «NVE skal sikre effektiv produksjon, overføring, omsetting og bruk av energi». I spesifiseringen av målet legges det vekt på at de «... for å gjøre systemet mer fleksibelt

og energibruken mer effektiv, i tråd med internasjonale forpliktelser og implementering av EU-direktiver.» Også innen fokusområder er det helt klart at EU en viktig rolle. De ønsker å være proaktive og at de skal styrke organisasjonens kompetanse på internasjonalt arbeid og påvirkning av beslutningsprosesser i EU. De skal også delta aktivt i det nordiske og europeiske regulatorsamarbeidet og bidra til koordinering og harmonisering av nytt regelverk. (NVE, 2015a)

Ettersom det er Elmarkedstilsynet som deltar i regulatorsamarbeid på EU nivå er det de denne studien vil ha fokus på. Elmarkedstilsynets oppgaver består i å sikre en effektiv overføring, omsetning og bruk av energi. Oppgavene deres følger av energiloven og dens forskrifter og det andre el-markedsdirektiv og dens forordninger. De arbeider for å sikre at det utarbeides gode løsninger i det nordiske og europeiske kraftmarkedet. (NVE, 2015b) De har et mål om å legge til rette for dypere integrering av markedene i Norden og Europa.

Reguleringen NVE foretar seg går blant annet på å fastsette årlige inntektsrammer for nettselskapene og tildeling av markedskonsesjoner. NVE driver også tilsyn og kontroll med Statnett. Statnett har systemansvaret for det norske kraftsystemet i henhold til en konsesjon gitt av NVE. De har også ansvaret for et velfungerende og effektivt marked for sluttbrukerne, altså strømkundene. Det er NVEs rolle å sørge for at kraft overføres til riktig leveringskvalitet og pris og at nettet utbygges på en sikker og en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

Et viktig prinsipp i reguleringen av energimarkedet er skillet mellom monopol og marked. Selve kraftproduksjonen og kraftomsetningen er konkurranseutsatt og energiloven legger opp til at kraftomsetningen skal være markedsbasert. Overføring og distribusjon av elektrisk kraft er derimot ikke markedsbasert da dette er et naturlig monopol. Det vil si at utbygging er såpass dyrt at det ikke ville vært fornuftig at flere aktører bygde egne strømmnett. Nettselskapene, som drifter strømmnettene i hvert sitt geografiske område, er underlagt omfattende regulering for å hindre at de ikke utnytter sitt monopol. Det er krav om konsesjon for å bygge og drive nettanlegg og med disse konsesjonene følger det en rekke betingelser, blant annet direkte regulering som skal

sørge for at de nødvendige investeringene i både utbygging og vedlikehold av nett gjennomføres og at NVE fastsetter årlig tillat inntekt for selskapene. Dette gjøres for å sikre en samfunnsmessig rasjonell drift av nettet. (St.meld. nr. 25, 2016: 56)

I årsrapport for tilsyn (2015) står det vurderinger av tilsynet utført av elmarkdstilsynet. Det er listet opp 9 områder elmarkdstilsynet driver tilsyn med. Disse 9 er Statnett sin utøving av systemansvaret, kraftmarkedsatferd, markedsplass for kraftomsetning, utenlandshandel, tariffing/nettleie, anleggsbidrag og tilknytningsplikt, økonomisk og teknisk rapportering, leveringskvalitet og feilanalyse og prising av sertifikatkostnader i sluttbrukermarkedet. Det vil være for omfattende å gå inn på vurderingen av alle tilsynsområdene men jeg vil redegjøre for det mest relevante. Et interessant funn er at det NVE ikke fattet noen vedtak hverken innen markedsplass for kraftomsetning eller utenlandshandel i 2015. All regulering utøvd av elmarkdstilsynet utøves etter energiloven og dens forordninger.

Ved å sammenligne tildelingsbrevet fra 2012 med tildelingsbrevet fra 2010 ser man at budsjett delen for oppdrags- og samarbeidsvirksomhet har økt med fra 55 millioner til 71 millioner. Altså nesten 30 prosent økning på to år. Dette er interessant da 2010 var året før deltagelsen i ACER startet. Det har altså vært en markant økning i budsjettposten der samarbeid inngår etter at ACER ble opprettet. Dette er interessant selv om man på ingen måte kan konkludere med at dette skyldes opprettelsen av ACER.

I årsrapporten for 2014 kommer det frem at det jobbes med forberedelser for den tredje pakken og viktigheten av å avklare hvordan Norge skal forholde seg til vedtakene som inngår i pakken.

«Det forventes at EU i medhold av tredje energimarkedspakke, vil vedta et betydelig antall nye regler i 2015 som skal implementeres nasjonalt innen gitte frister. En god implementering vil blant annet kreve dialog med bransjen og samordning med regulatører i Norden og Europa for øvrig. Det er en utfordring at Norge har en uformell status i det europeiske energibyrådet ACER, og at omfattenderegulering vedtas i EU uten at rammene for EØS-implementering er avklart. NVE vil styrke arbeidet med påvirkning i EU og implementering av nytt

regelverk i 2015 slik at det nye regelverket også sikrer norske interesser og verdiskaping i utviklingen av det europeiske kraftmarkedet. Det norske kraftsystemet skiller seg vesentlig fra kraftsystemene i kontinental-Europa, og NVE vil i 2015 arbeide videre for markedskoblingen med Europa legger til rette for effektiv handel mellom systemene, samtidig som den norske vannkraftformuen ivaretas i nye markedsmekanismer.» (NVE, 2015d: 43)

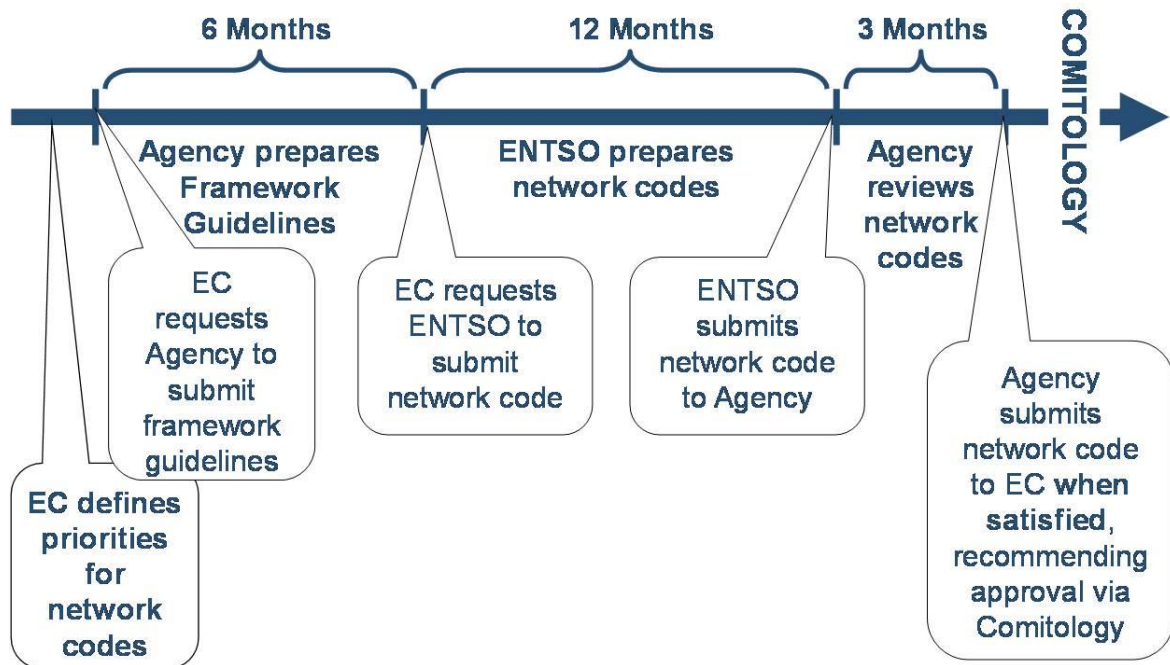
4.3 ACER

Forslaget om ACER ble først fremmet i 19.9.2007, det ble endelig vedtatt den 13. juli 2009 og i 2011 hadde ACER sin offisielle oppstart. ACER ble opprettet som en del av EUs tredje energimarkedspakke som skal fremme samarbeide mellom de nasjonale energiregulatorene. Deres hovedkontor ligger i Ljubljana i Slovenia. De har blitt tildelt en formell rolle i overvåkning, oppfølging og utvikling av nytt lovverk på energiområdet. Det at Norge ikke er medlem av EU gjør at NVE ikke formelt er medlem av ACER, men deltar uformelt i ACERs arbeidsgrupper. Hvordan dette vil bli i fremtiden avhenger av når og hvordan den tredje energimarkedspakken implementeres i Norge. ACERs formål er å utfylle og koordinere de nasjonale regulatorenes arbeid på EU nivå og jobbe for et felles energimarked gjennom å fjerne hindringer for den grensekryssende handelen. (NVE, 2014)

Bakgrunnen for opprettelsen av ACER er at de enkelte nasjonale regulatorer ikke hadde nok myndighet hver for seg. Kommisjonen mente det var et regulatorisk hull i enkelte spørsmål som omhandlet grensekryssende handel. ACER skal bygge på det gode samarbeidet som var i ERGEG (European Regulator Group for Electricity and Gas) og slik eliminere hindringer i den grensekryssende handelen. ACER erstattet ERGEG og de tidligere arbeidsoppgavene til ERGEG ble tatt over delvis av ACER og delvis av CEER. ACERs oppgaver innebærer å lage rammeverk som utgjør basisen for utviklingen av nettverkskoder, de fattet bindende beslutninger rundt vilkårene for

tilgang til grensekryssende infrastruktur i de tilfelle der de nasjonale reguleringsmyndighetene ikke klarer å bli enige, de gir råde til EUs institusjoner rundt forskjellige energirelaterte områder og de rapporterer til Rådet og Kommisjonen om hva som gjøres i medlemsstatene. (Regjeringen.no, 2016)

Nettverkskoder er et sett med regler som gjelder en eller flere deler av energisektoren. Behovet for nettkoder kom frem under forhandlingene rundt EUs 3. energipakke. Målet med nettkodene er skape et harmonisert system som sikrer en effektiv grensekryssende handel. (ENTSO-E, 2015) Figur 2 nedenfor viser hvordan fasene i utviklingen av nettverkskoder frem til det når komitologi-komiteene. Som vi ser er det Kommisjonen som definerer hvilke områder det skal prioriteres å lage nettkoder til. Etter at ACER har laget et rammeverk for nettverkskodene senders det videre til systemoperatørene i ENTSO-E eller ENTSO-G avhengig av hvilket felt kodene gjelder. De utvikler deretter deres forslag til nettverkskoder og sender disse tilbake til ACER. ACER går deretter gjennom kodene og sender de videre til komitologi-komiteene nå de er fornøyde.



Figur 2 (Kilde: ACER, 2012a)

NVE er ikke med i Board of Regulators (BoR) som er ACERs øverste organ. De får derimot delta i arbeidsgruppene. Det er fire arbeidsgrupper i ACER for øyeblikket inndelt utfra ansvarsområde. (ACER, 2012b) Aktuelle saker drøftes først i arbeidsgruppene. Om de ikke blir enige på arbeidsgruppenivå sendes de videre til BoR. (Intervju, 2016)

EU har i den siste energimarkledspakken gått langt i å kreve fristilte regulatorer. I direktiv 2009/72/EC star det:

“Directive 2003/54/EC introduced a requirement for Member States to establish regulators with specific competences. However, experience shows that the effectiveness of regulation is frequently hampered through a lack of independence of regulators from government, and insufficient powers and discretion. For that reason, at its meeting on 8 and 9 March 2007, the European Council invited the Commission to develop legislative proposals providing for further harmonisation of the powers and strengthening of the independence of national energy regulators. It should be possible for those national regulatory authorities to cover both the electricity and the gas sectors.”

Som vi ser er det strenge krav både når det kommer til å hindre innblanding fra andre aktører, enten de er offentlige eller private, og til den budsjettmessige uavhengigheten. Som nevnt tidligere er jo ikke den tredje pakken implementert i Norge og derfor gjelder enda ikke dette for NVE. Det er allikevel relevant for denne oppgaven. For det første så vil det etter all sannsynlighet etter hvert bli implementert i Norge. For det andre sier det noe om situasjonen til de andre regulatorene som NVE møter innad i ACER og CEER.

4.4 CEER

CEER ble stiftet i mars 2000 og er en frivillig organisasjon som fremmer samarbeid mellom europeiske energiregulatorer. Gjennom CEER samarbeider regulatorene og sammenligner «best practice». CEERs overordnede mål er å skape et europeisk energimarked basert på konkurranse som er effektivt og bærekraftig. Dette er først og

fremst en plattform for frivillig samarbeid og for deling av «best practice». De har et tett samarbeid med ACER på områder som er relevant for EU. Selv om CEER ikke er en EU institusjon så har de samme mål som blant annet kommisjonen. Nemlig å tilrettelegge for et felles, effektivt og bærekraftig europeisk energimarked. CEER har i dag 30 medlemmer. De 28 EU landene pluss Island og Norge. I tillegg er Sveits, Montenegro og Makedonia observatører og deltar derfor på møtene. (CEER, 2016)

I tillegg til å være et forum for deling av erfaring er CEER også et sted der tidlige diskusjoner om potensielt nye lovforslag finner sted. Mange av lovforslagene det jobbes med å utforme i ACER ble påtenkt i CEER gjennom diskusjon og samarbeid mellom de europeiske regulatorne. Det samarbeides tett med Kommisjonen legger stor vekt på forslag fra CEER. (Intervju, 2016)

4.5 Funn på indikatorene:

I denne delen av oppgaven vil en rekke av funnene presenteres. Strukturen vil baseres på indikatorene til den avhengige variabelen ble introdusert tidligere i 3.3. Det vil hovedsakelig være snakk om funn gjort under intervjuene, men det vil også suppleres med funn gjort gjennom dokumentanalyse.

4.5.1 Arbeidsdeling mellom NVE og OED

Argumentene bak den vertikale spesialiseringen som ble gjennomført som en del av NPM bølgen er blant annet at man mente at den politiske ledelsen skulle kunne fokusere mer på det større strategiske bildet og lage generelle rammeverk fremfor detaljstyring. Ved å opprette reguleringsmyndigheter en armlengdes avstand fra den politiske ledelsen som skulle ta seg av detaljene ved gjennomføringen av politikken. De nye reguleringsmyndighetene skulle ha profesjonelle, faglige verdier (Christensen & Lægred, 2011: 414) Samtidig skulle dette bidra til å skape kontinuitet i praktisering av politikk. Departementer skal skulles styre via tilsyn og ved å lage rammeverkene reguleringsmyndighetene skulle styre etter.

Disse tankene ser også ut til å ha stått sentralt i arbeidsdelingen mellom NVE og OED. Det er OED som har det overordnede ansvaret ved utforming og implementering av all politikk, men de har delegert en del oppgaver til NVE. Det er ofte de mer tekniske oppgavene som ender opp hos NVE, deriblant regulering av markedet. OED styring av NVE skjer i hovedsak gjennom lover, forskrifter og årlige tildelingsbrev som spesifiserer hvilke mål og interesser som skal vektlegges det neste året og det setter de økonomiske rammene. Et av målene satt av OED gjennom tildelingsbrevet for 2015 lød «NVE skal sikre effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi» og et av delmålene under dette hovedmålet målet var «ha en effektiv regulering og tilsyn med kraftmarkedet og delta i internasjonalt regulatorsamarbeid.» For hvert av delmålene er det satt opp styringsparametere NVE skal ta hensyn til i sin praktisering. Styringsparametere under det overnevnte delmålet, som kan sees på som det mest relevante for denne oppgaven lyder:

«Redegjør for hvilke tiltak som er iverksatt og vurder i hvor stor grad disse bidrar til en effektiv regulering.»

Redegjør for hovedfunn/resultater av NVEs tilsyn med aktørene i kraftmarkedet, samt vurder utviklingen i sektoren.

Redegjør for arbeidet med EØS-relevant regelverk av betydning for det indre energimarkedet, herunder NVEs arbeid i tilknytning til det europeiske regulatorbyrået ACER. Redegjør for NVEs arbeid i CEER.» (Regjeringen, 2015: 5)

Her ser man at NVEs styringsparametere på dette feltet kun krever at de skal redegjøre overfor OED hva de jobber med som er relevant for EU regelverk. Det spesifiseres at NVE skal støtte OEDs arbeid med å utvikle både lover og forskrifter knyttet til gjennomføring av EUs direktiver og forordninger på energiområdet. I tillegg til dette står det at NVE skal støtte OED når det kommer til forvaltning og utvikling av regelverk knyttet til hele sitt ansvarsfelt og at de skal etterstrebe god samhandling med relevante myndigheter, både nasjonalt og internasjonalt. Angående kontakt mellom NVE og OED står det:

«Åpen og kontinuerlig kontakt mellom NVE og OED er en forutsetning for god informasjons-flyt. Det er viktig at det er god gjensidig kunnskap om og kjennskap til forestående hendelser av positiv og negativ karakter.» (Regjeringen, 2015:)

Lovtekstene som er relevant for NVE ved regulering av energimarkedet er først og fremst energiloven og dens tilhørende forskrifter. Det er OED som har ansvaret for utforming av forskrifter, men skal bidra med rådgivning om dette er nødvendig. NVE står alene for reguleringsoppgavene uten noen form for styring fra OED utover forskrifter og tildelingsbrev. Eventuelle klager på NVEs vedtak behandles i OED, men det er sjelden NVEs vedtak overstyres. I et av intervjuene med en ansatt i NVE ble det spesifisert at OED styrer alt det politiske mens NVE har kontroll på det mer tekniske. (Intervju, 2016)

Utforming av nytt regelverk

Formelt er det OED som har alt ansvar for utforming av nytt nasjonalt regelverk. I EU derimot er det ofte ACER som er initiativtaker til nytt regelverk og der er det kun NVE fra Norge som har lov til å delta. Regelverket ACER er bygget på spesifiserer at reguleringsmyndighetene skal være helt uavhengige av både statlige og private organer. De skal hverken koordinere eller motta noen form for styringssignaler fra departement. NVE har ingen kontakt med OED angående hva som skjer i ACER hverken før eller etter møter i ACER. (Intervju, 2016) Siden Norge ikke er EU medlem og enda ikke har implementert EUs tredje energimarkedspakke er NVEs deltagelsesrett i ACER begrenset. De er ikke formelt medlemmer av ACER og får ikke være med i BoR (Board of Regulators). De får derimot delta i ekspertgruppene som jobber med utforming av regelverk før det tas opp i BoR. De aller fleste saker oppnår man enighet om før de når BoR, og dette er en fordel for NVEs innflytelse på regelverket. (Intervju, 2016) OED kommer inn i prosessen for utforming av regelverk etter at det er ferdigbehandlet i ACER. Når forslaget sendes videre til komitologi-komiteene får OED ofte delta som observatør. Før OED drar for å delta i disse gruppene konsulterer de med NVE. Det å delta i utformingen av regelverk er meget tidkrevende arbeid og det må foretas prioriteringer av hvilke områder man skal vektlegge. (Intervju, 2016)

Implementering

Implementering av EU-vedtak etter at de har blitt tatt inn i EØS avtalen av EØS-komiteen og godkjent av Stortinget er det OED som gjør. Det hender de konsulterer med NVE og ber om ekspert råd om f.eks. potensielle effekter av ny lovgivning. Slik har NVE en viss innflytelse over implementeringen av nye lover men det er OED som har det siste ordet. Det kan variere litt hvordan kontakten mellom NVE og OED er når det kommer til implementering. Noen ganger er kontakten av uformell karakter der OED for eksempel har spørsmål rundt tekniske ting som NVE har mye kunnskap om. Andre ganger er kontakten mer formel. Den formelle kontakten foregår ofte ved at OED ber om høringsinnspill. Det er da ikke bare NVE som får muligheten til å si sin mening, men også andre offentlige og private aktører som kan bli berørt av regelverket. (Intervju, 2016)

Hvordan EU regelverk tas inn i norsk regelverk kan variere noe. Om regelverket er formulert som direktiv, forordning eller nettkode på virker hvordan implementeringen foregår. Mens direktiver krever at norsk lovverk tilpasses direktivet skal forordninger og nettkoder oversettes direkte inn i det aktuelle lovverket. (Intervju, 2016)

Håndhevelse av regelverk

Dette er fasen der regelverket skal settes ut i livet og brukes i praksis. Denne delen er det NVE som står for. Måten NVE praktiserer det på er ved å drive tilsyn, fatte vedtak og dele ut konsesjoner med aktørene i energimarkedet. I denne fasen av prosessen er OED sin innblanding med NVEs arbeid liten. All reguleringsmyndighet er delegert til NVE, og OED kommer ikke med instruksjer. (Intervju, 2016)

Om NVE er usikre på hvordan EU regelverk skal håndheves har det til nå hender det at de konsulterer med ACER eller søsterregulatorer i andre europeiske land. Det er sjelden NVE er usikre og informantene påpekte at det ikke nødvendigvis alltid ville være slik, men at av de tilfellene de selv kjente til var det slik de hadde funnet ut av det. (Intervju, 2016) Et konkret eksempel er at NVE var usikre på hvordan norske aktører skulle forholde seg til REMIT (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and

Transparency). Ny lovgivning krevde at aktørene registrerte seg hos reguleringsmyndighetene i landene de var aktive i. NVE var usikre på om det holdt for norske aktører å registrere seg hos NVE eller om de også måtte registrere seg hos regulator i et EU land. I dette tilfellet kontaktet de ACER for å få dette oppklart. (Intervju, 2016) ACER har også vedtakskompetanse i tilfeller ved grensekryssende spørsmål der de nasjonale regulatorene ikke har lyktes med å bli enige. (Regjeringen, 2014) Det er heller ikke uvanlig at NVE sammenligner praksis med andre europeiske reguleringsmyndigheter. De har spesielt mye kontakt med de nordiske da nordiske regulatorer har sitt eget nettverk, NordReg, og fordi strømmnettene i de nordiske landene er knyttet til hverandre. Det er også en del kontakt med den nederlandske reguleren da Norge har direkte nettforbindelse også til Nederland. (Intervju, 2016) En av funksjonene til CEER er nettopp at regulatorene kan sammenligne praksis for å se hva som fungerer bra og hva som ikke fungerer fullt så bra.

4.5.2 Samarbeids- og konfliktlinjer

Denne delen vil handle om hvor samarbeids- og konfliktlinjene går i forholdet mellom de forskjellige aktørene. NVEs kontakt med kommisjonen er i all hovedsak gjennom ACER, CEER og NordReg. Informantene oppgir at det er lite, men noe, kontakt med kommisjonen utover dette. (Intervju, 2016) NVE deltar i ACERs arbeidsgrupper. Som nevnt er det kun NVE som har mulighet til å møte da ACER er et rent regulatorsamarbeid.

Konflikt og samarbeidslinjer mellom ACER og NVE

NVE deltar som nevnt i arbeidsgruppene i ACER og er ikke formelt medlem. Dette gjør at de ikke har stemmerett og må få innflytelse på andre måter. Allikevel beskrives samarbeidet innad i ACER som meget godt og ikke minst viktig for Norge. Ifølge informantene er den beste måten å bli hørt på å komme meget godt forberedt. Gode faglige argumenter er verdsatt og informantene føler at de på denne måten faktisk har en del innflytelse over det som skjer i ACER. Men dette er også krevende. Det å forberede seg godt til hvert møte er veldig ressurskrevende og man må prioritere hvor

man ønsker å legge ned ressursbruken. Det ender som regel med at man er best forberedt når temaer som har spesiell interesse for Norge drøftes, og man er ikke like aktiv når det er andre ting på agendaen. (Intervju, 2016)

I tillegg til å være godt forberedt er måten man argumenterer på viktig for å oppnå innflytelse. Det nytter ikke å komme med argumentasjon som kun løfter hvorfor dette er viktig for eget land eller region. Argumentasjonen som vinner frem er den som klarer å få frem hvorfor akkurat dette er det beste for hele Europa. «*Man må tenke og argumentere europeisk for å bli hørt.*» (Intervju, 2016) Viktigheten av å være godt forberedt favoriserer de større nasjonene. Reguleringsmyndighetene der har ofte en større organisasjon i ryggen og har derfor større muligheter til å forberede seg. I tillegg kan det faktum at de er et stort land alene gi dem innflytelse da stemmene i BoR er vektet ut fra folketall.

Kulturen i ACER er konsensusbasert. Det er sjelden saker må stemmes over og man tilpasser som regel lovforslagene formuleringer helt til alle er fornøyde. Dette kan føre til en viss «utvanning» av lovforslagene da viktige formuleringer noen ganger må utelates for å tilfredsstille alle. De fleste sakene blir avgjort på arbeidsgruppenivå og drøftes i BoR. Det er en stor fordel for NVE at det er slik da de mister sin mulighet til å kunne påvirke så fort en sak løftes opp til BoR. (Intervju, 2016)

På tross av tradisjon for konsensusbestemmelser og at man må argumentere for de beste løsningene for EU vil det i mange saker være både vinnere og tapere. Deltagerne glemmer ikke hvor de kommer fra og hva som passer deres system best. Det er sjelden det er store uenigheter da de fleste landene har like systemer og styrer ut fra de samme prinsippene, nemlig samfunnsøkonomisk effektivitet. Et tema det hender det er noe uenighet om er hvor detaljert regelverk som skal lages. Det er vanlig at land som Tyskland argumenterer for et veldig detaljert regelverk da dette er vanlig for det tyske systemet. De nordiske landene generelt, og Norge spesielt, har tradisjoner for mindre detaljerte regler i energisektoren som de mener er enklere å forholde seg til. (Intervju, 2016)

I direktivet som etablerte ACER står det tydelig at regulatorne som deltar skal være uavhengige både offentlige og private aktører, og ikke motta instruksjoner om hvilke posisjoner de skal ta ved deltagelse på ACER møter. Dette mener informantene at de aller fleste representantene holder seg til. Et unntak ved noen tilfeller er Frankrike på grunn av deres eliteskolesystem. Lederne i de franske reguleringsmyndighetene tilhører ofte samme sammensveidete nettverk som ledere av departement, interesseorganisasjoner og andre private aktører da de ofte er utdannet ved de samme elite institusjonene. (Intervju 2016)

Det trekkes frem av informantene at det har utviklet seg et godt forhold mellom de forskjellige landenes representanter. Forholdet er preget av forståelse for hverandres utfordringer nasjonalt og generell tillit til hverandre. Dette begrunnes med de hyppige møtene på europeisk nivå. (Intervju, 2016)

NVE og OED

Rollefordelingen mellom NVE og OED er veldig klar. OED har kontroll ved overføring og utforming av regelverk på nasjonalt nivå mens NVE har ansvaret for selve gjennomføringen av vedtatt regelverk. Disse rollene virker å være klart adskilte. NVE er derimot involvert ved utviklingen av regelverk på europeisk nivå gjennom sin deltagelse i ACER. Det er lite kontakt mellom OED og NVE i forbindelse med ACER deltagelse. Når lovgivningsprosessen på EU nivå er kommet til komitologi-komiteene tar derimot Odd over kontakten med EU nivået. Det er da OED som deltar og NVE står utenfor. Det har visst vært noen få tilfeller der NVE deltar i komitologi-komiteene sammen med OED men det er ikke vanlig praksis. Det er derimot vanlig at OED koordinerer med NVE før komitologi møtene for å være best mulig forberedt. (Intervju, 2016)

Kontakt med søsterregulatorer i EU

NVE har hyppig kontakt med søsterregulatorer. Den hyppigste kontakten er med de nordiske regulatorne gjennom regulatorsamarbeidet NordReg. NVE deltar også i CEER. I CEER drøftes mange av de samme tingene som drøftes i ACER bare på et noe

mer uformelt nivå. Her er det vanlig å sammenligne praksisen i de forskjellige landene og lære av hverandre. I motsetning til ACER er NVE formelt medlem i CEER og har vært det siden år 2000. Deltagelsen i CEER har ført til gode relasjoner med andre regulatorer og en informant mente at deltakelsen i CEER til å gi NVE innpass i ACER. (Intervju, 2016)

4.5.3 Rolle og identitet

Alle intervjuobjektene fra NVE svarte at de først og fremst opptrer som fagfolk ved deltakelse på EU nivå. Det er også stor enighet om at dette ikke betyr at man glemmer nasjonale interesser og at man ønsker de beste løsningene for ens eget system. Prinsippene ACER skal jobbe etter er de samme som NVE selv har. Nemlig velfungerende, samfunnsøkonomisk effektive energimarked. Da de fleste EU landene har lignende systemer betyr det at det som regel er stor enighet om hvilke mål man skal jobbe mot. Uenighetene ligger ofte rundt hvordan disse målene skal nås og hvordan lovtekster skal formuleres. (Intervju, 2016)

Det at deltagerne må bruke europeiske argumenter for å få gjennomslag tvinger dem til å tenke europeisk og dette kan bidra til å skape en europeisk identitet. Informantene svarte noe forskjellig på spørsmål som gikk direkte på dette. Tre svarte at man tenkte mer europeisk i det daglige regulatorarbeidet, mens en svarte at man ikke hadde endret måte å tenke på i det daglige arbeidet i noen særlig grad. (Intervju, 2016)

Den hyppige kontakten og det utbredte samarbeidet mellom de nasjonale regulerende er også noe som potensielt kan påvirke identiteten til deltagerne. Møteaktiviteten i både CEER og ACER er stor slik at deltagerne møter hverandre ofte. I tillegg har de hyppig kontakt gjennom både mail og telefonkonferanser. De diskuterer med kolleger i andre land hvordan de har løst sine oppgaver og sammenligner resultater. (Intervju, 2016) Som nevnt tidligere har denne kontakten ført til at NVE har funnet ut av hvordan lovverk skal tolkes og håndheves.

Som nevnt kunne ikke informantene trekke frem noen særlig konflikt mellom nasjonale og faglige interesser. Om det skulle oppstå en konflikt der forventningene fra ACER og

OED skulle være konkurrerende trekkers det frem at NVE vil stå fritt til å ta egne valg. De vil altså ikke være nødt til å støtte hverken OED eller ACER på dette området. Det at tradisjoner fra hjemlandet fører til uenighet rundt hvor detaljerte lovene skal være viser at det fortsatt er en viss nasjonal identitet som spiller en rolle. Det blir også understreket av informantene at det i mange saker er noen vinnere og noen tapere på tross av konsensuskulturen. (Intervju, 2016)

5 Analyse

I denne delen av oppgaven vil jeg analysere de empiriske funnene i lys av teoriene presentert i kapittel 2. Jeg vil begynne med å se på funnene i lys av det intergovernmentale perspektivet før jeg tar for meg det organisatoriske perspektivet og deretter historisk institusjonalisme. Før jeg begynner analyse vil jeg minne om hvordan problemstillingen i denne oppgaven lyder.

«Hvordan påvirkes beslutningsatferden til NVEs ansatte i forbindelse med implementering og utforming av EUs politikk av en organisatorisk kontekst bestående av EU organer, søsterregulatorer og departement?»

Intergovernmentalismen tar utgangspunkt i at makten fortsatt ligger hos nasjonalstatene og fremhever spesielt departementenes makt. Det organisatoriske perspektivet forventet at en endring i organisasjonskontekst vil føre til en endring i atferd. Historisk institusjonalismens forventninger mener en endring i atferd kan begrenses av «stivhengighet» og at organisasjoner er robust.

5.1 Det intergovernmentale perspektivet

Ut fra det intergovernmentale perspektivet finnes EUs institusjoner først og fremst for å legge til rette for forhandlinger mellom stater. Statenes interesser er forhåndsdefinerte etter en prosess med nasjonal preferansedannelse. Alle som representerer en stat forventes å jobbe for å oppnå disse forhåndsdefinerte preferansene. For NVE ville dette bety at det er preferansene bestemt på departementsnivå som de skal prioritere ved deltagelse på EU nivå. NVE er formelt lagt under OED og departementet har flere formelle virkemidler for å styre NVEs arbeid. Som vi vet er NVEs mål definert gjennom tildelingsbrevet utstedt av OED. Ut fra tildelingsbrevet for 2015 forventes det fra OEDs side at NVE skal jobbe for å «... sikre effektiv produksjon, overføring og bruk av energi». Dette målet skal i prinsippet prege NVEs arbeid, både som nasjonal regulator

og som norsk representant i ACER. Utover dette er det lite som tyder på at OED forsøker å detaljstyre NVEs arbeid på EU nivå.

Så hvordan er det i realiteten? Jobber NVE faktisk for målene satt av OED ved deltagelse i ACER? Ut fra funnene ser vi at OEDs faktiske styring av NVE skjer blant annet ved å sette de overordnede målene og bestemme NVEs budsjett. Hvordan disse målene faktisk skal nås er opp til NVE. Under intervjuene kom det frem at informantene hadde nasjonale interesser i tankene ved deltagelsen på EU nivå. Selv om de tvinges til å tenke mer europeisk i sin argumentasjon kjenner de det norske systemet og vet hva som vil fungere best hjemme. Det tyder altså på at det finnes og at det tas hensyn til nasjonale interesser. Også i CEER er det kun NVE som deltar. CEER har en mer uformell rolle og er mer en slags «tenketank» der ideer om ny politikk oppstår og man deler «best practice». Samarbeidet her går på at regulatorene deler erfaringer, snakker om utfordringer de har i sitt arbeid og hvordan de har valgt å løse dette. Ideer til ny politikk oppstår i denne prosessen ved, f.eks., at flere land ser at de har de samme utfordringene og det finnes et behov for felles løsninger. Ved å delta i CEER får NVE muligheten til å sette fokus på utfordringer som finnes i Norge og prøve å finne felles løsninger på disse utfordringene.

Etter at et nytt lovforslag er utarbeidet i ACER skal det gjennom en komitologi-prosess. I denne fasen er det OED som deltar. NVEs oppgave er her å støtte OED ved behov, og det er vanlig at OED ber om NVEs ekspertise i forberedelsene til komitologi-møtene. NVE vil ofte ha mer detaljkunnskap om spørsmål som kommer opp i disse møtene da de har jobbet med de samme sakene når de var hos ACER. Disse funnene peker på at det er et tillitsforhold mellom NVE og OED, men i komitologi prosessen er det OED som har siste ord.

Det er OED som har ansvaret for inkorporering og utviklingen av nye lover og forskrifter i implementeringsprosessen. NVEs rolle i denne delen av prosessen er som støtte til OED. Når det kommer til den praktiseringen er det derimot NVE som st. OEDs innblanding i NVEs gjennomføring av selve politikken er tilsynelatende veldig liten.

I tillegg til å styre gjennom tildelingsbrev er det OED som har ansvaret med å utforme lovttekster og forskrifter som NVE skal utføre sine oppgaver etter. Det er også OED som har ansvaret med den faktiske overføringen av EU regelverk inn i norsk lov, enten ved å endre lovtteksten i eksisterende lover eller ved å utforme forskrifter som spesifiserer hvordan lovene skal tolkes og benyttes. Selv om OED har ansvaret for arbeidet med utforming og overføring av lover og forskrifter så er NVE en del av denne prosessen. Også her blir NVE ofte spurt om å komme med innspill.

Ut fra teorien forventet vi at forholdet mellom deltagerne i ACER skulle være forhandlingspreget. Vi forventet at det ville være preget av konkurranse om å få gjennom sine syn og at større land vil ha mer makt i forhandlingene. Funnene bekrefter at det i mange saker er både vinnere og tapere og at de nasjonale interessene er en viktig del av dette. Det kom også frem at representantene fra forskjellige land hadde ulike tradisjoner når det kom til hvor detaljert det nye regelverket skulle være. For å bli enige om detaljeringsgrad er det vanlig å måtte inngå kompromisser. Vi fikk også bekreftet at større land faktisk hadde større gjennomslagskraft i forhandlingene.

5.2 Det organisasjonsteoretiske perspektivet

Utgangspunktet i det organisasjonsteoretiske perspektivet er at måten institusjoner er organisert på påvirker adferden til medlemmene av institusjonen. For å forstå hvilke mekanismer som påvirker atferd må man «pakke ut» og analysere de forskjellige aspektene ved organisasjonsstrukturen.

5.2.1 Horisontal spesialisering

Den horisontale spesialiseringen i den norske forvaltningen er preget av en klar arbeidsfordeling etter sektorielle og funksjonelle prinsipper. På EU nivå finner vi også en horisontal spesialisering da det er en arbeidsfordeling både mellom og innad i EU institusjonene.

Denne horisontale spesialiseringen kan påvirke organisasjonsmedlemmenes rolleoppfatning. Den horisontale spesialiseringen på europeisk nivå, og da spesielt

forholdet mellom Kommisjonen og Rådet, kan bidra til utviklingen av en integrert administrasjon på tvers av styringsnivåer. Det at den utøvende makten er plassert i Kommisjonen er en viktig grunn til at EU skiller seg fra andre internasjonale organisasjoner da dette gir EU kapasitet til å faktisk følge opp implementeringen av bestemmelsene. Dette har også bidratt til behovet for egne EU byråer som kan styrke Kommisjonens innflytelse over implementeringen på nasjonalt nivå. De ulike organiseringsprinsippene i Kommisjonen og Rådet, der Kommisjonen har et sektorielt og funksjonelt fokus mens Rådet er grunnleggende sett mer territorielt, vil kunne føre til forskjellige rolleoppfatninger og kryssende konflikt- og samarbeidslinjer innad i EU.

Den horisontale spesialiseringen er forventet å påvirke organisasjonsmedlemmenes rolleoppfatning og deres syn på hva som er passende atferd. Det faktum at NVE er organisert rundt en sektor kan være grunnen til at de ansatte ser på seg selv først og fremst som eksperter på sitt fagområde. I intervjuene kom det frem at samtlige informanter i stor grad identifiserte seg som fagperson først og fremst. Også ved deltagelse på EU nivå sto rollen som fagperson sterkt og både ACER og CEER ble beskrevet som forum der fagpersoner møtes for å finne felles løsninger. Hvilke løsninger som passet best for systemet i eget land ble allikevel ikke glemt. Det virker dog ikke som om disse preferansene kommer fra departementsnivå, men at det er faglige vurderinger som tas på bakgrunn av hvordan det norske energisystemet fungerer. Hovedmålene i ACER og CEER baserer seg på å benytte deltageres faglige ekspertise til å finne gode løsninger som kan passe for alle. Det er derfor naturlig at deltagerne sier ifra om det drøftes løsninger som ikke er kompatible med eget strømsystem. Alle informantene var enige om at samarbeidet i ACER og CEER fungerte bra. Forholdet mellom deltagerne er preget av tillit og forståelse for hverandres daglige utfordringer. I tillegg trekkes det frem at de blir hørt så lenge de begrunner sine preferanser faglig. Jo bedre faglig begrunnet, jo lettere er det å få gjennomslag. Dette kan tyde på at deltagerne har en sterk felles identitet som eksperter. Disse funnene stemmer godt overens med forventningene om den horisontale spesialiseringens effekt på rolleoppfatning og atferd.

Organisasjonsstruktur forventes å påvirke hvor organisasjonsmedlemmer får informasjon fra og hvem de har kontakt med. Deltagelsen på EU nivå forventes derfor

å påvirke hvem ansatte i reguleringsmyndighetene samhandler med. Funnene viser at kontakten med aktører på EU nivå ikke bare skjer via CEER og ACER. Det er kontakt både med søsterregulatorer fra andre europeiske land, Kommisjonen og administrasjonen i ACER. Når det er kontakt dreier den seg ofte om hvordan best løse utfordringer blant annet ved implementering av EU relevant regelverk. Det er naturlig at ansatte i reguleringsmyndighetene konsulterer med reguleringsmyndigheter i andre europeiske land som er spesialisert etter samme prinsipp, som jobber med de samme problemstillingene og som man har en felles identitet med. Kontakten med Kommisjonen kan forklares med at reguleringsmyndighetene og Kommisjonen er spesialisert etter samme prinsipp og at derfor jobber mennesker ansatte i reguleringsmyndighetene kan identifisere seg med. Gjennom intervjuene kom det frem at NVE hadde muligheten til å høre med ACER hvordan EU regelverk skulle håndheves. Eksempelet som ble brukt var gjennomføringen av REMIT ordningen for norske aktører.

5.2.2 Vertikal spesialisering

Den vertikale spesialiseringen er en faktor som kan bidra til på forklare utviklingen av byråer og regulatornettverk. Opprettelsen av ACER som tilsynsmyndighet er et eksempel på den vertikale spesialiseringen på europeisk nivå. Opprettelsen av byråer er blant annet begrunnet med at etter hvert som EU relevante saksområder ble flere kom det et behov for å avlaste Kommisjonen. Derfor ble det opprettet vertikalt spesialiserte byråer slik at en del oppgaver kunne flyttes ut av Kommisjonen. Oppgavene som tilfaller byråene omfatter ofte både utforming av regelverk og ved å kontrollere implementeringen på nasjonalt nivå. På nasjonalt nivå er den vertikale spesialiseringen synlig ved at NVE er organisert som en desentralisert forvaltningsenhet underlagt OED. Målet ved denne vertikale spesialiseringen nasjonalt har vært å sikre en armlengdes avstand fra politisk kontroll for organene som skal stå for den faktiske gjennomføringen av vedtatt politikk.

Denne avstanden fra politisk kontroll som NVE har kan også bidra til å forklare deres rolleoppfatning som faglig ekspert ved deltagelse i ACER og CEER. Denne

rolleoppfatningen kan, ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, være et resultat av at den vertikale spesialiseringen skaper en rolleoppfatning på nasjonalt nivå som uavhengig og at denne oppfatningen blir med til det europeiske nivået. Funn viser at NVE i realiteten fungerer i stor grad uavhengig fra departementsnivå. Styring fra OED gjennom de årlige tildelingsbrevene der overordnede mål og budsjetterammer settes, og gjennom lover og forskrifter. NVE står fritt til å fatte vedtak og tolke regelverk så lenge dette gjøres innenfor de rammene satt av OED. Oppgavefordelingen mellom OED og NVE på nasjonalt nivå oppfattes som klar av informantene. OED har ansvaret for overføring og utforming av regelverk men vil ofte inkludere NVE i denne prosessen. NVE har ansvaret for selve gjennomføringen av politikken. Informantene gir også inntrykk av at forholdet mellom NVE og OED er preget av tillitt og generelt godt samarbeid der det sjelden er uenigheter. NVEs uavhengighet ved deltagelsen i ACER er styrket ved at de deltar alene på møtene. I tillegg står det i ACERs retningslinjer at representantene ikke skal la påvirkes andre, hverken private eller offentlige, interesser. Funnene viser at dette faktisk følges opp da det ikke konsulteres med OED før møter i ACER.

Den vertikale spesialiseringen er med på å gjøre det mulig for ansatte i reguleringsmyndigheter å opptre «flerhattet». NVE deltar i regelverksutforming både nasjonalt ved å komme med innspill til OED, og de hjelper Kommisjonen med utvikling av nytt EU regelverk ved sin deltagelse i ACER og CEER. I tillegg kommer den hyppige kontakten og konsultasjonen med andre europeiske reguleringsmyndigheter. Dette er altså tre forskjellige «hatter» NVE kan ha. En som en del av den nasjonale forvaltningen, den andre som en del av forvaltningen på EU nivå og den tredje som en del av et administrativt nettverk bestående av nasjonale reguleringsmyndigheter. Uten en vertikal spesialisering ville regulatoroppgavene enten ligge hos departementene eller hos organer veldig tett tilknyttet departementene og vært mye nærmere den politiske kontrollen. Dette hadde gjort utviklingen av byråer med tilknytning til nasjonale regulatorer og nettverk bestående av de nasjonale regulatorene usannsynlig. Derfor er det sannsynlig at vertikal spesialisering er en nødvendig betingelse for en denne utviklingen.

5.2.3 Primær og sekundær struktur

Ansatte i NVE som deltar i møter på europeisk nivå kan sies å være en del av to organisasjonsstrukturer. Når de jobber «hjemme» i NVE er de en del av en nasjonal struktur. Når de deltar i møter i enten ACER eller CEER er de en del av en overnasjonal europeisk struktur. Det er NVE som i dette tilfellet vil være de ansattes primærstruktur da det er i NVE det forventes at de bruker det meste av tiden sin. Selv om deltagelsen på det europeiske nivået foregår hyppig og det er mye kontakt med europeiske aktører blir dette sekundærstrukturen. Ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet vil organisasjonsstruktur påvirke identiteten og rolleoppfatningen til ansatte og derfor påvirke valgene de tar i det daglige arbeidet i organisasjonen. Primærstrukturen forventes å være den som har størst effekt på identitet og rolle men sekundærstrukturen påvirker også.

Gjennom intervjuene var alle informantene enige om at man ikke glemte hvordan eget system fungerte og hva som passet best her. Dette tyder på at rollen fra primærstrukturen, nemlig rollen som nasjonal ekspert, påvirker handlemåten i sekundærstrukturen. Det kom også frem at de ansatte er nødt til å tenke og handle annerledes når de deltar på det europeiske nivået. Det nytter ikke å kun tenke på hva som er best for eget land, man må se helheten og tenke europeisk. Denne tenkemåten er ikke nødvendigvis bare å legge fra seg når man reiser hjem igjen. Funnene viser at de ansatte i NVE har hyppig kontakt med samarbeidspartnere på EU nivå, enten det er ACER, Kommisjonen, CEER eller søsterregulatorer, om gjennomføring av regelverk. Dette viser at deltagelsen i sekundærstrukturen påvirker hvordan de ansatte gjennomfører arbeidet selv etter at de er tilbake i primærstrukturen.

5.2.4 Demografi

Demografi er en av faktorene som vi forventet kunne ha påvirkning på atferd ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. I denne studien ble det hovedsakelig fokusert på utdanningsbakgrunn da felles utdanningsbakgrunn ofte vil kunne bidra til en felles identitet og lignende handlingslogikk. Løsninger på problemer som bunner i noe annet enn faglig logikk vil virke mindre legitime. Gjennom intervjuene kom det frem at det

hovedsakelig var ingeniører og samfunnsøkonomer som jobbet i elmarkedstilsynet. Dette gjaldt også de fleste andre europeiske reguleringsmyndighetene med noen få unntak. Unntakene gikk som regel på at det også jobbet en del jurister i noen av de andre landenes reguleringsmyndigheter.

Samfunnsøkonomer og ingeniører kan i utgangspunktet vektlegge forskjellige faktorer når de skal ta beslutninger. Dette kunne potensielt ha gjort samarbeidet i ACER vanskeligere, men siden samfunnsøkonomene og ingeniørene samarbeider daglig i sine respektive nasjonale reguleringsmyndighet vil de være vant til å forholde seg til andre synspunkter. Gjennom intervjuene kom det også frem at hoved handlingslogikken de jobbet etter i ACER, nemlig samfunnsøkonomisk effektivitet, gjaldt også i NVE og i de fleste andre nasjonale reguleringsmyndighetene. Sosialiseringprosessen kan ha ført til at det har oppstått en felles handlingslogikk som deles både av samfunnsøkonomer og ingeniører i NVE og at dette også gjelder de fleste andre europeiske regulatorne. Gitt at dette stemmer forventes det at samarbeidet innad i ACER er godt og at det som regel vil være enighet om hvilke løsninger som skal velges. Dette bekreftes av intervjuene. Det gode samarbeidet og det generelt gode forholdet melle deltagerne trekkes frem av alle informantene. I tillegg trekkes det frem at det i stor grad er enighet om løsningene. De gangene det er konflikt er det små uenigheter eller uenigheter som går på annet nøyaktig hva som er beste løsning, som f.eks. hvor detaljert regelverk man ønsker seg.

5.3 Historisk institusjonalisme

NVEs historiske linje kan trekkes helt tilbake til 1804 da Canal Direction ble opprettet. Siden da har navn, oppgaver og struktur endret seg flere ganger. De største endringene i nyere tid og de som har mest relevans for denne oppgaven er det som skjedde i 1960 og i 1991. I 1960 ble de lokale strømmnettene slått sammen for å sikre en jevnere energiforsyning for hele landet. Man gikk altså fra et lokalt elmarked til et nasjonalt elmarked. I 1991 kom energiloven som bidro til store endringer i norsk energipolitikk.

Prosessen på 60-tallet for å slå sammen de lokale strømmnettene kan sammenlignes med det å gå fra et nasjonalt til et europeisk marked. De samme virkemidlene må brukes som

standardisering av nettene slik at de er kompatible og et felles regelverk for forvaltningen av disse nettene. Denne prosessen sikret et mer stabilt norsk strømnnett for forbrukere og leverandører. Prisene og levering ble mye mer stabil. Som nevnt tidligere i oppgaven har ikke EØS-avtalen ført til de store endringene i norsk energipolitikk innen elektrisitetsfeltet. Norge har gjennomført liberaliseringsprosessene før EU og man kan derfor si at det er EU som har beveget seg i retning av den norske energimodellen. Norge var allerede en del av et godt integrert nordisk energimarked, NordPool og med i det nordiske regulatorsamarbeidet NordReg. Samarbeidet mellom de nordiske landene har vært en inspirasjonskilde for EU når de har jobbet for et felles europeisk kraftmarked. Ut fra den historiske institusjonalismen forventet vi at måten institusjoner er stivhengige og at dette begrenser i hvor stor grad reell endring vil forekomme i institusjonene. NVE hadde allerede erfaring med å jobbe med et internasjonalt elmarked før EU i det hele tatt hadde noen felles lover på området. Det krevde da ikke store tilpasninger fra NVEs side å jobbe opp mot et europeisk marked. Disse endringene krevde altså ikke noen store avvik fra «stien». De store endringene hadde jo allerede kommet i 1991 med energiloven. Denne loven kom før EØS avtalen men man kan allikevel si at den ble påvirket av utviklingen som skjedde i Europa. Energiloven representerte et brudd med den tidligere norske energimodellen ved at markedet ble kraftig liberalisert.

Både sammenslåingen av de lokale strømnettene og utviklingen av et nordisk marked har vært suksessfulle tiltak for å forbedre strømmarkedet. Disse positive effektene av markedsintegrering kan videre ha påvirket de ansatte i NVE sin holdning til videre integrering av elmarkedet slik at de er positivt innstilt til et europeisk marked.

Forholdet mellom NVE og departement har ikke gjennomgått noen store endringer siden energiloven da NVE fikk endret sitt ansvarsområdet. Noen oppgaver ble flyttet ut av NVE mens andre oppgaver ble delegert til NVE. Oppgavene som ble flyttet ut var i hovedsak driften av strømnettet. Oppgavene som ble delegert gikk i hovedsak på å drive tilsyn med de nye aktørene som skulle drifte strømnettet.

En del norske direktorater, tilsyn og verk er opprettet relativt nylig ved at oppgaver flyttes ut av departementet og over i de nyopprettede organene. Dette kan ikke sies å være tilfellet for NVE som har vært en selvstendig organisasjon i lang tid. Navnet og en del av oppgavene har riktig nok endret seg, men røttene strekker seg helt tilbake til 1804. I andre direktorater har det ikke vært uvanlig at man har flyttet en avdeling i departementet ut og kalt det et direktorat. I de tilfeller dette er gjort kan man forvente at kontakten og lojaliteten til deres tidligere kolleger i departementet vil være veldig stor. Siden dette ikke er tilfellet i NVE kan man forvente noe mindre kontakt med departementet. Funnene tyder også på at kontakten mellom NVE og OED er begrenset og i den grad det er kontakt angående spørsmål rundt utvikling og implementering av EU regelverk så er det OED som ber om konkrete innspill fra NVE.

5.4 Oppsummering

I begynnelsen av kapitlet så vi på det intergovernmentale perspektivet. Dette perspektivet bidro til å forstå NVEs rolle som et organ underlagt OED. NVEs virke styres av OED gjennom årlige tildelingsbrev og ved utvikling av lover og forskrifter NVE skal utføre sine regulatoroppgaver etter. Dette er en del av den hierarkiske nasjonale forvaltningsstrukturen både OED og NVE er en del av. Dette er i tråd med forventningene fra det intergovernmentalistiske perspektivet.

Det organisatoriske perspektivet er benyttet til å supplere den intergovernmentale forståelsen av europeisk integrasjon. Perspektivet ble benyttet for å forklare hvordan en endret organisasjonskontekst med deltagelse på overnasjonalt nivå kan ha påvirket atferden til NVEs ansatte. Det er blitt forklart hvordan trekk ved organisasjonsstrukturen, både på nasjonalt og europeisk nivå, kan påvirke ansattes atferd. Den horisontale og vertikale spesialiseringen var forventet å påvirke NVEs ansattes rolleoppfatning. Funnene bekrefter i stor grad de forventningene man hadde. Den horisontale spesialiseringen på europeisk nivå har ført til konflikt- og samarbeidslinjer som krysser de territorielle grensene og bidrar til å skape en rolleforståelse som ekspert fremfor representant for nasjonale interesser. Innen den vertikale spesialiseringen har vi sett at NVE er et organ med stor autonomi. Dette kan

også ha bidratt til den sterke rolleoppfatningen som fagekspert. Både faktorer ved den vertikale og horisontale spesialiseringen har gjort det mulig for NVE å ha tett kontakt med både ACER, Kommisjon og søsterregulatorer. Dette er stemmer godt med forventningene ut fra det organisatoriske perspektivet.

Den historiske institusjonalismen er et perspektiv som egner seg til å forklare endring, eller mangel på endring. Vi har vist at deltagelse på europeisk nivå og europeisk markedsintegrasjon på elektrisitetsfeltet ikke nødvendigvis representerer en annen sti for NVEs ansatte. Tidligere gode erfaringer med integrasjon av lokale nett og etter hvert integrasjon med det nordiske elektrisitetsnettet gjør at deltagelse på europeisk nivå ikke nødvendigvis representerer en stor endring.

6 Konklusjon

Denne studiens formål har vært å studere hvordan nasjonale reguleringsmyndigheter påvirkes av deres deltagelse på EU nivå. Dette temaet ble valgt fordi tidligere studier har vist at norske direktorater, tilsyn og verk daglige arbeid er påvirket av Norges tilknytning til EU. For å belyse dette ble NVE valgt ut som objekt for en casestudie der målet har vært å studere hvordan deltagelsen i spesielt ACER men også CEER har påvirket NVEs faktiske virkemåte. Funnene har blitt analysert gjennom et organisatorisk perspektiv, et intergovernmentalt perspektiv og historisk institusjonalisme. De uavhengige variablene, som er ment å kunne forklare NVEs faktiske virkemåte, er den nasjonale forvaltningsstrukturen og den europeiske forvaltningsstrukturen. Oppgavens problemstilling lød:

«Hvordan påvirkes beslutningsatferden til NVEs ansatte i forbindelse med implementering og utforming av EUs politikk av en organisatorisk kontekst bestående av EU organer, søsterregulatorer og departement?»

De teoretiske perspektivene har blitt brukt til å analysere forskjellige aspekter ved denne problemstillingen. Det intergovernmentale perspektivet og det organisatoriske perspektivet kan ses på som konkurrerende, men de er her blitt benyttet som komplementære perspektiver. Den historiske institusjonalismen er tatt med fordi den egner seg til å forklare faktorer som potensielt kan begrense effektene av strukturell endring. Empirien i oppgaven er hentet både fra muntlige og skriftlige kilder. De skriftlige kildene har bidratt til å belyse utviklingen som har skjedd på energifeltet og de har blitt brukt for å vise hvordan det formelle forholdet mellom de forskjellige organisasjonene er. De muntlige kildene belyser hvordan forholdet mellom organisasjonene faktisk er.

Trekk ved den nasjonale og den europeiske organisasjonsstrukturen påvirker de ansattes rolleoppfatning. Deltakelsen på europeisk nivå påvirker de ansattes beslutningsatferd på nasjonalt nivå. I prosessen med implementering av regelverk ser man, spesielt gjennom deling av «best practice» i CEER og koordineringen mellom de nasjonale

reguleringsmyndighetene, at NVEs beslutninger blir påvirket av andre aktører enn OED. Når det kommer til utforming av regelverk har deltakelsen i både ACER og CEER gitt NVEs ansatte en kanal der de kan påvirke tilsynelatende uten påvirkning fra OED. Den sektorielle spesialiseringen på EU nivå og den sterke vertikale spesialiseringen på nasjonalt har gjort det mulig for ansatte i NVE å fungere først og fremst som eksperter på nasjonalt nivå. Nasjonale preferanser spiller riktignok en rolle, men det kan tyde på at disse nasjonale preferansene er et resultat av faglige vurderinger og ikke nasjonale politiske preferanser. Totalt har vi observert at NVE har opptrådt «flerhattet». Som en del av den nasjonale forvaltningsstrukturen underlagt OED, som en del av en europeisk administrasjon der de tjener Kommisjonen gjennom sin deltagelse i ACER, og som en del av et nettverk bestående av nasjonale reguleringsmyndigheter. Det intergovernmentale perspektivet har vist seg å ha begrenset forklaringskraft utover rollen i den nasjonale forvaltningsstrukturen. Det organisatoriske perspektivet er i større grad egnet til å forklare utviklingen av de forskjellige rollene og påvirkningen dette har hatt på beslutningsatferden.

NVEs historiske sti var forventet å kunne påvirke i hvor stor grad de ansatte ville la seg påvirke av en endret organisatorisk kontekst. NVEs gode erfaringer med nordisk elmarkedsintegrering og regulatorsamarbeid kan ha gjort de ansatte mer positive til integrering på europeisk nivå. NVE har i tillegg til dette veldig lenge hatt en fristilt rolle fra departementet og er ikke, i motsetning til en rekke andre reguleringsorganer, en avdeling som tidligere har vært en del av departementet. Disse funnene kan tyde på at en europeisk integrering av elektrisitetsmarkedene ikke nødvendigvis representerer noen stor endring for NVEs daglige arbeid. Dette gjør det mindre sannsynlig at den institusjonelle robustheten vil motvirke de strukturelle organisatoriske endringene, noe som støttes av funnene.

Konklusjon i denne casestudien blir derfor at NVEs ansattes beslutningsatferd tilsynelatende påvirkes av trekk ved organiseringen på det europeiske nivået og det nasjonale nivået. Trekk ved organisasjonsstrukturene påvirker de ansattes rolleoppfatning og derfor også beslutningene de tar.

Da det organisatoriske perspektivets forklaringskraft er vurdert til å være sterk i denne studien kan vi si at perspektivet er styrket. I metodekapittelet ble NVE beskrevet som et «minst sannsynlig» case ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Funnene gjort underveis i dette studiet har gjort at dette må revurderes. Det faktum at den europeiske integreringen passer såpass godt med NVEs historiske sti øker sannsynligheten for at forventningene vil stemme. På grunn av dette er jeg nødt til å vurdere NVE som en «mest sannsynlig» case istedenfor en «minst sannsynlig». Istedenfor å være en case der det organisatoriske perspektivet hadde mindre sannsynlighet til å stemme må nå NVE vurderes som en case der det er sannsynlig at det organisatoriske perspektivet stemmer. Hadde NVE fortsatt blitt vurdert til å være en «minst sannsynlig» case hadde dette styrket perspektivet i større grad da bekreftelse av en «minst sannsynlig» case kan sies å være mer generaliserbar enn en «mest sannsynlig» case.

6.1 Fremblikk

Funnene i denne oppgaven viser en lignende utvikling på energiområdet som det en del studiene presentert i kapittel 1 viste. Det vil være en fordel å få kartlagt om denne utviklingen har skjedd i enda flere sektorer enn de som til nå er undersøkt.

Den nasjonale forvaltningsstrukturen innen energisektoren struktur vil muligens måtte gjennomgå endringer ved implementering av den tredje energimarkedspakken. Om dette vil føre til at NVE i enda større grad vil bli integrert inn i den europeiske administrasjonen gjenstår å se.

Litteraturliste

Andersen, Svein S. (2006): "Aktiv informantintervjuing", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22:278-298.

Austvik, O.G. and Claes, D.H. (2011) 'EØS-avtalen og norsk energipolitikk', Report no.8, Oslo: Utvalget for utredningen av Norges avtaler med EU.

Barbieri, D. (2006) "Transnational Networks Meet National Hierarchies: the Cases of the Italian Competition and Environment Administrations", i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bjørnebye, H., F. Arnesen, I. Alvik og O. Mestad (2007) *EØS-rettslige rammer for revisjon av energiloven*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

Bryman, Allan (2004). *Social Research Methods*. Oxford. Oxford University Press.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Kjell A. Røvik (2000): "The Ambiguity of Appropriateness", i Morten Egeberg og Per Lægreid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cini, Michelle (2010). "Intergovernmentalism", i Cini Michelle og Nieves Pérez-Solórzano Borragán (red.). *European Union Politics Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Egeberg, Morten (2004). "An Organisational Approach to European integration: Outline of a complementary perspective", *European Journal of Political Research*, 43, 199-219.

Egeberg, Morten (2006a). "Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview", i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Egeberg, M. (2006b) "The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics", i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten (2006c). "The College of Commissioners: Executive Politics as Usual", i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Egeberg, M. (2012) "How Bureaucratic Structure Matters: an Organizational Perspective", i J. Pierre og B. Guy Peters (red.) *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications

Egeberg M. og H. Sætren (1999) "Identities, in Complex Organizations. A Study of Ministerial Bureaucrats", i M. Egeberg, P. Lægveid og J. P. Olsen (red.) *Organizing Political Institutions*, Oslo: Scandinavian University Press

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2009). "National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked?", *Public Administration*, 87, 779-790.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningens rapport nr. 1, Oslo: Utvalget for utredningen av Norges avtaler med EU

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gulick, L. (1937) "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government", i L. Gulick og L. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hellevik, O. (2003) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, 7. Utgave, Oslo: Universitetsforlaget.
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton. Princeton University Press.
- Knill, C. (1998): 'European Policies: The Impact of National Administrative Traditions', *Journal of Public Policy* 18: 1-28
- Krasner, S. (1984) Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics* 16: 223-246
- Krippendorff, Klaus (1980). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*.
- Lund, Thorleif (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Martens, Maria (2006). "National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL", i M. Egeberg (red.). *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Moravcsik, A. (1993): 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-523
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press.
- Myhre, C. (2005) *Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet*, Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Masteroppgave.

Nørgård, G. (2006) "National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency", i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters, Guy B. (2011): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London and New York: Pinter 3. utgave. Kap. 1, 2, 4-10.

Repstad, P. (2007) *Mellom Nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*, Oslo: Universitetsforlaget.

Ruffing, E. (2015) "Agencies between two worlds: Information asymmetry in multi-level policy-making", *Journal of European Public Policy*, 22 (8): 1109-1126

Simon, H. A. (1965) *Administrative behaviour. A study of Decision-Making Processes in Administration Organization*, New York: The Free Press

Steinmo, Svein (2008). "What is Historical Institutionalism?", i Donatella Della og Michael Keating (red.). Forthcoming in: *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005): "Institutional Change in Advanced Political Economies". I Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (red.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press

Støle, Øivind (2006). "Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy", i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Tansey, Oisín (2007). "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling", i *PS: Political Science and Politics*, 40 (4): 765-772

Vestlund, Nina (2009). *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr.04, Oslo: ARENA.

Yin, R. K. (2014) *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage.

Muntlige kilder:

Fire informanter ansatt i NVE, elmarkedstilsynet.

Offentlige dokumenter og nettsider:

ACER (2012a). "Framework Guidelines and Network Codes"

http://www.acer.europa.eu/en/electricity/FG_and_network_codes/Pages/default.aspx

hentet 04.04.2016

ACER (2012b). "Working Groups".

http://www.acer.europa.eu/en/The_agency/Organisation/Working_groups/Pages/default.aspx hentet 04.04.2016

CEER (2016). "CEER"

http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ABOUT/Tab hentet

04.04.2016

ENTSO-E (2015). "Network Code Overview"

<https://www.entsoe.eu/major-projects/network-code-development/Pages/default.aspx>

hentet 04.04.2016

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/72 av 13. juli 2009 om felles regler for det indre elektrisitetsmarkedet og om oppheving av direktiv 2003/54/EF.

NOU 2012:2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo:

Europautredningen.

NVE (2014). “ACER”

<https://www.nve.no/elmarkedstilsynet-marked-og-monopol/europeisk-regelverksutvikling/acer/> hentet 04.04.2016

NVE (2015a). “Strategi for NVE 2012-2016».

https://www.nve.no/media/1099/nve_strategidok_260312_web.pdf, hentet 31.03.2016

NVE (2015b). “Elmarkedstilsynet – marked og monopol”.

<https://www.nve.no/elmarkedstilsynet-marked-og-monopol/>, 31.03.2016

NVE (2015c). *Årsrapport for tilsyn*. Oslo: Norges vassdrag- og energidirektorat

NVE (2015d). *Årsrapport for Norges vassdrag- og energidirektorat*.

NVE (2016a). “NVEs historie“.

<https://www.nve.no/om-nve/nves-museumsordning/nves-historie/> hentet 31.03.2016

NVE (2016b). “NVEs organisasjon”. <https://www.nve.no/Media/3401/orgkart-ul-11012016.pdf> hentet 01.04.2016

Olje- og energidepartementet (2002). *Energi- og vassdragsviksomhet i Norge 2002*.

Oslo: Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet (2010) *Tildelingsbrev til Norges vassdrag- og energidirektorat*. Oslo: Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Norges vassdrag- og energidirektorat*. Oslo: Olje- og energidepartementet

Ot.prp. nr. 82 (1991-92) Endringer i energilovgivningen som følge av EØS-avtalen.

Oslo: Olje- og energidepartementet.

Regjeringen (2014). Europeisk Energiregulatobyrå (ACER).

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2007/okt/europeisk-energiregulatorbyra-acer/id2434792/> hentet 13.02.2016

St.meld. nr. 25 (2015-2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

Vedlegg

Intervjuguide

Tema: NVEs forhold til OED, EU organer/nettverk ved implementering og utforming av EU-regelverk.

Implementering av regelverk

- Hvilke arbeidsoppgaver har NVE i forbindelse med implementeringen av regelverk fra EU? Hvordan er arbeidsdelingen mellom NVE og OED i denne prosessen?
- Når reglene skal iverksettes er det rom for utøvelse av skjønn? Hvem har innflytelse over denne skjønnsbruken? NVE selv/OED/Kommisjonen/Nettverk?
- Hvordan er kontakten med Kommisjonen/komiteer/søsterregulatorer?
- I hvilken grad mottar dere signaler fra de ovennevnte organene? Oppstår det konkurrerende forventninger?
- Utvikler man ulike roller eller identiteter gjennom arbeidet? Ulike rolleoppfatninger? Ulike roller/identiteter i ulike fora/organer?

Utforming av nytt regelverk

- Hvordan foregår NVEs arbeid med utforming av regelverk i EU? Hvordan fungerer samarbeidet/arbeidsdeling i møter på EU nivå?
- Hvilke instruksjoner får de som deltar fra departementet? Opptrer man som representant for Norge eller sitt fagfelt?
- I hvilken grad mottar NVE signaler fra de OED/EU organer? Oppstår det kryssende forventninger? Er det noen gang konflikt som et resultat av ulike forventninger?

- Utvikles det ulike rolleoppfatninger ved deltagelsen på EU-nivå eller gjennom kontakten ved organer på EU-nivå? Er det utviklet ulike roller, identiteter eller interesser man identifiserer gjennom arbeidet?

