

Mikkel Åsgard Mandt

Norsk kraftforvaltning i et integrert europeisk energimarked

EUs tredje energimarkedspakke, norsk forvaltning og EØS-avtalen

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Ole Bjørn Røste

Juni 2022

Mikkel Åsgard Mandt

Norsk kraftforvaltning i et integrert europeisk energimarked

EUs tredje energimarkedspakke, norsk forvaltning og EØS-avtalen

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Ole Bjørn Røste
Juni 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Med stor takk til veileder Ole Bjørn Røste

Sammendrag

Tema for denne analysen er norske myndigheters gjennomføring av Den europeiske unions energimarkedslovgivning. EØS-avtalen sikrer norske aktører adgang til det indre markedet, med tilslutning til EUs markedsregler som vilkår. Tettere integrasjon i EUs indre marked for energi medfører strengere krav om sammenfallende regelverk. Energiloven og underliggende forskrifter regulerer norske myndigheters handlingsrom i kraftpolitikken. Hvorvidt gjennomføring av nye reguleringer i energiloven fører til endringer i norske myndigheters handlefrihet i kraftpolitikken er det empiriske spørsmålet oppgaven tar stilling til.

Valg av tema og case er motivert av to forhold. For det første er tredje energimarkedspakke et eksempel på EU-lovgivning som utfordrer EØS-modellens folkerettslige skranke. Regelverket er omfattende og oppretter en tilsynsstruktur av frittstående markedsregulatorer, med EUs energibyrå ACER som koordineringsmekanisme. For det andre skapte gjennomføringen politisk debatt. ACER ble et konkret bilde på den norske europapolitiske skillelinjen.

Empiriske funn understreker sentralforvaltningens betydning for endelig utfall av gjennomføringsprosessen. Juridisk tilknytning til EUs energimarkedsforvaltning leder ikke til fullstendig, faktisk sammenfall med tredje energimarkedspakkes formål. Aktiv forvaltning, tilpassing og tolking skaper en viss frihet til å videreføre energilovens formål, innenfor nye juridiske rammebetingelser. Interne forhold ved norsk kraftsektor utgjør imidlertid en kilde til variasjon i utfallet av gjennomføringsprosessen, på tross av likt handlemønster fra forvaltningens side.

Innholdsfortegnelse

1. Norsk gjennomføring av tredje energimarkedspakke	1
1.1. Innledning: Gjennomføring av tredje energimarkedspakke i Norge	1
1.2. Case: Bakgrunn og relevans.....	2
1.3. Problemstilling: Hva er gjennomføring av tredje pakke en case av?.....	3
1.4. Avgrensing	4
1.5. Disposisjon.....	6
2. Litteratur og tidligere forskning	7
2.1. Europeisering: Forskningstradisjon og empirisk begrep.....	7
3. Analytisk rammeverk: Europeisering av EFTA.....	11
3.1. Hypotese.....	11
3.2. Faktorer	14
3.3. Hvordan vurdere europeiseringens effekt.....	15
4. Case: Norsk gjennomføring av tredje energimarkedspakke.....	17
4.1.1. Europeisk energimarkedsforvaltning	18
4.1.2. Tredje energimarkedspakke.....	19
4.2. EØS-avtalen.....	21
4.3. Norsk energiforvaltning.....	25
4.3.1. Forvaltningens organisering og struktur.....	25
4.3.1.1. Energiloven av 1990.....	25
4.4. Lovbehandling i Stortinget og debatt.....	28
5. Empirisk analyse	30
5.1. Kraftmarked.....	30
5.1.1. Press mot organisatorisk endring: Krav om uavhengig reguleringsmyndighet	31
5.1.2. Funksjonelt endringspress: Bestemmelser for regulatorens myndighet	35
5.2. Overføringsnett.....	40
5.2.1. Organisatoriske forhold.....	41
5.2.2. Utenlandskabler.....	46
6. Konklusjon	48
7. Litteratur	54

1. Norsk gjennomføring av tredje energimarkedspakke

1.1. Innledning: Gjennomføring av tredje energimarkedspakke i Norge

Tredje energimarkedspakke ble vedtatt i EU i 2009 og besluttet innlemmet i EØS-avtalen i 2017. Rettsaktene stiller opp et integrert europeisk forvaltningssystem for energimarkedet, som middel mot å nå målet om et felles frihandelsmarked også for energi (Austvik 2020, s. 182). Den folkerettslige EØS-avtalen sikrer EFTA-landet Norge adgang til EUs indre marked, med tilslutning til EUs markedsregler som vilkår (Christensen m.fl., s. 206). Norske myndigheter hadde på tidligere tidspunkt gjennomført første og annen energimarkedspakke, og dermed knyttet Norge til EUs energipolitikk. Fortsatt adgang til energimarkedet var betinget av harmonisering av nasjonalt lovverk med forvaltningssystemet stilt opp i tredje energimarkedspakke. EØS-avtalen åpner imidlertid et rom for handling. Norske myndigheter står overfor en løpende avveining mellom økonomisk integrasjon og politisk selvbestemmelse. Frihandel på EU-rettens vilkår, veid opp mot formell selvbestemmelse i folkerettslig forstand.

Tredje energimarkedspakke belyser imidlertid to trender som påvirker EØS-avtalens balansegang mellom integrasjon og selvbestemmelse. For det første øker bruk av fristilte EU-byrå Europakommisjonens forutsetninger for å sikre lik etterlevelse blant nasjonale iverksettelsesmyndigheter (Kelemen og Tarrant 2011; Egeberg og Trondal 2011). Byråene har, på avgrensede områder, vedtaksmyndighet overfor nasjonale rettssubjekter. EU-vedtak som ikke behøver juridisk gjennomføring, men blir direkte gjeldende for norske aktører, utfordrer strukturen EØS-avtalens folkerettslige skranker mot formell myndighetsavståelse. Presset mot lik utøvelse og etterlevelse, og ikke kun formell juridisk iverksettelse av vedtak fra EUs beslutningsprosess, øker (Egeberg og Trondal 2015).

For det andre peker empiriske studier i retning av at sammenfall i regelverk likevel ikke hindrer faktiske, reelle ulikheter i og mellom nasjonale politiske system (Drezner 2001; Holzinger og Knill 2005; Austvik 2010). Juridisk iverksettelse av EUs reguleringer i medlemslandenes nasjonale rett kan, men behøver ikke resultere i konkrete endringer i nasjonal politikk. Funnene tyder på at det finnes et nasjonalt handlingsrom innenfor EUs mer omfattende

reguleringsregime. Juridisk tolkning (Haukeland Fredriksen 2018), omorganisering av sentraladministrasjonen (Veggeland 2009; 2010) og politisk reform (Austvik og Claes 2011, s. 8) er virkemiddel benyttet av EFTA-statene for å videreføre nasjonale mål, innenfor reguleringsystemene EUs regelverk stiller opp for å nå sine mål på en spesifikk sektor eller hendelse. Endelig utfall av nasjonal gjennomføring av EUs reguleringer er ikke utelukkende betinget av institusjonelle forhold mellom norsk Grunnlov og EUs forvaltningssystem. Selve tilpasningsprosessen former resultatet, i nær kontakt med EØS-avtalens juridiske dimensjon.

Denne studien tar utgangspunkt i det potensielle misforholdet mellom juridisk betydning og reell, faktisk påvirkning, fra EUs beslutningsprosess og til Norge, gjennom EØS-modellen. Problemet jeg tar stilling til om og i hvor stor grad tettere integrasjon i EUs energiforvaltning medfører faktiske endringer i norske myndigheters handlefrihet i nasjonal kraftpolitikk. Oppgaven drøfter spenningsforholdet mellom integrasjon og suverenitet ved å tilnærme seg norske myndigheters faktiske handlefrihet i kraftpolitikken. Problemstillingen angår betingelsene for å videreføre nasjonale mål for kraftmarked og elektrisitetsnett, innenfor et politisk og juridisk virkemiddelapparat påvirket av EUs kraftpolitiske styring og myndighetsutøvelse.

Empiriske funn peker i retning av aktiv forvaltning, som resulterer i at endelig utfall fra gjennomføringsprosessen hverken sammenfaller med EUs forvaltningssystem, eller det systemet norsk energilov stilte opp i tidsrommet før tredje energimarkedspakke ble gjeldende i EØS-området. Tredje energimarkedspakke ble konkretisert til norske forhold på en måte som tillater offentlige myndigheter å videreføre enkelte nasjonale politiske mål for kraftpolitikken. Tredje energimarkedspakke begrenser handlingsrommet på enkelte områder, men åpner også nye muligheter. Sett under ett endret tredje energimarkedspakken norsk kraftforvaltning. Kraftsystemet ble ytterligere «europeisert». Myndighet som tidligere lå innenfor rekkevidden av politiske styringssignaler, er delegert til et fristilt reguleringsorgan, som følger opp felles-europeiske beslutningsprosedyrer for styring av kraftmarkedet. Samfunnsøkonomisk effektivitet, rasjonell drift og kraftutveksling er mål som har ligget til grunn for norsk kraftmarkedspolitikken de senere tre tiår. Innenfor EUs energimarkedsforvaltning sammenfaller målene med de norske. Konsekvensen er dermed først og fremst at myndighet til å endre nasjonale politiske mål, dersom det skulle være politisk vilje til det, vil bli utfordret av EØS-rettslige skranker.

1.2. Case: Bakgrunn og relevans

Oppgavens problemstilling og tilnærming er motivert av debatten som oppsto i forbindelse med Stortingets behandling av tredje energimarkedspakke. I etterkant av gjennomføringsprosessen har tematikken blitt stadig mer fremtredende. Krigen i Ukraina har pustet liv i debatten om fordeler og ulemper ved delt suverenitet. Forsyningssikkerhet og økonomiske straffetiltak relatert til EU-landenes forhold til Russland, kontinentets fremste kilde til gass, er Unionens kanskje mest pressende utfordring for øyeblikket. Gassprisen påvirker nasjonale strømpriser i Norge. Situasjonen i energisystemets omgivelser gjør debatten om energistormaktens Norges forhold til det indre energimarked viktig. EUs energisystem ligger i sentrum for Unionens politikk.

I Norge ble debatten deltakelse i det indre energimarkedet preget av statsrettslige argumenter. Frontene sto steilt rundt spørsmålet om hvorvidt EUs forvaltningsreguleringer, med innslag av myndighet delegert overnasjonale byrå og beslutningsprosedyrer, var forenelig med Grunnlovens bestemmelser om myndighetsavståelse (Bjørnebye 2020), eller ikke (Ørebech 2018). Fredriksen har påpekt at debatten i liten grad viet politiske hensyn oppmerksomhet (2018). Om tredje energimarkedspakke var forenlig med Grunnlovens føringer for Stortingets behandling av selvbestemmelse og suverenitet er av stor betydning. Imidlertid ble ikke debatten supplert ved å drøfte politiske argument for og imot norsk deltakelse i energimarkedet. Fredriksen understreker hvordan «(...) den som bygger sin rettslige argumentasjon på formaljuridiske konstruksjoner, starter i motbakke når den etterfølgende politiske debatten handler om det er ja- eller nei-sidens spådommer om fremtiden som fremstår som mest troverdige» (2018, s. 11). EUs energimarked har parallelt med norsk debatt om tilslutning til tredje pakke av sekundærlovgivning utviklet seg i takt med endringer i politikkenes rammebetingelser (Jevnaker 2019, s. 6). EUs energipolitikk utgår fra et felles multiplum om «omstilling» av økonomi og samfunn, i lys av klimaendringer, finanskriser og geopolitisk ustabilitet i medlemslandenes fremste gassleverandør, Russland. EUs energiforvaltning, med utgangspunkt i det indre energimarkedet, vil berøre norsk etterlevelse av Paris-avtalens forpliktelser, vilkårene norsk industri konkurrerer etter på det europeiske markedet og Norges posisjon som eksportør av olje og gass. Hvilke mål norsk EU-integrasjon tillater, på bekostning av hvor mye handlefrihet, er et spørsmål som blir påtvunget det norske politiske system, enten det er ønskelig eller ikke. Debatten må derfor i større grad rette seg mot de politiske

konsekvensene av EØS-modellen, slik at reelle, faktiske avveininger innenfor EUs de jure regelverk blir gjenstand for politisk, snarere enn utelukkende juridisk debatt.

1.3. Problemstilling: Hva er gjennomføring av tredje pakke en case av?

Oppgaven drøfter følgende problemstilling:

Påvirket gjennomføringen av tredje energimarkedspakke norske myndigheters mulighet til å nå tidligere fastsatte mål for nasjonal kraftforvaltning?

Problemstillingen har to komponenter. For det første angår spørsmålet selve «gjennomføringsprosessen». For det andre vil jeg se på EUs innvirkning på norsk politisk beslutningsprosess med politiske mål innenfor energifeltet som vurderingsgrunnlag.

For det første er «gjennomføringen» problemstillingens analyseobjekt. I motsetning til i EUs medlemsland, blir utfall av EUs beslutningsprosess gyldig i EFTA-landene først etter formell juridisk iverksettelse i hvert land (Olsen, Rosén og Trondal 2020; NOU 2012:2). Politikken overføring, fra den blir «spredt ut» fra EU og til den er formelt implementert i norsk lovgivning, blir en variabel i seg selv (Jevnaker 2014, s. 3). Skjæringspunktet mellom europeisk og norsk lovgivning innebærer dynamiske samspill, der både offentlige og private aktører deltar (Claes 2002). Jeg avgrenser problemstillingen til norske offentlige myndigheter, der hovedsakelig Olje- og energidepartementet og underliggende direktorat og etater utgjør analyseenheten. Problemstillingen er forankret i fagfeltet offentlig politikk og administrasjon.

For det andre ønsker jeg å vurdere snarere enn å utelukkende beskrive utfallet av gjennomføringsprosessen. Tidligere studier av norsk offentlig politikk i lys av EØS-modellen, legger evne og mulighet til å videreføre politikken formål til grunn for å analysere EU-rettens faktiske og reelle innvirkning på norsk forvaltning (Claes 2002; Austvik 2010; Veggeland 2009). «Europeisering» av norsk politikk blir vurdert ut fra om ny politikk i EUs resulterer i endringer i politikken innhold nasjonalt. Jeg vurderer i hvor stor grad EUs forvaltningssystem tillater norske myndigheter å videreføre eksisterende virkemidler til å nå mål om «effektiv» og samfunnsøkonomisk «rasjonell» nettforvaltning. Formålet er å vurdere gjennomføringens kvalitet, ut over å se på om gjennomføringen fant sted eller ikke. Spørsmålet blir dermed ikke

om europeisk lovgivning påvirket norsk energiforvaltning, men heller på hvilke måter, og i hvor stor grad, EUs tredje energimarkedspakke har påvirket norsk energiforvaltning.

1.4. Avgrensning

Oppgavens tematikk er omfattende. Det norske energisystemet er særegent langs mange dimensjoner (Hanson, Kasa og Wicken 2011). EUs energimarkedsforvaltning spenner bredt og berører samtlige dimensjoner ved det integrerte norske kraftmarkedet. Dermed oppstår et potensielt misforhold mellom norsk energisituasjon, og forvaltningen som utgår fra denne, og EUs forvaltningsregime. Situasjonsbildet blir ytterligere komplekst ved at Norge er uløselig knyttet til det felles-nordiske kraftmarkedet, der partene foruten Norge er medlemmer av EU. Kontaktflatene mellom norske aktører og EUs forvaltning er mange. Den store utfordringen ved analysens forskningsdesign er forbundet med utvalg internt i casen.

Det er ingen unison enighet i litteraturen om prinsipp eller kategori for utvelgelse av analytisk grunnlag. Samtidig blir norske myndigheters handlefrihet i kraftmarkedsforvaltningen påvirket langs samtlige dimensjoner. Jeg har valgt bestemmelser på bakgrunn av to kriterier. For det første at de krever gjennomføring i norsk rett. For det andre at de angår det norske kraftsystemet direkte. Begge utvalgs-kriteriene virker innlysende. På den annen side blir flesteparten av EUs rettsakter direkte inkorporert i norsk rett, uten politisk debatt (NOU 2012:2, s. 5-6). Her oppstår ingen tilpasningsprosess. Forutsetningen for at faktisk etterlevelse kan sprike fra juridisk sammenfall i inkorporert regelverk faller bort. Tredje energimarkedspakke regulerer i tillegg Norges deltakelse i EUs energipolitiske beslutningsprosess. Hvordan Norge deltar i regelutvikling i forvaltningssystemet landet selv er tilknyttet, er et viktig spørsmål. Plasshensyn og ønske om å undersøke virkningen av EUs beslutningsprosess i Norge, det vil si europeisering «ovenfra-ned» snarere enn «nedenfra-opp», er begrunnelsen. Avveiningen får følger for slutningene jeg trekker. Jeg har for eksempel viet lite oppmerksomhet til organisasjonen ENTSO-E og Statnetts rolle i denne. Casen er derimot kanskje den mest interessante følgen av tredje energimarkedspakke, der det funksjonelle forvaltningsorganet Statnett får delta i EUs regelprosess på likefot med systemansvarlige fra EUs medlemsland. Andre forhold ved norsk tilpassing til EUs energimarkedsreguleringer styrker Statnetts posisjon i Norge. I sum skaper tredje energimarkedspakke et sterkere Statnett, med større reell, faktisk forvaltningsmyndighet. Eksempelet berører derimot kun indirekte en form for tilpassing, siden Statnetts deltakelse i ENTSO-E ikke gir behov for lovendring eller omorganisering. Dette konkrete eksempelet

illustrerer hvilke nyanser en konsis analyse som denne bevisst utelater, med de følger dette får for analysens konklusjoner.

I tillegg kommer andre avveininger. For det første behandler jeg tredje energimarkedspakkes bestemmelser om «kraft». I motsetning til EUs medlemsland hvor energimiksen er mangfoldig, dominerer vannkraft den hjemlige, norske kraftproduksjonen. Elektrisitet står for mesteparten av energikonsumet. Tredje energimarkedspakke består av i alt fem rettsakter. Tre av disse er relatert til kraft (elektrisitet) (Meld. St. 25 (2015-2016), s. 96). De bestemmelsene i tredje energimarkedspakke som angår gassmarkedet berører ikke det norske gassnettet. Rettsaktene er derfor ikke relevante for norsk gassforvaltning.

For det andre avgrensner jeg problemstillingen til dimensjoner ved energimarkedsreguleringene som har vist seg å utfordre den norske forvaltningsmodellen. Begrensningen følger av plasshensyn og analyserammens teoretiske rekkevidde. Det problemet jeg tar stilling til er først og fremst hvordan tettere integrasjon i EUs energimarked påvirker handlingsrommet i norsk energiforvaltning. Dimensjonene ved gjennomføringsprosessen som kan kaste lys over spenningsforholdet mellom juridisk harmonisering og faktisk energimarkedspolitik befinner seg derfor der EUs reguleringer utfordrer norsk energilovgivning. Brorparten av bestemmelsene i tredje energimarkedspakke sammenfalt med norsk energilovgivning. Annen energimarkedspakke var gjennomført i en norsk energilov som allerede i 1990 introduserte en omfattende markedsreform av norsk kraftsektor (Hammer 2002, s. 654). Mye av rettsaktens innhold medførte ikke behov for tilpassing av lovverkets form (Prop. 4 S (2017-2018), s. 14). I så måte gjenspeiler deler av tredje energimarkedspakke helhetsinntrykket fra norsk EØS-forvaltning (NOU 2012:2, s. 5-6). Mesteparten av EUs reguleringer blir friksjonsfritt og løpende gjennomført i norsk rett fritt. Her er spørsmålet først og fremst juridisk, siden ingen politisk tilpasning er enten mulig eller nødvendig. Bestemmelsene som krevde lovendring eller på annen måte medførte behov for omorganisering eller reform stilte derimot norske myndigheter overfor endringspress. Disse bestemmelsene medførte til gjengjeld omfattende harmoniseringskrav. I spenningspunktet mellom EU-rett og norsk forvaltning oppstår det empiriske grunnlaget for å vurdere tredje energimarkedspakke som en case av «europeisering» (Börzel og Panke 2013, s. 118-120). Jeg redegjør for relevant teori i fjerde kapittel.

For det tredje er tidsrammen i casestudien satt til perioden mellom vedtak av tredje energimarkedspakke i EU, til vedtak i Stortinget. To forhold er av betydning for denne

tidsavgrensningen. For det første ble energiloven revidert ved flere anledninger før stortingsbehandlingen av tredje energimarkedspakke i 2018. Lovproposisjonene uttaler eksplisitt at tredje energimarkedspakke, som ble vedtatt og iverksatt i EUs medlemsland, deriblant Norges naboland som sammen inngår i et felles nordisk kraftmarked, påvirket ønsket om lovendring (Prop. 35L (2015-2016), s. 5). Den empiriske analysen beskriver en aktiv administrasjon, som endret energiloven før behandlingen av tredje energimarkedspakke, slik at norsk lovverk ble stilt i overensstemmelse med EUs rettsregler for sektoren. Endringer av energiloven i tidsrommet mellom tredje energimarkedspakkes vedtak i EU og Stortingets vedtak av departementets lovforslag som etablerte EØS-forvaltningen på dette området, inngår i helhetsbildet.

For det fjerde har kontrollinstansen ESA stilt spørsmål ved norske myndigheters gjennomføring av tredje energimarkedspakke (ESA 2020). Om lovpakkens retter og plikter er gjennomført korrekt i henhold til EØS-avtalen, kan bli gjenstand for juridisk behandling i EFTA-domstolen (Sæthern 2021). Jeg tar ikke stilling til gjennomføringens juridiske kvalitet. Derfor avgrensner jeg gjennomføringsprosessen til og med vedtak i Stortingets politiske beslutningsprosess.

I denne oppgaven har jeg tatt noen forsiktige analytiske grep. Tredje energimarkedspakke er behandlet som én lovpakke: Et forvaltningsregime som legger press på nasjonale handlingsrom. Jeg har tilnærmet meg det norske kraftsystemet ved å skille mellom marked og monopol.

1.5. Disposisjon

Oppgaven tar stilling til hvordan EUs energimarkedslovgivning påvirker norsk kraftforvaltning. Innledningsvis legger jeg frem tidligere forskning og teori. Jeg plasserer casen innenfor et svært avgrenset univers, og fokuserer på hvordan europeiseringslitteraturen beskriver og forklarer EUs påvirkning på EFTA-land som Norge. Deretter redegjør jeg for valg av hypotese. Jeg vil så beskrive casen, med hovedvekt på norsk energiforvaltning og EUs energimarkedspakke. Disse utgjør henholdsvis oppgavens avhengige og uavhengige variabel. Formålet er å beskrive analyseobjektene. I oppgavens empiriske del tester jeg en antakelse om årsakssammenheng mellom EUs politikktutbredning og nasjonale myndigheters mulighet til å videreføre tidligere mål for politikk innenfor nye juridiske rammebetingelser. Datamaterialet består av offentlige dokumenter og forskningslitteratur. Avslutningsvis drøfter jeg funnene i lys

av debatten som oppsto i forbindelse med tredje energimarkedspakkes gjennomføring i norsk rett.

2. Litteratur og tidligere forskning

Jeg har i det foregående kapittelet gitt en introduksjon til det fenomen jeg analyserer i denne oppgaven: Norsk gjennomføring av tredje energimarkedspakke. Beskrivelsen har lagt vekt på tre dimensjoner. For det første fører EØS-avtalen til krav om at Norge innfører de samme markedsreglene som i EU, på de sektorene EØS-avtalen dekker. For det andre inneholder den folkerettslige avtalen EØS et rom for avvik fra EUs regelverk, ved å ikke gjennomføre rettsakten(e) i norsk lov. For det tredje, og koblet til de to punktene nevnt ovenfor, viser tidligere forskning at utøvelsen av EUs vedtak i nasjonal rett ikke nødvendigvis sammenfaller med formålene bak EUs vedtak.

Analysens grunnleggende antakelse er forankret i «europeiserings»-tradisjonen. Empirien blir dermed tolket gjennom dette prismet. Jeg begrunner valg av analytisk ramme med bakgrunn i tidligere forskning. Tema for dette kapittelet er tidligere forskning på hvordan EUs vedtak ender i variert utøvelse nasjonalt. Hovedvekten ligger på europeisering som begrepsramme for nasjonal gjennomføring av resultat fra EUs beslutningsprosess. Empiri knyttet til energi blir lagt frem i case-presentasjonen (kapittel 4). Formålet er å beskrive fenomenet, som i neste omgang danner grunnlag for oppgavens analytiske rammeverk og påfølgende empiriske analyse. Dette er tema for kapittel 3.

2.1. Europeisering: Forskningstradisjon og empirisk begrep

«Europeisering» betegner et felles multiplum som forener et vidt spekter av tilnærminger og analyser av hvordan, og på hvilken måte, EUs beslutningsprosess virker inn på tilknyttede land (Olsen 2003; Veggeland 2010; Börzel og Panke 2013). Europeisering er ingen formell, enhetlig teoretisk modell av hvordan EU-retten slår rot i medlemslandene og blir overført til faktisk politikk. Begrepet mangler en klar og tydelig definisjon (Featherstone 2003, s. 6-12), noe som har medført stor variasjon i studienes valg av analyseobjekt og -nivå (Börzel og Risse 2003, s. 60). Studiene har imidlertid til felles EUs medlemsland som analyseenhet, og EUs beslutningsprosess som årsaksfaktor.

Claes og Førland (2019, s. 43) definerer «europeisering» som:

«Perspektiver som retter søkelyset mot virkningene av beslutningsprosessene i EU på de politiske institusjonene og beslutningsprosessene i medlemslandene».

På overordnet nivå åpner perspektivene for at medlemsland blir påvirket, og ikke bare påvirker, integrasjonsprosessen (Radaelli 2003, s. 27). Analysene skiller seg fra det intergovernmentalistiske perspektivet på EU som prisgitt interessene til statene, og særlig de relativt sett mektigste statene (Cini 2013, s. 72). Det endelige utfallet av EUs beslutningsprosess, utøvet i medlemslandene, formes av en prosess som utspiller seg over to nivå (Olsen 2002). EUs beslutningsprosess vedtar politikk som medlemslandene iverksetter og etterlever. EUs kapasitet til å føre tilsyns- og etterlevelseskontroll er derimot mangelfull. Om, og eventuelt i hvor stor grad juridiske forpliktelser blir overført til faktisk sammenfallende politikk blir et empirisk spørsmål. Debatten retter analysens fokus mot skjæringspunktet mellom suveren stat og delt suverenitet, vekk fra dikotomien mellom EU som overnasjonalt prosjekt eller mellom-statlig forhandlingsarena (Börzel 2019, s. 88).

Europeiseringslitteraturen har beskrevet og forsøksvis forklart hvordan EUs beslutningsprosess utspiller seg overfor, og involverer, aktører på flere myndighetsnivå (Jonsdottir 2013; Isaksen 2012; Egeberg og Trondal 2011), og at utfall av europeiseringsprosessen langt fra er statisk og gitt (Austvik 2010). Hvordan nasjonale myndigheter blir påvirket av endringer i EUs juridiske styringsgrunnlag, avhenger av forhold ved EU-beslutningen, dens forankring i traktatgrunnlag og medlemslandenes ønsker og interesser. Endelige utfall varierer imidlertid også som følge av medlemslandenes tolkning, aktive tilpassing og justeringer i møte med EU-rettens press som like regler på tvers av ulike rettsordener og politiske kulturer.

Mekanismen ligger i spenningsforholdet som oppstår på kontaktflater mellom medlemsland og EUs beslutningsprosedyre. Rettsakten, politikken eller lovpakkens «passform» i møte med nasjonal forvaltning danner i mange tilfeller analysens utgangspunkt (Börzel og Risse 2003, s. 61; Claes 2002, s. 300). «Goodness of fit»-argumentet ligger til grunn for flere hypoteser om den underliggende kausalmekanismen bak EUs innvirkning på politikken nasjonalt. Hypotesene bygger på en iboende dialektikk mellom politikkutfall fra beslutningsprosessen i EUs institusjoner og faktorer ved det særegne politiske system som iverksetter beslutningen i nasjonal rett. Begrepsfestet med europeiseringslitteraturens terminologi, vektlegger studier fra

EFTA-land at det må oppstå i det minste et minimum av 'misfit' (Jevnaker 2014), 'mismatch' (Jonsdottir 2013), 'inkongruens' (Veggeland 2009) eller andre begrep som betegner en politisk avstand mellom nasjonal politikk før EUs beslutning, og hvor EUs beslutning forsøker å harmonisere politikken med de mål og virkemiddel som ligger til grunn for EUs politikk. Logikken er lite komplisert: EU sine vedtak må skape et press for endring i nasjonal politikk, enten i form eller innhold, for at EU skal være endringens kilde.

Nasjonal gjennomføring, i vid forstand, er analysenes avhengige variabel, mens EUs politikk utgjør den uavhengige. Nasjonalt blir bestemmelsene gjennomført av forvaltningsorganisasjoner med egen forvaltningstradisjon, innenfor et samfunn som varierer langs dimensjoner som kultur, politikk og historie. EUs traktatgrunnlag, og i Norges tilfelle EØS-avtalen, fastslår medlemslandenes rolle som iverksettere av EU-politikk. Slike faktorer utgjør mellomliggende variabler. Overføringen av politikk fra EUs beslutningsprosedyre til nasjonale forvaltninger kan resultere i endringer nasjonalt. EUs beslutningsprosess «harmoniserer» i så fall nasjonale beslutningssystem. Årsakssammenhengen er derimot ikke preget av kausalitet. Politisk «divergens» (Veggeland 2010) oppstår dersom nasjonal sentraladministrasjon tolker, omformulerer eller på andre måter tilpasser EUs politikk til nasjonale forhold. Som nevnt innledningsvis hersker det også usikkerhet om hvorvidt endringer i politiske institusjoner leder til faktiske endringer i politikken endelige utfall (Austvik 2011).

Innenfor begrepsapparatet og tilhørende forskningsagenda blir europeisering brukt om alt fra EU-politikken innvirkning på norske kommuner (Selstad 2011, s. 233) til norske tilsynsmyndigheters deltakelse i europeiske fora (Løkken 2011, s. 6). Begrepsmessig er dette en utfordring, da studiene nevnt ovenfor behandler to vidt forskjellige europeiseringsmekanismer. På den ene siden blir europeiseringen vurdert ut fra hvordan EUs regler påvirker norsk regelverk, en tilnærming som i litteraturen er betegnet som «ovenfra-ned» (Börzel og Panke 2013, s. 118-122). På den annen side blir den underliggende mekanismen fremstilt «nedenfra-opp» (ibid.); hvordan medlemstane «laster opp» sine interesser og forsøker å få gjennomslag for disse før de senere blir lastet ned gjennom ordinær EU-/EØS-prosedyre (Jonsdottir 2013, s. 12). Flere studier som omhandler norsk energipolitikk i konteksten av EU viser at tilnærmingen er fruktbar, også for EFTA-landet Norge (Claes 2002; Austvik 2009; Claes og Austvik 2011).

Europeisering betegner som nevnt en tilnærming til EUs påvirkning på tilknyttede land, men ingen helhetlig modell for hvordan, og under hvilke betingelser, enkelte utfall er mer sannsynlige enn andre. I norsk, statsvitenskapelig europeiseringsdebatt har to mekanismer gitt forklaringer på hvordan norske EØS-forpliktelser legger harmoniseringspress på nasjonal politikk. Organisasjonsperspektivet og flernivå-analyser ser europeisering som produkt av en fremvoksende europeisk administrasjon over flere styringsnivå (Olsen 2003), kjennetegnet av integrerte byråkrati som samhandler i mer eller mindre formaliserte nettverk (Egeberg og Trondal 2018). På den annen side har Jevnaker brukt implementeringsteori (Jevnaker 2014). Kausalmekanismen bak EU-rettens innvirkning i Norge blir forklart ut fra et «ovenfra-ned»-perspektiv (Börzel og Panke 2013, s. 118-122). Norske myndigheters implementering, innenfor en tidsfrist, blir målenhet for hvor vellykket iverksettelsesprosessen er. Også her virker historiske forhold inn. Inngangene illustrerer spennvidden innenfor europeiseringslitteraturen. Forholdet mellom EU og tilknyttede land går to veier; statene påvirker og blir påvirket.

Dette analytiske skillet er viktig å fremheve, fordi det har smittet over i offentlige dokumenter og i EØS-debatten generelt. Offentlige dokument fremhever «aktiv» norsk deltakelse i EUs beslutningsprosess både som administrativt mål og politisk argument (St.Meld 25, s. 97; Prop. 199 LS (2020-2021), s. 28).

Fredriksen (2022, s. 141) peker på en «sammenblanding av debatten om norske påvirkningsmuligheter på *fremtidige EØS-regler* og debatten om hvordan nasjonale myndigheter bør innrette seg i tilfeller hvor det er uklart om *eksisterende EØS-regler* tillater politisk ønsket nasjonal regulering» (kursiv i original).

Innenfor EØS-modellen, der norske myndigheter ikke har formell tilgang til vedtaksfasen i beslutningsprosessen, har flere studier vist aktiv europaforvaltning med formål om å påvirke reglene som senere blir gjenstand for nasjonal gjennomføring (Løkken 2011; Isaksen 2012). Debatten illustrerer at det eksisterer mekanismer for norsk deltakelse i EUs beslutningsprosess også utenfor ren «nedlastning», og at hensyn til deltakelse i slike fora hypotetisk sett kan motivere til endringer nasjonalt, for på den måten å være posisjonert for deltakelse. Imidlertid er norske myndigheters deltakelse i lukkede ekspertorgan vanskelig å vurdere, da deltakelsen ikke har offentlig tilgjengelige referat. Utstrakt bruk av «nedenfra-opp»-mekanismer er utfordrende for norsk EU-debatt, både og ut fra prinsipp om demokrati og innsyn.

3. Analytisk rammeverk: Europeisering av EFTA

Som beskrevet i foregående kapittel sikrer EØS-modellen norske myndigheter hjemmel til å avstå fra deltakelse i det indre marked, på en spesifikk sektor. I motsetning til EUs medlemsland, innebærer EØS-avtalen et juridisk valg mellom markedsadgang under EUs harmoniserte konkurranseregulering, eller suverenitet uten markedstilgang. I tillegg til konstitusjonelle spørsmål, blir EØS-behandlingen en politisk avveining mellom hva norske myndigheter og næringsliv kan oppnå innenfor det integrerte markedet, og hvilke fordeler som følger av energipolitisk selvbestemmelse. Spenningsforholdet danner grunnlaget for analysens argument, som jeg legger frem i dette kapittelet.

Innledningsvis definerer jeg europeiseringens underliggende begrep og kategorier, i lys av forskningslitteraturen fra forrige kapittel. Deretter drøfter jeg ulike scenarier for utfall av norske gjennomføringsprosesser, knyttet til ulike antakelser om årsakssammenheng. Til slutt gjør jeg rede for hvordan forskningslitteraturen måler virkninger av europeiseringsprosessen, og foreslår evne til å videreføre politiske mål innenfor nye juridiske rammer som målenhet for tredje energimarkedspakkes virkning på norsk kraftpolitikk.

3.1. Hypotese

Medlemslandene som er tilknyttet EUs integrerte frihandelsmarked påvirker, men blir også påvirket av resultat fra EUs beslutningsprosess. EUs regelverk virker inn på EUs medlemsland. EØS-avtalen medfører at norsk regelverk blir gjenstand for tilsvarende harmoniseringspress, innenfor de sektorene EØS-avtalen dekker. Forholdet er beskrevet og empirisk understøttet i en stor produksjon av studier og analyser, fra en rekke land og sektorer. Om årsakssammenhengen mellom faktorer i gjennomføringsprosessen og endelig utfall hersker det imidlertid debatt (Veggeland 2009).

I lys av oppgavens problemstilling er det sentrale spørsmålet hvordan forvaltningens aktive grep gir rom for å videreføre mål for kraftpolitikken. «Goodness of fit»-hypotesen antar at press mot sammenfall i regelverk oppstår som produkt av om, og i hvor stor grad, eksisterende nasjonal forvaltningsstruktur og -strukturering sammenfaller med EUs strategi og løsningsforslag på politikkområdet. Kausalmekanismen bak europeisering er et produkt av

kostnaden ved tilpassing til EUs regelverk. Organisasjonsforhold, stivhengigheter, forvaltningstradisjon eller andre kjennetegn ved nasjonale iverksettelsesmyndigheter legger føringer for nivå av institusjonell motstand. Friksjon oppstår i varierende grad, og betinger om og i hvor stor grad EUs politikk fører til faktiske, merkbare endringer i nasjonal politikk. Antakelsene er at endringene i nasjonal politikk og beslutningsprosess blir større, desto høyere kostnaden ved tilpassing til EUs regelverk er.

Tilnærmingen har imidlertid to svakheter (Claes 2002, s. 300). For det første holder den en rekke forhold konstant, både innenfor sakskomplekser og mellom sektorområder. Administrativ tradisjon, forvaltningsmodell og faktorer knyttet til parlamentarisk styringsgrunnlag blir statiske størrelser, med fastlagte interesser og plikter. For det andre omgår rene strukturelle tilnærminger forhold ved tilpasningens kvalitet. Hvorvidt et direktiv eller en forordning blir gjennomført i henhold til EØS-avtalen er et viktig spørsmål. Derimot er gjennomføringens faktiske, reelle resultat av større betydning, all den tid EUs regelverk blir utøvet innenfor medlemslandenes rettslige og politiske system.

En streng «goodness of fit»-tilnærming rimer dårlig med den norske energipolitiske virkeligheten. Tredje energimarkedspakke inneholder både «funksjonelle» og «organisatoriske» krav til medlemslandenes kraftforvaltning. Analyser av det norske kraftsystemet vitner om en forvaltningstradisjon som skiller klart mellom eierskap til naturressursene, for eksempel fossefall, og kjøp og salg av varen energi, som i det norske energisystem dreier seg om vannkraft (Hanson, Kasa og Wicken 2011). Markedsreformene i etterkant av energiloven er tuftet på et forvaltningspolitisk skille mellom nett, organisert som naturlig monopol, og omsetning av kraft, styrt i marked (Hammer 2002, s. 655). Kraft er en nettbunden vare (ibid.). Kraftsystemet er derfor en «nettverkssektor» (Claes og Mydske 2001), som medfører særtrekk i forvaltningsmodell og -tradisjon. Tredje energimarkedspakke lar seg vanskelig definere innenfor et klart avgrenset «univers»: Casen er unik på så mange parametere at sammenligningsgrunnlaget er minimalt. «Energiforvaltning» er i en norsk kontekst ingen enhetlig størrelse, men i realiteten ulike forvaltningsmodeller, med forskjellig betydning i forhold til politiske skillelinjer (Thuen 2016), forvaltningstradisjon (Hanson, Kasa og Wicken 2011, s. 11) og posisjon i samfunnet mer generelt (Hostad Løding 2017). Statistiske forklaringsmodeller som ikke tar høyde for særtrekk ved kraftsektoren, forsterket av særtrekk ved energisystemet i energistormakten Norge, kan ikke gi nyanserte forklaringer på observerte

utfall innenfor politikkområdet. Dermed blir grunnlaget for å vurdere om politisk handelfrihet er videreført utilstrekkelig.

Veggeland (2010, s. 96) stiller opp følgende antakelser om hvordan forvaltningens aktive grep i gjennomføringsprosessen former forutsetningene for om europeiseringsprosessen leder til faktisk harmonisering av politikk:

- I. Hypotese om kopierings- og imiteringsvirksomhet. Når et EØS-land mottar og gjennomfører rettsakter fra EU, blir rettsakten gjennomført i en fastlagt, rutinepreget orden. Medlemslandene lærer av hverandre, kopierer gjennomføringsstil og legger seg på lik linje hva gjelder myndighetsavståelse. Resultatet blir harmonisering i politikk på tvers av EUs og EFTAs medlemsland.
- II. Hypotese om innovative virksomheter. Offentlige myndigheter legger egen velferdsmodell og administrative tradisjon til grunn for gjennomføringsprosessen. Myndighetene forsøker å tilpasse rettsaktene, men innenfor EUs juridiske rammer. De gjør dette for å realisere nasjonale og lokale politiske mål. Gjennomføringsprosessen blir «innovativ» ved at utfallet står i stil med hensyn og mål som lå til grunn for nasjonal forvaltning i forkant av EUs rettsakt, men uten å avvise EUs mål fullt og helt. Resultatet blir nasjonale endringer («europesiering»), men ingen politisk harmonisering på tvers av ulike medlemsland. Et spørsmål ved hypotesene er gyldigheten i forhold til forordninger. Mitt analyseobjekt er offentlig forvaltning. Energipolitikk er nært knyttet til sikkerhetspolitikk, både i EU og Norge. «Pakke».

Særlig hypotese II er relevant for oppgavens problemstilling. Antakelsen er at i møte med EUs reguleringer og lovverk, overført gjennom mekanismen EØS, tar forvaltningen aktive grep for å tilpasse EØS-forpliktelsene til nasjonale forhold. Administrasjonen forsøker å videreføre egen handlefrihet, også innenfor nye rammer. Målet er derfor todelt. På den ene siden et ønske eller behov, for eksempel av politiske eller sosiale årsaker, til å beholde en grad av handlefrihet. På den annen side, og vel så viktig, er det å videreføre EØS-avtalen. Denne spenningen mellom selvbestemmelse og integrasjon er ingen juridisk dikotomi. Utfallet er imidlertid antatt å lede til «innovative» løsninger, som hos Veggeland begrepsfester organisasjonsformer, politikk eller avtaler som hverken sammenfaller med nasjonal situasjon før gjennomføringsprosessen, eller med EUs regelverk. Resultatet blir «divergens» i integrasjonsprosessen. Variasjon i nasjonal

tilpassing er antatt å oppstå innenfor selve gjennomføringsprosessen. Bevisste forsøk på å justere, tolke og innordne EØS-pliktene, innenfor rammeverket av EUs juridiske tilsynsstruktur, skaper en egen dynamikk som ikke lar seg redusere til et spørsmål om institusjonell tilpassing. Hvordan nasjonale myndigheter konkretiserer plikter og krav til norske forhold blir den grunnleggende kausalmechanismen bak gjennomføringens potensial for å skape endringer i nasjonale mål for politikken. Den organisatoriske, institusjonelle tilpasningen er en viktig årsaksforklaring. Derimot vil ikke forhold ved nasjonal forvaltning, politisk system, interessegrupper og andre faktorer avgjøre utfallet av den prosessuelle tilpassingen som følger av gjennomføringen. EØS-modellen påvirker norsk forvaltning, og hvorvidt norsk politikk avviker eller sammenfaller med EUs strategi og mål er av stor betydning for utfallet av EØS-behandlingen.

For den norske EØS-debatten betyr endring fra statisk til dynamisk 'mismatch'-inngang til europeisering at norsk forhold til EU, gjennom EØS, ikke utelukkende er et spørsmål om juridisk tilpasning. Faktiske, reelle utfall av beslutningsprosessen i EØS-modellen trenger hverken sammenfalle med EUs forvaltningsmodell eller norsk forvaltningstradisjon. En rekke faktorer ved gjennomføringsprosessen medfører at utfallet legger seg på en skala mellom ytterpunktene nevnt ovenfor. Innenfor en statsvitenskapelig analyseramme er EØS-modellen ingen dikotomi, men snarere resultat av dynamiske prosesser som skaper variasjon også innenfor EØS-forvaltningen i samme departement. Det empiriske spørsmålet blir ikke om, eventuelt innenfor hvilket tidsrom, bestemmelsene ble overført til norsk rett. For studiet av norsk europeisering er det av større betydning å vurdere de faktiske, reelle konsekvensene av den folkerettslige tilpasningen.

3.2. Faktorer

Flere forhold beskrevet i forskningslitteraturen kan påvirke utfallet av Olje- og energidepartementets EØS-behandling. Årsaksfaktorer ved EUs rettsakter, de bestemmelser for politikk som fremgår av disse og den juridiske form disse tar, påvirker hvordan innholdet virker inn på den norske beslutningsprosessen for EØS-saker. Kjennetegn ved lovpakken, EUs primærrettslige grunnlag på kraftsektoren og energipolitikkens posisjon innenfor EUs overordnede politiske mål påvirker styrken på EØS-bestemmelsenes harmoniseringskrav.

EUs politikk varierer langs tre dimensjoner: regulering, budsjett og overordnet penge- og stabiliseringspolitikk (Hix og Høyland 2011, s. 189). Traktatgrunnlaget EUs myndighetsutøvelse utgår fra, delegerer lite beslutningsmyndighet i spørsmål om budsjett, skatter og avgifter (Christensen m.fl. 2021, s. 206). Valuta- og pengepolitikk er organisert separat blant euro-landene. Dermed er styringsgrunnlaget i EUs politikk avgrenset til regulering. EU har utviklet seg til et «reguleringsregime» (Majone 1994). Regulering som styringsverktøy, i kombinasjon med rettskilde og styringsgrunnlagets forankring i traktatsverket, påvirker regelverket som blir spredt ut fra beslutningsprosessen. Dette møter nasjonale iverksettelsesmyndigheter, og former den andre siden av spenningsforholdet.

EUs traktatverk gir Europakommisjonen ulik grad av initiativrett, avhengig av sektor (Olsen, Rosén og Trondal 2020, s. 70). Valg av «instrument», selve rettskilden, medfører at medlemslandenes tolkningsfrihet i overføringsprosessen varierer. Etablering av byrå eller andre mekanismer som øker Europakommisjonens evne til å kontrollere og eventuelt sanksjonere manglende iverksettelse og senere etterlevelse, endrer forutsetningene for statenes gjennomføring.

Nasjonale forhold ved sektorforvaltning, overordnet forvaltningstradisjon og parlamentarisk styringsgrunnlag setter spor på «nedlastings»-siden av EØS-prosessen (Veggeland 2010). Dette gjelder særlig gjennom mekanismer for fortolkning, oversettelse og gjennomføring av nye ideer relatert til lovbestemmelsene. Et eksempel er om forvaltningens legger vekt på hvordan administrasjonen iverksetter de samme lovbestemmelsene i andre land. Særtrekk ved sektorspesifikk forvaltningsmodell (Austvik og Claes 2011, s. 109) og parlamentarisk situasjon (Austvik 2010, s. 111) avgjør hvor godt EUs mål for politikken sammenfaller med tidligere mål for nasjonal politikk. Sett fra EUs side, vil forhold ved sektoren og medlemsstatenes vilje påvirke lovtekstens form og innhold (Austvik 2011, s. 197).

3.3. Hvordan vurdere europeiseringens effekt

Av de foregående delkapitlene fremgår oppgavens tilnærming til EØS-modellens gjennomføringsprosess, hvordan denne er forklart i litteraturen og hvordan en alternativ modell kan bidra til å fange opp mer variasjon i gjennomføringsprosessen. Tema for dette delkapittelet er oppgavens forskningsdesign. Dreiepunktet for analysen er å karakterisere graden «europeisering»: Hvordan danner observasjonsmaterialet grunnlag for å trekke

slutninger om teoretisk utledet mekanisme som knytter endring i EUs politikk eller beslutningsprosess til virkninger i nasjonal politikk og politisk system.

Tidligere forskning benytter ulike metodiske verktøy for å undersøke om, og i hvor stor grad, EUs politikkproduksjon resulterer i effekter nasjonalt. Som nevnt innledningsvis, er særlig implementering og nettverk fremtredende analyseobjekt i studiet av norsk EØS-forvaltning. De metodologiske forutsetningene er her svært ulike (Jonsdottir 2013, s. 27). På den ene siden offentliggjør Europakommisjonen hvert halvår en «resultattavle» over medlemsstatenes gjennomføringsrate. Hix og Høyland gir en utfyllende gjennomgang av de muligheter politikkovertføring som analyseobjekt medfører for kvantitative tilnærminger til europeisering (2011, s. 89-93). På den annen side benytter flernivå-analyser seg i større grad på induktive tilnæringsmetoder, med formål om å utforske hvordan kausalmekanismer materialiserer seg under spesifikke og unike strukturelle betingelser (Bennett og George 2005, s. 21). Studier har kombinert flernivå-analyse med statistiske verktøy, særlig knyttet til større og systematiske datasett, som for eksempel den norske forvaltningsundersøkelsen.

Begge tilnærmingene er avgjørende for studiet av europeiseringens virkninger i Norge, og bør sees på som komplementære, heller enn konkurrerende. Skillet mellom implementering/kvantitativt og nettverk/kvalitativt er langt ifra noen absolutt dikotomi. Derimot viser den korte gjennomgangen ovenfor at metodevalg følger av metodologiske betraktninger ved artiklenes problemstilling. Tanja Börzel fremhever hvordan faktisk etterlevelse av EUs politikk ikke behøver å sammenfalle med juridisk implementering (2001). Jonsdottir bygger videre på dette skillet, og understreker hvordan det for EFTA-landet Island kan oppstå forskjell mellom rettsaktens iverksettelse, og kvaliteten på nasjonal regulering som overfører rettsakens mål og virkemiddel til medlemslandene (2013, s. 27-32). Min vurdering er at dette skille passer premisset for oppgavens problemstilling, nemlig at faktorer ved nasjonal forvaltnings iverksettelse former rettsakten overført fra EU, og setter ut i live en nasjonal lov, forskrift eller regulering som kan, men ikke må sammenfalle hverken med situasjonen før EUs regulering ble EØS-relevant, eller etter nasjonale gjennomføring.

Tilnærming til europeisering som en dynamisk og tosidig prosess med stivhengige utfall, gjør detaljerte og deduktivt forankrede case-studier til et velegnet format. Vitenskapsfilosofiske arbeid (Hancké 2013, s. 43-46; Moses og Knutsen 2019, s. 133; George og Bennet 2005, s. 17-22), men også empiriske studier (Austvik 2020; Jonsdottir 2013; Veggeland 2010) understreker

behovet for tilnærming til europeisering som en situasjonsbetinget mekanisme, hvis spesifikke utfall er resultat av samspill, og ikke isolerte effekter. Dette stemmer overens med Austviks bemerkning om at «[j]o mer kompleks situasjonen er, desto vanskeligere er det også å oppnå de facto omfattende overnasjonale ordninger i EU» (2020, s. 173). Med andre ord vil faktorer som politikkenes betydning for EU, betydningen for offentlige myndigheter (politiske som administrative), sivilsamfunn, andre politiske hendelser som utspiller seg parallelt av betydning for energipolitikken; kort sagt et mylder av kilder til variasjon både i utforming og iverksetting spille inn. Problemstillingen er avhengig av å fremheve de saksspesifikke samspillene i denne spesifikke casen, i stedet for å holde effektene konstant mellom flere tilfeller av EØS-forvaltning.

Dette motiverer en grundig gjennomgang av det nye energiforvaltningsregimet. Jeg har valgt å tilnærme meg oppgaven gjennom en kvalitativ casestudie. Hensikten er teste en teoretisk utledet antakelse om årsakssammenheng mellom definerte begrep i et utvalgt datamateriale. Kildegrunnet består av offentlige dokumenter og forskningslitteratur. Datagrunnet er valgt ut med utgangspunkt i Olje- og energidepartementets lovproposisjon. Tidligere lovarbeid som er relevante for gjennomføringsprosessen, samt statsbudsjett og tildelingsbrev, ligger også til grunn. Forskningslitteraturen er brukt for å sikre at samtlige relevante dokument inngår i utvalget, og at kildene danner et representativt grunnlag for empirisk analyse.

4. Case: Norsk gjennomføring av tredje energimarkedspakke

Tredje energimarkedspakke utgjør et nytt steg i utviklingen av EUs felles energimarkedspolitik. Energi ble lagt som hjørnestein i omstillingen av det indre marked. Endringer i markedsreguleringene virker i tur inn på norsk energiforvaltning. Tredje energimarkedspakke ble besluttet EØS-relevant i 2017, og deretter gjenstand for gjennomføring i norsk rett. I motsetning til foregående energimarkedsbestemmelser, la rettsaktene press på norsk energilovgivning. I forkant av tredje energimarkedspakke la norske myndigheter til grunn at norsk energilov med forskrifter dekket bestemmelsene og formålet som følger av første og annet el-markedsdirektiv (Hammer 2002, s. 656). Det var intet potensielt «misforhold» som gjorde nærmere gjennomføring nødvendig.

Tredje energimarkedspakke endret situasjonen. EUs reguleringer skapte press mot «europisering» av norsk kraftpolitisk beslutningsprosess og administrativ forvaltning av utfall fra denne. Tredje energimarkedspakke er en case av nasjonal forvaltnings gjennomføring av EØS-forpliktelser. Gjennomføringsprosessen er videre en case av «europisering», der EUs regelverk innebærer behov for nasjonale tilpassinger av lovverkets rammer for politiske virkemiddel. Det empiriske spørsmålet er om, og eventuelt i hvor stor grad, omslag i EUs regulative rammeverk påvirket offentlige myndigheters evne til å videreføre mål for energipolitikken fra før lovpakken ble besluttet EØS-relevant.

Tema for kapittelet er faktorer ved EUs energimarkedslovgivning og norsk energiforvaltning, samt EØS-modellen som knytter utviklingsstiene sammen. Jeg beskriver også den sosiale og politiske debatten som omkranser samspillet. Formålet er å beskrive mulige kilder til variasjon i utfall av europeiseringsprosessen. De utgjør med andre ord mellomliggende variabler i hypotesen jeg undersøker empirisk i kapittel 5.

4.1.1. Europeisk energimarkedsforvaltning

EUs (første) elektrisitetsdirektiv ble vedtatt i 1996, og var fra begynnelsen knyttet til generelle konkurranseregler for det indre marked (Austvik og Claes 2011, s. 31). Et trekk ved energimarkedsforvaltningen, er at den ikke oppsto på medlemslandenes initiativ. Europakommisjonen har fra begynnelsen vist ønske og vilje til å formulere og drive frem energipolitikk. Markedet er det foretrukne virkemiddel. Eikeland nyanserer imidlertid bildet, og understreker hvordan medlemslandene fortsatt har beholdt betydelig kontroll over den felles-europeisk energimarkedspolitikken (2011, s. 244). Også innenfor EU er energipolitikken preget av et klart og tydelig spenningsforhold mellom kollektive løsninger og nasjonale særtrekk ved energisystem og forvaltning.

Grunntanken bak EUs indre energimarked er drevet frem av, og utviklet i tråd med britisk forvaltningstradisjon (Padgett 2003, s. 230). Uavhengige tilsynsmyndigheter ansett som en upartisk kontroll- og ettersynsinnsinstans innenfor markedsplassen, som senere leder til funksjonelle mål forbundet med markedets funksjon som mekanisme for investeringsinsentiv, forsterket forbrukervern og grunnlag for aktiv bruk av markedsmakt. Annet el-markedsdirektiv stiller krav til offentlige myndigheters rolle i markedet og inneholder bestemmelser om reguleringsmyndighetens oppgaver og virke (Ot. prp. 61 (2005-2006)). I forbindelse med

gjennomføring av annen energimarkedspakke ble selskap med mer enn 100.000 nettkunder pålagt å skille mellom kjøp og salg av energi, på den siden, og transportvirksomheten i nettverket på den annen (Meld. St. 25 (2015-2016), s. 73). Tiltakene stilte krav om lik iverksettelse og etterlevelse i medlemslandene. En annen inspirasjonskilde er telekommunikasjonsbransjen (Austvik og Claes 2011, s. 31). Liberaliseringen av telesektoren medførte at «[d]e fleste tidligere statlige televerkene er blitt omdannet til del- eller helprivatiserte, kommersielle, børsnoterte selskaper som i større eller mindre grad har brukt sine dominerende posisjoner i hjemmemarkedet til å ekspandere internasjonalt» (Skogerbø 2011, s. 84). Uten å gå nærmere inn på ideologiske og politiske inspirasjonskilder illustrerer eksemplene fremveksten av en europeisk kraftpolitisk forvaltningssti. Tredje energimarkedspakkes velutviklede tilsynsstruktur, med vedtaksmyndighet på nøye avgrensede områder delegert frittstående reguleringsmyndigheter, er en videreutvikling av en lengere trend innenfor sektoren. Sentrale virkemiddel som «uavhengig» regulator er videre knyttet til EU-retten mer generelt (Sæthern 2021). Bakteppet er tett integrasjon innenfor et markedsregelverk med juridiske begrep av sektoroverskridende gyldighet og anvendelse. Dette kan for eksempel få fremtidige følger for rettspraksis.

4.1.2. Tredje energimarkedspakke

Tredje energimarkedspakke springer ut av en forvaltningstradisjon preget av Europakommisjonens sakseierskap, tuftet på britiske premisser for offentlig styre, tilpasset nettsektorer. Hensikten med dette delkapittelet er å beskrive hvordan bestemmelsene er ment å virke, som middel mot mål om et integrert energimarked.

Tredje energimarkedspakke inneholder et bredt spekter av bestemmelser, som berører de fleste sider ved deltakelse i det indre energimarked. Energimarkedslovgivningens formål er å etablere et indre marked for energi. De tre rettsaktene med sine bestemmelser inngår i en helhet: EUs integrerte energimarked. Programteorien minner på sett og vis om den norske energiloven. Utgangspunktet er el-nettet som markedets fysiske begrensning. Der omsetning av energi lar seg organisere i et marked, er nettet i samfunnsøkonomisk teori benevnt som et naturlig monopol. Rettsaktene sikter seg inn på tre aspekter ved nettverkssektoren energi. I nasjonale marked er uavhengige regulatorer antatt å lede til ikke-diskriminerende overholdelse av rettigheter og plikter forbundet med adgang til marked, konkurransevilkår og lignende. Dette

utgjør monopolkontrollen. Beslutningsprosedyren som involverer aktører over flere administrative nivå bygger ned tekniske hindringer for handel som ligger i den nettbundne økonomien. ACER-forordningen er myntet på kraftutveksling utover landegrenser og ulike teknologiske system. Logikken er dermed ikke alt for ulik energilovens liberalisering av norsk energimarked, med påfølgende insentiv til utveksling av strøm mellom lukkede produksjonsanlegg i distriktene og urbane områder kjennetegnet av økt etterspørsel; fra regioner med høy produksjon til prisområder med høyere pris.

Tredje el-markedsdirektiv (heretter «tredje el-direktiv») bygger videre på forvaltningsmodellen beskrevet i foregående delkapittel, men utvider regulatorens vedtaksmyndighet og ansvarsområde nasjonalt. Direktivet stiller dermed krav av «funksjonell» art. Dessuten følger bestemmelser om reguleringsmyndighetens organisering. Enheten skal være «uavhengig», juridisk og faktisk, både offentlige og private markedsaktører. Derneft skal en tilsvarende uavhengig instans behandle eventuelle klager på reguleringsmyndighetens vedtak.

Mellom nasjonale reguleringsmyndigheter oppretter pakken en prosedyre for videre utvikling av markedsregulering. *Forordning 713/2009* om etablering av EUs energibyrå (heretter «ACER-forordningen») og *forordning 714/2009* om grensekryssende el-handel (heretter «el-forordningen») oppretter hhv. ACER og ENTSO-E. Særlig el-forordningen er av betydning for kraftmarkedet, og inneholder supplerende bestemmelser til tredje el-direktiv. Både uavhengige, nasjonale reguleringsmyndigheter og ENTSO-E, opprettet av henholdsvis el-direktivet og el-forordningen, deltar sammen med ACER i nevnte arbeid med utfyllende kraftmarkedsreguleringer (St. Meld. 25 (2015-2016), s. 96). Videreutvikling av fremtidig utfyllende reguleringer finner sted på felles-europeisk forvaltningsnivå, hvor norsk regulator (RME) deltar uten stemmerett. I ENTSO-E deltar derimot norsk systemansvarlig (Statnett) med stemmerett, på lik linje med EUs medlemsland. Politikkenes hensikt er å koordinere regelverk blant energisystem med ulike energikilder, forvaltningstradisjoner og markedsmodeller. EUs medlemsland er avhengige av import av energi, og energimiksen er variert mellom geografiske områder. Disse forholdene gjør at energisystemene varierer seg imellom, men har til felles at energisituasjonen er grunnleggende ulik den norske.

Situasjonsbildet får følger for norsk forvaltning, og gjør empiriske analyser av den enkelte rettsakt lite hensiktsmessig. For å begynne med førstnevnte, innebærer norsk tilpassing til EUs energimarkedsforvaltning politiske og juridiske hensyn på to forvaltningsnivå. Iverksettelse av

lovbestemmelsene binder til masten hva gjelder fremtidig regulering. Deltakelse i EUs energibyrå (ACER) er en case av norsk deltakelse i reguleringsprosesser med overnasjonale innslag, innenfor EØS-avtalens strengt folkerettslige karakter. Avslutningsvis vil policy-analyser og empiriske arbeid av for eksempel «ACER-saken», underforstått ACER-forordningen, kun redegjøre for sider ved gjennomføringsprosessen. «Pakke»-formatet knytter lovarbeidene sammen. Det blir umulig å velge mellom rettsakter; det er alt eller intet.

I sin helhet medførte tredje energimarkedspakke behov for juridisk tilpasning til EUs forvaltningsmodell, som ble utvidet til å omfatte overnasjonale organisasjoner med mål om å sikre ikke bare juridisk gjennomføring, men også faktisk etterlevelse og fremtidig løpende regulering utenfor myndighetenes påvirkningskraft. Integrasjonsprosessen stilte krav både til politikkenes form og innhold.

4.2. EØS-avtalen

Hovedfokuset i denne beskrivelsen er faktorer ved EØS-«modellen» som virker inn på norske myndigheters tilpasning til EUs reguleringer. Jeg ønsker å skille mellom EØS-avtalens juridiske avtaleverk og EØS-«modellen», definert som hvordan avtaleverket rent faktisk fungerer i kontakt med sine omgivelser. EØS-avtalen er den viktigste mekanismen for spredning av EUs energimarkedspolitikken over til norsk forvaltning. Dreiepunktet for gjennomgangen er at EØS-modellen formaliserer en balanse mellom på den ene siden EFTAs folkerettslige struktur, og på den annen side EUs samarbeid preget av tettere, mer overnasjonal avståelse av nasjonal myndighet. Tettere og mer omfattende integrasjon i EUs vektarm, påvirker forhold i EFTA-pilaren. Både forhold ved nasjonal sentralforvaltning og EUs reguleringer virker inn på EØS-modellens kapasitet til å sikre friksjonsfri overføring av regelverk mellom deltakerne i det indre marked. EØS-modellen er en mellomliggende årsaksfaktor mellom EUs politikk på den ene siden, og norsk tilpassing på den annen, som varierer i tid og rom.

EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og gjør EUs rettsorden til rammebetingelse for det norske politiske system og forvaltningens organisering innenfor denne (Christensen m.fl. 2021, s. 214). Hensikten med avtalen var å opprette en mekanisme som sikret EFTA-landenes aktører tilgang til EUs indre marked, med påfølgende overføring av frihandelsmarkedets reguleringer til

EFTAs medlemsland (Olsen, Rosén og Trondal 2020, s. 185). Fremveksten av et indre marked også for energi, betyr at energi blir relevant også for EØS-avtalen (Jonsdottir 2013, s. 78).

EØS-avtalen er en av folkerettslig forpliktelse. Det betyr at EUs reguleringer forutsetter formelt samtykke fra norske myndigheter før de trer i kraft, noe som sikrer en viss juridisk handlefrihet i europapolitikken (Christensen m.fl. 2021, s. 15). På den annen side er norske myndigheter avskåret den formelle vedtaksfasen i EUs beslutningsprosess, og dermed i praksis stengt ute fra en betydelig del av lovarbeidet som blir gjeldende norsk rett. EØS-avtalen er «dynamiske», noe som medfører løpende oppdatering av reguleringene (NOU 2012:2, s. 36). EØS-avtalen er i tillegg viktigere for norske interesser enn den er for EU (Austvik 2010, s. 113; Røste 2013, s. 208). I lys av EUs økonomiske integrasjonsprosjekt sikrer EØS-modellen deltakelse under juridisk selvbestemmelse, på bekostning av faktisk og reell medbestemmelse

EUs reguleringer blir imidlertid overført til Norge gjennom flere kanaler, og er ikke begrenset til EØS-avtalen. Blant Norges nærmeste og viktigste samarbeidspartnere, virker EU-retten inn på all næringslivs- og handelspolitikk (Frank Gundersen 2010, s. 1). Det indre markedet er Norges viktigste import- og eksportmarked. På den annen side regulerer EØS-avtalen EFTA-landet Norges direkte forhold til EUs rettsorden. Reguleringen kan gjelde, men er ikke avgrenset til forhold ved det indre marked. I kombinasjon med et knippe bi- og multilaterale avtaler, danner EØS-avtalen den formelle, folkerettslige rammen for norsk samkvem med EU. Et konkret eksempel er Norges klimaavtale med EU (Sending m.fl. 2021, s. 20). Parallelt med at EUs energipolitikk er blitt uløselig tilknyttet miljøspørsmålet, har Norge koblet sine forpliktelser i henhold til Paris-avtalen opp mot EUs klima- og miljøstrategi. EØS-avtalen er dermed ikke den eneste kanalen for europeisering av det norske samfunn. Andre drivkrefter påvirker økonomisk integrasjon med EUs medlemsland, både direkte og indirekte (Austvik 2018). Imidlertid er avtalen den klart mest betydningsfulle når det gjelder politikutspredning og press om harmonisering, både i omfang og grad av bindende samarbeid (NOU 2012:2, s. 35).

Det opprinnelige virkemiddelet som skulle sikre både lik utvikling, og et folkerettslig rammeverk, var et styringssystem som bygget på to «pilarer». EFTA og EUs institusjonelle strukturer utgjør hver sin pilar, som gjenspeiler hverandre når det gjelder myndighet og kompetanse. Norske myndigheter forholder seg til organisasjoner innenfor EFTA-pilaren, som har lik funksjon som organisasjonene innenfor EUs beslutningsprosedyre. Mekanismen er ment

å gjøre overføring av politikk mellom institusjoner og organisasjoner med tilsvarende myndighet og rolle i det politiske system, mest mulig friksjonsfri.

Samtidig overfører ikke norske myndigheter suverenitet og beslutningsmyndighet til EU. Formelt er det til EFTA-landenes kontrollorgan ESA og EFTA-domstolen myndighetene avstår suverenitet. Konkret i eksempelet tredje energimarkedspakke betyr det at det er ESA, ikke ACER, som formelt vedtar retningslinjene RME styrer innenfor. Ordningen er av stor politisk betydning (Fredriksen 2018, s. 9). Norge har ved to anledninger stemt nei til fullverdig medlemskap i EU. Det er ingen uttalt politisk støtte for utstrakt myndighetsoverføring til EU, noe heller ikke Grunnloven tillater. EØS-modellen er derfor et kompromiss mellom økonomisk integrasjon og folkerettslig suverenitet. «To-pilar»-systemet er et innenriks- og utenrikspolitisk mål i seg selv (Halvorsen Barlund 2020, s. 262). Dette forsterker den politiske dynamikken knyttet til EØS-avtalen. EØS-avtalen bygger på en modell som skal sikre minst mulig mistilpasning mellom EUs organisasjonsstruktur og norske iverksettende institusjoner, innenfor Grunnlovens skranker mot å avstå suverenitet og selvbestemmelse. EØS-modellens posisjon som kompromiss mellom fremtredende skillelinjer i norsk politikk er av stor betydning. Analytisk og teoretisk betyr EØS-modellens politiske posisjon et grunnlag for konsensuskultur i norsk europapolitikk. Selv i situasjoner der enkelte aktører, næringer eller myndigheter blir utfordret av EØS-avtalens plikter, råder det en generell konsensuskultur om EØS-avtalens betydning, både for næringsliv og for politiske allianser. Dermed legger EØS grunnlag for at tapende part kan «kjøpes ut» i tilstrekkelig grad til at isolert sett problematiske utfall, kan bli tålelig.

Endringer i EUs organisasjonsstruktur har imidlertid rokket ved overføringsprosedyren som utgjør kjernen i EØS-modellens avtaleverk, med betydning for forutsetningene for EØS-avtalens overføringsmekanisme (Halvorsen Barlund 2020, s. 261). Fremveksten av en europeisk tilsynsstruktur, med forvaltningsbyrå som ligner nasjonale tilsyn, utfordrer nasjonale myndigheters handlingsrom i tilpasnings- og iverksettelsesfasen; suvereniteten i utenrikspolitikken blir avgrenset (Egeberg og Trondal 2011, s. 11). Haukeland Fredriksen understreker hvordan «[u]tviklingen i EU har gått i retning av styrket overnasjonal samordning og kontroll med den nasjonale håndhevelsen av EU-retten» (2018, s. 3). For norske myndigheter, er kanskje den mest fremtredende effekten at medlemsstatenes «administrative suverenitet» blir utfordret (Egeberg og Trondal 2015, s. 173). EUs integreringsprosjekt innebærer bruk av overnasjonale beslutningsprosedyrer. Folkerettslig suverene land kan bli

gjenstand for spesifikke reguleringer landet selv ikke formelt slutter seg til. Myndighetsutøvelse og offentlig styring er slått sammen under felles beslutningsorgan, der utfall blir gjeldende også for stater som stemmer mot. Like fullt har administrasjonens selvstendighet i iverksettelsesfasen ligget fast. Tre trekk ved EUs utvikling over det siste tiåret er at Europakommisjonen, ved EU-byrå, som involverer seg i selve gjennomføringsprosessen, at byråene blir delegert vedtaksmyndighet og at bruken av forordninger som rettskilde øker (Egeberg og Trondal 2014, s. 153-154).

Tredje energimarkedspakke er representativ for denne utviklingen (Bjørnebye 2020). Organisatoriske krav utfordrer EØS-modellen. Dette spenningsforholdet er avgjørende for denne oppgavens inngang til gjennomføringsprosessen, og vil bli grundig behandlet i kapittel fire. Trenden er at EU-retten i sterkere grad blir ispedd overnasjonale trekk, på bekostning av det mellom-statlig samarbeidet EØS-avtalen er myntet på. Olsen, Rosén og Trondal understreker imidlertid et viktig poeng: I hvilken grad EU-byråene er overnasjonale eller underlagt mellom-statlige kontrollmekanismer, er et spørsmål om teoretisk inngang (2020, s. 182). ACERs grad av overnasjonal fristilling er imidlertid et empirisk spørsmål som ligger utenfor denne oppgavens omfang.

Hva det derimot ikke hersker tvil om, er at EFTA-pilaren ikke inneholder tilsvarende tilsynsstruktur som gjenspeiler EU-byråene. EU-byråenes myndighet, som strekker seg så langt som til vedtaks- og sanksjonsmyndighet mot nasjonale rettssubjekt på enkelte klar definerte områder, utfordrer EØS-avtalens folkerettslige skille. Beslutninger fattet av ACER vil derfor ikke bli overført til en EFTA-versjon av ACER, som senere stiller norske myndigheter overfor kravet. Konflikter i gjennomføringsfasen mellom europeisk lov og norske institusjoner kan oppstå på to nivå, både i innhold og form. Politikken kan stride med norske interesser. Politikken kan også sammenfalle med nasjonale interesser, men innebære myndighetsutøvelse fra organisasjoner som i seg selv strider med norsk EØS-relatert forvaltningspolitikk.

Konsekvensen for studiet av norsk offentlig politikk og administrasjon er relativt fersk: Deltakelse i EUs stadig tettere integrasjon, med byråer ansvarlig for oppgaver og etterlevelseskontroll, medfører forventningsskjevhet i favør nye og «innovative» løsninger i gjennomføringsprosessen. Empiriske studier har vist hvordan forutsetningene for EØS-forvaltningen er endret, som følge av en sterkere og mer fremtredende flernivå-forvaltning (Isaksen 2012; Løkken 2011). Nasjonalt gir virkningene utslag i begrensninger på lovgivers

virkemiddelbruk (Olsen 2014; Fossum 2015, s. 154), og gjør forvaltningens rolle i gjennomføringen essensiell (Egeberg og Trondal 2011; Olsen, Rosén og Trondal 2020, s. 204). Disse trekkene blir dermed kjennetegn ved norsk offentlig representasjon vis a vis EU, regulert ved EØS-avtalen som fremtredende overføringsmekanisme.

4.3. Norsk energiforvaltning

Energiloven av 1990 totalt omorganiserte det norske kraftsystemet. Kraftforsyningen, fra produksjon til forbruk, ble gjenstand for omfattende markedsreformer. Reformene var basert på et regulatorisk skille mellom varen «kraft» og tjenesten «overføring», begrunnet i samfunnsøkonomisk teori: Det er «rasjonelt» å konkurranseutsette førstnevnte, mens sistnevnte er et naturlig monopol (Hammer 2002, s. 654). I tiårene som fulgte institusjonaliserte skillet seg. Energilovens konsesjonssystem bygger på en oppgavebasert regulering, der kraftsystemets funksjoner i ressursstrømmen danner grunnlag for lovens formål og forvaltningen av disse (Hammer 2002, s. 659). En analyse av norsk kraftforvaltnings tilpassing av energiloven til norsk forvaltningstradisjon og -modell kan dermed tenkes å variere langs skillet nett og marked; monopol og marked.

4.3.1. Forvaltningens organisering og struktur

Norsk kraftforvaltning har stegvis utviklet seg fra å være en «integert del av offentlig forvaltning» (Claes og Mydske 2011, s. 16) til hva Hammer karakteriserer som «verdens mest vidtgående» markedsåpning (2002, s. 655). Hostad Løding argumenterer for at den politiske rettferdiggjøringen av forvaltningsregimet har stått i en sosial særstilling, benevnt som «arvesølvet» (2017, s. 367). Den norske kraftforsyningen er desentralisert, med stort innslag av kommunalt og fylkeskommunalt eierskap (Thue 2016). Samtidig har utbygging av vassdrag og traséer siden 1980-tallet kommet med en betydelig politisk kostnad. Faktorene virker inn på forvaltningen av norsk kraft, og dermed myndigheten som tilpasser og gjennomfører tredje energimarkedspakke.

4.3.1.1. Energiloven av 1990

Den norske energiloven av 1990 markerer startpunkt på en stegvis og pågående reform av sluttbrukerleddet i det norske energisystemet. Loven utgjør et tidsskille i norsk kraftforsyning,

og endret de juridiske forutsetningene for å forvalte energiresursene. Lovens formål ble videreført fra tidligere energilovgivning (Hammer 2002, s. 654). Målene er knyttet til samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av ressursene, en kraftforsyning som lever opp til behov for samfunnsikkerhet og prisdannelse som sikrer likest mulig elektrisitetspris, uavhengig av geografisk område.

Virkemidlene ble derimot endret. Forvaltningens reguleringsverktøy i arbeidet med å oppnå målene loven definerte, ble gjenstand for omfattende markedsreform. Ulf Hammer deler reformen i tre deler: omregulering av marked og monopol, omorganisering av aktørene i kraftforsyningen og omorganisering av Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) – offentlige myndigheters fremste redskap i offentlig styre av kraftforsyningen (2002, s. 654). I forhold til kraftmarkedspolitikken form og innhold har Norge de senere 30 årene vært et foregangsland for liberalisering av det europeiske kontinentets nasjonale energisystemer (Claes og Vik 2011, s. 113).

Tendensen er forsterket gjennom det nordiske kraftmarkedet, som via medlemslandene i Norges nærområde knytter det norske sluttbrukermarkedet til det integrerte energisamarbeidet i Europa (Meld. St. 25 (2015-2016), s. 31). Det nordiske energimarkedet er i dag av stor betydning for det norske kraftsystemet (NOU 2012:9, s. 119-120). Flere forhold gjør utveksling av energi på tvers av nordiske land hensiktsmessig for deltakende land. Energimiksen er ulik, noe som er en fordel når energien i større grad blir fornybar, og dermed «fluktuerende». Ny vindkraft i Sverige kan bøte på tørrår i Norge, og vice versa. I tillegg til leveringssikkerhet skaper mellomlandsforbindelser eksportmuligheter. Norge er en ressursøkonomi, og energi er Norges fremste eksportartikkel.

Forvaltningens virkemiddelapparat og energilovens mål for kraftforsyningen ble i reformene som fulgte av energiloven koblet sammen til et konsesjonssystem. Modellen tar utgangspunkt i «sentrale funksjoner i ressursstrømmen»: Kraftsystemet blir stykket opp og regulert ved saks- og områdespesifikk lovgivning, i motsetning til tidligere forvaltning av kraftsystemet som én enhetlig infrastruktur og samfunnsfunksjon (Hammer 2002, s. 659). Forvaltningsmessig resulterte reformprosessen i en fragmentering av forvaltningsmyndigheten. Ulf Hammer beskriver to former for forvaltningsorgan (2002, s. 661-664). På den ene siden dreier Olje- og energidepartementet og NVE om vedtakskompetansen etter energiloven. De «institusjonelle» forvaltningsorganene forvalter konsesjonsmyndigheten, og sikrer formell og juridisk

styringsgrunnlag for kraftforsyningen. Et sentralt og politisk vedtatt mål var å sikre korrekt prisdannelse. Prisen på elektrisitet var signalet kraft- og nettselskapene skulle respondere på, ikke intervensjonistiske inngrep fra staten ved politisk styring. Begrunnelsen ligger i kraftsystemets «fleksibilitet» (St.Meld. 25 (2015-2016), s. 117). Investeringer i produksjon og nettkapasitet tar utgangspunkt i at markedsstrukturen formidler korrekte og presise anslag om hvor i systemet behovet er størst. I etterkant av energiloven av 1990, la Olje- og energidepartementet først og fremst rammevilkår for markedsaktørene, som regulatoren overholdt.

På den annen side benytter staten «funksjonelle» forvaltningsorgan, som på bakgrunn av konsesjoner avgrenset i tid og rom utøver og administrerer enkelte oppgaver i kraftsystemet. Statnetts konsesjon som avregningsansvarlig og Enovas forvaltning av Energifondets omfordeling av inntekter fra omsetningskonsesjonene er eksempler på bruk av fristilte organ, organisert på armlengdes avstand fra de «institusjonelle» forvaltningsorganenes som viderefører formelt eierskap med Statnett og Enova, som utfører funksjoner tidligere styrt politisk. Forvaltningsmodellen er dermed preget av utstrakt bruk av markedet, og gjenspeiler styringstrender for offentlige myndigheters virkemiddelbruk med formål om å oppnå «rasjonelle» og samfunnsøkonomisk «effektive» mål.

Ut fra et analytisk rammeverk som tolker forvaltningens rolle som mottaker av EUs regelverk som av betydning for reelt utfall av gjennomføringsprosessen, får flere hensyn mulig forklaringskraft. Det norske kraftsystemet vil potensielt kunne påvirkes ulikt, ut fra om tredje energimarkedspakkes bestemmelser virker inn på funksjoner i markedet, eller om tiltaket er rettet mot kraftforsyningens offentlige institusjoner. Olje- og energidepartementets eierskap, og NVEs forvaltning av sider ved driften av Statnett utgjør ingen ren vertikal styringskjede, siden Statnett i kraft av konsesjonær skjøtter oppgaver som «(...) har så stor betydning at de må anses som en del av konsesjonssystemet» (Hammer 2002, s. 660). Gjennomføringsprosessen blir kompleks, i at eventuelle misforhold mellom EU-retten og norsk rett i realiteten angår flere kontaktflater.

Mangfoldige betingelser i omgivelsene har virket inn på de teknologiske så vel som de sosiale og politiske forhold knyttet til hva som er mulig og ønskelig å oppnå i og med kraftforsyningen. I tiåret før tredje energimarkedspakke ble det tydelig at potensialet for å øke utnyttelsen i nettet var uttømt mange steder i Norge (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 50). Dermed var videre

forbruksvekst betinget av fysisk utvidelse av kapasiteten, et politisk stridstema. Mål for den «direkte» reguleringen, som å sikre tilstrekkelig overføringskapasitet, minske forskjeller i strømpris mellom prisområder og landsdeler, men uten «urasjonell» utbygging målt både i naturinngrep og samfunnsøkonomisk, kom til en viss grad i konflikt (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 50).

Situasjonen skaper behov for avveining mellom kostnadseffektiv drift i eksisterende nett og kostnadsintensiv investeringer i nytt og eksisterende nett (Olje- og energidepartementet 2014, s. 30). NVE regulerte nettselskapenes driftsvilkår på oppdrag fra Olje- og energidepartementet, og skulle legge «økonomiske» reguleringer som tok sikte på å skape ønsket atferd og handlinger fra frittstående markedsaktører (von der Fehr 2010). Avveiningen mellom økonomisk rasjonell drift og investeringer var i stor grad prisdrevet NVEs individuelt fastlagte inntektsramme. Disse målene har i stor grad ligget fast de siste ti årene. Hos både regjeringen Stoltenberg II (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 50) og Solbergs regjeringer (Meld. St. 25 (2015-2016), s. 56-58) er gjennomgangsmelodien «effektiv og rasjonell» utbygging. Samtidig er «effektivitets»-begrepet noe ulikt i de to rapportene. Om det skyldes tid eller ideologi, er uvisst. Like fullt reflekterer Solbergs energimelding i langt større grad Reiten-utvalgets rapport, som fremhever små og vertikalt integrerte nettselskap i regional- og distribusjonsnettet som en utappet kilde til samfunnsøkonomisk effektivisering (Olje- og energidepartementet 2014, s. 28-31). Kraftforsyningen i Norge er desentralisert. Rundt halvparten av produksjonskapasiteten er eid og drevet av kommunale og fylkeskommunale foretak (Thue 2016, s. 337).

4.4. Lovbehandling i Stortinget og debatt

Debatten i media og Storting berørte særlig hva Gullberg beskriver som «det konstitusjonelle sporet»: Myndighetsoverføring til EUs byråstruktur utenfor norske folkevalgtes rekkevidde (2019, s. 2). Endringer i konsesjonssystemet, og de regler som i fremtiden ligger til grunn for det norske kraftmarkedet, tiltrakk seg mindre oppmerksomhet (Ursin 2018).

Motstanden mot myndighetsavståelse begynte i fylkestingene, spredte seg i fagbevegelsen, og fikk politisk utløp gjennom omfattende mobilisering, hovedsakelig i Arbeiderpartiets lokalpartier i distrikts- og industrikommuner (Nei til EU 2018). Debatten slo inn på sentrale konfliktlinjer i det norske politiske system. Det desentraliserte kraftsystemet er i mange utkantkommuner industrielle hjørnesteinsbedrifters fremste konkurransefortrinn. Et

fremtredende økonomisk argument, som løp parallelt med konstitusjonelle spørsmål, la vekt på at europeiske priser ville «smitte over» og gjøre innsatsfaktoren strøm dyrere, samt relativt sett senke prisdifferansen sammenlignet med konkurrerende industri og næringsliv i økonomier preget av lavere kostnadstrykk (Eilertsen 2018, s. 4). Her spiller også andre rammebetingelser inn. Klima- og miljøtiltak i regi av blant annet EU tar sikte på å gjøre forurensing dyrere. Norge gjennomførte tidlig EUs kvotehandelsdirektiv (Jevnaker 2014). Dermed vil tilgang til grønn og rimelig energi telle dobbelt for norsk tungindustri. Vannkraftens sosiale stoff, betegnet som «Arvesølvet» (Hostad Løding 2017; Thue 2016), ble toneangivende for kanskje særlig Arbeiderpartiets tilnærming til tredje energimarkedspakke. Mindretallsregjeringen Solberg ble avhengig av å finne styringsgrunnlag utenfor egen regjering. Dermed må forklaringer på gjennomføringen ta høyde både for dyptgående skillelinjer i norsk politikk, samt den mer forbigående parlamentariske situasjonen.

På den annen side gikk ledelsen i arbeidsgiverorganisasjonene som representerer tungindustri og kraftnæringen ut å et forsvar for tredje energimarkedspakke. Ledelsen i NHO, Norsk Industri, Energi Norge og Norsk olje og gass argumenterte for betydningen av norsk adgang til det indre marked for energi. Synspunktet ble delt av ledelsen i Arbeiderpartiet (Gullberg 2019, s. 17). Spenningsforholdet mellom grasrot og ledelse, og mellom sentrum og periferi, illustrerer den iboende konfliktflaten i EØS-avtalen. Selv om enkelte tiltak eller rettsakter strider mot norske sektorspesifikke mål og interesser, vil helheten sørge for at tilstrekkelig mange uberørte parter støtter opp om avtalen.

Mediedebatten virket direkte inn også på norsk sentraladministrasjon (Gullberg 2019, s. 17). Sakens omfang og oppmerksomhet medførte at Olje- og energidepartementet ba Justisdepartementets lovavdeling om en ny vurdering av tredje energimarkedspakkes juridiske forhold til Grunnloven, og om Stortingsbehandling ville kreve vedtak i medhold av Grunnlovens §115. Justisdepartementet hadde på dette tidspunkt allerede gjennomført to vurderinger av tredje energimarkedspakke. Situasjonen viser sakens politiske sprengkraft. Lovbehandlingen berørte flere politiske og økonomiske skillelinjer i det norske samfunn.

Resultatet ble et kompromiss. Arbeiderpartiet stilte åtte krav, som la klare og tydelige føringer for regjering og departementets atferd og handlinger. En detaljert gjennomgang av den partipolitiske dimensjonen vil imidlertid spreng oppgavens tilmålte rammer. Saken illustrerer en generell trend i norske myndigheters forhold til EU. Christensen og medarbeidere

understreker kompromisskultur som «svært vanlig innenfor det norske administrative kultur og system» (2021a, s. 49). EØS-avtalen er av stor betydning for norsk næringsliv. Verdien av økonomisk integrasjon er stor. For norsk konkurranseutsatt industri er EUs regelverk faktisk og reelt gjeldende, uavhengig av juridisk stand. Politisk og sosialt trekker andre interesser i motsatt retning. Grunnlaget for innovative løsninger blir høyt. Administrasjonen skal forvalte juridiske krav fra EU, i tråd med retningslinjer lagt av det norske samfunn.

5. Empirisk analyse

Tredje el-markedsdirektiv, ACER-forordningen og forordning om grensekryssende handel med elektrisitet inneholder bestemmelser om nasjonale myndigheters forvaltning av kraftmarked og tilhørende nettsektor. I sin helhet legger forvaltningssystemet betydelig press på handlefriheten norske myndigheter tidligere nøt innenfor rammene av nasjonal energilov. Bestemmelsene er av funksjonell og organisatorisk art. Tilpasningene av norsk energilov angikk både forvaltningens organisasjon og formålene for forvaltningens virke; tredje energimarkedspakke berører offentlig forvaltnings deltakelse i energisektoren og formålene energiloven stiller opp for ressursstrømmens plass i samfunnet. RME er et eksempel på en trend i EUs beslutningsprosess. Juridisk sammenfall i politiske institusjoner og prosess utfyller den mer tradisjonelle arbeidsfordelingen mellom EUs institusjoner og nasjonale iverksettende myndigheter. Integrasjonen blir tettere i både form og innhold. Situasjonen legger press på EØS-modellens folkerettslige skranke. Dermed fikk enkelte bestemmelser stor betydning utover rent administrative virkninger. På sett og vis gjorde tredje energimarkedspakke at energi igjen ble politisk, etter at både Stoltenbergs og Solbergs regjeringer førte en «mer administrativ enn ledende» strategi på feltet (Austvik 2020, s. 183).

5.1. Kraftmarked

Tema for dette underkapittelet er hvordan EUs tredje energimarkedspakke påvirket det norske kraftmarkedet. I etterkant av energiloven fra 1990 er sektoren preget av omfattende markedsreformer. Tredje energimarkedspakke inneholder nye og reviderte kraftmarkedsregler. Formålet bak EUs energimarkedslovgivning, et effektivt frihandelsmarked for energi, sammenfalt i stor grad med energilovens formål som samfunnsøkonomisk effektiv og rasjonell utnyttelse av kraften. Markedsreguleringen ble utøvet av NVE, på oppdrag fra Olje- og

energidepartementet. Tredje el-markedsdirektiv oppretter en uavhengig markedsregulator, med myndighet til regulere markedsaktørens adgang til og atferd i markedet. Kravet medførte en juridisk frikobling av NVEs regulatorfunksjon fra politiske og administrative styringssignaler og instruksjonsplikt. Gjennomføringsprosessen ble preget av høy grad av politisk og strukturelt misforhold.

I samspill med fremveksten av et nordisk kraftmarked, medførte EUs tredje energimarkedspakke en viss reell, faktisk endring i den norske forvaltningsmodellen. Aktiv forvaltning, og ikke minst et kompromiss i Stortinget, ga imidlertid grobunn for en løsning som sikret overordnede målsettinger for kraftpolitikken, også innenfor nye organisatoriske rammer. Departementets organiseringen av RME peker i retning av aktive, politiske grep som legger tydelige skranker for tilsynets myndighet. Det motsatte er imidlertid tilfelle når det gjelder RMEs styre av adgang til markedet. Her bidro departementets tolkning til å utvide RMEs myndighet, utover det strengt nødvendige i henhold til tredje el-direktiv. Den fremtredende konsekvensen er at sluttbrukermarkedet er avsondret fra tradisjonelle kanaler for politiske påvirkning. Dersom det skulle bli politisk flertall for å endre målene for norsk kraftforsyning, for eksempel ved å legge omfordelingshensyn til grunn snarere enn effektivitetshensyn, vil det sannsynligvis være i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser til EUs energimarkedsforvaltning.

5.1.1. Press mot organisatorisk endring: Krav om uavhengig reguleringsmyndighet

Misforholdet mellom norsk kraftforvaltning og kravene som følger av tredje energimarkedspakke gjaldt først og fremst EØS-modellens skranker mot å avstå suverenitet til internasjonale organisasjoner Norge formelt ikke er medlem i. Konkret stiller rettsaktens bestemmelser krav til markedsregulatoren. NVE var i det norske kraftmarkedet reguleringsmyndighet med ansvarsområder trukket opp og delegert fra Olje- og energidepartementet, som etter energiloven ble tillagt generell vedtakskompetanse på en rekke områder innenfor kraftsystemet (Hammer 2002, s. 661). Tredje energimarkedspakkes krav om organisatorisk fristilling av regulatoren, og at regulatoren nyter juridisk og funksjonell uavhengighet, angår den forvaltningspolitiske armen av norsk energiforvaltning. Markedsvendingen i kjølvannet av energiloven fra 1990 førte til en spalting av offentlig myndighet innenfor kraftsektoren, der flere oppgaver ble overlatt til det Hammer kaller «funksjonelle forvaltningsorgan», som for eksempel Statnett (2002, s. 661-665).

Reguleringsmyndigheten for energi (RME) medførte dermed en ny omorganisering av forvaltningen, der et funksjonelt avgrenset forvaltningsorgan, som inngår i et europeisk forvaltningshierarki, får arbeidsoppgaver som tidligere lå under nasjonalt forvaltningshierarki. Arbeidsfordelingen mellom RME på den ene siden, og NVE og norske, funksjonelle forvaltningsorganer på den annen er tema for neste delkapittel. I dette delkapittelet er temaet om og i hvor stor grad EUs organisatoriske krav, rettet mot institusjonelle forvaltningsorgan, ledet til «europeisering» av norsk kraftforvaltnings organisering.

Tilpasningen til EU-rettens uavhengighetskrav ble gjennomført ved at Elmarkedstilsynet ble skilt ut fra NVE og formelt og juridisk fristilt departementets styringskanaler. Elmarkedstilsynet ble fra 2013 opprettet som egen fagavdeling i NVE, med ansvar for å følge opp kraftmarkedet, regulere nett-tjenester og generell økonomisk regulering (NVE 2013, s. 5). Tilsynets oppgaver sammenfaller med offentlige myndigheters kontroll- og tilsynsoppgaver opp mot det Hammer beskriver som «nettets koordinerende funksjoner» (2002, s. 675). Som en konsekvens sammenfaller tilsynets forvaltningsoppgaver med pliktene fra EUs energimarkedslovgivning (NVE 2014, s. 36). I tidsrommet før Stortingets EØS-behandling var oppgavene knyttet til «kunnskap om teknologi markedsatferd som understøtter utviklingen av effektive markedsløsninger» (Olje- og energidepartementet 2013, s. 86). Sæthern knytter tilsynets fristilling og omorganisering til forberedende arbeid i lys av tredje energimarkedspakke, som på dette tidspunkt ikke formelt var innlemmet i EØS-avtalen (2021, s. 50). Dette tyder på aktiv energimarkedsforvaltning, om ikke av overbevisning, så i det minste som følge av en forståelse av at rettsaktene ville bli relevante også for EFTA-landene.

I etterkant av EØS-komiteens beslutning om tredje energimarkedspakkes EØS-relevans, fikk den nye reguleringsmyndigheten lovfestet autonomi i disponering av budsjett-tildeling. I tillegg ble Energiklagenemnda ny instans for behandling av klager på reguleringsmyndighetens vedtak. Krav om juridisk uavhengighet ble gjennomført, på tross av at saken skapte en viss politisk debatt i Storting og i media. Tilpasningene endret også Olje- og energidepartementets rolle i energiforvaltningen. Andre forvaltningsoppgaver utover markedsregler lå innenfor NVEs ansvarsområder som direktorat for hele vannkraftsektoren.

Utfallet av EØS-tilpasningen fikk dermed to administrative følger for norsk kraftforvaltning. For det første ble markedsregulatoren fristilt fra politiske styringssignaler på enkelte avgrensede områder. For det andre ble enkelte oppgaver re-regulert og «organisert inn» i departementet,

som senere dels delegerte ansvaret tilbake til andre avdelinger av NVE og dels ga reguleringsmyndigheten i oppdrag å utrede saker for etterpå å formelt treffe vedtakene i departementet.

Når det gjelder markedsregulatorens fristilling fra politiske styringssignal er dette et tydelig brudd med norsk forvaltningstradisjon. Ideologisk slekter tankegangen på en anglo-amerikansk forvaltningsmodell (Veggeland 2010, s. 116). Reguleringsmyndigheten skal være juridisk adskilt, og ikke bare faktisk frittstående i tolking av regelverk. Dermed oppstår det i EUs energimarkedsforvaltning et formelt og juridisk skille mellom direkte regulering av rammevilkår, og økonomisk utøvelse innenfor rammene..

På den annen side medførte departementets tolkninger, overføring og implementering at det faktiske, reelle resultatet avviker fra formålet bak tredje el-markedsdirektiv. Dette gjelder først og fremst RMEs faktiske uavhengighet. Reguleringsmyndighetens juridiske uavhengighet er nedfelt i lov, og omorganiseringen tar høyde for krav om uavhengig budsjett. Tilknytningsformen mellom OED og RME fremgår imidlertid som uklar ut fra OEDs lovproposisjon (se f.eks. Prop. 5 L (2017-2018), s. 63). Språklig varierer departementets beskrivelse av RME. Lovproposisjonen slår tydelig frast at «[e]nheten skal opptre uavhengig av NVEs øvrige organisasjon» (ibid., s. 6). I andre sammenhenger er ikke det juridiske skillet like tydelig. Departementet forslår et annet sted i den samme proposisjonen at «(...) den uavhengige reguleringsmyndigheten utgjør en egen avdeling i NVE, «Reguleringsmyndigheten for energi» (RME)» (ibid. s. 63). Et tredje sted fremgår det at «reguleringsmyndigheten skal være uavhengig i utøvelsen av forskriftskompetansen sin», med andre ord når RME utøver de funksjoner tredje energimarkedspakke forbeholder den juridisk uavhengige regulatoren (ibid., s. 17). Sæthern (2021) behandler det juridiske aspektet inngående. Departementets løsning har også tiltrukket seg EFTA-landenes kontrollinstans, ESAs, oppmerksomhet (ESA 2020). For oppgavens problemstilling er det relevante aspektet at norske myndigheter tolker og justerer selv et relativt tydelig juridisk krav.

Departementet tilpasset og justerte dermed lovens bestemmelser. Resultatet ble en «innovativ» løsning, i forstand av at endringspress fra EU om harmonisering av regelverk resulterte i løsninger som i stor grad reflekterer nasjonale forhold. Grunnlaget for divergens i integrasjonsprosessen er til stede. Utfallet er hverken direkte kopivirkosomhet eller total

avvisning av EUs rettsgrunnlag. Utfallet gir støtte for hypotese II: Gjennomføringen er ingen passiv kopiering av rettsaktenes bestemmelser, overført direkte til norsk kontekst.

En mulig forklaring ligger i forvaltningsmodell. I tillegg må den parlamentariske situasjonen vektlegges. Departementets gjennomføring gjenspeiler den norske forvaltningsmodellen som vokste frem i etterkant av markedsreformene fra 1990 og frem til i dag. Både i offentlig sektor generelt (Christensen m.fl. 2021a) og i norsk kraftpolitikk (Hanson, Kasa og Wicken 2011, s. 12) har trenden pekt i retning av at statlig styring begrenser seg til overordnede rammevilkår gitt ved lov. Forvaltning av lovens formål, i møte med konsesjonssøknader og næringsliv, blir overlatt til teknisk spesialiserte, organisatorisk fristilte ekspert- og tilsynsorgan. På tross av organisering av offentlige etater og direktorat på armlengdes avstand, har ikke juridisk uavhengighet vært gjeldende praksis. Dette gir støtte for divergenshypotesens antakelse om at forvaltningstradisjon påvirker mottak av EUs reguleringer.

Departementet beholder en form for sikkerhetsventil ved at forskriftsmyndigheten ligger hos departementet selv. Jeg kommer tilbake til spørsmål om RMEs arbeidsoppgaver i neste delkapittel. Det er imidlertid verdt å nevne skillet mellom departementets forskriftskompetanse og Reguleringsmyndighetens myndighet til å fatte enkeltvedtak. Norsk gjennomføring av tredje energimarkedspakke ligger for nært i tid til å ha ført til konkrete eksempel på akkurat hvordan departementets forskriftskompetanse kommer i konflikt med reguleringsmyndighetens myndighet til å fatte enkeltvedtak. Resultatet er like fullt at energiloven gjennomfører en delt myndighet mellom RME og departementet. Sikkerhetsnettet kan sees i lys av både politiske og rent ressursøkonomiske hensyn. Samtidig er ikke departementets overordnede styre noe nytt i norsk kraftforvaltning, som nevnt ovenfor. I tidsperioden etter at tredje energimarkedspakke ble vedtatt i EU, deltok NVE aktivt i ACER, med departementets velsignelse (Meld. St. 25 (2015-2016), s. 97). Det som på den tiden ble oppfattet som et «regulatorbyrå» var en arena for deltakelse i regelutviklingen for foregikk i EUs beslutningsprosess for energimarkedet (Prop. 1 S (2010-2011), s. 53). Utstrakt fristilling i direktoratets EU-arbeid var derfor allerede på plass, noe Rønning Andersen understreker i sin analyse (2016).

Direktivet åpner for at overordnede mål for regulatormyndighetens blir videreført. Som fristilt ekspertorgan med ansvar for å sikre mest mulig effektiv konkurranse og prissetting, utfordrer ikke tredje el-markedsdirektivets uavhengighetskrav energilovens tidligere formål. Departementets legger seg på en restriktiv tolknings- og gjennomføringslinje, og beholder, per

nå, grader av sikkerhetsnett. RME er samtidig avkoblet politiske styringssignal. Forvaltningspolitisk er dette en radikal endring. Energimarkedets var allerede reformert. Selve markedsregulatorfunksjonen var i det store og det hele fristilt det offentlige. Det faktiske utfallet ligger dermed et sted mellom EUs løsning og norsk organisering av kraftforvaltningen før lovbehandling av EUs tredje energimarkedspakke.

5.1.2. Funksjonelt endringspress: Bestemmelser for regulatorens myndighet

Summen av markedsreglene utgjør det indre energimarkedets «design» (Bjørnebye 2020, s. 6). Norske myndigheters tilpasninger til markedsreglene slik de fremgår av rettsakene i tredje energimarkedspakke, både nye bestemmelser og reviderte reguleringer, illustrerer spennvidden i norsk EØS-forvaltning. De lovendringene som blir behandlet i dette delkapittelet er interessante i lys av oppgavens problemstilling, siden de stilte norske myndigheter overfor et behov for tilpasning. Tredje energimarkedspakke består derimot også av en rekke bestemmelser av detaljert og teknisk sort. Brorparten ble innlemmet i norsk regelverk friksjonsfritt. Markedsreglene er i motsetning til den organisatoriske dimensjonen ved RMEs uavhengighet mer representativ for EFTA-landenes EØS-forvaltning (Jonsdottir 2013; NOU 2012:2). Samtidig var det etter Olje- og energidepartementets skjønn nødvendig å gjøre endringer i det norske konsesjonssystemet for å etterleve tredje energimarkedspakkes krav om RMEs faktiske uavhengighet (Prop. 5 L (2017-2018), s. 22). Dermed oppstår en friksjon mellom virkemiddelbruken foreslått i EUs energimarkedslovgivning og det norske konsesjonssystemet stilt opp og forvaltet i tråd med norsk energilovgivning.

Reguleringsmyndighetens operasjonelle og funksjonelle uavhengighet ligger som mellomliggende mål i programteorien for EUs indre marked for energi. Tredje energimarkedspakke nevner oppgaver den uavhengige reguleringsmyndigheten skal utføre for å sikre at energimarkedslovgivningens formål blir oppfylt. Oppgavene blir benevnt som «funksjoner»: De oppgavene offentlige og/eller private aktører må gjennomføre for at markedet skal virke etter hensikten. NVE hadde frem til lovbehandlingen av tredje energimarkedspakke myndighet til å forvalte oppgaver som tilsvarende EUs reguleringsverktøy, forankret i Olje- og energidepartementets lovfestede myndighet. Tredje energimarkedspakkes bestemmelser angikk den norske konsesjonsmodellen og norske myndigheters handlingsrom i forvaltningen av kraftmarkedet.

Norske myndigheters tilpassing resulterte i omregulering av to funksjoner i det norske kraftmarkedet. For det første ble utfallet av gjennomføringsprosessen at konsesjonærer tilknyttet omsetting og drift i det norske markedet, enten som driver av markedsplass (kraftbørs) eller kraftselskap som produserer og omsetter elektrisitet, forholder seg til europeisk, og ikke norsk, markedsregulering. RME har «selvstendig og uavhengig ansvar» til å håndheve og forvalte energimarkedets regelverk (Prop. 5 L (2017-2018), s. 19). Interessant nok er dette en mer liberal tolkning enn det direktivet krever. RMEs oppgaver i henhold til tredje el-markedsdirektiv berører ikke energilovens omsetningskonsesjon (Prop. 5 L (2017-2018), s. 35). For det andre skjerper Olje- og energidepartementet oppgavene som faller inn under kategorien «samfunnssikkerhet». Dermed oppstår et klart skille mellom marked og samfunnssikkerhet. Arbeidsfordelingen mellom RME på den ene siden og norske forvaltningsorganisasjoner på den annen blir delt langs denne dimensjonen.

Innenfor forvaltningssystemet energiloven stiller opp for å nå lovens formål for markedet er markedsplass- og omsetningskonsesjon de fremtredende reguleringsverktøyene. Innenfor et liberalisert marked er det omsetningskonsesjonen som kobler myndighetene til aktørene; den mekanismen som gjør aktørene til rettssubjekter (Hammer 2002, s. 673). Reguleringsteknikken er relativt «moderne», i forstand av at den er uløselig tilknyttet forvaltningsmodeller for økonomisk liberaliserte sektorer (Veggeland 2010). Hammer beskriver nevnte reguleringsgjensstander som «(...) relativt vanlig reguleringsteknikk på områder preget av dynamisk utvikling» (ibid., s. 660). Omsetningskonsesjonen berører i motsetning til utenlands-, område- og anleggskonsesjoner ikke tillatelse til å bygge, drifte eller føre energi inn og ut av Norge (Hammer 2002, s. 659). Dermed oppstår et skille mellom omsetting i marked på den ene siden, og tillatelse til å eie og produksjonsanlegg på den annen.

Skillet er ikke nytt. I takt med at det norske energimarkedet i økende grad er integrert i et felles nordisk kraftmarked, har betydningen av felles regelverk med nabolandene Sverige, Danmark og Finland økt. Nord Pool Spot driver markedsplassen i medhold av markedsplasskonsesjon, forvaltet av NVE. Markedsreglene er adskilt fra spørsmål om eierskap. Full markedskobling medfører at prisene dannes som en funksjon av mange forhold, innenfor og mellom samtlige deltakerland (NOU 2012:9, s. 46). En gjennomgang av norske statsbudsjett i perioden 2010 til 2018 understreker betydningen av det felles nordiske markedet for norsk energiforvaltning. Det nordiske markedet utgjør grunnpilaren i norsk kraftmarkedsforvaltning. En konsekvens er at EUs energimarkedslovgivning blir relevant for norsk kraftmarkedsforvaltning før rettsaktene

formelt blir gjenstand for EØS-rettslig prosedyre i Norge og EFTA. Island står utenfor det nordiske kraftsamarbeidet, og har av geografiske årsaker en helt annen forhistorie når det gjelder tilpasning til EUs energilovgivning (Jonsdottir 2013, s. 78-79). Liechtenstein ligger geografisk utenfor Norden. Dermed fører det nordiske markedet til en indirekte form for europeisk påvirkning som er særegen for Norge, både i form av endringspress og omfang av sektorenes politiske betydning. Nordisk energimarkedslovgivning er helt avgjørende for det norske energisystemet, både samfunnsøkonomisk og for leveringssikkerheten. Integrasjonen har skapt tette bånd av gjensidig avhengighet. Indirekte blir EUs energimarkedslovgivning et ytre endringspress fra og med endelig vedtak i EUs beslutningsprosess også på EFTA-landet Norge, ved at el-markedsbestemmelsene automatisk blir gjeldende for Sverige, Danmark og Finland.

NVEs reelle, faktiske handlingsrom virker derfor snevert fra begynnelsen av, på tross av de jure selvbestemmelse. Et interessant eksempel er hvordan NVE allerede i 2011 (Prop. 1 S (2011-2012), s. 47) satt seg som mål å «*fortsette* arbeidet med gjennomføringen av EUs tredje energimarkedspakke» (min utheving). NVE deltok som observatør i ACER, fremstilt som et «regulatorsamarbeid», fra interimfasen (ibid., s. 83), et arbeid som ble koordinert i det nordiske regulatorsamarbeidet NordREG, hvis fremtredende oppgave er å følge opp Nord Pool Spot (ibid., s. 45-53). Sett under ett fremgår markedsregulatoren NVEs forvaltning av nøkkelfunksjoner ved kraftmarkedet det siste tiåret som uløselig tilknyttet regelutviklingen i EU, som en betingende ramme for regelutviklingen i det nordiske markedet. Innsatsen er imidlertid først og fremst rettet mot «prosessene som antas å ha størst betydning for det nordiske kraftmarkedet» (Prop. 1 S (2014-2015), s. 55). Slik det fremgår av offentlige dokument er reguleringsmyndighetens atferd preget av konsekvenslogikk, heller enn et ønske om å «være best i klassen» når det kommer til implementering av EUs politikk, eller ønske om å hjelpe karbonavhengige økonomier i en grønn omstillingsfase.

Det nordiske kraftmarkedet er imidlertid et middel mot et mål. Økonomisk rasjonell bruk av begrensede ressurser innebærer viktige avveininger i forhold til elektrisitetens betydning for samfunnet. Den er kritisk infrastruktur. På enkelte punkter bærer Departementets gjennomføring preg av aktive tilpasninger, her av begrensende art. Norsk kraftforvaltningstradisjon har lang historie med å koble leveranse av energi med samfunns- og forsyningsikkerhet. I Olje- og energidepartementets lovproposisjon ligger forsyningsikkerhet, sammen med miljø og ressursforvaltning, under energilovens tidligere

formål om et energisystem som «(...) ivaretar allmenne samfunnsinteresser og forsyningsikkerhet» (Prop. 5 L (2017-2018), s. 22). Gjennomføringsprosessen angikk også (om)fordelings-siden av den energipolitiske likningen. Departementet sementerer politisk handlefrihet til å gi «generelle retningslinjer med politiske målsettinger» (Prop. 5L (2017-2018), s. 19).

Olje- og energidepartementet legger Europakommisjonens tolkningsnotat for tredje energimarkedspakke til grunn for å begrense oppgaver og tilhørende vedtaksmyndighet delegert til RME. Proposisjonen inneholder ikke nærmere spesifisering av hva slags forhold som inngår i beskrivelsen. Like fullt hadde NVE i sin konsesjonsbehandling utstrakt uavhengighet til å legge vilkår til grunn for tildeling av konsesjon. NVE var også beredskapsmyndighet, i tillegg til markedsregulator. Slike hensyn relaterte til økonomisk rasjonalitet og effektivitet, naturinngrep og andre allmenne hensyn som vanskelig lar seg måle i kroner og øre. Gjennomføringsarbeidet viderefører dermed i realiteten en form for politisk sikkerhetsventil. Reguleringsmyndigheten kan fatte enkeltvedtak, utenfor offentlige myndigheters rekkevidde for instruksjon og styringssignal. Forsynings- og leveringssikkerhet blir et organiseringsprinsipp som påvirker hvilke oppgaver, og dermed hvilke politiske styringsmål, som rent faktisk blir underlagt RMEs myndighet. Europakommisjonens tolkningsnotat åpner for å betegne enkelte funksjoner og oppgaver under kategorien «forsyningsikkerhet». Åpningene ga rom for å holde saksforhold utenfor RMEs myndighet, uten å bryte med direktivets bestemmelser. Direktivet innfører et klart og tydelig skille mellom «direkte instruks» og «overordnet politisk retningslinje» (Prop. 4 S, art. 37), og etablerer rom for skjønnsmessig tolking av hvilke oppgaver og funksjoner som faller inn under RME, og dermed utgår fra offentlige myndigheters instruksjonsmyndighet. Tolkningen gir mening innenfor norsk forvaltningstradisjon. Resultatet er at skillet mellom allmenne hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, den iboende spenningen i energiloven fra 1990 mellom fordeling og forretning, er videreført også innenfor nytt reguleringsystem.

Reguleringsmyndighetens mandat til å kontrollere informasjon i markedet, gi adgang til markedet og føre tilsyn med markedsaktørene ble juridisk avgrenset med begrunnelse i «generell politikkutforming» og hensynet til samfunnssikkerhet (Prop. 5L (2017-2018), s. 25-30). Oppgaver som relaterer til innsyn, følger også av forordning 714/2009. Handlingsrommet er derfor innskrenket, som følge av at EUs integrasjonsnivå er høyt. Departementet har beholdt forskriftskompetansen selv (Prop. 5L (2017-2018), s. 66), og dermed ansvar for å trekke de

overordnede rammene. RME får hjemmel til å fatte enkeltvedtak innenfor rammeverket. Tilpasningene vitner om vilje til å aktivt forme utfallet av gjennomføringen, slik at resultatet hverken imiterer tredje pakke eller bare blir status quo fra før lovbehandlingen. Målene lar seg gjennomføre også etter tilpasningene. Faktisk og reell tilpasning avviker i noen grad både fra norsk energilov før tredje pakke, og påfølgende europeisk forvaltningssystem. Aktiv europapolitikk, i kombinasjon med nasjonal motstand mot omfattende fristilling av ansvar og vedtaksmyndighet til organ utenfor politisk og administrativ kontroll, virker inn.

Resultatet er todelt. Forslaget til lov- og forskriftsendringer viderefører målene for norsk kraftpolitikk fra før tredje energimarkedspakke. Ettersom målene i stor grad sammenfalt med formålet for EUs tiltak, ble faktisk og reell endring av norsk kraftpolitikk i det store og det hele uendret. Den nasjonale kraftpolitiske beslutningsprosessen ble derimot endret i sin form. Lov- og forvaltningstilpassing til EUs tredje energimarkedspakke virket inn på funksjonene til kraftmarkedets regulatormyndighet. Europeiseringen oppsto i reaksjon mot bredere overføring av suverenitet, og stemmer overens med hypotese II. Det faktiske utfallet ble like fullt sammenfall. II. hypoteses underliggende mekanisme stemmer dermed i mindre grad med observert utfall. Situasjonen er den motsatte av Veggelands forståelse av EØS-gjennomføring, der tilsvarende juridisk og folkerettslig etterlevelse og gjennomføring på tvers av medlemslandene, er antatt å lede til avvik i faktisk politikkproduksjon (2010, s. 98). Norsk kraftmarkedsforvaltning i etterkant av tredje energimarkedspakke viser snarere til institusjonell og organisatorisk divergens, men funksjonell konvergens, som følge av to parallelle prosesser preget av aktiv tolking, avveininger og organisatoriske nyvinninger.

To faktorer øker vår forståelse av situasjonen. Den første angår det iboende spenningsforholdet i det særegne energisystemet i energistormakten Norge, mellom offentlig eierskap til ressursen, men privat handel med varen ressursen selges som. Konesjonsmyndighet lå under NVEs rolle som overordnet tilsynsorgan for det norske kraftsystemet (Prop. 5 L (2017-2018), s. 14). NVEs rolle var sammenflettet med andre energipolitiske mål, både marked og eierskap. Som nevnt innledningsvis bygger norsk energiforvaltning tradisjonelt på et skille i markedets rolle innenfor det overordnede energisystemet. Debatten i forkant av Stortingets lovbehandling illustrerte et kraftpolitisk skille både mellom, men også på tvers av partipolitiske skiller. Blant land tilknyttet EUs indre energimarked, er Norge alene om politisk motsetning mellom eierskap til ressursgrunnlag, og salg av varen «energi» (Hanson, Kasa og Wicken 2011). Norsk gjennomføring bar preg av denne konfliktlinjen. Gjennomføringen av tredje

energimarkedspakke førte til omstrukturering av NVEs tidligere myndighet, der RME gjennom lov- og forskriftsendringer ble delegert ansvar for å fatte enkeltvedtak innenfor el-direktivets fastlagte oppgaver, mens Olje- og energidepartementet «trakk tilbake» og forbeholdt seg selv myndighet til å legge de overordnede føringene for energipolitikken ved forskrift.

Den andre årsaken går tilbake til politiske skillelinjer. Regjeringen Solbergs første (Høyre og Fremskrittspartiet) og annen regjering (med Venstre fra 17. januar 2018) regjerte på parlamentarisk grunnlag av å være mindretallsregjering. Markedsreglene utgjør et dreiepunkt for felles nordisk samarbeid. Både Stoltenbergs annen regjering (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 83) og Solbergs første regjering (Meld. St. (2015-16), s. 181) legger opp til tett regionalt samarbeid med utgangspunkt i «den nordiske modellen» for handel med kraft (ibid., s. 214). Politisk uttalt mål om samarbeid i systemdrift, markedsløsninger og kraftutveksling på tvers av nordiske stater faller sammen med «utviklingen av et effektivt europeisk markedsdesign» (ibid., s. 181), med utsikt til å forme markedsmodellen mens den ligger i støpeskjeen. Basert på datagrunnlaget, er det ikke mulig å hverken bekrefte eller avkrefte betydningen av det nordiske marked. Med utgangspunkt i oppgavens analytiske rammeverk, og de antakelsene som ligger til grunn, er det likevel en forventning om at så tydelige og viktige stier vil virke inn på beslutningsgrunnlaget.

Dette gir støtte for hypotesen om innovativ regulering. Sammenfall mellom utfall av norske beslutningsprosesser og EUs regelverk skyldes i disse tilfellene sammenfall i mål for politikken. Lite tyder på ren kopivirksomhet. Kraftmarkedets posisjon i norsk kraftmarkedsforvaltning ligger også fast på tvers av regjeringskonstellasjon og -styringsgrunnlag i Stortinget. Regjeringen Solberg uttalte ønske om « (...) å styrke det nordiske samarbeidet på energiområdet» (Meld. St. (2015-2016), s. 8), og markerer intet brudd med politikken Olje- og energidepartementet styrte etter under Stoltenbergs regjeringer. Forskningslitteraturen støtter opp om denne antakelsen (Austvik 2020, s. 183). Vi må anta at grunnlaget for kompromiss i spørsmål om nordisk kraftmarkedssamarbeid er relativt sett høyt, særlig i sammenligning med kraftpolitiske spørsmål som berører skillelinjer i norsk distrikts- og klimapolitikk.

5.2. Overføringsnett

Tredje energimarkedspakke legger føringer for offentlig styre av det naturlige monopolet kraftnettet. Stortingets behandling ble i media og den politiske debatten generelt sammenfattet

under overskriften «ACER-saken» (Gullberg 2019). ACER-forordningens bestemmelser om det europeiske energibyråets initiativ i saker knyttet til de mye omtalte «utenlandskablene» fikk stor oppmerksomhet.

Med tredje energimarkedspakke ble kravene og bestemmelsene om elektrisitetsnettet skjerpet. Politikktutspredningen betød økt press mot harmonisering av lovverk, og dermed potensial for forsterket europeisering av norsk nettforvaltning. Bestemmelsens mål hadde reell innvirkning på det norske systemet. Målsettingen bak EUs nettpolitikk er å skape konkurranse i nettjenester, samt legge til rette for økt utveksling av energi mellom land. Fremtredende mål for norsk nettpolitikk siden energiloven av 1990 er samfunnsøkonomisk, rasjonell investering i nettjenester, og økt utveksling mellom regionale nettsystem (von der Fehr 2010; Claes og Vik 2011). Nettpolitikken skiller seg fra kraftmarkedsforvaltning. Distriktpolitiske så vel som naturvernrelaterte skillelinjer legger faktiske og reelle føringer for administrasjonen. Tema for kapittelets annen del er hvordan virkemiddelapparatet tredje energimarkedspakke trekker opp, påvirker norske myndigheters handlefrihet; hvilke muligheter som åpner seg og hvilke begrensninger faktiske og politiske skillelinjer medfører på aktørenes handlingslogikker.

5.2.1. Organisatoriske forhold

Tredje energimarkedspakke inneholder funksjonelle bestemmelser som bygger på tidligere nettverkslovgivning i EU, og oppretter et koordineringsorgan for løpende videreutvikling av detaljert og teknisk nettregulering (ENTSO-E). Tredje el-markedsdirektiv stiller krav om eiermessig skille blant nettselskaper som opererer i «transmisjonsnettet», det vil si nettet med høyest spenningsnivå. Dette ble tidligere benevnt som «sentralnettet». El-forordningen (714/2009) oppretter ENTSO-E, som får sine ansvarsområder og arbeidsoppgaver presisert også i ACER-forordningen (713/2009). Tredje energimarkedspakkes påvirkning på norsk nettsektor er betydelig. Muligheten til å regulere nettet og nettets aktører i tråd med formålet for energiloven var betinget av tilpasning til EUs rettsakter.

Eiermessig skille i transmisjonsnettet ble de facto gjennomført da Statnett og Statkraft ble skilt ut, men ikke nedfelt i energiloven. Gjennomføringen av el-direktivets krav om eiermessig skille medførte likevel store, faktiske endringer i norsk nettsektor. Den norske gjennomføringen medførte en rekke tilpasninger av nasjonalt lovverk. Det norske overføringsnettet står overfor betydelige behov for investering (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 51). Ut fra rådende

samfunnsøkonomiske mål lå utfordringene først og fremst i «distribusjonsnett», det tidligere regional- og distribusjonsnett (Olje- og energidepartementet 2014, s. 28). Tilpasningen ble både direkte og indirekte knyttet til lovpakkens minstekrav.

5.2.1.1. Forholdet EUs nettforvaltning og norsk nettforvaltning

For det første tilsier eiermessig skille at nettselskapsoperatører i transmisjonsnett, i Norges tilfelle Statnett, ikke også kan eie kraftproduksjon. I Statnetts tilfelle ville det vært fossefall, produksjonsanlegg eller andre energikilder som vindkraft. Statnett SF og Statkraft SF var tidligere ett og samme selskap, og ville, i fravær av utskillelse, blitt berørt av direktivets krav. Skillet ble formalisert og ført inn i energiloven. For det andre ble det behov for juridisk tilpassing til EUs lovbestemmelser om særpreget lovgivning rettet mot aktørene (eierne) i el-nett over et visst spenningsnivå og funksjonell overføringskapasitet (Prop. 35 L (2015-2016), s. 5). Konsekvensen ble et juridisk og formelt skille mellom transmisjonsnett på den ene siden, og distribusjonsnett på den annen. Lovendringen påvirket aktørene innenfor de forskjellige nettnivåene. I sum utgjør tredje energimarkedspakke et betydelig endringspress på norsk nettpolitikk, og nettets posisjon som markedets fysiske rammeverk. Kravene var rettet både mot Olje- og energidepartementets «direkte» regulering av nettsektoren og NVEs «økonomiske» styring innenfor energilovens rammer.

Energiloven ble endret allerede i 2015, med uttalt mål om «(...) tilrettelegging for gjennomføring av EUs tredje energimarkedspakke knyttet til regulering av nettvirksomhet» (Prop. 35 L (2015-2016), s. 5). I det samme lovforslaget blir Reiten-utvalgets ekspertgrupperapport eksplisitt lagt til grunn for forslaget. Den samme rapporten ligger som grunnlag for Solberg-regjeringens nettpolitikk (St. Meld. 25 2015-2016), noe som forsterker inntrykket av at Solberg-regjeringens energimelding skiller seg noe fra Stoltenbergs nettpolitikk. Variasjon i politiske styringssignal kan påvirke hvordan myndighetene fortolker, justerer og gjennomfører EUs lovverk, og dermed hvordan utfallet av europeiseringsprosessen utarter seg.

Lovarbeidet fra 2015 innfører «selskapsmessig og funksjonelt» skille (ikke «eiermessig» skille), men bare for nettselskaper med flere enn 100.000 kunder (pluss systemansvarlig) (Prop. 35 L, s. 32). Den norske gjennomføringen bærer preg av aktiv forvaltning. Sett i sammenheng med tredje energimarkedspakke bar lovbestemmelsene preg av delvis høy politisk «mismatch»,

særlig i forhold til norsk forvaltningstradisjon og -modell for styre av nett i distriktene, over lavere spenningsnivå. I motsetning til i kraftmarkedspolitikken er nettsektoren i større grad et partipolitisk stridstema. Kraftlinjene-traséer medfører naturinngrep. Elektrisitetsnettet er av nærings- og industripolitisk betydning, og særlig i distriktene (Olje- og energidepartementet 2014, s. 28). Vi må anta at de politiske kostnadene forbundet med gjennomføringsprosessen var høyere, sammenlignet med kraftmarkedsbestemmelsene. På den annen side åpnet tredje energimarkedspakke for endringer i en sektor som, ut fra det kraftpolitiske paradigmet om «effektivitet», var lite samfunnsøkonomisk rasjonelt (van der Fehr 2010). I skjæringspunktet mellom norske mål for nettpolitikken og EUs virkemiddelapparat står konfliktdimensjoner både om form og innhold. I kjernen av norsk nettforvaltning ligger en spenning mellom to ulike mål/middel-logikker. Energi som fordeling eller forretning er et sentralt stridstema, mellom distrikts-, industri- og naturvernpolitikk på den ene siden og samfunnsøkonomiske modeller på den annen. EUs nettpolitikk, i motsetning til EUs energimarkedstiltak, forholder seg ikke til en enhetlig mottaksside.

Rent formelt var det strukturelle misforholdet tatt hånd om i forkant av Stortingets lovbehandling. Forvaltningens foretok aktive grep og handlinger. Høringsuttaalelsene og påfølgende endringer i lovutkast viser derimot at endringspresset ikke forsvant selv om strukturelle misforhold ble jevnet ut.

Hva gjelder politiske ønsker, og da særlig fra politisk «sentrum», sammenfaller EUs regelverk i stor grad med tankegangen bak energiloven fra 1990. von der Fehr skildrer overføringsnettet som preget av for mange aktører, for lite utveksling mellom distribusjonsnettverk (balansering) og lite rasjonell bruk av økonomiske ressurser (2010, s. iii). Claes og Vik beskriver kapasitetsutjevning mellom lukkede kraftsystem i regionalnettet som en løsning på et politisk vanskelig spørsmål (2011, s. 101). Færre og større aktører, drevet etter prinsippet om konkurranse i marked, regulert etter økonomiske insentiv, er antatt å lede til effektiv bruk av ressurser, hindre overproduksjon og sikre korrekt prisdannelse. Solberg-regjeringen forsterker en utvikling som også Stoltenbergs nettpolitikk var tuftet på, med koordinerende stordriftsfordeler som et forsøk på å effektivisere drift, uten politisk og økonomisk kostbare byggeprosjekt. Elektrisitetsnettet illustrerer hvordan faktiske forhold i samfunnet forøvrig legger saksspesifikke føringer for politikk. Reelle politiske ønsker, for nettsektoren sett isolert og rent energipolitisk, ble betinget og begrenset i kontakt med sosiale, markedsøkonomiske og teknologiske rammer.

5.2.1.2. Gjennomføring

EUs krav om eiermessig skille hos systemansvarlig i transmisjonsnettet er et eksempel på en annen rammebetingelse som legger føringer for norsk nettförvaltning. Kravet ble gjennomført ved at departementet innførte tvungen overføring til Statnett de delene i transmisjonsnettet som ikke allerede var eid av Statnett (Prop. 5 L (2017-2018), s. 6). Andelen av samlet nettkapital i sentralnettet eid av andre enn Statnett utgjorde i 2015 rundt 4% (Prop. 35 L (2015-2016), s. 26). Endringen kan derfor virke liten. Likevel ble resultatet et tydelig skille i det politiske styringsgrunnlaget for nettsektoren. Transmisjonsnettet ble juridisk adskilt fra distribusjons- og regionalnettet, og Statnett befestet posisjonen som systemansvarlig, med faktisk eierskapskontroll over infrastrukturen. Statnetts posisjon ble betydelig styrket, både som nettselskap og som funksjonelt forvaltningsorgan. Dette er av betydning for norsk kraftforvaltning sett under ett, i og med at Statnett deltar i ENTSO-E på likefot med andre systemansvarlige. Olje- og energidepartementet tolker eierskap til transmisjonsnettet og utpeking og sertifisering av TSO ('transmission system operator') i samme lys (Prop. 5L (2017-2018), s. 42). Departementet kobler maktkonsentrasjon i én TSO opp til gjennomføring av direktivet (Prop. 5L (2017-2018), s. 54). Små kraftprodusenter i distriktet, koblet på transmisjonsnettet, kan vanskelig gjennomføre eiermessig skille. Valg av gjennomføringsmodell gir mening i lys av faktiske forhold i det norske nettet. OED legger imidlertid ikke skjul på stordriftsfordelene ved at nettet er underlagt én enkelt aktør, som danner grunnlag for et «effektivt kraftmarked og tilfredsstillende leveringskvalitet» (ibid., s. 44).

Tilpasningen til tredje el-direktiv samsvarer i stor grad med tidligere mål for systemansvarlig (Claes og Vik 2011, s. 108). Gjennomføringen bærer preg av aktiv EØS-forvaltning. Resultatet er en «maksimumsløsning» der systemansvaret går lenger enn kravet fra tredje pakke. TSOen(e) har nøkkelroller også i spørsmål om mellomlandsforbindelser, som jeg behandler i neste avsnitt. Det er likevel nødvendig å nevne rollen i forbindelse med tilpasning av systemansvarsrollen, da departementets lovarbeid ser eierskap til nett som grunnlag for én enkelt systemansvarlig, som igjen tillater størst mulig grad av statlig, om enn indirekte, kontroll også innenfor rammene av forordning 714/2009, der frihetsgradene i tolkningsarbeidet er færre som følge av rettskilden.

Situasjonen i «distribusjonsnett» ble endret, som følge av tredje energimarkedspakkes tydelige, juridiske retter og pliktet rettet mot «transmisjonsnett». Igjen vil jeg trekke frem to resultat som illustrerer situasjonens kompleksitet.

Lovproposisjonen splitter leveringsplikten og tilknytningspliktens juridiske forankring (Prop. 5L, s. 31). Et kjennetegn ved norsk nettpolitikk, videreført i energiloven fra 1990, er nettselskapenes lovfestede tilknytnings- og leveringsplikt, som fremgår av lov om anleggs- og områdekonsesjon (Prop. 35 L (2015-2016), s. 39). Pliktene er eksempler på «direkte» regulering, der myndighetene stiller opp krav i loven til nettselskapene og deres kobling til markedet (Olje- og energidepartementet 2014, s. 23). Politikken er av distriktpolitisk betydning. EU fremmer krav om at dispensasjonsmyndighet i spørsmål som i Norge relaterer til leverings- og tilknytningsplikt blir delegert RME. Gjennomføringen bærer preg av justering og tolking av EU-rettens bestemmelser. Selve avveiningen ligger utenfor denne oppgavens forskningsdesign. Dette følger av at de faktiske virkninger ligger nært i tid, at de er preget av teknisk juss og at dokumentgrunlaget ikke gir rom for å trekke slutninger om norske myndigheters avveininger. Her oppstår et behov for analyser av forvaltningens deltakelse i flernivå-administrasjon, og hvordan kanaler for innflytelse ble benyttet «nedenfra-og-opp». Det faktiske utfallet er imidlertid en innovativ omstokking av myndighet, der departementet forbeholder seg selv kompetanse til å gi unntak fra enkelte sider ved leverings- og tilknytningsplikten, begrunnet i myndighet til å legge føringer for forsyningssikkerhet (Prop. 5 L (2017-2018), s. 35). RME på sin side får begrenset myndighet til å fatte enkeltvedtak innenfor tydelig avgrensede funksjoner. Resultatet er at departementet viderefører en viss grad av handlefrihet til å gi dispensasjoner. Igjen begrunnet i hensyn knyttet til leveringssikkerhet, bærer gjennomføringen preg av særegne norske forhold.

På den annen side, også relatert til distribusjonsnett, følger et eksempel på «maksimumsløsning». Tredje el-direktiv åpner for unntak fra kravet om eiermessig skille blant nettoperatører i lavere spenningsnett («distribusjonsnett») med færre enn 100.000 kunder (Prop. 4S, s. 15). Departementets tilpasning innfører krav om selskapsmessig og funksjonelt skille gjeldene også for nettoperatører i distribusjons- og regionalnett, uavhengig av antall kunder (Prop. 5L, s. 8). Som i spørsmålet om leverings- og tilknytningsplikt er sakskomplekset omfattende. Jeg går ikke i dybden på de distrikts- og næringspolitiske hensyn som har eller kan ha ligget til grunn for avveiningene den ene eller andre veien. I lys av oppgavens problemstilling illustrerer imidlertid eksempelet hvordan forhold i den norske gjennomføringsprosessen skaper

variasjon i grad av tilpassing til EUs rett. Dette skjer innenfor samme departement, samme sakskompleks og samme funksjon i kraftsystemet. Europeiseringsprosessen er derfor langt fra statisk. Den lar seg ikke redusere til strukturell eller institusjonell «match».

5.2.2. Utenlandskabler

Den overnasjonale dimensjonen ved EUs nettforvaltning fikk stor oppmerksomhet i forbindelse med lovbehandling i Stortinget (Gullberg 2019). EUs energibyrå ACER og byråets oppgaver og funksjoner følger av ACER-forordningen. Forordning 714/2009 inneholder bestemmelser om grensekryssende handel med strøm, og utfyller tredje el-direktivs bestemmelser for kobling mellom nett og marked og for uavhengig reguleringsmyndighets oppgaver og ansvar. Målet er å bygge ned hinder for utveksling av kraft på tvers av landegrenser (Jonsdottir 2013, s. 81). ENTSO-E, sammen med ACER og Europakommisjonen, er drivkrefter bak løpende og teknisk videreutvikling av «nettkoder» (Dutton 2015, s. 11). Tredje energimarkedspakke bygger dermed ned eksisterende handelshindringer, i tillegg til å opprette vedtaksprosedyre for fremtidig, gradvis nedbrytning av nye hinder.

ACER-forordningen følger politiske skillelinjer i norsk politikk. «Utenlandskablene» er en politisk nøtt innenfor det norske politiske system. Kraftutveksling med utlandet, da først og fremst innenfor det nordiske kraftmarkedet, har lenge vært «(...) viktig for norsk forsyningssikkerhet og bidrar til en god utnyttelse og å ta vare på verdiene i den norske vannkraften» (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 9). Forbindelser for utveksling av strøm til utlandet har ikke vært særlig omstridt før nå.

Nasjonal parlamentarisk styringssituasjon er en kilde til variasjon i utfall av norsk gjennomføring av EØS-forpliktelser. Samtidig åpner utjevning av kraft på tvers av landegrenser mange muligheter. Norge er en energieksportør. Politiske mål om økt leveringssikkerhet, rasjonell og økonomisk effektiv utbygging og vedlikehold av infrastruktur, uten inngripende og miljøskadelig utbygging av nye traséer kan motivere til «utenlandskabler». Norge er også deltaker i det nordiske kraftmarkedet. Prisen for å «gå vekk» fra det indre marked for energi, var høy. Det blir dermed et viktig poeng er at el-forordningens supplerende rolle til el-direktivet endrer forutsetningene for EØS-forvaltning, ved at rettskildene stiller ulike krav til frihetsgrader i iverksettelsesprosessen. Departementet gjennomførte forordningen ved inkorporasjon. Juridisk var kravene til harmonisering dermed høye.

I departementets gjennomføringsprosess blir utenlandsforbindelser koblet opp til eierskap i transmisjonsnett (Prop. 4 S (2017-2018), s. 20). Hvordan systemansvar og eierskap over transmisjonsnett er organisert, påvirker dermed også hvilke aktører som kan drive kraftledninger mellom land. Mellomlandsforbindelsene er fra EUs side en forlengelse av de funksjonelle nettverksreglene beskrevet i foregående delkapittel. En følge av dette er at norsk gjennomføring av bestemmelsene om adgang til transmisjonsnett blir avgjørende for hvilke private aktører som får hvilke rettigheter i tråd med forordningen, og hvilke plikter offentlige myndigheter får. Adgang til transmisjonsnett blir en de facto sluse til eventuelle søknader om konstruksjon og drift av mellomlandsforbindelser. Hverken nevnte forordninger eller tredje el-direktiv gir RME, ACER eller på noe vis andre aktører enn medlemslandenes offentlige myndigheter kompetanse til å bestemme over konsesjonsbehandling til bygging av nye utenlandsforbindelser. Forordning 714/2009 viderefører derimot enkelte åpninger for unntak fra el-direktivets regulering av transmisjonsnett, der unntakene medfører at utenlandsforbindelser blir samfunnsøkonomisk lønnsomme (Prop. 5L (2017-2018), s. 58). Unntaksbestemmelsene angår krav om eiermessig skille (ibid.). Resultatet er at den juridisk bindende forordningen åpner for at selskap som ikke er eiermessig adskilt, i enkelte tilfeller kan drive i transmisjonsnett.

Energilovens hjemmel om utenlandskonsesjon ble endret allerede i 2016 (Prop. 98L (2015-2016)). Endringene førte til at begrensninger i hvem som kan eie og drive kabler mellom land, samt formelle sider ved søknadsprosessen, kom i overensstemmelse med forordningens krav. I forbindelse med stortingsbehandling av tredje energimarkedspakke var spørsmålet snarere hvem det var som skulle være dispensasjonsmyndighet, noe el-direktivet åpner for at RME kan være. I tråd med norsk forvaltningstradisjon og parlamentarisk styringssituasjon, beholdt departementet myndighet til å behandle søknader om unntak.

Ut fra forvaltningsmodell og sittende regjerings kraftpolitikk er «minimumsløsningen» langt fra innlysende. Ut fra et rent samfunnsøkonomisk perspektiv vil åpning for flere prosjekt kunne senke kostnader. Dersom flere aktører konkurrerer om å bygge og drifte forbindelser ut av Norge, får konsesjonsmyndigheten flere alternativ. Dermed blir det mulig å velge, basert på politisk fastlagte kriterier for avveining mellom natur- og samfunnshensyn (St. Meld. 25 (2015-2016), s. 9). Videre er det et uttalt mål i norsk kraftpolitikk å øke utveksling av kraft på tvers av

energisystem, også med naboland der disse er «samfunnsøkonomisk lønnsomme» (Meld. St. 14 (2011-2012), s. 9).

Utfallet er en modell i nettforvaltningen som formelt sett åpner for at flere aktører driver utenlandsforbindelser fra transmisjonsnettet. Tilpasningen ble gjennomført tidlig, og vitner om aktiv europaforvaltning fra Olje- og energidepartementets side. Selve unntaksbestemmelsen blir inkorporert, i tråd med krav til forordning som rettskilde. Myndighet til å tildele dispensasjon fra tredje energimarkedspakkes regler for transmisjonsnettet, blir dermed samlet hos departementet. Ved at Statnett kjøper opp hele transmisjonsnettet, og eventuelle nye forbindelser vil kreve anleggskonsesjon (som tredje pakke ikke angår), bærer gjennomføringsprosessen preg av en minimumsløsning. Juridisk blir politikken form identisk.

Samtidig fører Olje- og energidepartementets forvaltningsgrep til noen begrensninger i politikken faktisk innhold. For det første gjelder unntaksbestemmelsen aktører i transmisjonsnett. Statnetts oppkjøp iht. gjennomføring av el-direktivet sikrer større grad av statlig kontroll, om enn indirekte gjennom eiermakt.

For det andre, og i forlengelse av foregående punkt, vil fremtidige forbindelser til utlandet innebære utbygging av ny fysisk infrastruktur. Her gjelder nasjonale regler: Tredje energimarkedspakke angår ikke spørsmål om anleggskonsesjon. Ny infrastruktur vil i tillegg til utenlandskonsesjon være betinget av både anleggs- og omsetningskonsesjon. Dette fører til at den faktiske, reelle innvirkningen av ACER-forordningens bestemmelser om kraftforbindelser mellom land er underlagt flere lag med kontroll fra nasjonale myndigheters side. Her er handlefriheten stor. Selv om den rent juridiske tilpasningen kan virke betydelig, er resultatet av norsk gjennomføring at ACERs potensial for å fatte inngripende tiltak er reelt sett liten. Den faktiske harmoniseringen i utfall skiller seg fra juridisk sammenfall i beslutningsprosessens form. Slutningen gjelder situasjonen slik den er i dag.

6. Konklusjon

I denne analysen har jeg tatt stilling til om norske myndigheters gjennomføring av tredje energimarkedspakke og om det endelige utfallet av gjennomføringsprosessen påvirket norske myndigheters handlefrihet i kraftpolitikken. I dette kapittelet redegjør jeg for oppgavens empiriske funn.

Mitt analytiske utgangspunkt er at EUs økonomiske integrasjonsprosjekt innebærer press og forventning om lik rettsutøvelse nasjonalt, som Norge gjennom EØS-avtalen blir nødt å forholde seg til, skal norske aktører fortsatt ha tilgang til det indre marked for energi. Påstanden er empirisk og teoretisk forankret i europeiseringsdebatten. Tidligere studier peker derimot i retning av at juridisk integrasjon ikke nødvendigvis leder til faktisk harmonisering i politikken endelige utfall. En praktisk konsekvens av dette er at statenes faktiske og reelle handlingsrom påvirkes av årsaker og faktorer utover integrasjonsprosjektets regelverk. EUs reguleringer blir ikke kopiert til nasjonalt lovverk. I europeiseringslitteraturen er kilden til variasjon antatt å ligge i nasjonal forvaltning. Den norske debatten om tredje energimarkedspakke viet imidlertid forvaltningens rolle liten oppmerksomhet. Om ACERs påvirkning på norske utenlandskonsesjoner er i strid med Grunnloven er en viktig debatt. Hvorvidt tilpasninger av norsk energilovgivning faktisk og reelt påvirker konsesjonssystemet, ble drøftet i forsvinnende liten grad. Dermed forsvinner en gylden mulighet til å diskutere faktiske følger av tettere integrasjon i EU, som produkt av kontaktflaten EØS-modellen skaper og opprettholder.

Som et bidrag til debatten har jeg testet en konkret antakelse om en årsakssammenheng mellom faktorer og betingelser ved forvaltningens gjennomføring av EØS-beslutninger på den ene siden, og om nasjonale politikere og administrasjon viderefører en viss handlefrihet også etter formelle lovendringer på den annen. Antakelsen går ut fra at myndighetene bevisst forsøker å tilpasse, justere og tolke EØS-rettslige plikter og krav. Nasjonale forhold vil dermed gjenspeiles i det endelige utfallet, som hverken sammenfaller fullstendig med formålet for EUs energilovgivning eller norsk energilov. Utfallet avviker fra EUs harmoniseringskrav. Nasjonale myndigheter opprettholder et handlingsrom, innenfor EUs juridiske rammebetingelser. Funnene lar seg ikke generalisere utover casen og forskningsdesignets metodologiske rammer. Jeg vil også understreke på ny hvor omfattende tredje energimarkedspakke er når det kommer til spennvidden i bestemmelser og forpliktelser internt i lovpakken. Analyseobjektene og datagrunnlaget som tillater meg å trekke slutninger om årsakssammenheng er ikke representativt for norsk EØS-forvaltning, selv innenfor energifeltet. De er valgt nettopp fordi de står i et konfliktforhold med EUs rettslige grunnlag. Alle slutninger og konklusjoner er derfor uforbeholdent avgrenset til de bestemmelser oppgaven drøfter.

Likevel gir funnene verdifull empiri om norsk kraftforvaltning innenfor rammene av EUs integrerte energimarked. Tredje runde med energimarkedslovgivning medførte et betydelig

endringspress på norsk kraftforvaltning. EUs regelverk la føringer for norsk handlefrihet. I møte med nye rammebetingelser tegner dokumentgrunnlaget et bilde av norsk kraftforvaltning som aktivt og målrettet fortolker, justerer og tilpasser EUs tiltak og bestemmelser til norske forhold. Funnene står i stil med antakelsen for hypotesen om innovativ regulering. Dette resulterer i nye organisasjonsformer og omstrukturering av oppgavene innad i forvaltningen av kraftmarked og nett. Overført til praksis betyr dette at selv innenfor EU-rettens harmoniseringspress viderefører norsk forvaltning politikk.

Absolutt selvbestemmelse blir imidlertid ikke videreført. EUs regelverk legger til tider omfattende føringer for norsk handlefrihet. Derimot lar målene seg videreføre der viljen er til stede. Et annet forhold ved funnet er knyttet til mer generelle spørsmål om økonomisk integrasjon. Det norske energisystemet er nært knyttet til EU-medlemmet Sverige. Selv i fravær av tredje energimarkedspakkes EØS-bestemmelse påvirker det samme lovverket Norge. Dokumentene viser aktive handlinger fra norsk markedsregulator i tiden umiddelbart etter at rettsaktene ble gjeldende i Sverige. Uten å gå i nærmere detalj, understreker denne siden ved EØS-modellens dynamikk er grunnleggende forhold ved norsk europaforvaltning: Norges nærmeste handelspartnere er alle knyttet til EUs overnasjonale beslutningsprosess. Ettersom Norge handler med landene, vil endringer i markedsreguleringene, selv i tilfeller der Norge velger å ikke gjennomføre EØS-beslutninger, bli gjeldende også for norsk næringsliv, om enn gjennom en indirekte kanal. Dermed vil faktisk, reell selvbestemmelse over forhold av betydning for Norges politiske system i vid forstand, ikke nødvendigvis korrelere med grad av formell, folkerettslig suverenitet. Folkerettslig suverenitet kan innskrenke nasjonal selvbestemmelse. Faktisk handlefrihet i politiske spørsmål underlagt økonomisk integrasjon av en slik utstrekning og detaljrikdom som EUs indre marked, er i høy grad påvirket av forhold utenfor formelle, strukturelle faktorer ved landenes tilknytningsmekanisme (Austvik 2010, s. 111).

Det endelige utfallet av gjennomføringsprosessen bærer preg av forvaltningsmodellen som har vokst frem stegvis i etterkant av energiloven av 1990. Et empirisk funn knytter seg til betydningen av det nordiske markedet for omsetning av kraft. Samtidig er mer dyptgående forhold ved norsk forvaltningstradisjon et gjennomgående trekk. Tradisjonen gir utslag i et tydelig vern om eierskap til ressursen. Distrikts- og naturverndimensjonen legger føringer for nettforvaltningen. Markedet er imidlertid underlagt færre restriksjoner. Tredje energimarkedspakke angår ikke eierskap til ressursen. I spørsmål om eierskapsrelaterte

konsesjonsmyndigheter, viser norsk gjennomføring vilje til aktiv tilpassing for å beskytte anleggs-, utenlands- og områdekonsesjonene. Situasjonen er helt ulik omsetnings- og markedsplasskonsesjonene, knyttet til markedsreformene på 1990- og 2000-tallet, der tilpasningene heller i motsatt retning. RME får forsterket konsesjonsmyndighet innenfor omsetning. Tidligere studier av norsk energipolitikk generelt (Claes 2002), norsk gasspolitikk (Austvik 2010) og norsk elektrisitets- og kraftpolitikk (Austvik og Claes 2011; Austvik 2020; Bjørnebye 2020) fremhever det samme mønsteret. Norsk forvaltning er jevnt over aktive i møte med EUs regelverk, og handler i tråd med nasjonalt definerte interesser i gjennomføringsprosessen (Veggeland 2010).

Når det gjelder kausalmekanismens antatte utfall er bildet imidlertid delt. Hypotesen antar at aktiv tilpasning i gjennomføringsprosessen leder til avvikende etterlevelse på tvers av EU- og EFTA-landene. Empirisk redegjør den antatte årsakssammenhengen kun for deler av et komplekst situasjonsbilde. På den ene siden viser analysen hvordan norske myndigheter ved flere anledninger tolker rettsaktens formål og krav restriktivt. RMEs organisatoriske struktur er et eksempel. Her fører aktiv tolkning og justeringer i henhold til nasjonale forhold til et endelig utfall som avviker fra formålene for EUs energimarkedspolitikk. Kompromisset i Stortinget farger RMEs grad av faktisk fristilling fra nasjonale myndigheter, innenfor EUs juridiske rammeverk. RME blir en særegen organisasjon; et typisk eksempel på «innovativ regulering» (Veggeland 2010, s. 98). Dermed avviker RME fra tilsvarende myndighet i andre medlemsland i sin struktur.

På den annen side videreutvikler norske myndigheter EU-kravene langs andre dimensjoner. Den juridiske gjennomføringsprosessen ender i faktiske endringer i norsk nettpolitikk, slik endringene i regelverket for det tidligere regionalnettet illustrerer. Her fører aktive grep til sammenfall med EU-retten, og en avvisning av de mer dyptgående hensyn til samfunnsøkonomisk urasjonelle nett i distriktene. Begge resulterer av aktive grep. En ren imitasjon av EU-retten ville ikke medført like omfattende endringer i den tidligere småskalamodellen. Her gir rådende forvaltningsmodell, Solberg-regjeringens uttalte effektiviseringsmål og Reiten-utvalgets anbefalinger ledetråder som øker vår forståelse av faktorene som kan ha ledet frem til resultatet.

RMEs organisasjon, dens funksjonelle og juridiske uavhengighet, samt dets virke i kraftmarkedet og tilhørende nettstruktur, preges dermed av «minimumsløsninger». På den

annen side gjennomfører departementet flere «maksimumsløsninger» innenfor regulering av nettet, og da særlig knyttet til el-nett med lavt spenningsnivå og få kunder. I forhold til antakelse om årsakssammenheng, blir både forvaltningens tradisjon og politisk styring viktige årsaksfaktorer. Dette påvirker debatten om norsk EØS-tilknytning. Hvordan forvaltningen og Storting behandler EØS-relevante beslutninger behøver ikke lede til ett enkelt utfall. Spørsmålet kan vel så mye være *hvilke* norske interesser EUs bestemmelser innskrenker., og hvilke muligheter EØS-prosessen åpner.

Et viktig spørsmål for fremtidig forskning på hvordan EUs integrerte marked og tilhørende forvaltning påvirker norsk kraftpolitikk blir å fremlegge bedre og mer nyanserte modeller for hvordan intern variasjon oppstår innenfor den helt unike norske kraftsektoren. Etter mitt skjønn må kraftsektorens særegne oppbygning, både fysisk og forvaltningsmessig, ligge som en mellomliggende variabel. Energiloven av 1990 var så omfattende at den spaltet variabelen «norsk forvaltningstradisjon» i to. Visse trekk ble videreført. Både denne oppgaven og tidligere forskning viser hvordan forvaltningen verner om myndighet i forhold til eierskap over naturressursen (Austvik og Claes 2011; Claes 2002). Vi observerer få tilsvarende trekk innenfor det fullstendig liberaliserte kraftmarkedet. Her virker det felles nordiske markedet inn på politiske avveininger. Vi observerer imidlertid visse likhetstrekk innenfor nettet, særlig knyttet til regional- og distribusjonsnettets lokale forankring, samt dimensjonen knyttet til naturvern.

Kraftmarkedsreguleringen i etterkant av energiloven er vanskelig å forklare ut fra historisk-institusjonelle forhold som «forvaltningstradisjon», «stivhengighet» og lignende. Den er et tydelig, kritisk brudd i tradisjonen. Derimot utgjør forvaltningsmodellen er fruktbart begrep, definert som de mål og reguleringsteknikker stilt opp av en lov (energiloven) for å nå politisk vedtatte mål (energilovens formål). Her er det norske konsesjonssystemet et godt eksempel. De konsesjonsmyndighetene som ble berørt av markedsreformene (omsetnings- og markedsplasskonsesjon) ble relativt knirkefritt overført til RME, på tross av at RME ikke er delegert omsetningsmyndighet i henhold til tredje el-markedsdirektiv. De resterende reguleringsverktøyene anleggs-, utenlands- og områdekonsesjon trigger helt annen motstand i gjennomføringsprosessen. Slik situasjonen er per nå kan mekanismen vanskelig generaliseres til andre caser. Dette skyldes oppgavens design og metodologi som enkeltstående casestudie (Moses og Knudsen 2019, s. 141). Delvis skyldes det også at få, om noen sektor deler kraftsektorens kjennetegn.

De empiriske funnene peker dermed i retning av at norsk handlefrihet i kraftpolitikken er snevret inn, samtidig som aktive grep medførte at et visst rom for nasjonal handling ligger åpent. Funnene illustrerer, på teoretisk nivå, at europeisering ikke nødvendigvis er et rent strukturelt spørsmål. Hvorvidt institusjonene passer overens, eller om det finnes løsninger i nærliggende land eller økonomier, er én komponent. Den er viktig. Gjennomføringsprosessen vil derimot formes i dynamiske prosesser der forvaltningstradisjon, næringslivsinteresser, sivilsamfunn, parlamentarisk situasjon, regjeringskonstellasjon (med styringsgrunnlag) er blant de mange faktorene som spiller inn.

7. Litteratur

Austvik, O.G. (2010). EU Regulation and National Innovation: The Case of Norwegian Petroleum Policy. I Veggeland, N. (Red.). *Innovative Regulatory Approaches Coping with Scandinavian and European Union Politics* (s. 106-131). New York: Nova Science Publishers.

Austvik, O.G. (2011). Økonomisk integrasjon og nasjonal handlefrihet: formaliteter og realiteter. I Higdem m.fl. (Red.). *Plan, region og politikk: Festskrift til Noralv Veggeland* (s. 193-215). Oslo: Forlag1.

Austvik, O.G. (2018). *Europeisk integrasjon: Økonomi og politikk*. Universitetsforlaget.

Austvik, O.G. (2020). Norsk energipolitikk: statlig forvaltning, markedstilpasning og klimarisiko. I Veggeland (Red.). *Den solbergiske staten: Noen fagkritiske vurderinger om nyliberalismens makt i Norge* (163-186). Svein Sandnes bokforlag.

Austvik, O.G. og Claes, D.H. (2011). *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. (Rapport nr. 8). Europautredningen. https://www.researchgate.net/publication/314044028_EOS-avtalen_og_norsk_energipolitikk

Bergek, A. & Jacobsson, S. (2011). Fremmer grønne sertifikater ny teknologi? I Hanson, Kasa og Wicken (Red.). *Energirikdommens paradokser* (82-102). Universitetsforlaget.

Bjørnebye, H. (2020). *Hva betyr EUs ren energi-pakke for Norge? Juridisk betenkning om innlemmelse av ren energi-pakken i EØS-avtalen og ACERs rolle*. (Rapport nr. 03/2020). Norsk klimastiftelse. <https://klimastiftelsen.no/hva-betyr-eus-ren-energi-pakke-for-norge/>

Börzel, T. (2019). Governance Approaches to European Integration. I Wiener, A., Börzel, T. og Risse, T. (Red.). *European Integration Theory* (3. utg., s. 87-108).

Börzel, T. og Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. I Featherstone, K. og Radaelli, C.M. (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 57-83). Oxford University Press.

Börzel, T. og Panke, D. (2013). Europeanization. I Cini, M. og Borragán, N. (Red.). *European Union Politics* (4. utg., s. 115-129). Oxford University Press.

Caporaso, J.A. og Stone Sweet, A. (2001). Conclusion: Institutional Logics of European Integration. I Stone Sweet, A., Fligstein, N. og Sandholtz, W. (Red.), *The Institutionalization of Europe* (1. utg., s. 221-237). Oxford University Press.

Cini, M. (2013). Intergovernmentalism. I Cini, M. og Borragán, N. (Red.). *European Union Politics* (4. utg., s. 71-85). Oxford University Press.

Claes, D.H. (2002). The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market. *Journal of Public Policy* 22(3). 299-323. DOI: 101017/S0143814X02002027

Claes, D.H. & Vik, A. (2011). Kraftsektoren: fra samfunnsgode til handelsvare. I Claes, D.H. & Mydske, P.K. (Red.), *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester* (98-121). Universitetsforlaget.

Claes, D.H. & Førland, T.E. (2019). *EU: Mellomstatlig samarbeid og politisk system* (4. utg.). Gyldendal Akademisk.

Claes, D.H. & Mydske, P.K. (2011). Offentlig forvaltning og samfunnsstyring. I Claes, D.H. & Mydske, P.K. (Red), *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester* (11-38).

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (femte utgave). Universitetsforlaget.

Christensen, T., Læg Reid, P., & Røvik, K. A. (2021a). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4.utg.). Universitetsforlaget.

Dutton, J. (2015). *EU Energy Policy and the Third Package*. University of Exeter: Energy Policy Group [Working Paper].

Drezner, D.W. (2002). Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review* 3(1), 53-78. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00225>

Egeberg, M. og Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU: Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*. (Rapport 1). Europautredningen. <https://www.sv.uio.no/arena/forskning/publikasjoner/publikasjoner-2011/europautredningen-rapport1.html>

Egeberg, M. og Trondal, J. (2014). Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet? I Eriksen, E.O. & Fossum, J.E. (Red.) *Det norske paradoks: om Norges forhold til den europeiske union* (153-171). Universitetsforlaget.

Egeberg, M. og Trondal, J. (2015). National administrative sovereignty: Under pressure. I Eriksen, E.O. og Fossum, J.E. (Red). *The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?* (173-189). Routledge.

Egeberg, M. og Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance: understanding and design*. Oxford University Press.

Eikeland, P.O. (2011). The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors? *Journal of Common Market Studies* (49)2. 243-263. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02140.x

Eilertsen, R. (2018). *EUs energiunion og norsk tilknytning til ACER?* (Rapport 1:2018). De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte. <https://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2018/01/EUs-energiunion1.pdf>

ESA (2020). *Request for Information concerning Directives 2009/72 and 2009/73's provisions related to national regulatory authorities for Norway*. EFTAs overvåkningsorgan. https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Request%20for%20Information%20concerning%20Directives%202009_72%20and%202009_73%27s%20provisions%20related%20to%20national%20regulatory%20author.pdf

- Falkanger, T. (2002). Norges vassdrags- og energirett – en introduksjon og et kort historisk tilbakeblikk. I Falkanger, T. og Haagensen, K. (Red.), *Vassdrags- og energirett* (s. 31-64). Universitetsforlaget.
- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of ‘Europe’. I Featherstone, K. og Radaelli, C.M. (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 3-27). Oxford University Press.
- Fredriksen, H.H. (2018). EU-byråene, Grunnloven og EØS-avtalens bærekraft. *Tidsskrift for forretningsjus* 24(1). 3-12. DOI: 10.18261/issn.0809-9510-2018-01-01
- Fredriksen, H.H. (2022). Debatten om handlingsrommet i EØS: God dag mann, økseskaft! *Lov og Rett* (61). 141-142. DOI:10.18261/lor.61.3.1.
- George, A. og Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gullberg, A.T. (2019). *ACER-debatten: Fortellingen om da debatten om EUs energiunion kom til Norge*. (Notat 05/2019). Agenda. <https://tankemienagenda.no/uploads/documents/post/Notat-om-Acer-Anne-Therese-Gullberg.pdf>
- Gundersen, F.F. (2010). *EU etter Lisboa-traktaten: Institusjoner, rettssystem og rettsregler* (1. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Halvorsen Barlund, I.M. (2020). ESA som tilsynsmyndighet av finansielle teneste i den indre marked. *Lov og Rett* 59(5), 261-273. DOI:1018261/issn.1504-3061-2020-05-02
- Hammer, U. (2002). Kraftmarked og nettmonopol. I Falkanger, T. og Haagensen, K. (Red.), *Vassdrags- og energirett* (s. 654-746). Universitetsforlaget.
- Hancké, B. (2013). *Intelligent Research Design: A guide for beginning researchers in the social sciences*. Oxford University Press.
- Hanson, Kasa & Wicken (2011). Innledning. I Hanson, Kasa & Wicken (Red.) *Energirikdommens paradokser* (11-23). Universitetsforlaget.
- Hix, S. & Høyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Holzinger, K. og Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12(5), 775-796. DOI: 10.1080/13501760500161357
- Hostad Løding, T. (2017). Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimitet. *Tidsskrift for samfunnsforskning* (58)4. 367-388. DOI:10.1826/ISSN.1504-291X-2017-04-01
- Isaksen, H. (2012). *Finanstilsynet – utenfor og innenfor: En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.

Jevnaker, T. (2014). *Norway's implementation of the EU climate and energy package: Europeanization or cherry-picking?* (Rapport 7/2014). Fridtjof Nansens institutt. <https://www.fni.no/getfile.php/131879-1469869812/Filer/Publikasjoner/FNI-R0714.pdf>

Jonsdottir, J. (2013). *Europeanization and the European Economic Area: Iceland's participation in the EU's policy process*. Routledge.

Kelemen, D. og Tarrant, A.D. (2011). The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5), 922-947. DOI: 10.1080/01402382.2011.591076

Løyland, B. (2002). Forvaltning av vannressursene: Vannressursloven. I Falkanger, T. og Haagensen, K. (Red.), *Vassdrags- og energirett* (s. 64-138). Universitetsforlaget.

Løkken, E. (2011). *Fristilt i Norge og integrert i Europa? En studie av Datatilsynets europeiske arbeid*. [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.

Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.

Meld. St. 14 (2011-2012). *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-14-20112012/id673807/>

Meld. St. 25 (2015-2016). *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/>

Meld. St. 41 (2016-2017). *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-41-20162017/id2557401/>

Moses, J. & Knutsen, T. (2019). *Ways of knowing: competing methodologies in social and political research*. (3. utg.). Red Globe Press.

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

NOU 2012:9. *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø*. Olje- og energidepartementet.

NVE (2013). *Årsmelding 2012*. Norges vassdrags- og energidirektorat. <https://asp.bibliotekservice.no/nve/title.aspx?tkey=21358>

NVE (2014). *Årsmelding 2013*. Norges vassdrags- og energidirektorat. <https://asp.bibliotekservice.no/nve/title.aspx?tkey=21774>

NVE (2014). *Årsmelding 2014*. Norges vassdrags- og energidirektorat.

Prop. 1 S (2010-2011). *For budsjettåret 2011 under Olje- og energidepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20112012/id658909/>

Prop. 1 S (2011-2012). For budsjettåret 2012.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20112012/id658909/>

Prop. 1 S (2013-2014). For budsjettåret 2014 under Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/220c1d1ede6c4bc09a042d753c685671/no/pdfs/prp201320140001oedddpdfs.pdf>

Prop. 1 S (2014-2015). For budsjettåret 2015.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005418/>

Prop. 4 S (2017-2018). Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 93/2017 av 5. mai 2017 om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakene som inngår i den tredje energimarkedspakken. Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-4-s-20172018/id2577144/>

Prop. 5 L (2017-2018). Endringer i energiloven (tredje energimarkedspakke). Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-5-l-20172018/id2577215/>

Prop. 35 L (2015-2016). Endringer i energiloven (skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet mv.). Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-35-l-20152016/id2465718/>

Prop. 98 L (2015-2016). Endringer i energiloven (utenlandskonsesjon). Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-98-l-20152016/id2483426/>

Prop. 199 LS (2020-2021). Endringer i energiloven (fire forordninger om kraftmarkedet) og samtukke til godkjenning EØS-komiteens beslutninger nr... Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-199-ls-20202021/id2848723/>

Olje- og energidepartementet (2014). *Et bedre organisert strømnnett* (Rapport).
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/rapport_et_bedre_organisert_stroemnett.pdf

Olsen, E.D.H., Rosén, G. & Trondal, J. (2020). *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser* (2. utg.). Universitetsforlaget.

Olsen, J.P. (2002). The many faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies* (40)5, 921-952.

Olsen, J.P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger: Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Universitetsforlaget.

Ot. prp. 61 (2005-2006). *Om lov om endring i lov 29.juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)*. Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-61-2005-2006/id188067/>

Padgett, S. (2003). Between synthesis and emulation: EU policy transfer in the power sector. *Journal of European Public Policy* (10)2, s. 227-245.

Radaelli, C.M. (2003). The Europeanization of Public Policy. I Featherstone, K. og Radaelli, C.M. (Red), *The Politics of Europeanization* (s. 27-57). Oxford University Press.

Rønning Andersen, S. (2016). *En europeisk administrasjon over flere nivå? – En studie av Norges vassdrag- og energidirektorats arbeid med EU-regelverk* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.

Røste, O.B. (2013). *Politikk og økonomi for statsvitere*. Gyldendal Akademiske.

Sending, O.J., Bang, G., Melchior, A., Spets, A., Svendsen, Ø., Sverdrup, U, & Øverland, I. (2021). *EUs grønne giv – implikasjoner for norsk europapolitikk*. (Rapport 7/2021). NUPI. <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/eus-groenne-giv-implikasjoner-for-norsk-europapolitikk>

Skjærseth, J.B. (2013). *Unpacking the EU Climate and Energy Package: Causes, Content and Consequences*. (Rapport 2/2013). Fridtjof Nansens Institutt. <https://www.fni.no/getfile.php/131681-1469868955/Filer/Publikasjoner/FNI-R0213.pdf>

Skogerbø, E. (2011). Telesektoren – teknologisk revolusjon, regulatorisk kapitulasjon? I Claes, D.H. & Mydske, P.K. (Red), *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester* (67-97).

Sæthern, A. *EU-rettens krav om uavhengig reguleringsmyndighet for energi. En studie av europeiseringen av norsk kraftmarkedsregulering*. [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.

Thue, L. (2016). Arvesølvet og vannkraftens politiske økonomi. *Nytt norsk tidsskrift* (33)4. 332-339.

Ugland, T. og Veggeland, F. (2011). Ekstern representasjon og internasjonal regulering på matfeltet. I Higdem m.fl. (Red.). *Plan, region og politikk: Festskrift til Noralv Veggeland* (s. 169-193). Oslo: Forlag1.

Ursin, L. (2018, 15. mars). *Ekspertintervjuet: ACER fra A til RME*. Energi og klima. <https://energiogklima.no/to-grader/ekspertintervjuet-alt-du-trenger-a-vite-om-acer-pluss-litt/>

Nei til EU. (2018, 31. januar). *Oversikt over vedtak mot tilknytning til EUs energiunion*. Nei til EU. <https://neitileu.no/kampanjer/nei-til-eus-energiunion/oversikt-over-vedtak-mot-tilknytning-til-eus-energiunion>

Veggeland, N. (2009). *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*. Edward Elgar Publishing.

Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten: Idébrytninger og styringskonflikter*. Gyldendal Akademiske.

Veggeland, N. (2010a). The 'Regulatory State' in the Study of Scandinavian and European Governance. I Veggeland, N. (Red.). *Innovative Regulatory Approaches Coping with Scandinavian and European Union Politics* (s. 1-33). New York: Nova Science Publishers.

von der Fehr (2010). Den økonomiske reguleringen av strømmettet: en gjennomgang. Universitetet i Oslo.

Ørebech, P. (2018). Grunnloven § 1 og EU – med særlig vekt på implementeringen av vedtak truffet av EU-kommisjonen og EUs energibyrå ACER. *Lov og Rett*, 170-190. DOI: 10.18261/issn.1504-3061-2018-03-04.

