

Masteroppgave: Statsvitenskap og ledelse (ME-502)

Autonomi i RME, før og etter uavhengighet.

Har RME fått mer autonomi etter uavhengigheten?

Torjus Halvor Fossnes Kjellemo

Kandidatnummer: 4023

VEILEDER

Anne Pintsch

Universitetet i Agder,
2023 Fakultet for
samfunnsvitenskap Institutt
for statsvitenskap

Forord

Jeg vil takke moren og faren min for at de har støttet meg gjennom masteroppgaven og studiene. Takk til veileder Anne Pintsch som har hjulpet meg til å finne gode løsninger når jeg har møtt på vanskeligheter i arbeidet. Takk til gudfaren min som har kommet med gode innspill. Til slutt vil jeg takke studiekameratene mine for gode diskusjoner, og en fin studietid.

Sammendrag

Markedsliberalisering på energipolitikken i Norge er et tema som har vært omstridt de siste årene. RME (reguleringsmyndigheten for energi) har vært en del av denne diskusjonen. Bakgrunnen for denne oppgaven er hvordan denne liberaliseringen av kraftmarkedet og energipolitikken har endret RME. Dette skjedde gjennom endringene i energiloven i 1990, og innlemmelsen av EUs energimarkedspakker. I denne oppgaven skal det undersøkes om RME har fått mer autonomi etter uavhengigheten som skjedde i 2019 etter innlemmelsen av EUs tredje energimarkedspakke. Metoden som er brukt i oppgaven er casestudie, og denne er gjort gjennom et samsvarsdesign. Her skal man teste forventningen om at RME har fått mer autonomi etter uavhengigheten stemmer med empirien. Innsamlingen av empiri er gjort gjennom den kvalitative metoden dokumentstudier. Resultatene fra studien av autonomien i RME før og etter uavhengighet består av tre autonomiteorier. Disse er managerial-, policy-, og strukturell autonomi. Graden av autonomi i RME er basert på en taksonomi av autonomi, og er delt opp i fire nivåer etter hvor høy grad av autonomi en offentlig organisasjon har. Resultatene viser at autonomien til RME på alle disse områdene har økt etter uavhengigheten deres. Den strukturelle autonomien er den som har økt mest etter uavhengigheten, og har gått fra et minimumsnivå til et maksimumsnivå. Managerial og policy autonomi har ikke endret seg så mye. Man skulle tro at uavhengigheten hadde endret mer på disse områdene som følge av en slik omveltning. Grunnen til at det ikke har gjort dette er at det allerede var en prosess før innlemmelsen av EUs tredje energimarkedspakke med å gjøre RME uavhengig. Dermed hadde RME et høyt nivå av autonomi på disse områdene allerede før den formelle uavhengigheten. Funnene viser imidlertid at begge har økt til et maksimumsnivå av autonomi. Konklusjonen på problemstillingen er dermed at autonomien til RME har økt etter uavhengigheten.

Begrepsforklaringer:

ACER – Agency for the Cooperation of Energy Regulators

EFTA – European Free Trade Association

ESA – EFTA Surveillance Authority

EU – Den europeiske union

EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

IEA – International Energy Agency

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat

RME – Reguleringsmyndigheten for energi

OED – Olje- og energidirektoratet

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	7
1.1 Hovedtema	7
1.2 Problemstilling	7
1.3 Oppgavens oppbygning	7
1.4 Organiseringen av reguleringsmyndighet for energi (RME)	8
1.4.1 Organiseringen av NVE i 2017	9
1.4.2 Organiseringen av NVE i 2022	10
1.4.3 Organisering av RME i dag	11
1.5 Krav til uavhengighet i RME	12
1.6 Operasjonalisering av problemstilling	12
2. Bakgrunn	13
2.1 Utviklingen av norsk energipolitikk	13
2.1.1 Energiloven av 1990	13
2.1.2 EUs energipakker	14
2.2 Oppgavene til RME	14
2.3 Seksjonene i RME	15
2.3.1 Økonomisk regulering	15
2.3.2 Kunde og nett	17
2.3.3 Marked og systemdrift	17
2.3.4 Energimarkedsrett	18
2.4 Hva er ACER?	18
2.5 Fjernivåstyring	19
2.5.1 Fjernivåstyring type 1 og 2	19
2.6 Fjernivåstyring i RME	21
3. Teori	22
3.1 Autonomi som konsept	22
3.3 Formell og faktisk autonomi	24
3.4 Autonomiteorier	25
3.4.1 Managerial autonomi	25
3.4.2 Policy autonomi	27
3.2.3 Strukturell autonomi	29
3.3 Christensen taksonomi av autonomi	30
3.3.1 Minimumsnivå av autonomi	31
3.3.2 Lavt nivå av autonomi	32
3.3.3 Høyt nivå av autonomi	32
3.3.4 Maksimumsnivå av autonomi	32
3.4 Operasjonalisering av taksonomi til RME	33
4. Metode	33
4.1 Casestudie og samsvarsdesign	34
4.2 Empiriinnsamling	35
4.2.1 Dokumentstudier	35

4.3 Validitet og reliabilitet	35
4.4 Svakheter ved studien.....	36
5. Empiri	37
5.1 Managerial autonomi før uavhengighet	37
5.1.1 Budsjett og økonomi.....	37
5.1.2 Rekruttering.....	38
5.2 Managerial autonomi etter uavhengighet	39
5.2.1 Budsjett og økonomi.....	39
5.2.2 Rekruttering.....	41
5.3 Policy autonomi før uavhengighet.....	42
5.3.1 Instruksjer og politiske retningslinjer	42
5.3.2 Demokratisk avstand	46
5.4 Policy autonomi etter uavhengighet	46
5.4.1 Instruksjer og politiske retningslinjer	47
5.4.2 Demokratisk avstand	49
5.5 Strukturell autonomi før uavhengighet	50
5.5.1 Utnevning av ledelse	50
5.5.2 Brudd med departement	51
5.5.3 Hvem sto reguleringsmyndigheten til ansvar for?.....	51
5.6 Strukturell autonomi etter uavhengighet.....	52
5.6.1 Utnevning av ledelse	52
5.6.2 Brudd med departement	53
5.6.3 Hvem står reguleringsmyndigheten for energi til ansvar for?.....	53
6. Analyse	54
6.1 Analyse av managerial autonomi i RME.....	54
6.1.1 Før uavhengighet	54
6.1.2 Etter uavhengighet	55
6.2 Analyse av policy autonomi i RME.....	56
6.2.1 Før uavhengighet	56
6.2.2 Etter uavhengighet	58
6.3 Analyse av strukturell autonomi i RME.....	59
6.3.1 Før uavhengighet	59
6.3.2 Etter uavhengighet	60
7. Avslutning.....	61
Litteraturliste:.....	63

1. Introduksjon

Denne oppgaven skal undersøke autonomien i RME (reguleringsmyndigheten for energi). Oppgaven skal forsøke å finne ut hvordan RME, og autonomien deres har endret seg etter at den ble formelt uavhengig fra norske politiske myndigheter. Det har vært en trend i europeiske land at man liberaliserer markeder, og delegerer reguleringskompetanser til institusjoner som ikke er demokratisk ansvarlige, i tillegg til å være isolert fra politisk påvirkning. Her kan man trekke paralleller til RME som er reguleringsmyndigheten i det norske kraftmarkedet, og som man kan kategorisere som et nylig liberalisert marked (Verhoest, 2004, s. 102). Dette er en del av bakgrunnen for oppgaven, og noe som skal redegjøres utdypende for. Hensikten med denne oppgaven er å finne ut om RME har fått mer autonomi etter at den ble en uavhengig del av NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat).

1.1 Hovedtema

Hovedtema i oppgaven er hvordan autonomien utvikler seg når en myndighet går fra avhengighet til uavhengighet fra regjering og politiske myndigheter. I dette tilfellet er RME den myndigheten som har blitt uavhengig, og de politiske myndighetene er den norske regjeringen. Det forskningsprosjektet vil finne mer ut av om RME har fått økt sitt nivå av autonomi etter at det ble uavhengig. Den tar også for seg endringen i organiseringen og styringen av reguleringsmyndigheten i Norge, og forskjellig grad av autonomi.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen i denne oppgaven er om RME har fått mer autonomi etter at den ble uavhengig fra de politiske myndighetene i Norge. Det betyr nærmere bestemt at det skal forklares hvordan forskjellen i RMEs autonomi var når den var formelt underlagt NVE, og nå som RME er en uavhengig del av NVE.

1.3 Oppgavens oppbygning

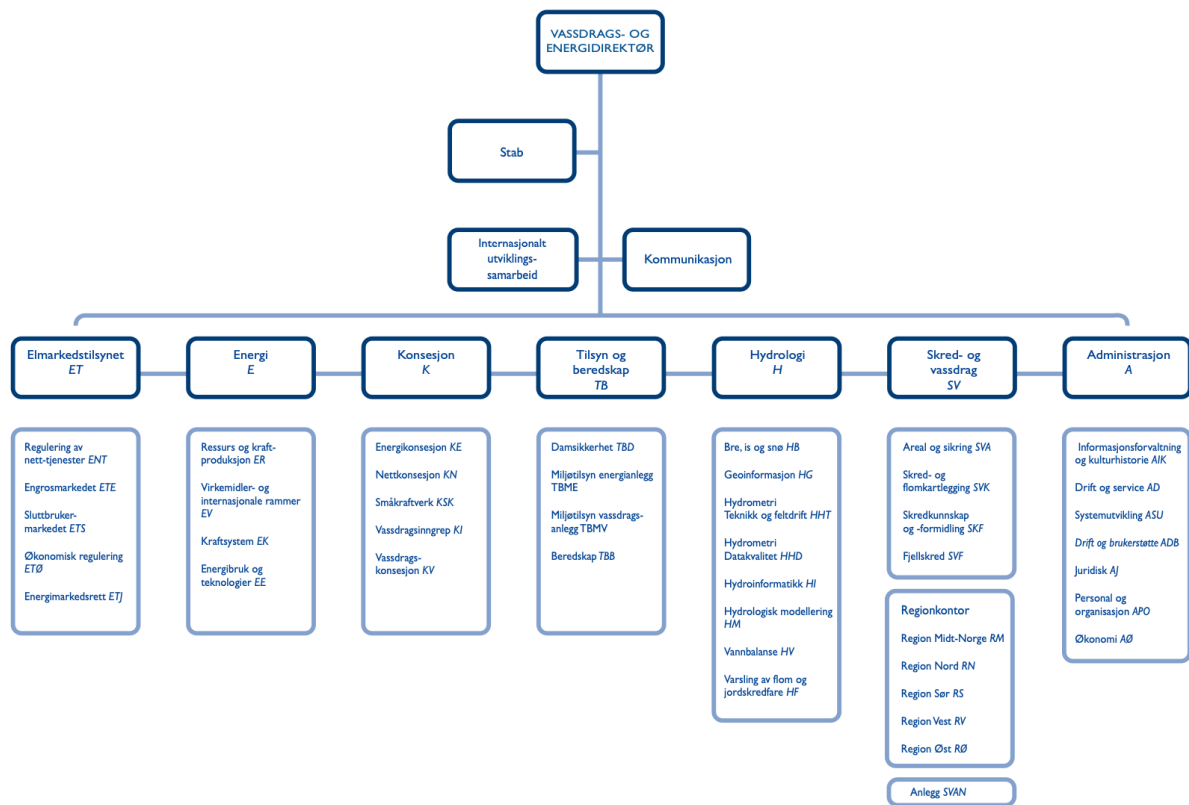
Oppgavens oppbygning er delt opp i syv deler. I introduksjonen skal hovedtema og problemstilling presenteres. Organiseringen av NVE skal forklares gjennom

organisasjonskart. Her skal organisasjonskartene fra før og etter uavhengigheten beskrives. Deretter skal organisasjonskartet for RME i dag gjøres rede for. Det skal også forklares hvordan RME fungerte før tredje energimarkedspakke, og hva uavhengigheten deres betyr. Til slutt skal problemstillingen operasjonaliseres. I bakgrunn skal de politiske hendelsene som har ledet til denne oppgaven forklares. Dette handler det om utviklingen av norsk energipolitikk, og energiloven av 1990. Dette henger også sammen med EUs energipakker som også skal gjøres rede for. Deretter skal oppgavene til RME forklares, og hva de spesifikke seksjonene i RME har ansvar for. Til slutt skal ACER og flernivåstyringen i RME bli forklart gjennom å se på type 1 og type 2 flernivåstyring. I teorien av oppgaven skal det redegjøres for hvilke teorier som skal brukes. Disse består av autonomiteorier som dreier seg om forskjellige perspektiver ved autonomi i en offentlig organisasjon eller myndighet. De er som følger managerial, policy, og strukturell autonomi. I metodedelen av oppgaven skal det redegjøres for hvilke design, overordnet metode, og metodene som er i oppgaven. Etter dette skal metodene for innsamlingen av empiri forklares. I denne oppgaven skal det gjøres en dokumentstudiet. I metodedelen skal reliabilitet, validitet og svakheter ved studien drøftes. I delen som heter empiri skal resultatene fra dokumentstudiet redegjøres for, og argumentene skal presenteres. I analysedelen skal resultatene fra empirien drøftes og analyseres ut fra bestemte mål for autonomi. Her tas det utgangspunkt i en taksonomi for autonomi. Til slutt skal resultatene av analysen oppsummeres, og konklusjonen på problemstillingen skal presenteres.

1.4 Organiseringen av reguleringsmyndighet for energi (RME)

Etter tredje energimarkedspakke tiltrådte i Norge i 2019 ble det opprettet en uavhengig reguleringsmyndighet som skulle være atskilt fra politiske myndigheter. Nedenfor redegjøres det for hvordan organiseringen av reguleringsmyndigheten har utviklet seg, og hvordan den ser ut i dag. Her vises organisasjonskart av NVE for 2018 og 2022. Deretter redegjøres det spesifikt for organiseringen av RME i dag gjennom et organisasjonskart av RME.

1.4.1 Organiseringen av NVE i 2017

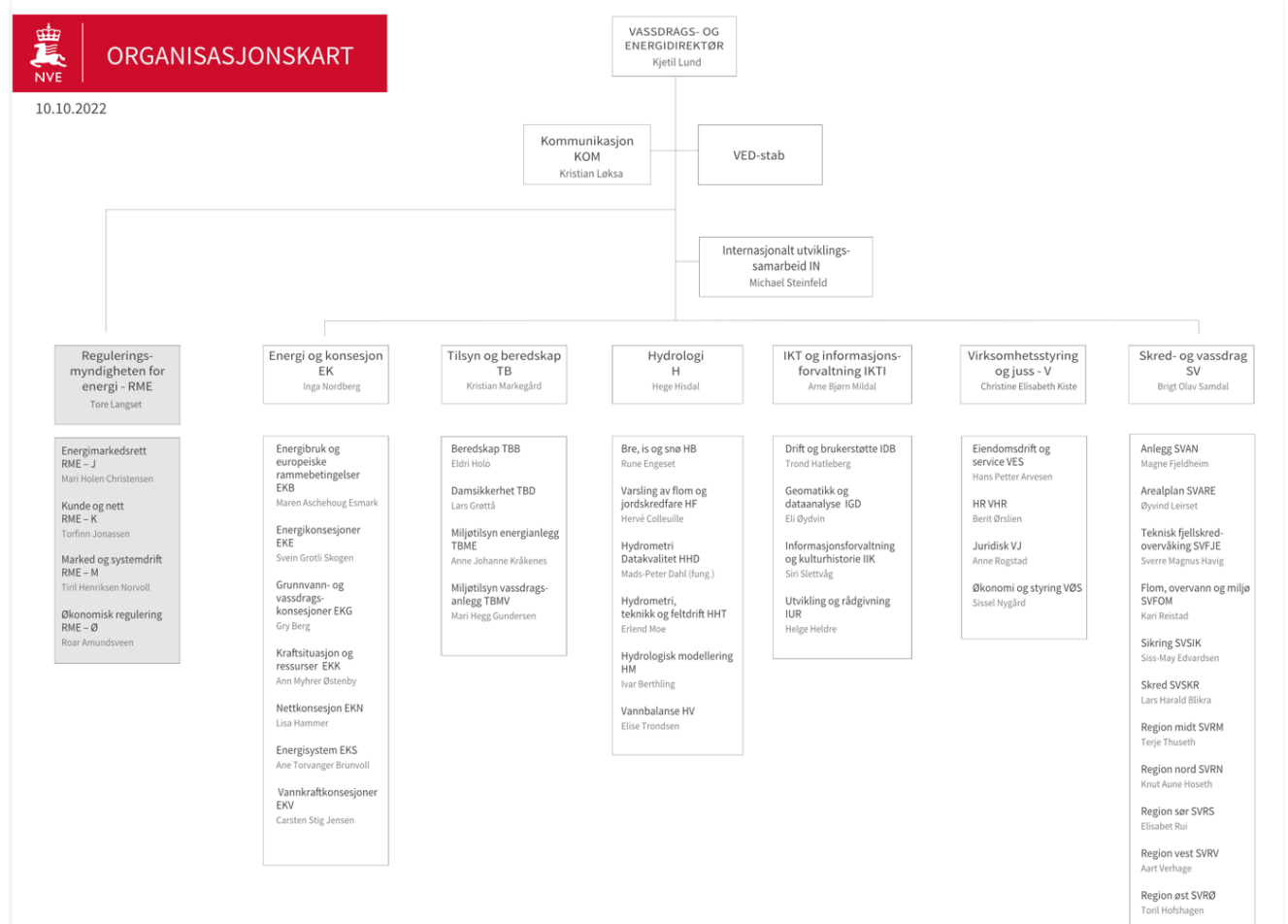


Figur 1 (NVE, 2018, s. 8)

Frem til 1. November 2019 var det NVE som var reguleringsmyndigheten på spørsmål angående energi i Norge. Reguleringsmyndigheten for energi ble den gang kalt «Elmarkedstilsynet», før det ble vedtatt at Norge skulle bli med i EUs tredje markedsenergipakke. Denne formen for reguleringsmyndighet ble opprettet i 2013, og var direkte underlagt NVE for å forberede Norge på innføringen av tredje markedsenergipakke. Elmarkedstilsynet var altså en instans som formelt fortsatt var under norsk politisk kontroll (Lockart, 2018). I figur 1 som viser organisasjonskartet for NVE i 2017 ser man at reguleringsmyndigheten er en underliggende del av NVE. I denne perioden var RME (elmarkedstilsynet) en direkte og avhengig del av den politiske myndigheten i energipolitikken gjennom at NVE er underlagt OED (Olje- og Energidepartementet). I denne delen av NVE som hadde ansvaret for å være reguleringsmyndighet ser man at det er delt opp i 5 seksjoner. Disse er bestående av regulering av nett-tjenester, engrosmarkedet, sluttbruker-markedet, økonomisk regulering, og energimarkedrett. I 2018 byttet reguleringsmyndigheten for energi navn fra «Elmarkedstilsynet» til RME som vi kjenner til

det i dag (NVE, 2019, s. 8). For ordens skyld vil reguleringsmyndigheten for energi kun betegnes som RME i denne oppgaven.

1.4.2 Organiseringen av NVE i 2022

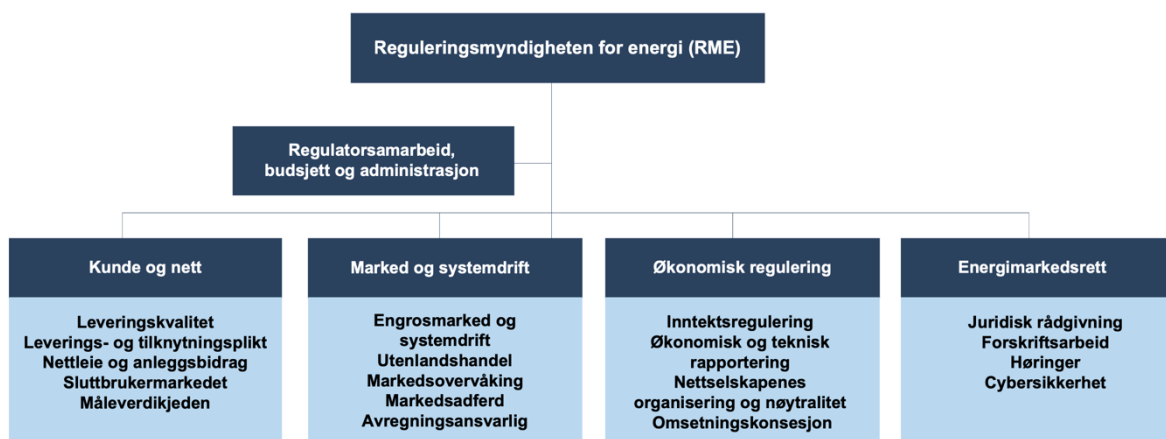


Figur 2 (NVE, 2022)

I figur 2 ser man organisasjonskartet for NVE fra 2022. Her kan man se at RME er markert i grå. Dette skal markere at RME har gjennomgått krav om uavhengighet fra norske politiske myndigheter, og markedsinteresser. Dette ble gjort etter at tredje energimarkedspakke ble innlemmet i Norge, og pliktet Norge til at regulatorfunksjonen i Norge skulle bli uavhengig. Dette skal gjøres rede for senere i oppgaven. NVE er en del av den statlige forvaltningen og underlagt OED som er den politiske myndigheten på energiområdet. Etter at den tredje energimarkedspakken ble innført, skulle RME være uavhengig fra politisk innflytelse, og dermed uavhengig fra NVE og OED. RME er i dag delt inn i 4 seksjoner. Disse er

energimarkedsrett, kunde og nett, marked og systemdrift, og økonomisk regulering (NVE, 2022). En annen endring etter RME sin uavhengighet, er at klagen for vedtakene til RME også blir behandlet av en uavhengig institusjon. Før uavhengigheten var det departementet, altså OED, som var klageinstans for vedtakene NVE som reguleringsmyndighet fattet. Nå er det derimot en egen uavhengig klagenemnd som kalles «energiklagenemnda» (Prop. 5 L (2017-2018) 63). Endringene i organiseringen av NVE er dermed at det ble avstand mellom NVE som direktorat under OED, og det nå uavhengige RME.

1.4.3 Organisering av RME i dag



Figur 3 (NVE-RME, 2021, s. 7)

På figur 3 kan man se tydeligere hvordan RME er organisert i dag. Her ser man de fire seksjonene bestående av kunde og nett, marked og systemdrift, økonomisk regulering, og energimarkedsrett. I tillegg ser man hva arbeidsområdene til seksjonene er. Det er også én egen boks hvor det står regulatorsamarbeid, budsjett og administrasjon. Denne reflekterer arbeidet RME gjør med å ha oversikt over utviklingstrekkene i det europeiske energisystemet og EUs regelverk, i tillegg til å delta aktivt i europeisk regulatorsamarbeid. Her vil RME ha oversikt over kunnskap og oppfølging av utviklingen til EUs regelverk når det gjelder systemdrift og markedsdesign (NVE-RME, 2021, s. 7). Regulatorsamarbeidet skjer gjennom deltakelsen i ACER og gjennom EØS-avtalen. I ACER samarbeider alle reguleringsmyndighetene for energi som er med i byrået (Prop. 5 L (2017-2018) 64). Dette skal forklares overordnet senere i oppgaven.

1.5 Krav til uavhengighet i RME

Som forklart i organisasjonskartene vedlagt i figur 1 så var RME tidligere underlagt NVE og OED. 1. November 2019 ble tredje energimarkedspakke gjennomført. I denne tredje energimarkedspakken gjaldt det krav om at reguleringsmyndigheten for energi skal være uavhengig av norske politiske myndigheter i enkeltsaker ut fra lovgitte rammer, forskrifter, og retningslinjer. Det vil si at i utgangspunktet så kan ikke RME instrueres av stortinget eller regjeringen om den utøvelsen av myndighet de har blitt tillagt. I tillegg kan de heller ikke instrueres om disponeringen av det tildelte budsjettet de har fått. Det er derimot unntak som gjelder for uavhengigheten. Dette kan dreier seg om generelle politiske føringer fra OED, som er departementet som har ansvar for energipolitikken i Norge (NVE-RME, 2019).

1.6 Operasjonalisering av problemstilling

I denne oppgaven skal autonomien til reguleringsmyndigheten for energi før og etter uavhengigheten sammenliknes. Organisasjonen RME skal undersøkes i helhet, hvor alle seksjonene skal bli undersøkt i empiridelen. Når autonomien til RME skal sammenliknes er det sentralt å skulle undersøke hvilke typer autonomi som er relevant å undersøke når man skal finne ut om autonomien til RME har økt. Det er valgt å sammenlikne RME sin autonomi før og etter uavhengighet på grunnlag av managerial, policy, og strukturell autonomi. Disse teoriene av autonomi skal redegjøres for i empiridelen. Den neste sentrale operasjonaliseringen av problemstillingen er å klargjøre for hva uavhengigheten til RME betyr i denne oppgaven. Uavhengigheten til RME menes mot den politiske myndigheten på energiområdet som er regjeringen gjennom OED, og det underlagte forvaltningsorganet deres ved direktoratet NVE. Det vil si at det skal først og fremst diskuteres RME sin autonomi i kontekst av norske politiske myndigheter, og ikke internasjonale myndigheter som RME også er koblet inn i. Det skal derimot forklares overordnet hvordan regulatorsamarbeidet fungerer for å kunne forstå RME som helhet.

2. Bakgrunn

Energipolitikk er noe som har blitt diskutert mye de siste årene i Norge. Det kan oppleves som at interessen for forvaltning og myndigheter på dette feltet har økt i takt med økende strømpriser. Dette er en av flere aspekter i bakgrunnen for denne oppgaven. Blant annet er utviklingen av norsk energipolitikk, med markedsliberaliseringen gjennom energiloven av 1990 som en sentral del av dette (Energiloven, 1990, § 1-2). EUs energipakker er også en viktig del av denne utviklingen, og viktig for å forklare hensikten med denne oppgaven. I tillegg til dette er det viktig å forklare hva RME er og oppgavene deres sammen med de spesifikke oppgavene til seksjonene i RME. Til slutt i denne delen skal flernivåstyringen i RME forklares for å gi forståelse for hvilke myndigheter og byrå RME må forholde seg til. Det som er interessant med problemstillingen i denne oppgaven er at RME er en spesiell organisasjon og myndighet i Norge, fordi de har gått fra avhengighet til uavhengighet i deres forhold til norske politiske myndigheter. Det er derfor interessant å undersøke hvordan denne uavhengigheten har påvirket reguleringsmyndigheten for energi sin autonomi.

2.1 Utviklingen av norsk energipolitikk

Den norske energipolitikken har vært i betydelig endring siden 1990-tallet. I denne delen skal det redegjøres for noen av de endringene som har skjedd, og har ledet til den energipolitikken som norsk forvaltning i dag styres etter. Dette består av energiloven av 1990 og EUs energipakker.

2.1.1 Energiloven av 1990

I 1991 trådte den nye energiloven i kraft i Norge (Energiloven, 1990, § 1-2). Dette markerte en betydelig endring i hvordan norske myndigheter skulle forvalte Norges energiresurser. Produksjonen og omsetningen av kraft skulle ikke lenger være monopolstyrt. Det skulle isteden være konkurranse på dette feltet. Krafttransporten skulle derimot fortsatt være et monopol (NVE, 2016). Bakgrunnen for loven var at vannkraftverk i Norge hadde hatt mye overskuddskraft fra vannkraftverk i årene i forkant av den nye energiloven. Denne kraften kunne ikke utnyttes til det fulle på grunn av manglende avtaler med Sverige og Danmark om eksport, og manglende overføringskapasitet som gjorde at vann ble sluppet forbi. Dermed mistet Norge både kraft og inntekter (Innst. O. nr. 67 (1989-1990, s. 6)). Hensikten med

loven var å sikre at alle bruksområdene for norsk energi skulle bli utnyttet på en samfunnsmessig rasjonell måte (Energiloven, 1990, § 1-2). Et fritt marked for handel med elektrisitet ble dermed organisert (NVE, 2016). Energiloven av 1990 markerer dermed starten på markedsliberaliseringen i norsk energipolitikk, og er grunnlaget for hvordan organiseringen av energipolitikken er i dag (Austvik, 2020, s. 176).

2.1.2 EUs energipakker

I 1994 ble Norge en del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Dette gjør at Norge i dag er med i EUs indre energimarked hvor OED har tett kontakt med EU (Regjeringen, 2021). EØS-avtalen omfattet derimot ikke energisektoren før i 1996 til 1998 gjennom EUs første energipakke hvor elektrisitets- og gassmarkedene ble gradvis åpnet. EUs andre energipakke kom i 2003 og handlet om å splitte opp selskap som drev med både kraftproduksjon og sentralnett (Jevnaker, 2019, s. 5). Den andre pakken førte også til at tilsynet av energisektoren skulle bli ført av separate nasjonale reguleringsmyndigheter (Austvik, 2020, s. 168). I Norge er det som kjent RME som har denne rollen i dag, og er underlagt av forvaltningsorganet NVE. Full uavhengighet var derimot ikke nødvendig gjennom EUs andre energipakke (Jevnaker, 2019, s. 5). Den tredje energimarkedspakken ble vedtatt i EU i 2009. Norge vedtok denne pakken i 2018, og den trådte i kraft i 2019. Den åpnet opp for mer konkurranse i et felles europeisk marked. Kraftprodusenter fikk etter denne pakken ikke lov til å eie sentralnett, med noen unntak. De nasjonale reguleringsstilsynene skulle nå også være helt uavhengig fra de politiske myndighetene i form av regjeringen og OED (Jevnaker, 2019, s. 5). For Norge sin del betydde dette at RME ble et helt uavhengig forvaltningsorgan, men fortsatt en del av NVE (Rosvold & Askheim, 2022). Tredje energipakke innebar også etableringen av energibyrået for energi i EU som heter ACER. Dette skal redegjøres for senere i oppgaven, men kort fortalt er dette et samarbeidsorgan for de nasjonale energibyråene (FNI, 2019, s. 6).

2.2 Oppgavene til RME

RME sin overordnede rolle og mål i forvaltningen er å sørge for et mest mulig effektivt kraftmarked, og et velfungerende kraftsystem (RME, 2021, s. 6). RME sin oppgave i kraftsystemet er å være en tilsynsmyndighet for det norske kraftmarkedet og norske

nettselskap i samarbeid med andre reguleringsorganer i Europa gjennom ACER. Rollen til RME går ut på at de skal sørge for at aktørene i kraftmarkedet i Norge overholder regelverket som sikrer konkurransevilkårene i markedet. Oppgaven til RME er også å regulere de fysiske kraftmarkedene gjennom å sørge for sikker og effektiv omsetting av energi. Fra et slikt marked som RME regulerer kan aktørene i kraftmarkedet kjøpe og selge kraft i konkurranse med andre. Gjennom rollen som tilsynsmyndighet skal de også sørge for et effektivt strømnnett, og de har ansvaret for å regulere nettselskapene som har monopol på hele nettet i Norge. RME regulerer altså nettselskapene gjennom å være tilsynsmyndighet. I tillegg til at dette handler om å sørge for at aktørene i markedet overholder regelverk, handler det også om å sørge for at leveringskapasiteten og prisen på kraft er riktig (NVE-RME, 2019). RME har også ansvar for vilkår og betingelser for tilknytning og tilgang av strømnnett i Norge. Dette betyr at de regulerer tariffene og hvordan de settes. Det inngår også i infrastruktur med utlandet, kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering. Dette er oppgaver som det etter tredje elmarkedsdirektivet, som følge av EUs tredje energimarkedspakke, skulle være under en nasjonal uavhengig reguleringsmyndighet (Prop. 5 L (2017-2018) 22).

2.3 Seksjonene i RME

En sentral del å gjøre rede for i bakgrunnen av denne oppgaven er hva oppgavene til de fire seksjonene i RME er. Som tidligere nevnt består seksjonene i RME av økonomisk regulering, kunde og nett, marked og systemdrift, og energimarkedsrett.

2.3.1 Økonomisk regulering

Seksjonen for økonomisk regulering i RME har først og fremst som oppgave å regulere rammevilkårene, og inntektene til nettselskapene i Norge (NVE-RME, 2022). Formålet med den økonomiske reguleringen av nettselskapene er effektivitet i drift, utnyttelse og vedlikehold. Dermed vil inntektene nettselskapene får inn gjennom overføring av strøm bli regulert av seksjonen for økonomisk regulering i RME. Nettselskapene i Norge har monopol på levering av strømmen av naturlige praktiske årsaker, miljøkostnader, og ressurser. Det er ikke hensiktsmessig å bygge flere nett ved siden av hverandre av nevnte grunner. Dette gjør at nettet også må reguleres, og det gjøres av økonomisk regulering i RME (NVE-RME FAKTA,

2021, s. 1). Før uavhengigheten til RME var seksjonen for økonomisk regulering underlagt NVE, og hadde ikke den samme formelle avstanden mellom politikere som etter uavhengigheten. Det var dermed i praksis NVE som hadde tilsyn av nettselskapene, og den økonomiske reguleringen av nettselskaper (NVE-RME, 2019, s. 50-51).

Nettselskapene blir regulert av RME og seksjonen for økonomisk regulering gjennom tre verktøy som fungerer i samspill med hverandre. Den direkte reguleringen legger retningslinjer for hvordan nettselskapene skal drive for at strømmettet i Norge blir optimalisert gjennom lover, forskrifter og konsesjonsvilkår. Konsesjonsvilkårene gjelder først og fremst for selskaper som omsetter elektrisk energi eller har kraftproduksjon, som eier fordelings- og eller overføringsnett, og utenlandske foretak som vil drive kraftproduksjon. Disse type selskapene går gjennom de ordinære konsesjonsvilkårene (NVE-RME, 2015). En konsesjon i denne sammenheng er en tillatelse fra offentlig myndighet å bygge kraftproduksjon eller nett (SNL, 2021). Det første verktøyet er den direkte reguleringen, og den skal tilknytte nye forbrukere, offentlige institusjoner, kraftprodusenter og næringsvirksomhet. De har også ansvar for å investere og vedlikeholde strømmettet, og sørge for sikkerhet og beredskap. Den direkte reguleringen tar også for seg nettselskapenes leveringskvalitet, og sørger for at miljøhensyn blir tatt når nye investeringer i strømmett skal gjennomføres. Kort forklart er hensikten bak RMEs direkte reguleringer at nettselskapene skal gjennomføre tiltak som er nødvendige selv om de ikke er økonomisk lønnsomme for dem (NVE-RME FAKTA, 2021, s. 2).

Det neste verktøyet til RME er tilsyn. Hensikten bak tilsynet av nettselskapene er at RME vil sikre at de følger de direkte reguleringene som er bestemt. Tilsynet av dette er viktig for at forbrukere og næringsliv i Norge skal ha trygge rammevilkår, og at natur og miljøinngrep kontrolleres. Der tilsynet er mest fremtredende er når det gjelder inntektsreguleringen av nettselskap. Her får RME kontroll på de tekniske og økonomiske dataene til nettselskap gjennom at de må rapportere disse til RME (NVE-RME FAKTA, 2021, s. 2).

Det er nettopp inntektsreguleringen som er det tredje verktøyet til seksjonen økonomisk regulering. Nettselskapene skal gjennom inntektsreguleringen drifte, utnytte og utvikle strømmettet for at det skal optimaliseres i størst mulig grad. For at nettselskapene skal gjøre

de riktige valgene for forbrukerne av strømmen trengs det incentiver. Disse kommer i form av at nettselskapene får avkastning i forhold til hvor kostnadseffektivt de driver. Dermed vil det være insentiv til å effektivisere drift og utnyttelse i nettet. Et annet insentiv RME har satt for nettselskapene er at det lønner seg med leveringspålitelighet til strømkunder. Dette gjøres gjennom å justere inntektsrammene for nettselskapene hvis energi ikke blir levert. Det er også insentiver for arbeid med forskning og utvikling i nettselskapene gjennom inntektsrammene RME setter. Dette er viktig for å skape gode løsninger i fremtiden, og gir nettselskapene insentiv til å forbedre nettet for forbrukere i Norge. Dette vil også øke konkurranse mellom nettselskapene som har monopol. Totalkostnaden vil dermed gå ned, og forbrukerne vil dermed få en lavere nettleie (NVE-RME FAKTA, 2021, s. 3).

2.3.2 Kunde og nett

Den neste seksjonen i RME er seksjonen for kunde og nett. Kunde og nett seksjonen i RME har ansvaret for de oppgavene som retter seg mot kundene i kraftsystemet. Kundene i kraftsystemet er husstander, bedrifter og det offentlige i Norge. I tillegg til dette har seksjonen ansvaret for alt det praktiske knyttet til kraftnettet som for eksempel måling, avregning, fakturering, og den generelle nettilknytningen i Norge. De skal også sørge for nettselskapenes plikter blir overholdt for kundene (Haugnes, 2021). Oppgavene til seksjonen for kunde og nett består blant annet å sørge for leveringskvaliteten til nettselskapene. De har ansvaret for leverings- og tilknytningsplikt. Det betyr at de som skal bygge eller drive elektriske nettanlegg har leveringsplikt etter energiloven til å levere energi fra sine anlegg til kundene. Tilknytningsplikten har de etter energiloven § 3-4 til å tilknytte nye uttaks kunder (NVE-RME, 2015).

2.3.3 Marked og systemdrift

Seksjonen for marked og systemdrift har ansvaret for en rekke reguleringer knyttet til markedet. Dette består av reguleringen av markedsplasser, utenlandshandel og markedsovervåking. Når det gjelder systemdrift så har seksjonen ansvar for system og balanseavregning i kraftsystemet (Haugnes, 2021). Reguleringen av markedsplasser kan ses på gjennom engrosmarkedet. Dette er et marked hvor produsenter, kraftleverandører og de største forbrukerne av kraft kommer for å handle. Her skal RME og seksjonen for marked og

systemdrift sørge for at den fysiske omsetningen av elektrisitet blir driftet på en mest mulig effektiv måte. Utenlandshandelen som marked og systemdrift har ansvar for går ut på å følge opp utenlandskonsesjonene til Statnett og handel gjennom mellomlandsforbindelsene. Dette skjer gjennom tett kontakt med andre myndigheter i Europa. Markedsovervåkingen er også noe seksjonen for marked og systemdrift har ansvar for. Denne virksomheten skal sørge for at aktører i markedet handler i tråd med de bestemmelsene som finnes for markedsatferd (NVE, 2015).

2.3.4 Energimarkedsrett

Seksjonen for energimarkedsrett i RME har ansvaret for det juridiske i reguleringsmyndigheten. Oppgavene deres er å gi juridisk bistand til de andre seksjonene i RME. De har ansvaret for arbeidet med forskrifter og cybersikkerhet. I tillegg har de et ansvar for høringsuttalelser fra RME, og sertifisering av systemansvarlig. Energimarkedsrett seksjonen har også ansvaret for å forberede gjennomføring av de forskjellige vilkårene og metodene i den tredje energimarkedspakken (Haugnes, 2021). Dette innebærer også at de skal følge opp de endringene dette har på norsk lovgivning, og dermed endringene dette har i energiloven og naturgassloven.

2.4 Hva er ACER?

For å forstå RME er det også sentralt å forklare ACER. ACER står for "Agency for the Cooperation of Energy Regulators". ACER er et EU-byrå som samler de europeiske energitilsynene tilsvarende RME til en overordnet regulator. Her skal ACER fremme samarbeid mellom disse regulatorne i medlemslandene. ACER har flere oppgaver som samarbeidsorgan. Oppgavene til ACER er knyttet til regler for bruk av nåværende utenlandskabler. De skal også vurdere om det er tilstrekkelig produksjonskapasitet og beredskap knyttet til kriser i de nasjonale kraftmarkedene. ACER har i tillegg oppgaven som saksbehandler hvis det er uenighet om regler for nye utenlandskabler. Når utenlandskabler skal bygges skal ACER også følge opp denne planleggingen hvis det gis EU-støtte. Den mest kjente rollen ACER har er derimot at de skal overvåke markedene til medlemslandene (Jevnaker, 2019, s. vi). ACER står altså for regulatorsamarbeidet mellom

reguleringsmyndighetene i medlemslandene, hvor RME er Norges reguleringsmyndighet. RME har ingen mulighet til å stride mot et vedtak som er satt i ACER (Eilertsen, 2018, s. 16).

2.5 Flernivåstyring

Det neste punktet som skal redegjøres for i bakgrunnen av denne oppgaven er flernivåstyring. Hensikten med dette er å bruke type 1 og type 2 innenfor flernivåstyringsteorier, som et utgangspunkt i det teoretiske rammeverket i oppgaven. Dette blir brukt for å klargjøre hvordan RME fungerer i et flernivåstyringsperspektiv, for videre å kunne analysere autonomien i RME i et nasjonalt perspektiv. Da vil man kunne kategorisere RME inn i en av disse hovedtypene av styringsteorier, for å se hvordan den var og er bygd opp. Hensikten er også å bruke det som et utgangspunkt i en videre analyse for å se på endringen fra avhengig til uavhengig reguleringsmyndigheten.

2.5.1 Flernivåstyring type 1 og 2

I flernivåstyringen kan man kategorisere organisasjoner inn i to typer flernivåstyring, type 1 eller type 2. Her er det flere faktorer som avgjør hvilken av typene en organisasjon kan kategoriseres som. Den første faktoren er hvilke funksjon og jurisdiksjon organisasjonen har. Den andre handler om kryssende medlemskap mellom høyere og lavere nivåer. Den neste kategorien omhandler hvor mange jurisdiksjonsnivåer det er i organisasjonen. Den siste faktoren i kategoriseringen av flernivåstyring handler om at styresettet enten er stabilt og varig eller fleksibelt og kan endres. Den grunnleggende tanken i type 1 styresett er føderalisme. Her kjennetegnes styresettet av maktdeling mellom en begrenset andel myndigheter som drives på få nivåer. Føderalismen det er snakk om i type 1 er forholdet mellom sentralstat, og undernasjonale myndigheter som er ikke-kryssende (Hooghe & Marks, 2003, s. 236).

Jurisdiksjonene i type 1 er av generell hensikt. Det betyr at makten i avgjørelsesprosessen er spredd i flere jurisdiksjoner, men også bundet sammen. Denne tanken ser man er sterk i Europa hvor man ser lokale myndigheter har brede og mange funksjoner. Det viser hvordan kjennetegnet til type 1 styresettet hvor jurisdiksjonen til en myndighet har generell hensikt og funksjon i et lokalsamfunn. Jurisdiksjonene i type 1 karakteriseres av at den har ikke-

kryssende medlemskap. Medlemskap betyr i denne sammenheng om hvilke og hvordan territoriet en myndighet er en del av. Det kan for eksempel være sentralstat, regional- eller lokalmyndighet. Dette kan også handle om reguleringsmyndigheter slik som RME, siden dette også er en myndighet. Jurisdiksjonene som de ulike myndighetene som nevnt har, vil i type 1 ha grenser som ikke krysses på noe vis, enten om det er på lavere eller høyere nivå. Ikke kryssende medlemskap er inspirert av ikke-innblandingsprinsippet etter Westfalen (Hooghe & Marks, 2003, s. 236-237).

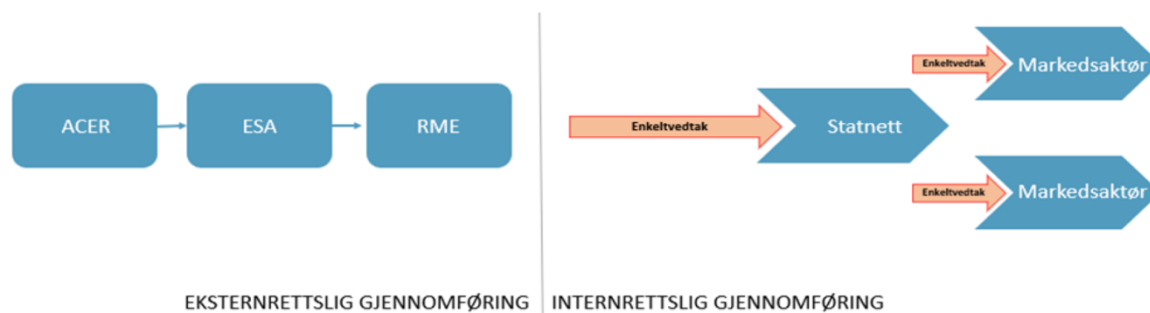
Et annet kjennetegn på type 1 styresett er det begrensede antallet jurisdiksjonsnivåer. Det normale i type 1 innen mellomstatlig studier er å skille mellom det lokale, regionale, og sentrale nivået. type 1 styresett vil dermed organiseres på få nivåer og enkle strukturer (Hooghe & Marks, 2003, s. 237). Det siste kjennetegnet på Type 1 styresett er at det er stabilt og varig. Man får ikke en type 1 styresett uten at det er formålet. Ved flernivåstyring Type 1 kreves det systematiske institusjonelle valg. Blant moderne demokratier slik man ser i store deler av Europa er det vanligste en tredeling av den politiske strukturen. Disse består av folkevalgte, utøvende, og juridiske myndigheter (Hooghe & Marks, 2003, s. 237).

Den andre typen flernivåstyring er type 2. Jurisdiksjonene i type 2 er ikke generelle, men de er oppgavespesifikke. Her består styringen av flere, selvstendige jurisdiksjoner som har spesifikke funksjoner. I type 2 styresett innen flernivåstyring er det oppgavespesifikke funksjoner som skal overholde egne og bestemte oppgaver. Det vil dermed bli et system hvor det er forskjellig offentlig byråer som overholder individuelle oppgaver for myndighetene (Hooghe & Marks, 2003, s. 237). I flernivåstyring type 2 er det kryssende medlemskap i motsetning til i Type 1 hvor medlemskapet ikke er kryssende. Det betyr at jurisdiksjonene i type 2 kan overlape hverandre. Ifølge Type 2 teorien er det ikke noe åpenbar økonomisk rasjonalitet bak en hierarkisk struktur av en nasjonalstat, og derfor åpner man for å krysse grenser i type 2 (Hooghe & Marks, 2003, s. 238).

Et sentralt kjennetegn ved type 2 er at det er mange jurisdiksjonsnivåer. Denne styringen er organisert gjennom et stort antall nivåer, og i et slikt styresett som type 2 så legger man ikke så mye vekt på skillelinjene i de tradisjonelle nivåene. I stedet for å dele opp autoritet i de lokale, regionale og nasjonale nivåene er det i type 2 friere. Et annet kjennetegn ved type 2

flernivåstyring er det fleksible designet. Dette henger sammen med det som er skrevet om flere jurisdiksjonsnivåer og kryssende medlemskap. Jurisdiksjonene i type 2 er ment til å respondere fleksibelt til endringer av innbyggeres preferanser, og type 2 legger dermed opp til et fleksibelt design av styring (Hooghe & Marks, 2003, s. 238).

2.6 Flernivåstyring i RME



Figur 4 (Dyrby & Jevnaker, 2021, s. 14)

Figur 4 viser hvor RME befinner seg i flernivåstyringen. Her finner man ACER som fatter vedtak som deretter blir vedtatt av ESA (EFTA Surveillance Authority) inn mot RME. Etter dette skjer det en internrettslig gjennomføring ved at RMEs enkeltvedtak som retter seg mot Statnett som systemansvarlig for det norske kraftsystemet. Videre så kan Statnett rette de enkeltvedtakene som er vedtatt av RME gjennom ACER, mot de som er aktørene i kraftmarkedet (Dyrby & Jevnaker, 2021, s. 14). Før vedtak finner sted i ACER og ESA får nasjonale reguleringsmyndigheter mulighet til å komme med sine betraktninger før endelig vedtak blir truffet. ACER og ESA sine vedtak binder forskjellig type organisasjoner, men det er en forutsetning at tiltakene begge treffer skal være like. ACER sine vedtak retter seg mot de systemansvarlig i medlemslandene. I Norge er dette som nevnt Statnett. De vedtakene ESA treffer vil derimot rette seg mot nasjonale reguleringsmyndigheter, altså RME i Norge. De vedtakene som RME til slutt vedtar vil rette seg mot Statnett (FNI, 2021, s. 14-15).

Ut fra de to typene flernivåstyring man hovedsakelig skiller mellom vil man kunne kategorisere RME inn i Type 2 flernivåstyring. Grunnen til dette er at flernivåstyringen i RME er oppgavespesifikk, og de holder seg til ett felt. Ut fra «figur 3» kan man også se at det er

forskjellig offentlig byråer som overholder individuelle oppgaver for myndighetene. Ved at det er mange forskjellig nivåer vil det også reflekteres i flere jurisdiksjonsnivåer. Dette passer inn i flernivåstyring Type 2 (Hooghe & Marks, 2003, s. 237).

3. Teori

Det teoretiske rammeverket for analysen av RME er først og fremst teorier knyttet til autonomi. I teoridelen av denne oppgaven skal det først være en redegjørelse for konseptet autonomi. Deretter skal de tre utvalgte teoriene innen autonomi som skal undersøkes knyttet til endringen av autonomi i RME redegjøres for. Til slutt skal taksonomien av autonomi forklares og operasjonaliseres til hvordan den skal brukes til å undersøke de tre autonomiteoriene i RME. Taksonomien av autonomi skal brukes for å kunne analysere og måle autonomien i reguleringsmyndigheten ut fra bestemte parametere og variabler som er anerkjent i litteraturen når man skal analysere autonomi i offentlig byråer.

3.1 Autonomi som konsept

For å forstå de forskjellige teoriene knyttet til autonomi er det viktig å forstå konseptet autonomi. I konseptualiseringen av autonomi skal det redegjøres for hva autonomi i en offentlig organisasjon er, den formelle og faktiske autonomien, og hvilke områder innen autonomi som skal undersøkes i RME. Autonomi er et konsept som oppgaven bygges rundt, og det er derfor viktig å forstå både det grunnleggende begrepet, og det spesifikke innenfor organisasjoner. Fra filosofien betyr begrepet autonomi en indre lovmessighet, uten påvirkning eksternt (SNL, 2019). I tilknytning til organisasjoner kan man dermed definere autonomi som organisasjonen evne til å bestemme sine egne handlinger, og grunnlaget for dem. Når det gjelder autonomi i offentlig byråer kan man begrense det til å dreie seg om tre hovedpunkter som definerer autonomien. Den første er politisk differensiering fra politiske ledere. Det neste punktet handler om at det offentlige byrået har en selvstendig organisasjonskapasitet. Det siste punktet i autonomi for offentlig byråer dreier seg om at byrået trenger politisk legitimitet fra et sterkt rykte som organisasjon, gjennom en selvstendig makt posisjon. Formålet med autonomisering av offentlig byråer er at det i teorien gir mer spesialisering, som vil gi bedre resultater i form av effektivitet og økonomi

hvis incentivene er rette (Verhoest, 2004, s. 101-102). Reguleringsmyndigheter betraktes ofte som byråer med høy grad av autonomi sammenlignet med andre type byråer. De er ikke som andre type byråer gjennom at jobben de gjør er å kontrollere markedet, og beskytte forbrukere gjennom implementering av policyer (Christensen & Lægreid, 2006, s. 13).

I litteraturen blir det referert til tre hovedpunkter som blir brukt for å forklare autonomi. Det første punktet dreier seg om de forskjellige aspektene ved autonomi. Her legges det frem tre definisjonsgrupper i prosessen som gir autonomi til offentlig organisasjoner. Den første dreier seg om det juridiske aspektet ved autonomi. Her legges det vekt på en separat juridisk personlighet eller restriksjoner på minister ansvar. Den andre gruppen handler om organisasjonsdimensjonen av autonomi. Her legges det vekt på hvordan oppgaver blir tatt fra myndighetene, og en offentlig organisasjon får økt grad av autonomi gjennom dette. Her skilles det mellom intern og ekstern autonomi. Den tredje og siste gruppen av definisjoner ser på aspekter av autonomi knyttet til økonomi og styring i offentlig byråer. Her ses det på hvor avgjørelser tas i ledelse, og hvilke kompetanser den har i innputt og prosesser. I det økonomiske aspektet fokuseres det på den økonomiske fortsettelsen for det offentlige byrået (Verhoest, 2004, s. 103-104).

Det andre punktet som definerer autonomi, dreier seg om forestillingen om byråkratisk autonomi som et unntak fra full politisk overvåkning fra et departement. Dette vil være et formelt brudd med hierarkiet i departementet, og dette passer godt med hvor man finner RME i dag som er uavhengig. Ut fra dette punktet er det strukturell autonomi i den offentlige organisasjonen. Den politiske overvåkingen kan også byttes ut med andre måter å kontrollere et byrå på som for eksempel et styre. I RME sitt tilfelle vil dette være ACER som er kontrollorganet. Denne autonomien gis enten ved finansiell autonomi eller legal autonomi (Verhoest, 2004, s. 104).

Det tredje og siste punktet for det konseptuelle innholdet av autonomi er Gilardis forestilling om formell selvstendighet i regulative direktorater. Denne er delt inn i fem dimensjoner. Disse består av status på ledelse og styremedlemmer, forhold med regjering og parlament, finansiell autonomi, organisasjonsautonomi, og regulativ kompetanse (Verhoest, 2004, s. 104). De tre måtene å definere autonomi redegjort for henger sammen, men har søkelys på

forskjellig aspekter ved autonomi. Man kan dermed bruke en mer helhetlig definisjon hvor man skiller mellom to typer autonomi. Den første typen dreier seg om hvilke nivå autonomi det offentlige byrået har i beslutningstaking og tiltak. Den andre typen ser på autonomien gjennom fritak av begrensninger på bruk av de kompetansene organisasjonen har i beslutningstaking, som for eksempel det finansielle eller juridiske (Verhoest, 2004, s. 104).

I denne oppgaven skal begge typer av autonomi undersøkes. Den første typen som ser på hvilke nivå av autonomi det offentlige byrået har innen beslutningstaking og tiltak skal undersøkes ved å se på managerial og policy autonomi i RME. Den andre typen som ser på fritak av begrensninger på bruk av kompetansene organisasjonen har i beslutningstaking, og undersøkes gjennom å analysere den strukturelle autonomien i RME.

3.3 Formell og faktisk autonomi

Det finnes to analytiske begrep for autonomi i offentlig organisasjoner. Den første er formell autonomi. Denne måten å analysere autonomi på ser på hvor stor avstanden er mellom en offentlig organisasjon, og folkevalgte. Hvis distansen er stor mellom disse vil den offentlige organisasjonen ha høy grad av formell autonomi, og det vil være mindre autonomi til regjeringen og Stortinget. I dette perspektivet ser man på autonomien fra toppen og ned. Her ser man på den administrative autonomien i den formelle autonomien gjennom å se på den delegerte autonomien en offentlig organisasjon har fått fra de politiske beslutningstakerne. Her vil de politiske beslutningstakerne sikre politisk kontroll fra byråkratiet. Hvor mye formell autonomi en offentlig organisasjon har vil avhenge av flere aspekter. Det vil avhenge av den formelle legale plasseringen til den offentlige organisasjonen. Det vil også avhenge av om i hvilken grad av de delegerte retningslinjene er regelbasert, eller om det er basert på policy resultater som blir oppnådd. I tillegg avhenger graden av formell autonomi i offentlig organisasjoner om hvordan prosedyrene foregår i endelig beslutningstaking. Det er vanlig å studere og analysere den formelle autonomien i offentlig organisasjoner gjennom å se på den som en dynamisk organisasjon som hele tiden endrer seg. For eksempel kan den bevege seg fra et departement til en mer fagorientert organisasjon som ikke står direkte til ansvar for borgere og folkevalgte (Bach, 2016, s. 2).

Det andre analytiske begrepet for autonomi i offentlig organisasjoner er den faktiske autonomien til et byrå. Dette er den faktiske makten til å ta beslutninger i en offentlig organisasjon i en spesifikk situasjon. I den formelle autonomien ser man kun på den makten som er delegert, mens i den faktiske autonomien er dette kun en faktor av flere. Et eksempel på dette er at man i dette perspektivet ser på en organisasjons evne til å forme policyer langs sine preferanser i organisasjonen, noe som fører til mer makt i form av handlingsrom. Dette kan defineres som den evnen organisasjonen har til å lage et rennommé av organisasjonens kapasitet, og som styrker den til å ta de avgjørelsene som passer organisasjonen best eller til å endre det formelle mandatet til organisasjon (Bach, 2016, s. 3).

I denne oppgaven skal det først og fremst undersøkes hvordan den formelle autonomien har endret seg i RME etter uavhengigheten. Det er viktig å understreke at et byrå eller en annen offentlig organisasjon sin faktiske autonomi ikke trenger å samsvare med den formelle autonomien (Egeberg & Trondal, 2009, s. 6). Det betyr at den faktiske autonomien i RME kan være høyere enn det som er den formelle autonomien til RME.

3.4 Autonomiteorier

I denne oppgaven skal det brukes teorier om autonomi som tar for seg ulike områder av RME som organisasjon. Dette gjøres for å finne ut hvilke kategorier som skal brukes som måleenheter i reguleringsmyndigheten. For å måle autonomien i reguleringsmyndigheten før og etter uavhengighet vil det bli brukt utvalgte teorier om typer av autonomi fra den eksisterende teorien som finnes om autonomi i offentlige byråer. Disse består av managerial-, policy-, og strukturell autonomi.

3.4.1 Managerial autonomi

Den teorien innen autonomi som skal redegjøres her kalles managerial autonomi. Denne teorien av autonomi handler om kontrollen over hvilke regler som blir satt, og godkjenningen av avgjørelser som dreier seg om ledelse av ressurser knyttet til økonomi, mennesker og organisasjonen. I korte trekk kan managerial autonomi forklares gjennom hvilken grad de interne prosessene i en organisasjon er kontrollert av det offentlige byrået

eller av sentrale myndigheter. Alt som har med intern styring i en offentlig organisasjon vil høre inn under teorien managerial autonomi (Verhoest, 2004, s. 109).

Managerial autonomi stammer fra reformer i offentlig administrasjon på 1980- og 1990-tallet. Disse reformene kom på grunn av at man ville minske politisering av offentlig tjenester gjennom å gi ledere i offentlig organisasjoner mer autonomi. Dette gjør at man frigjør ledelsen fra politisk påvirkning i avgjørelser. Gjennom disse reformene får altså ledelsen i et offentlig byrå mer autonomi i flere aspekter av styringen. De får mer autonomi vertikalt gjennom en desentralisering av avgjørelser som er knyttet til det administrative. I tillegg får ledelsen mer autonomi horisontalt gjennom strukturelle endringer ved opprettelse av autonome enheter (Van de Walle, 2019, s. 628).

For å forklare managerial autonomi er det som tidligere nevnt viktig å se på forholdet mellom sentrale myndigheter og underlagte offentlige byråer eller myndigheter. I denne oppgavens tilfelle er det RME som er det underlagte offentlige byrået som skal undersøkes. Når managerial autonomi skal redegjøres er det viktig å se nærmere på beslutningsmyndigheten og forholdet til det underlagte byrået. Når underlagte offentlig myndigheter har en mulighet til å ta beslutninger selv, som er delegert fra politiske myndigheter, handler dette om managerial autonomi. Dette kan for eksempel dreie seg om valg de tar, eller bruken av de forutsetninger som ligger i organisasjonen. Det vil si at de offentlige byråene er fritatt fra enkelte regler og reguleringer når det gjelder prosessen over kontrollen av informasjon og data inn i byrået. Disse reglene og reguleringene som underlagte offentlige organisasjoner begrenses av, styrker lovligheten og økonomien i de statlige transaksjonene, og vil begrense ledelsen i byrået sin autonomi til å ta egne avgjørelser (Verhoest, 2004, s. 105).

Autonomien en ledelse har kommer i flere former. Det kan være den offentlige organisasjonens ledelses evne til å ta avgjørelser når det gjelder den finansielle situasjonen. Denne formen for managerial autonomi kan for eksempel handle om at om den underlagte organisasjonen har evnen til å flytte budsjetter mellom gjenstander, eller flytte et budsjett over til et annet år. Managerial autonomi dreier seg også om Human Resource Management (HRM). Det sentrale for en offentlig organisasjon i denne sammenheng vil være autoriteten

til ledelsen til å velge de ansatte som skal i byrået selv, og ikke av sentrale myndigheter. Managerial autonomi dreier seg også om i hvor stor grad ledelsen har autoritet til å bestemme faktorer som logistikk, organisasjon og lokasjonen til byrået. Både managerial autonomi og policy autonomi kan forklares ved at de peker på hvilken grad en underlagt organisasjons diskresjon er gjennom delegering av beslutningskompetanse (Verhoest, 2004, s. 105).

En annen sentral del av managerial autonomi handler om ansvarligheten en underlagt offentlig organisasjon har i forhold til politikere og andre interessenter som er involvert i et offentlig byrå. Det handler om bruken og effekten av teknikker knyttet til resultatledelse. Managerial autonomi omhandler til slutt også problemene som oppstår med koordinering når man krysser organisasjonsgrenser. En interessant betraktning som er gjort på dette området, er at man antar ut fra byråkratiseringsmodeller i den velkjente offentlig reformen «New Public Management» (NPM) at økt managerial autonomi vil gi mindre policy autonomi (Bach, Niklasson, & Painter, 2012, s. 183-184).

Når det kommer til managerial autonomi i RME vil dette henge sammen med i hvor stor grad ledelsen i RME har mulighet til å ta beslutninger knyttet til sin egen virksomhet som nasjonal reguleringsmyndighet. Spørsmålet blir i sammenheng med managerial autonomi og RME er hvor mye kompetanse og autonomi på beslutningsnivå som har blitt flyttet fra OED og NVE til RME. Når man undersøker managerial autonomi skal det undersøkes hvilke muligheter ledelsen i RME har til å ta avgjørelser knyttet til egen ledelse av organisasjonen. Det skal undersøkes hvor stor grad av autonomi RME har på godkjenningen av avgjørelser som dreier seg om økonomi, mennesker, og organisasjon. I denne oppgaven skal managerial autonomi i RME undersøkes ved å undersøke disse faktorene, og se om autonomien på dette området har økt eller ikke.

3.4.2 Policy autonomi

Autonomi som konsept handler om kapasiteten til å handle uavhengig fra andre aktørers kontroll. Parlamentariske systemer er delt opp i flere departementer, og det betyr at man må trekke inn «byrå-autonomi», fordi er en del av policy autonomi. Det å gi økt autonomi til

et byrå, eller i denne oppgavens tilfelle, en reguleringsmyndighet for energi, har som formål å delegere rollene og kompetansene fra departementene. Policy autonomi vil dermed forstås som hvilken grad av policyutforming kompetanser et byrå har fått av et departement. Det dreier seg altså om graden av kompetanse et byrå har til å utforme egne policyer, både innad og utad (Bach, Niklasson, & Painter, 2012, s. 185). Man kan også definere policy autonomi som et departements forhåndsvurdering av kontroll over prosesser og resultater i et byrå. Det vil si at forståelsen av policy autonomi går ut på hvor mye spillerom et byrå har når de løser oppgaver for departementene (Bjurstrøm, 2021, s. 402). Policyutforming kommer i forskjellig former, fordi det å ta policy beslutninger er en kompleks prosess med flere forskjellig roller (Bach, Niklasson, & Painter, 2012, s. 185).

Nivået av policyutformings kompetanser kommer som nevnt i forskjellig former. Det man skiller mellom i teorien om policy autonomi er den formelle- og den faktiske autonomien som har blitt redegjort for på generell basis. Innen policy autonomi vil den formelle autonomien bety hva som står «svart på hvitt» i det juridiske lovverket for byrået, og vedtektene deres. Dette reflekterer den formelle autonomien til byrået for rollen deres i policy utforming. Den faktiske autonomien i policy autonomien vil derimot si noe om hva byrået kan gjøre i praksis, men som ikke er nedfelt formelt gjennom lovverk eller vedtekter (Bach, Niklasson, & Painter, 2012, s. 185).

Et argument fra de som er for økt policy autonomi i offentlig byråer er at det fører til at departementene med ministre på toppen, kan holde byråer mer ansvarlige for de resultatene de oppnår. Det kan derimot være utfordrende å skulle isolere bidraget av økt policy autonomi til mer ansvarliggjøring når det trengs koordinering (Bjurstrøm, 2021, s. 402). Det er i tillegg vanskelig for et offentlig byrå å ha full policy autonomi gjennom delegering eller utvikling av beslutningstakingskompetanser. Grunnen til dette er at myndighetene fortsatt kan ha innflytelse på avgjørelsene gjennom andre virkemidler. Dette kommer av at et offentlig byrå ofte er avhengig av politiske myndigheter for en substansiell del av finansieringen til byrået. Dette fører til at den faktiske kapasiteten til et byrå til å ta beslutninger selvstendig vil bli begrenset. Disse begrensningene i beslutningstakings kompetanse kan også påvirke den strukturelle autonomien til byrået, fordi det kan gjøre at

utnevnelsen av ledelsen vil i større grad gå gjennom regjering, istedenfor innad i det underlagte byrået (Verhoest, 2004, s. 105).

Når policy autonomi skal forklares er det også viktig å forstå begrepet «byråkratisk autonomi» ut fra Carpenter sin forestilling. Dette defineres som en situasjon hvor offentlig byråer tar varige avgjørelser som de ønsker, men som ikke kan bli kontrollert eller omgjøres av folkevalgte eller andre. Det vil si at de byråkratisk autonome byråene kan beholde de policyene de selv ønsker gjennom deres administrative avgjørelser. Byråkratisk autonome byråer vil også være kapable til å lage nye policyer som passer dem (Bach, Niklasson, & Painter, 2012, s. 185).

For å oppsummere kan man forklare policy autonomi som graden av kontroll byrået har på spesifikke aspekter i styringen sin. Her kan det offentlige byrået ha kontroll i større eller mindre grad i teorien. I disse aspektene er sentralt å undersøke prosesser, policyverktøy, og mål om effekter. Dette skal utgreies videre i taksonomien av autonomi (Verhoest, 2004, s. 109). Autonomien i Få-N studier i policy autonomi blir bestemt av flere nivåer og steg i politikkprosessen. Den første er å bestemme prosessene og prosedyrene et underliggende offentlig organ bruker for å produsere tjenestene de leverer. Den andre måten å bruke policy autonomi på er de verktøyene byrået må bruke for å iverksette de tiltakene som er eksternt satt. Den neste måten å operasjonalisere policy autonomi på er mengden og kvaliteten på tjenestene eller servicen som byrået leverer. Den siste måten man kan klargjøre hva policy autonomi dreier seg om er hvilke grupper man henvender seg til, de samfunnsmessige målene, og de resultatene som kommer av et tiltak (Verscheure, 2007, s. 9-10).

3.2.3 Strukturell autonomi

Organisasjonsstrukturen står sentralt i enhver offentlig organisasjon, og er viktig for å forstå hvordan ansvar og beslutninger fordeles. Strukturell autonomi i et offentlig byrå betyr i hvor stor grad myndighetene har kontroll til å påvirke byrået sine avgjørelser gjennom den hierarkiske strukturen og ansvarliggjøringen ovenfor byråets ledelse (Verhoest, 2004, s. 109). Det betyr at spørsmålet når det gjelder strukturell autonomi i denne oppgaven er i hvilken

grad byråets leder er ansatt og ansvarlig overfor en myndighet eller et tilsynsstyre. Videre vil det også være sentralt å vite hvor mange som representerer myndigheter eller en tredjepart i et slikt tilsynsstyre, for å kunne avgjøre nivået av autonomi i byrådet (Verhoest, 2004, s. 106).

Den strukturelle autonomien i et offentlig byrå økes gjennom at det gjøres et formelt brudd med et departements hierarki. I et slikt tilfelle kan det brukes andre virkemidler som for eksempel å ha et styre som har politisk tilsyn av byrådet isteden for departementet. Dette kan skje gjennom å gi økt finansiell eller legal autonomi, som gjør at ledelsen i byrådet kan ta selvstendig avgjørelser uten innblanding fra departement (Verhoest, 2004, s. 104). Den strukturelle autonomien handler i tillegg om i hvor stor grad et byrå er beskyttet mot innblanding fra myndigheter. Det som avgjør dette, vil avhenge av hvordan ledelsen i byrådet er utnevnt og hvem de er ansvarlig for. Hvis det er et styre som har tilsyn over byrådet vil det avhenge av hvem som representerer dette tilsynsstyre, og om disse er utnevnt av myndigheter eller noen andre (Verhoest, 2004, s. 105).

Den strukturelle autonomien i RME finner man ved å undersøke hvor de befinner seg i den hierarkiske strukturen. I organisasjonskartene som tidligere forklart, ser man hvordan denne strukturen endret seg fra «Elmarkedstilsynet» til RME som følge av tredje energimarkedspakke. Som man ser i organisasjonskartene i figur 1 og 2 så har strukturen RME opererer i endret seg som følge av tredje energimarkedspakke. Den har blitt en uavhengig del av NVE, og dermed også uavhengig av OED (Figur 1 og 2, s. 7-8).

3.3 Christensen taksonomi av autonomi

I Christensens taksonomi av autonomi ser man på de ulike gradene av autonomi i ulike deler av det formelle byråkratiet. Variablene av autonomi denne taksonomien tar for seg er managerial, policy, struktur, finansiell, juridisk, og intervensjonell. Hovedpoenget i denne taksonomien er å forklare graden av kontroll myndigheten har på et offentlig byrås handlinger og beslutninger. I denne sammenhengen vil kontroll menes med de verktøyene myndigheter har til å påvirke et offentlig byrås handlinger og avgjørelser for å oppnå politiske myndighetens mål, først og fremst i form av regjeringen. Har regjeringen få verktøy

til å kontrollere et RMEs avgjørelser og handlinger vil det tilsvare mer autonomi til byrået (Verhoest, 2004, s. 106).

I analysedelen av denne oppgaven skal Christensens taksonomi av autonomi brukes som et grunnlag for å finne ut om autonomien har økt i RME etter uavhengigheten. Dette vil være rammeverket for analysen av empirien som kommer frem ved dokumentstudiet. Det er graden av autonomi på de teoriene som er gjort rede for som skal analyseres som er managerial, policy, og strukturell autonomi. Kort oppsummert dreier managerial- og policy autonomi om graden av autonomi et offentlig byrå har i beslutningskompetansen. Strukturell autonomi handler om graden av fritak et offentlig byrå har på den faktiske bruken av beslutningskompetansen. Det blir i denne taksonomien beskrevet fire nivåer av autonomi bestående av minimumsnivå, lavt nivå, høyt nivå, og maksimumsnivå (Verhoest, 2004, s. 107-108). Nedenfor blir nivåene i Christensens taksonomi redegjort for, med noen justeringer for å tilpasse taksonomien til oppgavens formål om å beskrive RME sin autonomi før og etter uavhengighet.

3.3.1 Minimumsnivå av autonomi

I managerial autonomi vil minimumsnivået av autonomi være når avgjørelsene innen ledelse og styring i det offentlige byrået blir tatt eksternt. Avgjørelsene knyttet til budsjetter og rekruttering vil i dette tilfellet bli tatt av de politiske myndighetene i form av regjeringen eller Stortinget. På minimumsnivået av autonomi vil det i praksis ikke være noe managerial autonomi i det offentlige byrået. Minimumsnivået av policy autonomi betyr at de prosessene som dreier seg om innhold, policyverktøy, resultater og mål vil kun bli tatt av de politiske myndighetene. Underlagte byråer har heller ikke myndighet til å bestemme over egen innføring av generelle regler, og har heller ikke noen autonomi til å innføre egne generelle regler. Minimumsnivået i strukturell autonomi vil være at byråets ledelse blir utnevnt og evaluert av sentralmyndigheter. Disse vil stå til ansvar for sentralmyndigheter, og de har ikke egne styrer som er rådgivende eller har tilsyn (Verhoest, 2004, s. 107). Det har ikke skjedd et brudd med departementet i dette nivået.

3.3.2 Lavt nivå av autonomi

Et lavt nivå av autonomi i managerial autonomi betyr at byrået kan ta noen avgjørelser knyttet til ledelse av byrået som for eksempel kan handle om budsjetter, økonomi og rekruttering. Dette vil derimot gjøres med strenge prosedyrer satt av politiske myndigheter. I policy autonomien vil et lavt nivå av autonomi bety at byrået kan ta avgjørelser om struktur og innholdet av de prosessene de holder på med. Dette må derimot være i tråd med de verktøyene og målene som er bestemt av politiske myndigheter. I et lavt nivå i strukturell autonomi vil det fortsatt være regjeringen som utnevner lederen av byrået. Denne lederen vil stå til ansvar for de politiske myndighetene. I tillegg kan det være et tilsynsorgan de står til ansvar for hvor de fleste representerer politiske myndigheter. Representasjonen i dette tilsynsstyret vil i tillegg kunne sies opp av de politiske myndighetene. Det er dermed tilsynsstyret som er forskjellen mellom minimumsnivå og lavt nivå av autonomi i strukturell autonomi (Verhoest, 2004, s. 107). I dette nivået av autonomi har det ikke skjedd et brudd med departementet.

3.3.3 Høyt nivå av autonomi

Ved et høyt nivå av managerial autonomi vil det si at byrået selv kan sette prosedyrene for hvilke avgjørelser de tar innen budsjetter og rekruttering, men som er innenfor de generelle politiske retningslinjer og forutsetninger satt av sentrale myndigheter. Innenfor et høyt nivå av policy autonomi vil byrået selv kunne bestemme hvilke verktøy de vil bruke, og normene som settes innen arbeidet. Dette må derimot være innenfor det som er målene til politiske myndigheter. Byrået kan også i et høyt nivå av policy autonomi ofte bestemme selv hvordan de vil bruke generelle reguleringer gitt av myndighetene. I et høyt nivå av strukturell autonomi vil ledelsen av byrået være utnevnt og evaluert av et tilsynsstyre hvor representanter fra politiske myndigheter har flertall. Disse representantene kan bli avsatt av de politiske myndighetene (Verhoest, 2004, s. 108). Det har ikke skjedd et brudd med departementet på dette nivået.

3.3.4 Maksimumsnivå av autonomi

Det siste nivået i taksonomien av autonomi er maksimumsnivået av autonomi.

Maksimumsnivået av managerial autonomi er at byrået selv kan bestemme alle aspektene

av ledelse i byrået. De kan dermed fritt disponere budsjetter og styring av økonomi og rekruttering. Har RME full frihet til å gjøre som den vil med disse aspektene har byrået et maksimumsnivå av managerial autonomi. Innenfor policy autonomi vil et maksimumsnivå av autonomi på dette området bety at byrået selv kan bestemme over alle aspekter som handler om policy i offentlige byrået. Det vil bety at byrået har autonomi til å selv sette mål, policy verktøy man vil bruke, og prosessene til å nå målene. De kan også gjennom et maksimumsnivå av autonomi innen policy autorisere generelle reguleringer i byrået. På et maksimumsnivå av strukturell autonomi blir lederen av byrået utnevnt og evaluert av et tilsynsstyre. Flertallet av de som sitter i tilsynsstyret til byrået vil være representanter for en tredjepart, og dermed vil politiske myndigheter sitte med et mindretall (Verhoest, 2004, s. 108). I dette nivået har det skjedd et brudd med departementet.

3.4 Operasjonalisering av taksonomi til RME

Det neste steget i teoridelen av denne oppgaven er å omgjøre denne generelle taksonomien av autonomi til å dreie seg om RME, og hva man skal måle da. Innenfor managerial autonomi vil dette i RME handle om i hvilken grad ledelsen i RME kan ta avgjørelser knyttet til de ressursene de får utdelt. Dette vil blant annet dreie seg om hvordan budsjettet settes i RME, og hvordan rekrutteringen av ledelse og ansatte foregår. I policy autonomi handler autonomien om hvorvidt RME bestemmer målene som settes uavhengig av politiske myndigheter. Dette gjelder også verktøyene de bruker, og prosessene til å nå målene. Det vil også dreie seg om konkrete saker som for eksempel utenlandsforbindelser på kraft. Det som undersøkes er dermed hvilken grad disse aspektene av policy autonomi er bestemt av RME eller de politiske myndighetene i Norge. Graden av strukturell autonomi i RME vil avhenge av hvem som utnevner lederen og ledelsen av RME, og hvem de står til ansvar for. Det vil også avhenge av om det har skjedd et formelt brudd med OED eller ikke.

4. Metode

I metodedelen av denne oppgaven skal de overordnede metodene i oppgaven redegjøres for. Disse består av casestudie og samsvarsdesign. Metodene for empiriinnsamling gjennom kvalitativ metode og dokumentanalyse redegjøres for. Deretter skal validiteten og

reliabiliteten i oppgaven diskuteres. Til slutt skal svakhetene ved studien fremheves og diskuteres.

4.1 Casestudie og samsvarsdesign

I denne oppgaven er casestudien grunnlaget for undersøkelsen av problemstillingen.

Casedesignet er et samlebegrep over ulike varianter av casestudier. I en casestudie studerer man et fenomen i samfunnet i sin faktiske kontekst. Det er viktig å være klar på hva slags case man skal bruke i studien, og hva som er formålet med forskningen. En casestudie defineres som intensive kvalitative studier av én eller noen få enheter, og man bruker som oftest kvalitative data. De ulike variantene av casestudier man kan ta i bruk er kritiske casedesign, samsvarsdesign, prosesssporing, og design for teoretisk tolkende rekonstruksjon (Bukve, 2021, s. 125).

I denne oppgaven skal varianten av casedesignet som kalles samsvarsdesign brukes. I et samsvarsdesign etableres det en teoretisk ramme og forventninger til hva man finner før man analyserer funnene og casen. Deretter ser man på funnene opp mot de forventningene man hadde på forhånd. Dette skal brukes til å svare på hvordan observasjoner rundt casen i denne oppgaven samsvarer med de forventningene som kommer fra teorien. Innenfor samsvarsdesignet har man to design som brukes til ulike formål. Den første er teori-prøvende design. Her prøver man påstander ut fra en teori som gjelder en enkelt case. Det andre formålet ved et samsvarsdesign er en teoriinformert analyse av en case. I et slikt formål vil det bli lagt opp til strukturerte rammer hvor man kan studere kjente fenomen med ny teori, eller nye fenomen med etablert teori (Bukve, 2021, s. 139).

For denne oppgaven betyr det at det skal testes ut hvordan forventningen om mer autonomi i RME i en uavhengig reguleringsmyndighet svarer til de faktiske funnene. Formålet med samsvarsdesignet blir da enten teori-prøvende eller en teoriinformert analyse av RME sin autonomi (Bukve, 2021, s. 137). I denne oppgaven passer det best å med et utgangspunkt i en teoriinformert analyse av casen. Grunnen til dette er at det da kan legges opp til etablerte rammer på teorien, slik som i denne oppgaven. Gjennom et slikt utgangspunkt strukturerte rammer, og studere et nytt fenomen gjennom etablerte og eksisterende teorier. Det vil også

bli tatt utgangspunkt i et eksisterende teoretisk rammeverk som ikke har blitt brukt på det aktuelle fenomenet. Det vil si at det skal brukes etablerte rammeverk for teori om autonomi for å analysere hvordan autonomien i RME har endret seg etter uavhengigheten (Bukve, 2021, s. 139).

4.2 Empiriinnsamling

Metodene som skal brukes til å samle empiri er kvalitativ metode bestående av dokumentanalyse. I denne delen av metoden skal den kvalitative metoden og dokumentanalysen redegjøres for, og beskrives hvordan de brukes i oppgaven.

4.2.1 Dokumentstudier

For å finne empiri i denne oppgaven skal det brukes kvalitative metode gjennom dokumentstudier, som også kan kalles dokumentanalyse. I dokumentstudier er det flere typer kilder som gjør seg gjeldende. Dette kan bestå av forskningsartikler, bøker, internettsider, offentlig notater og rapporter. Når disse skal tolkes kvalitativt betyr det at meningsinnholdet i dokumentene tolkes og analyseres. I en dokumentstudie er det en del aspekter som er sentralt å være bevisst på. Man må blant annet vite hvem som har skrevet innholdet i dokumentet, og hvem som har produsert det. I tillegg til dette er det viktig å skjønne hvem mottakeren av dokumentet er ment å være, og hva som er formålet med dokumentet. Grunnen til dette er å være bevisst på er at man da vet hvordan man bør lese dokumentene for at man skal kunne bruke det i sin problemstilling (NDLA, 2020). I denne oppgaven brukes dokumentundersøkelse gjennom bøker, artikler, tidligere forskning og offentlig rapporter. Årsrapportene til NVE og RME blir blant annet brukt til å finne empiri til hvordan autonomien i forskjellige aspekter har utviklet seg. Notater og oppdrag gitt til NVE og RME blir også brukt som en sentral del av empirien.

4.3 Validitet og reliabilitet

Det er viktig å vurdere validiteten og reliabiliteten i oppgaver for å drøfte om resultatene er pålitelig og samsvarer med teoriene som er redegjort for. Validiteten vurderes ut fra om man kan dra konklusjoner ut fra de årsakssammenhengene som finnes i empirien, og man kan generalisere disse. For å vurdere validiteten i denne oppgaven ser man på hvordan man

vrderer ekstern validitet i en casestudie. Dette blir et spørsmål om casen er teoretisk og strategisk representativ. Den teoretiske representativiteten går i denne oppgaven ut på at man har en case som representerer en kategori av fenomener. Dette er tilfelle i denne oppgaven gjennom den pågående trenden i Europa med uavhengig reguleringsmyndigheter på flere felt. Den strategiske representativiteten går ut på at de empiriske variablene i casen varierer, og dermed finne ut effekten eller vilkårene for disse (Bukve, 2021, s. 104). I denne oppgaven er det gjort gjennom de utvalgte teoriene som oppgaven avgrensnes seg til. Effekten ser man gjennom taksonomien av autonomi, og gjør at man kan sette et mål på autonomien.

Reliabiliteten i oppgaven handler om en undersøkelse er pålitelig, og de empiriske målingene og sammenhengene står sentralt. Det betyr at reliabiliteten tar utgangspunkt i at hvis andre gjør en lik undersøkelse så vil den komme fram til de samme resultatene (Bukve, 2021, s. 104). I denne oppgaven er det tatt i bruk tidligere forskning på autonomi i reguleringsmyndigheter, og forskningsartikler knyttet til dette som utgangspunkt for empirien. Det er også tatt utgangspunkt i årsrapporter og notater fra reguleringsmyndigheten for energi. Det betyr at reliabiliteten i oppgaven baserer seg på at informasjonen og resultatene som kommer fra dette. Reliabiliteten i denne oppgaven er derfor god, siden den kvalitative undersøkelsen er i stor grad basert på RMEs egne rapporter, offentlig notater, og tidligere forskning.

4.4 Svakheter ved studien

Autonomien som undersøkes er kun mellom RME og norske politiske myndigheter. Den sier dermed ikke noe om autonomien mellom RME, norske politiske myndigheter og regulatorsamarbeidet med ACER. Det vil si at det ikke settes søkelys på hvordan forholdet mellom RME og ACER er. Dette kan gjøre at studien av autonomien i RME ikke gir en helhetlig representasjon av hvordan utarbeidelsen av for eksempel tiltak knyttet til policy autonomi. En annen utfordring med oppgaven er å skille reguleringsmyndigheten for energi fra ulike faser i utviklingen av den. Reguleringsmyndigheten har endret seg mye mellom EUs andre og tredje energimarkedspakke, og den har blitt endret seg mellom disse pakkene for å gjøres klar til å bli helt uavhengig. Det er derfor vanskelig å sette konkrete avgrensinger på

når man skal vurdere RME sin autonomi fra og til. Det er dermed ikke så enkelt som at RME var før uavhengigheten kun politisk styrt, og det var kun den formelle uavhengigheten som endret autonomien i RME.

5. Empiri

I empiridelen av denne oppgaven skal resultatene fra fremlegges. Resultatene består av dokumentundersøkelsen om de tre typene autonomi som denne oppgaven skal ta for seg bestående av managerial autonomi, policy autonomi, og strukturell autonomi. I denne delen skal det vises resultater før og etter uavhengighet av RME. Empiridelen er dermed delt opp i seks deler som tar for seg de tre typene av autonomi som denne oppgaven skal diskutere. I alle tre typene skal det fremvises empiri både før og etter uavhengighet for å få best mulig forutsetninger for å diskutere taksonomien av autonomi i RME i diskusjonsdelen.

5.1 Managerial autonomi før uavhengighet

Managerial autonomien i reguleringsmyndigheten for energi før uavhengigheten er basert på hvor stor frihet ledelsen i reguleringsmyndigheten hadde til å bestemme budsjetttildelinger fra regjeringen før uavhengigheten. Det handler også om hvilken måte rekrutteringen av ansatte gjennom ledelsen skjer, og hvem som har autonomi på dette området.

5.1.1 Budsjett og økonomi

Før reguleringsmyndigheten for energi sin formelle uavhengighet i 2019 var det ikke separate budsjetttildelinger mellom NVE og reguleringsmyndigheten. Direktøren i NVE kunne dermed omdisponere budsjettene mellom seksjoner og enheter innad i direktoratet, eller mellom NVE og RME. Byrået hadde dermed ikke separate budsjetttildelinger, og var direkte underlagt styringen av NVE. I proposisjonen til Stortinget ble denne problemstillingen tatt opp for å sikre uavhengigheten til RME. Her ble det lagt opp til endringer i energiloven slik at direktøren i NVE ikke kunne omdisponere et budsjett (Prop. 5 L (2017-2018) 21). Når det gjelder overføringer av budsjett fra et år til et annet så var det i 2017 mulig for

reguleringsmyndigheten å overføre midler under to millioner kroner til neste budsjettår (NVE, 2018, s. 75).

I undersøkelsen av reguleringsmyndigheter i Europa i 2005 ble Norges reguleringsmyndighet også utforsket. Her viser det seg at allerede før Norge hadde blitt med i EUs tredje energimarkedspakke så var det en del indikatorer som kan beskrive managerial autonomi i RME før autonomi. Budsjettet til RME i 2005 ble gitt av regjeringen. Selv om budsjettet var gitt av regjeringen ble RME gitt kontroll over budsjettet allerede før uavhengigheten ifølge undersøkelsen av reguleringsmyndigheter for energi. Når det gjelder den interne organiseringen av RME før uavhengigheten så var det reguleringsmyndigheten selv og ikke regjeringen som hadde autonomi over dette området. Kilden for budsjettet til RME var som nevnt gitt av regjeringen. Dette kan ha uformelle påvirkninger på den manageriale autonomien til RME før uavhengigheten (A. Larsen et al., 2005, s. 2868).

5.1.2 Rekruttering

Det andre aspektet av managerial autonomi dreier seg om rekruttering, og dermed rekruttering til reguleringsmyndigheten for energi før uavhengigheten. Dette området av managerial autonomi sett på som et mindre komplisert aspekt når man skal diskutere nasjonale reguleringsmyndigheter for energi enn når det gjelder budsjetter og økonomi. Man kan slå fast at rollen til RME på dette feltet da de lå formelt under NVE, var mindre enn etter uavhengigheten. Spesielt tidlig i prosessen med implementeringen av tredje energimarkedspakke. I direktivet til den tredje energimarkedspakken kommer det frem at behovet for nok kompetanse på de nye ansvarsområdene til reguleringsmyndigheten er nødvendig. Dette vil henge sammen med rekrutteringen til reguleringsmyndigheten. Det sier noe om at kompetansen og autonomien til byrået kan ha vært mindre før uavhengigheten, fordi det ikke hadde blitt formalisert at RME trenger tilstrekkelig kompetanse som regjeringen skal legge til rette (Sześciło, 2021, s. 212-213). Det kommer frem fra empirien at den interne organiseringen og de tiltakene knyttet til ansatte er bestemt av RME også før uavhengigheten (A. Larsen et al., 2005, s. 2868).

5.2 Managerial autonomi etter uavhengighet

Managerial autonomi i RME etter uavhengigheten er basert på hvor stor frihet ledelsen i RME hadde til å bestemme budsjetttildelinger fra regjeringen etter uavhengigheten. I tillegg til dette skal det også redegjøres for hvordan rekrutteringen til byrået foregår nå etter at RME har blitt en uavhengig reguleringsmyndighet.

5.2.1 Budsjett og økonomi

Det er satt ett sett med standarder fra EU for reguleringsmyndigheter for energi etter EUs tredje energimarkedspakke som går på autonomien og uavhengigheten til disse organene. Ifølge de EU-standardene som er satt for å sikre tilstrekkelig autonomi i nasjonale reguleringsmyndigheter på konkurranseområdet så skal reguleringsmyndigheter ha nok kvalifiserte ansatte. Reguleringsmyndigheten skal også ha tilstrekkelig med økonomiske, tekniske, og teknologiske ressurser sikret for sin virksomhet. I tillegg skal de bestemme selv over de ressurser de har fått allokert i et budsjett. Dette trenger ikke nødvendigvis å være fra statsbudsjettet, men kan komme fra alternative kilder enn regjering og parlament (Sześciło, 2021, s. 201).

Når det gjelder den manageriale autonomien til RME etter uavhengighet skal det startes med det økonomiske aspektet av byrået. Budsjetter og økonomi ble tatt opp i regjeringens proposisjon til stortinget når tredje energimarkedspakke skulle bli utredet. Her kom det frem at direktivet har krav om budsjettmessig autonomi i reguleringsmyndigheten. Her blir det også foreslått at reguleringsmyndigheten skal gis handlefrihet i sin disponering av budsjettmidler. Det kommer derimot også frem at departementet fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for budsjettet til RME. I direktivet som i dag er gjeldende for RME skal enkeltprioriteringer gjort av RME ikke styres av departementet. Dette er med forbehold om at de holder seg innenfor rammen av de tildelte budsjettmidlene (Prop. 5 L (2017-2018) 27). Autonomien over de tildelte budsjettmidlene til RME har etter denne proposisjonen kommet frem i form av lovverk. I energiloven § 2-3 tredje avsnitt kommer det frem at reguleringsmyndigheten «kan ikke instrueres om utøvelsen av myndighet». Det betyr dermed at reguleringsmyndigheten ikke kan instrueres, altså styres, i sin disponering av budsjettmidlene de har fått av departementet. Det vil si at RME i dag har sin egen post på

budsjettet, og disse midlene kan ikke disponeres på andre formål enn RME (Energiloven, 1990, § 2-3). En av forskjellene fra før uavhengigheten er at budsjettet ligger separat fra NVE og dens virksomhet, og at RME disponerer dette budsjettet selv (Prop. 5 L (2017-2018) 21). RME er en separat juridisk enhet i NVE og budsjettet til RME er satt av Stortinget (Langset & Holte, 2021, s. 3).

En av bærebjelkene bak EUs konsept med uavhengige nasjonale reguleringsmyndigheter gjennom den tredje energimarkedspakken er nettopp managerial autonomi. Dette handler om budsjetter og menneskelige ressurser som redegjort for i teoridelen. EU ville ha en modell hvor nasjonale reguleringsmyndigheter har separate budsjett, hvor reguleringsmyndigheten selv har autonomi i hvordan dette skal brukes. Det de derimot ikke har greid å regulere er prosessen og mekanismene i budsjettallokeringen av nasjonale reguleringsmyndigheter. Her er det åpninger for at forskjellig type regulatorer innenfor forskjellig sektorer kan bli finansiert av andre enn staten. Dette vil da først og fremst være obligatoriske bidrag fra enhetene innenfor de regulerte sektorene. Dette gjør at managerial autonomien til reguleringsmyndigheten kan være høyere etter Norges innlemmelse i den tredje energipakken. Grunnen til dette er at budsjettet i RME isoleres fra statsbudsjetter som kan brukes fra regjering og parlament som et verktøy til å presse en reguleringsmyndighet politisk (Sześciło, 2021, s. 211).

En sentral del av denne delen dreier seg om budsjettprosessen i RME. Det vil si hvilke aktører og beslutningstakere som har innflytelse på budsjettet i RME. Eldirektivene gir en god veiledning på dette, men det er fortsatt en del ubesvarte spørsmål som det ikke gis svar på. Stortinget gis mandat til å godkjenne budsjettene til nasjonale reguleringsmyndigheter. Det betyr at stortinget har mandatet til å godkjenne RME sine budsjetter. Dette kan tolkes som at RME kan gå forbi regjeringen og sende inn budsjettforslag direkte til lovgiver, uten at det trengs godkjenning fra regjeringen. Ifølge Europakommisjonen vil godkjenning av budsjett fra parlamentet være begrenset av den globale finansielle allokeringen, slik at RME selv kan utforme den finansielle planen for organet. Dette gjør at autonomien reguleringsmyndighet for energi når det kommer til budsjetter kan sammenlignes med for eksempel domstoler eller sentralbanker. Dette er derimot ikke noe som står direkte i noen av direktivene, men heller en grunntanke fra Europakommisjonen om hvordan ordningen

med reguleringsmyndigheter skal være. Ingen av direktivene krever at budsjettene til reguleringsmyndigheter skal være ekskludert fra statsbudsjettet. Det er også uunngåelig i enkelte land for en reguleringsmyndighet å unngå å bli tatt med i budsjettprosesser grunnet konstitusjonelle regler. En tolkning av direktivene kan derimot være at budsjettprosessen for reguleringsmyndigheter skal skje med regjeringen som et mellomledd. Dette skjer ved at reguleringsmyndigheten sender sitt budsjettforslag til regjeringen, og regjeringen kan ikke blande seg med innholdet i dette forslaget (Sześciło, 2021, s. 211-212).

Det har altså kommet flere og mer spesifikke retningslinjer på hvordan regjeringen kan involvere seg i budsjettet til RME. Autonomien over budsjettet til RME er tydeligere separert fra regjeringen etter uavhengigheten, og gjør det klarere hvilke midler de har rett på, og hvordan de skal disponeres.

5.2.2 Rekruttering

Det andre aspektet av managerial autonomi i byråer som dreier seg om menneskelig ressurser og ledelse. Som nevnt i kapittelet om rekrutteringen i reguleringsmyndigheten for energi før uavhengighet er dette området av managerial autonomi sett på som et mindre komplisert aspekt enn når man skal diskutere disse organene når det gjelder managerial autonomi i sammenheng med budsjetter og økonomi. Det er verdt å nevne at i jernbanesektoren for nasjonale reguleringsmyndigheter er det full autonomi over rekruttering og ledelse i byråene. Dette kan tyde på at det har skjedd ganske betydningsfulle endringer i den manageriale autonomien for reguleringsmyndigheter som følge av flere av disse reformene (Sześciło, 2021, s. 212). EU direktivene legger til grunn at dette er viktig for å sikre den nødvendige bemanningen i byrået, uten å sette spesifikke standarder for rekruttering og ledelse for de ansatte. Man vil dermed gi mest mulig autonomi til byrået. Dette er derimot noe som også avhenger av de nasjonale forhold i hvert enkelt land. Det skal for eksempel ikke bryte med en offentlig rekruttprosess som er bestemt av spesialiserte byråer innen offentlig forvaltning som skal sørge for ansettelse og rekruttering (Sześciło, 2021, s. 213). Ut fra de generelle standardene EU har satt for reguleringsmyndigheter kan man dermed slå fast at RME har økt sin autonomi på managerial autonomi innenfor rekruttering etter uavhengighet.

5.3 Policy autonomi før uavhengighet

Policy autonomien i reguleringsmyndigheten før uavhengigheten vil for det første avhenge av hvor stor innflytelse og påvirkning de hadde på beslutninger og policyer for deres virksomhet. Graden av autonomi på dette området vil for det andre avhenge av hvordan politiske myndigheter forholdt seg til reguleringsmyndigheten før den ble uavhengig. I denne delen vil det bli sett på empirien til to forskjellige faktorer som avgjør hvor autonome reguleringsmyndigheten var før uavhengigheten. Den første er om regjeringen kunne gi instruks eller politiske retningslinjer til RME. For det andre vil policy autonomien avhenge av hvor stor den demokratiske avstanden til reguleringsmyndigheten var før uavhengigheten.

5.3.1 Instruks og politiske retningslinjer

Når RME var en direkte underlagt del av NVE før 2019, var de formelt underlagt den politiske myndigheten gjennom at de var underlagt OED, som en del av regjeringen. De hadde dermed en tettere tilknytning til politikere enn etter uavhengigheten, siden Norge ikke hadde bundet seg til tredje energimarkedspakke, hvor det ble krav om en formelt uavhengig reguleringsmyndighet. Her kan man se på hvorvidt norske politiske myndigheter kunne gi instruks til reguleringsmyndigheten, som da formelt var NVE, eller om det kun ble gitt politiske retningslinjer. En instruks blir definert som en ordre i denne sammenheng, og politiske retningslinjer kan forklares som et ønske om den generelle fremgangsmåten (Sześciło, 2021, s. 207). Når man skal undersøke om reguleringsmyndigheten for energi før uavhengigheten ble gitt instruks eller politiske retningslinjer må det settes en grense på hvor langt tilbake man ser på reguleringsmyndigheten for energi. Det er derfor avgrenset og satt en grense på mellom andre og tredje energipakke. Dette vil si at reguleringsmyndigheten for energi mellom år 2005 og 2019. Altså fra år 2005 når Norge skulle gjennomføre tiltakene fra EUs andre energipakke til 2019 når Norge ble innlemmet i EUs tredje energipakke med de tiltakene de medførte, og da RME formelt ble uavhengig (Prop. 5 L (2017-2018) 21). Ut fra empirien kan det tyde på at både direkte instruks og generelle politiske retningslinjer var mulig for regjeringen å gi før uavhengigheten. Grunnen til at man kan anta dette er at uavhengighetskravet ikke ble innført før 2019, og dermed var

RME en formell en del av OED (Sześciło, 2021, s. 207). Antakelsen bygger på den rent formelle strukturen av RME gjennom NVE som en utstrakt del av OED. Dette skal bli undersøkt nærmere i del 5.3.2.

Andre undersøkelser som er gjort på policy autonomi på dette feltet kan tyde på at praksisen i reguleringsmyndigheten for energi var allerede ganske autonom før uavhengigheten. Det ble gjort en undersøkelse på hvor stor kompetanse til å ta selvstendig avgjørelser blant reguleringsmyndigheter i flere land i Europa i 2006, deriblant Norge. Områdene som undersøkelsen så på var reguleringsmyndigheter for energi sin evne til å ta avgjørelser knyttet til tariff, nettverksadgang, lisenser, vilkårsbetingelser, tvister, og håndheving av regler. Denne viser at Norge på alle nevnte områder er fullt ut kompetente på disse policyområdene (A. Larsen et al., 2005, s. 2869). Dette tyder på at reguleringsmyndigheten for energi i Norge hadde brede kompetanseområder, og mye autonomi til å ta egne avgjørelser, lenge før tredje energimarkedspakke ble innført. Denne undersøkelsen ble gjort i tidsperioden hvor den andre energipakken til EU ble innført i Norge, og kan vise at det lenge har vært høy grad av autonomi i reguleringsmyndigheten for energi (A. Larsen et al., 2005, s. 2867). I undersøkelsen av reguleringsmyndigheter for energi blant land i Europa blir også de to landene som ikke hadde fått en formelt separert og uavhengig reguleringsmyndighet for energi i 2005 satt søkelys på. Disse to landene var Norge og Sverige. Her kommer det frem at selv om reguleringsmyndigheten for energi i disse to landene er underlagt energidirektoratet, så har de fortsatt høy grad av autonomi. Dette blir ved Norges tilfelle underbygd ved at reguleringen av kraft- og nettmonopolet allerede har blitt mer uavhengig fra regjeringen og OED. Undersøkelsen vil dermed være et argument for at policy autonomien i reguleringsmyndigheten for energi ikke har endret seg så mye etter uavhengigheten (A. Larsen et al., 2005, s. 2863).

Noen av de policyområdene NVE som reguleringsmyndighet for energi fikk ansvar for gjennom andre energipakke var å fatte enkeltvedtak og komme opp med forskrifter. Dette betegnes som konsesjoner, som for eksempel en konsesjon til å bygge et vannkraftverk eller en vindmølle. Etter andre energipakke ble det også NVE som reguleringsmyndighet som forhåndsregulerte nettselskapenes vilkår. På slike policyområder kunne regjeringen mulig ha

mer innflytelse gjennom at det ikke var en uavhengig reguleringsmyndighet, men heller en som var direkte underlagt OED (Prop. 5 L (2017-2018) 21-22).

En av de store sakene i energipolitikken de siste årene, som det også skal kommes tilbake til når empirien for reguleringsmyndigheten etter uavhengighet legges frem, er utenlandsforbindelser som eksporterer kraft. Dette dreier seg om reglene for eksport gjennom disse utenlandsforbindelsene, som også blir kalt kraftkabler. Den gjeldende rettspraksisen som brukes for regler for strømekспорт og begrensninger av eksport av strøm er en dom fra EU-domstolen fra 2020. Her slås det fast at det ikke er lov å legge begrensninger på eksport av strøm for å skjerme et nasjonalt marked for økning i pris (C-648/18 *Hidroelectrica*, 2020, avsnitt 43). Dette er en dom som kom etter 2019 og uavhengigheten til reguleringsmyndigheten for energi i Norge. Her kan det tolkes dithen at de politiske myndighetene i Norge hadde makt til å instruere reguleringsmyndigheten for energi til å begrense eksport av strøm før uavhengigheten. Det ble i oktober 2023 fattet en dom i høyesterett som omhandlet ACER og RME sin rolle i det norske energisystemet. Ut fra høyesterett kommer det frem at de to første energimarkedspakkene Norge inngikk i ikke hadde så stor innvirkning på området med eksport, siden Norge allerede hadde åpnet opp kraftmarkedet i 1990 med energiloven (HR-2023-2030-P (10), 2023, s. 3). Det er også verdt å merke seg at de målene reguleringsmyndigheten for energi skulle forholde seg til i Norge før uavhengigheten ikke inneholdt å ha «sosialt ansvarlige pristiltak» (A. Larsen et al., 2005, s. 2864).

Det som har vært mye diskutert er de to mellomlandsforbindelsene til Storbritannia og Tyskland, og prissmitten det har på norske strømpriser. Begge ble åpnet i 2021. Kabelen til Storbritannia heter «North Sea Link» (NSL), og kabelen til Tyskland blir kalt NordLink (NL) (Hovland, 2021). RME har en sentral rolle som regulator og regeltolker på dette området. Denne debatten kom da strømprisene skjøt i været i 2021, og man har ikke en tilsvarende situasjon å sammenlikne med for hva reguleringsmyndigheten for energi ville gjort i denne situasjonen før uavhengigheten i 2019. Norge har hatt flere mellomlandsforbindelser til utlandet før 2021, men det er først og fremst de to til Storbritannia og Tyskland som har vært gjenstand for diskusjon. Det som kan være mulig å undersøke er hvilke handlingsrom reguleringsmyndigheten for energi mulig hadde hatt før uavhengigheten, når man skal

undersøke policy autonomien før uavhengighet. Det er derimot ikke så mye sammenlikningsgrunnlag på at regjeringen vil sette eksportbegrensninger før 2019, før RME ble uavhengig. Det man derimot kan bruke som grunnlag er kabelen NSL til Storbritannia, som ikke omfatter ACER slik som kabelen NL til Tyskland. Tidligere i 2023 begrenset regjeringen, gjennom Statnett som transmisjonsoperatør, kapasiteten på NL. I denne saken så var det imidlertid uenighet mellom Statnett og regjeringen om hvem som bestemte kuttet på eksporten, men skal man tro regjeringen så var det de som tok initiativ til dette. Regjeringen har uansett et handlingsrom i denne utenlandsforbindelsen til å begrense eksporten til Storbritannia (Teknisk Ukeblad, 2023). Policy autonomien til RME vil i forbindelse med NSL være lavere enn når det kommer til NL, fordi den ikke er innlemmet i EØS-avtalen, men en bipolar handelsavtale med Storbritannia. Hvis man antar at alle utenlandsforbindelser før uavhengigheten til RME ble regulert på samme måte som NSL kan man argumentere for at policy autonomien til reguleringsmyndigheten for energi før uavhengighet var lavere enn etter. Norge ble som kjent en del av EUs tredje energimarkedspakke i 2019, og dermed forpliktet av de reglene det europeiske kraftmarkedet har innført mellom medlemsland gjennom vedtak av ESA, og som blir tolket og håndhevet av ACER. Når det gjelder å innføre restriksjoner på kraft så er dette regulert av EØS-avtalen (HR-2023-2030-P (186), 2023, s. 26). Norge var derimot ikke medlem av ACER før i 2019, og det gjør at Norge ikke hadde et uavhengig organ som kunne overvåke og håndheve reglene for eksport av kraft.

Det betyr at det er rasjonelt å lande på en konklusjon om at handlingsrommet til regjeringen til å sette eksportrestriksjoner var større før uavhengigheten til reguleringsmyndigheten for energi. Det er dermed rimelig å anta at regjeringen kunne både instruere til en viss grad, og gi politiske retningslinjer til reguleringsmyndigheten for energi før uavhengigheten. Denne argumentasjonen kan forsterkes ved at RME bruker rettspraksis fra 2020, og den nevnte «Hidroelectrica-dommen» i EU-domstolen for å vurdere handlingsrommet til regjeringen. Dette kommer frem i notatet til RME på oppdrag fra OED (NVE – RME, 2022, s. 5).

5.3.2 Demokratisk avstand

For å se på policy autonomi i RME kan man også diskutere hvor stor den demokratiske avstanden var før uavhengigheten fordi det gir et innblikk i om autonomien ligger ved regjeringen eller reguleringsmyndigheten. Den demokratiske avstanden for reguleringsmyndigheten for energi kan betraktes som mindre før uavhengigheten deres. Dette er fordi det er kortere vei til folkevalgte representanter i stortinget når reguleringsmyndigheten for energi var underlagt NVE. NVE som regulator frem til 2019 var en legalt uavhengig institusjon, men den var fortsatt strukturert som et direktorat underlagt det politiske gjennom OED. I rapporten til IEA om Norge sin energipolitikk fra 2017 kom det derimot frem at praksisen til RME før uavhengigheten var at den skulle være isolert fra OEDs påvirkning. Det kan dermed tyde på at RME hadde høy grad av autonomi før uavhengigheten (IEA, 2017, s. 106). Det kan argumenteres for at RME gjennom å være en underlagt del av departementet kan ha blitt påvirket fra utsiden, selv om RME skulle være en mest mulig nøytral og uavhengig regulator selv før tredje energimarkedspakke (IEA, 2017, s. 123). Autonomien RME hadde til å ta avgjørelser ble først og fremst lagt gjennom innførelsen av energiloven i 1991, som har blitt gjort rede for i delen som omhandler bakgrunn. Denne la grunnlaget for at NVE som regulator kunne ta selvstendige avgjørelser med mindre innblanding fra storting og regjering (IEA, 2017, s. 107). Det er derimot rimelig å slå fast at den demokratiske avstanden var mindre før uavhengigheten siden reguleringsmyndigheten lå formelt under OED, selv om autonomien var høy til å være formelt underlagt departementet.

5.4 Policy autonomi etter uavhengighet

Policy autonomien RME har etter at organet har blitt uavhengig, vil for det første handle om hvilken grad de kan ta beslutninger uten politiske myndigheters påvirkning på RME, i likhet med slik det ble undersøkt før uavhengigheten. Det vil dermed bli sett på om det blir gitt instruksjoner eller politiske retningslinjer av regjeringen. For det andre vil det bli sett på hvordan den demokratiske legitimiteten til reguleringsmyndigheten for energi er i dag.

5.4.1 Instruksjer og politiske retningslinjer

Policy autonomien til RME i denne oppgaven blir avgjort av hvilken grad de har mulighet til å påvirke sine egne beslutninger og policyer uavhengig av regjeringen. Dette vil legge vekt på hvilke verktøy RME har til å utforme policyer for seg selv og tiltakene de beslutter.

Undersøkelser på hvordan byråer og offentlig organisasjoner forholder seg til departementene har blitt gjort med vesentlig funn i retning av mer autonome byråer. Disse undersøkelsene viser blant annet at byråer bryr seg mindre om politiske signaler fra regjeringens politikere. Det viser seg også at de er mindre eksponert for politisk kontroll fra departementene (Egeberg & Trondal, 2009, s. 2).

I EUs tredje energidirektiv blir det beskrevet et skille mellom to måter politiske myndigheter påvirke, og dette står sentralt når man skal diskutere policy autonomi i en reguleringsmyndighet. Her skilles det mellom instruksjer og retningslinjer. Det som blir kalt «direkte instruksjer» er ikke tillatt for en politisk myndighet rettet mot en reguleringsmyndighet for energi etter EUs tredje energimarkedspakke. Det som derimot er tillatt, er det som direktivet beskriver som «overordnede politiske retningslinjer». Dette kan også betegnes som generelle instruksjer til en reguleringsmyndighet. Generelle instruksjer til en reguleringsmyndighet kan bli tolket som at en politisk myndighet uttrykker et ønske om en reguleringsmyndighets fremgangsmåte i sin utøvelse av regulatoroppgaver (Sześciło, 2021, s. 207). I RME sitt tilfelle skjer dette om regjeringen eller stortinget uttrykker et ønske om hvordan RME skal utføre sine regulatoroppgaver. Dette vil være en overordnet politisk retningslinje. Når det kommer til «direkte instruksjer» så er dette som nevnt ikke tillatt etter uavhengigheten. Kravet om at Stortinget eller regjeringen ikke kan gi direkte instruksjer til RME kommer fra energiloven § 2-3 andre avsnitt. Det må også legges til i denne delen at avgjørelser om utbygging av for eksempel produksjon, nett eller utenlandsforbindelser ikke krever at skal tas av en reguleringsmyndighet. Dette vil fortsette å være under OED sin myndighet, altså det politiske (Prop. 160 L (2020-2021) 6). Forvaltning av naturressurser skal også fortsatt være under nasjonale myndigheters kontroll i henhold til EU-retten som kommer frem i energiloven §§ 3 og 4 (Energiloven, 1990, §§ 3-4). Man kan dermed fastslå at det etter uavhengigheten ikke kan gis instruksjer til reguleringsmyndigheten for energi, men at generelle politiske retningslinjer fortsatt er lov under direktivet.

Ut fra lovvedtaket om endringer i energiloven tilknyttet tredje energimarkedspakke så gjøres det klart at reguleringsmyndigheten for energi får større myndighet og flere oppgaver når det gjelder overvåkingen av kraftmarkedet. I tillegg gir den mer autoritet i reguleringen av utenlandshandel av strøm, og infrastrukturen knyttet til dette. Dette krever mer kompetanse i byrået, og dermed legges det vekt på at reguleringsmyndigheten må ha tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse til å ivareta sine reguleringsoppgaver. Det er spesielt kompetanseområdet som legges vekt på i lovvedtaket. For at direktivet fra EU skal innfris trenger det nyopprettede RME mer kompetanse i byrået for å kunne tilfredsstille disse (Prop. 5 L (2017-2018) 22).

For å eksemplifisere hva policy autonomien dreier seg om kan man dra frem noen aktuelle saker. Høye strømpriser har vært mye diskutert de siste årene, og da kan man undersøke hva RME har gjort når det gjelder fastpriskontrakter på strøm. RME undersøkte og tok en avgjørelse på hvordan reguleringen av fastpris kontrakter til strømkunder skal foregå. I 2021 tok RME en avgjørelse om å ikke gi strømselskaper lov til å tilby visse typer fastprisavtaler. Dette var fordi strømselskapene hadde brutt reguleringen på utregningen av strømgregninger. Disse fastpriskontraktene (Equal price per month contracts) ble dermed ikke lov å gi av RME (Langset & Nielsen, 2021, s. 24). Dette er et eksempel på et av de utvidete ansvarsområdene til RME etter uavhengigheten.

Et annet eksempel på hvordan policy autonomien i RME ser ut etter uavhengigheten er at de har autonomi til å gi lisenser for handel. Dette er kjernen av det tilsynet og reguleringen RME skal drive med som reguleringsmyndighet (Langset & Nielsen, 2021, s. 32). Gjennom korrespondanse mellom ESA og OED har det vært flere spørsmål fra ESA angående uavhengigheten og autonomien til RME. ESA er overvåkningsorganet til EFTA. Her har det blitt stilt spørsmål rundt hvordan uavhengigheten til RME fungerer siden de formelt er en del av NVE. Dette er bakgrunnen for hvorfor ESA ba regjeringen om å sende over all relevant informasjon om uavhengigheten til RME. Blant spørsmålene som blir stilt blir det også bedt om å beskrive kompetansetildelingen mellom OED, NVE, RME og Statnett som systemoperatør. Her blir det stilt spørsmål om hvordan RME som reguleringsmyndighet kan utføre de oppgavene de har blitt tildelt uavhengig av de andre aktørene (Stortinget, 2020).

Det siste, og mest diskuterte eksempelet på hvordan RME påvirker policy autonomien handler om eksport av vannkraft gjennom mellomlandsforbindelser. Redegjørelsen for empirien før uavhengighet i delen 5.3.2, om avgjørelser knyttet til mellomlandsforbindelser viser at RME før tredje energimarkedspakke ikke hadde tilstrekkelig autonomi på dette området. Etter uavhengigheten er empirien tydeligere. I 2022 mottok RME et oppdrag fra OED. Her spurte de om handlingsrommet regjeringen hadde når det gjelder tiltak knyttet til eksport av kraft til utlandet. RME ga i dette tilfellet en faglig vurdering, og fikk i oppdrag å tolke reglene i EØS-avtalen, på området som gjaldt eksportrestriksjoner på utenlandsforbindelser av kraft (NVE – RME, 2022, s.1). Dette er en aktuell sak når man skal diskutere policy autonomi i RME etter uavhengigheten. Denne faglige vurderingen ble sendt til OED, og ble grunnlaget for hvordan politikerne skulle forholde seg til eksportrestriksjoner fra Norge til utlandet (Vik & Falnes, 2022). I den faglige vurderingen til RME kom det frem at den norske regjeringen kan fremsette eksportrestriksjoner med begrensning av kraftoverføring til utlandet, hvis formålet med det er å ivareta forsyningssikkerheten i Norge (NVE – RME, 2022, s. 1). I utgangspunktet er eksportrestriksjoner forbudt i tråd med EØS-avtalen, men at enkelte eksportrestriksjoner kan være lovlig hvis formålet er legitimt. Det understrekes i dette notatet fra RME at eksportrestriksjoner som knytter seg til energisikkerhet er et lovlig unntak fra EØS-avtalen. Det som derimot ikke blir ansett av RME som et legitimt formål er å skulle beskytte sine egne innbyggere mot høy strømpris (NVE – RME, 2022, s. 2). I dette tilfellet har RME sin rolle som tolker av regelverket stor betydning. RME sine vurderinger og tolkninger av regelverket blir retningslinjer for regjeringen (NVE – RME, 2022, s. 3). Dette antyder at policyautonomien er høy, og at direkte instruksjoner fra regjering til reguleringsmyndighet ikke kan skje. Det tyder også på at det heller ikke er mulig for regjeringen å gi stor grad av generelle politiske føringer.

5.4.2 Demokratisk avstand

De uavhengige reguleringsmyndighetene blir sett på som byråer som mangler demokratisk legitimitet ut fra at de ikke er folkevalgte, og kan dermed ikke holdes ansvarlig av folkevalgte. Dette gjør derimot også at de kan være mer effektive i sine prosedyrer for policyutforming (A. Larsen et al., 2005, s. 2860). Den demokratiske avstanden til folkevalgte

kan man dermed anta også vil være større siden reguleringsmyndigheten har blitt formelt uavhengig fra NVE og dermed også OED. Gjennom innlemmelsen av den tredje energimarkedspakken har regjeringen delegert makten over reguleringsmyndigheten til selvstendig og uavhengige organer slik som RME er i dag. Slike uavhengige organer har naturligvis mindre demokratisk ansvar enn når RME var underlagt NVE og OED. Da vil den politiske innflytelsen til regjeringen synke, og dermed også den demokratiske avstanden. Dette er en av de problematiske sidene ved den økende trenden av uavhengige reguleringsmyndigheter i Europa som isoleres fra de nasjonale demokratiske institusjonene (Gilardi, 2002, s. 873-874).

5.5 Strukturell autonomi før uavhengighet

Den strukturelle autonomien før uavhengigheten til reguleringsmyndigheten for energi er i denne oppgaven basert på tre variabler som skal undersøkes. For det første er det hvem som utnevner ledelsen i organet. For det andre er det om det har skjedd et brudd med departementet. For det tredje består strukturell autonomi hvem reguleringsmyndigheten står til ansvar for.

5.5.1 Utnevnelse av ledelse

Når man skal måle autonomien til RME før uavhengigheten må man se på hvor mye innflytelse de hadde på utnevnelse av ledelsen i byrået. RME var før uavhengigheten kun en utstrakt del av NVE som gjorde at de var direkte underlagt OED. Dermed var de underlagt de politiske myndighetene i Norge, og sto direkte ansvarlig for politikerne. Isolert sett vil de politiske myndighetene kun gjennom denne strukturen ha innvirkning på hvem som er utnevnt i reguleringsmyndigheten for energi. Når man skal se spesifikt på hvordan utnevnelsen av ledelse skjedde før uavhengigheten kan man skille mellom tre måter en ledelse i et reguleringsmyndigheten kan bli utnevnt. Det kan både være Stortinget og regjeringen som utnevner ledelsen i RME, eller det kan være begge. For reguleringsmyndigheten i Norge før uavhengigheten, var det ministeren som utnevnte ledelsen. Det vil da si at Olje- og energiministeren utnevnte ledelsen for reguleringsmyndigheten for energi. Ledelsen satt da en periode på fire til 6 år, og kunne bli utnevnt én gang til av regjeringen før den måtte gå av. Undersøkelsen av

reguleringsmyndigheter i Europa sier også noe om formell uavhengighet er et krav for utnevnelsen av ledelsen. For RME var det ikke et krav om en uavhengighet (A. Larsen et al., 2005, s. 2868). Det vil dermed si at ledelsen i reguleringsmyndigheten for energi kunne ha bånd til regjeringen gjennom NVE som forvaltningsorgan under OED, uten at det var problematisk med tanke på uavhengighet.

5.5.2 Brudd med departement

Reguleringsmyndigheten for energi før uavhengigheten var en direkte underlagt seksjon i NVE, som er et direktorat under OED. Dette kan man se ut fra organisasjonskartet for NVE fra 2018 (figur 1, s. 9). I 2018 het de Elmarkedstilsynet, men var altså en direkte underlagt del av NVE. Det vil si at det dermed ikke har skjedd noe formelt brudd med departementet til forvaltningsorganet, i form av at de ikke var en uavhengig del av NVE (NVE, 2019, s. 8). Historien er derimot litt mer komplisert. Selv om NVE er plassert under OED i det formelle hierarkiet ble NVE gjerne oppfattet som et organ med høy grad av autonomi fra før (Sklett, 2016, s. 42). Fram til 1. november 2019 var det NVE og OED som hadde myndighet over reguleringsmyndigheten, og dermed styrte det som nå kalles RME. Det vil si at NVE hadde myndighet til å utføre oppgavene som reguleringsmyndighet for energiområdet i Norge fram til dette tidspunktet. Det var derimot ikke slik at reguleringsmyndigheten bare ble uavhengig over natten. Uavhengigheten ble forberedt i flere år før den formelt ble en uavhengig del av NVE. Prosessen mot en uavhengig reguleringsmyndighet begynte i 2013 når NVE opprettet en ny avdeling som skulle ta over regulatoroppgavene etter direktivet. Dette var «Elmarkedstilsynet». Direktivet innebar at reguleringsmyndigheten fikk nye oppgaver, og et ansvarsområde som var større enn det var før (Prop. 5 L (2017-2018) 63).

5.5.3 Hvem sto reguleringsmyndigheten til ansvar for?

Det er fastslått at det ikke hadde skjedd et brudd med departementet før uavhengigheten. Det vil dermed også si at reguleringsmyndigheten for energi sto formelt til ansvar for departementet i form av OED før deres uavhengighet. Dette kan man fastslå gjennom å se på organisasjonskartet til NVE som forvaltningsorgan under OED, og dermed står de til ansvar for regjeringen (NVE, 2019, s. 8).

5.6 Strukturell autonomi etter uavhengighet

Empirien av den strukturelle autonomien etter uavhengigheten til RME er basert på de samme tre samme variablene som før uavhengigheten. Altså hvem som utnevner ledelsen i RME. Spørsmålet om det har skjedd et brudd med OED. Til slutt er empirien basert på hvem RME står til ansvar for etter uavhengigheten.

5.6.1 Utnevnelse av ledelse

Den strukturelle autonomien i RME etter uavhengigheten vil blant annet avhenge av i hvilken grad de selv kan utnevne ledelsen av byrået. Her har man visse standarder som stammer fra EU lover og direktiver når det gjelder utnevnelsen av ledelsen av nasjonale reguleringsmyndigheter. Disse skal skje gjennom en prosess som er åpen og ikke diskriminerende (Sześciło, 2021, s. 198). På generell basis skal utnevnelsen av ledelsen i en nasjonal reguleringsmyndighet skje på en transparent, og synlig prosedyre som er fundamentert i nasjonal lov. De kan bli avskjediget hvis det skulle oppsto forhold som tilsier at de ikke lenger fyller den rollen de er satt til. For nasjonale reguleringsmyndigheter som regulerer markeder og konkurranse skal avskjedigelser ikke skje som følge av hvordan resultatene på deres områder er. Det skal derimot skje som følge av at de ikke lenger møter de forholdene som kreves for resultatene av deres jobbinstruks. Det kan også avskjediges på dette området av reguleringsmyndigheter når noen i ledelsen har blitt funnet skyldig i dårlig oppførsel som bryter nasjonal lov (Sześciło, 2021, s. 199-200).

Ledelsen i RME var før uavhengigheten utnevnt av statsråden i OED. Etter den formelle uavhengigheten til RME er det også regjeringen og departementet som har dette ansvaret, men det er flere regler på hvordan dette skal skje innenfor de standardene EU har satt for reguleringsmyndigheter. Det vil si at utnevnelsen av ledelsen i RME må skje på en åpen og transparent måte. Utnevnelsen skal også skje kun på grunnlag av de erfaringene man har fra feltet (Sześciło, 2021, s. 209). Dette er standarder som allerede er fastsatt i norsk lov. For energisektoren for reguleringsmyndigheter skal medlemmene av ledelsen i en nasjonal reguleringsmyndighet for energi være utnevnt i en bestemt periode som varer i fem til syv år. Denne perioden kan kun fornyes en gang hvis man går ut fra de standarder EU har satt for nasjonale reguleringsmyndigheter (Sześciło, 2021, s. 201).

Empirien som kommer frem her viser altså at det ikke er store endringer i utnevnelsen av ledelse før og etter uavhengighet, men at det er lagt ekstra vekt på nye retningslinjer i form av EU sine standarder for reguleringsmyndigheter. Dette betyr at statsråden i OED fortsatt skal utnevne ledelsen av RME, og at dette feltet av den strukturelle autonomien er lite endret fra før uavhengigheten.

5.6.2 Brudd med departement

Den strukturelle autonomien i en nasjonal reguleringsmyndighet kommer også an på i hvilken grad det har skjedd et brudd med det aktuelle departementet som har ansvaret for sektoren. I dette tilfellet har RME tidligere vært en formell del av OED. Det vil si at før uavhengigheten til RME i 2019 så hadde det ikke vært noe formelt brudd med OED. I dag er det et formelt brudd mellom RME til OED. Dette kan man slå fast når man ser på organisasjonskartet for NVE i del 1.5.2 (figur 2, s. 10). Her har RME blitt utskilt fra NVE, med den formening om å markere RME som en uavhengig del av forvaltningsorganet NVE. Ut fra dette resonnementet vil det si at RME i dag er helt strukturelt autonome. Dette er derimot misledende. Grunnen til dette er at absolutt autonomi er begrenset av legalitet. Det vil si at RME har fått formell autonomi av politiske myndigheter for at de skal ha evne til å ta avgjørelser uavhengig av regjeringen gjennom OED (Sześciło, 2021, s. 195-196).

5.6.3 Hvem står reguleringsmyndigheten for energi til ansvar for?

Et sentralt aspekt av strukturell autonomi er hvem byrået står til ansvar for og i hvilken grad de står til ansvar til disse. Det vil si hvem RME står til ansvar for i sin virksomhet som uavhengig reguleringsmyndighet. Man kan kategorisere RME som en reguleringsmyndighet for konkurranse. For reguleringsmyndigheter med ansvar for konkurranse så gjelder proporsjonal ansvarliggjøring. Det vil si at regjeringen kan sette generelle regler for en reguleringsmyndighet. Disse reglene kan derimot ikke settes for henvendelse til spesielle sektorer eller håndheving av prosedyrer knyttet til myndigheten. Dermed må en reguleringsmyndighet ifølge EUs standarder for reguleringsmyndigheter, gjennom det tredje direktivet, være forpliktet til å sende periode rapporter om deres virksomhet og ressursbruk. Disse skal sendes enten til regjeringen eller Stortinget, ut fra hvilke lover som gjelder

(Sześciło, 2021, s. 199-200). RME er derimot en reguleringsmyndighet med et spesifikt ansvar for energisektoren. Det er dermed mer passende å kategorisere RME inn i denne kategorien for standarder EU har satt for reguleringsmyndigheter. Når det handler om ekstern ansvarliggjøring av reguleringsmyndigheter for energi, er dette både opp mot domstolene og Stortinget. Domstolene skal vurdere en reguleringsmyndighet for energi, og parlamentet skal ha tilsyn til byrået i samsvar med de konstitusjonelle lovene som gjelder i staten. Videre betyr dette for RME sin del at godkjenningen av budsjett skal skje gjennom den lovgivende makt, altså stortinget (Sześciło, 2021, s. 201).

6. Analyse

I diskusjonsdelen av denne oppgaven skal empirien fra dokumentanalysen drøftes ut fra taksonomien av autonomi. Da skal det diskuteres om det er noen aspekter i managerial, policy, og strukturell autonomi som har endret seg som følge av uavhengigheten til RME. I tillegg så skal det diskuteres om autonomien til reguleringsmyndigheten for energi i Norge har blitt større.

6.1 Analyse av managerial autonomi i RME

Analysen av managerial autonomi i RME før og etter uavhengigheten i 2019 består av to aspekter gjennomgått i empirien. Disse består autonomi over budsjett og økonomi, og autonomi over rekruttering.

6.1.1 Før uavhengighet

Før uavhengigheten viser empirien at det ikke var separate budsjetttildelinger mellom direktoratet NVE, som en utstrakt del av OED, og RME. Budsjettet var gitt av regjeringen gjennom statsbudsjettet. Når man går nærmere inn i empirien viste det seg derimot at RME før uavhengigheten ble gitt kontroll over budsjettet. Regjeringen kunne derimot ha uformelle påvirkninger på hvordan RME brukte det siden den ikke hadde blitt formelt uavhengig fra politiske myndigheter (5.1.1). Når det gjelder det andre aspektet av autonomien i RME før uavhengigheten som handler om rekrutteringen til RME så var dette et mindre komplisert spørsmål enn budsjetter. Her kom det frem fra empirien at den interne

organiseringen, og tiltak knyttet til ansatte ble bestemt av RME også før uavhengigheten (5.1.2).

Nivået av taksonomien av autonomi RME lå på før uavhengigheten vil avgjøres av de nevnte aspektene i avsnittet ovenfor. Man kan derimot utelukke det minimums-, og maksimumsnivået av autonomi fordi ingen av disse nivåene representerer den empirien som har kommet frem. RME var dermed ikke kun styrt av regjeringen, og hadde heller ikke full autonomi på alle avgjørelser. Det som kommer frem ved det lave nivået av autonomi i managerial autonomi er at en reguleringsmyndighet kan ta noen avgjørelser knyttet til budsjetter, økonomi og rekruttering. Selv om RME formelt lå under politisk styre så passer ikke dette inn i empirien. Der kommer det frem at RME fikk både autonomi til hvordan de skulle bruke budsjettene sine, og den interne organiseringen og rekrutteringen. Det er nå utelukket tre av nivåene i taksonomien av autonomi som gjør at det bare er ett igjen, det høye nivået av autonomi. Dette nivået går ut på at RME selv kan ta avgjørelser innen økonomi og rekruttering. Nærmere bestemt vil det bety at RME bestemmer hvordan de skal bruke budsjettet sitt og hvordan den interne organiseringen av RME skjer. Et viktig forbehold i det høye nivået er at de er innenfor generelle politiske føringer. Grunnen til at dette nivået passer best er nettopp åpningen den har for at politiske myndigheter kan gi generelle retningslinjer for RME. Dette kunne de fordi RME fortsatt formelt lå under forvaltningen og NVE. Dermed kan det åpne seg opp for at politiske myndigheter gjennom regjeringen og departementet kunne legge generelle politiske føringer på RME. Slik som det tolkes gjennom empirien gjør dette at RME før uavhengighet ikke kan bli kategorisert til det øverste nivået av autonomi i taksonomien. Managerial autonomi i RME før uavhengigheten lå dermed på det høye nivået i taksonomien.

6.1.2 Etter uavhengighet

Empirien for managerial autonomi i RME etter uavhengighet viser for det første autonomien knyttet til budsjett og økonomi. Gjennom den tredje energimarkedspakken ble det gitt spesifikke og formelle retningslinjer som gjelder ressursene til RME. Her skulle det bli sikret at de skulle ha tilstrekkelig økonomiske, tekniske og teknologiske ressurser. I direktivet fra tredje energimarkedspakken kommer det også frem at det er et krav om budsjettmessig

autonomi, og handlefrihet i disponering av budsjett. I tillegg isoleres budsjettet til RME i statsbudsjettet. De kan heller ikke instrueres i sin disponering av budsjettet.

(5.2.1). Når det gjelder det andre aspektet i managerial autonomi som er rekruttering så har det blitt formalisert at RME skal sikres nødvendig bemanning gjennom menneskelig ressurser. Gjennom formaliseringen som kommer frem i standardene for reguleringsmyndigheter i EU så kan man med rimelighet anta at autonomien til RME har økt (5.2.2).

Man kan ut fra empirien slå fast at autonomien til RME har økt etter empirien. Det ble konkludert med at autonomien til RME før uavhengigheten var på «høyt nivå». Spørsmålet blir da om den økte autonomien i RME etter uavhengigheten er så mye at man kan kategorisere den inn i et maksimumsnivå av autonomi. Det kan argumenteres for at det fortsatt er kun et høyt nivå av autonomi i RME, og at det ikke har gått opp til et maksimumsnivå av autonomi fordi RME sitt budsjett fortsatt gis av regjeringen. Da må man også ta utgangspunkt i at det er en mulighet for regjeringen til fortsatt å gi generelle politiske retningslinjer til RME når det gjelder disponering av budsjett og rekruttering. I empirien kommer det derimot frem at RME skal ha både handlefrihet med tanke på budsjetter, og rekruttering. De kan ikke instrueres. Dette ble ikke formalisert før etter uavhengigheten. Man skal dermed legge mye vekt på at budsjettet til RME gis av regjeringen for at ikke autonomien til RME har økt til et maksimumsnivå. Det er dermed rimelig å kunne slå fast at autonomien til RME har økt til maksimumsnivået av managerial autonomi som følge av de formaliseringene som er gjort i tredje energimarkedspakke.

6.2 Analyse av policy autonomi i RME

Analysen av policy autonomien i RME før og etter uavhengigheten består av de aspektene som ble gjennomgått i empirien. Disse er «instrukser og politiske retningslinjer» og «demokratisk avstand».

6.2.1 Før uavhengighet

I policy autonomien til RME før uavhengigheten kan man først se på om det var muligheter for regjeringen å gi instrukser eller politiske retningslinjer til RME. I empirien kommer det

frem at regjeringen kunne til en viss grad instruere, og også gi politiske retningslinjer til RME før uavhengigheten. Dette blir eksemplifisert ved de to mellomlandsforbindelsene NL og NSL, og at sanksjoneringsmuligheten til overnasjonale organer var begrenset. Det er imidlertid undersøkelser som tyder på at RME var i betydelig grad autonome også før uavhengigheten, og det kan tyde på at det ikke var vanlig for regjeringen og instruere RME før uavhengigheten (5.3.1). Det andre aspektet av empirien som dreier seg om demokratisk avstand dreier seg om hvor stor avstand det var mellom RME, og politiske myndigheter i regjering og Storting. Selv før uavhengigheten skulle RME handle som en nøytral og uavhengig regulator. Det var imidlertid ikke formalisert at de politiske myndighetene i Norge ikke kunne påvirke RME. De hadde dermed en mulighet til å instruere og komme med politiske retningslinjer til RME uten at dette kunne sanksjoneres (5.3.2).

Når man skal kategorisere hvor i taksonomien av autonomi må man vurdere disse to aspektene som er beskrevet ovenfor. Minimumsnivået av autonomi passer ikke fordi den gir ikke et riktig bilde av RME som en helt politisk styrt myndighet når det kommer til hva slags regler og verktøy de skal bruke. Det samme gjelder også det lave nivå av autonomi i taksonomien hvor man har mer autonomi når det gjelder struktur og innhold i det de driver med. Nivået som passer best med funnene i oppgaven er et høyt nivå av autonomi. Empirien før uavhengighet er basert på reguleringsmyndigheten for energi mellom 2005 og 2019. Den baserer seg på RME før uavhengigheten i 2019. Det må understrekes at det var en prosess med å gjøre reguleringsmyndigheten for energi uavhengig fra andre energipakke ble innført mellom 2005-2006, til tredje energipakke i 2019. Dette betyr at det har skjedd endringer i byrået som økte autonomien til RME, før de ble formelt uavhengig. RME fikk dermed en økende grad av autonomi, og flere verktøy, ansvar og oppgaver enn før. Det som gjør at policy autonomien til RME ikke er på det et maksimumsnivå er den muligheten regjeringen har til å instruere RME, fordi det var begrensede muligheter til å sanksjonere dette. Man kan dermed konkludere med at RME hadde et høyt nivå av policy autonomi før uavhengigheten.

6.2.2 Etter uavhengighet

I policy autonomien i RME etter uavhengigheten ser man som i analysen før uavhengigheten på regjeringens mulighet til å gi instruksjoner eller politiske retningslinjer til RME. Direktivene som kommer frem i EUs tredje energimarkedspakke kommer det frem at direkte instruksjoner fra regjering til en reguleringsmyndighet for energi ville ikke være lov. Det betyr at det ikke vil være mulighet for regjeringen å instruere RME etter Norges innlemmelse av tredje energimarkedspakke, og de endringene det medførte i energiloven. RME fikk også større myndighet og ansvar over utformingen av tiltak knyttet til energi i Norge. Empirien viser også at regjeringen ikke har mulighet til å instruere gjennom direkte instruksjoner av regjeringen. I tillegg er det begrenset mulighet til å gi generelle instruksjoner gjennom politiske retningslinjer (5.4.1). Når det gjelder den demokratiske avstanden, så har denne økt etter uavhengigheten. Dette kommer nettopp av den begrensede muligheten for instruering og muligheten for å gi politiske retningslinjer som er redegjort for ovenfor (5.4.2).

Når man skal diskutere hvor RME skal plasseres i taksonomien av policy autonomi etter uavhengighet kan man gå tilbake til forrige del hvor RME før uavhengighet ble plassert på et høyt nivå av policy autonomi. Det betyr at man ikke kan plassere RME i dag på et lavere nivå enn det høye nivået av policy autonomi på grunn av uavhengigheten deres. Da blir spørsmålet om økningen av policy autonomi er nok til å plassere RME på et maksimumsnivå etter uavhengigheten. Ut fra empirien tyder det på at RME har autonomi til å ta selvstendige avgjørelser knyttet til reguleringen av nett- og strømselskaper innen deres jurisdiksjon, uten instruksjoner og politiske retningslinjer fra regjeringen. Dette eksemplifiseres ved at det ble formelt ulovlig for regjeringen å gi direkte instruksjoner til RME etter uavhengigheten. En aktuell sak hvor dette viser seg er med utenlandsforbindelsen NordLink fra Norge til Tyskland, hvor RME gjorde det klart at Norge ikke kunne sette eksportbegrensninger basert på høy pris. Policy autonomien i RME kan dermed tyde på å være på et maksimumsnivå ettersom de har autonomi til å være en slik autoritet ovenfor regjeringen. I empirien er det imidlertid ikke umulig at regjeringen ikke kan gi noen politiske retningslinjer til RME. Dette er derimot en begrenset mulighet og baserer seg heller på hva som er innenfor deres jurisdiksjon. Den demokratiske avstanden har helt klart økt etter uavhengigheten, og dette er noe som også tilsier at policy autonomien til RME er på et høyere nivå enn før

uavhengigheten. RME plasseres dermed på et maksimumsnivå av policy autonomi etter uavhengigheten på bakgrunn av denne analysen.

6.3 Analyse av strukturell autonomi i RME

Den siste typen autonomi som skal diskuteres er den strukturelle autonomien i RME før og etter uavhengighet. Her skal man se på tre aspekter. Disse er utnevnelse av ledelse, brudd med departement, og hvem RME står til ansvar for.

6.3.1 Før uavhengighet

Før uavhengigheten ble ledelsen av RME utnevnt av regjeringen. Det var da ministeren for OED som da utnevnte ledelsen, og da satt de i en periode mellom fire og seks år. Ledelsen kunne bli valgt på nytt en gang (5.5.1). Det andre aspektet av strukturell autonomi i RME dreier seg om brudd med departement. RME ble uavhengig i 2019 etter at Norge innførte den tredje energimarkedspakken. Dette innebar at RME fortsatt var en utstrakt del av med regjeringen og departementet før uavhengigheten deres. Kort fortalt betyr dette at RME var formelt en del av politiske myndigheter, og det hadde dermed ikke skjedd et brudd med departementet i OED (5.5.2). Når man da har fastslått at det ikke har skjedd et brudd med departementet, betyr det også at RME sto til ansvar for de politiske myndighetene i Norge (5.5.3).

I diskusjonen om hvor man skal plassere den strukturelle autonomien i RME før uavhengigheten kan man først se på utnevnelse av ledelse. Her passer både minimumsnivå og lavt nivå av autonomi siden det var regjeringen som utnevnte ledelsen i RME. I det neste aspektet av strukturell autonomi snakkes det om at det har skjedd et brudd med departementet, noe som ikke hadde skjedd før uavhengigheten. Her kan man dermed trekke inn alle nivåene utenom maksimumsnivået av strukturell autonomi. RME ble derimot i økende grad uavhengig av OED frem mot 2019, men var fortsatt en formell del av departementet. Det siste aspektet av strukturell autonomi som handler om hvem RME sto til ansvar er det mer begrenset empirisk grunnlag for siden det ikke er helt avklart i empirien om det er et tilsynsstyre av noen sort. Det er derimot klart at de sto til ansvar for de politiske myndighetene i den grad at det ikke hadde skjedd et brudd med departementet. Ut fra dette

grunnlaget kan man konkludere med at den strukturelle autonomien i RME før uavhengigheten befinner seg på et av de to laveste nivåene av autonomi. Det blir i denne vurderingen lagt vekt på at det ikke har skjedd et brudd med departementet. Det kommer ikke klart frem i empirien om det er egne tilsynsstyrer som RME står til ansvar for. Derfor blir det antatt at det ikke er det i denne analysen. Konklusjonen blir derfor at den strukturelle autonomien i RME var på et minimumsnivå før uavhengigheten.

6.3.2 Etter uavhengighet

Utnevnelsen av ledelsen i RME etter uavhengigheten skjer gjennom statsråden, slik som før uavhengigheten. Det har derimot kommet flere formelle regler og prosedyrer på hvordan dette skal skje. Det er dermed ikke så mange endringer på hvordan ledelsen i RME ble utnevnt før og nå (5.6.1). Etter uavhengigheten til RME skjedde det et formelt brudd med OED. Dette skjedde gjennom at RME ble en uavhengig del av NVE som er underlagt av OED. Det har dermed skjedd et brudd med departementet, og har fått autonomi til å ta avgjørelser uavhengig av regjeringen (5.6.2). Når det gjelder hvem RME står til ansvar for etter uavhengigheten er dette mer rettet mot domstolene i Norge og Stortinget, og mindre mot regjeringen. Stortinget har tilsyn med at RME følger de konstitusjonelle lovene, og domstolene skal vurdere dem. Det betyr at RME står mer til ansvar for at de innretter seg etter Norges lover som Stortinget vedtar og domstolene vurderer, og ikke de politiske målene til sittende regjering (5.6.3).

Nivået i taksonomien av strukturell autonomi i RME kan man allerede nå konkludere med at er høyere enn før uavhengigheten. Dette kan man si sikkert fordi det kommer frem i empirien at det har skjedd et brudd med departementet, noe som ikke hadde skjedd før uavhengigheten. Når det gjelder hvordan ledelsen blir utnevnt så er det ikke så store forskjeller før og etter uavhengighet. Ledelsen blir fortsatt utnevnt av regjeringen. Det er derimot kommet en del formelle krav og regler i prosessen for hvordan ledelsen i RME blir utnevnt. Spørsmålet blir da hvor man kan kategorisere RME etter uavhengigheten i taksonomien. Her spriker empirien. Det er konkludert med at det har skjedd et brudd med departementet i analysen, og det eneste nivået hvor dette skjer er maksimumsnivået. Det er imidlertid ikke et maksimumsnivå når man ser på hvem som utnevner ledelsen i RME. Dette

blir i et maksimumsnivå utnevnt av et eksternt tilsynsstyre. Ledelsen i RME i dag blir fortsatt utnevnt av regjeringen og departementet. Dette gjør det vanskeligere å kategorisere RME ut fra denne taksonomien. RME står også i en viss grad til ansvar for politiske myndigheter gjennom Stortingets lovgivende rolle som RME må forholde seg til. Det veier derimot tungt i vurderingen av RME sin strukturelle autonomi at det har skjedd et formelt brudd med OED. Empirien er ikke så klar i de andre aspektene av strukturell autonomi, og dermed legges det vekt på aspektet som dreier seg om brudd med departement. Dette gjør at RME sin strukturelle autonomi etter uavhengighet blir kategorisert på et maksimumsnivå i taksonomien.

7. Avslutning

Denne oppgaven har satt opp reguleringsmyndighetene for energi i Norge før og etter uavhengighet opp mot hverandre ved å sammenlikne autonomi på tre områder. Bakgrunnen for oppgaven var liberaliseringen av energipolitikken i Norge, og hvordan dette har påvirket styringen av RME. Teorien tok utgangspunkt i de tre områdene for autonomi bestående av managerial, policy og struktur. Verktøyet som ble brukt for analysen tok utgangspunkt i en eksisterende modell for kategorisering av graden av autonomi. Metoden som ble brukt i oppgaven var kvalitativ metode gjennom en dokumentanalyse og et samsvarsdesign. Empirien gikk dermed ut på å finne offentlig tilgjengelig informasjon om RME, og deres autonomi. Analysen som fulgte drøftet funnene i empirien opp mot taksonomien av autonomi, for å kunne kategorisere graden av autonomi i RME på de ulike områdene.

I analysedelen har empirien av autonomien i RME blitt diskutert opp mot taksonomien av autonomi. Svarene som kom ut av dette var at den manageriale autonomien har gått fra et høyt nivå før uavhengigheten, til maksimumsnivået etter uavhengigheten. Policy autonomien har gått fra et høyt nivå før uavhengigheten, til maksimumsnivå etter uavhengigheten. Den strukturelle autonomien har gått fra et minimumsnivå før uavhengigheten, til et maksimumsnivå etter uavhengigheten. Uavhengigheten til RME har dermed økt autonomien deres vesentlig når det gjelder den strukturelle delen av organisasjonen. Uavhengigheten har ikke endret autonomien så mye på delene som omhandler policy og managerial autonomi siden de allerede var på et høyt nivå før

uavhengigheten. Man kan dermed konkludere med at RME har fått økt autonomi etter uavhengigheten.

Litteraturliste:

- Andersen, G. (2020, 15. April). Dokumentstudier. Nasjonal Digital Læringsarena (NDLA).
<https://ndla.no/nb/subject:1:9bb7b427-3f5b-4c45-9719-efc509f3d9cc/topic:1:432baee9-5671-47ce-870e-48b8fc3b7a42/topic:1:b3fbb969-5f03-44d9-8aca-8b77416e72bf/resource:e7481494-1b9a-4919-ba01-47e191b7903c>
- Austvik, O. G. (2020). *Norsk energipolitikk. Statlig forvaltning, markedstilpasning og klimarisiko*. N. Veggeland (Red.), *Den solbergske staten*. (s. 163-186). Sandnes bokforlag.
<http://kaldor.no/energy/Norskenergipolitikk2020-oga-solbergstat-bok-publisert.pdf>
- Bukve, O. (2021): *Forstå, forklare, forandre* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Bach, T. (2016). Administrative autonomy of public organizations. *Springer International Publishing Switzerland*. 1-9.
- Bach, T. Niklasson, B. & Painter, M. (2012). The role of agencies in policymaking. *Policy and Society*. 31(3). 183-193.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2012.07.001>
- Bjurstrøm, K. H. (2021). How interagency coordination is affected by agency policy autonomy. *Public Management Review*. 23(3). 397-421.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1679236>
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.
- Dyrby, S. & Jevnaker, T. (2022): *Norge i EUs energimarked. Norske aktørers mulighet til å påvirke, delta og klage ved gjennomføring av metoder og vilkår*. (FNI Rapport 1). Fridtjof Nansens Institutt.
<https://www.fni.no/getfile.php/1315556-1650980225/Filer/Publikasjoner/FNI-Report-1-2022-Dyrby-Jevnaker-Norge-i-EUs-energimarked.pdf>

- Dyrdal, M. (2004). Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige. *Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen*. Notat 4. 1-44.
<https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/1368/N04-04%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance*, 22 (4), 673-688.
<http://hdl.handle.net/11250/136561>
- Eilertsen, R. (2018). *EUs energiunion og norsk tilknytning til ACER?* (Rapport 1). De Facto.
<https://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2018/01/EUs-energiunion1.pdf>
- Energiloven. (1990). Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (LOV-1990-06-29-50). Lovdata. § 1-4.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50?q=energiloven>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*. 9(6). 873-893.
<https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-JEPP-2002.pdf>
- Haugnes, G. (2021, 1. September). RME har tatt grep – Slik skal de endre seg. *Europower*.
<https://www.europower.no/struktur/rme-har-tatt-grep-slik-skal-de-endre-seg/2-1-1060591>
- Hovland, K. M. (2021, 18. juni). Sendte strøm til britene for første gang:- En stor bragd. *E24*.
<https://e24.no/energi-og-klima/i/vA0zvB/sendte-stroem-til-britene-for-foerste-gangen-stor-norsk-ingenioerbragd>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*. 97(2), 233-244.
<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/8A5A618038BDE546E5C582096F0B201F/S0003055403000649a.pdf/unraveling-the-central-state-but-how-types-of-multi-level-governance.pdf>

- InfoCuria Case-law (2020, 17. September). C-648/18 Hidroelectrica.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5C2AC991086755F6875B271BB43DF8FB?text=&docid=231184&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=292678>
- International Energy Agency. (2001). Energy Policies of IEA Countries. Norway 2001 Review.
<https://iea.blob.core.windows.net/assets/78857ed4-c08e-4c10-91a8-de0039e075ab/EnergyPoliciesofIEACountriesNorway2001.pdf>
- International Energy Agency. (2017). Energy Policies of IEA Countries. Norway 2017 Review.
<https://iea.blob.core.windows.net/assets/7113f933-b252-434c-aa15-67c460475bc3/EnergyPoliciesofIEACountriesNorway2017.pdf>
- Innst. O. nr. 67. (1989-1990). Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om produksjon, omfordeling, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven). Energi- og industrikomiteen.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=6&wid=b&psid=DIVL697&pgid=b_0436
- Jevnaker, T. (2019): *ACER i perspektiv. EUs energipolitikk og behovet for en god norsk debatt.* (FNI Rapport 4). Fridtjof Nansens Institutt.
<https://www.fni.no/getfile.php/1311344-1584698491/Filer/Publikasjoner/FNI-report-4-2019-Jevnaker.pdf>
- Langset, T. & Nilsen H.H. (2021). *National Report 2021.* (RME Rapport Nr. 6/2021). Norges vassdrags- og energidirektorat – Reguleringsmyndigheten for energi.
https://publikasjoner.nve.no/rme_rapport/2021/rme_rapport2021_06.pdf
- Larsen, A., Pedersen, L.H., Sørensen, E.M. & Olsen O.J. (2005). Independent regulatory authorities in European electricity markets. *Energy policy*. 34 (2006), 2858-2870.
<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0301421505001357?token=E9D0A7367F188259A2F93DDC6F89498F86AF9E031AE6B65E698D9B12A05F13AC4CC871976BB37FFAF10283604C34C7C0&originRegion=eu-west-1&originCreation=20230504105454>

- Lockart, K. (2018, 11. Januar). *Reguleringsmyndigheten overtar NVE-oppgaver*. Distriktsenergi.
<https://www.distriktsenergi.no/artikler/2018/1/11/reguleringsmyndigheten-overtar-nve-oppgaver/>
- Neby, S. (2003): Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner. *Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen*. Notat 10. 1-44.
<https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/1397/N10-03%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Norges Høyesterett (2023). Dom HR-2023-2030-P, (sak nr.23-025348SIV-HRET).
<https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2023/oktober/hr-2023-2030-p.pdf>
- NVE. (2015, 20. Oktober). *Engrosmarkedet*.
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/kraftmarkedet/engrosmarkedet/>
- NVE. (2016, 10. Februar). *1991: Den nye energiloven – fra forvaltning til forretning*.
<https://www.nve.no/om-nve/vassdrags-og-energihistorie/nves-historie/1991-den-nye-energiloven-fra-forvaltning-til-forretning/>
- NVE. (2018). *Årsrapport 2017. Noregs vassdrags- og energidirektorat*. (NVE Rapport Nr. 51/2018).
http://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_51.pdf
- NVE. (2019). *Årsrapport 2018. Noregs vassdrags- og energidirektorat*. (NVE Rapport Nr. 21/2019).
https://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_21.pdf
- NVE. (2021, 18. Juni). *Organisasjonen*.
<https://www.nve.no/om-nve/dette-er-nve/organisasjonen/>
- NVE. (2022): *Årsrapport for NVE 2021. Mars 2022*. (NVE Rapport nr. 17/2022).
https://publikasjoner.nve.no/rapport/2022/rapport2022_17.pdf
- NVE-RME. (2015, 7. Oktober). *Økonomisk regulering av nettselskap*.
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/oekonomisk-regulering-av-nettselskap/>

- NVE-RME. (2015, 28. Oktober). *Tilknytningsplikt*.
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/nettilknytning/tilknytningsplikt/>
- NVE-RME. (2015, 28. Oktober). *Konsesjonsvilkår*.
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/bransje/bransjeoppgaver/omsetningskonsesjon/konsesjonsvilkaar/>
- NVE-RME. (2019, 31. Oktober). *Hvem er reguleringsmyndigheten for energi?*
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/om-rme/dette-er-rme/hvem-er-reguleringsmyndigheten-for-energi/>
- NVE-RME. (2019, 31. Oktober). *Krav til uavhengighet*.
<https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/om-rme/var-virksomhet/krav-til-uavhengighet/>
- NVE-RME. (2022). *Årsrapport for NVE RME 2021*. (RME Rapport Nr. 1/2022).
Reguleringsmyndigheten for energi.
<https://www.nve.no/media/13963/rmes-aarsrapport-2022-til-nves-nettsider.pdf>
- NVE – RME (2022): Notat: *Svar på oppdrag – Handlingsrom for tiltak knyttet til overføring av kraft til utlandet*.
https://www.nve.no/media/14390/svar-paa-oppdrag-handlingsrom-for-tiltak-knyttet-til-overfoering-av-kraft-til-utlandet-4103282_1_1.pdf
- NVE-RME FAKTA. (2021): *Om reguleringen av strømnetselskaperes inntekter*. (Brosjyre).
<https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/3a569609-2421-4535-8e78-08d956e63ee0/202119109/3425688>
- Official Journal of the European Union. (2009, 14. August). *Directive 2009/72/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0072>

- Olje- og energidepartementet. (2021, 4. Oktober). *Norges energisamarbeid med EU*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/eueos_og_energi/norges-energisamarbeid-med-eu/id714280/
- Osland, K. (2008). *Markedsliberaliseringen av den norske kraftsektoren: En studie av de folkevalgtes forståelse for markedskreftene*. (Masteroppgave). Universitetet i Bergen – Bergen Open Research Archive.
<https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/2924/45612267.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Prop. 5 L (2017-2018) *Endringer i energiloven (tredje energimarkedspakke)*. Det kongelige olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6116fd3b29744986a1c74555c852f86f/no/pdfs/prp201720180005000dddpdfs.pdf>
- Prop. 160 L (2020-2021) *Endringer i energiloven (Konsesjon for utenlandsforbindelser)*. Det kongelige olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0dd4b89be12a4772a5c1a1753ba78b15/no/pdfs/prp202020210160000dddpdfs.pdf>
- Rosvold, K. A. & Askheim, L. O. (2022, 1. Januar). *Reguleringsmyndigheten for energi (RME)*. Store norske leksikon.
https://snl.no/Reguleringsmyndigheten_for_energi_-_RME
- SNL. (2021, 4. oktober). *konsesjon*.
<https://snl.no/konsesjon>
- Stortinget. (2020, 4. November). *ESA stiller spørsmål om uavhengigheten til RME*.
<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2020/eueos-nytt--4.-november-2020/esa-stiller-sporsmal-om-uavhengigheten-til-rme/>
- Sześciło, D. (2021). *Challenging Administrative Sovereignty: Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities Under the EU Law*. *European Public Law*. 27(1). 191-216.

- Teknisk Ukeblad. (2023, 17. mars). Struping av strømkabel til Storbritannia gir milliontap for strømselskapene.
<https://www.tu.no/artikler/struping-av-stromkabel-til-storbritannia-gir-milliontap-for-stromselskapene/528132>
- Van de Walle, S. (2019): Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sector. *International Review of Administrative Sciences*. 85(4). 627-644.
<https://doi.org/10.1177/0020852317748357>
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. & Verscheure, B. (2004). The study of organizational autonomy: a conceptual review. *John Wiley & Sons, Ltd*. 24(2). 101-118.
<https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Verscheure, B. (2007): Measuring policy autonomy of public organisations: conceptual and methodologic issues. *Paper for COBRA*. 1-35.
https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/pdf/20081014_PhD%20Training%20School/Dag%201/Verscheure%20policy%20autonomy.pdf
- Vik, J. N. & Falnes, J. (2022, 22. august). Energimyndighetene mener Norge har rett til å begrense krafteksporten. *TV2*.
<https://www.tv2.no/nyheter/15034762/>