

Økt kraftutveksling med Kontinentet

*Et casestudie av politikkprosessen i Norge før
tildeling av konsesjon til kraftutveksling med
Tyskland og Storbritannia*

Kjersti Dalfest



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

Økt kraftutveksling med Kontinentet

Et casestudie av politikkprosessen i Norge før tildeling av konsesjon til kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia

© Kjersti Dalfest

År 2015

Tittel: Økt kraftutveksling med Kontinentet - Et casestudie av politikkprosessen i Norge før tildeling av konsesjon til kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia

Kjersti Dalfest

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

Trykk: Allkopi

Sammendrag

Denne studien har undersøkt den politiske prosessen i Norge før det ble gitt konsesjon til mellomlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia. Antall forbindelser til utlandet har vært et konfliktspørsmål over lengre tid. Det har vært planer om forbindelser til Tyskland og Storbritannia siden 1990-tallet uten at de har blitt realisert. Forskningsspørsmålet her var: Hvorfor ble det gitt konsesjon nå, og hvorfor ble det søkt om konsesjon til to prosjekter?

For å undersøke dette har litteratur- og dokumentanalyse blitt anvendt, i tillegg til at det har blitt gjennomført ni semi-strukturerte intervjuer med aktører som har deltatt i politikkiprosessen. Representanter fra kraftbransjen, industrien, miljøorganisasjoner og Olje- og energidepartementet ble intervjuet. Studien har tatt utgangspunkt i det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework. Det ble funnet at politisk ledelse, ved bruk av hierarkiske virkemidler, har hatt stor grad av kontroll over beslutningsprosessen. Det ble identifisert fire påvirkningskoalisjoner med ulike syn på mellomlandsforbindelser. Eksterne hendelser og politikkorientert læring har aktualisert mellomlandsforbindelser og ført til økt politisk oppmerksomhet. Norge vedtok å innføre grønne sertifikater etter det ble klart at Fornybardirektivet var EØS-relevant, hvilket har bidratt til at Norge og Norden går mot et forventet kraftoverskudd med lave strømpriser. Det kan ha gjort det lettere for industrien å akseptere forbindelsene, i tillegg til at det har gjort det mer presserende for kraftbransjen å få et marked for kraften. Forhandlet enighet mellom Norsk Industri, Energi Norge og LO synes å ha vært en viktig faktor for at det ble to kabler. At mellomlandsforbindelser har blitt knyttet til klima kan ha styrket kraftbransjens koalisjonsressurser, ved at deler av miljøbevegelsen har fremmet kabler.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har både vært krevende og veldig lærerikt. Det har vært en spennende tid, men jeg er veldig glad for at jeg nå er i mål.

Først og fremst vil jeg takke mine veiledere, Morten Egeberg og Inga Ydersbond, for gode råd og motiverende tilbakemeldinger underveis i arbeidet og spesielt mot slutten. Jeg vil også takke informantene som tok seg tid til å stille til intervju i en travel arbeidsdag. Oppgaven ville ikke blitt den samme om ikke dere hadde delt av deres kunnskap og erfaringer. Jeg ønsker også å takke Bingogjengen for godt selskap under nødvendige pauser fra lesesalen.

Til slutt vil jeg takke venner og familie for støtte og oppmuntring. Takk til Petter, Odd, Bente og Åse for korrekturlesning.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven står jeg selvfølgelig ansvarlig for.

Kjersti Dalfest, Oslo, mai 2015

Antall ord: 29 116

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	2
1.1	Tidligere forskning	4
1.2	Studiens design	5
1.2.1	Teoretisk rammeverk	5
1.2.2	Avgrensninger	6
1.2.3	Datainnsamling og analyse	6
1.3	Oppgavens struktur	7
2	Teori	8
2.1	Valg av teori	8
2.2	Det instrumentelle perspektivet	9
2.2.1	Formell struktur	10
2.2.2	Handlingslogikk	10
2.2.3	Formulering av mål	11
2.2.4	Syn på ledelse	12
2.2.5	Den hierarkisk-instrumentelle varianten	12
2.2.6	Forventninger basert på det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant	13
2.3	Advocacy Coalition Framework (ACF)	13
2.3.1	Politikkprosessen	14
2.3.2	Årsaker til politikkendring	18
2.3.3	Forventninger basert på ACF	20
2.4	Oppsummering	20
3	Metode	21
3.1	Casestudie og valg av case	21
3.2	Datainnsamling	22
3.2.1	Litteratur- og dokumentanalyse	22
3.2.2	Semi-strukturert eliteintervju	22
3.2.3	Analyse	25
3.3	Studiens kvalitet	28
3.3.1	Reliabilitet	28
3.3.2	Validitet	29
4	Bakgrunn	30
4.1	Sentrale aktører for utviklingen av elektrisitetspolitikk i Norge	30
4.1.1	Olje- og energidepartementet	30
4.1.2	Norges vassdrags- og energidirektorat	31
4.1.3	Systemansvarlig: Statnett	32
4.1.4	Andre aktører	33
4.2	Konsesjonsprosessen	34
5	Empiri	37
5.1	Historisk prosess	37
5.1.1	Energiloven: Liberaliseringen av kraftmarkedet	37
5.1.2	Nord Pool – integrasjon av kraftmarkedet	40
5.1.3	Tørrår og grønne sertifikater	42
5.2	Politikkprosessen før søknad om konsesjon til to mellomlandsforbindelser	46
5.2.1	Antall mellomlandsforbindelser: hvor mange skal det bygges?	46

5.2.2	Striden om eierskap.....	50
5.2.3	Et resultat basert på kompromiss?	54
5.2.4	Politisk ledelse: mangel på politisk strategi?.....	55
5.2.5	Eksterne hendelser og offentlig opinion: Norge som "grønt batteri"	58
5.3	Konsesjonsprosessen.....	61
6	Analyse	65
6.1	Det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant	65
6.1.1	Evaluering av forventningene	65
6.2	Advocacy Coalition Framework.....	69
6.2.1	Et subsystem for elektrisitetspolitikk.....	69
6.2.2	Evaluering av forventningene	72
6.3	Oppsummering og diskusjon.....	76
7	Avsluttende betraktninger	79
7.1	Konklusjon.....	79
7.2	Begrensninger ved studien	80
7.3	Fremtidig utvikling for norsk integrasjon i Europas kraftmarked	81
	Litteraturliste.....	83
	Vedlegg / Appendiks.....	91
	Vedlegg 1: Begreper	91
	Vedlegg 2: Forkortelser.....	91
	Vedlegg 3: Liste over oversatte sitater.....	91
	Vedlegg 4: Informantliste	93
	Vedlegg 5: Intervjuguide.....	93
	Vedlegg 6: Energisamarbeid og elektrisitetssystemets sammensetning.....	95

Figurer:

Figur 1:	Flytdiagram av Advocacy Coalition Framework	14
Figur 2	Avhengig og uavhengige variable	28
Figur 3:	Nettoeksport av elektrisk kraft.....	39
Figur 4:	Planlagte og eksisterende mellomlandsforbindelser	53
Figur 5:	Elektrisitetsproduksjon fordelt på energikilde i Norge i 2013	96
Figur 6:	Elektrisitetsproduksjon fordelt på energikilde i Tyskland i 2013	97
Figur 7:	Faktaboks Nord.Link	98
Figur 8:	Elektrisitetsproduksjon fordelt på energikilde for Storbritannia, 2013	98
Figur 9:	Faktaboks NSN	99
Figur 10:	Oversikt over TWh produsert, eksport/import og netto forbruk for Norge, Tyskland og Storbritannia, tall for 2013	100

Tabeller:

Tabell 1:	Operasjonalisering av teoretiske begreper	26
Tabell 2:	Regjeringer og olje- og energiministere fra 2000-2014	31

Tabell 3: Oversikt over innsendte høringsuttalelser	63
Tabell 4: Naturvernerne, Klimaforkjemperne, Kraftsektoren og Kraftintensiv industris verdisystem	70
Tabell 5: Teorienes forklaringskraft.....	77

1 Introduksjon

FNs klimapanel har anslått at temperaturen ikke bør øke med mer enn 2 grader om en skal unngå irreversible klimaendringer. De har beregnet at verdens klimagassutslipp må reduseres substansielt og nærme seg null-utslipp mot slutten av dette århundret dersom 2-gradersmålet skal nås (IPCC, 2014, s. 20). I tillegg øker verdens befolkning og stadig flere vil ha behov for energi. Siden 60 prosent av utslippene kommer fra energisektoren, er det derfor essensielt at energisystemet endres til å bli mer bærekraftig (IEA, 2014, s. 3).

EU har vært en global leder på klimafeltet og har ambisiøse målsetninger for utbygging av ny fornybar energi, energieffektivisering og reduksjon av klimagassutslipp (Oberthür & Kelly, 2008). Et integrert indre marked for energi er ifølge EU-Kommisjonen den mest kostnadseffektive måten å bekjempe klimaendringer på, i tillegg til å sikre EUs innbyggere energi til en fornuftig pris (European Commission, 2014). En utfordring ved de fornybare energikildene det har vært størst utbygging av, vindkraft og solenergi, er at de er variable. Integrasjon av nettet ses derfor på som viktig, da en sammenkobling av områder som ligger langt fra hverandre demper tilfeldige svingninger i tilgangen på fornybar elektrisitet. Et sterkere europeisk nett vil også gjøre det mulig å utnytte den samlede fleksibiliteten i Europa (NOU, 2012:9, s. 108). En stor utfordring for å nå fornybar-målene innen 2030 er å få utviklet nettet tilstrekkelig (ENTSO-E, 2014a, s. 15). EU har en målsetning om å oppnå minimum 10 prosent kapasitet for kraftutveksling gjennom utbygging av mellomlandsforbindelser¹ i elektrisitetssektoren innen 2020, og Kommisjonen har foreslått en målsetning om 15 prosent innen 2030 (European Council, 2014, s. 6-7).

Norge er en betydelig energinasjon, først og fremst som eksportør av olje og gass, men også som den største vannkraftprodusenten i Europa (NOU, 2012:9, s. 15). EUs fornybardirektiv og flere andre faktorer bidrar til at Norge og Norden får økende kraftoverskudd mot 2020. Bendiksen (2014, s. 73) anslår at Norge i 2030 vil ha et kraftoverskudd på mellom 35 og 50 TWh i normalår². Mellomlandsforbindelser mellom Norge og Kontinentet kan bidra til å

¹ Kalles også utenlandskabler og overføringskabler. Jeg vil veksle mellom å bruke disse begrepene.

² Med en årlig kraftproduksjon på anslagsvis 155-175 TWh og brutto innenlands kraftforbruk i Norge på 110-125 TWh i 2030 tilsvarer kraftoverskuddet 22,5- 28,5 prosent av kraftproduksjonen. Anslagene er basert på tre scenarier: "Business as usual", det bærekraftige alternativet og fornybar energisatsing (Bendiksen, 2014, s. 72-73).

gjøre omstillingen til et mer fornybart energisystem enklere fordi mye av vannkraften er regulerbar og dermed kan bidra til å balansere kraftbehovet når for eksempel vinden ikke blåser og solen ikke skinner. Den europeiske nettutviklingsplanen (TYNDP) har evaluert 120 prosjekter som er definert som særlig viktige europeiske prosjekter (Projects of Common Interest, såkalte PCI-er³), der både mellomlandsforbindelser mellom Norge og Storbritannia og Norge og Tyskland ligger på topp for alle scenarier når det gjelder bidrag til reduserte CO²-utslipp fra europeisk kraftproduksjon (ENTSO-E, 2014b, s. 77-79).

Det har imidlertid ofte vist seg å være vanskelig for land å samarbeide om å bygge mellomlandsforbindelser. Mangel på aksept for nettutbygging og lange prosedyrer for å få nødvendige tillatelser, både på europeisk nivå og i Norge, har ført til at prosjekter også tar mye lengre tid enn planlagt (ENTSO-E, 2014a, s. 15). Mange aktører vil påvirkes av kraftutveksling med utlandet, og de vil i ulik grad vinne eller tape på det. Lav kraftpris har vært et komparativt fortrinn for kraftintensiv industri i Norge. Kraftintensiv industri og deler av fagbevegelsen er derfor skeptiske til overføringskabler da de frykter at det kan føre til høyere kraftpris, ved at prisene vil bli mer like prisene på Kontinentet. På den annen side mener kraftprodusentene at mellomlandsforbindelser er viktige for å øke forsyningssikkerheten i tørrår, samt at det øker vannkraftens verdi. Deler av miljøbevegelsen er positive da de mener kablene er viktige for å redusere klimagassutslipp og hjelpe andre land til å omstille energisystemet bort fra et basert på fossil energi til et basert på fornybar energi. Forbindelsene fører også til økt konkurranse for innenlandske aktører i for eksempel Tyskland, da vannkraft fra Norge kan konkurrere ut de minst effektive kullkraftverkene slik at de vil måtte legge ned (Ydersbond, Scholten, & Sattich, 2014).

Det har siden 1990-tallet vært planer om å bygge mellomlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia, men disse har av ulike årsaker ikke blitt realisert. Olje- og energidepartementet (OED) avsto i 2003 Statnetts konsesjonssøknad om kraftutveksling med Storbritannia på grunn av usikkerhet ved prosjektets økonomiske avkastning. Antall mellomlandsforbindelser har vært et stort konfliktpørsmål. Statnett har hatt planer om å bygge flere, i tillegg til at

³ Europakommisjonen presenterte en liste med prioriterte infrastrukturprosjekter relatert til elektrisitet, der prosjektene er av felles europeisk interesse. Kriterier for å havne på listen er at de har nytte for minst to medlemsland, bidrar til markedsintegrasjon og konkurranse, øker forsyningssikkerhet og reduserer CO²-utslipp (Haavik, 2013). Det tas sikte på å strømlinjeforme og fasilitere konsesjonsbehandlingen for denne type prosjekter, etablere harmoniserte kost-nytte analyser og gi adgang til markedsbaserte finansielle instrumenter og direkte EU-støtte (Regjeringen).

private aktører har hatt utbyggingsplaner, mens noen aktører har ment at det ikke bør bygges noen. Statnett valgte i 2013 å søke om konsesjon til to mellomlandsforbindelser, til Tyskland (Nord.Link) og til Storbritannia (NSN), og fikk 13. oktober 2014 tildelt konsesjon. Dersom utbyggingene går etter planen vil det øke Norges kapasitet for kraftutveksling med utlandet med omtrent 50 prosent.

Målet for denne oppgaven er å undersøke hvorfor det ble gitt konsesjon til to prosjekter nå, da det har vært en politisk kontroversiell sak som har pågått i flere år. Problemstillingen er som følger:

Hvorfor ble det gitt konsesjon nå, og hvorfor ble det søkt om konsesjon til to prosjekter?

For å svare på problemstillingen vil det kartlegges hvilke aktører som har tatt del i politikkprosessen og deres oppfatninger av situasjonen vil undersøkes. Det søkes å forklare hvorfor Statnett valgte å søke om konsesjon til to prosjekter, og hvorfor dette hendte nå. Da det er gjort lite forskning på politikken rundt mellomlandsforbindelser tror jeg at jeg med denne problemstillingen kan bidra til å kaste lys over et felt som anses som viktig for at Europa skal kunne omstille sitt energisystem.

1.1 Tidligere forskning

Energi har fått lite oppmerksomhet i samfunnsvitenskapelig forskning sammenlignet med andre disipliner, og flere har pekt på behovet for økt forskning (Puka & Szulecki, 2014; Sovacool, 2014). Mellomlandsforbindelser spesielt har fått lite oppmerksomhet i samfunnsvitenskapelig forskning og i media, og Puka og Szulecki (2014, s. 125) mener det bør gjennomføres komparative studier av hvorfor det har vist seg å være vanskelig og tidkrevende å realisere mellomlandsforbindelser i Europa på tross av EUs høye ambisjonsnivå. De finner at politiske faktorer i større grad enn økonomiske faktorer kan forklare hvorfor det er en ”grid-lock” i utbyggingen av mellomlandsforbindelser. Denne studien vil, etter det jeg kjenner til, være den første som studerer denne konsesjonsprosessen. Den kan derfor bidra til å fylle et kunnskapsgap.

Ideen om Norge som et ”grønt batteri”, med økt utbygging av fornybar energi og utbygging av pumpekraft, er teknisk mulig, men et mer realistisk scenario på kort sikt er ifølge Gullberg (2013) at Norge kan bidra med balansekraft gjennom allerede eksisterende vannkraft.

Gullberg, Ohlhorst, og Schreurs (2014) har studert drivere og barrierer for fornybart samarbeid mellom Norge og Tyskland, og viser til at aktører i Norge og Tyskland har ulike motiver og syn på målet for samarbeidet. Videre peker de på at bekymringer fra energiintensiv industri (EII) og naturvernorganisasjoner må tas seriøst hvis samarbeid skal finne sted. Bakken, Arnøy, Moen, og Wilhelmsen (2012, s. 65) finner at det ikke er noen langsiktig politisk strategi for mellomlandsforbindelser i Norge, samt at politikken fremstår som aktørdrevet. Ifølge Ness (2014) har det vært lite mediedekning og lav deltakelse i politikkprosessen før konsesjon ble gitt til mellomlandsforbindelsene til Storbritannia og Tyskland på grunn av at det er kompliserte sammenhenger og tekniske problemstillinger. Studien hennes viser også at det gir mektige aktører mulighet til å sette agendaen, definere alternativer og tilby informasjon, som videre styrker posisjonen til de dominerende aktørene og gjør det vanskelig for andre aktører å få tilgang til politikkprosessen.

1.2 Studiens design

1.2.1 Teoretisk rammeverk

Mange teorier kunne vært benyttet for å belyse dette caset. Jeg ønsker her å benytte to teoretiske rammeverk: Det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework (ACF). Disse teoriene har blitt valgt fordi de fokuserer på ulike forklaringsfaktorer. Det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant fokuserer på politisk ledelse, der det antas at de har god kunnskap om mål-middel-sammenhenger og styrer beslutningsprosessen ved hjelp av hierarkiske virkemidler. På den annen side fokuserer ACF i hovedsak på påvirkningskoalisjoner som dannes på grunnlag av felles verdier, og forsøker å påvirke politikken innenfor et politisk område. ACF vektlegger teknisk kunnskap og læring, samt at en bør følge den politiske prosessen over et tiår eller mer for å forstå politikken. Jeg mener derfor at rammeverkene ulike innfallsvinkel til den politiske prosessen gjør at de utfyller hverandre og kan bidra til en mer helhetlig forståelse av hendelsesforløpet.

1.2.2 Avgrensninger

Mellomlandsforbindelser kan ikke sees på isolert da det henger sammen med mengden kraft i markedet, som videre påvirkes av klimamål, og påvirker behovet for nettutbygging. For å svare på problemstillingen vil kraftsituasjonen i Norge, samt virkemidler som har påvirket den kartlegges. Oppgaven vil avgrenses til å se på mellomlandsforbindelser mellom Norge og land utenfor Norden, da Norge er godt integrert med andre nordiske land. Statnett er tildelt konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med andre nordiske land og behøver ikke å søke OED om konsesjon (Det Kongelige Olje- og Energidepartement, 2005, s. 1; NVE, 2010a, s. 5). Kraftmarkedet ble i 1991 liberalisert. Det sees som et naturlig startpunkt for studien, mens hovedfokus vil ligge på de senere år fra da det ble klart at Fornybardirektivet var EØS-relevant i 2009, og frem til konsesjon til mellomlandsforbindelsene til Storbritannia og Tyskland ble gitt i 2014.

Aktører som har deltatt i den politiske prosessen i Norge vil her kartlegges. Aktører og myndighetene i Tyskland og Storbritannia er også viktige for å forstå hvorfor det ble enighet om å bygge mellomlandsforbindelser, da de i sin natur er grenseoverskridende og krever tillatelser på begge sider av kabelen. For en oversikt over energisystemene i Norge, Tyskland og Storbritannia, se vedlegg 6. På grunn av studiens omfang har bare den politiske prosessen i Norge blitt studert.

1.2.3 Datainnsamling og analyse

Det vil her bli gjennomført en case-studie av politikkprosessen frem til konsesjon ble gitt til overføringskabler til Tyskland og Storbritannia. De teoretiske rammeverkene var styrende for hvilke empiriske hendelser som ble kartlagt ved datainnsamlingen. Datainnsamlingen ble gjort ved hjelp av litteratur- og dokumentanalyse, der stortingsmeldinger, høringsdokumenter, forskningsartikler, rapporter og avisartikler ble benyttet, i tillegg til at det ble gjennomført ni semi-strukturerte eliteintervjuer med ulike aktører som har tatt del i den politiske prosessen. Datamaterialet vil deretter bli tolket og analysert ved hjelp av det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework.

1.3 Oppgavens struktur

Kapittel 2 tar for seg de teoretiske rammeverkene som har blitt benyttet i studien: Det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework. Det vil der utledes forventninger basert på de teoretiske rammeverkene. Deretter vil kapittel 3 beskrive og begrunne hvilken metode som har blitt benyttet for å samle inn data, samt at studiens kvalitet vil bli diskutert. Kapittel 4 gir en oversikt over relevante aktører som tar del i utformingen av elektrisitetspolitikk, og gir en beskrivelse av konsesjonsprosessen. I Kapittel 5 presenteres det empiriske materialet, hvor utviklingen i kraftmarkedet fra 1991 til 2014 beskrives, med spesiell vekt på politikkprosessen fra omtrent 2009 frem til prosjektene fikk konsesjon i 2014. I kapittel 6 vil forventningene utledet i kapittel 2 analyseres opp mot det empiriske materialet. Det vil så gis en oppsummering og konklusjon i kapittel 7, før det avsluttes med noen betraktninger om den videre utviklingen for kraftutveksling mellom Norge og Europa.

2 Teori

2.1 Valg av teori

Denne studien tar utgangspunkt i det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework (ACF). Da offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter er det nødvendig å legge ulike perspektiver til grunn for å analysere politiske prosesser (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2010, s. 22). Ved å se på den politiske prosessen fra ulike teoretiske innfallsvinkler kan en belyse ulike forklaringsfaktorer som vektlegger ulike aspekter ved den. Offentlig politikk involverer beslutninger (inkludert handlinger og fravær av handlinger) av myndighetene eller en annen autoritet (Weible, 2014, s. 4). Det er ifølge Birkland (2011, s. 9) ingen konsensus over en definisjon av offentlig politikk, men eksempler på offentlig politikk kan være lover, reguleringer og bevilgninger. Studiet av politikkprosessen kan defineres som ”studiet av interaksjoner over tid mellom offentlig politikk og dets omkringliggende aktører, hendelser og kontekst, i tillegg til politikkens utfall” (Weible, 2014, s. 5) [min oversettelse].

Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet vektlegger en enhetlig politisk ledelse som gjennom konsekvenslogikk utvikler mål som iverksettes ved hierarkisk styring. ACF ser derimot på påvirkningskoalisjoner som dannes på grunnlag av felles verdisystemer der politikkendring kan skje som følge av eksterne hendelser, politikkorientert læring og interne hendelser, som fører til en endring i koalisjonsressurser, og ved forhandlet enighet. De to teoriene vektlegger ulike forklaringsfaktorer, og kan derfor kaste lys på ulike sider ved den politiske prosessen som har ført til positivt konsesjonsvedtak for mellomlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia. Det kan dermed gis et mer fullstendig bilde av prosessen. Teoriene vil nå bli nærmere forklart, før det basert på teoriene vil utledes forventninger til hvilke forklaringsfaktorer som vil identifiseres i empirien.

2.2 Det instrumentelle perspektivet

For å forstå innholdet av den offentlige politikken og myndighetenes beslutninger er det, ifølge en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig politikk, en forutsetning at en analyserer styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen et al., 2010, s. 11). De viktigste deltakerne i utformingen av den offentlige politikken handler på vegne av formelle organisasjoner. Det antas at deltakerne vil påvirkes av egenskaper knyttet til organisasjonene de tilhører, ved at de legger begrensninger på individuelt handlingsrom og påvirker deltakernes adferd. Det vil dermed også påvirke innholdet i den offentlige politikken, da offentlig politikk utformes og iverksettes innenfor rammen av formelle organisasjoner.

Synet på organisasjoner som instrumenter er blant annet basert på Max Webers analyser av byråkrati som organisasjonsform. Taylor (1998) hadde også stor innflytelse på organisasjons- og beslutningsteori med sin bok *The Principles of Scientific Management* der han fremmet et vitenskapelig syn på ledelse av produksjonsorganisasjoner. Taylor (1998) mente at den beste måten å lede på hviler på klart definerte lover, regler og prinsipper. Simon (1997, s. 87) stilte spørsmålsteget ved Taylors forutsetning om rasjonalitet, og mente det var viktig å se på beslutningsprosessen som leder til handling. Han utviklet en teori om administrativ beslutningsatferd hvor han la vekt på at organisasjonsmedlemmene prøver å handle formålsrasjonelt, og at organisasjonsstrukturen har stor betydning for hva de faktisk gjør eller kan gjøre (Christensen et al., 2010, s. 34). Simons var viktig for at forutsetningen om rasjonalitet ble modifisert til en forutsetning om begrenset rasjonalitet (*bounded rationality*), som er sentral i det instrumentelle perspektivet.

Begrenset rasjonalitet innebærer at organisasjonsmedlemmer har begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet og vil handle på grunnlag av forenklete modeller av virkeligheten. Beslutningstakere har begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet. De har ikke muligheter eller kapasitet til å ha oversikt over alle mål, alle alternativer eller alle mulige konsekvenser av de forskjellige alternativene. Det må derfor skje en utvelgning hvor noe får oppmerksomhet, mens andre aspekter ignoreres eller overses (Christensen et al., 2010, s. 27-28). Handlingene vil imidlertid bære preg av konsekvenslogikk selv om de ikke fullstendig innfrir kravene til rasjonalitet (Simon, 1997, s. 88). Fokus på begrenset

rasjonalitet innebærer at organisasjonsstruktur er viktig for å kanalisere oppmerksomheten og beslutningsatferden (Christensen et al., 2010, s. 27-28).

2.2.1 Formell struktur

Formell normativ struktur innebærer at det er et stabilt system av upersonlige forventninger knyttet til rolleinnhaverne i en organisasjon. Forutsetningen om begrenset rasjonalitet innebærer at den enkeltes rasjonalitet begrenses av forventninger knyttet til hvordan de skal opptre i sin rolle i organisasjonen. Det antas å virke til at summen av alle rolleinnhavernes atferd fremmer organisasjonens mål (Egeberg, 1984, s. 27). En handling trenger altså ikke å være rasjonell på individnivå, men kan utgjøre en rasjonell helhet på organisasjonsnivå. Det er normer for hvilke problemer organisasjoner bør eller må ta stilling til og hvem som har rett og/eller plikt til å være rolleinnhavere. Det er også normer for hvordan organisasjonen skal løse problemet, og hvilke løsninger som anses som akseptable (Egeberg, 1984, s. 20-21). Det antas at det er en viktig sammenheng mellom den offentlige politikkenes innhold og politisk organisering. Det gjør at organiseringen av offentlige organisasjoner ses som et politisk spørsmål (Christensen et al., 2010, s. 22).

Den formelle normative strukturen består av to aspekter. Det ene er en formell normativ *beslutningsstruktur*, der deltakelse og aktivisering reguleres. Det andre er en formell normativ *aksess-struktur*, der definering og problemløsning reguleres (Egeberg, 1984, s. 21). Hvilke aktører, konfliktlinjer og standpunkter som får ta del i offentlige beslutningsprosesser avhenger av hvilke deltakelsesrettigheter og beslutningsprosedyrer som etableres. Slik blir noen organisert inn i offentlige beslutningsprosesser, mens andre blir organisert ut (Christensen et al., 2010, s. 28).

2.2.2 Handlingslogikk

Driveren for handling er *konsekvenslogikk*, eller *formålsrasjonalitet*. Organisasjoner har *mål* de forsøker å oppnå, hvor avstanden mellom en ønsket og en virkelig tilstand kan oppfattes som et *problem* for organisasjonen. Problemløsning vil da innebære handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden. En må da identifisere et mål eller et problem, ved å kartlegge hva en ønsker å oppnå, så identifisere hvilke handlingsalternativer en har, og

deretter forsøke å forutse hvilke konsekvenser de ulike handlingsalternativene kan få, før en må bestemme hvordan valget mellom alternativene skal tas (Christensen et al., 2010, s. 35). Organisasjonene tar beslutninger på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner om mulige konsekvenser ved alternative handlingsvalg. De vil så velge det alternativet som gir størst grad av måloppnåing (Christensen et al., 2010, s. 36).

På grunn av forutsetningen om begrenset rasjonalitet er det imidlertid lite realistisk at organisasjonen har fullstendig informasjon om mål og konsekvenser. Organisasjonen vil derfor velge et alternativ som gir en tilfredsstillende grad av måloppnåing. En kan derfor si at organisasjonen tar beslutninger basert på løsninger som er tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale. Det vil altså være en beslutningsregel som bygger på *satisfiering* fremfor *maksimering* (Christensen et al., 2010, s. 36).

2.2.3 Formulering av mål

Mål i formelle organisasjoner kan defineres som ”begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden” (Christensen et al., 2010, s. 99). Mål i offentlige organisasjoner vil ofte være komplekse og vage, fordi de ønsker å prioritere mange ulike hensyn samtidig, men kan også være operasjonelle (Christensen et al., 2010, s. 107). Ledelsen kan designe organisasjoner slik at de brukes som instrument til å oppnå disse målene. Det vil imidlertid skje en utvelgning av mål på grunn av kapasitetsbegrensninger i henhold til begrenset rasjonalitet (Christensen et al., 2010, s. 103-104). Målene velges på grunnlag av tidligere mål og erfaringer, da det vil være ressursparende. De vil formuleres av lederskapet som utleder hvordan de skal oppnås (Christensen et al., 2010, s. 104).

Offentlige organisasjoner kan oppfattes som instrumenter rettet mot å nå mål som ses på som viktige i samfunnet. Dette innebærer for eksempel å sikre innbyggere tilgang til energi, og kan komme til uttrykk ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene.

2.2.4 Syn på ledelse

Styring blir innenfor et instrumentelt perspektiv sett på som å treffe og iverksette kollektive beslutninger (Christensen et al., 2010, s. 123). Ledelse sammenfaller her sterkt med styring. Da det offentlige apparatet er organisert slik at ledelsen sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene, kan de ved å for eksempel endre de formelle rammene øke mulighetene for iverksetting av politikk. De kan regulere hvem som får delta og hvilke formelle rammer deltakelsen foregår i, og kan i etterkant styre gjennom ulike formelt organiserte kontrollmekanismer (Christensen et al., 2010, s. 123). Idealet er at lederne har klare mål og innsikt i virkemidler og effekter. Ledelse blir da å utnytte hierarkiske virkemidler og påvirke forhold som har betydning for sjansene for måloppnåing (Christensen et al., 2010, s. 121).

2.2.5 Den hierarkisk-instrumentelle varianten

Det instrumentelle perspektivet skiller mellom en hierarkisk-instrumentell variant og en forhandlingsvariant. I denne studien vil den hierarkisk-instrumentelle varianten benyttes, da forhandlingsaspekter som interessehevding, kompromiss og forhandling i beslutningsprosesser fanges opp av ACF.

Organisasjonen sees her på som enhetlig, og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen. Disse aktørene vil også ha makt til å oppnå sine mål (Christensen et al., 2010, s. 34). Det formålsrasjonelle idealet er en situasjon der ledelsen, gjennom hierarkisk styring, har både stor evne til rasjonell kalkulasjon og stor grad av politisk og sosial kontroll overfor andre aktører. De vil ha makt til å overvinne eventuell motstand fra andre grupper, og kan bestemme hvem som får delta i offentlige beslutningsprosesser. Det vil imidlertid variere hvor stor grad av rasjonell kalkulasjon og politisk/sosial kontroll ledelsen har (Christensen et al., 2010, s. 49). Det finnes situasjoner hvor ledelsen har en ufullstendig mål-middel-forståelse, og situasjoner der ledelsen må forhandle med andre aktører som har andre interesser og ressurser. Forhandlinger kan hemme eller fremme hierarkisk styring. Deltakelsesrettigheter i beslutningsprosesser kan imidlertid kontrolleres hierarkisk, ved at de kan brukes systematisk som et virkemiddel for politisk og administrativ styring. Ledelsen kan da spille på mangfold og bred deltakelse for å styrke

legitimiteten og kunnskapsgrunnlaget, men vil ha kontroll over prosessen (Christensen et al., 2010, s. 50).

2.2.6 Forventninger basert på det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant

Forventning 1: Den politiske ledelsen har gjennom beslutningsstrukturen, og gjennom aksess-strukturen, hatt stor grad av politisk kontroll over beslutningsprosessen som førte til at konsesjon ble gitt til overføringskabler til Storbritannia og Tyskland.

Forventning 2: Regjeringsendring, hvor Ola Borten Moe (SP) ble erstattet med Tord Lien (FrP) som statsråd for OED, har ført til endrede målsetninger som medførte tildeling av konsesjon.

2.3 Advocacy Coalition Framework (ACF)

Rammeverket ble utviklet av Paul Sabatier i samarbeid med Hank Jenkins-Smith, fordi de så mangler ved eksisterende teorier om politikkprosessen. Det ble opprinnelig utviklet fra case-studier i USA, med et fokus på miljøpolitikk, men har i økende grad blitt benyttet i andre land og på andre politikkområder. Omfanget til ACF har tradisjonelt inkludert spørsmål om koalisjoner, læring og politikkendring (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014, s. 193). Et av de sentrale målene til ACF er å bidra til å forstå politikkendring og stabilitet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 201).

ACF hviler på fem grunnleggende antakelser (Weible, Sabatier, & Flowers, 2008, s. 1):

1) Vitenskapelig og teknisk informasjon har en sentral rolle i politikkprosessen; 2) et tidsperspektiv på 10 år eller mer er nødvendig for å forstå politikkendring⁴; 3) det politiske subsystemet er den primære analyseenheten; 4) en må inkludere aktører fra ulike offentlige

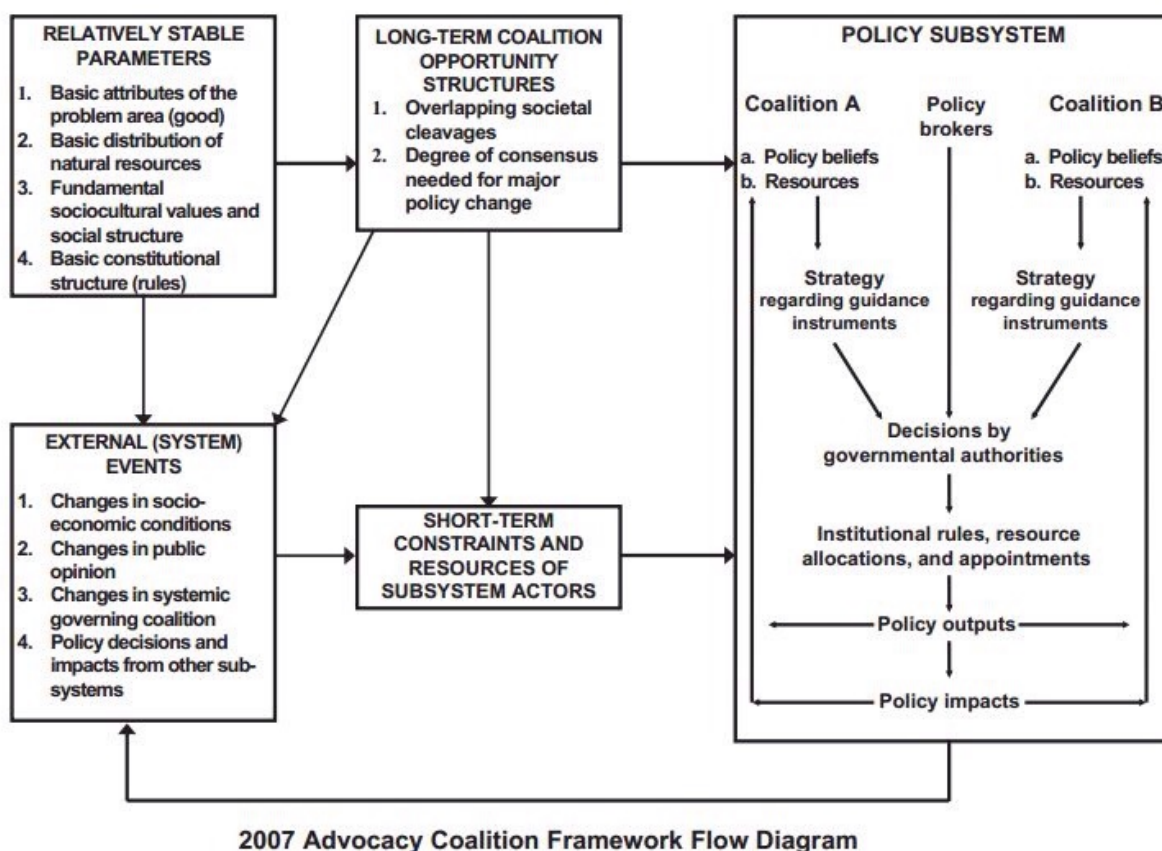
⁴ Jenkins-Smith et al. (2014, s. 193) understreker at tidsperspektivet ikke må tolkes for bokstavelig, da det i noen tilfeller vil bli for omfattende. Weible et al. (2011, s. 354) peker på at studier av kortere varighet burde sees i kontekst av den langsiktige dynamikken i et subsystem.

styringsnivåer, konsulenter, forskere og media; 5) politikk og programmer kan sees på som oversettelser av verdisystemer.

2.3.1 Politikkprosessen

Figur 1 viser et flytdiagram av hvordan ACF fremstiller politikkprosessen, der det identifiseres generelle kategorier av konsepter og hvilken relasjon det er mellom dem. Figuren er sammensatt av 1) et politisk subsystem; 2) relativt stabile parametre; 3) eksterne subsystemhendelser; 4) langsiktige mulighetsstrukturer for koalisjoner; og 5) kortsiktige begrensninger og ressurser som påvirker aktører i subsystemet. De ulike komponentene i figuren vil videre forklares.

Figur 1: Flytdiagram av Advocacy Coalition Framework



Det politiske subsystemet

Subsystemet er den primære enheten for analyse for å forstå politikkprosessen i ACF. Det politiske subsystemet defineres av politikkområde, territorielt omfang, og aktørene som

direkte eller indirekte utøver innflytelse over subsystemet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 189).

Egenskaper ved et subsystem:

- 1) inneholder utallige antall aktører som samhandler på ikke-trivielle måter for å produsere et utfall for et gitt politikkområde. Fysiske og institusjonelle karakteristikk ved subsystemet, samt aktørers verdisystemer og politiske ressurser studeres.
- 2) involverer ikke alle som er interessert i og påvirkes av politiske beslutninger, da de fleste ikke engasjerer seg i et subsystem på grunn av begrenset tid og oppmerksomhet. Enhver person som jevnlig forsøker å påvirke hendelser i subsystemet regnes som en relevant aktør, og dette kan være personer fra ulike offentlige styringsnivåer, representanter fra privat sektor, medlemmer i organisasjoner, journalister, forskere og medlemmer av retten (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 190).
- 3) er semi-uavhengig, men overlapper med andre subsystemer og går under andre subsystemer. For eksempel vil et subsystem for elektrisitetpolitikk inngå i et subsystem for energipolitikk, hvor det vil overlappe med næringspolitikk og klima-og miljøpolitikk.
- 4) gir noen form for autoritet eller potensiale for autoritet. Dette kan for eksempel være autoritet til å håndheve politikk, lovgivning eller juridiske prosesser, eller potensiale til å endre status quo.
- 5) vil gjennomgå perioder med stabilitet, gradvise endringer, og store endringer.

Verdisystemer

I likhet med det instrumentelle perspektivet antar ACF at individer er begrenset rasjonelle, altså at de motiveres instrumentelt av mål, men der det er uklart hvordan disse målene skal nås, da individer har begrenset kognitiv kapasitet. Driveren for handling er her *verdisystemet (belief systems)*⁵, som er den primære enheten individer tolker informasjon gjennom og tar politiske beslutninger ut fra. Verdisystemet forenkler verden ved at komplekse problemer reduseres til enklere kognitive oppgaver, hvilket kan føre til forventningsskjev tolkning av informasjon. Verdisystemet påvirker hvordan kausale mønstre og relasjoner i empirien oppfattes (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 192). En må forstå hvordan vitenskapelige og tekniske forklaringer er integrert i verdisystemer, hvordan det benyttes i politiske debatter og

⁵ Jeg velger her å benytte meg av samme oversettelser som Hager (2013), da det blir mer oversiktlig å benytte begreper på norsk som tidligere er brukt hvilket kan bidra til å etablere begrepene.

forhandlinger, og integreres med andre former for kunnskap. ACF antar at personers oppførsel formes av ulike kontekstuelle faktorer. Utformingen av relevante institusjoner, konfliktenes intensitetsnivå og alvorlighetsgraden av trusler som fremmes av motstanderne vil være viktige faktorer som påvirker individenes oppførsel, og videre koalisjonenes oppførsel (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 190). ACF har imidlertid blitt kritisert for å ikke skille mellom verdier og egeninteresse (Weible et al., 2008, s. 6).

Verdisystemet er hierarkisk oppbygd, og består av den dype kjernen (*deep core*), den politiske kjernen (*policy core*) og sekundære aspekter (*secondary aspects*). *Den dype kjernen* består av fundamentale normative verdier og ontologiske antakelser om menneskets natur, som ikke er spesifikke for et politikkområde. Den andre komponenten er *den politiske kjernen*, som har et omfang på subsystem-nivå. Det kan være både normative verdier, som fordeling av velferd, og empiriske verdier, som syn på hvor alvorlig problemet er, årsaker til at det har oppstått, og foretrukket fremgangsmåte for å løse det (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 191). Den er fundamentet for å forme koalisjoner, etablere allianser og koordinere aktiviteter mellom medlemmer i subsystemet. De er motstandsdyktige mot endring, men kan endres i større grad enn den dype kjernen (Weible et al., 2008, s. 2). Den tredje komponenten, *sekundære aspekter*, er smalere i omfang og omhandler instrumentelle virkemidler for å oppnå det ønskede utfallet av den politiske kjernen (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 191). Det er størst sannsynlighet for at denne komponenten av verdisystemet endres over tid på grunn av ny informasjon og læring (Weible et al., 2008, s. 2). Eksempler her kan være detaljerte regler og budsjettbeslutninger. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å skille mellom koalisjoners vektlegging av den politiske kjernen og sekundære aspekter (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 196). Det vil derfor ikke skilles mellom disse i analysen.

Påvirkningskoalisjoner

Subsystemer forenkles ved at aktører aggregeres inn i en eller flere koalisjoner. Dette gjør det enklere å beskrive og analysere hendelser. Aktører deles derfor inn i en eller flere *påvirkningskoalisjoner* (*advocacy coalition*) basert på felles verdisystem og koordineringsstrategier (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 191). Påvirkningskoalisjoner defineres av Jenkins-Smith et al. (2014, s. 195) som ”aktører som har felles politiske kjerneverdier og koordinerer sine handlinger på en ikke-triviell måte for å påvirke et politisk subsystem” [min

oversettelse]. Koordinering kan gå fra å være informasjonsdeling til å jevnlig utvikle og gjennomføre felles planer (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 197). Koalisjoner kan være stabile over tid og er viktig for å forstå politikkendring (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 191). Det vil vanligvis være to til fire påvirkningskoalisjoner innen ett subsystem (Birkland, 2011, s. 299). Hager (2013, s. 41-42) identifiserte i sin studie av utviklingen av vindkraftrelevant politikk i Norge fire påvirkningskoalisjoner innenfor et subsystem for fornybar energi: Naturvernerne, Klimaforkjemperne, Samfunnsøkonomene og Utbyggerne. Det antas at disse grupperingene til en viss grad kan gjenfinnes i subsystemet for elektrisitetpolitikk, men det vil undersøkes i empirien til i hvilken grad grupperingene er sammenfallende. Ved å se på koalisjoner kan en også studere om det har forekommet interaksjon på tvers av koalisjoner, om det har vært samhörighet innad i koalisjonen, og faktorer som bidrar til at noen forlater koalisjonen (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 191-192).

Hvilke ressurser koalisjoner har, som for eksempel finansielle ressurser, offentlig opinion, dyktig lederskap og formell juridisk autoritet til å ta politiske beslutninger, er viktig for koalisjoners kapasitet til å ta strategiske beslutninger og involvere seg i ulike aktiviteter for å utøve innflytelse i det politiske subsystemet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 198). Som figur 1 illustrerer vil koalisjoner i subsystemet benytte ulike strategier for å påvirke beslutninger tatt av myndighetene som påvirker institusjonelle regler og til slutt politikkutfall. Disse beslutningene vil deretter bli tilbakeført til det politiske subsystemet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 193).

Den langsiktige mulighetsstrukturen for koalisjoner ligger mellom relativt stabile parametre og det politiske subsystemet i figur 1. Det er en mellomvirkende kategori av konsepter som etablerer graden av konsensus som er nødvendig for store politikkendringer, det politiske systemets åpenhet og overlappende sosiale skillelinjer (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 194). I Norge vil nødvendig konsensus bety parlamentarisk flertall, og Norge har et blandingsforhold mellom korporatisme og pluralisme. Ifølge Rommetvedts (2011) tese om politikken allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen, har Norge fått økt innslag av pluralisme de senere årene. Det mener han har gjort alliansebygging til en viktigere faktor for politikkutforming i Norge. At klima i økende grad har blitt knyttet til mellomlandsforbindelser, kan representere et eksempel på en allmenngjøring av dette politikkområdet som er i tråd med Rommetvedts tese.

ACF har blitt kritisert for å være tilpasset et pluralistisk politisk system som det er i USA og mindre egnet for å studere politiske systemer i eksempelvis Europa. Langsiktige mulighetsstrukturer for koalisjoner har derfor blitt inkludert ved revisjon av ACF for å gjøre teorien mer tilpasset andre politiske systemer (Weible et al., 2008, s. 6). Relativt stabile parametre, som distribusjon av naturressurser i samfunnet og institusjonelle strukturer, betinger handlinger innenfor subsystemet. Disse vil være motstandsdyktige mot endring (Weible et al., 2008, s. 3). Politikktutforming er påvirket av både relativt stabile parametre og av eksterne hendelser. Samhandlingen mellom disse to vil stoppe eller fremme politikktutforming.

2.3.2 Årsaker til politikktendring

ACF skiller mellom mindre og større politikktendringer, der mindre endringer vil være endringer i sekundære aspekter (for eksempel endring i verktøy for å oppnå mål bestemt av kjerneverdier), mens større endringer vil være endring i kjerneverdier hvor det vil indikeres av endret retning på mål i subsystemet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 201). ACF har tradisjonelt identifisert to måter store politikktendringer kan forekomme: eksterne hendelser og politikkorientert læring. Det har senere blitt inkludert to andre måter politikktendring kan forekomme på: ved internt sjokk og ved forhandlet enighet (Weible et al., 2008, s. 3).

Eksterne hendelser eller sjokk vil være hendelser utenfor kontrollen til subsystemets deltakere (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 202). Det kan for eksempel være endringer i sosioøkonomiske forhold og teknologi, endringer i offentlig opinion, endringer i sammensetningen av regjeringskoalisjoner, og politiske beslutninger og påvirkning fra andre subsystemer. Listen er ikke uttømmende, og kriser vil for eksempel også falle inn under dette konseptet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 194).

Disse hendelsene som ligger utenfor aktørenes kontroll kan bidra til politikktendring i subsystemet. Jenkins-Smith et al. (2014, s. 202) fremhever at det likevel er betinget av andre faktorer, som økt offentlig og politisk oppmerksomhet og agenda-endring. Den viktigste faktoren for at det skal skje en politikktendring er at en omfordeling av koalisjonsressurser finner sted, i tillegg til en åpning eller lukking av politiske arenaer. Dette illustreres i figur 1

som kortsiktige begrensninger og ressurser for aktørene, og ligger mellom eksterne hendelser og politiske subsystemer. Koalisjonene i subsystemet kan utnytte kortsiktige muligheter som kommer av endringer utenfor subsystemet (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 194). Et eksempel på en ekstern hendelse er Fukushima-krisen i Japan som fikk stor innflytelse for energipolitikken i Tyskland, da det førte til at det ble vedtatt at all kjernekraft skal fases ut innen 2022. En nøkkelfaktor for politikkenring er at det finner sted en mobilisering av minoritetskoalisjoner som utnytter hendelsen. De kan for eksempel appellere til nye aktører ved å fremme et narrativ for videre handling. Eksterne hendelser sees derfor på som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for store politikkenringer (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 202).

Politikkorientert læring defineres av Weible et al. (2008, s. 3) som ”relativt varige endringer i tanker og adferdsintensjoner som stammer fra erfaringer eller ny informasjon som er knyttet til opprettholdelse eller revisjon av politiske målsetninger” [min oversettelse]. Rollen til teknisk informasjon er her viktig, og ACF antar at det vil ta tid for koalisjonsmedlemmer å absorbere den nye informasjonen og gjøre det til en del av deres verdisystem, som videre kan gi store politikkenringer (Weible et al., 2008, s. 3). Skrittvis endringer over lengre perioder vil her være mest sannsynlig (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 202). Studier har funnet at det er størst sannsynlighet for at læring finner sted der det er håndterbare saker (*tractable issues*), et middels konfliktnivå og der vitenskapelig og teknisk informasjon er tilgjengelig (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 200). Endring som følge av læring vil sannsynligvis skje i kombinasjon med eksterne eller interne sjokk (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 203).

Et *internt sjokk* kan føre til en omfordeling av koalisjonsressurser. Det kan gi mulighet for en mindre koalisjon til å ta den dominante posisjonen i et subsystem, dersom verdisystemet til en minoritetskoalisjon bekreftes og verdisystemet til den dominerende koalisjonen settes i tvil som følge av for eksempel en politisk skandale (Weible et al., 2008, s. 3). De ulike koalisjonene kan da forsøke å vinne konkurransen om *framing*, altså hva som er årsaken til problemet, hvem som er ansvarlig og hvilke politikimplikasjoner det bør få (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 202).

Forhandlet enighet kan forekomme der det har vært en fastlåst situasjon (*”hurting stalemate”*) (Weible et al., 2008, s. 3). Det vil være en situasjon hvor ingen av sidene kan

vinne, der partene gjennom forhandling inngår et kompromiss slik at en får en politikkendring. Betingelser som gjør at store politikkendringer kan finne sted ved forhandling kan være: fastlåst situasjon, lederskap, konsensusbaserte beslutningsregler, prosessens varighet og medlemmenes forpliktelse, et fokus på empiriske saker, et fokus på å bygge tillit og at det er mangel på andre alternativer (Jenkins-Smith et al., 2014, s. 203; Weible et al., 2008, s. 3).

2.3.3 Forventninger basert på ACF

Forventing 3: Eksterne hendelser i kombinasjon med politikkorientert læring har ført til en endring i koalisjonsressurser som førte til at det ble gitt konsesjon til kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia. Et mulighetsvindu har åpnet seg som følge av EUs energipolitikk, hvor en minoritetskoalisjon har blitt mobilisert og fremmer et narrativ om at Norge kan hjelpe Europa å omstille sitt energisystem i en mer bærekraftig retning.

Forventing 4: Overføringskabler til Storbritannia og Tyskland er et resultat av forhandlet enighet som følge av en fastlåst situasjon over en lang periode.

2.4 Oppsummering

Ifølge den hierarkiske varianten av instrumentell teori vil politisk ledelse ha kontroll over prosessen, da beslutningsstrukturen regulerer deltakelse og aktivisering mens aksessstrukturen regulerer definerings og problemløsning. Ledelsen har god kunnskap om mål-middel-sammenhenger, og styrer ved hjelp av hierarkiske virkemidler prosessen slik at de oppnår sine mål. Ifølge ACF vil derimot en eller flere påvirkningskoalisjoner, som dannes på grunnlag av felles verdisystemer og er stabile over tid, forsøke å påvirke politikken innenfor et politisk subsystem. ACF tar hensyn til relativt stabile parametre og dynamiske systemhendelser. Endringer kan komme som følge av eksterne hendelser, politikkorientert læring, internt sjokk og ved forhandlet enighet. Det ble her utledet fire forventninger som skal undersøkes i empirien.

3 Metode

Dette kapitlet tar for seg valg av case, valg av metode, datainnsamling og analyse av dataene, som er gjort basert på studiens problemstilling og teoretiske rammeverk. Studiens validitet og reliabilitet vil videre bli diskutert.

3.1 Casestudie og valg av case

Målet med denne oppgaven var å undersøke hvorfor det ble gitt konsesjon til utenlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia i 2014, og hvorfor Statnett valgte å søke om konsesjon til to prosjekter. Det har også vært et mål å kartlegge hvilke aktører som har tatt del i den politiske prosessen, samt å belyse hvilke skillelinjer som er mellom de ulike aktørgruppene. Jeg anså derfor et kvalitativt casestudie for å være den mest egnede metoden å benytte i denne studien, fordi det gir mulighet til å gå i dybden og undersøke aktørenes oppfatninger av situasjonen. En kan da undersøke under hvilke forhold spesifikke utfall finner sted (George & Bennet, 2004, s. 31). Et case er et observert fenomen avgrenset av et konkret tidspunkt, eller en tidsperiode, og avgrenset av rom (Gerring, 2007, s. 19). Et casestudie kan ifølge Gerring (2007, s. 20) forstås som ”et intensivt studie av et enkelt case, hvor formålet er - i alle fall delvis – å kaste lys over et større antall caser (populasjonen)” [min oversettelse]. Populasjonen her vil være konsesjonsprosesser for mellomlandsforbindelser og nettutbygging i Norge. Studien kan kanskje også kaste lys på faktorer som fremmer eller hemmer konsesjon til mellomlandsforbindelser i den politiske prosessen frem mot konsesjon i andre europeiske land.

Oppgaven har et *idiografisk* siktemål, der målet er å beskrive og forklare et case, og er teoretisk fortolkende, hvilket vil si at teorien er bestemmende for hvilke aspekter i empirien det fokuseres på (Levy, 2008, s. 3-4). Casestudiet inneholder etter definisjon et lavt antall caser av et fenomen og vil derfor ikke ha samme generaliseringspotensiale som statistiske studier, hvor et tilfeldig utvalg i populasjonen kan studeres. George og Bennet (2004, s. 32) understreker at en må være påpasselig med at en bare søker betinget generalisering til caser som ligner på det en studerer, eller en underklasse av caser.

3.2 Datainnsamling

Denne studien har benyttet offentlige dokumenter, forskningsartikler, rapporter, avisartikler, aktørenes hjemmesider, samt semi-strukturert eliteintervju for å belyse problemstillingen.

3.2.1 Litteratur- og dokumentanalyse

Det ble først gjort en litteraturgjennomgang for å få en bedre forståelse for temaet. Jeg satte meg inn i relevante offentlige dokumenter, forskningsartikler, rapporter, avisartikler og leste på aktørenes hjemmeside i forkant av intervjuene, i tillegg til å sette meg inn i deres høringsuttalelser til konsesjonssøknaden. Jeg leste artikler fra, i hovedsak, Teknisk Ukeblad for å få en oversikt over debatten og hvilke aktører som hadde vært involvert. Jeg deltok også på et møte i regi av Polyteknisk Forening i januar, hvor Agder Energi, Industri Energi og Statnett debatterte konsekvenser for markedet, kraftprodusenter og industrien ved strømkabler til utlandet. Jeg har tidligere tatt kurset ENERGI4010 hvor jeg lærte om kraftmarkedet, og hvor jeg sammen med to medstudenter skrev en tverrfaglig kursoppgave om fordeler og ulemper for Norge ved kraftutveksling mellom Norge og Tyskland.

Gode bakgrunnskunnskaper gjør at en får mer nytte av intervjuer. Andersen (2006, s. 286) viser til at utdypende bakgrunnskunnskap åpner for datatriangulering som muliggjør et skarpere fokus og kritisk vurdering av nye intervjuer. Det kan minske statusgapet mellom forsker og eliteinformant (Mikecz, 2012, s. 482). Ved utvikling av forkunnskaper er det viktig å klargjøre forventinger til typiske svar og eventuelle hypoteser om sentrale sammenhenger som kan prøves ut (Andersen, 2006). Jeg hadde på forhånd forventninger til hva de ulike aktørene ville svare basert på deres tidligere uttalelser, men fikk gjennom intervjuene en bredere innfallsvinkel til problemstillingen da informantene trakk inn forhold jeg på forhånd ikke hadde vært oppmerksom på.

3.2.2 Semi-strukturert eliteintervju

Intervju ble valgt som metode da det her ønskes å oppnå innsikt om en politisk prosess. Eliteintervjuer kan da være en viktig kilde for å forstå prosessen da aktørene besitter informasjon som ikke kommer frem i offentlige dokumenter, i tillegg til at det kreves store

mengder data for å identifisere kausale sammenhenger (Tansey, 2007, s. 5). Intervju var også viktig for å avdekke verdisystemer, om det hadde vært samarbeid mellom ulike påvirkningskoalisjoner og for å forsøke å måle ulike koalisjoners og hendelsers innflytelse på utfallet. Intervjuobjektene var her eliter og nøkkelinformanter⁶. Det som skiller eliter fra andre er deres mulighet til å utøve innflytelse gjennom sosiale nettverk, sosial kapital og gjennom strategiske posisjoner i sosiale strukturer (Mikecz, 2012, s. 485). Nøkkelinformanter er interessante fordi de er ressurssterke personer som kan belyse en sak eller et fenomen.

Semi-strukturert intervju ble ansett som mest hensiktsmessig da et sett av spørsmål som på forhånd er utarbeidet sikrer at intervjuet fokuserer på teoretisk definerte aspekter, i tillegg til at det gir mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål (Tansey, 2007, s. 8). Det sikrer en grad av sammenlignbarhet for å få en mest mulig representativ fremstilling av virkeligheten. Det ga meg også muligheten til å bytte om på rekkefølgen på spørsmålene. Noen av informantene hadde begrenset tid, og det ble da gjort et utvalg av spørsmålene som ble ansett som viktigst å få svar på fra den aktøren.

Andersen (2006, s. 279-280) mener at det i samtale med ressurssterke informanter kan gi økt analytisk kontroll om en har en mer bevisst og aktiv forskerrolle. Aktiv informantintervjuing betyr at intervjueren aktivt utnytter situasjonen for å utvikle og få svar på sine forskningsspørsmål. En utfordring er imidlertid at ”styring” av samtaler ikke er så lett, siden nøkkelinformantene er taleføre og som regel har overlegen detaljkunnskap på feltet (Andersen, 2006, s. 290). Noen ganger kan det imidlertid komme frem viktig informasjon selv om informanten ”sporer av” fra det opprinnelige spørsmålet (Berry, 2002, s. 680). Jeg forsøkte å balansere disse to hensynene. Jeg opplevde det som vanskelig i starten, men det gikk bedre etter hvert som jeg fikk mer intervjuerfaring og bedre oversikt over politikkprosessen. Andersen (2006, s. 280) mener en hovedutfordring ved aktivt samtalebasert intervju er å forstå relasjonen mellom subjektivitet og sosial virkelighet. Det var for eksempel veldig ulike oppfatninger om hvordan konfliktnivået hadde vært, da noen vurderte det som veldig høyt mens andre mente det var bred enighet og et lavt konfliktnivå.

Berry (2002, s. 680) trekker frem at det er viktig å være bevisst på at det ikke er informantens plikt å være objektiv. De kan ha egne agendaer og oppfatninger om hva som er den beste,

⁶ Personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst (Andersen, 2006, s. 280).

redeligste og rimeligste måten å forstå saken på (Andersen, 2006, s. 288). Dette kom for eksempel til uttrykk ved at flere av informantene anbefalte at jeg tok kontakt med andre som delte deres synspunkter. Mikecz (2012, s. 482) trekker frem at det er viktig å ha en kritisk distanse når en intervjuer eliter, hvor forkunnskaper er essensielt. Det gjør en bedre i stand til å vurdere holdbarheten i informasjonen en får. En bør være oppmerksom på at respondenten kan ønske å fremstille seg selv i et bedre lys, overdrive sin egen organisasjons rolle og at de kan ha problemer med å huske hendelser som skjedde tilbake i tid (Berry, 2002, s. 680; Tansey, 2007, s. 10). Noen spørsmål jeg stilte omhandlet utviklingsprosesser over flere år, der det var ulik grad av kunnskap blant aktørene da noen ikke hadde fulgt med på prosessen så langt tilbake i tid. Som anbefalt av Berry (2002, s. 681) stilte jeg spørsmål om andre aktører og organisasjoner, i tilfelle noen skulle overdrive sin egen rolle, og slik få et mer objektivt bilde av prosessen og styrke validiteten.

En god taktikk kan ifølge Andersen (2006, s. 290) være å ikke være ”for flink” da oppsummeringer kan gi pusterom og bidra til at forhold blir ytterligere klarlagt. Ved å stille åpne og grunnleggende spørsmål fikk jeg klargjørende svar om hvordan de ulike aktørene vurderte årsakssammenhenger. Jeg startet intervjuet med noen enkle spørsmål, og stilte etter hvert spørsmål som gikk på deres inntrykk av prosessen. Jeg passet på å stille åpne og nøytrale spørsmål, for å gi rom for at respondenten kunne utdype og gi ”rike” data (Peabody et al., 1990, s. 452-453). Woliver (2002, s. 678) trekker frem at en god måte å avslutte intervjuet på kan være å spørre respondenten om det er noe de ønsker å fortelle om som en ikke har spurt om. Jeg opplevde ved flere av intervjuene at respondentene kom med oppklarende informasjon etter dette spørsmålet og tanker om videre utvikling for politikkområdet.

Valg av informanter

Det ble her gjort et målrettet utvalg av intervjuobjekter, på bakgrunn av litteraturstudiet, i tillegg til at ”snøballmetoden” ble benyttet da jeg etter intervjuet spurte om det var noen andre de mente jeg burde kontakte for å sikre at jeg fikk et representativt utvalg (Tansey, 2007, s. 18). Det ble gjort et målrettet utvalg av respondenter fra de viktigste aktørene som hadde deltatt i politikprosessen (Tansey, 2007, s. 2), der representanter fra kraftbransjen, fagbevegelsen, klima- og miljøorganisasjoner og Olje- og energidepartementet ble kontaktet. Utvalget var basert på aktørgrupper vurdert som viktige i tidligere forskningsartikler og

rapporter (Se for eksempel Bakken et al., 2012; Gullberg, 2013; Ness, 2014; Puka & Szulecki, 2014), og hvem som deltok i konsesjonsprosessen.

Gjennomføring av intervju

Jeg sendte en epost med et informasjonsskriv om prosjektet, hvor de fleste responderte og vi avtalte intervju. De som ikke svarte ble fulgt opp med en telefonsamtale. Det ble totalt gjennomført ni intervjuer, som hadde en varighet på mellom 20 minutter og 1,5 time. Agder Energi, Energi Norge, EL & IT Forbundet, Industri Energi, Bellona, ZERO, Naturvernforbundet, Statnett og OED stilte til intervju. Alle, med unntak av ett, ble gjennomført ansikt til ansikt. På grunn av stor reiseavstand ble et intervju tatt over telefon. Telefonintervjuet hadde noe kortere varighet enn de andre, men det betraktes ikke som en betydelig svakhet ved studiet, da jeg intervjuet en til aktør fra samme aktørgruppe ansikt til ansikt. Jeg opplevde at jeg fikk mer utdypende svar ved personlig intervju, men det kan også være påvirket av hvor god tid informanten hadde til rådighet, samt hvor involvert de hadde vært i den politiske prosessen.

For å sikre validitet og reliabilitet ble alle intervjuene tatt opp og transkribert. Det gjør at en får en nøyaktig gjengivelse av det som ble sagt. Informantene ble i forkant spurt om det var i orden at samtalen ble tatt opp, noe ingen hadde motforestillinger til. En ulempe ved å ta opp intervju kan være at intervjuobjektene begrenser seg, i tillegg til at det er tidkrevende (Peabody et al., 1990, s. 454). Jeg opplevde det imidlertid ikke som et problem for noen av informantene, og tror ikke de hadde snakket friere om intervjuet ikke hadde blitt tatt opp. Alle informantene ble tilbudt sitatsjekk, noe omtrent halvparten ønsket. Sitatene ble sendt til informantene for godkjenning etter at empirikapitlet var skrevet. Alle opptak ble slettet etter at studien var avsluttet. Studien var i forkant meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), som ble varslet da datainnsamlingen var ferdig.

3.2.3 Analyse

Det innsamlede materialet ble forsøkt kategorisert og analysert opp mot det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework. Operasjonaliseringene ble utformet etter de teoretiske rammeverkene, hvor tidligere studier ble konsultert. De var

styrende for utarbeidelse av intervjuguiden og hvordan jeg skulle måle de uavhengige variabelenes innflytelse på beslutningsutfallet.

Tabell 1: Operasjonalisering av teoretiske begreper

Teoretisk nøkkelbegrep	Tolkning og operasjonalisering
Mål	Begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden
Politisk ledelse	Består i OED av statsråden og hans stab
Beslutningsstruktur	Regulerer deltakelse i konsesjonsprosessen, hvem som tar beslutningen og hvorfor
Aksess-struktur	Regulerer definering og problemløsning
Subsystem	Avgrenses av nedslagsfeltet til politikken som blir undersøkt
Verdisystem	Politikkoppfatninger: Grunnleggende syn på mellomlandsforbindelser og hvilke gruppers velferd som burde prioriteres i subsystemet Kjerneoppfatninger: Hvilke overordnede verdier politikoppfatningene kan spores tilbake til
Påvirkningskoalisjon	Om det foreligger et felles verdisystem og koordinering – fra samarbeid ved informasjonsdeling til jevnlig utvikling og gjennomføring av felles planer
Påvirkningsstrategier	Hvilke virkemidler/strategier påvirkningskoalisjonene eller representanter fra koalisjonene har brukt for å påvirke beslutningstakerne
Eksterne hendelser	Endringer i sosioøkonomisk utvikling eller den offentlige opinionen, stortingsvalg og hendelser fra andre politiske subsystemer
Politikkorientert læring	Om kunnskap, eksterne hendelser eller politikken endringer ser ut til å ha endret aktørenes politikoppfatninger
Relativt stabile parametre	Om stabile forhold har ført til at enkelte koalisjoner har flere koalisjonsressurser og at deres synspunkter derfor tillegges mer vekt i de politiske forhandlingene enn andre koalisjoner

Tabell 1: Viser tolkning og operasjonalisering av de mest sentrale begrepene i instrumentell teori og ACF⁷

Kongruensanalyse, som her har blitt benyttet, utnytter et stort antall observasjoner innenfor et case til systematisk test av teori. Et empirisk basert mønster sammenlignes med forventninger dedusert fra kjerneelementer i teorien (Blatter & Blume, 2008, s. 319). Den viktigste

⁷ Jeg har benyttet samme operasjonaliseringer som Hager (2013, s. 19) for ACF

mekanismen for kontroll er i kongruensanalyse konkurranse mellom ulike teorier. Konseptuelt rike teoretiske rammeverk er derfor en forutsetning. Observasjoner vil gjøre en i stand til å skille mellom to konkurrerende teorier (Blatter & Blume, 2008, s. 325). Hvis observasjoner sammenfaller med forventningene vil det styrke de kausale slutningene.

Her vil den avhengige variabelen være tildeling av konsesjon, mens de uavhengige variablene vil være politisk ledelses målstyring, regjeringsendring, eksterne hendelser og politikorientert læring, og forhandlet enighet. Intervjudata, forskningsartikler, offentlige dokumenter og avisartikler ble benyttet for å undersøke om det var en kausal sammenheng mellom avhengig og uavhengige variable. Et mangfold av observasjoner er viktig for å konkludere, og slik knytte uavhengige variable sammen med den avhengige variabelen (Blatter & Blume, 2008, s. 343). Årsakssammenhengen har blitt forsøkt målt ved at de relevante begrepene var operasjonalisert på bakgrunn av teori, der intervju spørsmålene fungerte som indikatorer. *Målevaliditet* vil si om operasjonaliseringene reflekterer konseptet en forsøker å måle på en tilstrekkelig god måte (Adcock & Collier, 2001, s. 530). Det er spesielt viktig når en benytter kongruensanalyse, da forventede observasjoner skal uttrykke meningen til abstrakte konsepter. Fortolkende teknikker er viktig for å unngå spuriøse kausalantakelser (Blatter & Blume, 2008, s. 327). For å sikre målevaliditet har jeg benyttet meg av tidligere etablerte begreper og oppsøkt litteraturen på rammeverkene. Figuren nedenfor viser forventet kausalsammenheng mellom avhengig variabel og uavhengige variable.

Figur 2 Avhengig og uavhengige variable



3.3 Studiens kvalitet

3.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om studiens pålitelighet. Det knytter seg til hvilke data som brukes, hvordan de ble samlet inn og hvordan de bearbeides. Ved å gi en inngående beskrivelse av konteksten og fremgangsmåten for forskningsprosessen kan studiens reliabilitet styrkes (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2010, s. 230). Intervjuer vil imidlertid til en viss grad være kontekstavhengige og vanskelig å gjenskape. Reliabiliteten har blitt styrket ved at intervjuene har blitt transkribert, intervjuguiden vedlegges og ved at informantene ikke anonymiseres. Dette er i henhold til det forskningsetiske idealet om transparens, da det er nødvendig at andre forskere får innsyn i data for å kunne drøfte holdbarheten i analysen så lenge det ikke bryter med personvern hensyn (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2000, s. 26). De skriftlige kildene er tilgjengelig for alle og tolkninger kan derfor etterprøves av andre.

3.3.2 Validitet

Validitet refererer til om vi faktisk måler det fenomenet vi forsøker å måle (Moses & Knutsen, 2012, s. 132). Validitet inndeles ofte i *indre* og *ytre* validitet. Indre validitet gjelder gyldigheten til slutninger identifisert i det studerte caset, mens ytre validitet handler om en kan generalisere funnene til en større populasjon (Gerring, 2007, s. 43). Utvalget må da være representativt for populasjonen. Jeg vil komme tilbake til refleksjoner knyttet til ekstern validitet i konklusjonen.

Casestudiet skårer høyt på indre validitet da det er lettere å undersøke kausale sammenhenger på et begrenset antall case, eller et enkelt case (Gerring, 2007, s. 43). Indre validitet kan styrkes ved at en benytter flere metoder og datakilder. Mens reliabiliteten kan trues av tilfeldige målefeil, kan validiteten trues av systematiske målefeil (Adcock & Collier, 2001, s. 531). Operasjonaliseringer som ikke fanger inn konseptet en forsøker å måle på en tilstrekkelig god måte kan gi systematiske målefeil, ved at en ikke måler det en faktisk forsøker å måle (Adcock & Collier, 2001, s. 531). For å minimere risikoen for målefeil benyttet jeg meg av datatriangulering, som anbefalt av Berry (2002, s. 680). Jeg har forankret studien i tidligere forskning og intervjuet aktører som deltok i den politiske prosessen. De ble under intervjuet stilt spørsmål om andre aktører for å sikre studiens validitet, i tillegg til at informantenes svar ble sjekket opp mot litteraturen, offentlige dokumenter og avisartikler for å sikre at det ble et korrekt narrativ. Sitatsjekken bidro også til dette, da det ga informantene mulighet til å korrigere eventuelle misforståelser. Noen ønsket da å presisere noen sitater, men meningsinnholdet forble det samme. Studiens indre validitet anses derfor som god.

4 Bakgrunn

De sentrale aktørene i Norge vil først beskrives. Deretter vil det gis en redegjørelse for det relevante lovverket og hvordan konsesjonsprosessen foregår.

4.1 Sentrale aktører for utviklingen av elektrisitetsspolitikk i Norge

4.1.1 Olje- og energidepartementet

Det politiske rammeverket for håndteringen av energiresurser defineres av Stortinget. Regjeringen har utøvende myndighet, og styrer de ulike departementene ved ministerstyre. Olje- og energidepartementet (OED) har ansvaret for å tilrettelegge for en samordnet og helhetlig energipolitikk. OED er etter § 4-2 i Energiloven konsesjonsmyndighet for tilrettelegging av kraftutveksling for utenlandsforbindelser (Energiloven, 2014). Konsesjon kan bare gis til den systemansvarlige (Statnett) etter § 6-1 eller til foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse (Energiloven, 2014).

Figuren nedenfor viser en oversikt over regjeringer og olje- og energiministere fra år 2000 til år 2014, da de er viktige historiske aktører som har bidratt til å forme energipolitikken. Partiene har ulike standpunkter i energipolitikken, og flere av aktørene vil nevnes nærmere i empirikapitlet.

Tabell 2: Regjeringer og olje- og energiministere fra 2000-2014

Statsminister	Regjeringsparti(er)*	Periode	Olje- og energiminister
Jens Stoltenberg	AP	2000-2001	17. mars 2000: Olav Akselsen
Kjell Magne Bondevik	KrF, H, V	2001-2005	19. oktober 2001: Einar Steensnæs (KrF) 18. juni 2004: Thorhild Widvey (H)
Jens Stoltenberg	AP, SP, SV	2005-2013	17. oktober 2005: Odd Roger Enoksen (SP) 21. september 2007: Åslaug Haga (SP) 20. juni 2009: Terje Riis-Johansen (SP) 4. mars 2011: Ola Borten Moe (SP)
Erna Solberg	H, FrP	2013-	16. oktober 2013: Tord Lien (FrP)

*Arbeiderpartiet (AP), Kristelig Folkeparti (KrF), Høyre (H), Venstre (V), Senterpartiet (SP), Sosialistisk Venstreparti (SV), Fremskrittspartiet (FrP).

Kilde: Regjeringen.no, Bjelland-Hanley (2014, s. 10-11)

4.1.2 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er kraftmarkedets regulator og har ansvar for konsesjoner og regulering av nettvirksomheten (NOU, 2012:9, s. 21-22). Statnett må også søke om anleggskonsesjon for å bygge utenlandskabler, og NVE gir anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1. NVE er et direktorat underlagt Olje- og energidepartementet. Direktoratet er, i likhet med departementene, underlagt en statsråds direkte instruksjonsmyndighet, inngår i statsbudsjettet og er en del av statens lønns- og personalsystem.

4.1.3 Systemansvarlig: Statnett

Statnett SF er det systemansvarlige nettselskapet (Transmission System Operator (TSO)) i Norge. Selskapet er et statsforetak eid av Olje- og energidepartementet. Myndighetene utøver sin innflytelse gjennom foretaksmøtet og gjennom det styret som foretaksmøtet oppnevner. Hvert år holdes et ordinært foretaksmøte, hvor OED kan instruere Statnett. Departementets myndighet kan ikke utøves utenom foretaksmøtet. OED har også to årlige eiermøter med Statnett, hvor aktuelle saker kan tas opp, men Statnett kan ikke instrueres i disse møtene (Regjeringen, 2015). Å være systemansvarlig innebærer at Statnett har ansvaret for å holde det norske kraftsystemet i balanse og har den overordnede fysiske styringen og kontrollen av landets kraftsystem. Det skal til enhver tid være momentan balanse mellom den samlede produksjonen og den samlede bruken av kraft til kraftutvekslingen med tilknyttede utenlandske systemer. Frekvensen skal holdes på 50,00 Hz, og dette sikres ved at Statnett øker eller reduserer elektrisitetsproduksjon, eller eventuelt bidrar til at forbruket av elektrisitet reduseres. Dette gjøres gjennom handel i regulermarkedet⁸ (Rosvold, 2010).

Statnett har også ansvaret for å ivareta systemsikkerheten på kort og lang sikt, og bidra til at overføringsnettet bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte. Fordi det er en tett sammenheng mellom driften og utviklingen av nettet har Statnett SF fått ansvar både for å drifte nettet og er eier av og utvikler hoveddelen av sentralnettet (Meld. St. 14, 2011-2012, s. 18). Nettet er inndelt i tre nivåer i Norge: sentral-, regional- og distribusjonsnett. Kraftintensiv industri kobles gjerne på sentral- eller regionalnettet, mens alminnelig forbruk til husholdning, næring og industri vanligvis er tilknyttet distribusjonsnettet. Sentralnettet binder sammen produksjon og forbruk i ulike landsdeler, gir aktørene i alle landsdeler adgang til en markeds plass og sørger for sentrale utvekslingspunkt i alle regioner. Sentralnettet omfatter også de fleste utenlandsforbindelsene (Reiten, 2014, s. 17). Statnett har ansvaret for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft (Statnett, 2013a, s. 2). Statnett lanserer årlige investeringsplaner hvor deres planer for nettutvikling og mellomlandsforbindelser inkluderes.

⁸ Regulerkraft: Benyttes til å regulere kraftsystemet slik at det alltid er balanse mellom forbruk og produksjon. Aktører anmelder pris for å redusere eller øke produksjon og/eller forbruk. Bli også kalt balansetjeneste (Statsnett, 2014).

4.1.4 Andre aktører

Kraftsektoren

Statkraft er som Norges største kraftprodusent en viktig aktør (Statkraft, 2015). De andre kraftprodusentene er kommunalt eid, mens Statkraft er et statsforetak underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Noen kraftprodusenter og nettselskaper deltar aktivt i den politiske prosessen. Kraftprodusentene Agder Energi, E-CO Energi og Lyse er eiere av kabelprosjektet, NorthConnect, som er planlagt mellom Norge og Skottland, og har også vært involvert i andre kabelprosjekter. De har en interesse av å øke vannkraftens verdi ved å bygge flere mellomlandsforbindelser, i tillegg til at de ønsker en endring av Energiloven slik at andre enn Statnett har mulighet til å eie utenlandskabler. Nettselskapet BKK har også deltatt i den politiske prosessen, og er eid av 17 kommuner og Statkraft.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk kraftnæring, som representerer omtrent 280 bedrifter. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge (Energi Norge, 2015). NORWEA er en interesse- og bransjeorganisasjon som jobber for å fremme norsk fornybar energiproduksjon. De jobber blant annet for å skape et modent og langsiktig vindkraftmarked i Norge (NORWEA, 2015), og har derfor en interesse av økt etterspørsel etter kraft. Fra arbeidstakersiden er 37 000 lønnstakere innenfor IKT-, energi- og elinstallasjonsbransjen organisert i EL & IT Forbundet, som er et forbund innenfor Landsorganisasjonen i Norge (LO) (EL & IT, 2015).

Kraftintensiv industri og andre forbrukere

Norsk Industri er den største foreningen i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og er organisasjonen for industrien i Norge med omtrent 2450 medlemsbedrifter (Norsk Industri, 2015). Industrien har en interesse av å ha tilgang til kraft til stabilt lave kraftpriser, som styrker deres konkurransevne i det globale markedet. Seks selskaper eier i tillegg IndustriEL, der 11 produksjonsbedrifter innenfor elintensiv industri er organisert, og representerer en tredjedel av elintensiv industris kraftforbruk i Norge. De jobber for å sikre eierne konkurransedyktig tilgang på kraft (IndustriEL, 2015). Fra arbeidstakersiden er 60 500

ansatte innen olje, gass og landbasert industri medlemmer i Industri Energi (Industri Energi, 2015b). Strøm er en viktig innsatsfaktor for energiintensiv industri og de ønsker derfor stabilt lave kraftpriser som trykker arbeidsplasser i industrien. De går mot utenlandskabler fordi det vil øke nettleien og medføre store oppgraderinger av nettet (Industri Energi, 2015a).

Mellomlandsforbindelser har betydning for alle strømkunder, da det påvirker kraftprisen og investeringer i nettet kan føre til økning i nettleien. Det er imidlertid ingen organisasjon som representerer strømkundene, så en kan derfor anta at deres synspunkter gis til kjenne gjennom stortingsvalg.

Miljøorganisasjoner

Bellona og ZERO⁹ har vært de mest fremtredende aktørene her. De er uavhengige ideelle stiftelser som blant annet jobber for å begrense klimagassutslipp. De ser på mellomlandsforbindelser som et viktig ledd for å omstille Europas energisystem til å bli mer bærekraftig, og bidra til utfasing av fossil energi.

Naturvernforbundet er en medlemsorganisasjon med over 20 000 medlemmer og rundt 100 fylkeslag og lokallag. Naturvernforbundet er opptatt av at en skal redusere forbruket ved energieffektivisering, og vil ”motarbeide videre utbygging av naturskadelige vind – og vannkraftverk, og store kraftlinjer” (Naturvernforbundet, 2013, s. 7). Naturvernforbundet har derfor et mer restriktivt syn på mellomlandsforbindelser. Kraftutveksling med Kontinentet ble imidlertid nevnt som et mulig bruksområde ved kraftoverskudd i rapporten ”Krafttak for riktig kraftbruk”, som Naturvernforbundet la frem sammen med Norsk Industri og NITO (Pedersen, 2010).

4.2 Konesjonsprosessen

Strømkabelforbindelser til utlandet krever anleggskonstruksjon etter energiloven § 3-1 og havenergiloven § 3-2, og konsesjon for utenlandsforbindelser etter energiloven § 4-2. Olje-

⁹ ZERO har for eksempel gitt ut rapportene ”Kommer Norge på nett med Europa” (Bakken et al., 2012) og ”Possibilities for electricity exchange between Norway and Germany” (Lindberg) som bidrag i debatten.

og energidepartementet har myndighet til å gi konsesjon etter § 4-2. Statnett må søke om to separate konsesjoner før en overføringskabel til utlandet kan bygges. Først må det sendes en søknad til NVE som er reguleringsmyndighet og gir anleggskonsesjon for å bygge overføringskabel, og deretter må det sendes en søknad til OED som gir konsesjon for internasjonal elektrisitetshandel.

Når Statnett har et konkret prosjekt starter saken med en melding til NVE som beskriver prosjektet. Meldingen sendes så på høring, slik at alle interesserte kan påpeke hvilke spørsmål den kommende konsesjonssøknaden bør gi svar på. Deretter fastsetter NVE et program for konsekvensutredninger (KU) i henhold til plan- og bygningsloven, etter dialog med Miljøverndepartementet, og Statnetts arbeid med KU og søknad starter. Når NVE så mottar søknad og KU, sendes dette på offentlig høring hvor berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige forvaltningsorganer involveres. I tillegg involveres energiselskaper, næringsinteresser og en rekke frivillige lag og organisasjoner knyttet til natur og miljø. Etter høringsrunden vurderer NVE, med utgangspunkt i søknaden, utredninger og innkomne synspunkter, hvorvidt de samfunnsmessige fordelene overstiger de skader og ulemper prosjektet medfører. Dette sammenfattes med politiske prioriteringer før det fattes et vedtak. Eventuelle klager avgjøres av OED, som gjør en ny faglig vurdering (NOU, 2012:9, s. 80).

Statnett må også søke om konsesjon for internasjonal elektrisitetshandel. Tilrettelegging for krafthandel som forestås av Nord Pool Spot er imidlertid ikke konsesjonspliktig etter § 4-2, da konsesjonsplikten omfatter fysisk utførsel og innførsel av elektrisk energi, men ikke finansiell handel (Prop. 113 L, 2012-2013). Statnett SF og Nord Pool Spot har konsesjoner for utenlandshandel på sentralnettsnivå. Disse konsesjonærene driver ikke egen produksjon eller salg av elektrisk energi, men sørger for nødvendig infrastruktur for fysisk tilrettelegging og markedsadgang for omsetning av energi. Dette inkluderer kraftutveksling med utlandet (Prop. 113 L, 2012-2013). Statnett sender en søknad til OED med begrunnelse for prosjektet og en samfunnsøkonomisk analyse. Det sendes på offentlig høring hvor de som ønsker kan sende inn innspill. OED vurderer så om det skal gis konsesjon ut fra prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter, og transparente og ikke-diskriminerende hensyn for øvrig (Energiloven, 2014). I den samfunnsøkonomiske analysen vil en rekke ulike hensyn vektlegges, som

forsyningssikkerhet, ressursforvaltning, konsekvenser for systemdrift, prosjektets lønnsomhet og miljø (Prop. 113 L, 2012-2013).

5 Empiri

Relevante empiriske hendelser definert av teorien vil her belyses. Den historiske prosessen fra kraftmarkedet ble liberalisert med Energiloven i 1991 vil først gjennomgås. Den ble etterfulgt av en periode med effektivisering, lav utbygging og lite vedlikehold av sentralnettet. Rundt år 2000 førte en kombinasjon av økt forbruk og tørrår til kraftmangel. Deretter kom grønne sertifikater på agendaen. Det ble enighet om at Norge skulle ta del i et felles elsertifikatmarked med Sverige, etter det ble klart at Fornybardirektivet ble ansett som EØS-relevant i starten av 2009. Videre kom en periode hvor kraftbransjen fryktet for kraftoverskudd, hvor mellomlandsforbindelser ble mer aktualisert.

Deretter vil politikkprosessen frem til Statnett søkte om konsesjon til to prosjekter kartlegges, der de ulike aktørenes synspunkter og deres oppfatninger av situasjonen vil gjennomgås. Til slutt vil det redegjøres for den formelle konsesjonsprosessen, fra søknad ble levert av Statnett til det ble gitt konsesjon av OED.

5.1 Historisk prosess

5.1.1 Energiloven: Liberaliseringen av kraftmarkedet

Norge var et av de første landene i Europa som liberaliserte kraftmarkedet sitt. Før kraftmarkedet ble liberalisert i 1991 var det bygd opp et kraftoverskudd. Med Energiloven kom det store endringer i elektrisitetssektoren. Målet med loven var å sikre at generering, transmisjon, handel, distribusjon og bruk av energi skjedde på en samfunnsmessig rasjonell måte. Dette innebar en oppsplitting av Statkraft i en nettdel og en produksjonsdel. Statkraft gikk fra å være en statlig forvaltningsbedrift til å oppdeles i to statsforetak, Statkraft SF og Statnett SF. Statkraft fikk da eier- og driftsansvaret for statens produksjonsvirksomhet og utbyggingsvirksomhet, mens Statnett fikk eier- og driftsansvar for statens del av sentralnettet, tilknyttede overføringsanlegg, utbyggingsvirksomhet til overføringssystemet og utenlandsforbindelsen (Skjold & Thue, 2007, s. 492).

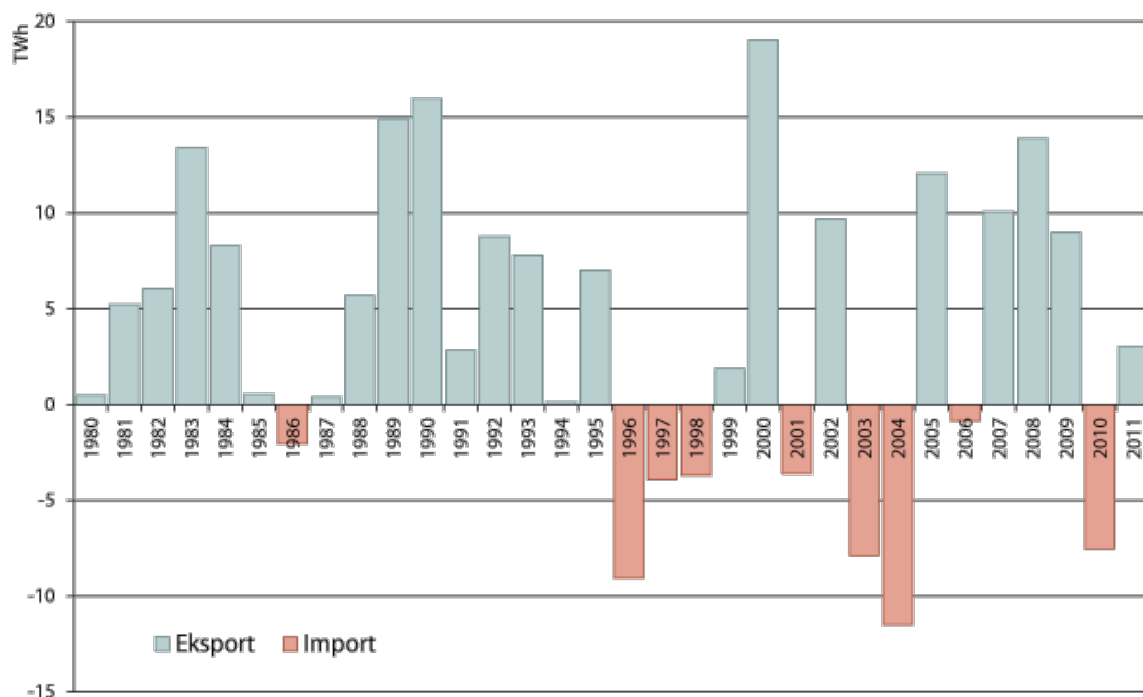
Myndighetene ga her slipp på formell innflytelse ved at avstanden til Statnetts beslutninger ble større enn til den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft, men tok den igjen på andre måter. New Public Management (NPM) var et ideologisk bakteppe for liberaliseringen av kraftmarkedet. Myndighetene tok igjen innflytelse ved at Statnetts virksomhet var regulert gjennom lovverket, som igjen hadde mange lag med forskrifter (Skjold & Thue, 2007, s. 502). Statnetts handlingsrom ble også påvirket av NVEs nettreguleringsregime som bestemte Statnetts inntektsrammer (Skjold & Thue, 2007, s. 503). Konesjoner var et annet statlig styringsinstrument da Statnett trengte konsesjoner både fra Olje- og energidepartementet og NVE for å drive sin daglige virksomhet. OED ga konsesjon for kraftutveksling med utlandet, mens NVE ga omsetningskonsesjon, avregningskonsesjon, systemansvarkonsesjon og anleggskonsesjoner som det var knyttet betingelser til. Statnett måtte også forholde seg til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Kraftforsyningens beredkapsorganisasjon på grunn av sentralnettets betydning som kritisk infrastruktur (Skjold & Thue, 2007, s. 504).

Det ble fra 1991 fokusert på å utnytte eksisterende nett mer effektivt og å gjøre investeringer i eksisterende nett og traseer (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 95). Kraftverkene hadde etter Energiloven ikke lengre oppdeckingsplikt¹⁰, og kraftprisen skulle regulere både den kortsiktige disponeringen av vannet og investeringer i ny produksjonskapasitet (Meld. St. 14, 2011-2012, s. 7). Etter den nye energiloven trådte i kraft 1. Januar 1991 ble produksjon og omsetning konkurranseutsatt, mens monopolene på overføring og distribusjon av elektrisk kraft ble beholdt. Strømkundene kunne altså velge strømselskap selv. Energiloven fikk betydning for kraftintensiv industri, hvor langsiktige kraftavtaler gikk fra å bli bestemt av Stortinget til at avtaler måtte inngås i kraftmarkedet (IndustriEL, 2015). Statnett hadde imidlertid som systemansvarlig det ansvaret energiselskapene hadde hatt gjennom oppdeckingsplikten (Skjold & Thue, 2007, s. 497). NVEs nettreguleringer, en såkalt incentivregulering, skulle på den ene side sikre brukerne rimelig nettleie ved at Statnett og andre netteiere skulle drive nettet mest mulig effektivt. På den annen side måtte netteierne også ha ressurser og incentiver til samfunnsøkonomisk riktig nybygging og vedlikehold av nettet. Det riktige balansepunktet viste seg å være vanskelig å finne (Skjold & Thue, 2007, s. 511).

¹⁰ En plikt og rett til å dekke et områdes etterspørsel etter elektrisk kraft til alminnelig forsyning

Overkapasiteten som tidligere var bygget opp ble absorbert av økt forbruk ut over 1990-tallet. Energiforbruket økte, samtidig som det ikke ble investert i mer kraft, hvilket førte til at overskuddskapasiteten ble absorbert utover 1990-tallet. Nedgang i nettinvesteringer på 1990- og første halvdel av 2000-tallet henger blant annet sammen med reduserte kraftverkinvesteringer (NOU, 2012:9, s. 21). Kraftbalansen ble negativ i 1996, noe som vedvarte de neste tre årene. Lederen for Statnett, Odd Håkon Hoelsæter, pekte i Statnetts årlige investeringsplan for 2000 på økt behov for å investere i sentralnettet, i tillegg til å gjøre noe med ubalansen mellom tilbud og etterspørsel. Han advarte om at en var i ferd med å nå et nivå hvor det ikke var nok kapasitet til å dekke etterspørselen på kalde dager (Statnett, 2000, s. 8). Norge hadde flere år med kraftunderskudd på begynnelsen av 2000-tallet, men kraftbalansen var i gjennomsnitt så vidt positiv fra 2001 til 2011 (Ydersbond & Ydersbond, 2012). Norge hadde en alvorlig tørrårssituasjon vintrene 2002/2003 og 2003/2004, hvilket medførte høye kraftpriser og økt medieoppmærksomhet (NOU, 2012:9, s. 22).

Figur 3: Nettoeksport av elektrisk kraft.



Kilde: NOU (2012:9, s. 18)

Norges tilgang på elektrisk kraft varierer med nedbørsforholdene. Når det er tørrår må Norge importere kraft og redusere forbruket, mens kraften eksporteres i våte år.

Utvekslingsmuligheter sammen med prisvariasjon, der prisene reflekterer den løpende

ressurssituasjonen, er avgjørende for forsyningssikkerheten og en forutsetning for å oppnå effektiv ressursutnyttelse (NOU, 2012:9, s. 24). Kalde vintre fører til høyere forbruk, hvilket reflekteres i kraftprisen. Norge har fått en bedre forsyningssikkerhet gjennom bedre integrasjon med nabolandene, der andre produksjonsformer enn vannkraft er dominerende. Sammen med teknologisk utvikling har det bidratt til en mer effektiv ressursutnyttelse og færre naturinngrep. Når en tar beslutningen om å produsere nå eller spare vannet er en utfordring at en ikke kan vite sikkert hvor mye tilsig kraftverkene får fremover eller hva etterspørselen blir. Beslutningen vil derfor alltid tas under usikkerhet (NOU, 2012:9, s. 31).

5.1.2 Nord Pool – integrasjon av kraftmarkedet

I 1996 ble kraftmarkedet felles for Sverige og Norge. Senere har også Finland, Danmark og Estland sluttet seg til markedet. Det nordiske kraftmarkedet var inntil nylig verdens eneste kraftmarked med full markedsintegrasjon mellom flere land. Det beregnes for hver time en felles pris for hele det nordiske markedsområdet på Nord Pool Spot, den såkalte systemprisen, basert på budgiving fra et stort antall nordiske produsenter og (større) forbrukere (NOU, 2012:9, s. 46). Handelen mellom markedsområdene bestemmes altså av aktørenes bud i markedet.

Den første utenlandsforbindelsen mellom Norge og Sverige ble bygget allerede i 1960 (Meld. St. 14, 2011-2012, s. 16). Det har siden tidlig på 1990-tallet vært planlagt fire overføringskabler fra Norge til land utenfor Norden: to kabler til Tyskland, en til Nederland og en til England (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 95). Overskudd av kraft var et argument for kabler tidlig på 90-tallet (Skjold & Thue, 2007, s. 581). Prosjektene til Tyskland (Viking Cable og Euro Cable) ble imidlertid stoppet av de tyske kommersielle aktørene. På det tidspunktet avtalene ble inngått hadde det norske markedet innført markedsreformer, mens det på et senere tidspunkt ble innført markedsreformer i Tyskland. De tyske aktørene valgte å avslutte prosjektet da utvekslingsavtalene etter hvert fremsto som mindre gunstige for dem (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 95).

Statnett søkte i 2003 om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med England, men fikk avslag av Olje- og Energidepartementet under statsråd Einar Steensnæs. Statnett og National Grid hadde da samarbeidet om å utvikle kabelprosjektet North Sea Interconnector

(NSI) på 1200 MW i årene 1997-2003 (Statnett, 2013a, s. 14). NVE ga prosjektet anleggskonsesjon i 2001. Beregninger fra Statnett og flere ulike fagmiljøer av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten viste relativt store forskjeller med hensyn til inntektene og de øvrige nyttevirkningene av prosjektet. Dette kom blant annet som følge av ulike forutsetninger til hvordan energimarkedene ville utvikle seg frem i tid, samt ulike analyseverktøy (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 96). En rapport utarbeidet av SSB konkluderte med at bygging av kabler til Kontinentet/England ikke ville være samfunnsøkonomisk lønnsomme (Aune, 2003, s. 3).

Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes (Finansdepartementet, 2005, s. 8). At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil si om summen av nyttevirkinger overstiger summen av kostnadsvirkninger. Hva som defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomme mellomlandsforbindelser er omstridt da det kommer an på hvilke forutsetninger en legger til grunn, da mange forhold ikke kan tallfestes og markedet kan endre seg. Departementet valgte å avslå søknaden fordi de mente at prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet fremsto som for usikker (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 96). Markedsutviklingen har imidlertid vist at en kabel ville vært mer lønnsom enn antatt i 2003 (Statnett, 2013a, s. 15). Det illustrerer usikkerheten en beslutning om konsesjonstildeling må tas under, da det tar lang tid fra konsesjon gis til en kabel settes i drift.

Den eneste mellomlandsforbindelsen til Kontinentet, utenom de fire forbindelsene til Danmark, som så langt er realisert er kabelen til Nederland (NorNed). NorNed fikk konsesjon i 1994 og ble satt i drift i 2009. Kabelen var planlagt ferdig i 2001, men ble forsinket på grunn av omorganisering av elektrisitetssektoren i Nederland (Stortinget, 2003). Arbeidet med NorNed, som er verdens lengste undersjøiske kraftkabel og er omtrent 580 kilometer lang, ble satt i gang i 2005 (Skjold & Thue, 2007, s. 581). Overskudd på kraft hadde vært begrunnelsen for å bygge ut mellomlandsforbindelser på begynnelsen av 90-tallet, mens mangelen på kraft, altså hensynet til forsyningsikkerheten, var et viktig argument på starten av 2000-tallet (Skjold & Thue, 2007, s. 581).

5.1.3 Tørrår og grønne sertifikater

Bellona var den første aktøren i Norge som foreslo grønne sertifikater¹¹. De foreslo det i 1999 da import av kraft medførte økt bruk av fossile energiresurser (Bellona, 2011). Bellona mente det var behov for forutsigbare og kostnadseffektive støttetiltak for å øke utbyggingen av fornybar energi (Grande, 2013, s. 45). Bellona forventet på dette tidspunktet at det i fremtiden ville komme et europeisk støttesystem for grønne sertifikater, og mente det var viktig å innføre et grønt sertifikatmarked tidlig, blant annet for å være sikret reell innflytelse på et fremtidig felles EU-system (Bellona, 2003). Energi Norge¹² hadde parallelt med dette blitt introdusert for grønne sertifikater i Nederland på et seminar kalt Sustain 99. De tok med seg ideen til Norge og startet organisasjonen Renewable Energy Certificates System (RECs) Norge, som jobbet for å etablere et standardisert elsertifikatsystem i alle EU-land (Grande, 2013, s. 45-46).

Dette førte til en ny koalisjon av aktører, da deler av miljøbevegelsen og kraftprodusenter her hadde sammenfallende interesser. Energisektoren og deler av miljøbevegelsen leverte en fellesuttalelse¹³ til Stortinget der de oppfordret regjeringen til å innføre grønne sertifikater (Forseth, 2003). Dette skjedde etter at regjeringen i gassmeldingen hadde stadfestet at de ikke ville jobbe for innføring av grønne sertifikater: ”Etter departementets vurdering vil et sertifikatmarked for elektrisitet neppe kunne fungere etter hensikten dersom det legges opp til kun et nasjonalt sertifikat-marked i Norge” (St.meld. nr. 9, 2002-2003, s. 107). De stilte seg imidlertid positiv til at Norge skulle delta i et internasjonalt marked (St.meld. nr. 9, 2002-2003, s. 108). Stortingets energi- og miljøkomite gikk i Innst. S. nr. 167 (2002-2003) mot regjeringens forslag om at Norge bør avvente innføringen av sertifikater til et internasjonalt regelverk for slike er fastsatt. ”Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til - fortrinnsvis - et felles norsk/svensk pliktig grønt sertifikatmarked som eventuelt kan samordnes med et internasjonalt sertifikatmarked, med sikte på å legge frem et konkret forslag for Stortinget så snart som mulig, og senest våren 2004” (Innst. S. nr. 167, 2002-2003, s. 17). Bellona så på komiteens innstilling som en seier for det felles initiativet mellom miljøbevegelsen og energisektoren (Bakke, 2003).

¹¹ Støtteordning for kraft produsert fra fornybare kilder. Strømkundene finansierer ordningen over strømregningen, gjennom at kraftleverandørene legger elsertifikatkostnaden inn i strømprisen (NVE, 2015).

¹² Gikk under navnet Energibedriftenes landsforening (EBL) fra 2001 til 2009.

¹³ Organisasjonene bak fellesuttalelsen var: Agder Energi, Bellona, El-&IT-forbundet, Energibedriftenes landsforening (EBL), Enviro Energi, KS Bedrift, Norsk Bioenergiforening (NoBio), Norsk Hydro, Statkraft og Østfold Energi

Den anstrengte kraftsituasjonen i 2002/2003 satte ytterligere press på regjeringen for å komme med tiltak for å bedre energisikkerheten og gjøre elektrisitetsforsyningen mindre sårbar for svikt i tilsiget til vannmagasinene. Regjeringen Bondevik fremmet i St. meld. nr. 18 (2003-2004) en tipunkts liste med tiltak for å redusere sårbarheten for svikt i nedbøren (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 8). Et felles norsk-svensk marked for grønne sertifikater for elektrisitetsproduksjon ble her fremmet som et tiltak for å øke produksjonen av fornybar energi. Det ble da tatt sikte på oppstart av det felles markedet i 2006. Andre tiltak var økt bruk av naturgass, å fremme et styrket og mer forpliktende nordisk el-samarbeid og legge til rette for at departementet kunne godkjenne organiseringen av nye overføringsforbindelser til utlandet. Det ble videre fremhevet at det kunne være størst fordeler for Norge og Norden å øke overføringskapasiteten til land med en betydelig andel varmekraftproduksjon¹⁴ eller til land som ikke var tilknyttet det nordiske kraftmarkedet, for å gjøre seg mindre avhengig av vannkraft (St. meld. nr. 18, 2003-2004, s. 17).

Regjeringen initierte sommeren 2004 diskusjoner med svenske myndigheter etter Stortingets forespørsel (Grande, 2013, s. 46). Sverige hadde introdusert et nasjonalt sertifikatmarked i 2003. Forhandlingene om et felles sertifikatmarked endte først i 2006 uten at de kom til enighet. Årsaker til dette var uenigheter knyttet til om småskala vannkraft skulle inkluderes og kostnadsfordeling. Den svenske posisjonen var at småskala vannkraft skulle inkluderes og de ønsket at landene skulle betale 12 TWh hver, mens den norske posisjonen var at vannkraft skulle ekskluderes og at Norge skulle ha et lavere mål relativt til Sverige fordi den norske befolkningen utgjorde halvparten av Sveriges (Grande, 2013, s. 52). Kostnadsfordelingen var ifølge norske myndigheter hovedårsaken til at forhandlingene stoppet opp. Svenskene skal imidlertid ha ment at det skyldtes manglende forhandlingsvilje fra den norske siden (Grande, 2013, s. 53).

Det negative utfallet i forhandlingene kom som en overraskelse på aktører i Norge som hadde sett på forhandlingene som en formalitet (Grande, 2013, s. 54). Etter press fra deler av miljøbevegelsen og opposisjonen forsøkte Regjeringen å innføre et alternativ til grønne sertifikater. De foreslo en variant av feed-in ordning (Gullberg & Bang, 2015, s. 97). Forslaget kom imidlertid i konflikt med EUs regler for statsstøtte, i tillegg til at det ble kritisert for å være mindre effektivt enn grønne sertifikater av opposisjonen, miljøbevegelsen

¹⁴ Varmekraft er elektrisk kraft som er framstilt ved varme ved forbrenning av organiske stoffer (kull, olje, gass, torv, avfall) eller ved spalting av atomkjerner i et varmekraftverk (NVE, 2010b).

og energisektoren (Grande, 2013, s. 54-55). Det ble klart at Fornybardirektivet ville være EØS-relevant i starten av 2009 (Hannes & Nilsen, 2009) Regjeringen valgte å starte forhandlingene i Sverige igjen fordi det kommende Fornybardirektivet gjorde det interessant å vurdere et samarbeid om elsertifikater på nytt. Dette ble også stadfestet i Klimaforliket (Grande, 2013, s. 54-55). Olje- og energiminister Terje Riis Johansen undertegnet 8. desember 2010 en avtale som trådte i kraft 1. januar 2012. Småskala vannkraft ble en del av avtalen og de skulle finansiere halvparten hver (Nilsen, 2010). Dette ble det første internasjonale grønne sertifikatmarkedet¹⁵.

Grønne sertifikater er et av virkemidlene for å nå målsetningen om en andel på 67,5 prosent fornybar energi av innenlands energiforbruk i 2020, som Norge har forpliktet seg til gjennom Fornybardirektivet¹⁶. Fornybardirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen av EØS-komiteen 19. Desember 2011, med ikrafttredelse den 20. Desember (Olje- og Energidepartementet, 2011). Elsertifikatsystemet er teknologinøytralt og skal øke utbyggingen av fornybar energi i Norge og Sverige med 26,4 TWh innen utgangen av 2020. De finansierer halvparten hver, men det er opp til markedet hvor utbyggingen skal finne sted.

Vintrene 2009/2010 og 2010/2011 var det igjen lavt tilsig, i tillegg til at svenske kjernekraftverk hadde redusert kraftproduksjon som følge av vedlikeholdsarbeid, som gjorde at det norske og nordiske kraftsystemet ble utfordret. Samtidig førte kaldt vær til at det ble satt flere prisrekorder. Problemene ble forsterket av at kabelen mellom Norge og Nederland var ute av drift i nesten 3 måneder vinteren 2010. Kraftprisen kom da enkelte timer opp mot 12 kr/kWh (NOU, 2012:9, s. 30). Kommuner i Rogaland forberedte seg i mars 2011 på at det skulle bli nødvendig med strømrasjonering på grunn av historisk lavt tilsig i vannmagasinene (Dagens Næringsliv, 2011a). Olje- og energiminister Ola Borten Moe (SP) uttalte til Dagens Næringsliv at det skulle bygges ut store mengder kraft i Norge og Sverige, og at en samtidig skulle holde igjen på bygging av kabler til utlandet, for at forbrukerne skulle få billigere strøm. ”Jeg håper strømoverskuddet går opp og prisene ned. Forbrukerne skal finansiere en storstilt utbygging av fornybar kraft. Da er det rimelig at de får tilbake noe av pengene i form av lavere priser” (Dagens Næringsliv, 2011b). Statnett planla på dette tidspunktet fem kabler til utlandet. Fra våren 2011 kom det imidlertid mye mer nedbør enn normalt, med et tilsig på 151 TWh, som gjorde at magasinsituasjonen normaliserte seg (NOU, 2012:9, s. 30).

¹⁵ Se Grande (2013) for en nærmere beskrivelse av forhandlingsprosessen

¹⁶ The Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources (2009/28/EC, RES Directive)

Kraftforsyningen inn til Bergensregionen var ifølge Statnett svært sårbar (Statnett, 2015b). Det ble derfor sendt inn konsesjonssøknad for å bygge en cirka 90 km lang 420 kV luftledning som skulle strekke seg gjennom fem kommuner, fra Simadal i Eidfjord til Samnanger utenfor Bergen. Statnett bestilte en mulighetsstudie for å vurdere muligheter for å benytte kabel på deler eller hele strekningen, der de fant at det ville bli for dyrt. NVE ga i 2008 Statnett konsesjon til å bygge kraftlinjen, men avgjørelsen ble anket til OED. Det var stor motstand mot utbyggingen, og det ble opprettet en folkeaksjon mot kraftlinjen (*Folkeaksjonen i Hardanger*). OED besluttet imidlertid å opprettholde NVEs vedtak i 2010, da de mente at byggingen av linjen Sima-Samnanger var nødvendig (Knudsen, 2011, s. 6-8).

Protestene ble sterke i etterkant av OEDs vedtak, og ”Monstermast”- saken ble en av de mest omtalte nyhetssakene i 2010. Flere aktører, blant annet store deler av miljøbevegelsen, deltok ikke i den formelle konsesjonsprosessen, men begrenset sin deltakelse til kun å komme med utspill i media. Naturvernforbundet, som eneste miljøorganisasjon, deltok aktivt i den formelle konsesjonsprosessen (Ruud, Haug, & Lafferty, 2011, s. 3-5). De argumenterte konsekvent at luftledningen ville påvirke naturen i Hardanger negativt (Ruud et al., 2011, s. 52). Sima-Samnanger- saken synliggjorde uenigheten mellom klassiske naturvernere og de mer klimaorienterte organisasjonene i miljøbevegelsen (Ruud et al., 2011, s. 73). Ruud et al. (2011, s. 5) fant i sin studie av konsesjonsprosessen at det faglige grunnlaget som var avgjørende for myndighetenes beslutninger i liten grad ble gjengitt i media. De stiller spørsmål ved om konflikten kunne blitt redusert dersom regjeringen hadde gjort en tidligere politisk avklaring, gjerne med nedsettelse av eksterne ekspertutvalg, og dersom det hadde vært en klarere kobling mellom det faglige grunnlaget og mediernes dekning av saken.

Kraftsituasjonen endret seg raskt fra en situasjon med frykt for strømrasjonering til en med frykt for et betydelig kraftoverskudd. Forventningen om kraftoverskudd kommer av en kombinasjon av energieffektiviserende tiltak, økt utbygging av kraft og et våtere klima. Den grønne sertifikatordningen har vært kritisert av flere for å forsyne markedet med mer kraft enn det er behov for (Sprenger, 2012). Det har ført til frykt for et betydelig kraftoverskudd i Norden, hvor blant annet mellomlandsforbindelser har blitt fremmet som en løsning for å gi kraften et marked. Sjøf i Lyse kritiserte ordningen, da han mente at ambisjonene om 26,4 TWh burde blitt justert som følge av endrede forutsetninger, og peker med det på redusert kraftteterspørsel som virkning av finanskrisen (Lie, 2012c).

ZEROs nestleder, Marius Holm, mente imidlertid at frykten for et kraftoverskudd var absurd og burde sees på som en mulighet til å bidra til utfasing av fossil energi (Lie, 2012a). ZERO har jobbet for at økningen i fornybar energi skal brukes til å erstatte fossil energi i blant annet biler, industri og oljeplattformer. Å elektrifisere sokkelen ble av Klimameldingen vurdert til å være ett av de mest virkningsfulle klimatiltakene Norge kan gjøre (Haakenstad, 2012). Sjef i Energi Norge, Oluf Ulseth, forsvarte elsertifikatene men mente at det krevde full fart på utbygging av utenlandskabler, slik at betydelig overføringskapasitet kunne komme på plass så fort som mulig (Lie, 2012b). Argumentasjonen for utbygging av mellomlandsforbindelser ble igjen knyttet til økt kraftoverskudd.

5.2 Politikkprosessen før søknad om konsesjon til to mellomlandsforbindelser

5.2.1 Antall mellomlandsforbindelser: hvor mange skal det bygges?

Antall kabler har vært et stort konfliktspørsmål. ”Enkelte på tysk side ønsket seg i 2010 ti kabler. Produsenter på Sør- og Vestlandet har ønsket å bygge private kabler i tillegg, to til Storbritannia og to til Tyskland, mens andre vil ha en eller ingen” (intervju, Statnett, 2015). Industri Energi er den aktøren som har vært mest negativ til utbygging av mellomlandsforbindelser, og mener at det ikke bør bygges ut noen. De var positive til innføringen av grønne sertifikater og mener redusert kraftpris som følge av forventet kraftoverskudd bør komme industrien til gode. ”Vi klappet inn grønne sertifikater. Det har ikke vært investert i kraft i Norge på mange herrens år. Jo mer kraft du forer inn i et marked, jo lavere blir prisen. Jo mindre du forer inn, jo høyere pris blir det. Så enkelt er det” (intervju, Industri Energi, 2015).

Industri Energi (intervju, 2015) peker på at grønne sertifikater har vært en viktig faktor for Hydros utbygging av et fullskala pilotanlegg for aluminiumsproduksjon på Karmøy i Rogaland. Det vil bli den største investeringen i fastlandsindustrien utenom olje og gass på et tiår. Hydros konsersjef Svein Richard Brandtzæg mener investeringsbeslutningen viser en tiltro til Norges fremtidige posisjon for bærekraftig produksjon av aluminium i et globalt

klimaperspektiv (Stensvold, 2015). ”Det er det fremtidige kraftoverskuddet som vi nå betaler og bygger opp som er grunnlaget for ny industrivekst i Norge og Norden” (intervju, Industri Energi, 2015). De frykter at mellomlandsforbindelser vil øke kraftprisen. ”Økt kraftpris underminerer næringen og legger press på lønningene. Derfor kjemper vi med nebb og klør for en rettferdig kraftpris som gjør at vi kan sikre industrien” (intervju, Industri Energi, 2015).

Kraftbransjen legger vekt på at kraftutveksling kan gi mer stabile priser. ”Med en kabel til får du en utjevning av prisene, en får et smalere prisbelte. Det er også industrien tjent med. Det gir økt forutsigbarhet og langsiktighet. Det er vårt resonnement som jeg tror de fleste kjøper” (intervju, Energi Norge, 2015). De mener grønne sertifikater er en viktig årsak til at det går mot et forventet kraftoverskudd i Norge og Norden. ”Hvis du ikke hadde hatt sertifikatmarkedet, ville en ikke hatt det kraftoverskuddet og da ville det ikke vært så presserende for vår del å få drenert kraftoverskuddet ut. Men en kan også snu det rundt, hvis en ikke hadde hatt grønne sertifikater ville en antageligvis hatt en mer anstrengt forsyningssituasjon. Så vi hadde uansett hatt et stort behov for kabler da” (intervju, Energi Norge, 2015). De peker imidlertid på at grønne sertifikater bare er et virkemiddel, og at vi gjennom Fornybardirektivet er pliktet til økt fornybarandel.

Industri Energi (intervju, 2015) mener det ikke er behov for flere kabler og synes det er sløsing av ressurser. ”Det er et system hvor du alltid kan sende regningen til en forbruker som ikke kan si nei til å betale. Kraft er en infrastruktur. Det er ikke meningen at monopolsystemer skal driftes for å øke profitten til kommersielle produsenter” (intervju, Industri Energi, 2015). De tror den nye store kraftproduksjonen i Tyskland og Nederland vil føre til at prosjektene ikke er lønnsomme, da inntekten er ment å komme fra prisforskjeller. ”Det er mange vikarierende motiver. Du sender investeringskostnadene som økt nettleie til forbrukerne, mens inntektene som økt kraftpris går til produsentene” (intervju, Industri Energi, 2015).

Kraftbransjen mener utbygging av mellomlandsforbindelser er viktig for å styrke forsyningssikkerheten og for å bidra i Europas energiomstilling. Energi Norge (intervju, 2015) peker på at det ikke var langt unna at det ”gikk i svart” vinteren 2011 på grunn av manglende tilsig til vannmagasinene. De mener en kunne vært selvforsynt hvert år, men at det vil kreve en utbygging av kraft det ikke er miljømessig aksept for. ”Det er ikke så mange

alternativer til dette. Det er å bygge ut kabler. Når du ser hvor mye fornybart som bygges ut i Nordsjøen. Det er en enorm kapasitet som bygges ut i Europa. Det er veldig store synergier. Det ville vært helt meningsløst å ikke koble seg til det systemet, både fra deres og fra vår side” (intervju, Energi Norge, 2015).

Bellona var som tidligere nevnt en forkjemper for utbygging av grønne sertifikater. ”Et helt naturlig steg to politisk blir da å skape et marked for den kraften slik at det faktisk bidrar til en energiomstilling” (intervju, Bellona, 2015). ZERO (intervju, 2015) er enig i dette, og påpeker at det vil være vanskelig å finne den rette balansen i en omstillingssituasjon. De mener alternativet – å først finne nye bruksområder for kraften for så å bygge ut – ville vært verre og medført rasjonering av strøm. Bellona mener utbygging av mellomlandsforbindelser til Storbritannia og Tyskland er viktig fordi det bidrar til at landene kan fase ut bruk av fossil energi. ”Det fulle potensialet av verdiskapning, og ikke minst klimaeffekt av den nye kraften en får inn i det nordiske systemet, realiseres først når kraften blir tatt i bruk til å erstatte eksisterende fossil energibruk. Der mener vi mellomlandsforbindelser er veldig viktig” (intervju, Bellona, 2015). ZERO (intervju, 2015) trekker frem hvor viktig norsk vannkraft har vært for at Danmark har kunnet tatt en verdensledende posisjon innen vindkraft, og mener at mellomlandsforbindelser kan spille en lignende rolle for Tyskland og Storbritannia. ZERO mener at klima bør være et selvstendig kriterium for å bygge nett – på lik linje med forsyningsikkerhet, og mener det tilsier en ambisiøs satsing på mellomlandsforbindelser (Bakken et al., 2012, s. 68).

Energi Norge (intervju, 2015) fremhever at det er veldig nytt, sett i en historisk sammenheng, at deres viktigste allierte er miljøbevegelsen. ”På 70- og 80-tallet var vi noen av de største motpolene i norsk ordskifte. Sånn er det ikke lenger. Det manifesteres for eksempel i en kabeldiskusjon” (Intervju, Energi Norge, 2015). Et eksempel på dette er Kampen om Altavassdraget¹⁷ hvor samiske interesser og miljøverninteresser gikk mot en storskala vannkraftutbygging i Indre Finnmark. Den regnes som den største miljøkonflikten vi har hatt her i landet (Pedersen, 2011).

¹⁷ Konflikten varte fra 1968-1982 og omkring 800 aksjonister ble arrestert. Alta-saken ble kulminasjonen på en omfattende debatt om norsk kraftutbygging som hadde pågått siden slutten av 1960-tallet (Berg-Nordlie & Tvedt, 2015).

Energi Norge (intervju, 2015) mener en viktig erkjennelse i miljøbevegelsen har vært at en ikke når klimamål dersom ikke noen tjener penger på det. ”Vi er enige i at en må forbinde markedene for å utnytte synergiene mellom de ulike kraftsystemene. Det er kjempeviktig for å nå klimamål” (Energi Norge, intervju, 2015). Bellona og ZERO har her hatt sammenfallende interesser med kraftbransjen, og de har derfor samarbeidet på dette området gjennom jevnlig dialog og felles seminarer (intervju, Bellona, Energi Norge, 2015). ”Vi spiller hverandre gode. Vår troverdighet som avsender bare av klimabudskap er begrenset. Alle vet at vi representerer forretninger som er ganske store. Men vi har ganske stor troverdighet på utredningssider, på hvordan markedet fungerer” (intervju, Energi Norge, 2015).

Industri Energi (intervju, 2015) trekker kablens påståtte klimaeffekt i tvil og mener klimaregnskapet, om en produserer aluminium i Norge eller i Tyskland, blir akkurat det samme. ”Hvis en påstår at det å eksportere kraft skal være bra for klima må en redegjøre for hvor den kilowattimen går. I et liberalisert marked blir det vanskelig” (Industri Energi, intervju, 2015). De mener en indirekte form for eksport av fornybar energi, ved eksport av aluminium og andre energiintensive varer produsert av ren kraft, er bedre. Bellona og ZERO (intervju, 2015) mener også at det er viktig å beholde industriproduksjon i Norge hvor en vet at det produseres med ren fornybar kraft, men mener det er mulig å balansere de to hensynene. ZERO, Bellona og Energi Norge (intervju, 2015) trekker frem økt industriutvikling i Norge som et mål de jobber for. De mener Norden har konkurransefortrinn på grunn av den rene kraften, og at det med bedre rammevilkår i Norge for eksempel kan etableres datasentre som har behov for mye energi.

Flere trekker frem en del følgeproblematikk som kommer med utbygging av mellomlandsforbindelser, da det krever forsterkninger i det innenlandske nettet (intervju, Energi Norge, Industri Energi, Statnett, 2015). Statnett (intervju, 2015) trekker frem at en grunn til at de brukte mye tid på å planlegge Vestre korridor¹⁸ var for å kunne ta høyde for utenlandskabelen. ”Vi tok en ekstra runde på Tysklands-kabelen på grunn av utfordringer i det innenlandske nettet. De kablene som skal bygges nå krever en voldsom investering i det innenlandske nettet, spesielt i Vestre korridor” (intervju, Statnett, 2015). Konfliktnivået ved utbyggingen av Sima-Samnanger trekkes frem som en situasjon Statnett (intervju, 2015)

¹⁸ Fellesbetegnelse for sentralnettet på Sør-Vestlandet, og berører fylkene Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland

ønsker å forhindre skal skje igjen ved å jobbe for å få aksept for behovet for oppgradering av nettet.

Naturvernforbundet har i mindre grad vært aktivt deltakende i den politiske prosessen. De ser verdien av kraftutveksling men frykter at det vil øke iveren til å bygge ut enda mer fornybar energi. ”Det er litt sånn føre var knyttet til det, i tillegg til frustrasjon ved høyt utbyggingspress. Det henger sammen med nett på land også, særlig etter Hardangerlinja. Det gjorde at det ble økt bevissthet på overføringsnett og kabler” (intervju, Naturvernforbundet, 2015). De er bekymret for at det samlet kan bli et for stort press på norsk natur og har derfor et noe restriktivt syn på mellomlandsforbindelser. ”Det er naturen som lider av klimaendringer. Det blir helt feil å ødelegge naturen. Det er meningsløst å ikke prøve å finne helhetsløsninger” (intervju, Naturvernforbundet, 2015). De mener det er problematisk at det mangler en plan i den norske energipolitikken for å erstatte fossilt forbruk, og frykter at videre utbygging bare vil føre til lavere kraftpriser og økt forbruk. Naturvernforbundet (intervju, 2015) peker på at det kan være grunnlag for flere kabler til utlandet dersom en lykkes med energieffektivisering, og mener det er viktigere å utnytte den allerede utbygde kraften enn å bygge ut mer. De peker også på at det ikke er noen automatikk i at kabler vil føre til utfasing av fossil energi, selv om det vil gjøre det lettere. ”Det er vår jobb å se natur og klima i sammenheng, selv om det helt klart kan være utfordrende og skape dilemmaer” (intervju, Naturvernforbundet, 2015).

5.2.2 Striden om eierskap

Lyse og Agder Energi søkte i 2009 NVE om byggetillatelse for en overføringskabel (NorGer) på 1400 MW mellom Norge og Tyskland. Den rødgrønne regjeringen hadde tidligere uttrykt bekymring for at private aktører skulle eie mellomlandsforbindelser, da det kan være en god inntektskilde, og mente at Statnett først og fremst burde eie slik kritisk infrastruktur (Hovland, 2009). Olje- og energiminister Terje Riis Johansen mente det burde være et klart skille mellom transport og produksjon av kraft, samt at inntektene fra kablene burde komme kunden til gode i form av redusert tariff i sentralnettet (Sprenger, 2009). Statnett gikk i 2010 inn i NorGer med 50 prosent eierskap for å utvikle prosjektet sammen med Lyse, Agder Energi og det sveitsiske energihandelsselskapet EGL (Statnett, 2010). Kabelen skulle etter planen være i drift mot slutten av 2015 eller i 2016. Året etter solgte de private selskapene

sine resterende andeler av prosjektet til Statnett. Kraftprodusentene mente at Statnett ikke var rask nok til å få mellomlandsforbindelser realisert, men mente at NorGer på det tidspunktet var så modent at de trygt kunne overlate det til Statnett (Lie, 2011b).

Statnett jobbet på dette tidspunktet i tillegg med Nordlink, et kabelprosjekt mellom Norge og Tyskland på 1400 MW. Både OED og Statnett mente at det bare var plass til et av prosjektene, enten Nordlink eller NorGer, før 2020. Årsaken til dette var at Statnett jobbet med å oppgradere nettet på Sørlandet. For å bygge to kabler på 1400 MW ville det vært behov for ytterligere investeringer i nettet, noe som ikke var en del av Statnetts plan for investeringer innen 2020 (Lie, 2011a).

Statnett hadde i 2010 høye ambisjoner for utbygging av mellomlandsforbindelser. De uttalte da at de ville jobbe aktivt for å realisere flere utenlandsforbindelser, ”Det skal ikke stå på oss!” (Westerberg, 2010, s. 17). Det ble da fremmet planer om fem kabler (NORD.LINK/NorGer, Tyskland 2, NorNed 2, NSN og Sydvestre Linken) på totalt 6100 MW. Ambisjonene ble imidlertid redusert i nettutviklingsplanen for 2011 fordi de var bekymret for at det innenlandske nettet ikke hadde nok kapasitet (Statnett, 2011, s. 7). Det overrasket Høyre, og de mistenkte at det lå politiske føringer bak det reduserte ambisjonsnivået (Stortinget, 2012). NorNed 2 ble lagt på is, mens forbindelser til Sverige, Tyskland og England ble utsatt med inntil tre år. Nettutviklingsplanen indikerte at det bare var plass til to kabler, en til Tyskland og en til Storbritannia, hver på rundt 1000 MW med planlagt ferdigstilling i 2018 og 2020 (Statnett, 2011, s. 82).

Olje- og energiminister Ola Borten Moe fikk i 2013 vedtatt en lov som ga Statnett enerett på å bygge kraftkabler til utlandet (Lie, 2013d). Endringen i energiloven innebar at bare Statnett eller selskap hvor Statnett har bestemmende innflytelse kan tildeles utenlandskonsesjon. AP, SV og Sp stemte for endringen og begrunnet det med at etablering av utenlandskabler ofte fører til behov for opprustninger og styrking av nettet også i Norge, på grunn av endret kraftflyt i det innenlandske nettet. De mente det er viktig at eier og utbygger av utenlandskabler er den samme som har ansvaret for systemintegriteten til det innenlandske nettet, og med det bidra til at en ser bygging av utenlandskabler i sammenheng med behovet og begrensningene i nettet i Norge. De pekte også på skillet mellom produksjon og transmisjon av kraft som kom med energiloven, og mente det ville være uheldig om aktører

som produserer kraft skal få tilgang til å eie og drifte transmisjon av kraft mellom Norge og utlandet (Innst. 390 L, 2012-2013).

FrP, Høyre og KrF var uenig i at utenlandskonsesjon bare kan gis til Statnett. Dette begrunnet de med at myndighetene har kontroll med hvem som får bygge utenlandskabler gjennom konsesjonsbestemmelsene, der myndighetene kan vurdere om prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, hvordan det vil påvirke kraftprisene og om det vil føre til behov for forsterkninger i det innenlandske nettet. De mente det var uheldig om Statnett fikk monopol på eierskap til utenlandskabler fordi risikoen og finansieringen ville bli delt på flere aktører enn bare nettkundene hvis flere kunne bygge kabler, samt at konkurranse kunne drive frem bedre prosjekter (Innst. 390 L, 2012-2013). De mente videre at andre aktører kunne avlaste Statnett, da Statnett skulle bygge ut innenlandsnettet for mellom 50 og 70 milliarder kroner de neste årene, samt at skattesystemet kunne benyttes for å sikre at inntektene kom fellesskapet til gode (Stortinget, 2013).

Høyre og KrF mente at Norge kunne utnytte et større verdipotensial ved å styrke kapasiteten på mellomlandsforbindelsene og dermed bidra til at naboland klarer å innfri sine energi- og klimamålsetninger. FrP var kritiske til en storstilt utbygging av utenlandskabler på grunn av konsekvensene det kunne få for prisdannelsen for elektrisk kraft innenlands, og mente bygging av ny overføringskapasitet burde avvendes til en har et betydelig kraftoverskudd innenlands av hensyn til forbrukere og industri. FrP uttalte også at de ”vanskelig kan se det som Norges oppgave å forsyne Europa med fornybar energi i konkurranse med eksport av norsk naturgass” (Innst. 390 L, 2012-2013).

Kampen om hvem som skal få bygge mellomlandsforbindelser har vært lang. Agder Energi (intervju, 2015) er mot at Statnett skal ha monopol på å bygge kraftkabler til utlandet fordi de ikke tror at forretningsmodellen dagens kabelfinansiering bygger på vil føre til nye forbindelser. Energi Norge (intervju, 2015) peker på at Statnetts incentiver til å bygge flere kabler er svake. ”Med en gang det bygges en tredje kabel begynner det å spise av flaskehalsinntektene¹⁹ på de som allerede er der. Vi er derfor prinsipielt i mot at bare Statnett kan bygge kablene, fordi vi mener det ikke er et naturlig monopol” (intervju, Energi Norge, 2015).

¹⁹ Flaskehalsinntekter oppstår som følge av at det overføres kraft fra områder med lav kraftpris til områder med høy kraftpris

NorthConnect, et kabelprosjekt mellom Norge og Skottland eid av Agder Energi, Eco og Lyse på norsk side, ble satt på vent som følge av endringen i Energiloven som kom i 2013 (Lie, 2012d, 2013d). Prosjektet er i likhet med Nord.Link og NSN på PCI-listen, og kraftbransjen håper endringen i energiloven reverseres slik at flere mellomlandsforbindelser kan realiseres. Statnett (intervju, 2015) har foreløpig ingen planer om å bygge flere kabler. ”Vi har mer enn nok med å bygge de to. Det er et enormt press på kabelproduksjon, skip og teknologi. Så vi er på grensen til det vi kan nå før 2020”. Bellona (intervju, 2015) er mest opptatt av at kraften tas i bruk, og ikke så opptatt av hvem som skal eie kablene.

Figur 4: Planlagte og eksisterende mellomlandsforbindelser



Kilde: Norsk Klimastiftelse (2013, s. 31). Eksisterende og planlagte utenlandsforbindelser fra/til Norge, kapasitet i MW, Danmark (700 MW) ble ferdigstilt i 2014.

Det norske kraftsystemet er i dag knyttet sammen med omkringliggende systemer gjennom 14 forbindelser med samlet overføringskapasitet på omtrent 6100 MW inn til og ut av Norge (Statnett, 2013a, s. 3). Skagerrak 4, den fjerde kabelen mellom Norge og Danmark, er det

nyeste tilskuddet og ble satt i drift 29. Desember 2014 (Statnett, 2015c). Norge er også forbundet med Nederland, Finland og Russland (Meld. St. 14, 2011-2012, s. 16). Figuren viser også de planlagte forbindelsene til Storbritannia og Tyskland. Den samlede overføringskapasiteten vil være på 8900 MW når de ferdigstilles.

5.2.3 Et resultat basert på kompromiss?

Industrien utgjør omtrent en tredjedel av kundegrnlaget til kraftprodusentene, og det er derfor en sterk gjensidig avhengighet (intervju, Energi Norge, ZERO, Bellona, 2015). Begge parter har derfor en sterk interesse i en prisutvikling både industrien og kraftprodusentene kan leve med. At det går mot et forventet kraftoverskudd i Norge og Norden pekes på som den viktigste årsaken til at det nå blir gitt konsesjon til to mellomlandsforbindelser, i motsetning til i 2003 da det var mangel på kraft (EL & IT Forbundet, Naturvernforbundet, ZERO, intervju, 2015). De mener det gjør det lettere for industrien å akseptere mellomlandsforbindelser, enn om det hadde vært et marked med mangel på kraft og pressede priser. OED (intervju, 2015) peker på den store endringen i Storbritannias kraftmarked som en viktig årsak til at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten har blitt vurdert som tilstrekkelig nå, kontra i 2003. De peker på at Storbritannia har endret kraftmarkedet i en retning slik at det har blitt mer likt resten av Europa, noe som gjør det lettere å handle med dem.

Flere peker på et kompromiss mellom Norsk industri, Energi Norge og LO som viktig for at det ble to utenlandsforbindelser (intervju, Energi Norge, EL & IT Forbundet, 2015). Dette var første gang de tre organisasjonene sammen har kommet frem til enighet om en rekke energi- og næringspolitiske krav. De avklarte der at de ønsket samfunnsøkonomisk lønnsomme mellomlandsforbindelser (Energi Norge, 2011; Sund, 2011). Norsk Industri, Energi Norge, og LO (2011) la i 2011 frem en felles plattform. Norsk Industri mente misforholdet mellom uttrykte ambisjoner og styrken av ulike politiske tiltak skapte stor usikkerhet om framtidige rammebetingelser i energisektoren. De ønsket økt forutsigbarhet for industrien (Norsk Industri, 2011, s. 7). ”Vi lobbet gjennom at industrien skulle få en CO²-kompensasjon²⁰.

²⁰ Etableringen av systemet med klimakvoter i EU i 2005 har gitt økte kraftpriser også i Norge, fordi kraftprodusentene velter deler av sine kvotekostnader over på kraftprisen. Det fører til at også norsk vannkraft får et CO²-påslag, til tross for at kraften er utslippsfri. Dette har bidratt til å svekke industriens konkurransevne sammenlignet med virksomheter i land uten slik klimaregulering. Formålet med CO²-kompensasjon er å forhindre karbonlekkasje fra industrien i Europa til land med mindre stram klimapolitikk (Sættem, 2012)

Dersom vi ikke hadde kommet til den enigheten tror jeg det hadde tatt lengre tid. Kanskje vi ikke hadde kommet i mål med de to kablene. Det var helt avgjørende” (intervju, Energi Norge, 2015). Det var imidlertid uenighet innad i LO da Industri Energi ikke stilte seg bak den felles plattformen (Energibransjen, 2011). ”Det var en del av en pakke vi forhandlet frem, det var jo en hestehandel som vi fikk gjennomslag for. Når LO og NHO stiller seg bak en sak, uansett hvilket parti du tilhører, da hører politikerne på det” (Energi Norge, intervju, 2015).

Statnett (intervju, 2015) beskriver antallet kabler de valgte å søke konsesjon om som et naturlig kompromiss basert på kapasiteten i det norske nettet og hva en kan få aksept for. ”Når vi fant et kompromiss på at vi skal bygge to kabler, ikke flere, har det blitt bredt akseptert av aktørene i Norge” (intervju, Statnett, 2015). ZERO (intervju, 2015) mener en må se på summen av energipolitikken som et kompromiss, der grønne sertifikater og mellomlandsforbindelsene påvirker kraftprisen i ulik retning. De ønsker en videreutvikling av det kompromisset, med økt kraftutbygging og økt kraftutveksling (intervju, ZERO, 2015). OED (intervju, 2015) mener enigheten mellom LO og NHO ”smurte prosessen” slik at det ble bred politisk enighet om de to forbindelsene til Tyskland og Storbritannia, samt at forventningen om et kraftoverskudd kan ha gjort det lettere for industrien å akseptere mellomlandsforbindelsene. De mener imidlertid at det ikke hadde betydning for utfallet, da konsesjonstildelingen avhenger av at de vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

5.2.4 Politisk ledelse: mangel på politisk strategi?

En manglende langsiktig politisk strategi for mellomlandsforbindelser har blitt pekt på som en barriere for utbygging av mellomlandsforbindelser (Bakken et al., 2012, s. 33). Den rødgrønne regjeringens politikk kom til uttrykk i Meld. St. 14 (2011-2012, s. 52) der det fremkommer at utenlandsforbindelser til land utenom Norden skal etableres i den grad de er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det har dermed ikke vært klare politiske målsetninger.

Det var olje- og energiminister Åslaug Haga (SP) som først lanserte visjonen om Norge som ”grønt batteri” i Norge. ”Min visjon er at Norge skal bli en betydelig eksportør av rein fornybar energi. Ved å utnytte potensialet som ligger i havmøller og i vannkraften kan Norge bli Europas batteri” sa Haga i 2008 (Regjeringen Stoltenberg 2, 2008). Hennes etterfølger

Terje Riis Johansen (SP) og utenriksminister Jonas Gahr Støre støttet opp om denne visjonen (Lie, 2013b).

Antall kabler var en vanskelig sak for den rødgrønne regjeringen. ”Det har vært veldig betent, kanskje særlig under den rødgrønne regjeringen. Det var innebygd veldig mange spenninger internt som var veldig krevende” (intervju, Energi Norge, 2015). Statnett (intervju, 2015) peker på at det var en statsråd fra SP som tok mange av de viktige stegene fremover for to kabler. Industri Energi (intervju, 2015) mener det har vært store skiller fra statsråd til statsråd. ”Når en statsråd velger å ikke prioritere en sak så er det jo lite fremdrift. Og den saken har jo vært i mange år. Mange forventet vel at dette skulle være i boks før, kanskje i 2010, så det har tatt sin tid”. De tror det kan ha bidratt til at prosessen har tatt mye lengre tid, men peker på at det også har kommet frem mer informasjon som har vært viktig for beslutningsgrunnlaget.

Det pekes på at det er ulike syn innad i partiene, der Arbeiderpartiet til tider har stått i en vanskelig spagat mellom Norge som industrinasjon og Norge som energinasjon. Et uttrykk for dette er at Nordland Arbeiderparti uttalte på årsmøtet for 2015 at de går mot etableringen av de planlagte utenlandskablene (Nordland Arbeiderparti, 2015, s. 6). Endringene i Statnetts ambisjoner om å bygge flere utenlandskabler knyttes av noen til innsettelsen av Ola Borten Moe (SP) som olje- og energiminister 4. Mars 2011 (Tveit, 2011). Bellona og Fremtiden i våre hender kritiserte Borten Moe for å være for passiv, og Bellona mente at Borten Moe aktivt hindret Statnett og Statkraft i å virkeliggjøre drømmen om Norge som ”grønt batteri”. ”Alt tyder på at Borten Moe målbinder Statnett og Statkraft, som inntil i vinter var høyt på banen, og nedtoner alle forventninger” (Tveit, 2011). Borten Moe har ment at gass kan spille en viktig rolle for at EU skal nå sine klimamål (Lie, 2013a). Bellona kritiserte Borten Moe for å være for opptatt av olje og gass. ”Det er kanskje vanskelig å unngå å bli petroholiker i OED, men det er vanskelig å forstå at Ap, SV, og for så vidt Sp som tidligere har hatt en grønn profil stiller seg bak han” (Tveit, 2011). Som tidligere nevnt mistenkte Høyre at det var politiske føringer bak nedjusteringen i Statnetts ambisjonsnivå.

Borten Moe har ikke fremstått som en forkjemper for mellomlandsforbindelser, og har uttalt til Aftenposten at ”Å bruke norske skattepenger for å øke kraftproduksjonen, for så å selge det med tap til Europa, det er jo ikke noen fantastisk forretningsidé” (Bjørnstad, 2013). Energi Norge (intervju, 2015) mener det kunne vært langt raskere fremdrift i

kabelprosjektene. ”Det burde skjedd for fem år siden, det kunne skjedd for fem år siden. Det er en modning. Prosesser tar tid” (Energi Norge, intervju, 2015). Høyre mente at den rødgrønne regjeringen hadde opptrådt for bakpå og proteksjonistisk, og ikke vært spesielt aktive inn mot EU for å synliggjøre at Norge ønsket å være en del av deres energi- og klimaløsninger (Lie, 2013a). Energi Norge (intervju, 2015) trekker imidlertid frem at det også er krefter på den andre siden av kabelen som har ført til forsinkelser. ”E.ON er for eksempel ikke veldig interessert i konkurranse fra Norge på nedbetalte kabler” (intervju, Energi Norge, 2015).

Studien til Bakken et al. (2012, s. 53) indikerer at prosessene rundt mellomlandsforbindelser er mer politisk styrt enn de gir inntrykk av å være. Statnett (intervju, 2015) peker på at mellomlandsforbindelser har blitt en økt politisk prioritering. ”Det ble vedtatt politisk mellom Stoltenberg, Merkel og Cameron. Det viser jo den politiske vektleggingen av det”. Et sentralt tema da statsminister Stoltenberg møtte statsminister Cameron 20.01.2011 var å sikre bedre utveksling av strøm mellom landene. Stoltenberg uttalte at ”Det sentrale er å sørge for bedre flyt i energimarkedet, og da må vi ha bedre kabelforbindelser” (NTB, 2011). Da statsminister Stoltenberg møtte statsminister Cameron og forbundskansler Merkel 07.06.2012 hadde Statnett og norske myndigheter sagt at begge kablene skulle være klare mellom 2018 og 2020 (NRK, 2012). Kort tid etter de møttes og drøftet kablene var avtalene med begge land på plass, og det ble klart at kabelen til Tyskland skulle være ferdig i 2018 (NTB, 2012).

OED offentliggjorde at mellomlandsforbindelsene skulle stå klare i 2018 og 2020, og forpliktet seg til myndighetene i Storbritannia og Tyskland før Statnett hadde søkt om utenlandskonsesjon til prosjektene (Bakken et al., 2012, s. 53). De hadde på dette tidspunktet ennå ikke fått anleggskonsesjon fra NVE til Tysklands-kabelen. Kapasiteten på forbindelsene ble oppjustert fra 1000 MW til 1400 MW i forbindelse med OEDs offentliggjøring, mens de i Statnetts nettutviklingsplan i 2011 hadde blitt nedjustert fra 1400 MW til 1000 MW (Bakken et al., 2012, s. 53). OED (intervju, 2015) er imidlertid klare på at mellomlandsforbindelser skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme, og ikke drevet av politikk eller ensidige økonomiske interesser. De tar beslutninger i henhold til Energiloven, hvor prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er avgjørende for konsesjonstildeling (OED, intervju, 2015).

5.2.5 Eksterne hendelser og offentlig opinion: Norge som ”grønt batteri”

Ideen om Norge som ”grønt batteri” har tiltrukket seg oppmerksomhet fra politiske partier i Tyskland. Energisamarbeid med Norge har blitt fremmet som en del av løsningen for å balansere kraften fra sol og vind, slik at *Energiewende*²¹ kan gjennomføres på en mer ressurs sparende og kostnadseffektiv måte (Gullberg et al., 2014 s. 218-219). Det har vært ulike tolkninger av hva ”grønt batteri”-konseptet innebærer. Mange europeiske aktører har lagt vekt på potensialet for pumpekraft i Norge, mens norske aktører i hovedsak har tolket det som at Norge eksporterer vannkraft når det er vindstille i Europa og importerer når det er mye vind (Gullberg, 2013, s. 619). Statnett (intervju, 2015) peker på at det ble knyttet for høye forventninger til hva Norge kunne levere. ”Det var viktig, men det ble jo oversolgt. At Norge skulle være batteri for hele Europa var det jeg ble møtt med i Brussel høsten 2010. Vi har ikke brukt det konseptet. Det ble for bra”.

ZERO, Naturvernforbundet og Energi Norge (intervju, 2015) mener at konseptet om Norge som ”grønt batteri” ofte misforstås. ”Jeg tror begrepet har bidratt til å forvirre like mye som det har forklart, fordi det ikke formidler kraftutvekslingsbiten” (intervju, ZERO, 2015).

ZERO (intervju, 2015) er derfor usikker på om det har ført til økt aksept, og mener en bedre måte å forklare det på kan være at en ”utbytter dårlig vær”, ved at vi importerer når det blåser mye i Tyskland og Storbritannia, og eksporterer når det har regnet mye her.

Naturvernforbundet (intervju, 2015) peker på at det kan skape en redsel blant folk for økt strømpris og en frykt for økte naturinngrep. Bellona (intervju, 2015) tror imidlertid at retorikken har vært viktig i prosessen.

”Det at disse kablene ble grønne er i ytterste en konsekvens av FN sin klimarapport, og erkjennelsen av at vi må bygge mer nett” (intervju, Statnett, 2015)”. Statnett (intervju, 2015) peker på at det er viktig at store deler av miljøbevegelsen støtter kablene for å få aksept for nettutbygging. ”Store deler av miljøbevegelsen sto i mot oss i Hardanger. Det at store deler av miljøbevegelsen står bak disse kablene har sikret aksept. Opinionsen støtter disse kablene mer enn de gjorde tidligere” (intervju, Statnett, 2015). OED (intervju, 2015) peker på at negative miljøvirkninger ikke har vært en del av kabelsakene. Dersom sakene hadde blitt koblet til store protester til for eksempel miljø, som ved ”Monstermast”-saken i Sima-

²¹ Se vedlegg 6 for mer om Tysklands energiomstilling, samt Norges og Storbritannias elektrisitetssystemer.

Samnanger, kunne prosessen blitt mer politisert. De understreker imidlertid at det ikke har vært noen slike hendelser som har påvirket konsesjonsprosessen før tildeling til Tyskland og Storbritannia.

Flere aktører (intervju, Bellona, Energi Norge, Industri Energi, Naturvernforbundet, 2015) mener utviklingen i EU har bidratt til å gi økt legitimitet til kraftsektorens synspunkter for flere mellomlandsforbindelser. Industri Energi (intervju, 2015) mener imidlertid at deres standpunkt også har fått økt legitimitet, og peker på at EUs motivasjon i stor grad er å få lavere kraftpriser og slik bedre industriens vilkår i konkurransen med USA. Statnett (intervju, 2015) peker videre på at støtte fra fagbevegelsen og NHO har vært viktig. At begge prosjektene er på PCI-listen pekes på som symbolsk viktig av Statnett (intervju, 2015) og som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning av Energi Norge (intervju, 2015).

Mellomlandsforbindelser generelt, og de to prosjektene til Storbritannia og Tyskland, har fått lite oppmerksomhet i media (Ness, 2014). Industri Energi (intervju, 2015) mener det er et paradoksalt problem at det ikke har vært en større debatt om inntektsfordeling og kostnadsfordeling, både offentlig og på Stortinget. ”De slåss om noen skarve millioner på Ahus. Her er det et par hundre milliarder eller mer en vedtar. Det er et paradoksalt problem at en ikke får frem i det offentlige hva en tar for seg” (intervju, Industri Energi, 2015). Energi Norge (intervju, 2015) mener det er få journalister som behersker debatten. ”Det er et paradoks på mange måter, både olje, gass og kraftnæringen som er kjempestore, og den store økonomiske betydningen de har i Norge, så er det veldig få journalister som behersker det. Det er ikke bra, verken for oss eller debatten” (intervju, Energi Norge, 2015). De mener det fører til en uinformert debatt som også forplanter seg til politikerne. ”Det gjør at det blir usikkerhet i de politiske miljøene. De vet ikke hva de skal mene, forståelig nok” (intervju, Energi Norge, 2015). Agder Energi (intervju, 2015) peker på at det er en sak få politikere, med unntak av de som sitter i Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, har engasjert seg i.

ZERO mener klimaeffekten av mellomlandsforbindelser – og kraftnett generelt – er underkommunisert (ZERO, 2013). De peker på at debatten i media i stor grad har handlet om naturinngrep og kraftpriser, mens fagmiljøene har vært opptatt av tekniske og økonomiske/strukturelle utfordringer (Bakken et al., 2012, s. 8). Industri Energi (intervju, 2015) mener den lave interessen fra media og Stortinget gjør at særinteresser får stor

mulighet til å påvirke politikktutforming. ”Dette er særinteressenes spillebane, hvor alle kjemper for sin sak” (Industri Energi, intervju, 2015).

Kraftsektoren ser på kraftutveksling som en forretningsmulighet som har oppstått som følge av EUs mål om å bruke mer fornybar kraft og gjøre seg mindre avhengig av import. ”Rent forretningsmessig er det en kjempemulighet at det er bygget ut så mye fornybar energi i Europa. Særlig når den er uregulerbar. Det er en mulighet for oss til å selge et produkt, men også en klar forventning fra Europa om at Norge bidrar” (intervju, Energi Norge, 2015). Leiv Lunde, tidligere energirådgiver for Jonas Gahr Støre da han var utenriksminister, peker på at mellomlandsforbindelser blir tatt opp på høyt politisk nivå. ”Det som etterspørres aller mest akutt er CO²-fri elektrisitet som backup for sol- og vindkraft. Spørsmål om dette er det første Jens Stoltenberg møter når han snakker med Cameron og Merkel” (Øvrebø, 2012).

Bellona (intervju, 2015) peker på at energisikkerhet er en driver til energiomstilling som er vel så viktig som klima. ”Alle er opptatt av energisikkerhet. Det som skjer i Øst-Europa er en kjempedriver for at europeiske land ønsker å være selvforsynte” (Bellona, intervju, 2015). Det russisk statseide gass- og oljeselskapet Gazprom har stoppet leveransene til Ukraina og Hvite-Russland, som også rammet EU da de er transittland²². Dette skjedde både i 2006/2007 og 2009 (Vaage, 2010, s. 20). Russlands annektering av Krim har forsterket EUs ønske om å være mindre avhengig av import fra Russland, men har nok i mindre grad hatt betydning for forbindelsene til Tyskland og Storbritannia da det skjedde i 2014. Å redusere importavhengigheten fra til dels ustabile regioner var en viktig faktor for at EU valgte å innføre Fornybardirektivet i 2009 (Bergh, Bleskestad, & Bøeng, 2014, s. 2). ”Hele Energiunionen har jo kommet til som en umiddelbar respons på Russlands trykk. Hvis du bruker mellomlandsforbindelser mellom Norden og EU er det såpass mye fleksibilitet som muliggjøres av det, som kan erstatte en del av russisk gass” (intervju, Statnett, 2015). Energi Norge (intervju, 2015) peker også på Fukushima-ulykken som en viktig faktor for det økte behovet for regulerkraft. ”Fukushima var en svart svane som førte til at Tyskland skal fase ut all kjernekraft” (Energi Norge, intervju, 2015).

Norges rolle som tilbyder av balansekraft har et begrenset mulighetsvindu, da for eksempel teknologiutvikling, bedre lagringstid på batterier og rensede gasskraftverk kan minske

²² Russisk gass, olje og kull ble ført vestover gjennom Ukraina, Hvite-Russland, Polen, Tyrkia, Estland, Litauen og Latvia (Vaage, 2010, s. 21).

Europas behov for balansekraft. Bellona (intervju, 2015) peker på at energisystemet i Tyskland har endret seg veldig mye på kort tid, gjennom den politiske omleggingen *Energiewende*. ”Energisystemene endrer seg, det går mot mer lokal energiproduksjon og lagring. Dette svekker i noen grad det norske ”grønt batteri”-argumentet. Sånn sett er det bra at kablene kommer nå. Ideen om at det er skitten kraft overalt ellers mens vi har ren kraft er i endring. Andelen lokal fornybarproduksjon på Kontinentet gjennom for eksempel solkraft vokser raskt. Samtidig blir batterier for lokal lagring stadig bedre og stadig billigere” (intervju, Bellona, 2015).

5.3 Konsesjonsprosessen

Statnett sendte inn søknad om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia 15. mai 2013. Prosjektene er uavhengige av hverandre, men Statnett valgte å sende en søknad da begrunnelsene for de to prosjektene langt på vei var sammenfallende. Forbindelsene vil være på 1400 MW hver, og planlegges ferdigstilt henholdsvis i 2018²³ og 2020. Statnett vurderer forbindelsene som samfunnsmessig rasjonelle, og begrunner det med at de vil bidra til å øke verdiskapningen i Norge samtidig som de er samfunnsøkonomisk lønnsomme. De vektlegger at kablene vil styrke forsyningssikkerheten og bidra til utviklingen av en mer klimavennlig energisektor gjennom å legge til rette for fornybarsatsingen som er vedtatt i Norge og Sverige, i tillegg til å støtte omleggingen av energisystemene hos handelspartnere (Statnett, 2013a).

Anleggskonsesjonen gitt av NVE i 2001 til forbindelsen til Storbritannia ble forlenget (Statnett, 2013b), mens OED behandlet søknad om både anleggskonsesjon (§ 3-1) og konsesjon for nettanlegg etter havenergiloven (§ 3-2)²⁴, i tillegg til konsesjon for utenlandsforbindelser etter energiloven (§ 4-2) for tysklandskabelen. De valgte å trekke tilbake NVEs delegerte myndighet til å fatte vedtak om anleggskonsesjon for tysklandskabelen for å få en rasjonell og koordinert konsesjonsbehandling (Det Kongelige Olje- og Energidepartement, 2014, s. 1-2).

²³ Ble senere utsatt til 2019 (Statnett, 2015a)

²⁴ Det ble i perioden 2009-2014 sendt inn fem søknader som gjaldt en ny 1400 MW strømkabelforbindelse til Tyskland. Det var i 2010 offentlig høring, og NVE vurderte i 2013 virkninger på miljø, forsyningssikkerhet, i tillegg til alle relevante anleggstekniske spørsmål, og oversendte sine vurderinger til departementet (Det Kongelige Olje- og Energidepartement, 2014, s. 2-3)

Borten Moe var tydelig på at kablene ikke skulle bygges dersom de ikke var lønnsomme. Han var skeptisk til at England og Tyskland skulle subsidiere gass for å balansere den fornybare energien. ”Vi kan ikke betale 10 milliarder kroner for kraftkabler til Tyskland og England hvis de innfører groteske subsidier som gjør bruken av kablene ulønnsom” (Vermes, 2013). Søknaden om konsesjon var sendt inn på dette tidspunktet, men den ble ikke avgjort før etter regjeringsskiftet.

Det ble regjeringsskiftet høsten 2013 og Høyres energipolitiske talskvinne Siri A. Meling varslet at de ville gjøre om Energiloven, og at det ville være en enkel sak å reversere da alle de borgerlige partiene hadde stemt mot at Statnett skulle ha monopol på å bygge utenlandskabler (Lie, 2013d). Høyre hadde i opposisjon talt for å øke ambisjonsnivået for kabelutbygging, mens FrP hadde en mer restriktiv holdning. Regjeringen og samarbeidspartiene sier i Sundvolden-plattformen (2013, s. 62) at ”Omleggingen av energiforsyningen i Europa gir store muligheter for verdiskaping i Norge basert på våre energiressurser. Vi må utnytte de mulighetene dette gir oss, både når det gjelder eksport av energi og produkter fra norsk industri”.

Tord Lien²⁵ (FrP) tok etter regjeringsskiftet over jobben som olje-og energiminister. Han var klar på at han så på utenlandskabler som et viktig virkemiddel for å få høye nok strømpriser til at det blir lønnsomt å bygge fornybar energi. ”Vi vil prioritere å arbeide med de to kablene sammen med Statnett. Jeg håper det signalet tas”, sa Lien til Statnetts høstkonferanse i 2013 (Lie, 2013e). Han sa videre at regjeringen ville jobbe for å reversere Energiloven slik at andre aktører enn Statnett kan eie, men at det ikke ville skje i et perspektiv som er relevant for grønne sertifikater. Bellona (intervju, 2015) har inntrykk av at Tord Lien har vært handlekraftig på dette feltet, og Energi Norge (intervju, 2015) opplever at han prioriterer møter med kraftbransjen høyere enn sine forgjengere (intervju, Energi Norge, 2015).

Borten Moe advarte Lien om at utsiktene for de to planlagte kablene var kraftig forverret på grunn av utviklingen i markedet, da han mente det reduserte begrunnelsen for utenlandskabler. ”Det er ubegripelig at Tord vil importere enda mer av et fullstendig ødelagt kraftmarked i Europa”, sa Borten Moe ifølge Dagens Næringsliv. Liens respons var

²⁵ Var kommunikasjonsdirektør i Trønderenergi før han ble statsråd

imidlertid at ”Ola var senterpartist og ikke spesielt opptatt av resten av verden. Vi er så heldige at både produsentene og forbrukerne vil tjene på tettere tilknytning til Europa” (Dagens Næringsliv, 2013).

Regjeringen Solberg skal legge frem en stortingsmelding om en helhetlig energipolitikk, hvor energiforsyning, klimautfordringer og næringsutvikling sees i sammenheng. Meldingen var først varslet å komme i løpet av 2015, men har blitt utsatt til våren 2016 da de vil vente til innstillingen av den grønne skattekommisjonen er lagt frem (NTB, 2015). Forrige energimelding ble lagt frem av den første Bondevik-regjeringen i 1999. Samarbeidspartiene sier i Sundvolden-plattformen (2013, s. 62) at de vil øke fornybar kraftproduksjon i Norge, sikre en god balanse mellom utbygging av ny kraftproduksjon og nye mellomlandsforbindelser, og endre energiloven slik at også andre aktører enn Statnett skal kunne eie og drive disse tjenestene.

Flere aktører tok del i den politiske prosessen, og det ble sendt inn 14 høringsuttalelser. En privatperson sendte inn høringsuttalelse og 13 organisasjoner. Det vil her fokuseres på organisasjonenes innspill til høringen.

Tabell 3: Oversikt over innsendte høringsuttalelser

Sektor	Støtte	Usikker/skepsis	Motstand
Kraftprodusenter	Agder Energi BKK Statkraft		
Fagforbund		LO	Industri Energi
Handelsorganisasjoner	Energi Norge NHO NORWEA	Norsk Industri	IndustriEL
Selskap		Norsk Hydro	
Klima-og miljøorganisasjoner	Bellona ZERO		

Kilde: Regjeringen (2013), Ness (2014)

Industri Energi og IndustriEL var som ventet kritiske til mellomlandsforbindelsene og mente at de ikke burde få konsesjon. LO, Norsk Industri og Norsk Hydro uttrykte usikkerhet eller var kritisk til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og tidsperspektivet. De resterende,

Agder Energi, BKK, Statkraft, Energi Norge, NHO, NORWEA, Bellona og ZERO, var positive til Statnetts søknad.

Konfliktnivået beskrives av flere som lavt etter den felles erklæringen mellom NHO og LO i 2011 (intervju, EL & IT Forbundet, Energi Norge, 2015) men noen pekte på at det fikk et oppsving under konsesjonsprosessen (intervju, Bellona, Industri Energi, 2015). Spesielt Norsk Hydros høringsuttalelse bidro til å øke konfliktnivået. Hydro var kritisk til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, da de mente det var et problem at Statnett benytter et avkastningskrav på kabelinvesteringene på kun 4 prosent per år og at lønnsomheten av kablene ikke først og fremst var knyttet til utveksling av kraft men til økte eksportmuligheter som i deler av året løfter prisnivået i Norden. De mente også at investeringsbeslutning burde avvendes til det blir avklart om kablene får ta del i eventuelle kapasitetsmarkeder i Tyskland og Storbritannia, i tillegg til at de mente det var mange usikkerhetsfaktorer som tilsa at Statnett burde ta utbyggingsbeslutning for hver kabel separat (Lie, 2013c).

Begge mellomlandsforbindelsene fikk konsesjon fra OED 13. oktober 2014. Departementet vurderte at nytten ved å etablere forbindelsene vil overstige kostnadene, og at de to forbindelsene samlet vil styrke det nordeuropeiske strømmettet og bidra til mer effektive kraftmarkeder (Regjeringen, 2014).

”Jeg tror det er lettere for den blå regjeringen i forhold til industrien å få signert dette. Men det er nok mange faktorer som spiller inn, blant annet linken til EU og det grønne skiftet som er på alles lepper om dagen” (intervju, Bellona, 2015). Industri Energi (intervju, 2015) tror ikke regjeringssendringen hadde betydning for at det ble tildelt konsesjon nå, da det var den rødgrønne regjeringen som signaliserte at de ønsket to kabler i nettmeldingen for 2011. Flere av informantene mener at det er stor politisk enighet om de to konkrete kablene, mens den videre utviklingen er uklar (intervju, EL & IT Forbundet, Agder Energi, ZERO, 2015).

6 Analyse

Forventningene som ble utledet på bakgrunn av det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework vil i dette kapitlet knyttes opp mot empirien. Først vil forventningene utledet fra det instrumentelle perspektivet gjennomgås, og deretter vil forventningene utledet fra ACF gjennomgås. Til slutt vil funnene bli oppsummert og drøftet.

6.1 Det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant

Ifølge den hierarkiske varianten av instrumentell teori vil politisk ledelse ha kontroll over prosessen, da beslutningsstrukturen regulerer deltakelse og aktivisering mens aksessstrukturen regulerer definering og problemløsning. Ledelsen har god kunnskap om mål-middel-sammenhenger, og styrer ved hjelp av hierarkiske virkemidler prosessen slik at de oppnår sine mål. Det antas at ledelsen har både evne til rasjonell kalkulasjon og evne til politisk og sosial kontroll, men at det kan være begrensninger i disse evnene.

6.1.1 Evaluering av forventningene

Forventning 1: Den politiske ledelsen har gjennom beslutningsstrukturen, og gjennom aksess-strukturen, hatt stor grad av politisk kontroll over beslutningsprosessen som førte til at konsesjon ble gitt til overføringskabler til Storbritannia og Tyskland.

Datamaterialet kan tyde på at utenlandskabler var en vanskelig sak for den rødgrønne regjeringen, der en indikasjon på dette er at prosessen har tatt lang tid. Som koalisjonsregjering hadde partiene ulike målsetninger, samt at det var ulike prioriteringer innad i partiene. Senterpartiet hadde i åtte år olje- og energiministeren, hvilket ga dem stor innflytelse. Skiftende statsråder har hatt ulike mål, der Åslaug Haga så for seg Norge som ”grønt batteri” var Ola Borten Moe mer skeptisk til dette.

Statnetts reduserte ambisjonsnivå for antall utenlandskabler ble av noen knyttet til innsettelsen av Borten Moe som olje- og energiminister. Borten Moe har vært klar på at han var negativ til utenlandskabler dersom det fører til høyere strømpriser i Norge. Statsråden har

instruksjonsmyndighet ovenfor Olje- og energidepartementet, som gjennom Statnetts årlige foretaksmøte kan instruere Statnett. Høyre mistenkte at Statnetts reduserte målsetning i investeringsplanen i 2011, fra 6100 MW til 2000 MW, kunne knyttes til politiske føringer fra den rødgrønne regjeringen. Bellona mente at det var en sammenheng mellom innsettelsen av Borten Moe som olje- og energiminister og det reduserte ambisjonsnivået. Statnetts begrunnelse var imidlertid at behovet for oppgradering i det innenlandske nettet gjorde at det ikke var kapasitet til flere mellomlandsforbindelser enn en til Tyskland (1000 MW) og en til Storbritannia (1000 MW).

Et hierarkisk virkemiddel som ble benyttet for å redusere adgangen til hvem som kunne eie utenlandskabler var endringen av Energiloven i 2013. Kabelprosjektet North Connect ble dermed regulert ut av beslutningsstrukturen, da andre aktører enn Statnett ikke lengre hadde deltakelsesrettigheter. Statnett fikk dermed kontroll over problemdefineringsprosessen ved at antall kabler som kan defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomme avhenger av hvor mange kabler Statnett søker om konsesjon for. Statnett hadde allerede gitt signaler om begrenset kapasitet til å bygge mellomlandsforbindelser, da de skulle oppgradere store deler av det innenlandske nettet. Dersom det hadde vært et politisk ønske om flere forbindelser kunne andre aktører som Agder Energi og Lyse avlastet Statnett ved at de bygde mellomlandsforbindelser. Statnetts manglende incentiver for videre utbygging av kabler, blant annet på grunn av fallende flaskehalsinntekter og manglende ressurser, kan tyde på at det var et politisk mål å redusere antall kabler. Dersom det var en politisk prioritering kunne Statnett fått økt sine ressurser og fått et mandat gjennom en energimelding om at det var en ønsket politisk utvikling. Antall kabler som blir gitt konsesjon avhenger imidlertid av at de vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme av OED, men ved en reversering av energiloven kunne flere prosjekter blitt vurdert. Politiske signaler om økt vektlegging av klima i den samfunnsøkonomiske analysen, da det er et av flere kriterier i analysen som er vanskelig å tallfeste, kunne påvirket konsesjonsbehandlingen.

Avtaler på høyt politisk nivå, mellom Stoltenberg, Merkel og Cameron, som ble inngått før Statnett sendte inn søknad om konsesjon til OED kan tyde på at mye av den reelle beslutningstakingen ble tatt i forkant av den formelle konsesjonsprosessen. Kablenes kapasitet ble økt fra 1000 MW til 1400 MW ved departementets annonsering av avtalen, noe som kan tyde på at prosessen var mer politisk styrt enn den ga inntrykk av å være. Datamaterialet tyder på at Borten Moe som olje- og energiminister ikke prioriterte

forbindelsene og var skeptisk til dem, noe som kan ha trenert prosessen. Flere aktører mener imidlertid at det var bred politisk enighet om de to konkrete kablene etter nettutviklingsplanen i 2011, enigheten mellom LO og NHO og avtalen mellom Stoltenberg, Merkel og Cameron, slik at Borten Moe trolig ikke har hatt mulighet til å stoppe prosjektene. Antallet mellomlandsforbindelser synes derfor å være et resultat av satisfiering fra politisk ledelse fremfor maksimering, hvor resultatet var tilfredsstillende men ikke optimalt.

Den formelle konsesjonsprosessen kan her ha blitt brukt som hierarkisk virkemiddel ved at det har styrket legitimiteten og økt kunnskapsgrunnlaget, mens det synes som om resultatet i hovedsak var gitt på forhånd. Dette kan imidlertid komme av at det ligger i Statnetts mandat å sørge for en samfunnsøkonomisk rasjonell utvikling. Borten Moe understreket imidlertid at forbindelsene ikke ville bli bygget dersom de ikke var lønnsomme. Han var bekymret for markedsutviklingen i Tyskland og Storbritannia hvor de vurderte å subsidiere fossil kraft for å stå klar til å balansere kraftbehovet når det ikke var tilstrekkelig sol eller vind. Den endelige beslutningen om at konsesjon skulle gis ble imidlertid tatt etter regjeringsskiftet. Tord Lien var klar på at kablene var en prioritet for regjeringen, og konsesjon kom på plass relativt raskt etter regjeringsskiftet.

For å oppsummere ble det funnet støtte til at politisk ledelse har hatt stor grad av politisk kontroll over prosessen. Endringen i Energiloven og Statnetts reduserte ambisjonsnivå kan knyttes til politisk ledelses styring, hvor et redusert antall kabler synes å ha vært et mål. Den hierarkiske varianten synes derfor å ha sterk forklaringskraft for hvorfor det ble søkt om konsesjon til to forbindelser. Om det blir gitt konsesjon avhenger imidlertid av at de vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme av OED. Den hierarkiske varianten synes derfor å ha svak forklaringskraft for utfallet i konsesjonsprosessen.

Forventning 2: Regjeringsendring, hvor Ola Borten Moe (SP) ble erstattet med Tord Lien (FrP) som statsråd for OED, har ført til endrede målsetninger som medførte tildeling av konsesjon.

Tord Lien og Ola Borten Boe hadde ulike målsetninger, der Lien mente det var nødvendig med en høyere strømpris slik at det skulle bli lønnsomt for kraftbransjen å investere i ny kraft, mens Borten Moe mente at det forventede kraftoverskuddet som følge av økt kraftutbygging med fallende priser burde komme forbrukerne til gode i form av billigere

strøm. Senterpartiets mål om å sikre industri og bosetting i distriktene kan knyttes til målet om lave strømpriser. Den borgerlige regjeringen har hatt et større fokus på Europa, noe en indikasjon på er at de har en Europaminister, hvor Lien argumenterer med at forbindelsene kan hjelpe Europa med sin omstilling. Regjeringen sier i samarbeidsavtalen at de vil reversere lovendringen slik at flere aktører på sikt kan bygge utenlandsforbindelser. FrP var restriktiv til utenlandskabler i opposisjon, mens både Høyre og KrF fremsto som de mest ambisiøse partiene. Tord Liens bakgrunn fra Trønder Energi kan være en viktig faktor til at han i større grad enn sine forgjengere prioriterer kraftbransjen, noe antall møter er en indikasjon på. Samarbeidsavtalen viser at de ser på omstillingen i Europa som en mulighet for verdiskapning i Norge, samt at regjeringen ønsker en balansert utbygging av fornybar energi og mellomlandsforbindelser. De har imidlertid ikke kommet med konkrete målsetninger da det er varslet en energimelding som skal komme i 2016.

Tord Lien har uttalt at prosjektene har vært prioritert av regjeringen, noe den raske behandlingen kan være en indikasjon på. Om det er en årsakssammenheng mellom regjeringsskiftet og tildeling av konsesjon kan imidlertid trekkes i tvil. OED behandler prosjekter etter Energiloven hvor kravet er at de skal vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Søknaden om konsesjon var allerede sendt inn før regjeringsskiftet, og departementet understreker at deres vurdering avhenger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og skal ikke drives av politikk.

Regjeringsendring har altså ført til endrede målsetninger knyttet til mellomlandsforbindelser, da Borten Moe har uttrykt et mål om lave strømpriser mens Lien har uttrykt et mål om høyere strømpriser for å gi økt incentiv til å bygge ut ny fornybar energi. Det kan ha ført til en økt prioritering og raskere behandling. Det ble imidlertid ikke funnet støtte til forventningen om at regjeringsendringen førte til at det ble tildelt konsesjon, da prosjektet allerede var sendt inn til OED som er lovpålagt å vurdere konsesjonstildeling etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Den hierarkiske variantens forklaringskraft anses derfor som lav for forventning 2.

6.2 Advocacy Coalition Framework

Det vil først avgrenses hva som faller inn under subsystemet for elektrisitettpolitikk. Deretter vil det gjøres rede for hvilke påvirkningskoalisjoner som har blitt identifisert i empirien og deres verdisystem. Videre vil det redegjøres for hvilke stabile parametre som betinger handlinger innenfor subsystemet. Til slutt vil forventningene knyttes til empirien.

6.2.1 Et subsystem for elektrisitettpolitikk

Utenlandskabler faller inn under et subsystem for elektrisitettpolitikk, da tilbud og etterspørsel etter kraft har stor betydning for mellomlandsforbindelsers nytteverdi. De bidrar til å bedre forsyningssikkerheten ved at energikildene diversifiseres slik at Norge kan importere ved tørrår, og gir et marked for kraften når Norge har overskudd. Subsystemet har utviklet seg siden 1990-tallet ved at deler av miljøbevegelsen de senere årene har engasjert seg i mellomlandsforbindelser som virkemiddel for å fase ut fossil energi, og slik gjøre det lettere for land å omstille energisystemet sitt. De ser på grønne sertifikater og mellomlandsforbindelser i sammenheng, og mener utenlandskabler er en naturlig del to av et kompromiss. Behovet for oppgradering av nettet forsterkes av mellomlandsforbindelser, hvilket gjør at nettutvikling også faller inn under subsystemet. Et skille mellom organisasjoner som har størst fokus på klima og organisasjoner som har størst fokus på naturvern ble tydelig under ”monstermast”-saken i 2010, der de som er mest opptatt av naturvern mener det er et stort rom for energieffektivisering og ikke behov for økt utbygging av fornybar energi.

Fire påvirkningskoalisjoner

Det har i datagrunnlaget blitt identifisert fire påvirkningskoalisjoner: Klimaforkjemperne²⁶, Naturvernerne²⁷, Kraftsektoren²⁸ og Kraftintensiv industri²⁹. Verdisystemet er som beskrevet i teorikapittelet driveren for handling, da aktørene tolker informasjon gjennom verdisystemet og videre tar politiske beslutninger ut fra det. Inndelingen av miljøorganisasjoner, der de som

²⁶Bellona og ZERO.

²⁷Naturvernforbundet, Den Norske Turistforening og Norges Jeger- og Fiskerforbund.

²⁸Energi Norge, Agder Energi, Lyse Energi, Statkraft, Statnett, El & IT Forbundet med flere.

²⁹Industri Energi, Norsk Industri, IndustriEL

i størst grad er opptatt av naturvern er kalt ”Naturvernerne”, mens de som er mest opptatt av klima er kalt ”Klimaforkjemperne”, synes å sammenfalle med koalisjonene identifisert av Hager (2013) under subsystemet for fornybar energi.

Tabell 4: Naturvernerne, Klimaforkjemperne, Kraftsektoren og Kraftintensiv industris verdisystem

	Naturvernerne	Klimaforkjemperne
Kjerneoppfatninger		
Verdiprioriteringer	Naturens egenverdi, det estetiske ved naturen	Rettferdighet, sikkerhet, biomangfold, solidaritet
Fordeling av velferd	Lokale aktører og dyr	Globalt
Politikkoppfatninger		
Definisjon av problemet	Spare energi fremfor å bygge ut mer. Vann- og vindkraft er ødeleggende for natur og mennesker. Restriktiv holdning til overføringsforbindelser da det kan føre til større press på norsk natur	Fornybar energi må bygges i Norge som et ledd i å få ned klimagassutslippene, hjelpe andre land å omstille energisystemet ved økt kraftutveksling og tettere sammenkoblede energisystemer.
Opplevde trusler mot viktige verdier (kausaloppfatning)	Inngrep i natur ødelegger biologisk mangfold og forringer folks rekreasjonsmuligheter	Bruk av fossile energikilder bidrar til global oppvarming som truer artsmangfoldet og den biologiske balansen

	Kraftsektoren	Kraftintensiv industri
Kjerneoppfatninger		
Verdiprioriteringer	Bedriftsøkonomisk sikkerhet, energisikkerhet, bedre balanse i kraftsystemet	Vannkraftens lave og stabile kraftpriser bør tilfalle landets innbyggere og industri, komparativt fortrinn i global konkurranse.
Fordeling av velferd	Til bedriftens eiere, kommunene – kommunenes innbyggere, den norske befolkning	Kraftintensiv industri skaper arbeidsplasser og velferd i Norge
Politikkoppfatninger		
Definisjon av problemet	Vi går mot kraftoverskudd i Norden med medfølgende lave kraftpriser, økt markedstilgang viktig for ressursutnyttelse	Økt kraftutveksling kan gi økte kraftpriser og svekke industriens konkurranseevne
Opplevde trusler mot viktige verdier (kausaloppfatning)	Innelåst kraftoverskudd, som vil undergrave priser, lønnsomhet og kapitaltilgang	Økte kraftpriser kan føre til nedlegging av industri i Norge, karbonlekkasje

Det fremkommer her at Klimaforkjemperne og Kraftsektoren har felles interesser, men ulike verdisystemer. Begge koalisjonene ønsker økt kraftutveksling, men med ulik motivasjon. Det har her vært samarbeid på tvers av koalisjoner, da det gjennom intervju og skriftlige kilder har blitt avdekket at de har koordinert aktivitet for å påvirke politikken i subsystemet. De har jevnlig dialog og felles seminarer, i tillegg til at det har vært felles fremstøt mot politiske myndigheter. Det har også vært koordinering av aktivitet da de har troverdighet på ulike områder. ZERO-konferansen, hvor mange beslutningstakere og fagfolk fra næringslivet deltar, har utviklet seg til å bli den største og viktigste klima-møteplassen i Norge. Energisektoren har større økonomiske ressurser enn Klimaforkjemperne, mens Klimaforkjemperne har større troverdighet på miljø. De regnes imidlertid som to ulike koalisjoner selv om det har vært koordinering av aktivitet, da de har ulike verdisystemer.

Naturvernerne har vært lite direkte involvert i mellomlandsforbindelser og har inntatt en mellomposisjon, da de ser på mellomlandsforbindelser som en god måte å benytte

overskuddskraft men mener at det kan føre til en økt belastning på norsk natur. De har involvert seg i nettutbygging og utbygging av fornybar kraft, hvor de har vært kritiske. Det har vært samarbeid gjennom Samarbeidsrådet for naturvernsaker og gjennom Forum for natur og friluftsliv (FNF). Et mulig samarbeid på tvers av koalisjoner her kunne vært mellom Naturvernerne og Kraftintensiv industri, da begge aktørgruppene er kritisk til videre utbygging. Det har imidlertid ikke blitt identifisert koordinering av aktivitet.

Arbeidstakerne i Kraftintensiv industri er organisert gjennom organisasjonen Industri Energi, mens arbeidsgiverne er organisert i Norsk Industri og IndustriEL. Det ble ikke avdekket samarbeid mellom dem når det gjelder utenlandsforbindelser, men de regnes likevel som en koalisjon da de har felles verdisystem. De fire påvirkningskoalisjonene regnes som dekkende for det politiske subsystemet, men det må påpekes at det er en forenkling av virkeligheten og at de ulike organisasjonene ikke nødvendigvis har enhetlige oppfatninger internt.

Relativt stabile parametre

Eierskap av naturressursene er en stabil parameter. Vannkraftressursene er offentlig eid, der kommunene eier kraftselskapene. Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet har derfor en interesse av at naturressursene forvaltes slik at de kommer hele samfunnet til gode. Olje- og energidepartementet er konsesjonsmyndighet og kan derfor sikre at overføringskabler bygges i den grad de vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

6.2.2 Evaluering av forventningene

Forventing 3: Eksterne hendelser³⁰ i kombinasjon med politikkorientert læring³¹ har ført til en endring i koalisjonsressurser som førte til at det ble gitt konsesjon til kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia. Et mulighetsvindu har åpnet seg som følge av EUs klimapolitikk, hvor en minoritetskoalisjon har blitt mobilisert og fremmer et narrativ om at Norge kan hjelpe Europa å omstille sitt energisystem i en mer bærekraftig retning.

³⁰ endringer i sosioøkonomisk utvikling eller den offentlige opinionen, stortingsvalg, og hendelser fra andre politiske subsystemer

³¹ om kunnskap, eksterne hendelser eller politikkendringer ser ut til å ha endret aktørenes politikkoppfatninger

Norges og EUs mål om å bekjempe menneskeskapte klimaendringer ved å fase ut fossil energi og bygge mer fornybart kan knyttes til vitenskapelig og teknisk informasjon som har endret aktørenes politikkoppfatninger. Klimaforkjemperne har gjennom politikkorientert læring funnet at mellomlandsforbindelser kan gjøre Europas overgang til et energisystem basert på fornybare energikilder lettere. Det har gitt mellomlandsforbindelser økt politisk oppmerksomhet. Stoltenbergs avtale med Cameron og Merkel er et eksempel på dette, som ser ut til å ha vært viktig for prosjektenes realisering.

En annen viktig faktor for at EU valgte å innføre Fornybardirektivet, i tillegg til klimaendringer, kan knyttes til eksterne hendelser. Redusert importavhengighet fra ustabile regioner for å bedre energisikkerheten var en viktig motivasjonsfaktor for å innføre Fornybardirektivet i 2009. Energikriser, der russiske Gazprom stengte av gassleveransene til transittlandene Ukraina og Hvite-Russland, gjorde det mer prekært for EU å bedre sin forsyningssikkerhet gjennom å stimulere til økt utbygging av fornybar energi. Det har bidratt til at energi, og mellomlandsforbindelser, har kommet høyt på agendaen i EU, og til at Tyskland og Storbritannia ønsker økt kraftutveksling med Norge for kunne dekke deler av sitt behov for balansekraft. En annen ekstern hendelse som fikk stor betydning for det tyske energimarkedet var Fukushima-ulykken, som førte til at Tyskland vedtok å fase ut all kjernekraft innen 2022.

Klimaforkjemperne og Kraftsektoren samarbeidet om å få grønne sertifikater innført i Norge. De hadde fra ulikt hold tatt til seg kunnskap som gjorde at de så på grønne sertifikater som et foretrukket virkemiddel for å få bygd ut mer fornybar energi. Forhandlingene mellom norske og svenske myndigheter ble imidlertid stoppet. Den parallelle forhandlingsprosessen mellom norske myndigheter og EU om Fornybardirektivet var en viktig faktor til at norske myndigheter valgte å gjenoppta forhandlingene der det ble en enighet om et felles norsk-svensk elsertifikatmarked. Grønne sertifikater har videre bidratt til å gjøre det sannsynlig at Norge går mot et kraftoverskudd, noe som kan ha gjort det lettere for Kraftintensiv industri å akseptere de to utenlandskablene til Tyskland og Storbritannia.

Kraftintensiv industri har imidlertid ikke endret sine politikkoppfatninger som følge av at utenlandskabler har blitt knyttet til å være viktig for å kutte klimagassutslipp. De mener en lav kraftpris i Norge kan gi økt industrialisering der det kan eksporteres produkter produsert av ren kraft. Ola Borten Moe var en viktig ressurs for kraftintensiv industri da han talte for

lave strømpriser. Regjeringsendringen kan derfor ha ført til en endring i koalisjonsressurser da den borgerlige regjeringen ser på utviklingen i Europa som en mulighet for verdiskapning i Norge. Liens bakgrunn fra kraftbransjen kan også ha styrket Kraftsektorens koalisjonsressurser. Det synes imidlertid ikke å ha hatt betydning for de to forbindelsene, da søknaden var sendt inn før regjeringsskiftet, men det kan ha økt prioriteringen av dem og videre føre til økte fremtidige ambisjoner.

Et relativt stabilt parameter er at OED er konsesjonsmyndighet og avgjør utfallet av konsesjonsprosessen. Fornybardirektivet har videre endret markedene i Storbritannia og Tyskland ved at de har blitt mer like som følge av mer harmoniserte reguleringer. Det kan ha gjort det lettere å inngå samarbeid, samt at det kan ha påvirket vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Miljøvirkninger, og herunder klima, er et av flere kriterier den samfunnsøkonomiske lønnsomheten skal vurderes etter. Det tyder på at eksterne hendelser og politikkorientert læring kan ha påvirket at utenlandskablene har blitt vurdert til å være samfunnsøkonomiske lønnsomme. Utviklingen i EU har åpnet et mulighetsvindu for å øke vannkraftens verdi, da teknologisk utvikling med blant annet bedre lagringstid for batterier kan gjøre at Europa på sikt finner andre løsninger for å regulere sitt kraftbehov uten å ta i bruk fossile energikilder.

Et narrativ om Norge som ”grønt batteri” har blitt benyttet blant annet av Klimaforkjemperne for å formidle ideen om at norsk vannkraft kan gjøre overgangen for land i Europa som bygger ut sol og vind lettere ved kraftutveksling. Flere aktører mener imidlertid at det kan ha blitt misforstått og ført til for store forventninger til hva Norge kan bidra med, i tillegg til å skape frykt for økte strømpriser og naturinngrep. Det er imidlertid uklart hva opinionen mener om økt kraftutveksling med Europa, da det har vært lite oppmerksomhet i media om mellomlandsforbindelsene til Tyskland og Storbritannia. Det kan imidlertid ha ført til økt politisk oppmerksomhet fra myndighetene i Tyskland og Storbritannia, og økt forståelse for kraftutveksling som bidrag til Europas energiomstilling blant norske politikere og aktører som tar del i subsystemet for elektrisitetspolitikk.

Det ble funnet støtte til forventning 3 da det kan tyde på at eksterne hendelser og politikkorientert læring har styrket koalisjonsressursene til Kraftsektoren. Eksterne hendelser kan ha økt den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for kablene og ført til økt politisk oppmerksomhet, samt ført til at et mulighetsvindu har åpnet seg. Forventning 3 antas derfor å

ha sterk forklaringskraft for hvorfor det søkt om konsesjon nå, og moderat forklaringskraft for hvorfor det ble gitt konsesjon.

Forventning 4: Overføringskabler til Storbritannia og Tyskland er et resultat av forhandlet enighet som følge av en fastlåst situasjon over en lang periode.

Det har lenge vært planer om bygging av mellomlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia, uten at de har blitt realisert. Den største skillelinjen innad i subsystemet har vært mellom Kraftintensiv industri og Kraftsektoren da deres kjerneoppfatninger og politikoppfatninger er i konflikt. Det er imidlertid en sterk gjensidig avhengighet mellom de to påvirkningskoalisjonene da Kraftintensiv industri er en viktig kunde for Kraftsektoren, hvilket har ført til samarbeid på tvers av koalisjoner.

En felles erklæring mellom Energi Norge, Norsk Industri og LO i 2011 pekes av flere aktører på som viktig for at det ble enighet om å bygge to mellomlandsforbindelser. Det omtales som et kompromiss der Kraftintensiv industri stilte seg bak at det ble bygd mellomlandsforbindelser i den grad de var samfunnsøkonomiske lønnsomme, mens Kraftsektoren bidro til å påvirke beslutningstakerne til at industrien skulle få CO²-kompensasjon.

Statnetts nedjustering av ambisjonsnivået for mellomlandsforbindelser fra 2010 til 2011 ble av Høyre og Bellona knyttet til politiske føringer. Statnett beskrev antall kabler de valgte å søke konsesjon om som et naturlig kompromiss, der de har tatt hensyn til kapasiteten i nettet og hva de mener de kan få aksept for. Den forhandlede enigheten mellom Kraftintensiv industri og Kraftsektoren kan dermed ha bidratt til å gi Statnett og politiske myndigheter trygghet om at det var aksept for prosjektene. Det kan ha ført til mindre politisk strid som igjen har ført til lav medieoppmerksomhet. Det kan dermed ha påvirket Statnetts beslutning om antallet de valgte å søke konsesjon om.

Det ble funnet støtte i empirien til at overføringskablene til Tyskland og Storbritannia var et resultat av forhandlet enighet etter en lang periode med en fastlåst situasjon. Enigheten mellom Kraftintensiv industri og Kraftsektoren ser ut til å ha påvirket antallet mellomlandsforbindelser Statnett valgte å søke om konsesjon for og ført til at prosessen ble raskere gjennomført. På den annen side avhenger realiseringen av forbindelsene av at de blir

vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Forventning 4 antas derfor å ha sterk forklaringskraft for hvorfor det ble søkt om konsesjon til to prosjekter.

6.3 Oppsummering og diskusjon

Forventningene basert på det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og ACF fokuserte på ulike forklaringsfaktorer, der det instrumentelle perspektivet fokuserte på politisk ledelse mens ACF fokuserte på hvordan påvirkningskoalisjoner, eksterne hendelser og politikkorientert læring påvirker politikkutforming.

Forventning 1 om at politisk ledelse har hatt kontroll over beslutningsprosessen synes å ha sterk forklaringskraft på hvorfor det ble søkt om konsesjon til to prosjekter. Endringen av Energiloven regulerte adgangen til hvem som kunne søke om konsesjon, samt at Statnetts reduserte ambisjonsnivå kan ha vært knyttet til politiske føringer. Politisk ledelse synes derfor å ha bremsert antallet. Forventning 3 synes å ha virket i motsatt retning da politikkorientert læring og eksterne hendelser har aktualisert mellomlandsforbindelser. Det synes å ha økt kraftsektorens koalisjonsressurser. Forventning 4 synes å ha sterk forklaringskraft på hvorfor det ble to, da antallet beskrives som et kompromiss. Forklaringskraften til Forventning 2 ble ansett som lav da regjeringsskiftet skjedde etter søknadene var sendt inn og påvirket derfor ikke antall mellomlandsforbindelser.

En kan imidlertid stille spørsmål ved hva som påvirker politisk ledelses målsetninger. Relasjonen mellom interessegrupper og politiske myndigheter synes å være viktig her, da det er et politikkområde med kompliserte årsaksforhold knyttet til både energi, klima og industri, og flere usikkerhetsfaktorer knyttet til markedets utvikling og teknologiutvikling. Medieoppmerksomheten har i tillegg vært lav og datamaterialet tyder på at det er få politikere, med unntak av de som sitter i Energi-og miljøkomiteen på Stortinget, som har engasjert seg i utenlandskabler. Det kan tyde på at politikken her er aktørdrevet ved at politikere i stor grad henter informasjon fra interessegrupper. Kompromisset mellom Kraftsektoren og Kraftintensiv industri synes å være viktig for at det ble søkt om to prosjekter. Dette støtter funnene til Ness (2014) og Bakken et al. (2012).

Koalisjonen mellom Klimaforkjemperne og Kraftsektoren var viktig for å få grønne sertifikater på agendaen, hvor eksterne hendelser igjen var viktig for å få de innført. Det har bidratt til at det går mot et forventet kraftoverskudd i Norge og Norden med lave priser som kan ha gjort det lettere for Kraftintensiv industri å akseptere mellomlandsforbindelsene. Forventningen om kraftoverskudd har også gjort det mer presserende for Kraftsektoren at mellomlandsforbindelsene realiseres, da lave priser vil redusere deres inntjening og incentiver til videre kraftutbygging, enn om det hadde vært et marked i balanse. Deres gjennomslagskraft kan ha økt på grunn av samarbeidet med Klimaforkjemperne, som på grunn av politikkorientert læring ser på mellomlandsforbindelser som et virkemiddel for energiomstilling.

Samarbeidet på tvers av koalisjoner der Kraftintensiv industri og Kraftsektoren inngikk et kompromiss i 2011, synes å være viktig for at konfliktnivået har vært relativt lavt. Det kan ha gjort at prosessen gikk fortere og påvirket at Statnett valgte å søke konsesjon om to prosjekter, selv om det trolig ikke hadde betydning for utfallet av den formelle konsesjonsprosessen. Dersom det hadde vært store protester kunne det imidlertid ha ført til en politisering av konsesjonsprosessen. Eksterne hendelser og politikkorientert læring, som ble fremmet i forventning 3, synes å være de viktigste forklaringsfaktorene, da Fornybardirektivet har endret markedet og mellomlandsforbindelser har fått økt betydning for å binde sammen et marked som i økende grad er basert på fornybar energi. Interaksjonen mellom dynamiske systemhendelser, Fornybardirektivet, og relativt stabile parametre, der Olje- og energidepartementet vurderer konsesjon ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet, synes å ha påvirket politikkutforming slik at det ble rasjonelt ut fra de gitte kriteriene å gi konsesjon.

Tabell 5: Teorienes forklaringskraft

Forklaringskraft	Søknad om to mellomlandsforbindelser	Utfall i konsesjonsprosessen
Forventning 1	Sterk	Svak
Forventning 2	Svak	Svak
Forventning 3	Sterk	Moderat
Forventning 4	Sterk	Svak

Det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og ACF har her bidratt til å forklare hvorfor det ble søkt om konsesjon til to prosjekter. Begge teoriene har hatt sterk forklaringskraft for hvorfor det ble søkt om konsesjon til to mellomlandsforbindelser i 2013, der politisk ledelse synes å ha bremset prosessen og antallet, mens eksterne hendelser og politikkorientert læring synes å ha virket i motsatt retning ved at mellomlandsforbindelser har fått økt politisk oppmerksomhet og ført til at Kraftsektoren har økt sine koalisjonsressurser. Forhandlet enighet synes å ha sterk forklaringskraft for hvorfor det ble akkurat to, og kan ha bidratt til at prosessen gikk fortere ved at det ble mindre politisk strid.

Datamaterialet tyder på at politisk ledelse og koalisjoner kan utøve innflytelse frem til den formelle konsesjonsprosessen, hvor prosessen går over til å bli mer lukket der det er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten som er avgjørende. Interessegrupper kan sende inn høringsuttalelser til departementet hvor de kan legge frem sine vurderinger av Statnetts begrunnelse og samfunnsøkonomiske analyse, men utfallet bestemmes av om OED vurderer prosjektet som samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke. Dette kan tyde på at de teoretiske rammeverkene benyttet her i mindre grad kan bidra til å forklare den siste fasen, da forklaringsfaktorene de fokuserer på er politisk ledelse og koalisjoner. Stabile parametre i ACF fanger det til en viss grad inn, men et tredje perspektiv kunne blitt benyttet dersom jeg hadde vært oppmerksom på dette i en tidligere fase. Et institusjonelt perspektiv som ser på institusjoner som selvstendig forklaringsfaktor, ved at institusjoner begrenser aktører til å følge regler om hva som er passende oppførsel (March & Olsen, 2006, s. 3), kunne vært benyttet for å se på den formelle konsesjonsprosessen. Institusjoner er samlinger av strukturer, regler og prosedyrer som spiller en autonom rolle i det politiske liv (March & Olsen, 2006, s. 4). Det institusjonelle perspektivet kunne vært benyttet for å forklare at institusjonelle faktorer rammer inn prosessen, og der prosedyren om samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan være en selvstendig forklaringsfaktor.

7 Avsluttende betraktninger

7.1 Konklusjon

Mellomlandsforbindelser har fått økt betydning i EU på grunn av ambisiøse målsetninger om å endre energisystemet fra fossil energi til fornybar energi. Puka og Szulecki (2014) pekte på misforholdet mellom EUs ambisjoner for integrasjon av nett mellom land i Europa og realiseringen av mellomlandsforbindelser. De mener politiske faktorer er en viktig årsak til den manglende utbyggingen.

Denne studien har tatt utgangspunkt i den politiske prosessen i Norge før det ble gitt konsesjon til mellomlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia. Norge er allerede godt integrert med sine naboland, men disse forbindelsene vil øke Norges kapasitet for kraftutveksling med utlandet med omtrent 50 prosent. Det har vært planer om mellomlandsforbindelser til Tyskland og Storbritannia siden 1990-tallet uten at de har blitt realisert. Forskningsspørsmålet her var: Hvorfor ble det gitt konsesjon nå, og hvorfor ble det søkt om konsesjon til to prosjekter?

Studien benyttet det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant og Advocacy Coalition Framework. Det ble her funnet at eksterne hendelser og politikorientert læring, samt at enighet inngått mellom Kraftintensiv industri og Kraftsektoren i 2011, kan bidra til å forklare hvorfor det ble gitt konsesjon nå og hvorfor det ble søkt om konsesjon til to prosjekter. Det ble også funnet indikasjoner på at politisk ledelse har bidratt til å bremse prosessen. Fornybardirektivet har endret markedssituasjonen i Europa, og bidratt til at Norge og Norden går mot et forventet kraftoverskudd med lave strømpriser. Det kan ha gjort det lettere for industrien å akseptere forbindelsene, i tillegg til at det har gjort det mer presserende for kraftbransjen å få et marked for kraften.

At mellomlandsforbindelser har blitt knyttet til klima, der Norge som ”grønt batteri” har vært en metafor, har gjort at miljøorganisasjoner har engasjert seg i utenlandskabler hvilket kan ha bidratt til å styrke koalisjonsressursene til de som ønsker økt kraftutveksling.

Mellomlandsforbindelser har kommet høyt på agendaen i EU som følge av deres mål om å

reducere klimagassutslipp, styrke verdiskapning og styrke energisikkerheten, i tillegg til å redusere importavhengigheten fra Russland. En avtale mellom Statsminister Jens Stoltenberg, Forbundskansler Angela Merkel og Statsminister David Cameron ser ut til ha vært viktig for at de ble realisert. Utfallet i konsesjonsprosessen avhenger av at prosjektene vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme av Olje- og energidepartementet. Fornybardirektivet synes å være en viktig årsak til at Norge går mot et forventet kraftoverskudd, hvilket bidrar til at kraftutveksling i større grad enn tidligere anses som samfunnsøkonomisk rasjonelt.

Både det instrumentelle perspektivet og Advocacy coalition Framework viste seg å være fruktbare teorier å anvende på dette caset. De kastet lys over ulike forklaringsfaktorer i politikkprosessen, der det instrumentelle perspektivet viste faktorer som bremset antall kabler og tidsbruken, mens ACF kastet lys på eksterne hendelser og politikkorientert læring som fremmet økt utbygging, i tillegg til at en forhandlet avtale bidro til å forklare at det ble to forbindelser. Et tredje perspektiv kunne imidlertid vært anvendt for å kaste lys over konsesjonsprosessen, der den institusjonelle rammen synes å fungere som en selvstendig forklaringsfaktor. Dette aspektet ble ikke tilstrekkelig fanget opp av verken det instrumentelle perspektivet eller ACF.

Kan noen av studiens funn generaliseres videre til andre konsesjonsprosesser? Faktorer som her har fremmet politikktutviklingen er forhandlet enighet mellom industrien og kraftprodusentene, samt at store deler av miljøbevegelsen har akseptert kablene. En nødvendig betingelse synes imidlertid å være det forventede kraftoverskuddet. Disse faktorene antas til en viss grad å kunne være overførbare til andre konsesjonsprosesser, både i Norge og i andre europeiske land. En innsikt en kan trekke fra denne studien er at eksterne hendelser kan få stor betydning for en beslutningsprosess.

7.2 Begrensninger ved studien

Som følge av studiens begrensede omfang valgte jeg å bare studere den politiske prosessen i Norge. Prosjektene realiseres avhenger av enighet mellom systemansvarlige nettselskaper (TSO-er) i Norge og Tyskland, og Norge og Storbritannia, hvor sterke aktører i både Storbritannia og Tyskland har interesse av at forbindelsene ikke realiseres. Det hadde derfor vært interessant å gjøre en komparativ studie av den politiske prosessen i alle tre landene.

En annen begrensning ved studien er at ingen politikere ble intervjuet. Det kunne vært interessant å intervju representantene som sitter i Stortingets Energi- og miljøkomite, i tillegg til statsråder for Olje- og energidepartementet. Dette kunne gitt bedre svar på hvilken innflytelse koalisjonene har hatt og hvordan politisk ledelse har påvirket prosessen. På grunn av studiens omfang ble ikke disse kontaktet. Det ble også ansett som lite sannsynlig at nåværende og tidligere statsråder ville stilt til intervju da de fortsatt er aktive i politikken.

7.3 Fremtidig utvikling for norsk integrasjon i Europas kraftmarked

Den borgerlige regjeringen har uttrykt at de er positive til økt kraftutveksling, som kan føre til en mer ambisiøs politikk. Den varslede Energimeldingen er ventet å gi signaler om hvilken retning politikktutviklingen vil få fremover. Statnett (intervju, 2015) mener grunnlaget må legges i Energimeldingen dersom det skal bli flere kabler, og at de i større grad må begrunnes i form av klima. En reversering av energiloven slik at flere aktører kan eie mellomlandsforbindelser kan skape et økt grunnlag for utbygging, så lenge prosjektene vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Kraftbransjen er klare på at de ikke ønsker kabler for enhver pris. Det går en ”smertegrense” for hvor en kabel regnes som lønnsom. Ved økt integrasjon vil prisnivåene på begge sider av kablen bli mer like, hvilket reduserer incentivene for å bygge flere kabler da flaskehalsinntektene, som kommer av ulikheter i pris, vil reduseres. Et annet moment er at aktører som er skeptiske til videre utbygging, som organisasjoner som er opptatt av naturvern og industrien, kan mobiliseres til større protester. Flere aktører mener det kan være en god strategi å avvente videre utbyggingsplaner til de to forbindelsene er realisert, slik at en kan se hvordan det påvirker markedet og senere vurdere om det vil være fornuftig å bygge flere.

Russlands annektering av Krim har ytterligere aktualisert EUs ønske om å styrke sin forsyningssikkerhet, hvilket er en viktig motivasjonsfaktor for EUs energiunion. Det tyder på at det har ført til en videre økt politisering av mellomlandsforbindelser, da de er en forutsetning for å binde strømmettet sammen. PCI-listen kan bli et viktig virkemiddel fremover for EU for å realisere sine mål. Det er mange usikre faktorer som kan påvirke den

videre markedsutviklingen. På den ene siden kan teknologiutvikling redusere Europas behov for balansekraft fra vannmagasiner dersom for eksempel batterier med lengre lagringstid eller karbonfangst- og lagring skulle nå et tilstrekkelig modenhetsnivå. På den annen side kan vannkraft trolig få økt betydning dersom det skulle komme en global karbonskatt og teknologiutviklingen ikke skulle vise seg å gå som ønsket. Hva Sverige bestemmer seg for å gjøre med kjernekraften sin, og om en ser en økt industrialisering eller nedlegging av industri i Norge, vil også påvirke kraftbalansen og behovet for økt integrasjon.

Litteraturliste

- Adcock, Robert, & Collier, David. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- AG Energiebilanzen e.V. (2015). Energiebilanzen. Lastet fra <http://www.ag-energiebilanzen.de>
- Andersen, Svein S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 3.
- Aune, Finn Roar. (2003). Fremskrivninger for kraftmarkedet til 2020 - Virkninger av utenlandskabler og fremskyndet gasskraftutbygging. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Bakke, Hanne. (2003, 25.03). Vedtak om grønne sertifikater. Lastet ned 23.04, 2015, fra <http://bellona.no/nyheter/energi/fornybar-energi/2003-03-vedtak-om-pliktige-gronne-sertifikater>
- Bakken, Marte, Arnøy, Siri Hall, Moen, Helene, & Wilhelmsen, Einar. (2012). Kommer Norge på nett med Europa? Oslo.
- Bellona. (2003, 19.02). Fordelen med grønne sertifikater. Lastet ned 23.04, 2015, fra <http://bellona.no/nyheter/energi/fornybar-energi/2003-02-fordelen-med-gronne-sertifikater>
- Bellona. (2011, 14.06). Grønne Sertifikater. Lastet ned 08.05, 2015, fra <http://www.bellona.no/jubileum25/tidslinje/2010>
- Bendiksen, Kjell. (2014). Det norske energisystemet mot 2030. Oslo: UiO Energi.
- Berg-Nordlie, Mikkel, & Tvedt, Knut Are. (2015, 13.01). Alta-saken. Lastet ned 23.04, 2015, fra <https://snl.no/Alta-saken>
- Bergh, Marius, Bleskestad, Bjørn, & Bøeng, Ann Christin. (2014). Fornybar energibruk i EU og Norge. *Samfunnspeilet*(3).
- Berry, Jeffrey M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *Political Science and Politics*(4), 679-682. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S1049096502001166>
- Birkland, Thomas A. (2011). *An Introduction to the Policy Process* (3 utg.). New York: M.E.Sharpe.
- Bjelland-Hanley, Ragnhild. (2014). *Investment in the Norwegian main grid: Changing logic?* (Master), University of Oslo, Oslo.
- Bjørnestad, Sigurd. (2013, 19.06). Håper på økt kraftforbruk *Aftenposten*. Lastet ned fra <http://www.aftenposten.no/okonomi/Haper-pa-okt-kraftforbruk-6853297.html>
- Blatter, Joachim, & Blume, Till. (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14(2), 315-356.
- Christensen, Tom, Lægneid, Per, Roness, Paul G., & Røvik, Kjell Arne. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dagens Næringsliv. (2011a, 19. mars). Forbereder norsk strømrasjonering, *Dagens Næringsliv*. Lastet ned fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2011/03/19/forbereder-norsk-stromrasjonering>
- Dagens Næringsliv. (2011b, 31. mars). Vil ha billigere strøm, *Dagens Næringsliv*. Lastet ned fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2011/03/31/vil-ha-billigere-strom>

- Dagens Næringsliv. (2013, 25.10). Advarer mot dyrere strøm med Tord Lien (Frp), *Dagens Næringsliv*. Lastet ned fra <http://www.dn.no/nyheter/energi/2013/10/25/advarer-mot-dyrere-strom-med-tord-lien-frp>
- De nasjonale forskningsetiske komiteer. (2000). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi.
- Department of Energy & Climate Change. (2012). PM agrees major energy partnership with Norway, bringig secure energy and jobs.
- Department of Energy & Climate Change. (2014). *Electricity: chapter 5, Digest of United Kingdom energy statistics (DUKES)*. Lastet ned fra <https://http://www.gov.uk/government/statistics/electricity-chapter-5-digest-of-united-kingdom-energy-statistics-dukes>.
- Department of Energy & Climate Change. (2015). *Energy trends section 6: renewables*. Lastet ned fra <https://http://www.gov.uk/government/statistics/energy-trends-section-6-renewables>.
- Det Kongelige Olje- og Energidepartement. (2005). *Konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med andre nordiske land* Lastet ned fra http://www.nve.no/Global/Energi/Systemansvar/utenlandshandel/Konsesjon_for_utenlandshandel.pdf.
- Det Kongelige Olje- og Energidepartement. (2014). *Statnett SF - anleggskonsesjon til ny likestrømsforbindelse mellom Norge og Tyskland*. Lastet ned fra https://http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/utenlandskabler/anleggskonsesjon_tyskland.pdf?id=2291940.
- Egeberg, Morten. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Otta: Aschehoug/Tanum Norli.
- EL & IT. (2015). Om forbundet. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.elogit.no/id/7367.0>
- Energi Norge. (2011, 05.12). Kraft og industri: Felles plattform for verdiskapning. Lastet ned 01.05, 2015, fra <http://www.energinorge.no/energi-og-klima/kraft-og-industri-felles-plattform-for-verdiskapning-article9030-437.html>
- Energi Norge. (2015). Om Energi Norge. Lastet ned 28.04, 2015, fra <http://www.energinorge.no/omenerginorge/>
- Energibransjen. (2011, 15.12). Kraftuenighet om igjen. Lastet ned 24.04, 2015, fra <http://www.energibransjen.no/default.asp?menu=2&id=2299>
- Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m (energiloven), LOV-1990-06-29-50 C.F.R. (2014).
- ENTSO-E. (2014a). 10-year Network Development Plan 2014.
- ENTSO-E. (2014b). Regional Investment Plan 2014 North Sea Final.
- European Commission. (2014). Common rules and Infrastructure needed to complete Energy Market: European Commision.
- European Council. (2014). *2030 Climate and Energy Policy Framework*. Lastet ned fra <http://energiogklima.no/wp-content/uploads/2014/10/European-Council-23-and-24-October-2014-Conclusions-energy-and-climate-framework.pdf>.
- Finansdepartementet. (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Lastet ned fra https://http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf.
- Forseth, Runar. (2003). Energisektoren og miljøbevegelsen med unison oppfordring til regjeringen. Lastet ned 23.04, 2015, fra

- <http://bellona.no/nyheter/energi/fornybar-energi/2003-02-energisektoren-og-miljobevegelsen-med-unison-oppfordring-til-regjeringen>
- George, Alexander L., & Bennet, Andrew. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London, England: MIT Press.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research*. The United States of America: Cambridge University Press.
- Grande, Tove Rømo. (2013). *Swedish and Norwegian Renewable Energy Policy - and the creation of the World's First International Green Certificate Market*. (Masteroppgave ved institutt for Statsvitenskap), Universtetet i Oslo.
- Gullberg, Anne Therese. (2013). The political feasibility of Norway as the 'green battery' of Europe. *Energy Policy*, 57, 615-623.
- Gullberg, Anne Therese, & Bang, Guri. (2015). Look to Sweden: The Making of a New Renewable Energy Support Scheme in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 38(1). doi: 10.1111/1467-9477.12030
- Gullberg, Anne Therese, Ohlhorst, Dörte, & Schreurs, Miranda. (2014). Towards a low carbon energy future - Renewable energy cooperation between Germany and Norway. *Renewable Energy*, 68, 216-222.
- Hager, Caroline Persson. (2013). *Skiftende bris? Et casestudie av de største endringene i norsk vindkraftpolitikk i perioden 1990 til 2012*. (Master), NTNU, Trondheim.
- Hamnes, Leif, & Nilsen, Jannicke. (2009, 29.01). Norge innfører fornybardirektivet, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2009/01/29/norge-innforer-fornybardirektivet>
- Hovland, Kjetil Malkenes. (2009). Søker om Tysklands kabel. *Teknisk Ukeblad*. *Høring av Statnett SFs søknad om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia*, Olje- og energidepartementet (2013).
- Haakenstad, Tom. (2012, 25.09). - Ødeleggende pengesløseri, *NRK*. Lastet ned fra http://www.nrk.no/fordypning/_-odeleggende-pengesloseri-1.8333959
- Haavik, Bjørn Ståle. (2013, 21.10). Norge omfattes av EUs infrastrukturplaner på energiområdet. Lastet ned 17.05, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/norge-omfattes-av-eus-infrastrukturplane/id744205/>
- IEA. (2014). Energy, Climate Change & Environment: Executive Summary.
- Industri Energi. (2015a). Nærings- og klimapolitisk uttalelse. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.industrienergi.no/om-forbundet/naerings-og-klimapolitisk-uttalelse/>
- Industri Energi. (2015b). Om forbundet. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.industrienergi.no/om-forbundet/>
- IndustriEL. (2015). IndustriEL. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.industriel.no>
- Innst. 390 L. (2012-2013). *Komiteens merknader*. Lastet ned fra <https://http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-390/2/>.
- Innst. S. nr. 167. (2002-2003). *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om innenlands bruk av naturgass mv.*: Lastet ned fra <https://http://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-167.pdf>.
- IPCC. (2014). Synthesis Report Summary for Policymakers.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M., & Sabatier, Paul A. (2014). *The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and*

- Ongoing Research. I Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible (Red.), *Theories of the Policy Process* (Third utg., s. 183-224). United States of America: Westview Press.
- Johannesen, Asbjørn, Tuft, Per Arne, & Christoffersen, Line. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4 utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Knudsen, Erik. (2011). *Monsterjournalistikken - Pressens rolle i Hardangersaken*. (Mastergrad), Universitetet i Bergen, Bergen. Lastet ned fra <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4995/84849289.pdf?sequence=1>
- Levy, Jack S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18.
- Lie, Øyvind. (2011a). OED foretrekker Nordlink framfor NorGer. *Teknisk Ukeblad*.
- Lie, Øyvind. (2011b). Statnett tar kontroll over tysklandskabelen. *Teknisk Ukeblad*.
- Lie, Øyvind. (2012a, 5. oktober). - Frykten for kraftoverskudd er absurd, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2012/10/05/-frykten-for-kraftoverskudd-er-absurd>
- Lie, Øyvind. (2012b). Grønne sertifikater - Vi må ha full fart på utbygging av kablene, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2012/09/19/-vi-ma-ha-full-fart-pa-utbygging-av-kablene>
- Lie, Øyvind. (2012c, 13. september). Lyse-sjefen mener elsertifikatene er meningsløse uten infrastruktur, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2012/09/13/lyse-sjefen-mener-elsertifikatene-er-meningslose-uten-infrastruktur>
- Lie, Øyvind. (2012d, 13.08). NorthConnect får tilknytning i Skottland, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2012/08/13/northconnect-far-tilknytning-i-skottland>
- Lie, Øyvind. (2013a, 07.08). Borten Moe gir tysk energipolitikk det glatte lag, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2013/08/07/borten-moe-gir-tysk-energi-politikk-det-glatte-lag>
- Lie, Øyvind. (2013b, 11.01). - De rødgrønne vakler i kabel-troen, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2013/01/11/-de-rodgronne-vakler-i-kabel-troen>
- Lie, Øyvind. (2013c, 27.08). Hydro vil bremse Statnetts kabelplaner, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2013/08/27/hydro-vil-bremse-statnetts-kabelplaner>
- Lie, Øyvind. (2013d). Høyre, KrF og Venstre vil fjerne Statnetts kabelmonopol, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2013/09/12/hoyre-krf-og-venstre-vil-fjerne-statnetts-kabelmonopol>
- Lie, Øyvind. (2013e, 30.10). Tord Lien vil ha dyrere strøm, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2013/10/30/tord-lien-vil-ha-dyrere-strom>
- Lindberg, Marie. Possibilities for electricity exchange between Norway and Germany: ZERO.
- March, James G., & Olsen, Johan P. (2006). Ch. 1: Elaborating the "New Institutionalism" *The Oxford Handbook of Political Institutions* (s. 3-20): Oxford University Press.
- Meld. St. 14. (2011-2012). *Vi bygger Norge - om utbygging av strømmettet*. Det Kongelige Olje- og Energidepartementet.
- Mikecz, Robert. (2012). Interviewing Elites: Addressing Methodological Issues. *Qualitative Inquiry*(18), 481-493. doi: 10.1177/1077800412442818
- Moses, Jonathon W., & Knutsen, Torbjørn L. (2012). *Ways of knowing*: Palgrave Macmillan.

- Naturvernforbundet. (2013). Arbeidsprogram 2014 - 2015.
- Ness, Julie (2014). *Electricity policy: investigating participation in low salience policy processes*. (Master), University of Oslo, Oslo.
- Nilsen, Jannicke. (2010, 08.12). Nå kommer grønne sertifikater: - Dette er en historisk dag. *Teknisk Ukeblad*.
- Nordland Arbeiderparti. (2015). Uttalelser fra Nordland Arbeiderpartis årsmøte 2015.
- Norsk Industri. (2011). En helhetlig politikk for klima, energi og næringsutvikling.
- Norsk Industri. (2015). Norsk Industri. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.norskindustri.no>
- Norsk Industri, Energi Norge, & LO. (2011). Felles plattform for økt verdiskapning.
- Norsk Klimastiftelse. (2013). Europas grønne skifte.
- NORWEA. (2015). Om NORWEA. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.norwea.no/om-norwea.aspx>
- NOU. (2012:9). *Energiutredningen - verdiskapning, forsyningssikkerhet og miljø*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NRK. (2012, 07.06). - Tar lang tid før Europa kommer ut av problemene, *NRK*. Lastet ned fra <http://www.nrk.no/verden/stoltenberg-motte-merkel-og-cameron-1.8185220>
- NTB. (2011, 20.01). Vil gjøre Norge til Europas grønne batteri, *abcnyheter*. Lastet ned fra <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2011/01/20/124399/vil-gjore-norge-til-europas-gronne-batteri>
- NTB. (2012, 21.06). Enighet om kabler til Tyskland og Storbritannia, *Dagbladet*. Lastet ned fra <http://m.db.no/2012/06/21/nyheter/politikk/utenriks/storbritannia/tyskland/22224908/?www=1>
- NTB. (2015, 27.01). Regjeringens energimelding først klar i 2016, *Hegnar*. Lastet ned fra <http://www.hegnar.no/okonomi/artikkel534063.ece>
- NVE. (2010a). *Bakgrunn for vedtak*. Lastet ned fra [http://www.statnett.no/PageFiles/1285/Dokumenter/~3-Konsesjonsvedtak/NVE Bakgrunn for vedtak.pdf](http://www.statnett.no/PageFiles/1285/Dokumenter/~3-Konsesjonsvedtak/NVE%20Bakgrunn%20for%20vedtak.pdf).
- NVE. (2010b, 04.02). Ordliste for vann og energi. Lastet ned 08.05, 2015, fra <http://www.nve.no/no/Vann-og-vassdrag/Lengste-dypeste-storste-/Ordliste-for-vann-og-energi/>
- NVE. (2015). Elsertifikater. Lastet ned 06.05, 2015, fra <http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Elsertifikater/>
- Oberthür, Sebastian, & Kelly, Claire Roche. (2008). EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 43(3), 35-50. doi: 10.1080/03932720802280594
- Olje- og Energidepartementet. (2011). Fornybardirektivet en del av EØS-avtalen. Lastet ned 09.04, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/fornybardirektivet-en-del-av-eos-avtalen/id667482/>
- Peabody, Robert L., Hammond, Susan Webb, Torcom, Jean, Brown, Lynne P., Thompson, Carolyn, & Kolodny, Robin. (1990). Interviewing Political Elites. *Political Science and Politics*.
- Pedersen, Anne-Merethe. (2010, 27.09). Store gevinster ved spart energi. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://naturvernforbundet.no/energi/energisparing/store-gevinster-ved-spart-energi-article17572-123.html>

- Pedersen, Anne-Merethe. (2011). 30 år siden kampen om Alta. Lastet ned 23.04, 2015, fra http://naturvernforbundet.no/naturvern/vern_av_naturomrader/vassdrag/30-ar-siden-kampen-om-alta-article23247-749.html
- Endringer i energiloven (2012-2013).
- Puka, Lidia, & Szulecki, Kacper. (2014). The politics and economics of cross-border electricity infrastructure: A framework for analysis. *Energy Research & Social Science*, 4, 124-134.
- Regjeringen. Infrastrukturforordningen. Lastet ned 05.02, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/infrastrukturforordningen1/id744610/>
- Regjeringen. (2013, 22.05). Høring av Statnett SFs søknad om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia. Lastet ned 28.04, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing-av-statnett-sfs-soknad-om-konsesj/id727247/>
- Regjeringen. (2014). Konsesjon til strømkabler til Tyskland og Storbritannia.
- Regjeringen. (2015). Statnett. Lastet ned 28.04, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/org/Tilknyttede-virksomheter/statnett/id437529/>
- Regjeringen Stoltenberg 2. (2008, 06.05). Vannkraften i et klimaperspektiv. Lastet ned 30.04, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/vannkraften-i-et-klimaperspektiv/id510145/>
- Regjeringen Stoltenberg. (2012). Styrker energi- og klimasamarbeidet med Storbritannia. I Nærings- og handelsdepartementet (Red.).
- Reiten, Eivind. (2014). Et bedre organisert strømnett: Olje- og energidepartementet.
- Rommetvedt, Hilmar (2011). *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*: Fagbokforlaget.
- Rosvold, Knut A. (2010, 18.02). Systemansvaret i kraftsystemet. Lastet ned 21.04, 2015, fra https://snl.no/systemansvaret_i_kraftsystemet
- Rosvold, Knut A. (2015, 19.01). Magasinkapasitet. Lastet ned 18.05, 2015, fra <https://snl.no/magasinkapasitet>
- Ruud, Audun, Haug, Jens Jacob Kielland, & Lafferty, William M. (2011). "Case Hardanger" En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til den omsøkte luftledningen Sima-Samnanger SINTEF.
- Rösler, Phillipp, & Moe, Ola Borten. (2011, 01.11). Norge og Tyskland utvider samarbeidet på energiområdet. Lastet ned 05.05, 2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/norge-og-tyskland-utvider-samarbeidet-pa/id661822/>
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behaviour* (4 utg.). New York: Simon & Schuster Inc.
- Skjold, Dag Ove, & Thue, Lars. (2007). *Statens Nett: Systemutvikling i norsk elforsyning 1890-2007*: Universitetsforlaget.
- Sovacool, Benjamin K. (2014). What are we doing here? Analyzing fifteen years of energy scholarship and proposing a social science research agenda. *Energy Research & Social Science*, 1(0), 1-29. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2014.02.003>
- Sprenger, Mona. (2009). Krystallklart nei til NorGer. *Teknisk Ukeblad*.
- Sprenger, Mona. (2012). Norden vil flytte over av kraft, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/kraft/2012/08/22/norden-vil-flytte-over-av-kraft>

- St. meld. nr. 18. (2003-2004). *Om forsyningssikkerhet for strøm mv.*
- St.meld. nr. 9. (2002-2003). *Om innenlands bruk av naturgass mv.:* Lastet ned fra <https://http://www.regjeringen.no/globalassets/rpub/stm/20022003/009/pdfs/stm200220030009000dddpdfs.pdf>.
- Statistisches Bundesamt. (2015). Production. Lastet ned 21.04, 2015, fra <https://http://www.destatis.de/EN/FactsFigures/EconomicSectors/Energy/Production/Tables/GrossElectricityProduction.html>
- Statistisk sentralbyrå. (2015). Elektrisitet, årstal, 2013. Lastet ned 21.04, 2015, fra <http://ssb.no/elektrisitetaar>
- Statkraft. (2015). Fakta om Statkraft. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://statkraft.no/om-statkraft/fakta-om-statkraft/>
- Statnett. (2000). Annual Report 2000: Statnett.
- Statnett. (2010). Statnett går inn i NorGer.
- Statnett. (2011). Nasjonal plan for neste generasjon kraftnett: Nettutviklingsplan 2011.
- Statnett. (2013a). *Konsesjonssøknad Søknad om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia* Lastet ned fra http://www.statnett.no/Global/Dokumenter/Media/Nyheter/2013/150513/Konsesjonss%C3%B8knad_Mellomlandsforbindelser.pdf.
- Statnett. (2013b). Ny anleggskonsesjon til Englands-kabel: Statnett.
- Statnett. (2014). Kabel til England. Lastet ned 22.04, 2015, fra <http://www.statnett.no/Nettutvikling/Kabel-til-england/>
- Statnett. (2015a, 10.02). Kabelprosjekt mellom Norge og Tyskland: NORD.LINK. Lastet ned 29.04, 2015, fra <http://www.statnett.no/Nettutvikling/NORDLINK/>
- Statnett. (2015b, 07.01). Sima-Samnanger - Ny ledning sikrer strømforsyningen og legger til rette for fornybar energi. Lastet ned 28.04, 2015, fra <http://www.statnett.no/Nettutvikling/Sima-Samnanger/>
- Statnett. (2015c, 11.03). Skagerrak 4. Lastet ned 28.04, 2015, fra <http://www.statnett.no/Nettutvikling/Skagerrak-4/>
- Statsnett. (2014, 10.03). Kraftuttrykk. Lastet ned 22.05.2015, 2015, fra <http://www.statnett.no/Media/Pressesenter/Ord-og-begrep/>
- Stensvold, Tore. (2015, 11. februar). Hydro bygger pilotanlegg til 3,9 milliarder, *Teknisk Ukeblad*. Lastet ned fra <http://www.tu.no/industri/2015/02/11/hydro-bygger-pilotanlegg-til-39-milliarder>
- Stortinget. (2003). Skriftlig spørsmål fra Rolf Terje Klungland (A) til olje- og energiministeren. Lastet ned 29.04, 2015, fra <https://http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=28081>
- Stortinget. (2012). *Interpellasjon fra representanten Siri A. Meling til olje- og energiministeren*. Lastet ned fra <https://http://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referat/Stortinget/2011-2012/120112/1/>.
- Stortinget. (2013). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i energiloven*. Lastet ned fra <https://http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130607/2/>.
- Sund, Eirin. (2011, 10.12). Felles plattform - felles framtid, *Nettavisen*. Lastet ned fra <http://www.vol.no/meninger/article507314.ece>
- Sundvolden-plattformen. (2013). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet

- Sættem, Johan B. (2012, 11.09). Regjeringen legger frem ny støtteordning for industrien, *NRK*. Lastet ned fra <http://www.nrk.no/norge/industrien-far-co2-kompensasjon-1.8317865>
- Tansey, Oisín. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*, 40(4).
- Taylor, Frederick Winslow. (1998). *The Principles of Scientific Management*. New York: Dover Publications.
- Tveit, Knut Olav. (2011, 30.10). Borten Moe vil fornye Tyskland med fossil gass, *Dagens Perspektiv*. Lastet ned fra <http://stage.ukeavisenledelse.no/borten-moe-vil-fornye-tyskland-med-fossil-gass>
- Utenriksdepartementet. (2014a, 22.10). Bilaterale forbindelser. Lastet ned 05.05, 2015, fra <http://www.landsider.no/land/tyskland/fakta/bilaterale/>
- Utenriksdepartementet. (2014b, 29.08). Bilaterale forbindelser. Lastet ned 21.04, 2015, fra <http://www.landsider.no/land/storbritannia/fakta/bilaterale/>
- Vermes, Thomas. (2013, 07.08). Vil syng ut for tyskerne onsdag: Ola Borten Moe truer med å stoppe kraftkabler til utlandet, *ABC Nyheter*. Lastet ned fra <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2013/08/06/179193/ola-borten-moe-truer-med-stoppe-kraftkabler-til-utlandet>
- Vaage, Turid. (2010). *Noreg og Russland: Noko for seg sjølv?* (Master Master), Universitetet i Tromsø, Tromsø. Lastet ned fra <http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/2733/thesis.pdf?sequence=4>
- Weible, Christopher M. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. I Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible (Red.), *Theories of the Policy Process* (3 utg., s. 3-25). United States of America: Westview Press.
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., & Flowers, Jum. (2008). Advocacy Coalition Framework. I Evan M. Berman (Red.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2 utg.).
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Henry, Adam Douglas, & deLeon, Peter. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Westerberg, Grete. (2010). Kabler til utlandet - muligheter og utfordringer. Nettkonferansen 2010: Statnett.
- Woliver, Laura R. (2002). Ethical Dilemmas in Personal Interviewing. *Political Science and Politics*, 35(4), 677-678.
- Ydersbond, Inga Margrete, Scholten, Daniel, & Sattich, Thomas. (2014, 27.11.). Power struggles: The Geopolitical implications of EU Energy Policy *Energi og Klima*. Lastet ned fra <http://energiogklima.no/kommentar/power-struggles-the-geopolitical-implications-of-eu-energy-policy/>
- Ydersbond, Inga Margrete, & Ydersbond, Trond Arild. (2012, 07.11). Norsk kraftbalanse - myter og fakta. Lastet ned 20.05, 2015, fra http://www.cicep.uio.no/aktuelt/2012-11-07_kraftbalanse.html
- Øvrebø, Olav Anders. (2012, 18.10). Grønt batteri det første Merkel spør Stoltenberg om. Hentet fra <http://energiogklima.no/blogg/olav-anders-ovreboe/gront-batteri-det-forste-merkel-spor-stoltenberg-om/>

Vedlegg / Appendiks

Vedlegg 1: Begreper

MW: Megawatt. En megawatt tilsvarer en million watt. Mye brukt måleenhet for effekt til kraftverk.

KWh: Kilowatttime. Tilsvarer et effektforbruk på en kilowatt (tusen watt) på en time. Et vanlig bolighus med gjennomsnittlig energiforbruk bruker omtrent 25 000 kilowattimer i året.

GWh: Gigawatttime. Tilsvarer en million kilowattimer.

TWh: Terawatttime. Tilsvarer en milliard kilowattimer. Det brukes omtrent en terawattime strøm i Drammen i løpet av ett år.

kV: kilovolt (100 volt)

Vedlegg 2: Forkortelser

ACF: Advocacy Coalition Framework

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

LO: Landsorganisasjonen i Norge

NHO: Næringslivets Hovedorganisasjon

NITO: Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon

NOU: Norges Offentlige Utredninger

NPM: New Public Management

NVE: Norges vassdrags- og energidirektorat

OED: Olje- og Energidepartementet

PCI: Projects of Common Interest

TSO: Transmission System Operator

ZERO: Zero Emission Resource Organisation

Vedlegg 3: Liste over oversatte sitater

Weible (2014, s. 5):

”The study of the interactions over time between public policy and its surrounding actors, events, and contexts, as well as the policy or policies’ outcomes”.

Jenkins-Smith et al. (2014, s. 195):

”Actors sharing policy core beliefs who coordinate their actions in a nontrivial manner to influence a policy subsystem”.

Weible et al. (2008, s. 3):

”Relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives”.

Gerring (2007, s. 20):

”The intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)”.

Vedlegg 4: Informantliste

Navn	Stilling	Dato
Edvard Lauen	Konserndirektør kraftforvaltning, Agder Energi	17.03.2015
Geir Vollsæter	Spesialrådgiver, Industri Energi	18.03.2015
Eivind Heløe	Kommunikasjonsdirektør, Energi Norge	24.03.2015
Siri Hall Arnøy	Fagansvarlig, fornybar energi og nett, ZERO	25.03.2015
Hans O. Felix	Forbundsleder frem til 11.03.2015, EL & IT Forbundet	25.03.2015
Runa Haug Khoury	Seniorrådgiver, energi og industri, Bellona	27.03.2015
Holger Schlaupitz	Fagsjef, Naturvernforbundet	09.04.2015
Tor Eigil Hodne	Daglig leder for Statnetts Brusselkontor	09.04.2015
Pandey Mahi Manus og Kjell Grotmol	Fagdirektør nettutbygging og avdelingsdirektør, OED	11.05.2015

Vedlegg 5: Intervjuguide

Først litt om meg selv og masteroppgaven. Båndopptaker, ønsker anonymisering, sitatsjekk.

1. Hva er din stilling, og hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
2. Hvor har du jobbet tidligere?
3. Hvordan har du vært involvert i problemstillinger knyttet til utenlandskabler fra år 2000 til i dag?
4. Hvordan har din organisasjon forholdt seg til spørsmålet om utbygging av utenlandskabler i denne perioden?

- a) Hva er deres holdninger/overbevisninger knyttet til overføringskabler mellom Norge og utlandet, og hvorfor?
 - b) Hvordan har organisasjonens synspunkt overfor overføringskabler utviklet/endret seg i denne perioden, og hvorfor? (læring)
5. Hvilke organisasjoner eller aktører deler deres synspunkter i denne saken? (koalisjon)
- a) Har dere samarbeidet med disse på noe vis for å fremme deres synspunkter? Om så, hvordan har dette samarbeidet foregått? (koordinering)
6. Hvilke andre organisasjoner og aktører anser du som sentrale for utviklingen av politikken knyttet til utenlandskabler? (subsystemet og koalisjoner)
7. Hva oppfatter du er de viktigste skillelinjene/uenighetene mellom ulike organisasjoner og aktører som engasjerer seg i denne problemstillingen? (verdystemer)
- a) har noen av disse aktørene endret sine synspunkter overfor overføringskabler i større grad enn andre?
 - b) Hvordan vil du beskrive konfliktnivået mellom de ulike aktørene? Og har dette vært stabilt eller endret seg noe?
 - c) Er det noen politiske partier eller konkrete politikere som har utpekt seg som forkjempere eller motstandere av mellomlandsforbindelser?

Kablene som skal bygges til Tyskland og Storbritannia øker Norges kapasitet for kraftutveksling med utlandet med 50%. Det har lenge vært planer om kabler utenfor Norden, men de har med unntak av NorNed ikke blitt realisert. Olje- og Energidepartementet, under statsråd Einar Steensnæs (KrF), ga i 2003 avslag til konsesjon for mellomlandsforbindelse til Storbritannia.

8. Mener du det har vært en endring i politisk ledelses mål- og problemforståelse knyttet til mellomlandsforbindelser i denne perioden?
9. I hvilken grad mener du ulike statsråder har hatt mulighet til å prege politikktutformingene?
10. Hva mener du har hatt betydning for at det gis konsesjon nå, i forhold til tidligere? (eksterne hendelser, politikkorientert læring)
- a) Mener du regjeringsendringen i 2013 hadde betydning for at prosjektene fikk tildelt konsesjon nå? (omfordeling av koalisjonsressurser)
 - b) I hvilken grad mener du EUs energipolitikk har hatt betydning? (Eksterne hendelser)
 - c) Har etableringen av grønne sertifikater spilt en rolle for konsesjonspolitikken for utenlandskabler? I så fall, hvordan?

- d) Mener du konseptet om Norge som ”grønt batteri” har spilt en rolle for å gjøre utenlandskabler mer akseptert? (narrativ)
 - e) Har det vært en endring i kunnskap og vitenskap i denne perioden? (politikkorientert læring)
 - f) Hvordan opplever du at forskningsmiljøer, aviser og journalister har påvirket denne debatten/problemstillingen?
 - g) Har noen av de eksterne hendelsene nevnt ovenfor bidratt til å gi noen av aktørene mer makt eller legitimitet? I så fall, hvem og hvordan? (endring i koalisjonsressurser)
11. I hvilken grad mener du politisk ledelse har hatt kontroll over prosessen og utfallet?
12. Hvordan vil du beskrive utfallet?
13. Hva mener du er de viktigste driverne og barrierene for videre utbygging av utenlandskabler?

Andre spørsmål

- 14. Er det noe du mener er viktig, som jeg ikke har spurt om?
- 15. Er det noen andre personer du mener jeg burde snakke med videre?

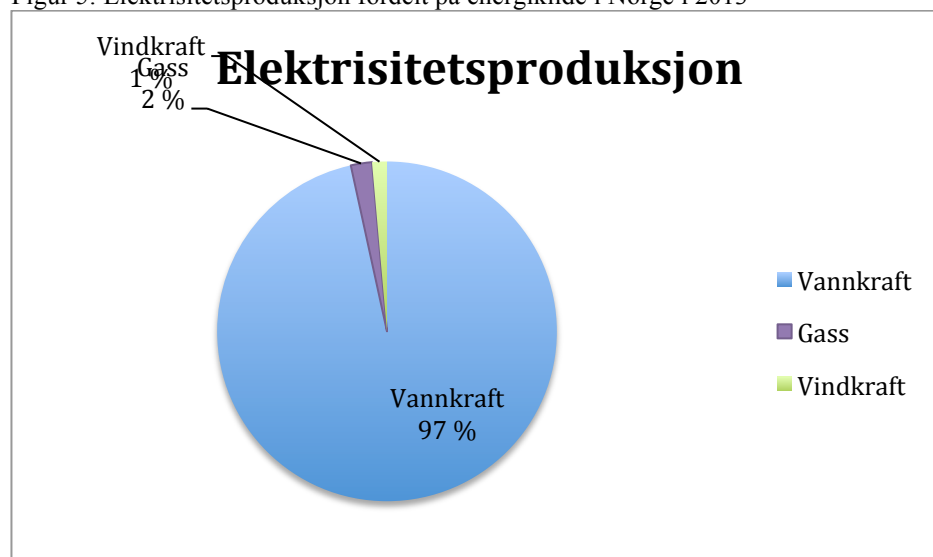
Vedlegg 6: Energisamarbeid og elektrisitetssystemets sammensetning

Mellomlandsforbindelser er i sin natur grenseoverskridende og avhenger av enighet mellom TSO-er på begge sider av kabelen, i tillegg til konsesjon fra myndighetene i begge land. Interessenter på begge sider av kabelen er derfor viktige aktører i politikkprosessen. Energisystemene til Norge, Tyskland og Storbritannia, samt de bilaterale forbindelsene, vil her skisseres kort.

Det norske elektrisitetssystemet

Norges energisituasjon er spesiell, da elektrisitetsforsyningen er nesten helt basert på vannkraft. Over halvparten av innenlands forbruk dekkes av fornybar energi, og Norge har den største magasinkapasiteten³² i Europa.

Figur 5: Elektrisitetsproduksjon fordelt på energikilde i Norge i 2013



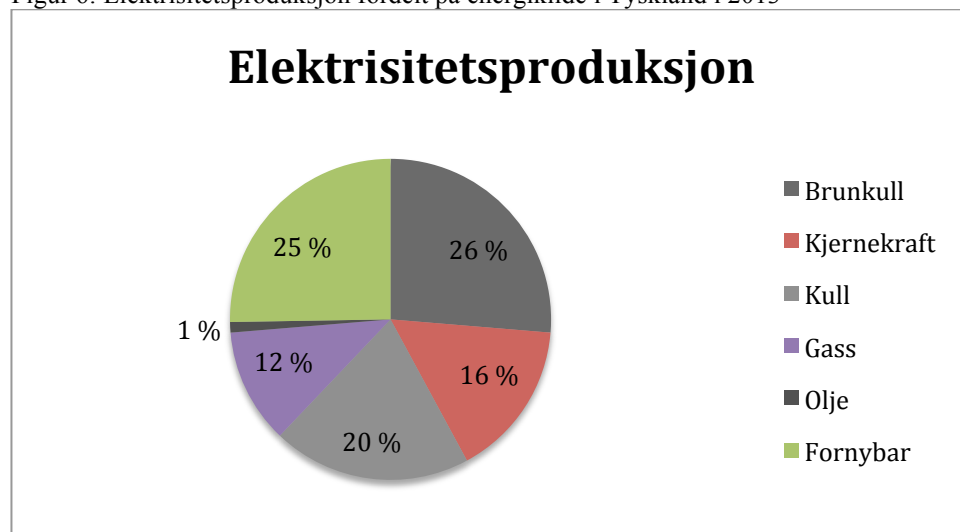
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015)

Det tyske elektrisitetssystemet

Tyskland har med sitt *Energiewende* høye ambisjoner om å omstille sitt energisystem til å bli mer bærekraftig og mindre basert på fossil energi. Innen år 2050 skal mesteparten av Tysklands energiforbruk stamme fra fornybare kilder, og utslippene skal reduseres med minimum 80 prosent i forhold til utslippsnivået fra 1990 (Rösler & Moe, 2011). Tyskland skal i tillegg fase ut alle atomkraftverk innen 2022, noe det ble bred politisk enighet om etter Fukushima-ulykken i 2011 (Gullberg et al., 2014 s. 218).

³² Den totale mengden vann som det er plass til i et reguleringsmagasin mellom høyeste og laveste regulerte vannstand (Rosvold, 2015).

Figur 6: Elektrisitetsproduksjon fordelt på energikilde i Tyskland i 2013



Kilde: Statistisches Bundesamt (2015)

Tysklands elektrisitetsproduksjon ble i 2013 dekket av 25 prosent fornybare energikilder. Den fornybare kraften kommer i stor grad fra solenergi og vindkraft. Kjernekraften dekket i 2013 16 prosent av elektrisitetsproduksjonen. En merkedag for sol- og vindkraft i Tyskland var 3. oktober 2013 da de dekket nær 60 prosent av produksjonen klokken 12 på dagen.

Tyskland er Norges viktigste partner i Europa, Norges tredje største eksportmarked og den nest største handelspartneren (Utenriksdepartementet, 2014a). Regjeringen har en egen Tysklandstrategi for å videreutvikle forbindelsene ytterligere. Tyskland får rundt en tredjedel av sin gassforsyning fra Norge. Norge og Tyskland har forsterket sitt samarbeid på energisektoren de senere årene, og har etablert bilaterale arbeidsgrupper som skal se på balansekraft og økt integrasjon i strømmarkedet og CO²-fangst og lagring (Rösler & Moe, 2011).

Figur 7: Faktaboks Nord.Link

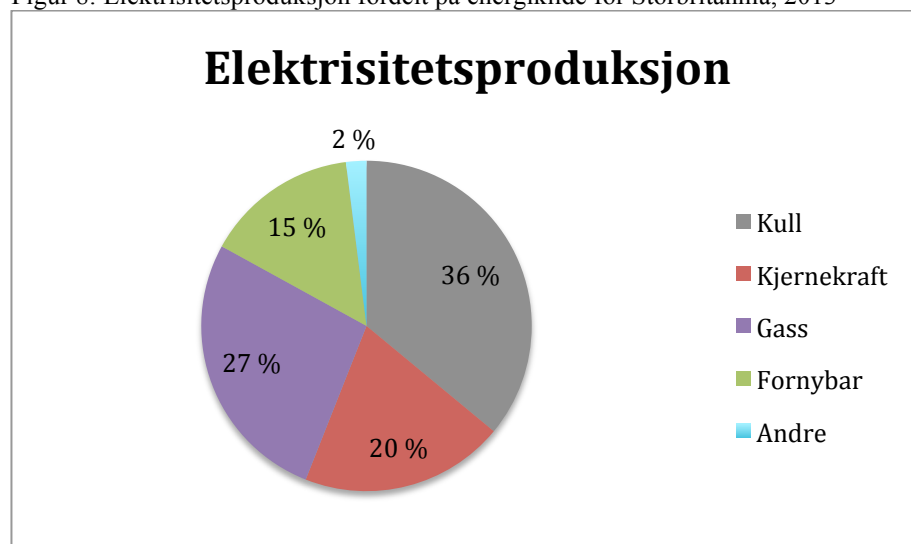
- Eier i Norge: Statnett 50%
- Eier i Tyskland: TenneT og KfW eier 50%
- Investeringskostnad for Statnett vil være 6-8 milliarder kroner
- Kapasitet: 1400 MW
- Tilknytningspunkt i Norge: Sirdal kommune
- Tilknytningspunkt i Tyskland: Wilster i Schleswig-Holstein
- Lengde: Over 500 km
- Planlagt ferdigstillelse: 2019

Kilde: Statnett (2015a)

Storbritannias elektrisitetssystem

Storbritannia har i likhet med Tyskland satset på å bygge ut mer fornybar energi de senere årene.

Figur 8: Elektrisitetsproduksjon fordelt på energikilde for Storbritannia, 2013



Kilde: Department of Energy & Climate Change (2014)

Som følge av økt produksjonskapasitet økte Storbritannias fornybarandel fra 11 prosent i 2012 til rekordhøye 15 prosent i 2013 (Department of Energy & Climate Change, 2014, s. 113). Den økte videre til rekordhøye 19.2 prosent i 2014. Storbritannia har satset på offshore vind og økte produksjonen med 16 prosent fra 2013 til 2014, fra 11.4 TWh til 13.3 TWh.

Bioenergi sto for 36 prosent av fornybarproduksjonen, landbasert vind 29 prosent, offshore vind 21 prosent, vannkraft 9 prosent og solenergi 6 prosent (Department of Energy & Climate Change, 2015). Samlet strømproduksjon gikk ned med 6,6 prosent på grunn av lavere etterspørsel sammenlignet med 2013.

Storbritannia er Norges viktigste eksportmarked (Utenriksdepartementet, 2014b). 27 prosent av all norsk eksport gikk i 2011 til Storbritannia. Storbritannia er avhengig av import for å dekke sitt energibehov, og om lag 50 prosent av all britisk gassimport og mer enn 70 prosent av britisk oljeimport kommer fra Norge (Utenriksdepartementet, 2014b). Energi- og klimasamarbeidet mellom Norge og Storbritannia har i de senere årene blitt styrket (Regjeringen Stoltenberg, 2012). 7. juni 2012 undertegnet daværende statsminister Jens Stoltenberg og Statsminister David Cameron en felleserklæring om et energipartnerskap for bærekraftig vekst. Et tettere samarbeid på en rekke energiaktiviteter, deriblant langsiktig tilbud av gass, investering i fornybar energi, mellomlandsforbindelser og utvikling av internasjonal klimapolitikk, inngikk i erklæringen (Department of Energy & Climate Change, 2012).

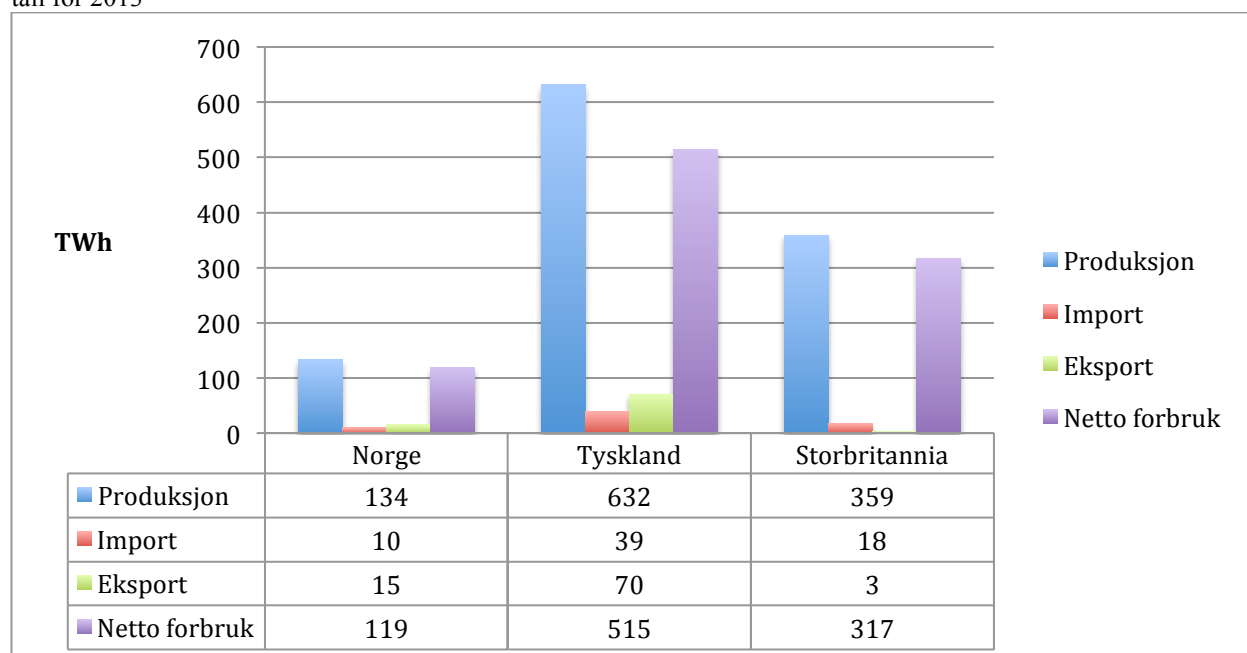
Figur 9: Faktaboks NSN

- Eier i Norge: Statnett 50%
- Eier i Storbritannia: National Grid 50%
- Investeringskostnad for Statnett vil være 6-8 milliarder kroner
- Kapasitet: 1400 MW
- Tilknytningspunkt i Norge: Suldal kommune
- Tilknytningspunkt i Storbritannia: Newcastle
- Lengde: Ca 700 km (verdens lengste sjøkabel)
- Planlagt ferdigstillelse: 2020

Kilde: Statnett (2014)

Sammenstilling av elektrisitetsproduksjon, netto forbruk og eksport/import

Figur 10: Oversikt over TWh produsert, eksport/import og netto forbruk for Norge, Tyskland og Storbritannia, tall for 2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå (2015), Department of Energy & Climate Change (2014), AG Energiebilanzen e.V (2015)

Som figuren viser produserer Norge relativt lite elektrisitet sammenlignet med Tyskland og Storbritannia, men har høy produksjon og forbruk hvis en ser på andel per innbygger. Opplagret kraft i magasinene kan bidra til å balansere markedene i Tyskland og Storbritannia. Bendiksen (2014, s. 26) understreker at det er i å levere fornybar kraft Norge kan bidra, ikke time- eller døgnvariasjoner på 30 GW. En utfordring for produsentene i Tyskland når det blåser mye og er mye sol er at prisene synker mot null og kan bli negative, altså at en får betalt for å bruke strøm. De ønsker derfor også et marked hvor de kan få betalt for overskuddskraften når det er mye sol og vind.