



Høgskolen
i Innlandet

Ole Gunnar Austvik

En energinasjon og verden omkring

Noen norske energipolitiske utfordringer

Skriftserien 16 - 2022



© Forfatteren/Høgskolen i Innlandet, 2022

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med Åndsverkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner.
Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for høgskolens syn.

I Høgskolen i Innlandets skriftserie publiseres både internt og eksternt finansierte FoU-arbeider.

ISSN: 2535-5678

Online utgave: 978-82-8380-354-9

Ole Gunnar Austvik

En energinasjon og verden omkring

Noen norske energipolitiske utfordringer

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) som en bakgrunn og oversikt for arbeid med viktige økonomiske og politiske utfordringer Norge som energinasjon står overfor. Den påpeker særlig sammenhengen mellom de ulike deler av energiområdet som strøm, olje og naturgass i en virkelighet preget av klimautfordringer og omstillingsbehov som Norge er preget av.

Rapporten trekker på flere tidligere egne arbeider slik det framkommer i teksten og litteraturlisten, på energirelatert undervisning, spesielt ved Handelshøyskolen BI og Harvard Kennedy School, samt diverse foredrag.

Takk til LOs utredere for nyttige kommentarer.

Forfatter står ansvarlig for alt innhold, eventuelle gjenstående feil og mangler. Kommentarer er velkommen.

Rapporten avsluttet januar 2022.

Høgskolen i Innlandet – Lillehammer 22.05.22

Ole Gunnar Austvik

Stikkord: Energipolitikk, geopolitikk, EØS-avtalen, handlingsrom, regulering.

Om forfatteren:

Ole Gunnar Austvik er professor i politisk økonomi og i petroleumsøkonomi, og arbeider ved Høgskolen i Innlandet - Lillehammer. Han er utnevnt Senior Fellow ved Harvard Kennedy School, USA, og har arbeidet bl.a. ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Handelshøyskolen BI og Statistisk Sentralbyrå. Austvik har sosialøkonomisk embetseksamen (cand.oecon) og doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og er Master in Public Administration (MPA) fra John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Han har skrevet en rekke artikler og bøker innen offentlig politikk, internasjonal politisk økonomi, europeisk integrasjon, nasjonal og global petroleumsøkonomi. Web: www.oga.no.

Sammendrag

Rapporten gir en oversikt over viktige økonomiske og politiske utfordringer Norge som energinasjon står overfor. Hvilken rolle spiller energisektoren for Norge og for omverdenen? Hvor mye og hvordan har EØS-avtalen påvirket statens overordnede og dels direkte styring av sektoren og hvor mye er endret som følge av modning av industri og markeder, innenrikspolitiske valg og ideologiske endringer? Hvor mye betyr EU for norsk energipolitikk i forhold til andre forhold som virker inn? Hva er størrelsen, formen og utviklingen av de kommersielle og politiske handlingsrommene som politikk og industrielle strategier må holde seg innenfor? Hvordan blir tradisjonelle norske energipolitiske mål om inntjening, arbeidsplasser og industriell utvikling utfordret av bredere samfunnsperspektiv delt med EU om bærekraft for overgangen til en grønnere økonomi? Hva kan generaliseres fra de energipolitiske erfaringene med EU for norsk handlingsrom under EØS-avtalen?

Rapporten drøfter først hvorfor de fleste land har en særskilt politikk for energisektoren og hvordan den i en markedsøkonomi kan forvaltes som en alternativt statseid/statsstyrt, en statsregulert, eller privatisert og konkurranseutsatt virksomhet. For det andre viser den hvordan energimarkedene gradvis har blitt både europeiserte og globaliserte. Derneft drøfter den særtrekk ved EUs energipolitikk og føringer for norsk energipolitisk handlingsrom.

Påfølgende kapitler analyserer hvordan styringen har gitt nye kombinasjoner av stat-industri-marked for henholdsvis kraft- og petroleumsindustrien. Rollen som betydelig statlig kapitaleksportør drøftes. Den store graden av harmonisering mellom Norges og EUs miljø- og klimapolitikk og virkninger på norsk energipolitikk blir diskutert.

Konklusjonskapitlet drøfter hvordan handlefriheten for norsk energipolitikk har framstått som relativt stor i forhold til EØS-avtalen. Norge har som «regel-taker» kunnet være nasjonal «politikk-maker», så lenge en oppfattes å etterleve det indre markedets hovedprinsipper, og det samtidig har vært villighet å bruke staten som del-aktør. Samtidig smelter energi-, miljø- og klimapolitikk gradvis sammen i et behov for bredere bærekraftige helhetssyn, i både den norske og internasjonale politiske økonomien.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse	4
Forkortelser	5
1. Innledning.....	6
2. Særtrekk ved energisektoren	9
3. Europeiserte og globaliserte energimarkeder	12
4. EUs energipolitikk.....	20
5. Differensiert europeisk integrasjon	23
6. Handlingsrom for norsk energipolitikk	26
7. Mer marked og mer stat i kraftsektoren	28
8. Fra stat til stat-marked i petroleumspolitikken	32
9. Statlig petroleumsentreprise og oljefondet.....	34
10. Mot en grønnere energipolitikk.....	36
11. Konklusjoner	40
Vedlegg 1: Regulering av et naturlig monopol.....	44
Referanser	48
Stikkordregister	52

Forkortelser

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators (EU)
BCM	Billion Cubic Meters
CCS	Carbon Capture and Storage
CEEC	Central & Eastern European Countries
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (EU-Canada)
CFSP	Common Foreign and Security Policy (EU)
COMECON	eller CMEA - Council for Mutual Economic Aid (tidl. Sovjetunionen+)
EF	Europeiske fellesakap
EFTA	European Free Trade association
ESA	European Surveillance Authority
FIN	Finansdepartementet
FU	Forsyningsutvalget
GFU	Gassforhandlingsutvalget
IEA	International Energy Agency
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LNG	Liquified Natural Gas
mtoe	Millioner tonn oljeekvivalenter
NOK	Norske kroner
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
NPM	New Public Management
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OED	Olje- og energidepartementet
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OD	Oljedirektoratet
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
RME	Reguleringsmyndigheten for energi
SPR	Strategic Petroleum Reserves
SPU	Statens pensjonsfond utland
SDØE	Statens direkte økonomiske engasjement
SWF	Sovereign Wealth Fund
TCM	Technology Centre Mongstad
TEP	Third Energy Package (EU)
TOP	Take or Pay (gasskontrakter)
TPA	Third Party Access
UD	Utenriksdepartementet
WTO	World Trade Organization
ØMU	Økonomiske og monetære unionen (EU)

1. Innledning

Norge er et lite land i verden, men en stor energiekseportør. I 2021 ble det produsert ca. 2500 Terawatt timer (Twh) med energi fra olje, gass og vannkraft. All naturgass blir eksportert, snaut 90 % av råoljen, og ca. 16 % av strømproduksjonen. Eksportinntektene for olje og gass var på rekordhøye 825 milliarder NOK i 2021 (ssb.no). Den utgjorde med det 50 % av samlet norsk eksportverdi og 63% av vareeksporten. Eksportinntektene fra strøm var ca. 17 milliarder NOK (og importverdien ca. 5 milliarder NOK). Eksport av vannkraft har økt med nye utenlandskabler. Det er petroleumssektoren som gir Norge store overskudd i samhandelen med andre land, mens vannkraften er dominerende kilde for elektrisitet hjemme.

Norge produserer nå rundt 2 millioner fat olje om dagen (mfd). Landet er plassert som verdens 10de største oljeeksportør, med ca. 4 % andel av verdensmarkedet. Det produseres og eksporteres årlig ca. 115 milliarder kubikkmeter (Billion Cubic Meters, BCM) naturgass, som gjør Norge til nest største eksportør av gass via rørledninger til Europa, etter Russland. Sterk vekst i handel med flytende naturgass (Liquified Natural Gas, LNG) har langt på veg globalisert markedet for naturgass de siste årene, og redusert markedsandelene i EU betydelig for både Russland og Norge. Norsk naturgass er likevel essensiell for forsyningene til EU. På sikt utfordres eksport av fossil energi av det grønne skiftet.

Stor oppmerksomhet har blitt gitt internasjonalt til den norske statlig styrte og offentlig-private politikk-miksen som har gjort at staten både har fått de største inntektene fra virksomhetene og beholdt politisk kontroll over sektoren. Kommuner og fylkeskommuner har på sin side store inntekter fra vannkraften. Forvaltningen av oljeøkonomien og kraftnæringen har felles trekk ved at de i global sammenheng fremstår som en nokså unik blanding av statlig styring og bruk av markeder for å nå definerte velferds- og samfunns mål.

Den norske energisektoren ble etablert under sterk statlig styring allerede på begynnelsen av 1900-tallet med etableringen av kraftproduksjonen. Så kom petroleumssektoren på 1970-tallet, som har utviklet seg til den omsetningsmessig største og mest lønnsomme næringen i Norge. Den statlige styringen med sektoren har hatt som særskilt mål både å sikre politisk kontroll og at størstedelen av grunnrenteinntektene skulle tilfalle det offentlige. Mange petroleumsland har ikke klart det, men heller opplevd «ressursforbannelse», «hollandsk syke» eller andre kriser.

Energisektoren er samtidig internasjonal. Det har dels vært tale om naturressurser som mange land mangler, grunnleggende behov for energi basert på fossile ressurser, dels store transnasjonale og samtidig ofte statskontrollerte virksomheter, og i mange tilfeller betydelige stordriftsfordeler. Det er en gjensidig avhengighet mellom alle ledd i energisektoren på tvers av og mellom land og industrier. I noen tilfeller er avhengigheten symmetrisk med frie markeder som beste modell, i andre tilfeller kan den være asymmetrisk og med ulike interesser og situasjoner, og skaper behov for utenrikspolitisk energipolitikk (jfr. oljekrisene i Midt-Østen, gasskrisene EU-Russland-Ukraina mm).

For Norge har grunnrenteinntektene fra petroleumseksporten skapt Oljefondet (Statens pensjonsfond – Utland) som verdens største statseide investeringsfond. Norge har med det fått en av verdens per capita rikeste stat. Oljefondet og den store energiekseporten har bidratt til å gi Norge en

særstilling, både i forhold til EU og globalt. Energisektoren og rikdommen preger både landets økonomi og bildet av Norge i utlandet.¹

Selv om den norske «energimodellen» er spesiell blant demokratiske land, er det ikke spesielt at land har en særskilt politikk på energiområdet. Dette gjelder enten produksjon, forbruk eller handel baserer seg på olje, gass, kull, atomkraft, vannkraft eller andre fornybare energikilder. De fleste land har en energiminister, EU har tilsvarende en energi-kommisær, energipolitikk er høyt opp på de fleste lands politiske agendaer over hele verden.

At energiområdet er så spesielt skyldes at energi er en nødvendighetsvare i et moderne samfunn for å kunne produsere, transportere og forbruke varer og tjenester, med andre ord for økonomisk vekst og velstand. For produsentland er energiresurser ofte en stor verdiskaper og statlig inntektskilde (som for Norge). For importland er det ofte en stor utgiftspost som direkte påvirker handelsbalanser og kostnadsnivå innen land. Bortfall av forsyninger eller markeder, for høye eller for lave priser gjør at energi er en strategisk vare der pris, markedsadgang og kritisk infrastruktur er gjensidig viktig for produsenter og forbrukere, både på individ- og bedriftsnivå, og for eksport- og importland.

Energi har derfor i flere sammenhenger utenriks-, sikkerhets- og geopolitisk betydning, spesielt i markeder for ikke-fornybare ressurser som olje og gass. Disse er ofte knyttet til bilaterale relasjoner (som mellom Øst-Europa og Russland for gass), eller avhengighet og geopolitisk lokasjon av produksjon (som for land rundt den persiske/arabiske gulfen for olje). At de store energiresursene og pengerikdommen kan ha utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner også for Norge er lite diskutert, selv om de er med å definere Norges geopolitiske plassering, sammen med landets geografisk strategiske beliggenhet (Kibsgaard et.al. 2000).

Norsk energisektor og -politikk er integrert i internasjonal økonomi og politikk, der EU er en viktig premissegiver for norsk energipolitikk og viktigste mottaker av norsk energi. Den norske energimodellen ble spesielt utfordret gjennom EØS-avtalen fra 1994, både fordi Norge er en produsent og EU-land er kjøper, og fordi bruken av statlig styring i Norge i mange tilfeller hadde gått lenger enn i de fleste EU-land. EØS-avtalen førte til at sektoren ble underlagt EUs ikke-diskriminerende konkurranseprinsipper og harmoniserte reguleringer for nasjonsnøytral konkurranse i et felles indre marked.

Målene for EU var naturlig nok europeiske heller enn norske, der de politiske virkemidlene går gjennom regulering av markeder heller enn gjennom statlig styring. Norge tilpasset seg EUs direktiver og konkurranseprinsipper, men koplet det med ny politikk for å ivareta gamle mål om statlig overordnet styring. Samtidig har ikke EØS-avtalen alene endret norsk energipolitikk de siste ti-årene. Industrienes utvikling og modning, sammen med gradvis mer europeiserte markeder og politikk har bidratt til at staten har valgt en mer, om enn ikke entydig, markedsregulerende rolle til erstatning for direkte styring.

Den nye offentlig-private petroleumspolitiske miksen har blitt mer markedsbasert med mindre statlig innflytelse over daglig drift, og større innslag av selskapsbeslutninger, men staten likevel med overordnet kontroll. Forutsetningene var sterk bevissthet om hva man ville oppnå, villighet til å lage ny politikk for å nå gamle mål, justere politikken etter næringens og markedenes utvikling, aktivt bruke

¹ Mer informasjon om globalisering og europeisering av energimarkedene og om norsk energisektor gis i kap.3.

statlig eierskap. Det offentliges overordnede rolle som eier av ressurser, inntektstaker, konsesjonsgiver og regulator ble langt på veg beholdt.

I kraftsektoren liberaliserte Energiloven av 1990 det norske strømmarkedet lenge før EU gjorde det samme. Det skapte først et nasjonalt norsk kraftmarked, som utover på 1990-tallet ble nordisk. Etter at EUs energimarkedspakker begynte å komme fra 1998, og flere overføringskabler til andre land har blitt bygget, er det norske kraftmarkedet nå stadig mer europeisert. Overføringskabler for kraft til andre land og debatten om EUs koordineringsorgan for nasjonale energiregulatorer (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) har fått stor oppmerksomhet, pga. høye strømpriser og sammenheng med EUs markeder og energipolitikk. (Sør-)norske strømpriser konvergerer mot europeiske strømpriser, som vinteren 2021/22 langt på veg varierer med globale gasspriser.

Enigheten om norsk energipolitikk har de siste årene slått noen sprekker. Fra å et lite kontroversielt tema i forholdet til EU, er det nå reaksjoner i Norge mot de høye strømprisene, overføringskabler til andre land og forholdet til EU. Samtidig møtes faktiske klimaendringer og postmaterielle verdier i konflikter om økonomisk vekst, energi, natur, miljø og klima. Det har blitt sterkt fokus på klima- og miljøspørsmål både på statsledernivå, i organisasjoner og i politiske partier.

Parisavtalen av 2015 var en global markering for en mer offensiv klimapolitikk, med energisparing og produksjon av fornybar energi som sentrale virkemidler. Oppmerksomheten rundt utslipp fra fossile brenslere har ført til debatt om framtida til norsk petroleumsvirksomhet. Produksjon av fornybar energi, elektrifisering av sokkelen og vindkraft på land har satt økonomi, energi, natur-, miljø- og klimaspørsmål opp mot hverandre.

Denne rapporten gir en oversikt over viktige økonomiske og politiske utfordringer Norge som energinasjon står overfor, som en bakgrunn og oversikt for arbeid med viktige økonomiske og politiske utfordringer Norge som energinasjon står overfor. Hvilken rolle spiller energisektoren for Norge og for omverdenen? Hvor mye og hvordan har EØS-avtalen påvirket statens overordnede og dels direkte styring av sektoren og hvor mye er endret som følge av modning av industri og markeder, innenrikspolitiske valg og ideologiske endringer? Hvor mye betyr EU for norsk energipolitikk i forhold til andre forhold som virker inn? Hva er størrelsen, formen og utviklingen av de kommersielle og politiske handlingsrommene som politikk og industrielle strategier må holde seg innenfor? Hvordan blir tradisjonelle norske energipolitiske mål om inntjening, arbeidsplasser og industriell utvikling utfordret av bredere samfunnsperspektiv delt med EU om bærekraft for overgangen til en grønnere økonomi? Hvordan påvirkes norsk energipolitikk av EUs miljø- og klimapolitikk? Hva kan generaliseres fra de energipolitiske erfaringene med EU for norsk handlingsrom under EØS-avtalen?

Rapporten drøfter først hvorfor de fleste land har en særskilt politikk for energisektoren og hvordan den i en markedsøkonomi kan forvaltes som en alternativt statseid/statsstyrt, en statsregulert, eller privatisert og konkurranseutsatt virksomhet. For det andre viser den hvordan energimarkedene gradvis har blitt både europeiserte og globaliserte. Deretter drøfter den særtrekk ved EUs energipolitikk og føringer for norsk energipolitisk handlingsrom.

Påfølgende kapitler analyserer hvordan styringen har gitt nye kombinasjoner av stat-industri-marked for henholdsvis kraft- og petroleumindustrien. Rollen som betydelig statlig kapitaleksportør drøftes. Den store graden av harmonisering mellom Norges og EUs miljø- og klimapolitikk og virkninger på norsk energipolitikk blir diskutert.

Konklusjonskapitlet drøfter hvordan handlefriheten for norsk energipolitikk har framstått som relativt stor i forhold til EØS-avtalen. Norge har som «regel-taker» kunnet være nasjonal «politikk-maker», så lenge en oppfattes å etterleve det indre markedets hovedprinsipper, og det samtidig har vært villighet å bruke staten som del-aktør.² Samtidig smelter energi-, miljø- og klimapolitikk gradvis sammen i et behov for bredere bærekraftige helhetssyn, i både den norske og internasjonale politiske økonomien.

2. Særtrekk ved energisektoren

Sentralt for offentlig oppmerksomhet og politikk rundt energisektoren er at den er viktig for ethvert moderne samfunn, en nødvendighetsvare for alle individer, og en betingelse for industriell vekst og utvikling. Energi er en strategisk vare av innenriks- og utenriksøkonomisk og -politisk betydning, der pris og tilgjengelig er viktig for mange samfunnsforhold. Internasjonal handel med energi skaper strategiske avhengighetsforhold mellom produsent – og forbruksland, og mellom kommersielle selskaper. Dette kan være store, dels statseide, multinasjonale olje- og gasselskaper med konsentrert markedsrett både i nasjonale markeder og internasjonalt.

Energimarkeder er ofte ikke «perfekte» i en mikroøkonomisk forstand, og krever spesiell samfunnsøkonomisk analyse, og i forlengelsen av den ofte også politisk analyse og inngripen. Imperfeksjoner i markedene for naturgass og elektrisitet, monopoldannelser og tilhørende offentlig praksis er viktig del av ulike former for politisering av sektoren. Transport- / transmisjons- og distribusjonskostnader i disse markedene gir sterke innslag av naturlige monopol, mens produksjons- og forbruksleddene kan være i (potensiell) konkurranse.

Markedenes «usynlige hånd» kan gi gode løsninger i deler av verdikjeden, mens er det nødvendig med en offentlig «synlig hånd» der markedskonsentrasjonen skyldes naturlige monopoler. Der det er et naturlig monopol vil fri / ukontrollert konkurranse (laissez-faire) kunne føre til private monopoler med høy pris og dårlig kvalitet. Dette gjelder aller mest der markeder er små eller under utvikling med høye up-front sunk-cost investeringer. Det tar lang tid og koster mye å endre produksjon, transmisjon og forbruk av energi, og relasjonene mellom aktørene er langsiktige, innen land så vel som mellom land.

For at naturlige monopoler skal nå samfunnsøkonomiske mål, må de enten være offentlig drevet og eiet med politisk bestemt produksjon og priser, eller de kan være offentlig regulerte dersom de er, eller gjøres, private. Det er en flytende overgang mellom konkurranse, offentlig eierskap og regulering som politikk-metode i de fleste energimarkeder der industrien har elementer av naturlige monopol.

Hva som er beste politikk kan endre seg over tid. En næring som er i en oppstartsfase, kan trenge oppfostringshjelp for å etablere seg. I en moden fase står den på egne ben og vil trenge frihet til å gjøre egne beslutninger og adgang til å utnytte muligheter i teknologi og markeder for å konsolideres, forbedres, og utvikles videre. Et lite marked med få aktører gir slik få kostnadsargumenter for å splitte

² Rapporten tar utgangspunkt i flerfaglig samfunnsøkonomisk og statsvitenskapelig analyse, der konklusjoner fra én disiplin brukes som input-faktorer, ramme og grunnlag for utvidet tolkning i den andre (Austvik 2009a:19-28, 2018:39-42). Kommentarer er velkommen.

opp denne type virksomheter. Markedsvekst og infrastrukturutvikling kan på den annen side skape mer konkurransebaserte markeder, og endre det politiske handlingsrommet for offentlig styring. Hva som er den beste politikken er dels avhengig av situasjon og utviklingsnivå for næringen, dels av markedenes særegenheter, og dels av ideologiske valg.

Norsk energipolitikk er eksempel på slik utvikling. Gjennom historien har den beveget seg fra tidlige modeller som var konsentrert rundt styring gjennom offentlig eierskap og drift, til tilpasninger til EU-type liberaliseringsmodeller som har regulering som dominerende politikkmethode. En overgang til oppsplitting, konkurranseutsetting og eventuelt privatisering av virksomheter har endret rollene til og forholdet mellom industrien og staten.

Mer bruk av markeder kan samtidig ha mange former. På 1800-tallet ble liberalismen assosiert med en begrenset rolle for statene og en høy grad av suverenitet for enkeltpersoner og virksomheter. Som svar på merkantilismen, som dominerte fra det sekstende til slutten av det attende århundret, la liberalister vekt på individets rett til privat eiendom og at utveksling av varer og tjenester var det som best tjente et samfunn. Markeder skulle være frie og utnytte gevinster fra handel, mens staten skulle holde seg mest mulig unna. Systemet bidro til betydelig økonomisk vekst, men også til konsentrert kapitalakkumulasjon og stor sosial ulikhet.

Fra begynnelsen av 1900-tallet ble denne ortodokse (eller klassiske) liberalismen etter hvert ikke lenger betraktet som et godt nok system for organisering av økonomiske aktiviteter for å nå alle samfunnsøkonomiske mål, og spesielt ikke i markeder som i sin natur er imperfekte.

Det store skillet i politisk handling kom etter annen verdenskrig da den vestlige verden laget et nytt økonomisk og politisk system tilpasset industriell produksjon og internasjonal handel. Fordelene med samhandel med andre land skulle utnyttes, og internasjonale avtaler og organisasjoner (som WTO, EFTA, EF/EU mfl.) og statene fikk eksplisitte roller til å regulere hvordan samhandelen skulle foregå. Verdien om individuell frihet fra 1800-tallet ble søkt koplet med mål om sosial rettferdighet og en mer egalitær inntektsfordeling. Statene skulle la markedene fungere hvis de tilfredstilte samfunnsøkonomiske mål.

Den usynlige hånden skulle fortsatt være den beste måten å tilfredsstille effektivitetskriterier og fremme økonomisk vekst på, men offentlige inngrep, internasjonale avtaler og konkurransepolitikk skulle etterse at den virket på en god måte. I de tilfeller markeder er imperfekte, enten av natur eller ved kartellisering, eller har store eksterne virkninger, må det til en offentlig synlig hånd gjennom direkte styring eller regulering for å unngå høye priser, dårlig kvalitet på tjenester, forurensning osv. Keynesiansk etterspørselsregulerende penge- og finanspolitikk representerte den makroøkonomiske tilnærmingen, og statene fikk roller som næringspolitisk styrere. I mange tilfeller, og spesielt i Europa, drev det offentlige virksomheter selv (nasjonalisering), som en kjerne i sosialdemokratisk politikk.

Mens perioden etter annen verdenskrig var preget av intervensjonistisk keynesiansk markedsøkonomi i Norge og store deler av Europa, har et mer nyklassisk politisk og økonomisk perspektiv formet europeiserings- og globaliseringsprosessen de siste tiårene. Kritikere av keynesianismen pekte på at intervensjonistiske inngrep og etterspørselsregulerende politikk ikke nødvendigvis virker på lang sikt. I ny giv for liberal økonomisk tenkning ble det markedseffektivisering, konkurranseutsetting og privat etterspørsel som skulle være drivkraft i økonomiene (tilbudsøkonomi).

Blant de fremste politikerne som promoterte dette var republikaneren Ronald Reagan som amerikansk president 1980–1988, og konservative Margareth Thatcher som britisk statsminister 1979–1990. Milton Friedman og Friedrich von Hayek var blant akademiske støttespillere som advarte mot at keynesianismen var veien til sosialisme. De la vekt på at pengepolitikk og liberalisering av tjenester og markeder var en bedre tilnærming.

En bakgrunn for kritikken var blant annet at planøkonomiske ideer under den kalde krigen tapte som økonomisk prinsipp for økonomisk organisering av et land. En planøkonomi er basert på direkte styring fra en politisk myndighet i nær alle led (som f.eks. Gosplan i Sovjetunionen). I en rendyrket planøkonomisk kommandoøkonomi foretar staten beslutninger om hvor mye av verdiskapningen som skal konsumeres og investeres for framtidig verdiskapning. Den bestemmer også hvor produksjonen av den enkelte varen skal foregå, hvilke ressurser, produksjonsteknikk og arbeidskraft som skal nyttes. Til slutt bestemmer den også hvordan inntekten skal fordeles mellom konsumentene, enten ved direkte å gi spesielle goder til noen eller gjennom inntektspolitikken. Herunder fastsettes også prisene til konsumentene.

En blandingsøkonomi er en økonomi basert på markeder og styring av og hensyntagen til disse. En viktig fordel i en markedsøkonomi i forhold til planøkonomien er at den fungerer «automatisk». De tunge og kostbare beslutningene, som koordinering av økonomiske beslutninger krever i en planøkonomi, erstattes med raskere beslutninger blant produsenter og konsumenter ettersom tilbuds- og etterspørselsforhold endrer seg med prismekanismen som signal. Under den kalde krigen ble det planøkonomiske systemet i Sovjetunionen og Øst-Europa stadig tydeligere overbestemt. Det var / er umulig samtidig å fastsette både tilbud, etterspørsel og pris i et marked politisk.³

Mange land i Vest-Europa fulgte imidlertid planøkonomiske ideer om hvordan store (samfunnskritiske) virksomheter og de naturlige monopolene skulle håndteres de første tiårene etter annen verdenskrig. Det gjaldt mange typer offentlig eide og drevet infrastruktur, som veier, havner, flyplasser, jernbaner, posttjenester, telekommunikasjon og offentlig transport, vann og strømforsyning, avfallshåndtering osv.

Utover på 1980-tallet ble de nasjonaliserte virksomhetene i økende grad ansett som flaskehals i økonomiske utvikling. Mange var monopolister av natur, men også noen ganger bare ved lov. Samtidig

³ Det planøkonomiske systemet viste etter hvert betydelig ineffektivitet i produksjonen og motvirket den helhetlige planen om optimal fordeling mellom medlemsland etter politiske og sosiale kriterier. Det var også mye kritisert for å ivareta russiske interesser og ikke interessene til deres øst-europeiske satellittstater, for eksempel gjennom prissetting av varetransaksjoner mellom landene (COMECON). De planstyrte landene manglet interne prisingssystemer som reflekterte knapphet og overskudd i markeder for de enkelte innsatsfaktorene og produktene, og tilsvarende en markedsbestemt omregningsenhet mellom landenes valutaer, slik valutakonvertibiliteten gjorde i vestlige land. Prisene fikk ikke gi signaler om hva som burde produseres hvor og i hvilke mengder, verken i eller mellom landene.

Det ble overskudd av varer ingen ville ha, og tilsvarende underskudd på varer som konsumenter ønsket og bedrifter trengte som innsatsfaktorer. Blant annet på grunn av sterk satsing på tradisjonell næringsstruktur og gamle tekniske innretninger, og stor ressursbruk på opprustning i den kalde krigen, vokste planøkonomiene mindre enn vestlige land fra 1960-tallet og utover, og en viktig grunn til oppløsningen av Sovjetunionen i 1991.

gjorde markedsvekst og teknologisk endring at det naturlige særtrekket ved en del monopoler var blitt redusert. Den sosialdemokratiske blandingsøkonomien ble utfordret.

Mer bruk av marked ble alternativet til statsdrift, men ikke som en retur til laissez-faire politikken fra 1800-tallet. I motsetning til nasjonaliseringsalternativet, ble fordelene ved konkurranse og regulering vektlagt som instrumenter for å nå samfunnsøkonomiske mål. Det ble en sterkere oppfatning om at det offentlige i mindre grad bør drive eller styre «næringspregede» virksomheter selv, slik som i oppbyggingsfasene av norsk kraft- og petroleumsindustri, men heller splitte opp, privatisere og regulere virksomhetene. Hele det politiske spekteret i Europa beveget seg fra de tradisjonelle statsstyrte virkemidlene til mer markedsstyrte løsninger.

Når statseide firmaer privatiseres i dagens liberaliserte økonomiske system beholder det offentlige gjerne fullt eller et betydelig eierskap i selskapet (jfr. Equinor, Telenor). Driften av integrerte tjenester splittes imidlertid gjerne opp, konkurranse etableres der det er mulig for utskilte deler av virksomheten, og regulering innføres der det er nødvendig (når konkurranse ikke fungerer). Siden den konsentrerte strukturen ved naturlige monopol er den samfunnsøkonomisk mest effektive kan ikke denne delen av markedet konkurranseutsettes, men må reguleres.

EU representerer i hovedtrekk denne type markedsorientering som basis for liberalisering av mange sektorer i nasjonale økonomier, og i prinsippene for hvordan det indre markedet skal fungere, som i EØS-avtalen for Norge. Siden grensehindre reduseres og spillereglene for handelen harmoniseres flyttes beslutningene om hvordan statene skal regulere virksomhetene til EU-nivå (blir overnasjonal).

Utfordringen for EU blir da å gripe inn på en måte som bevarer en markedsstruktur som har potensiale til å minimere kostnadene, og samtidig påvirke selskapenes adferd slik at en unngår dårlig kostnadskontroll og utnyttelse av markedsrett. Intervensjonistisk markedsøkonomi er altså en type blandingsøkonomi med stor grad av offentlig kontroll, men med mindre offentlig innflytelse over beslutninger om daglig drift som selskapene betraktes å være bedre til å gjøre selv. Utformingen av et reguleringsregime kan imidlertid ofte bli påvirket av særinteresser (principal-agent problematikk) og føre til produsent-proteksjonistiske resultater.⁴

3. Europeiserte og globaliserte energimarkeder

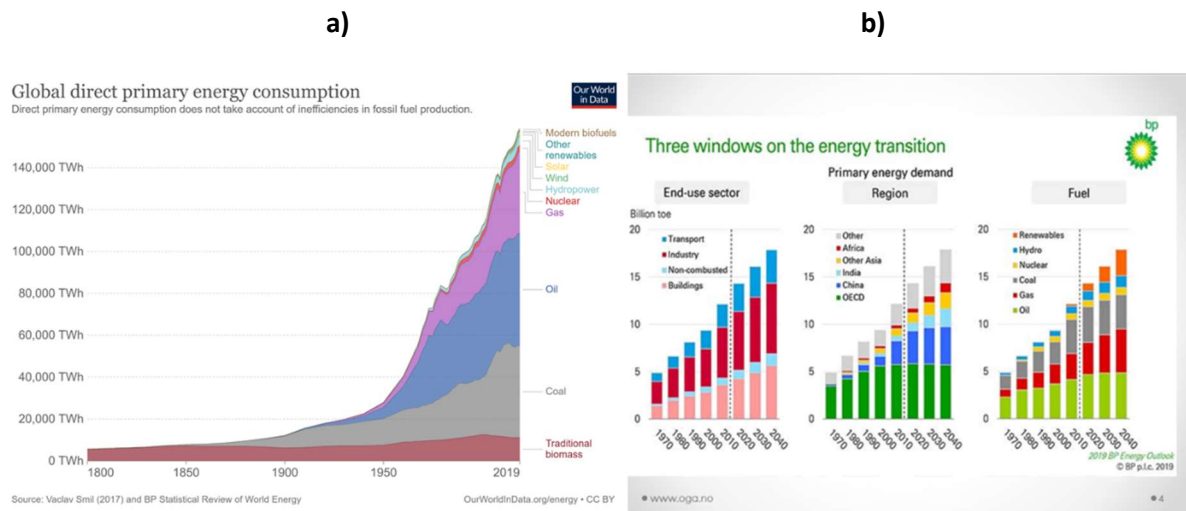
I det pre-moderne samfunn var energibruk oftest begrenset til brenning av biomasse (ved). I noen deler av verden er dette fortsatt tilfellet (spesielt i deler av Afrika), uten tilgang til elektrisk strøm eller andre energikilder (energifattigdom, «energy poverty»). Den industrielle revolusjonen og overgangen til det moderne samfunn utover på 1800-tallet, med maskiner og nye transportmidler, var basert på kull. Bruken av kull fortsatte å vokse gjennom hele 1900-tallet og er i dag globalt den nest viktigste energibærer etter olje, målt etter energiinnhold, jfr. Figur 3.1.a.

⁴ I Vedlegg 1 diskuterer nærmere hovedforskjellene mellom offentlig eierskap, regulering, og laissez-faire (uregulert monopol) som politikkalternativer for denne type virksomheter, og noe om hvordan utformingen av reguleringsregimer ofte bli påvirket av særinteresser.

Oljealderen startet i annen halvdel av 1800-tallet, og tok av utover på 1900-tallet som basis bl.a. for kjøretøy på veg, tog og fly, og for industri, elektrisitet mm. Naturgass ble tatt i bruk utover på 1900-tallet, og fikk sin store vekst fra 1970-årene, og er i dag den tredje viktigste energibæreren. I dag dekkes globalt ca. 85% av energibruken av de tre fossile brenslene; olje, gass og kull. Vannkraft utgjør ca. 7 % av den globale energibruken, atomkraft ca. 4 %, og de siste ca. 4 % er andre fornybare energikilder som vindkraft, solkraft, bioenergi, geotermisk energi, bølgekraft mm.

Figur 3.1: Global energietterspørsel fordelt på energibærere 1850-2040.

Sektorer, regioner og energibærere 1970-2040



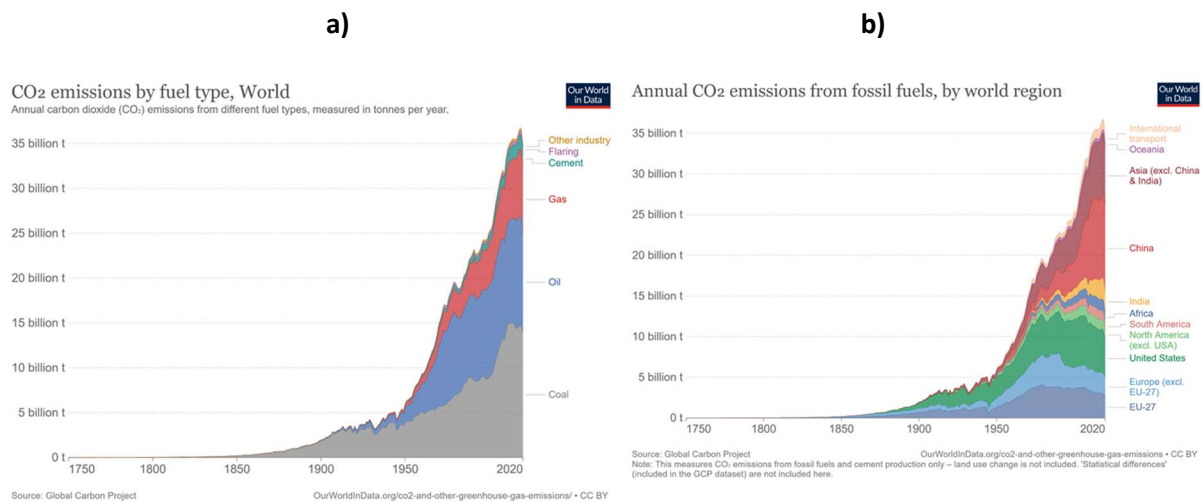
Konvensjonelle og konsensuspregede prognoser for fremtidig energibruk de neste par tiårene indikerer at avhengigheten av de fossile brenslene forsetter (IEA 2021b), med mindre det skjer drastiske endringer i teknologi, politikk og økonomi (IEA 2021a). Selv om etterspørselen etter energi forventes å flate ut i OECD-området, så forventes den å øke kraftig i vekstøkonomier i Asia og Afrika, med Kina og India som største enkeltland, jfr. Figur 3.1b. Det forventes sterkest vekst i de fornybare energikildene, men også vekst i bruk av alle tre fossile brenslere, tross internasjonale klimatiltak. Dette innebærer fortsatt stor internasjonal handel spesielt med olje og gass, og delvis også med kull, siden mye finnes i andre områder enn der den økonomiske aktiviteten foregår og energien blir brukt / brent.

Markedene for råolje og naturgass er verdens største internasjonale varemarkeder, knyttet til internasjonal økonomisk utvikling, priser, leveringssikkerhet og geopolittikk.⁵ Energimarkedene er med det ofte politisert. Energi har stor økonomisk betydning og dels strategisk betydning for både produsent- og forbruksland. Det er en strategisk vare der forsyningsikkerhet og pris er viktig for vitale samfunnsfunksjoner, økonomisk utvikling, velferd og sikkerhetspolitikk. Det er bl.a. bakgrunnen for dannelsen av internasjonale organisasjoner som eksport- og produsentsamarbeidet i Organisasjonen for oljeeksporterende land (OPEC) på 1960-tallet, og import- og forbrukersamarbeidet i Det internasjonale energibyrået (IEA) på 1970-tallet.

⁵ Geopolitiske studier fokuserer på hvordan geografiske, og ofte også historiske og sosiale faktorer bidrar til å forklare nasjonalstatenes makt og roller i internasjonale relasjoner (Kjellén 1905, 1917, Austvik 2018b).

Etterspørselen etter energi er avledet av økonomisk vekst og utvikling. Energibruken har vokst med den økonomiske veksten. Verden som helhet og de fleste land har målt med BNP blitt rikere per. capita de siste tiårene, selv om det ikke gjelder alle land, og inntektsforskjellene innad i land er store og økende. Veksten har i stor grad vært eksportdrevet, med behov for energi i vekstøkonomier, produksjon av og transport av energi til disse, og transport av ferdigvarer mellom ulike steder i verden. Siden tyngden av energietterspørselen fortsetter å rette seg mot fossile brensler, er utslipp av klimagasser, først og fremst CO₂-utslipp, nær knyttet til energibruken, jfr. Figur 3.2.a.

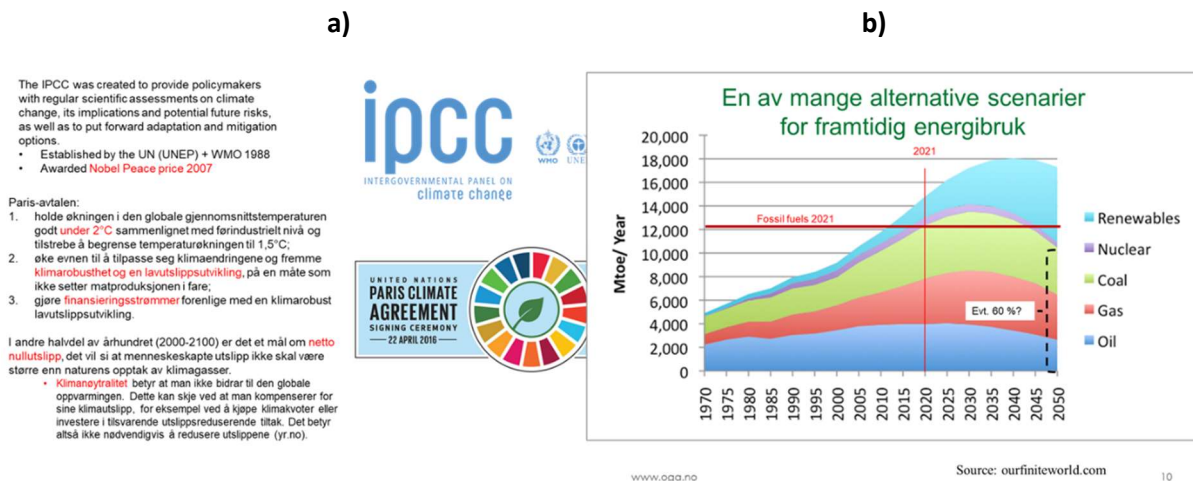
Figur 3.2: Globale CO₂ utslipp fordelt på energibærere og regioner



Klimaendringer og internasjonal klimapolitikk har fått stor oppmerksomhet de siste årene. Menneskeskapt utslipp er knyttet til energibruk. Det aller meste av utslippene kommer fra forbrenning av fossile brensler i forbruksleddet, bare en mindre del i produksjonsleddet. Tilsvarende som for den totale og fossile energibruken står land utenom OECD-området for stadig mer av utslippene. Når det økonomiske tyngdepunktet i verden flytter seg fra Vesten til Østen, følger energibruk og utslipp med, jfr. Figur 3.2.b.

Klimapolitikk er som energipolitikk ikke bare nasjonal, men også europeisk og global. En rekke miljøforhold er internasjonale i sin karakter og må håndteres av flere land i samarbeid. EU regnes som en «frontrunner» i klima- og miljøpolitiske spørsmål og kopler liberalisering av strøm- og gassmarkeder, og energisikkerhet til energisparing og vekst i fornybare energibærere. Norge følger på de fleste områder EUs miljø og klimapolitikk. Globalt har klima blitt sentralt i internasjonal politikk med FNs klimapanel IPCC som sentral premissgiver (IPCC 2021) med Parisavtalen av 2015, jfr. Figur 3.3.a.

Figur 3.3: IPCC, Parisavtalen og et alternativt scenario for framtidig energibruk



Det er laget mange scenarier for framtidig energibruk dersom internasjonal klimapolitikk gjennom tilstrekkelig energisparing, en revolusjon i produksjon av fornybar energi, karbonfangst og lagring, ulike hydrogenløsninger mm. skulle bli så slagkraftig at den fossile energibruken vil gå kraftig ned. Som en av disse viser i Figur 3.3.b, så vil selv kraftige endringer og stor vekst i fornybare energibærere likevel kunne holde den globale fossilandelen så høy som 60 % i 2050. Det grønne skiftet vil representere en gradvis overgang til mindre utslipp og fornybar energi, men det vil kunne ta hele dette århundret før vi er på net-zero.

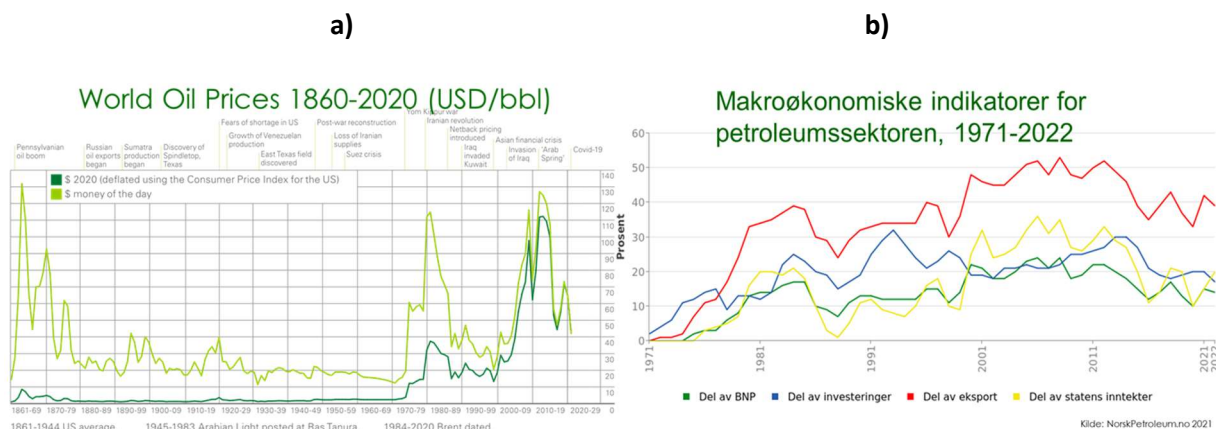
Betydningen av energi for å kunne produsere, transportere og forbruke varer og tjenester i et land, med andre ord for økonomisk vekst og velstand, gjør at de fleste land har en særskilt sektorpolitikk for energi. Norge er ikke noe unntak. Den norske staten har hatt overordnet og dels direkte styring med den norske-energisektoren siden begynnelsen av 1900-tallet for kraftsektoren, og siden 1970-tallet for petroleumssektoren (Austvik 2007, Austvik & Claes 2011, Austvik 2020).

Med sterkt statlig eierskap, styring og skattlegging tilfaller størsteparten av grunnrenteinntektene fra sektoren den norske staten, og i kraftsektoren dels også kommuner og fylkeskommuner. Petroleumssektorens omsetning og verdiskapning avhenger i stor grad av én internasjonal og ustabil pris: oljeprisen, jfr. Figur 3.4.a.⁶ Verdiskapningen har over lang tid utgjort rundt halvparten av samlet

⁶ Markedskonsentrasjonene dels i produksjon, og spesielt i transmisjon, av naturgass, koplet med mangelen på adekvate substitutter, har skapt en spesiell geopolitisk energisituasjon i Europa. Prisene på gass har skutt i været, nokså uavhengig av oljeprisen. Russland og Gazprom har lenge brukt sin tilnærmete monopolsituasjon på naturgass overfor land i Sovjetunionens tidligere interessesfære til å nå politiske mål som overfor Ukraina. For mange EU-land er det også vanskelig å endre sin avhengighet av russisk gass på kort og mellomlang sikt. For landlåste land i Øst-Europa er det spesielt vanskelig (Ungarn, Slovakia, Tsjekkia) er det spesielt vanskelig, men også for Tyskland som storimportør av energi fra Russland. Det kreves store investeringer og en lang tidshorison for å endre forsyningsbildet. På den andre siden er Russland avhengig av de store inntektene de får på gassalget. EU og Russland er gjensidig avhengig av samhandelen, men for noen kjøperland er avhengigheten sterkt asymmetrisk og vanskelig å komme ut av, i alle fall på kort sikt. Dette gjelder også Russland.

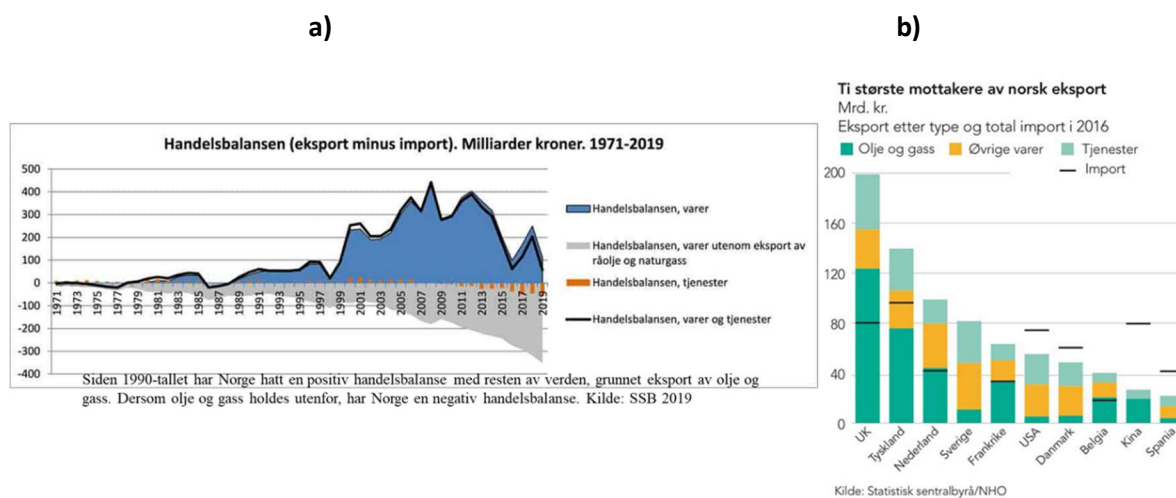
norsk eksportverdi, og 1/4 - 1/3 av henholdsvis BNP, statlige inntekter og samlede investeringer, jfr. Figur 3.4.b.

Figur 3.4: Verdiskapningen i petroleumssektoren varierer sterkt med oljeprisen



Petroleumssektoren har gitt Norge store eksportoverskudd over lengre tid, og kompenserer for mindre norsk eksportvekst med andre varer, jfr. Figur 3.5.a. Overfor flere av de nærmeste handelspartnerne er olje og gass dominerende norske eksportvarer, jfr. Figur 3.5.b.

Figur 3.5: Petroleumssektoren avgjørende for norsk eksportoverskudd



Innenlands er betalingsvilligheten i petroleumssektoren høyere enn i resten av næringslivet med tilhørende høye lønninger. Kostnadsnivået og tiltrekning av kompetanse til næringen bidrar til å svekke konkurranseevnen i andre sektorer og regioner («Oljeskyggen»). Det er en utfordring for Norge å øke eksporten av andre varer, for å bli mindre avhengige av energi i utenrikshandelen, og overføre kompetanse fra petroleumsnæringen til ikke-petroleumseksponerte sektorer.

De store statlige inntektene fra sektoren kommer primært fra direkte eierskap (SDØE) og skattelegging av olje- og gasselskapene, og som uttrykkes gjennom statens netto kontantstrøm, jfr. Figur 3.6.a. I perioden 2003-2014 var denne på rundt 1 milliard kroner *per dag*. Tilsvarende eller høyere tall gjelder for 2021 og kanskje for 2022. Alle disse statlige inntektene settes inn i Oljefondet. Dette har

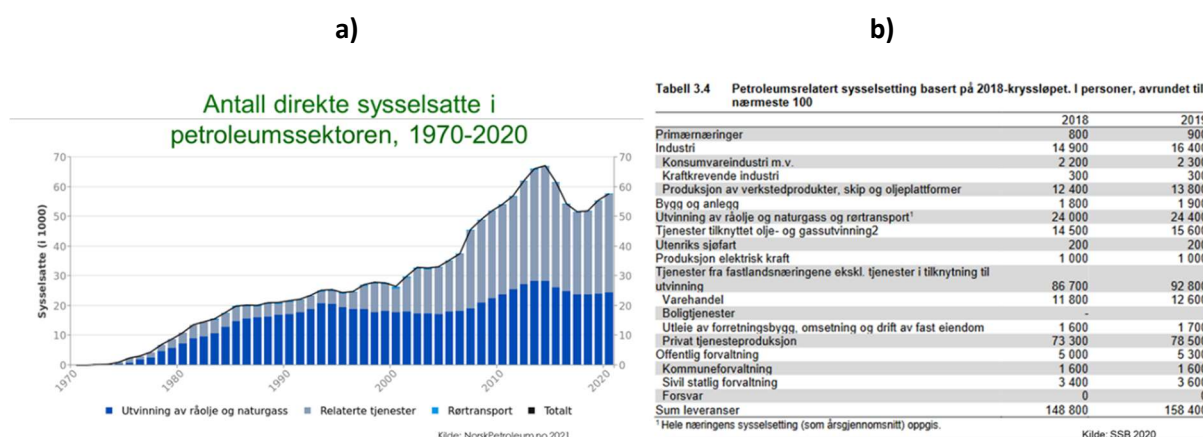
gjort den norske staten til eier av verdens største statseide investeringsfond (Sovereign Wealth Fund) (SWF). Ved årsskiftet 2021/22 hadde fondet passert 12.000 milliarder NOK, jfr. Figur 3.6.b. Fondet er investert i ulike internasjonale verdipapirer (kun utenlandske) som gir stadig større avkastning i forhold til netto kontantstrøm. Om få år kan fondet være dobbelt så stort, men kan også falle sterkt ved en nedgang i aksjemarkedene.

Figur 3.6: Staten som største kapitalist i petroleumssektoren 1971-2021



Petroleumsnæringen er Norges største og kanskje mest høykompetente industri, verdensledende på områder relatert til offshore olje- og gassutvinning. Den er kapitalintensiv, men relativt lite arbeidsintensiv etter utbyggingsfasene. Det er bare 20-30.000 mennesker som er direkte sysselsatt i utvinning av og transport av olje og gass (oljeselskapene). Det er flere i relaterte tjenester som leverer til sektoren, og som bringer de sysselsatte til rundt 60.000 mennesker, jfr. Figur 3.7.b. Dette utgjør bare et par prosent av den samlede arbeidsstyrken i Norge. Når en legger til ytterligere ringvirkninger og avledet etterspørsel i diverse næringer så øker andelen til 5-6 %, jfr. tabell 3.7.b.

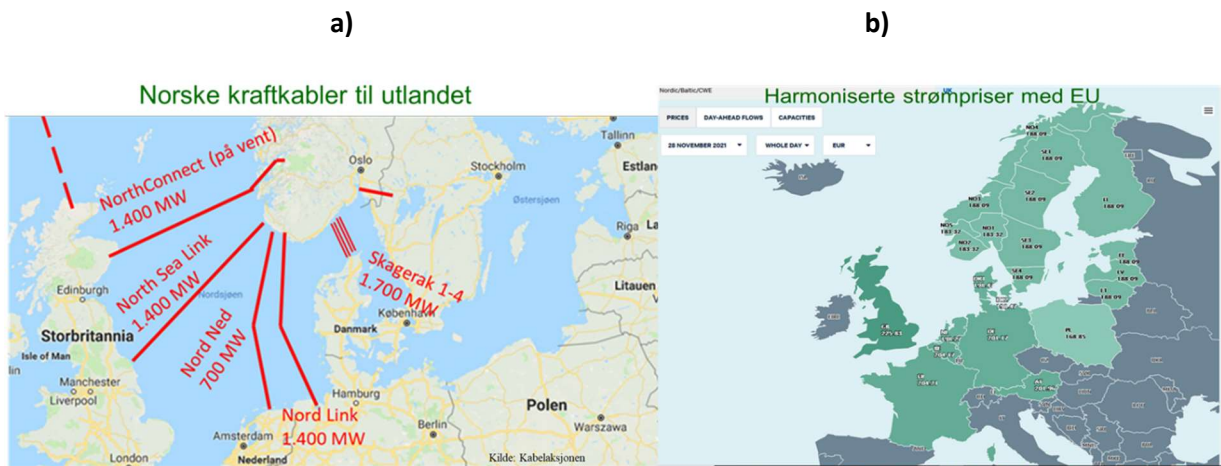
Figur 3.7: Direkte og indirekte sysselsatte i petroleumssektoren 1970-2020



Norsk kraftproduksjon har beveget seg fra å betjene lokale og regionale markeder til å bli nordisk, og så europeisert og delvis globalisert gjennom knytningen til gassprisene. Grunnlaget for smelteverksproduksjonen ved mange fossefall langs den norske kysten gav landet lenge et komparativt

fortrinn i kraftintensiv produksjon. Etter hvert som overføringskabler ble bygget til større befolkningsentra ble markedet og prisene først nasjonalt norske, og på 1990-tallet nordiske. Etter hvert som overføringskapasiteten til flere europeiske land har blitt større (som med NorNed 2018, Nordlink 2021, North Sea Link 2021) og flaksehals fjernes, blir markedet stadig mer europeisk, jfr. Figur 3.8.a.⁷ Dette gjøre at prisene på strøm i det norske markedet konvergerer mot de europeiske, jfr. Figur 3.8.b, noe som har rammet norske forbrukere sterkt.

Figur 3.8: Norsk krafteksport europeiserer norske strømpriser



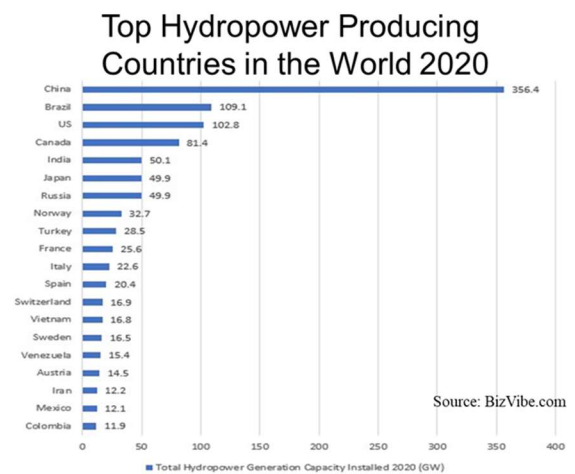
Siden mye av kraftproduksjonen i EU er basert på naturgass, knyttes norske kraftpriser mye til prisen på gass. Det europeiske gassmarkedet er stadig mer globalisert gjennom omfattende handel med Liquefied Natur Gas (LNG), eller flytende naturgass. De europeiske gassprisene (og dermed også de norske strømprisene) konvergerer dermed også mot globale gasspriser og svinger dels med utviklingen bl.a. i Kina / Asia.

For Norge er vannkraften viktig både for industri og husholdninger. Landet er verdens åttende største produsent av vannkraft, og er det i verden som sterkest har basert sin elektrisitetsbruk på vannkraft (96%), jfr. Figur 3.9.a-b.

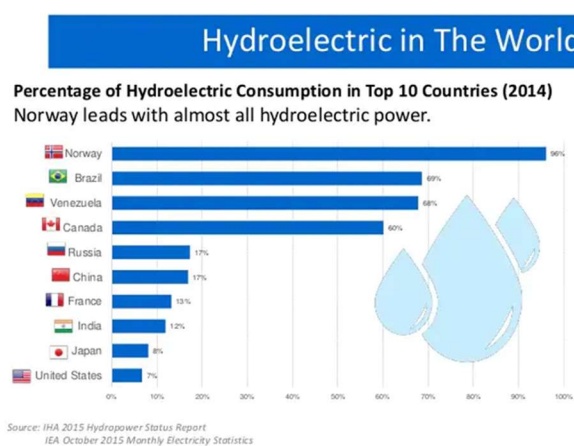
⁷ Totalt eksporterte Norge ca. 25 TWh strøm og importerte 8 TWh i 2021. Dette utgjør en nettoeksport på ca. 17 TWh. Samlet produksjon var ca. 157 TWh (statnett.no). EUs samlede elektrisitetsproduksjon var på ca. 2800 Twh.

Figur 3.9: De største elektrisitetsprodusentene

a)



b)

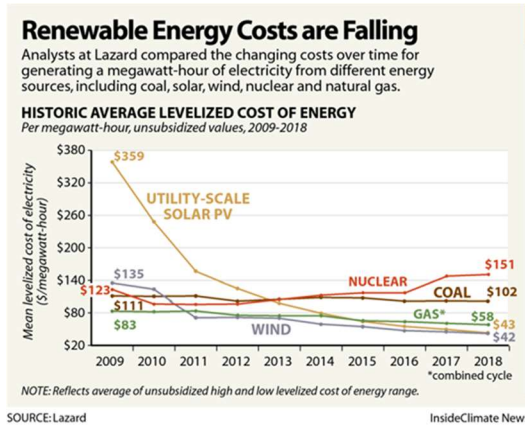


Norsk vannkraft er grønn energi og positivt for både Norges og EUs klimapolitikk. Kostnadene ved å produsere andre fornybare energibærere er fortsatt mye høyere enn for vannkraft, selv om solkraft-kostnadene har falt sterkt, jfr. Figur 3.10.a. Det er potensiale for oppgradering av eksisterende vannkraft anlegg, mens potensiale for nye vannkraftverk er mindre. Vind- og solkraft, og andre fornybare energikilder, er så langt av moderat omfang i Norge, og vindkraft på land er innenrikspolitisk kontroversielt. Ettersom kraftprisene europeiseres vil heller ikke økt norsk kraftkapasitet (vind, vann e.a.) over tid endre prisene mye i det norske markedet, selv om det kan være god butikk for investorer.

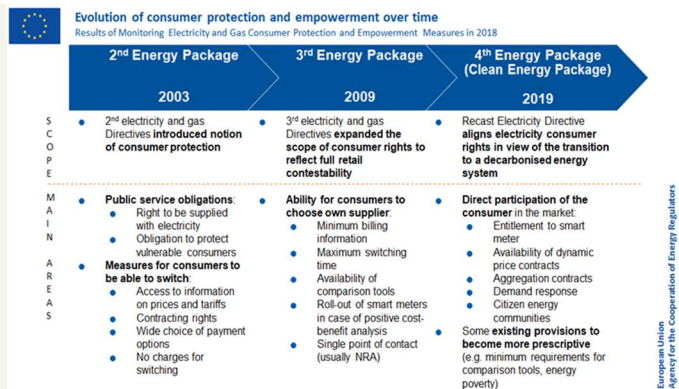
Norsk energipolitikk omfattes av EØS-avtalen som del av EUs indre marked. EUs energipolitikk er særlig opptatt av markedseffektivisering, oppsplitting, konkurranseutsetting, diversifisering og ikke-diskrimineringsprinsipper. Mye av EUs klimapolitikk er relatert til mindre bruk av fossil energi (mer fornybar energi, energisparing). EUs energipolitikk lanseres gjennom «energipakker» som sett av reguleringer som har som mål å skape et indre marked i EU for naturgass og elektrisitet. Energi skal kunne omsettes i det indre markedet som om det var et nasjonalt marked. EU lanserte sin 4de energipakke i 2019, jfr. Figur 3.10.b.

Figur 3.10: Fornybar energi og EUs energipakker

a)



b)



Den internasjonale økonomiske integrasjonen, industrialisering, spesialisering og handel har vært muliggjort gjennom et markedsbasert stadig mer globalt og europeisk regelverk. Teknologiske endringer har i tillegg gjort kommunikasjon og transport raskere og billigere, og forsert integrasjonen. EUs energipolitikk er politisk kjennetegnet ved sin liberale ideologi og regulative tilnærming. Ofte kjennetegner dette EUs energipolitikk også overfor tredjeland. I andre deler av verden er realpolitiske tilnærminger og direkte styring mer dominerende (Kina, Russland, Midt-Østen m.fl.). De mer eller mindre henholdsvis liberalt og autoritært styrte landene som deltar i den globale økonomiske integrasjonen og i internasjonal energihandel vil ofte ha ulike tilnærminger til både samhandel og egen tilpasning. Dette ser vi bl.a. mellom Russland og EU, Midt-Østen og Vesten mm. Dette medfører at energinasjonen Norge også har behov for en realpolitisk orientering mot omverdenen, samtidig som det holdes et liberalt økonomisk og politisk norsk system hjemme.

4. EUs energipolitikk

Da EF innførte den europeiske enhetsakten i 1985 som et fundament for det indre markedet med fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester var ikke energisektoren med. Nasjonale situasjoner, interesser og monopoler ble i stor grad ansett for sterke til å bli koordinert under en felles, integrert europeisk politikk. I 1988 foreslo likevel EU-kommisjonen noe felles politikk også for energi, gradvis presset fram av generelle indre markedsprosesser. Ideen om et integrert europeisk energisystem preget av konkurranse skulle være grunnlaget for bedrifts- og nasjonsnøytralitet. Konkurransesprinsipper og regulering skulle utgjøre grunnlaget for politikken, mens særtrekkene ved energisektoren i liten grad ble vektlagt (Austvik & Claes 2011).

Den første energipakken (1998) inneholdt åpning av elektrisitets- og gassmarkedene, gjennom gradvis innføring av konkurranse, og krav til oppsplitting av virksomheter i integrerte selskaper.

Den andre energipakken (2003) fokuserte på oppsplitting og tredjeparts tilgang til gass- og strømmnettene, og et behov for uavhengige nasjonale reguleringsmyndigheter med frister for liberalisering av konsummarkedene for elektrisitet og gass i 2004 og 2007.

Med den tredje energipakken (Third Energy Package TEP 2008) kom flere og andre typer retningslinjer for tydeligere å skille selskapenes produksjons- og salgsvirksomhet fra overføringsnett, etablere nasjonale reguleringsmyndigheter og ACER som et forum for og samarbeid mellom disse. Gjennomføringen av TEP gikk langsomt, og energiunionen som ble lansert (2014/2016) viste seg langt på veg å ha som et hovedmål å forsere EUs allerede definerte konkurranse-dominerte energipolitikk for å utvikle det indre markedet som ett marked (Austvik 2016).

Den fjerde energipakken (2019) fokuserte spesielt på markedene for elektrisitet, fremme investeringer i fornybar energi, øke kompetansen til ACER i grenseoverskridende regulerings-samarbeid når det er fare for nasjonal og regional fragmentering av markedene, samt beredskapsplaner for mulige elektrisitetskriser.

Et kvart århundre etter det første energipakken, i 2022, er fortsatt ikke EUs indre marked for elektrisitet og naturgass komplett. Strømmarkedet har kommet lengst, mens manglene er store for naturgass, spesielt i Øst-Europa når det gjelder sammenbindende rørledningssystemer.

En begrensning for EU beslutnings- og gjennomføringsevne og -tempo ligger dels i dens hovedsakelig mellomstatlige (konføderative) struktur har viktige politikkområder de facto forblitt på nasjonalt nivå på energiområdet. Nasjonale interesser, situasjoner, tolkninger og implementering har gjort at områder av energipolitikken i mange land har blitt værende på nasjonalt nivå selv om rettslige prinsipper peker mer i fellesskapsretning. De heterogene preferansene og oppfatningene om felles mål om konkurransevne, forsyningsikkerhet og miljømessig bærekraft har gjort en én-politikk-for-alle vanskelig (Pointvogl 2009).⁸

En grunn til forskjellene er at ettersom antall medlemsland i EU har økt og kompetansen hos EUs institusjoner er utvidet, er samme politikk for alle på en del områder ofte vanskelig å gjennomføre. Medlemsstatene er i vekslende grad i ulike situasjoner, utviklingsnivå, forskjeller i energimiks, infrastruktur, geografiske forhold, historie, sti-avhengighet, kulturelle og historiske kontekster (EU 2012).

Uten tilstrekkelig infrastruktur og fleksibilitet til å handle gass mellom flere markedsaktører, er det vanskelig å skape reelt liberaliserte markeder for hele EU. Modning av og status i nasjonale markeder er forskjellige. Coby van der Linde et al (2006:47) argumenterer for at *“a straightforward liberalization process can distort necessary evolutionary processes as maturation takes place.”* Der markedene har modnet og er mer fleksible og integrerte (slik det for det meste er i Vest-Europa) kan oppsplitting og konkurranseutsetting i henhold til EUs energipakker fungere bedre. Der markedet fortsatt er underutviklet er det nødvendig med store investeringer med kommersielle og politiske ønsker om å sikre langsiktige investeringer som «frie» markeder ikke ivaretar.

Ofte blir EUs lover og regler del av nasjonal lovgivning bare etter lang implementeringstid; de oversettes, tolkes og iverksettes på ulike nasjonale måter. Land har blitt unntatt fra å delta i nye integreringsområder og tillatt å bevege seg på ulike måter og med ulike hastigheter (Gstöhl 2015, Fossum 2015, Schimmelfenning et al. 2015, Trondal et al. 2017).

⁸ Fragmenteringen er også en bekymring i forhold til EUs gasselskaper. Rawi Abdelal (2013:423) antyder at bedrifter snarere enn land er i sentrum av (øst-vest) energihandel og søker sosiologiske konvensjoner på veien på egen hånd i stedet for å følge politiske beslutninger på nasjonalt eller EU-nivå.

Et annet trekk ved markedet for naturgass er at EU ikke har myndighet over hele verdikjeden (fra produsent til forbruker), i motsetning til for USA og Storbritannia da deres respektive naturgass markeder ble henholdsvis deregulert og liberalisert (Austvik 2003a:161-173, Austvik 2009a:337-347). EU har på sin side myndighet over det meste av nedstrøms delen av markedet, mens større oppstrømsaktivitet, som i Russland, ligger utenfor det indre markedet.

Dette er del av bakgrunnen rundt gasskonfliktene mellom EU og Russland. Mange sentral- og østeuropeiske land har lenge sett på sin ensidige avhengighet spesielt av russisk gass som et sikkerhetsproblem som topper deres politiske agenda. Spesielt synlig har konfliktene vært langvarige med Ukraina, og Russlands geopolitiske rolle som energinasjon (Austvik & Lembo 2017). Import av LNG og bygging av mottaksterminaler (regassifisering) har redusert problemstillingene knyttet til Russland i Vest-Europa, men ikke for alle land i Øst-Europa uten egen kyst eller tilstrekkelig transnasjonal infrastruktur.

LNG-handelen har endret det europeiske gassmarkedet, og gjort at europeiske gasspriser i dag i stor grad er knyttet til internasjonale / globale LNG-priser, som sterkt påvirker prisene på gass via rør for både Russland og Norge. Siden gass dominerer strømproduksjonen i mange EU-land, påvirker det strømprisene også i Norge ettersom utenlandskablene bygges ut. Endringer i globale priser på gass, også i Asia/Kina, gir nå priseffekter på elektrisitet i hele Europa, inkludert i (Sør-)Norge.

De ytre dimensjonene av EUs energipolitikk har så langt ikke vært del av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Common Foreign and Security Policy, CFSP). EU har også på dette området vært en svakere beslutningstaker enn nasjonalstater med sentrale nasjonale regjeringer. Begrensningen for en helhetlig intern og ekstern politikk i EU gjenspeiles i forholdet mellom balansering av miljøhensyn, klimaendringer og markedseffektivitet på den ene siden, og utenriks- og sikkerhetspolitiske mål på den andre.

Eksterne energipolitiske forhold håndteres ofte av nasjonalstatene, selv om EU nå har sin egen utenriks kommisær. Jean-Michel Glachant hevdet i Energy Post 24.2.2015: *“When Spain wants to interconnect with Morocco and negotiates tariffs, investments, rules of access etc., they are doing EU external energy policy but they do it on a national basis. It’s the case everywhere in EU.”* Uten mer EU-makt (føderalisme) med påfølgende institusjonelle og organisatoriske endringer, sterkere markedsverktøy og økonomisk styrking av hele EU, har det vist seg vanskelig for EU å realisere en felles energipolitikk fullt ut. Glachant mente at *“current institutions and policies are unsuited to deliver an energy system transformation»*.

Energipolitikken i EU har i sum ofte vært *«‘fuzzy liberalization’—universal free-market rules that are open to a wide range of interpretations by governments, companies and the courts—is becoming the norm, even when there is broad agreement on liberal market principles»* (Andersen & Sitter 2009). Siden EU ikke kan handle fullt ut på fellesskapsnivå, gir det handlingsrom for strategisk og politisk manøvrering for selskaper og enkeltland, jfr. eksempelvis tysk-russisk energisamarbeid og konfliktene rundt Nordstream-rørledningene.⁹

⁹ Storbritannia argumenterte eksempelvis (før Brexit) mot kullproduksjon og samtidig for retten til å bygge ut kjernekraft, skifergass og fornybar energi, i tråd med Storbritannias egen energipolitikk.

En forklaring til at Fellesskapsmetoden og *acquis communautaire*¹⁰ som skal fremme like regler for alle ikke alltid blir fulgt, er motstand mot ensidig liberalisering og konkurranseutsetting av markeder og bekymring for energisikkerhet. Det har gitt lange etterslep i nasjonale tilpasninger og implementering av EUS regler og reguleringer, men samtidig relevante regionale og nasjonale tilpasninger. Dette kan samtidig ha fremmet integrasjonen ved å gi den form og omfang tilpasset det partene selv ønsker, heller enn bidratt til å senke tempoet som helhet. EUs krav om harmonisering av politisk form og prosess, men ikke nødvendigvis om full politisk konvergens og likhet i faktisk politikk, gjør det mulig for land å ha samme (prinsipper for) regler og reguleringer, men med ganske ulikt (ikke-diskriminerende) politisk innhold. Luca Franza et.al. (2020) viser gjennom ulike casestudier at til dels svært ulik energipolitikk i medlemslandene har fremmet EUs integrasjon og energipolitiske mål.

Det er med andre ord forskjell på en optimal og en maksimal konkurranseutsetting og liberalisering av markeder. Ulike situasjoner kan tilsi ulikt offentlig-privat samspill i og mellom enkeltland. I stedet for en enhetlig og ofte forenklet top-down politikk presset på medlemsland av EU sentralt, kan nasjonale og regionale bottom-up tilnærminger gi mer fleksibilitet. Differensiering av politikken på ett nasjonalt eller regionalt nivå kan fremme fellesskapsinteresser på et overordnet nivå.

Hvordan vil EUs energipolitikk spesielt, og EU mer generelt, utvikle seg framover? Kriser og kriger kan bringe medlemslandene tettere sammen og styrke fellestiltak knyttet til flere typer sikkerhet (sikkerhetspolitisk, mat, medisiner, energi mm). Spesielt for energipolitikken kan det innebære forsert bygging av infrastruktur, diversifisering mellom energibærere, energisparing og det grønne skiftet for å redusere avhengigheten av russisk olje, gass og kull. Samtidig kan det bli mer mangfold i integrasjonsalternativene, eventuelt at noen politikkområder blir styrket i Brussel, mens andre blir mer differensiert. Neste kapittel drøfter forståelsen av prosessene mot differensiert europeisk integrasjon nærmere.

5. Differensiert europeisk integrasjon

Generelt for en stadig mer økonomisk og politisk integrert verden er at nasjonalstaten ikke lenger den som alene regulerer virksomhet innen et land, men at den blir selv regulert av internasjonale avtaler og av markeder. Myndighet er for Norges del overført globalt til Verdens handelsorganisasjon (WTO) som paraply over de regionale preferansehandelsorganisasjonene, og innen EØS-området til EU/EFTA-institusjonene, som ledd i koordinering av økonomiske spilleregler. Ideologiske impulser utenfra, internasjonale markeder og store internasjonale konsern er i tillegg med på å definere et handlingsrom (Austvik 2018a:420-424). Det som tidligere var nasjonale politiske spørsmål om regler for politikk, har også blitt juridiske spørsmål om hva som bør og kan være politikk (Arnesen 1995:659). Det nasjonale handlingsrommet endres i bytte mot å kunne dra fordelene ved internasjonal handel for å skape høyere økonomisk vekst og mer velferd. Særlig har den europeiske integrasjonen ført til at nasjonal autonomi til å formulere politikk basert på innenlandske preferanser alene, blitt redusert. Jo sterkere økonomisk integrert land er med hverandre i en liberal økonomi, desto klarere må innen- og utenrikspolitikken ses i en sammenheng.

¹⁰ *Acquis communautaire*, eller bare *aqui*, er ofte referert til som EU-regelverket; den akkumulerte lovgivningen og de juridiske avgjørelsene som utgjør EU-retten.

Ved siden av at det er handlingsrom i nasjonale tilpasninger i forhold til internasjonale regler og spesielt EU, er det også variasjoner i hvordan EU utvikler seg. EU representerer ikke alltid en felles europeisk identitet som gir legitimitet for å styre og beslutte på samme måte over alle medlemsland. Land er i ulike situasjoner og har ulike preferanser som vanskeliggjør at EU på demokratisk output-vis kan representere alle innbyggerne fra nord til sør, fra øst til vest, med lik politikk for alle. En del forhold samler Europa om felles interesser og politikk, på en del andre områder er det mindre grad av fellesskapsfølelse. Ulike perspektiver i regionale integreringsteorier identifiserer disse.¹¹

Økningen i antall medlemsland har tydeliggjort mangfoldet EU nå representerer. På 1950- og 1960-tallet var seks land relativt mer like i datidens EF, og homogenisering av politikk var mer rasjonelt for partene. Nå er det 27 land som er mer geografisk spredd og forskjellige seg imellom. Ettersom antall medlemsland i EU har økt er samme politikk for alle på en del områder ofte blitt vanskelig å gjennomføre. Subsidiaritetsprinsippet tar unna for en del, men ikke alt. Land har blitt unntatt fra å delta i nye integreringsområder og tillatt å bevege seg på ulike måter og med ulike hastigheter (Gstöhl 2015, Fossum 2015, Schimmelfenning et al. 2015, Trondal et al. 2017).

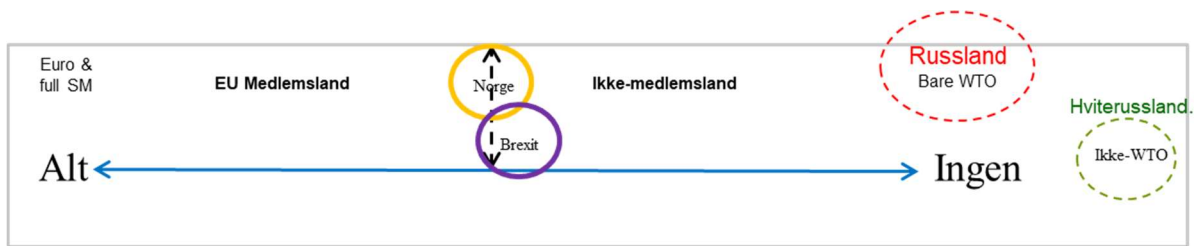
I en del sammenhenger ført til oppmerksomhet rundt behovet for en differensiert europeisk integrasjon som ivaretar særpregene til enkeltland. Spesielt gjelder differensieringen mellom medlemsland den økonomiske og monetære unionen (ØMU), og innen justis- og innenriksaker. Mange medlemsland har ikke euroen som valuta (som f.eks. Sverige), noen har formelle unntak knyttet til det indre markedet (som Storbritannia før Brexit), og det indre markedets lover og regler blir ofte gjennomført på forskjellige måter.

Differensiering finner sted også blant ikke-medlemsland. Noen har euroen som valuta uten å delta i det indre markedet (som Montenegro), noen deltar nesten fullt ut i det indre markedet (som Norge gjennom EØS-avtalen minus fisk og landbruk), og Tyrkia er med i EUs tollunion. Russland er det store europeiske landet som har «bare» en WTO-avtale for å regulere sine økonomiske relasjoner med EU, mens Hviterussland er heller ikke medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Det er også ikke-europeiske land som utvider sine økonomiske forhold med EU utover WTO-avtalen. EU har inngått en omfattende handelsavtale mellom EU og Canada (CETA). Flere bilaterale avtaler kan komme (som mellom EU og Japan). Gradene av deltakelse i EUs indre marked går slik fra å ha ingen WTO-avtale, på den ene siden, til medlemsstatus og full deltakelse i både det indre markedet og ØMU med samme de jure og de facto politikk på tvers av land, på den annen side, jfr. Figur 5.1.

¹¹ I disse teoriene støtter *nyfunksjonalismen* generelt ideen og visjonen om å maksimere fordelene for EU som en enhet. Fellesskapsmetoden («Community Method») for politikktutforming går gjennom forhandlinger og konsensusbygging basert på en entreprenøriell Kommissjon, og forventningen om at deltakerne er enige om å nå felles mål. Et *konstruktivistisk* syn støtter en slik tilnærming ved å forutse en konvergens av identiteter og preferanser på tvers av EU-land etter hvert som samarbeidet utvikler seg. Hvert land, selskap eller innbygger er imidlertid ikke nødvendigvis bekymret for hva som er best for EU som helhet, og kan i stedet velge det som er best for dem selv. Et *mellomstatlig (inter-governmentalt)* perspektiv behandler stater og nasjonale myndigheter som de primære aktørene i integreringsprosessen. Den anser fellesskapsmetoden som et avansert mellomstatlig diplomati, snarere enn å gi overnasjonale EU-institusjoner overdreven makt. Et *institusjonalistisk* perspektiv støtter dette synet, mye på grunn av treghet i etablerte innenlandske institusjoner (og selskaper) og motstand mot endring og å miste innflytelse. For utdyping av disse integrasjonsteoriene, se for eksempel Cini & Perez-Solorzano Borrigan 2019.

Figur 5.1: Grader av deltakelse i EUs politikk.



Varianter i den økonomiske integrasjonen reflekterer både store endringer og konvergens i økonomisk ideologi over de siste tiårene, men også gjenværende forskjeller. Alle europeiske land er nå blandingsøkonomier. Mange land opplever liknende både innenlandske og internasjonale utfordringer, rundt økonomi, miljø, sysselsetting og demografi. Politisk-laget frihandel, teknologiske endringer, økonomiske sykler og kapitalmobilitet har ført til økonomisk gjensidig avhengighet.¹² Ulike velferdsstatsmodeller og økonomiske utviklingsnivåer bidrar samtidig til å forklare hvorfor en del felles overnasjonale ordninger kan være vanskelige på europeisk nivå.

“Whereas in uniform integration, all member states (and only member states) equally participate in all integrated policies, in differentiated integration, member and non-member states participate in EU policies selectively. At its core, differentiated integration is formally codified in EU treaties and legislation.” (Schimmelfennig 2019).

I medlemsstater som ikke ønsker full konvergens med andre land, har politikkarmonisering dermed i en del sammenhenger dreiet seg mer om formalitet enn realitet. Faktisk er det få land som bare "følger reglene" - snarere konvergerer landenes politikk i forskjellig dybde og bredde over tid. Tross ikke-medlemskapet og mangel på innflytelse har Norge blitt karakterisert som «flinkest i klassen» til raskere og mer bokstavtro innføre EUs regler enn EU-landene selv. Andre (små og store) EØS-land gjør det i noen grad saktere og av og til annerledes enn Norge, og slik Oslo leser teksten (Austvik 20).

En utfordring for EU ligger i å akseptere indre heterogenitet, og tillate medlemsstater å ha ulik politikk med institusjonelle ordninger i et breddevoksende fellesskap. Det gjelder «opt-outs» på enkelte områder og utvidet samarbeid på andre områder. Samtidig er det et behov for å bevare juridisk homogenitet i en bredere europeisk juridisk sfære, der spesielt prinsipper om ikke-diskriminering av økonomiske aktører framstår som sentralt (spesielt konkurransepolitikken).

Blant de vanligste formene for den differensierte integrasjonen er *Europa i flere hastigheter*, *à la carte-Europa*, EU som et system i *konsentriske sirkler* (Baur 2016, Blockmans & Van Vooren 2012, Blockmans 2014, Austvik 2018:120-123), og *regionalisert integrasjon*. EØS-avtalen kan oppfattes som en form for differensiert integrasjon med EU. Den kan tenkes utvidet i en kombinasjon med en

¹² Globalt har Vesten blitt avhengig av vareproduksjon i Kina (som «verdens fabrikk») og EU av energi fra Russland, mens Kina og Russland er avhengige av Vesten og EU som markeder. Hvorvidt og i hvilke kontekster de gjensidige avhengighetene er symmetriske eller asymmetriske, nøytrale, følsomme eller sårbare er i økende grad diskutert.

eventuell nordisk regionalisering innen EØS/EU på området som er av felles viktighet, i prinsippet selv om overordnet tilknytningsform til EU er forskjellig.¹³

6. Handlingsrom for norsk energipolitikk

En økonomisk integrert verden fordrer at nasjonal politikk i noen grad og form utformes og utøves i samspill med et internasjonalt regime. Bindingene del dels juridiske, spesielt under EØS-avtalen. Justisdepartementet og dets underorganer gikk med EØS-avtalen på nokså brede områder fra å være nasjonale lovgivere til lovtakere, og som i enkelte tilfeller på energiområdet kan overstyre hva OED ellers ville ha gjort i energisektoren. Før EØS-avtalen trådte i kraft, ville OED heller be Justisdepartementet om å lage lover som støttet dets politiske mål.

Samtidig er det ikke slik at jussen på enkleste vis har tatt over for politikken. EØS-avtalen bidrog til å gjøre norsk energipolitikk mer lik EU-systemet i politisk form og prosess, og til at statens forvaltningsrolle etter hvert fikk en mer, om enn ikke entydig, regulativ rolle. Men den førte i mindre grad til full politisk konvergens med EU (reell politisk likhet) (Austvik & Claes 2011). Nasjonale mål i energipolitikken om statlig overordnet kontroll, styring og inntjening satt opp før EØS-avtalen trådte i kraft, har for Norge i hovedsak blitt opprettholdt gjennom endret politikk, jfr. kap. 7 og 8 i denne rapporten. Den norske energisektoren har fortsatt industrielle og politiske særpreg som skiller den fra andre EU/EØS-land, til tross for at EUs lover og regler i hovedsak er de samme for alle.

Politikken har vært basert på en sterk norsk konsensuspreget oppfattelse om hva som er norske energiinteresser, påvirkning av EUs beslutningsprosesser i form av lobbying, og på nasjonal gjennomføring av disse beslutningene: Aktiv regulering og juridisk tolkning, innovativ tilpasning og implementering, og introduksjon av ny politikk for å kompensere for den som var i strid med avtalen har vært viktig. Også større direkte industriell statlig deltakelse har vært sentralt.

Noe av bakgrunnen for hvordan dette har vært mulig til forskjell fra en ofte passiv aksept og norsk egentolkning av EUs lover og regler, er at energisektoren er et politikkområde av stor betydning både for Norge og EU. Det gir spillerom dels fordi regelverket er krevende å forvalte i grenseoverskridende virkeligheter, men også fordi institusjoner og avtaler ofte er utviklet med sikte på stor grad av subsidiaritet som skal hensynta lokale/regionale/nasjonale forskjeller. Man vil gjerne finne løsninger.

Spesielt for energi er den rollen den har som kritisk infrastruktur i et moderne samfunn. De fleste land har en særskilt og ofte nasjonalt tilpasset energipolitikk, utover generelle handelsregler. Mye kan avhenge av den kompetanse og prioritet som tillegges måter den nasjonale tilpasning utøves på. Slik energi-kompetanse har Norge. Som betydelig petroleumseksportør avhenger EU mye av Norge, nest etter Russland, spesielt med tanke på naturgass. Dette bidrar til at Norge blir lyttet til på dette området. Den gjensidige energiavhengigheten kan ha bidratt til toleranse for den norske måten å tilpasse seg regler og reguleringer på.

Et annet forhold er stor sakskompleksitet som det ofte er i energisektoren. Jo mer kompleks situasjonen er, desto vanskeligere er det å oppnå de facto omfattende overnasjonale ordninger.

¹³ Økt differensiering innen et overordnet internasjonalt samarbeide kan mer generelt gi diskusjoner om Norges forhold til EU (Haugevik & Rieker 2017, Rieker 2017, Austvik 2015, Claes 2002), økt nordisk samarbeide, både innen EU, sikkerhetspolitisk Nordefco / NATO mm.

Juridisk uklarhet åpner for tolkninger på begge sider. Finn Arnesen (1995:662) argumenterer for at kompleksiteten i petroleumssektoren innebærer at EFTAs kontrollorgan ESA må begrense seg til å håndtere bare grove brudd på regler.

Samtidig er Norge et lite land i internasjonal politikk som har søkt å avpolitiserer sin rolle som energiland i utenrikspolitikken. Energikjempen Russland er på sin side et stort land, og som har valgt en mer konfliktylt energipolitisk tilnærming i sine relasjoner til EU (og omverdenen ellers) enn det Norge har. Eksempler på dette er konfliktene om langsiktige kontrakter, take-or-pay (TOP) klausuler med mere i antitrust-saken som EU-kommisjonen innledet mot Gazprom, og som Russland klaget inn for tvisteløsningsplanet i Verdens handelsorganisasjon (WTO) (Austvik & Lembo 2017).

Som en stor stat er Russland som geopolitisk aktør del av europeisk storpolitikk og kan ha større sjanse til, og ikke minst ønske om, å skape likeverdighet med EU og utfordre systemet gjennom konflikt, i motsetning til småstat-Norge. Energisektorens rolle i den europeiske politiske økonomien er politisert i russisk utenrikspolitik i forhold til i norsk utenrikspolitik, for kjøperlandenes infrastruktur og samfunnssikkerhet, og for Russlands inntjening som eksportør. Russlands annekasjon av Krim-halvøya i 2015 har satt dette på spissen (Austvik 2016:375).

For et småland som Norge gir det mye fornuft i å avpolitiserer energisektoren i utenrikspolitikken. Generelt er samarbeid med andre land og i organisasjoner den viktigste muligheten som små stater har til å påvirke overnasjonale formelle og uformelle forhold. Små land har sterke interesser i en felles internasjonal regulert orden, mens store land i en del tilfeller kan være tjent med å ordne relasjoner i større grad bilateralt.

EØS-avtalen er likevel både innen- og utenrikspolitik for Norge. Det er snakk om å delta og dra nytte av samhandel i et felles indre marked med et stort antall innenrikspolitiske reguleringer. Disse er med å definere et nasjonalt handlingsrom, men ikke alene. For det ene binder jussen formelt ulikt i et direktiv og i en forordning. For det andre er det snakk om EUs aksept er for differensierte tilpasninger i enkeltland er, gitt at de ikke-diskriminerende prinsippene ikke brytes. I energisektoren er det dels snakk om sektorens kompleksitet og viktighet, og dels er det snakk om hvordan småland med gode argumenter kan nå fram i internasjonale organisasjoner.

Diana Panke (2012) argumenterte for at «*small states tend to be most likely to punch above their weight ... if they are selective in negotiations and concentrate their capacities on the most important issues*». Michael Posner (1961) identifiserte land og næringer som henholdsvis innovative og imiterende når de opplever eksogen endring, enten den er teknologisk, kommersiell eller politisk i form av en overnasjonal beslutning. Reaksjonen på tapet av autonom politikk som en integrert internasjonalt integrert omverden medfører, refererer Posner som alternativt passivt, defensivt, aggressivt eller utnyttende, konstruktivt og samhandlende, innovativt eller imiterende.

For små stater gir en slik oppfatning handlingsrom, riktignok ikke som press og maktbruk som en stormakt innen eller utenfor EU kan utøve, men som fleksible nasjonale tilpasninger innen de regler som foreligger. Noen ganger kan små internasjonale regeltakere være nasjonale politiske beslutningstakere. Gjennom lobbying, tolkning og innovativ implementering av regler og reguleringer, og ny politikk for å kompensere for tapt politikk, kan nasjonalt definerte mål langt på veg fortsatt nås – uten å bryte direktiver og forordninger i EU-sammenheng.

Det er altså i noen grad opp til landet selv (og næringer, bedrifter) i hvilken grad omverdenen binder og i hvilken grad den gir muligheter. Kombinasjonen av relativ (komparativ) teknologisk, kommersiell og politisk innovasjonsevne – og ikke minst vilje - vil være avgjørende for graden av de facto-politikkharmonisering med omverdenen og tilpasning for å opprettholde fordeler og handlefrihet, til forskjell fra en potensielt mer passiv (imitativ) holdning. Dersom oversettelse, implementering og praktisering av lover og regler, eventuelt sammen med introduksjon av ny politikk og statlig involvering, fører til at et land beholder muligheten til å nå ønskede mål fra den gamle politikken, kan evnen til å nå nasjonale politiske prioriteringer i en tilfeller være ivarettatt innenfor et liberalt internasjonalt økonomisk regime som EU. Det er avgjørende å forstå og ligge på linje med eller foran EU og medlemslandenes politiske ambisjoner og handlinger - og ikke bare passivt kopiere eller tilpasse seg andre lands praksis, forordninger og direktiver.

At Norge ofte sies å være «flinkest i klassen» i å tilpasse seg EUs lover og regler, plasserer landet generelt langt på veg i Posner's passive kategori, mens tilpasningen for energisektoren spesielt i mange hovedtrekk ligger mer i den innovative og samhandlende. I de norske energirelasjonene har EUs regelverk ofte endt med å handle mer om formen på politikken, enn substans i politisk innhold og formål. Det sentrale har vært har vært sterk norsk bevissthet, og i hovedsak tverrpolitisk norsk konsensus om nasjonale preferanser bl.a. for i stor grad å beholde en statlig overordnet styring av og offentlig inntjening fra sektoren. Antakelig ville det ikke vært stor forskjell verken i formell mulighet for påvirkning eller tilpasning innenfor EØS-avtalen i forhold til fullt medlemskap i EU (Austvik & Claes 2011). I neste to kapitler drøftes noe mer inngående hovedelementer i erfaringene for henholdsvis kraft- og petroleumssektoren.

7. Mer marked og mer stat i kraftsektoren

Det norske strømmarkedet er dominert av vannkraft som energikilde. Statnett står for transmisjonsdelen i markedet, lokale distribusjonsverk er ofte er eiet av kommuner, mens størstedelen av kraftproduksjonen er eiet av staten, fylkeskommuner og kommuner. Gjennom Energiloven av 1990 ble strømmarkedet liberalisert tidligere enn i EU. «Loven skiller mellom konkurransevirkosomhet og monopolvirkosomhet. Energiloven bygger på prinsippet om en markedsbasert kraftomsetning. Det ble dannet et marked for produksjon og omsetning av kraft, mens nettvirkosomhet ble underlagt monopolregulering.» (OED 2002). Loven skapte først et nasjonalt norsk kraftmarked, som utover på 1990-tallet ble nordisk. EU innførte samme modell for omsetning av kraft i det indre markedet senere, og EØS-avtalen hadde derfor i utgangspunktet liten innvirkning på norsk politikk når det gjaldt omsetning av strøm.

Selv om markedsordningen for kraft var ukontroversiell i forhold til EU, var den statlige eierforordningen for kraftverk konfliktfylt. I 2000 argumenterte ESA at den norske konsesjonsloven av 1917 og opprettelsen av Hjemfallsinstituttet, brøt med EØS-avtalen. I 2006-07 var det rettsoppgjør om Hjemfallsretten der EUs «likhetsprinsipper» tilsa at private eiere skulle ha evigvarende eierskap til kraftverk tilsvarende som offentlige eiere i Norge. Norge nektet å endre ordningen, og saken gikk etter hvert til EFTA-domstolen, som Norge i utgangspunktet tapte. Saken endte imidlertid med at det offentlige fikk aksept for å samle offentlig eierskap til all norsk (stor) kraftproduksjon, slik at reguleringene kom i samsvar med EUs ikke-diskrimineringsprinsipper (Austvik & Claes 2011).

Problemet som EFTA-domstolen hadde behandlet var ikke Hjemfallsinstituttet og statlig eierskap som sådan, men at systemet for offentlig eierskap ikke var ensartet og konsistent for å rettferdiggjøre begrensninger (Stortinget 2008). Den norske regjeringen gjorde dermed all vannkraftproduksjon offentlig. Staten opprettet det som ble kalt "konsolideringsmodellen", og styrket det offentlige eierskapet sammenlignet med tidligere ordninger. I den nye modellen skulle private selskaper ikke lenger få nye uavhengige konsesjoner (med unntak av små kraftverk), og vannkraftressursene som fremdeles var under privat eie skulle overføres til offentlig eierskap i tråd med Hjemfallsinstituttet (Austvik & Claes 2011). EFTA-domstolen resulterte dermed i det motsatte av det som noen lobbyister i Brussel hadde forventet. Hjemfallsinstituttet ble ikke fjernet, i stedet ble det mer offentlig eierskap og kontroll.

Etter at EUs energimarkedsdirektiver kom og flere overføringskabler til andre land har blitt bygget, har kraftmarkedet gradvis gått fra å være nordisk til europeisk. Overføringskabler for strøm til andre land (eksisterende kabler og planlagte NorthConnect) har fått stor oppmerksomhet. Dette kan betraktes fra både forsyningssikkerhet og et handelsperspektiv.

Norge er tjent med en viss overføringskapasitet til andre land for å balansere ut variasjoner mellom innenlandsk produksjon og bruk av strøm. Det er også en økonomisk interesse blant norske produsenter av å kunne eksportere strøm, og forbrukere i andre land har interesse av å kunne kjøpe strøm. For begge perspektiver gjelder det for EUs indre marked å fungere som ett europeisk marked med tilstrekkelig overføringskapasitet for å begrense flaskehalsen mellom delmarkeder. Utgangspunktet er at det er nødvendig med felles regler for adgang til og prising av overføringskapasitet.

EUs koordineringsorgan for nasjonale energiregulatorer ACER er sentral i dette. Det er likevel en nasjonal beslutning å bygge kabler, og hvordan ansvaret for å drifte kablene innen og mellom land skal utøves. Innenrikspolitiske og -økonomiske forhold har primær betydning for hvordan det gjøres, men må gjøres i respekt for EØS-regelverket når det gjelder konkurranseforhold, forholdet til europeiske naboer, berørte næringer og eierskap i disse.

Argumentet for at markedsintegrasjon på strøm med EU vil føre til høyere priser (som vinteren 2021/22) er at Norge med historisk sett lave priser vil få varig høyere priser desto friere eksporten av strøm blir. Argumentet for lavere priser (som i 2020) er at fjerning av flaskehalsen i et europeisk marked vil fordele strømmen på en mer effektiv måte og dermed øke tilbudet der det er mangel.

Hva som blir det faktiske svaret over tid, er avhengig av tidsperspektiv, relevant politikk på området og markedenes utvikling. Med tilstrekkelig overføringskapasitet er det imidlertid klart at prisene vil variere mere, avhengig av hva som skjer i internasjonale markeder av økonomiske, politiske, tekniske, politiske o.a. forhold (bli mer ustabile enn når markedet var norsk/nordisk).¹⁴ Vinteren 2022 har

¹⁴ En markedsutvidelse med tilsvarende priseffekter skjedde da norske innenriks transmisjonsnett for strøm ble bygget ut. Elektrisitet kunne før dette ikke transporteres over store avstander på grunn av kostnader ved overføringstap i nettet. Dette gjorde elektrisitet til en relativt immobil ressurs mellom regioner i Norge. I nærheten av utbygde fossefall ble det utviklet kraftintensiv industri som fikk elektrisitet til en lav pris, og som ble grunnlaget for næringens komparative fortrinn. Gjennom smelteverksproduksjonen ble den billige strømmen eksportert indirekte til utlandet.

Senere kom det det teknologi og overføringsnett som ga mindre effekttap, både i Norge, og mellom Norge og andre land. Dette gjorde at strømmen, alternativt til å brukes til kraftintensiv produksjon, kunne eksporteres direkte ut av den kraftintensive industriens områder. Dette førte til at strømprisen jevnet seg

prisene vært rekordhøye, bortsett fra i prisområder nord i Norge der manglende overføringskapasitet til sør har begrenset priseffektene fra Europa.

Med statlig eierskap og særskatter på kraftproduksjon tilfaller de høye inntektene som skyldes i de høye prisene i stor grad staten.¹⁵ En stadig rikere stat i forhold til befolkningen og øvrig næringsliv gjør Norge til et annerledesland i forhold til land som det ellers sammenliknes med. Ved strømeksport tjener Norge som land samlet på økte priser, men fordelingsvirkningene overfor forbrukere og næringer som bruker strømmen kan oppfattes som problematisk (Strøm 2021, Hongset 2021, Norman 2021).

Flere politiske partier har uttrykt sterk motstand mot eller er delt i spørsmålet om flere overføringskabler til utlandet og ACERs mulige kontroll med norsk kraftindustri. Nei til EU har saksøkt Staten ut fra at de mener at avståelsen av norsk suverenitet til EUs energibyrå ACER og ESA er i strid med Grunnlovens § 115 om suverenitetsavståelse, som blant annet krever kvalifisert tre fjerdedels flertall i Stortinget, knyttet til gjennomføringen av EUs tredje energipakke (TEP) i norsk rett i 2019 (Graver 2018, Nei til EU 2021). Den allerede eksisterende reguleringsmyndigheten for energi (RME) i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ble da utpekt av OED som reguleringsmyndighet i samsvar med energiloven § 2-3 og naturgassloven § 4, for å utføre oppgavene som uavhengig reguleringsmyndighet. RME ble etter dette organisert som en egen enhet i NVE (nve.no). RME skal fungere uavhengig av både NVE og Olje- og energidepartementet (OED). ACER er korderingsorganet mellom nasjonale RME-er innen EU/EØS-området.

«RME skal sørge for at aktørene overholder regelverket som sikrer like konkurransevilkår i kraftmarkedet og et effektivt drevet strømmnett. Reguleringsmyndigheten for energi regulerer nettselskapene, som har monopol på utførelse av netttjenester. Nettselskapene skal opptre nøytralt overfor alle kraftleverandører.» «Reguleringsmyndigheten for energi regulerer nettselskapene økonomisk gjennom fastsettelse av årlige inntektsrammer som setter en øvre begrensing på hvor mye selskapene kan ta betalt for overføring av elektrisk kraft.» RME «regulerer også de fysiske kraftmarkedene».. slik at «kraftprodusenter, kraftleverandører, større industriforetak og andre større aktører fritt kjøpe og selge kraft i konkurranse» (nve.no).

Det er en normal situasjon at land er gjensidig avhengige av hverandre i internasjonal handel. Politisk bekymring oppstår når energisikkerheten trues, med kort- eller langsiktig stor endring i priser, tilbud eller markedsadgang, som en energikrise (IEA 1995). Diskusjonen i Norge om flere overføringskabler

ut i Norge, og etter hvert også mellom Norge og andre land, først i Norden (Nord Pool) og etter hvert nå i Europa.

Siden alternativkostnaden ved å bruke strøm i den kraftkrevende produksjonen økte, er det i økonomisk forstand i dag bare i de tilfellene at industrien kan betale prisene i de markedene at de ut fra en økonomisk analyse bør fortsette å produsere smelteverksprodukter.

Av hensyn blant annet til lokal sysselsetting og bosetning kan på den annen side produksjonen foregå lenger enn det økonomiske betraktninger isolert sett tilsier.

¹⁵ Det er en særskatt på foretak både i kraft- og petroleumsnæringene som sikter mot at staten skal ta inn brorparten av grunnrenteinntektene i disse sektorene (fortjeneste utover normal fortjeneste). Denne er på 37% for kraftforetak i tillegg til den ordinære bedriftsbeskatningen på 22 % (samlet 59 % av selskapenes overskudd). Kraftverk med generatorer under 10 MVA er fritatt for grunnrenteskatt. Kraftforetakene illegges også en naturressursskatt som betales til kommune og fylkeskommune på 1,3 øre per kWh (FIN 2019). For oljeselskapene er grunnrenteskatten på 56 % i tillegg til den ordinære bedriftsbeskatningen (samlet 78 % av selskapenes overskudd). En grunnrenteskatt har vært til vurdering også for oppdrettsanlegg for fisk.

til utlandet, deltakelse i et europeiske strømmarked, uavhengige RME-er og om ACER som koordinerende reguleringsmyndighet, er delt dels etter hva en mener om priseffektene av markedsintegrasjonen, og dels etter hvor hva en mener om fordelene med åpne internasjonale markeder versus fordelene med å være mindre avhengig av andre land (og binding av nasjonal politikk under EØS-avtalen).

En viktig virkning av europeiseringen av kraftprisene i Norge er at det er vanskelig for en liten aktør å produsere seg til lavere priser når et mangfold av tilbuds- og etterspørselsforhold i et mye større europeisk marked er bestemmende for den. Økt norsk kraftkapasitet (vind, vann e.a.) vil ikke endre prisene mye i det norske markedet når det er europeisert.

Et annet forhold er forsyningsikkerheten. I én dimensjon bedres den i et større marked med flere kilder. Samtidig blir den mer sårbar for kriser og hendelser i andre land. En moderne åpen økonomi har dette dilemmaet som et generelt kjennetegn for handel med alle varer. Alle land i en liberal økonomisk integrert verden har fra et forsyningsperspektiv grunn til å ha en politikk som drar nytte av fordelene med frie markeder, og som samtidig sikrer egne forsyninger i en krise, spesielt i markeder for strategiske varer som mat, medisiner og energi.

Markedsintegrasjonen reiser både langsiktige og mer krisepregede hensyn. Et land kan være et sted i kontinuumet mellom nøytral, følsom eller sårbar i sin avhengighet av en vare når prisen eller tilgjengeligheten på en samfunnskritisk vare som energi endres mye eller brått. (Austvik 2009b:88, Austvik 2008:375-376). Langsiktig er det snakk om stabile forsyninger over tid til akseptable priser. Kortsiktig er det snakk om å forholde seg til avbrudd enten de skyldes ulykker, ekstremvær, politiske hendelser, krig eller annet.

Som en forebyggende beredskap mot leveransebrudd og prissjokk er gjerne strategisk lagerhold et virkemiddel i internasjonale energimarkeder. Mest kjent er de strategiske petroleumslagrene (SPR) for olje som ble bygget opp etter den første oljekrisen på 1970-tallet, koordinert under IEA. Innen EU arbeides det stadig med å bygge opp tilsvarende strategiske gasslagre (Austvik 2004). For norsk strømforsyning kunne et slik lagerhold være nærmere definerte krav om fyllingsgrad i vannmagasiner.

Et strategisk energilager er til forskjell fra kommersielle lagre politisk styrt (Austvik 1991). En overordnet myndighet (staten) må vurdere hvor stort lageret (fyllingsgraden) må være, og hvordan uttaket (produksjonen) skal foretas (reguleres). Poenget er at det enkelte kommersielle energiselskap ikke har motiv for å ta helhetlige markeds- og samfunnshensyn i sine salgs- og investeringsbeslutninger. Selv om alle selskap som mikroenheter hver for seg handler fornuftig er ikke nødvendigvis hensynet til energisikkerheten til landet - eller for en gruppe av land som i IEA - i tilstrekkelig grad være ivaretatt («Almenningens tragedie»).

Det langsiktige hensynet er trygge akseptable priser. Om en legger til grunn at norske strømpriser permanent konvergerer mot europeiske strømpriser og følger uønskede svingninger i disse, er det blant annet framsatt ønsker om maksimalpriser på strøm i Norge. Dersom en skal holde lave priser hjemme og selge til europeisk markedspris ute kan en *eksporttoll* (eksportskatt eller -avgift) i prinsippet være et virkemiddel, og ville ikke, eller i liten grad, endre det samfunnsøkonomiske overskuddet. En slik avgift kunne tenkes å være variabel slik at den tar inn inntekter fra alle priser over ett nivå definert

som en maksimalpris hjemme.¹⁶ Norsk eksporttoll vil overfor det europeiske strømmarkedet ikke være diskriminerende overfor utenlandske aktører siden hele avgiften betales av norske produsenter, i praksis som en direkte skattlegging av deres overskudd. Hvorvidt en ikke-diskriminerende og ikke konkurransevridende eksporttoll på strøm likevel ville være i strid med EØS-avtalen eller annet, for eksempel fordi den ville gi lavere priser i Norge enn i EU til fordel for næringsliv som bruker, men ikke produserer energi, i Norge vites p.t. ikke.¹⁷

8. Fra stat til stat-marked i petroleumspolitikken

De første norske justeringene til EUs ikke-diskriminerende konkurranseprinsipper kom i petroleumssektoren på begynnelsen av 1990-tallet, da de etablerte preferansearrangementene for norske leveranser til sektoren ble utfordret. EUs konsesjonsdirektiv (1994) fremsto likevel som ganske ukontroversielt for industrien. På det tidspunktet hadde det meste av leveranseindustrien blitt internasjonalt konkurransedyktig, og næringen selv så ikke lenger fortsatt beskyttelse mot utenlandske konkurranse som et viktig spørsmål. Tilgang til markeder i andre land ble ansett som viktigere.¹⁸ Det som fulgte senere, berørte særlig gassektoren.

EUs første energipakke (1998) truet de spesielle ordningene med Gassforhandlingsutvalget (GFU) og Forsyningsutvalget (FU) for gass (Austvik 2001). Norske argumenter var at "fri konkurranse" i produksjon og salg mellom selskap kan føre til svakere ressursforvaltning, større tilgang på gass i markedet og legge press på prisene, og dermed redusere forsyningssikkerheten. Den svekkede muligheten for å utnytte samdriftsfordeler ved å åpne de norske rørledningene gjennom en ordning med tredjepartsadgang (Third Party Access, TPA) kunne gjøre ting teknisk mer kompliserte og dyre. Fordelene med samdriftsfordelene mellom Norge som gasselger og de store transmisjonsselskapene på kontinentet, uttrykt gjennom de langsiktige Take-or-Pay (TOP) kontraktene, ble også påpekt. Dette ble lenge forsvart av norske myndigheter.

Etter stortingshøringer og utredninger endret Norge etter hvert sin holdning fra konflikt til formell tilpasning til EU på begynnelsen av 2000-tallet. Regjeringen gikk med på å oppheve GFU- og FU-ordningene i henhold til tolkningen av det første gassdirektivet og EUs konkurranselovgivning. Argumentet var at det var ikke åpenbart at GFU opprettholdt i sin gamle form var et organ som var tilstrekkelig dynamisk til å ivareta norske interesser når mange mindre og mer kortsiktige kontrakter utviklet seg i markedet.

¹⁶ Eksporttoll ble brukt mest under merkantilismen, men i nyere tid på all eksport fra Norge fram til 1994. Selektiv bruk av eksporttoll praktiseres i dag ulike steder, også på eksport fra EU. Ved en eksporttoll på elektrisitet vil staten ta inn hele prisdifferensen mellom utenlandsk pris (som er gitt i det europeiske markedet) og innenlandsk pris (= avgiftssatsen), mens importen ville være tollfri som før.

¹⁷ Importtoll har andre virkninger for konkurranseforholdene og kan ikke direkte vurderes som parallell til en eksporttoll. All importtoll er fjernet i EUs indre marked fordi den virker konkurransevridende til fordel for innenlandske produsenter.

¹⁸ EØS-avtalen hadde imidlertid relevans for politikken når det gjaldt å velge utviklingskonsepter og materialer spesielt designet for å passe til norsk forsyningsindustri til olje- og gassnæringen (Arnesen 1995:343–393), som var et de facto proteksjonistisk tiltak til fordel for norske leverandører.

Markedet hadde gjennomgått grunnleggende endringer i noen tid gjennom omfattende vekst og infrastrukturutvikling. En endret måte å selge gass på kunne være i norske interesser. Produsentene kunne i økende grad selge gass direkte til nedstrøms kunder. Kjøperne av "ny" norsk gass (nye kontrakter) vil ikke (bare) være de samme som før (transmisjonsselskapene), men også inkludere transmisjonsselskaperes kunder (distribusjonsselskaper, industrien og gasskraftverk) (Austvik 2003a:32-39). I sum ville fremtidige gassavtaler inngås på en mer fragmentert basis enn før.

For EU var en opprettholdelse av markedsrett gjennom GFU tydelig i strid med prinsippene for et åpent gassmarked, så vel som de direkte interessene til forbrukerlandene (EUs medlemsland). På den annen side var ikke prinsippene for utnyttelse av samdriftsfordeler og hvordan EU arbeidet automatisk avvikende fra EUs indre marked-prinsipper, så lenge det ikke ble diskriminert f.eks. ifb. med tildelinger av lisenser på norsk sokkel.

Flere endringer ble gjort i organisering av den norske petroleumssektoren, og som i tid falt sammen med den selvinitierte delprivatiseringen av Statoil (Austvik 2007). For å ta vare på Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) ble et nytt, helstatlig selskap, Petoro, opprettet. Selskapet påtok seg ansvaret for statens eierandeler, overvåke Statoils produksjon, salg og regnskap for SDØE. For å sikre åpen tilgang for transport av gass på norsk sokkel ble det opprettet enda et heileid statlig selskap, Gassco. Gassco overtok Statoils rolle som operatør for overføringsystemer av naturgass til kontinentet og til Storbritannia. Tidligere hadde disse systemene hatt ulike tariffpraksiser og ble organisert som separate selskaper, som kunne nekte tredjeparts tilgang til systemene sine. Gassled-systemet opprettet samtidig har i prinsippet like transporttariffer for alle som bruker systemet, som en justering til EUs direktiv.

I sum oversatte den norske politikpakken EUs oppsplitting-, konkurranseprinsipper og myndighetskrav på en måte som gjorde det mulig å opprettholde Norges viktigste energipolitiske mål om økonomisk og politisk styring og inntjening. Samtidig fikk norske selskaper adgang til utvidede europeiske markeder gjennom investeringer og som selgere av gass. Forhandlingsposisjonen overfor kjøperne ble svekket, men ikke fundamentalt. Statoil fortsatte som én enkelt selger av SDØE / Petoro olje og gass sammen med egen produksjon, og representerte med det rundt 70–80% av all norsk gasseksport (nær fortsatt et monopol). Forbindelsene mellom stat og selskap forble sterke, ettersom staten opprettholdt sin posisjon som majoritetseier med rundt to tredjedeler av aksjene i Statoil sammen med 100% eierskap til Petoro og Gassco.

Justeringene brakte norsk petroleumspolitik i tråd med de senere andre og tredje energipakkene i EU, EUs konkurransepolitikk, og til den senere Energiunionen, uten krav til ytterligere institusjonell eller juridisk endring. Den norske staten fikk en mer regulerende rolle, men forble styrer av sektoren og den viktigste innkrever av grunnrente gjennom eierskap og skattesystemet.

Etter hvert som petroleumsnæringen modnet vokste engasjementene internasjonalt betydelig. I 1989 gikk Statoil for første gang internasjonalt med engasjement i Aserbajdsjan. Senere etablerte Statoil, andre oljeselskaper og norsk leveranseindustri seg i en rekke land i verden. Sammenslåingen av Statoil og Hydro i 2007 ga sterk selskapskonsentrasjon på norsk sokkel. Etter det har mangfoldet igjen

økt gjennom selskaper som Lundin, Aker og Vår Energi, samtidig som noen internasjonale oljeselskaper har trukket seg ut fra norsk sokkel (som ExxonMobil, Chevron, og i praksis Shell).¹⁹

Statoil investerte bredt i mange land i all slags olje og gassproduksjon (som i skiferproduksjon og oljesand), og ikke bare offshore-prosjekter som framstår som selskapets spisskompetanse (inkludert f.eks. offshore vindkraft). Noen investeringer har lyktes godt, andre har gått med store tap og det har trukket seg ut. Øystein Noreng (2019) skrev at Statoil i perioden 2001-2016 hadde et samlet underskudd på oppstrøms virksomhet i utlandet på 84 milliarder kroner, og selskapet med det hadde ført penger «fra Norge til utlandet med mye tap, først og fremst i USA.» Dagens Næringsliv (2020) kunne avsløre at tapene var på over 200 milliarder kroner. I hovedsak har ikke staten som selskapets majoritetseier uttrykt mange meninger om selskapets utenlandsinvesteringer før tapene ble kjent. Eierskapet til Statoil / Equinor og til Petoro ble imidlertid flyttet fra OED til Næringsdepartementet i 2021 som følge av USA-skandalene, blant annet for å unngå rolleblending og redusere en principal-agent problematikk.

Anne Karin Sæther (2017) argumenterer for at aktørene i petroleumsbransjen har vært effektive lobbyister i både energipolitikken og i klimapolitikken. Det har samtidig vært stor grad av utveksling av ansatte mellom bransjen og myndighetsorganene. Dette kan ha forsterket en felles virkelighetsforståelse. I norsk sammenheng har forvaltningsorganene for energisektoren i stor grad hatt sammenfallende interesser, så påvirkningen går begge veier. Det norske energiforvaltningsregimet oppfattes som kompetent, lite korrupt og sterkt. Myndighets- og reguleringsorganer vil i en liberalisert økonomi imidlertid bli utsatt for påvirkning fra berørte aktører, selv om de er adskilt, evt. splittet opp, i separate virksomheter. Dette er et internasjonalt velkjent problem, særlig fra USA som har erfaringer med denne type reguleringsystemer i over hundre år.

Framover kan forskjellene på statens samfunnsansvar og sektorens interesser bli en utfordring. Dette gjelder for utforming av politikk for de fleste områder der ulike interesser blir berørt. Man kan oppleve økende grad av principal-agent problematikk (bukken som argumenter for at den er best skikket til å passe havresekken), berørte parter som kjøper inn konsulenter for den «rette» analyse og for påvirkning osv. Et spesielt i dette forhold til norsk energisektor er næringsens størrelse, der «alle kjenner alle», og der konsensus oppfatning hvordan noe bør gjøres ikke nødvendigvis får fram ulike rolleforståelser.

9. Statlig petroleumsentreprise og oljefondet

Den norske staten var en politisk entreprenør i etableringen, oppbygningen og dels også i utviklingen av den norske petroleumssektoren, og i offentlig kontroll med sektorens bredere økonomiske og politiske samfunnsvirkninger. Den brukte både tradisjoner fra kraftsektoren og politikk fra andre områder, sammen med andre lands erfaringer på de nye mulighetene som hadde oppstått gjennom oppdagelsen av olje- og gassressursene. Politikken ble endret etter hvert som industrien utviklet seg, og forhold som påvirket situasjonen ellers ble endret. Staten skulle ikke bare være drivkraft for å få industrien i gang, men også ta hånd om og bidra til endring og utvikling (Austvik 2007).

¹⁹ Norskpetroleum.no gir omfattende og detaljert informasjon om norsk petroleumsvirksomhet. Mer enn kanskje noe annet land i verden.

Uten statlig engasjement kunne Norge som mange andre ressursrike land ha mistet kontrollen over ressursene og blitt offer for “ressursforbannelsesparadokset” (Auty 1993) eller «Hollandsk syke» (The Economist 1978). De «ti oljebudene» som Stortinget samlet seg om i 1971 satte opp perspektiver for både oppbygging og styring av sektoren (Stortinget 1971). Norge har så langt unngått både ressursforbannelsen og «Hollandsk syke».

Den politiske tenkningen den gangen har bidratt til at norsk petroleumsindustri i dag er Norges kanskje mest internasjonaliserte og teknologi-kompetente næring. Grunnlaget ble laget gjennom en statlig rolle som petroleumsentreprenør, og uten denne kunne landet fått tilsvarende problemer som andre olje- og gass-land og gått glipp både av de store inntektene, den høye kompetansen og politisk kontroll. Å bygge en nasjonal energiindustri fra bunnen av hvis ressursene hadde blitt oppdaget på 2000-/ 2010-tallet kunne vært problematisk.²⁰ Samtidig har Norge vist at beskyttelsesordningene for petroleumsindustrien på 1970- og 1980-tallet ble brukt som oppfostringsbeskyttelse. Det var en «infantil» og ikke «senil» næring som ble støttet direkte og indirekte. Sterk statlig deltakelse ville vært mulig også i dag, men diskriminerende politikk rettet mot å favorisere norske selskaper og selskaper ville normalt ikke være det. Spesielt vil det vært vanskelig å diskriminere til fordel for norsk leveranseindustri.

Hvor stor bør næringen være? I 1974, kom Stortingsmelding 25 om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet (Stortinget 1974), som la stor vekt på behovet for moderasjon i norsk oljevirksomhet. Regjeringen ville legge begrensninger på leteaktiviteten og mente at Norge burde sikte mot å holde seg på et nivå der reservene til enhver tid lå på maksimum 10000-12000 millioner tonn oljeekvivalenter (mtoe) (Sæther 2017:21). Det ble etter hvert praktisk satt et produksjonstak på mellom 50 og 90 mtoe årlig for å hindre en overopphetning av økonomien. Dette utvinningsregulerende tiltaket ble i 1983 avløst av Tempoutvalget, som foreslo en begrensning i aktiviteten i form av et mål om jevnt investeringsnivå heller enn et fast produksjonstak.

Oljefondet ble etablert i 1990 og skulle håndtere svingningene i oljeinntektene, og ikke primært være knyttet til et produksjons- eller investeringsnivå. De første pengene kom inn i fondet i 1995. Gjennom fondet skulle de årlige statsbudsjettene ikke lenger være direkte påvirket av endringer i olje- og gassinntektene. Dette førte også til at aktivitetsnivå og makroøkonomiske hensyn ble frikoplet hverandre, til tross for at særlig investeringsaktiviteten fortsatt har betydelige etterspørselsvirkninger i økonomien. Gamle produksjonsbegrensninger ble glemt, og lønnsomhetsbetraktninger og selskapsinteresser ble i større grad styrende for aktivitetsnivået.

Produksjonen kom etter hvert opp i ca. 250 mtoe, eller 3–4 ganger høyere enn taket som var satt på 1970-tallet. Fondet er i 2022 på rundt 12.000 milliarder NOK. Fondet har blitt mye større enn først antatt, og er verdens største statseide investeringsfond (SWF). Størrelsen på fondet gjør at det blir

²⁰ Mange av de statlige entreprenørielle handlingene på 1970- og 1980-tallet ville i dag være i strid med internasjonale handelsreguleringer (EU og WTO). I henhold til EØS-avtalen ville det være vanskelig å gi Statoil de beste lisensene og ikke til (den gang) mer effektive utenlandske konkurrenter. Politiske tiltak må i dag være nøytrale når det gjelder enkeltbedrifter. Under slike kontrafaktiske omstendigheter kunne selskapene som på 1970-tallet hadde mest kompetanse og kapital - de store internasjonale oljeselskapene - kommet til å dominere norsk oljevirksomhet, slik de gjorde i flere oljeproduserende land før OPEC-«revolusjonen».

stadig vanskeligere å unngå at investeringene ikke påvirker aksjekurser og andre lands forhold til Norge, selv om dette framstår som et (fornuftig) uttrykt mål.

Det er etter dette etablert tiltak for å begrense bruken av oljefondet innenlands (som den selvpålagte budsjettregulerende Handlingsregelen). Handlingsregelen skjermer i dag positivt mot ukontrollert pengebruk, mens offentlige budsjetter tilpasses ellers mye som om vi ikke hadde Oljefondet utover tilskuddet det gir til Statsbudsjettet gjennom Handlingsregelen.

Grepet med etableringen av Oljefondet var klokt, men har ikke blitt fulgt opp av en tydelig politikk om ønsket tidsprofil for den samlede norske produksjonen. Fondets nåværende navn, Statens pensjonsfond utland (SPU), tilsier at det skal dekke pensjonsutgifter, men det er likevel relativt uklart hvordan det skal skje i praksis. Muligheter og utfordringer knyttet til en stadig rikere stat i forhold til befolkningen og øvrig næringsliv er lite problematisert som en særnorsk situasjon. Det er lite oppmerksomhet rundt å bruke den ekstraordinære økonomiske situasjonen til en sterkere langsiktig å «bygge landet»: fysisk «hard» infrastruktur (som bredbånd, veger, jernbane, havner osv.), og «myk» infrastruktur (som kultur, helse, velferd, forskning og utvikling) (Austvik 2003b). Tilsvarende er lite av den petro-industrielle kompetansen overført til næringer i fastlands-Norge.

Fondet kan også svinge mye i verdi, men forventes å fortsette å vokse både gjennom ytterligere bidrag fra petroleumsvirksomheten og i stadig større grad gjennom avkastningen av investeringene. De fleste land misunner Norges situasjon, samtidig som det reiser spørsmål om fondets muligheter og utfordringer, og om det er grenser for hvor stort det er ønskelig at det skal bli. Det er risiko knyttet til langsiktig å kunne stole på at verdens finansmarkeder leverer, og at egen evne til fornuftig forvaltning varer. I stor grad å leve som rentenister på utlandet er også problematisk.

Som en eksogen endring for norsk økonomi og politikk, tilsvarende den som petroleumsvirksomheten skapte på 1970-tallet, vil den norske staten, etter den langt på veg vellykkede oppbygningen av petroleumssektoren, i økende grad måtte konsentrere seg om utfordringer og muligheter knyttet til den store pengestrømmen og –beholdningen som grunnrenteinntektene fra petroleumssektoren har skapt.

10. Mot en grønnere energipolitikk

Norsk klimapolitikk samordnes med EUs klimapolitikk (Stortinget 2018-19). EUs klimapolitikk henger sammen med EUs miljø- og energipolitikk. Reduksjon og effektivisering av bruken av de fossile brenslene er en viktig del av denne med stadig nye initiativ, blant annet som en strategi for å bli klimanøytral innen 2050 (EU 2018). Spørsmålet her er hvordan tradisjonelle norske energipolitiske mål om inntjening, arbeidsplasser og industriell utvikling utfordres av bredere samfunnsperspektiv delt med EU om bærekraft for overgangen til en grønnere økonomi.

Miljøspørsmål var med i den politiske tenkningen allerede da de ti oljebudene ble skrevet. For eksempel lød bud nummer fire slik: «*utviklingen av en oljeindustri må skje under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og natur- og miljøvern*». I senere år har miljø- og klimahensyn kommet med mye større styrke inn i de fleste lands energipolitikk. Parisavtalen av 2015 var en global markering for offensiv klimapolitikk, energisparing og produksjon av fornybar energi. Den fastsatte et to-graders mål som den globale oppvarmingen ikke skal overstige. I Norge som stor olje- og gassprodusent har

oppmerksomheten rundt utslipp fra fossile brensler som den viktigste utslippskilde for CO₂ blant annet ført til debatt om framtida til petroleumssektoren.

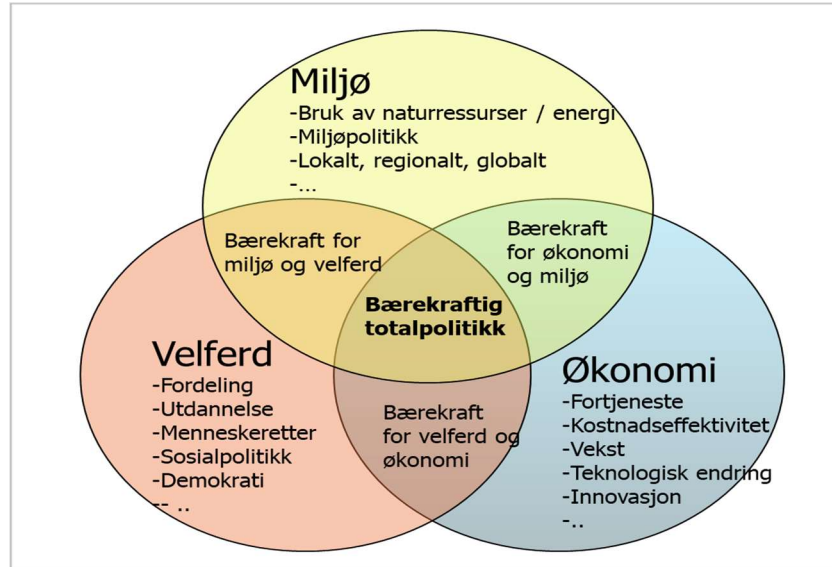
Samtidig har produksjon av fornybar energi i form av vindkraft på land satt energi, natur-, miljø- og klimaspørsmål opp mot hverandre, slik som på 1970-tallet i forbindelse med Mardøla-aksjonen og Alta-utbyggingen. Miljø er et inntektselastisk gode, slik at miljøet blir tatt mer hensyn til i rike enn i fattige land. Med høyere inntekt og velstand er befolkningen opptatt av miljøkvaliteter med krav om å ta hensyn til langsiktige og helhetlige samfunnshensyn og bærekraft. Miljøhensyn tilsier ofte en lavere diskonteringsrate for investeringer og produksjon med en lengre tidshorisont og et mer helhetlig perspektiv, og trekker flere faktorer inn i en nytte-kostnads-analyse enn det en enkelt næringssektor eller bedrift med formål om å maksimere fortjenesten vil gjøre. Både tidshorisont, hva som skal trekkes inn i analysen og hvordan de skal verdsettes er i bunn politiske valg, og gis ikke i en faglig fasit.

En rekke miljøforhold er internasjonale i sin karakter. Land ønsker å unngå at noen skal få en konkurransefordel ved å drive slett miljøarbeid. Uten felles internasjonale regler på områder der eksternaliteter oppstår vil konkurransen mellom land føre til at de ikke blir tatt hensyn til (race-to-the-bottom). I en frihandelsordning som også tar hensyn til forurensninger som en samfunnsøkonomisk kostnad, kan politikk som begrenser utslipp og reduserer plager som et land kan påføre et annet, inngå. Dette er blitt et betydelig politikkområde for EU, og har etter hvert også kommet inn som tema i WTO-sammenheng og i bilaterale handelsavtaler. Behovet for en "just transition", eller rettferdig omstilling, har vært et tema i den internasjonale fagbevegelsen i mange år, og debatten om dette har også kommet til Norge.

At økonomisk vekst og dermed økt bruk av energi innebærer mer transport, støy, ulykker og utslipp av klimagasser gir også diskusjon om vår materialistiske samfunnsmodell er bærekraftig. Forbruk fra inntektsøkningen i et rikere samfunn vil gradvis flytte seg fra materialistiske til postmaterialistiske goder og verdinormer (Inglehart 1977, Knutsen 1990). Med høyere inntekt vil tilhørighet, selverkjennelse og «myke» livskvaliteter for mange spille større rolle. Samtidig vil individuell og sosial stivhengighet gjerne føre til etterslep i tid mellom økonomisk oppgang og økt vektlegging av postmaterialistiske verdier. Unge mennesker vil målbære slike endringer og behov fortere enn eldre. Skillelinjene beveger seg hovedsakelig ikke langs en tradisjonell høyre-venstre akse, men i sentrum-periferi (liknende) konflikter (som forstått i Lipset & Rokkan 1967, Austvik 2018a:370-373).

Ofte er tre dimensjoner eller pilarer vektlagt i et samfunn som søker mot en energipolitikk som eksplisitt og samtidig hensyntar miljø, velferd og økonomisk vekst. I Figur 10.1 er de tre pilarene tegnet som sirkler som må overlape for at et land skal ha en bærekraftig totalpolitikk. Ofte er økonomisk vekst det mange er mest opptatt av. Balansen mellom alle de tre sirklene er imidlertid avgjørende for et samfunns samlede bærekraft over tid. Hvis en av søylene er svak, er systemet som helhet svakt. En sterk økonomisk vekst på bekostning av velferdsgoder for fellesskapet vil for eksempel ikke være bærekraftig. Et sterkt miljøvern uten tanke på økonomisk virksomhet vil heller ikke være bærekraftig. Ensidig fokus på fordeling og velferdsgoder uten hensyn til økonomien vil heller ikke være bærekraftig.

Figur 10.1: Bærekraftig økonomi, miljø og velferd



Klimapolitikken knyttes ofte til norsk petroleumsproduksjon, selv om det er forbruket av disse som skaper de største utslippene. Mesteparten av utslipp av klimagasser kommer fra bruk av fossile brensler (olje, gass og kull). Petroleumssektoren i Norge vil i seg selv ikke hjelpe verdens klimautfordringer i vesentlig grad om den blir lagt ned eller blir utslippsfri. Likevel er det viktig å bidra. Ofte er løsningene enten å fange og lagre CO₂, og dermed fjerne de negative virkningene på naturen av fossil energibruk, eller å redusere bruken av de fossile brenslene. Begge løsningene griper inn i norsk energipolitikk.

Lagring av CO₂ ble forsøkt som et «månelandingsprosjekt» med et full-skala renselanlegg for gasskraftverket på Mongstad av Stoltenberg II –regjeringen (nyttårstale 2007), men lyktes ikke. Testanlegget, Technology Centre Mongstad (TCM), har imidlertid bidratt til teknologiutvikling. Solberg-regjeringen hadde som ambisjon å «realisere en kostnadseffektiv løsning for fullskala CO₂-håndteringsanlegg i Norge gitt at dette gir teknologiutvikling i et internasjonalt perspektiv» (Granavolden 2019). Det statsstøttede Langskip-prosjektet arbeider med løsninger for fangst, transportert og lagring av CO₂ (OED 2020). Equinor og Vattenfall arbeider eksempelvis også med å kunne brenne hydrogen fra avkarbonisert naturgass i gasskraftverk (energiogklima.no 19.5.2019). Arbeidet med kostnadseffektiv CO₂ fangst og lagring (Carbon Capture and Storage, CCS) er ikke avsluttet.

I forhold til EU har norske virksomheter vært del av det europeiske kvotesystemet siden 2008. I motsetning til lovbestemte miljøreguleringer som for eksempel om beste teknologi og statlige tilskudd, er omsettelige kvoter en fleksibel miljøregulering som gjør det mulig for bedrifter selv å beslutte hvordan de skal nå definerte utslippsmål. Systemet består i at en myndighet tildeler eller selger et begrenset antall tillatelser til å slippe ut bestemte mengder forurensende materiale. Forurenseren er pålagt å ha tillatelser som er like store som dens utslipp. Bedrifter som ønsker å øke sine utslipp, må kjøpe tillatelser fra andre som er villige til å selge dem. Ideen er at forurenserne som lettest klarer å redusere sine utslipp, vil ønske å selge sine kvoter til de som ikke klarer det like godt, noe som vil gi samlet utslippsreduksjon til lavest kostnad. Ordningen er ment å gi bedrifter incentiv og fleksibilitet til å redusere utslipp, og samtidig øke den teknologiske innovasjonen. Forurensning, som et biprodukt til

varer og tjenester som har en verdi i markedet, er samtidig blitt en internasjonal handelsvare, riktignok med negativ pris.

Begrepet klimarisiko har blitt viktig for å håndtere klimaendringer og tiltak mot klimaendringer. Klimarisiko omfatter analyser av akutte, kroniske og overgangskostnader knyttet til fysisk skade, økonomisk tap og ansvar som følge av klimaendringer. For stat og kommuner har oppmerksomhet rundt klimarisiko blitt stadig viktigere, mens finansiell klimarisiko har fått oppmerksomhet for finans- og næringsliv. I 2017 ble det nedsatt et ekspertutvalg for å analysere hvordan Norge og norsk økonomi utsettes for klimarisiko. Et felles begrepsapparat skulle utvikles, og kommunene er fra 2021 pålagt å identifisere klimaeksponering og –risiko i sine planstrategier i forhold til Kommunalbanken som sin viktigste långiver (klimarisiko.kommunalbanken.no). En nasjonal CO₂-skatt, forbud mot dieslbiler, bedre solenergi-teknologi, internasjonale avtaler (som Paris-avtalen og i EU), er eksempler på ganske ulike forhold som vil bidra til å endre markeder og priser for ulike energityper. Sammen med den faktiske klimarisikoen, endrer dette handlingsrommet for næringsliv og offentlig forvaltning på mange nivåer.

Disse og andre tiltak vil være viktige bidrag til forståelsen av hvordan klimautfordringene kan håndteres, selv om de hver for seg er små i forhold til størrelsen på de globale utfordringene som skisseres. Det trenges en revolusjon i energieffektivisering, billigere teknologi for fornybare energibærere og/eller i karbonfangst skal CO₂-utslippene reduseres vesentlig, og selv da vil det ta lang tid for at en større overgang til en grønnere økonomi faktisk kan skje (Grung Moe & Randers 2019). Her vil også spørsmål om fornyet satsing på småskala atomkraft kunne komme opp.

Med en betydelig overgang til fornybar energi kan etterspørselen etter fossile brensler på lang sikt falle, noe som vil påvirke priser og norsk petroleumsproduksjon. Fra et klimaståsted vurderte Det internasjonale energibyrådet allerede i 2012 at minst 2/3 av de kjente petroleumsressursene må forbli i bakken om verden samlet skal klare å nå to-graders målet (IEA 2012:25). Dersom tilbudet faller raskere enn etterspørselen må imidlertid ikke nødvendigvis prisene falle av den grunn. Faktisk er investeringene i fossil produksjon for lave til å møte fortsatt etterspørsel (IEA 2021b), og en bakgrunn for høye priser på nær alle energibærere i 2021.

En teknologisk endring av betydelige dimensjoner innen fornybar energiproduksjon og -sparing må til for at verden når mål om netto null-utslipp, «net zero» (IEA 2021a, IPCC 2021). En grønn revolusjon vil ta tid (IEA 2021b) og/eller være ujevnt forstått eller vektlagt i ulike deler av verden (Kina, Russland o.a.). Om klimaprosessene bremses på globalt nivå og flere land samtidig blir del av verdensøkonomien (Asia, Afrika og Sør-Amerika) kan økt etterspørsel etter fossile energibærere like gjerne følge. Særlig interessant blir det å følge utviklingen i India, som ventelig blir verdens mest folkerike land om få år, og som er i sterk økonomisk vekst. Uansett hvilke krefter som blir de avgjørende vil bruken av petroleum mest sannsynlig fortsette i lang tid framover, selv om store deler av petroleumsressursene blir liggende i bakken.

Som petroleumsland har norske myndigheter argumentert for at landet skal forbli en betydelig olje- og gass eksportør, samtidig som det tilpasser seg EUs klimamål og -politikk. Det argumenteres for at bruk av (norsk) naturgass er viktig for å kunne redusere kullforbruket i Europa, og med det redusere klimautslippene. Det argumenteres for at gass vil være nødvendig på varig basis for å kunne utnytte en kostbar investert infrastruktur gjennom hele gasskjeden, at alt energibruk ikke lett kan

elektrifiseres, og at gass trenges når det ikke er vind eller sol som kan produsere strøm. Norsk gass kan også bli en betydelig kilde for å produsere (blått) hydrogen, koplet med en CCS-løsning (OED 2021).

Spesielt for Norge i forhold til EUs klimapolitikk er den norske vannkraften som av og til omtalt som Nord-Europas grønne batteri som kan vanskelig erstattes av andre. Vannkraften kan lagres i magasiner og enkelt tappes av/på etter priser og strømbehov i naboland, noe fornybare kilder som vind- og solenergi ikke kan.

I sum har miljø- og klimahensynene gradvis beveget norsk energipolitikk fra å være en nokså rendyrket sektorpolitikk under OED, Oljedirektoratet (OD) og dels Finansdepartementet (FIN), til et bredere perspektiv som tydeligere også involverer både Klima- og miljødepartementet (KLM), Justisdepartementet og Utenriksdepartementet (UD), alle i et samspill med EU. UD kom med EØS-avtalen tilbake som en viktigere aktør, slik det hadde vært på 1960- og 1970-tallet da prosessene rundt havretten sto i fokus. En særskilt minister for EU / EØS-saker ble utnevnt i 2013 (senere avviklet). Næringsdepartementet er også viktig, dels gjennom ervervet eierskap til Equinor og Petoro, og dels blant annet for kunnskapsoverføring mellom petroleumsnæringen og andre sektorer.

11. Konklusjoner

De norske kraft- og petroleumsnæringene ble etablert og utviklet under sterk statlig styring. I sin oppstart var målene nasjonale og de politiske virkemidlene intervensjonistiske. Etter oppbygningsfasene ble det behov for ny politikk. Sterke sektorkompetanser ble utviklet og nye muligheter måtte utnyttas. Fra 1980-tallet, og utover på 1990-tallet, ble dette koplet med nasjonale og internasjonale ideologiske og politiske endringer som vektla viktigheten av frie markeder, og en industripolitikk som generelt ble mer administrativ enn direkte styrende (Austvik 2020). Gjennom EØS-avtalen ble energisektoren underlagt EUs ikke-diskriminerende konkurranseprinsipper, der harmoniserte reguleringer skal fremme nasjonsnøytral konkurranse med mål om å skape et felles indre europeisk marked. De to modellene møttes formelt gjennom EØS-avtalen i 1994 både i form av hvem politikken skal virke for og hvordan den skal utøves (Austvik & Claes 2011).

På det energipolitiske området skapte dette to hovedutfordringer for norsk energipolitikk slik den var bygget opp og drevet. For det første hadde vi som produsent og eksportør av olje og gass økonomiske og politiske interesser som ikke alltid er på linje med EUs interesser som forbruker og importør av energi. For det andre hadde vi tradisjon for en sterkere offentlig styring av energisektoren enn det EUs indre marked legger opp til. Teknologiske endringer, raskere og billigere kommunikasjon, lavere kostnader og billigere og mer effektive transportløsninger har forsterket den økonomiske integrasjonen med omverdenen. Gjennom både samarbeide og konflikt har imidlertid erfaringene så langt vist at det gjennom aktiv forståelse og tilpasning i mange tilfeller har vært handlingsrom for å ivareta norske interesser med aksept fra EU.

Love og reguleringer i det indre markedet har satt grenser for normative politiske tiltak. Ikke-diskriminerende begrensninger er tillatt, mens diskriminering mellom firmaer og personer er ikke det, uavhengig av om det er en stat eller et privat firma som driver en virksomhet. Den norske staten har beholdt en stor grad av kontroll, men den nye offentlig-private miksen har blitt mer regulativ og innebærer mindre statlig innflytelse over daglig drift, og større innslag av selskapsbeslutninger. Dette

skyldes ikke bare EØS-avtalen men også innenrikspolitiske beslutninger, industriell og markedsmessig modenhet, trender og ideologi.

Erfaringer fra europeisering og globalisering av energinæringene, og EØS-avtalen spesielt, viser at handlingsrommet for både for norsk innenriks- og utenriks energipolitikk ikke bare er formet av regler og reguleringer slik de blir lest i Oslo. Det har også med å forstå hvordan EU-systemet forstår situasjonen. For norsk handlingsrom tilsier energierfaringene at fokus må rettes mot beslutningsprosessene i EU fra start til slutt, ikke bare på importerte direktiver og forordninger. Det starter med klarhet hva Norge vil oppnå, og forståelse om hva som er mulig å oppnå: følge EUs prosesser fra idé til forslag om politikk, over til vedtak, og deretter rom for nasjonal implementering med innsikt i hvor, når og hvordan påvirkning og formell og de facto nasjonal gjennomføring kan skje.

Endringene i energisektoren har i mange tilfeller vært oppfattet som uttrykk for modning av industri og markeder, og brede tverrpolitiske endringer. Dette har langt på veg vært riktig, men styringen er likevel svekket gjennom statlig passivitet. Internasjonale bindinger synes ikke å hindre at Staten kan være energipolitisk entreprenør med et sterkt industrielt og nasjonaløkonomisk fokus om den vil, i samspill med halv- og helpivate aktører. Statlige passiviteten som i noen saker er kritisert er selvvalgt og ikke pålagt av EU (fusjon Statoil – Hydro, utenlandsinvesteringer i Statoil/Equinor mm.). En statlig utfordring nå er koplingen mellom de norske og europeiske elektrisitetsmarkedene som har ført til at (sør-)norske strømpriser konvergerer mot de europeiske. Her kan økt norsk strømproduksjon vanskelig gi særlig mye lavere priser innenlands, med mindre grep gjøres for å skille innenlandsprisene fra de europeiske prisene (som f.eks. ved en eventuell eksporttoll e.a.).

Samtidig har de høye strømprisene, og særlig de høye olje- og gassprisene, gitt den norske staten rekordhøye inntekter. I en global ubalanse mellom tilbud og etterspørsel etter energi har det blitt en priskrise, der energiprodusenter tjener store penger, mens konsumenter både i Norge og ellers i Europa taper. Inntektene fra energisektoren har gjort fordelingen mellom det offentlige (særlig staten) og innbyggerne til et spesielt norsk fenomen. Det er både utenriks- og innenrikspolitisk spesielt at næringen er så stor og lønnsom i forhold til øvrig næringsliv, men relativt lite arbeidsintensiv etter utbyggingsfasene.

Utenrikspolitisk har Norge, i motsetning til store land som Russland og Saudi-Arabia, bevisst forsøkt å avpolitiserer sin geopolitiske eksportørrolle ved å hevde at norsk olje og gass skal selges på rene kommersielle premisser. Det kan likevel være slik at rollene som stor energiprodusent og -eksportør, og som stor kapitaleksportør (Oljefondet), kan ha utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner (Kibsgaard et.al. 2000). For EU er blant annet stabile basisleveranser av norsk naturgass viktig for å balansere avhengigheten av russisk gass.

I en internasjonal kontekst framstår Norge som vellykket både som vannkraft- og petroleumsland, med tanke på å sikre ressursbaserte inntekter som felleseie, økonomisk og politisk styring, og i en villet avpolitiserer av relasjonene til internasjonale markeder. Etter hvert har politikken blitt brakt noe mer i tråd med hvordan andre sektorer styres politisk. Solbergregjeringens energipolitikk har som del av dette vært mer administrativ enn ledende, noe Stoltenberg-regjeringene også representerte som forløpere. Det var eksempelvis liten politisk diskusjon om fusjonen mellom Statoil og Hydro i 2007, og heller ikke om de mange utenlandsinvesteringene og den internasjonale vekststrategien til Statoil/Equinor.

Tross europeiske og globale liberale reorienteringer forblir energisektoren i de fleste land mer politisert enn de fleste andre sektorer. Det skyldes energiens viktige rolle for samfunnenes ve og vel, og markedenes imperfekte natur. Norge er som småstat avhengig av internasjonale markeder og politikk. Det er behov for en realpolitisk orientering mot omverdenen, samtidig som det holdes et liberalt økonomisk og politisk system hjemme.

Samtidig smelter energi-, miljø- og klimapolitikk gradvis sammen i et behov for bredere bærekraftige helhetssyn, i både den norske og internasjonale politiske økonomien. Energi- og klimakriser, pandemier, Russlands geopolitiske rolle som energinasjon, høye råvarepriser, europeisering av det norske strømmarkedet og store politiske endringer ellers, bringer et krysspress på norsk politikk som energinasjon. Det er krav om både å begrense og å øke produksjonen, akseptable strøm- og drivstoffpriser hjemme, fremme det grønne skiftet, for å nevne noe. Noen av utfordringene gjelder energimarkedene i Norge, noe er nasjonal politikk, noe er europeisk og global politikk, og noe er geopolitikk. Noe gjelder enighet om norske mål og interesser, noe gjelder forståelsen av nasjonalt og internasjonalt handlingsrom.

Mange av visjonene satt opp i Panikkloven fra 1905 og de ti oljebudene fra 1971 gjelder fortsatt, og mange mål er nådd. De var sterkt industrielt og nasjonaløkonomisk fokusert. Kanskje tiden nå er inne for en ny visjon med langsiktige samfunnsmessige bærekraftsmål for en samlet norsk energi-, klima- og miljøvisjon. De politiske skillene går innad i mange partier, i Norge som i mange andre land, dels om postmaterialistiske verdier i sentrum-periferi (liknende) konflikter. Tradisjoner tilsier at klart definerte konsensuspregede mål koplet med god politisk-økonomisk forståelse er viktig for småstatsrollen som en “rule-taker but still a policy-maker”.²¹

²¹ Jimmy Dean: “I can’t change the direction of the wind, but I can adjust my sails to always reach my destination.”

Vedlegg

Vedlegg 1: Regulering av et naturlig monopol

Den grunnleggende økonomiske idéen for liberalisering av de fleste markeder er hentet fra mikroøkonomisk teori og nyklassiske markedsprinsipper. Den (teoretisk) «first-best» - situasjonen i en åpen økonomi (den som gir størst samfunnsøkonomisk overskudd) eksisterer når bedrifter tilpasser produksjonen der deres respektive marginale kostnader (grensekostnader) er lik en felles pris, uten nasjonal diskriminering. Regulering skal oppmuntre (eller tvinge) virksomheter til å tilby en vare eller en tjeneste til en pris som gir bedriftene maksimal fortjeneste og samtidig tilfredsstillende sosiale og samfunnsøkonomiske mål.

Dersom markedet selv ikke skaper et optimalt resultat, så kan det påvirkes til å gjøre det gjennom regulering eller andre offentlige tiltak. I en liberal økonomi bør nasjonal politikk være basert på konkurranserett og regulering, og (bare) korrigerende markedsforstyrrelser som er forårsaket av eksternaliteter eller monopoler. Hvis en markedssvikt oppstår, for eksempel dersom det oppstår et kartell, et naturlig monopol eller virksomheten forurenser, blir det en ubalanse mellom samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske fordeler og ulemper som myndigheter må gripe inn overfor.

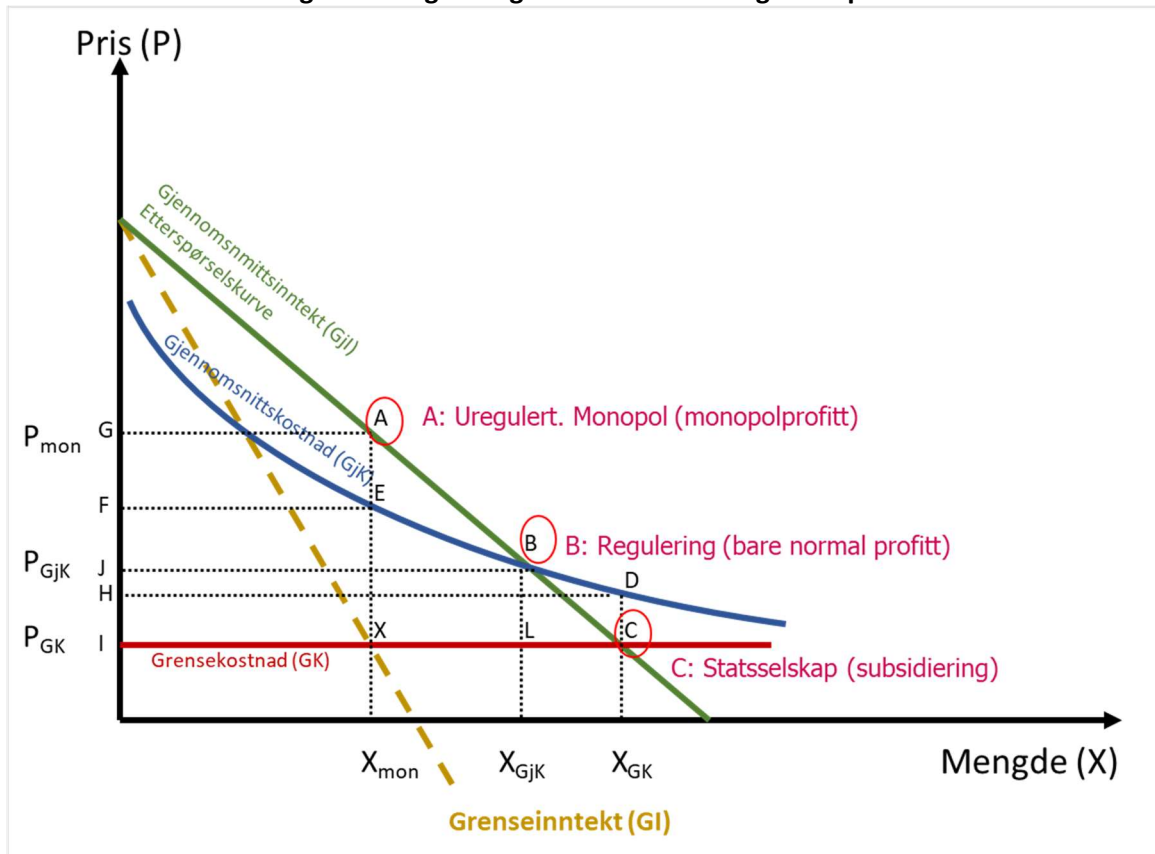
I energimarkedene har spesielt transportdelene av markedene for elektrisitet og naturgass sterke innslag av naturlige monopol, og likner analytisk mer på hverandre enn for eksempel olje- og gassmarkedene. Det er en viktig grunn til at politikken overfor gass og kraftmarkedene i stor grad er samkjørt i EUs energipakker

Hovedforskjellene mellom offentlig eierskap, regulering, og laissez-faire (uregulert monopol) som politikkalternativer for denne type virksomheter er illustrert i Figur V1 (Austvik 2003a:112-118, Berg & Tschirhart 1989, Train 1991). Det er investeringskostnadene som dominerer kostnadsbildet for en slik virksomhet. Situasjonen forenkles i figuren til å analysere en aktør som på grunn av stordriftsfordeler er en sterk, naturlig monopolistisk aktør.²² Figuren illustrerer en situasjon der en virksomhet har lave (og konstante) marginale kostnader (grensekostnader). Beliggenheten og formen på etterspørselskurven (antatt lineær og fallende) avgjør hvilke pris-kvantum-kombinasjoner som er mulig i dette markedet.

Det er tre mulige hovedmåter å organisere denne sektoren på. I punkt A opererer bedriften helt fritt uten noen påvirkning fra offentlig myndighet (laissez-faire). Bedriften fungerer da som monopolist som velger en kombinasjon av høy pris / lavt volum der grenseinntekt er lik grensekostnad. I punkt B fungerer bedriften som et regulert "kost-pluss" selskap der prisen per enhet er lik gjennomsnittlig kostnad ved å produsere den. I punkt C produserer bedriften så mye at prisen er lik grensekostnad. Den går da med underskudd fordi prisen da er lavere enn gjennomsnittskostnadene, mens det med denne prisen fortsatt er betalingsvillighet for den.

²² Merk at et naturlig monopol også kan oppstå på grunn av samdriftsfordeler (kostnadsbesparende kopling mellom eller på tvers av ulike tjenester i verdikjeden).

Figur V1: Regulering av et sterkt naturlig monopol



Punkt A: En monopolist ville velge å produsere der grenseinntekten (GI) = grensekostnaden (GK). Dette skjer i punkt X, med produksjonsvolum X_{mon} . For dette volumet er forbrukerne villige til å betale monopolprisen P_{mon} . Selskapets renprofitt vil være GAEF, som representerer forskjellen mellom markedspris og gjennomsnittskostnadene (GjK) ved dette produksjonsvolumet. Hvis selskapet øker tilbudet utover punkt X_{mon} vil grensekostnaden være høyere enn grenseinntekten, og det vil tape penger på marginen.

Punkt C: Nasjonalisering, representerer det andre ytterpunktet. Dersom produksjonen øker utover X_{mon} , vil betalingsviljen være større enn grensekostnaden helt opp til X_{GK} . Punkt C vil være punktet som maksimerer det samfunnsøkonomiske overskuddet. Nettofordelen for samfunnet ved å flytte produksjon og priser fra punkt A til punkt C er representert av arealet ACX, men fordelene for forbrukerne er mye større, arealet ACIG. Renprofitten til produsenten er borte og konsumenten tar hele det samfunnsøkonomiske overskuddet.

Problemet er at prisen i punkt C, P_{GK} , er lavere enn gjennomsnittskostnaden ved så stor produksjon og bedriften taper penger. Tapet er representert ved arealet HDCI, som er forskjellen mellom markedspris og gjennomsnittskostnadene multiplisert med volumet X_{GK} . Så lenge gjennomsnittskostnadene ofte overstiger grensekostnadene for denne typen naturlige monopol, må offentlige budsjetter overføre midler til virksomheten for å dekke underskuddet (HDCI).

Punkt B. Under regulering settes vanligvis prisen på tjenesten lik gjennomsnittskostnaden, i punkt B. Her produseres volumet X_{GjK} til pris P_{GjK} , og selskapet tjener normal fortjeneste, men har ingen

renprofitt. Punkt B er mer optimalt for samfunnet enn monopolløsningen i punkt A. Gevinsten for forbrukerne (GABJ) er større enn tapet for produsentene (GAEF). Dødvekttapet er BCL sammenlignet med first-best løsningen i punkt C. Punkt B er med andre ord en second-best løsning fra et samfunnsøkonomisk synspunkt sammenlignet med nasjonaliseringen i punkt C.

Historisk har nasjonalisering blitt mye brukt som politikkmetode i Europa og Norge etter annen verdenskrig. Under nasjonalisering erstatter regjeringen markedet ved å tilby tjenesten eller godet selv. Når det nasjonaliseres, setter det statlige eide selskapet, vanligvis eller i det minste i prinsippet, pris lik grensekostnad. Gjennomsnittskostnadene overstiger ofte grensekostnadene for denne typen naturlige monopol, og offentlige budsjetter må overføre midler til virksomheten for å dekke underskuddet. Nasjonalisering er som prinsipp en first-best løsning, men ble etter hvert kritisert for å øke kostnadene og levere dårlig kvalitet (X-ineffektivitet).

Politikk som ikke omfatter nasjonalisering, altså en eller annen form for regulering, sikter generelt mot second-best løsninger. I et reguleringsregime lages det kompromisser mellom teoretiske first-best løsninger og det virkelige markedet. Regulering har historisk vært den amerikanske måten å gripe inn i slike markeder på. Med EUs indre marked har politikkmetodene overfor naturlige monopoler konverget i USA og EU.

Samtidig er ikke regulering av denne type monopoler noen enkel prosess (Austvik 2003a:119-160). I markeder der et monopol ikke er naturlig (som i et kartell) kan allmenn konkurransepolitikk oppløse det og konkurransen øker. Dersom monopolet er naturlig, bør det på den annen side ikke oppløses siden det vil øke kostnadene. Det kan i en del tilfeller være uklart hvor naturlig monopolet er.

Selve reguleringen er også komplisert. Dersom eksempelvis bare halvparten av en gitt kapasitet blir brukt, vil gjennomsnittskostnaden være høyere enn i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse. Feil regulering kan i seg selv også føre til kostnadsøkning. Averch og Johnson (1962) viste at en virksomhet med et tak på avkastningen overinvesterer og akkumulerer kapital for å tjene mer penger, og med det i seg selv føre til høyere priser.

Det kan være vanskelig for en regulator å finne en optimal portefølje av konkurranse, prisstruktur og oppsplitting av virksomheter. Hvordan skal en unngå ineffektiv oppsplitting av funksjoner og samtidig beholde, utnytte og eventuelt skape, effektive stor- og samdriftsfordeler? Hvordan sikre dynamikk i markedsorganisering og regulering i takt med industriens utvikling og markedenes vekst og endring?

Med denne type problemstillinger vil utformingen av et reguleringsregime ofte bli påvirket av særinteresser (principal-agent problematikk). Politikk som innebærer overføring av store summer fra en stor gruppe (her: konsumenter) til en liten gruppe (her: produsenter) medfører lobbyvirksomhet. Den lille gruppen har mye på spill per aktør, og er enklere å organisere enn en stor gruppe. Små grupper med sterke interesser lykkes oftere med å vinne fram med sine synspunkt overfor offentlige beslutningstakere enn store og ofte mer diffuse grupper.

George J. Stiegler (1971) hevdet at offentlig regulering derfor ofte fører til produsent- proteksjonistiske resultater. Ansatte flytter også ofte på seg fra det offentlige til bedre betalt jobb i privat sektor, og kunnskap om komplekse reguleringsordninger følger med.

Det er mulig å argumentere for og imot mange reguleringsmetoder overfor en, eventuell svakere, offentlig reguleringsmyndighet. Reguleringsalternativer vil lett bli vurdert ulikt av berørte parter som hver for seg og sammen kan presse regulator til beslutninger som tjener dem. Sterk (og matchende) analytisk kompetanse hos den offentlige regulator er med andre ord svært viktig i en reguleringsøkonomi, en kompetanse som tidligere i større grad var internalisert i en offentlig eid og/eller drevet virksomhet.

Referanser

- Abdelal, Ravel, 2013: "The profits of power: Commerce and realpolitik in Russia". *Review of International Political Economy*, 20:3 pp.421-456.
- Andersen, Svein & Nick Sitter, 2006: «Differentiated integration: what is it and how much can the EU accommodate?» *Journal of European Integration* 28(4). pp. 313–30.
- Arnesen, Finn, 1995: *Statlig styring og EØS-rettslige skranker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Averch, Harvey. & Leland L. Johnson, 1962: "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint", *American Economic Review*, vol 52, No 3, pp. 1053-1069.
- Austvik, Ole Gunnar, 1991: "De strategiske petroleumslagrene (SPR) som oljepolitisk kriseredskap", *Sosialøkonomen* nr.1. pp.2-7.
- Austvik, Ole Gunnar, 2001: "Gassdirektiv, GFU og norske interesser." *Internasjonal politikk*. pp. 367-394.
- Austvik, Ole Gunnar, 2003a: *Norwegian Natural Gas; Liberalization of the European Gas Market*. Oslo: Europa-programmet.
- Austvik, Ole Gunnar, 2003b: *Styringsutfordringer for Europas ensomme petroleumsnasjon*. Sem Gjestegård, Asker 17-19.oktober 2003. Arbeidsnotat Høgskolen i Lillehammer nr. 152.
- Austvik, Ole Gunnar, 2004: "Strategic Gas Reserves and EU Security-of-Supply", *Energy Studies Review* vol 12 no 2. pp.192-207
- Austvik, Ole Gunnar, 2007: "Staten som petroleumsentreprenør", *Tidsskrift for samfunnsforskning* VOL 48, NR 2. pp. 197–226.
- Austvik, Ole Gunnar, 2009a: *The Norwegian State as Oil and Gas Entrepreneur. The Impact of the EEA Agreement and EU Gas Market Liberalization*. Dr.Philos dissertation at UiO. Saarbrücken: VDM Verlag.
- Austvik, Ole Gunnar, 2009b: "EU Natural Gas Market Liberalization and Long-Term Security-of-Supply and -Demand". In Ferman (ed): *The Political Economy of Energy in Europe: Forces of Integration and Fragmentation*. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH. pp. 85-118.
- Austvik, Ole Gunnar, 2015: «Negotiating and Adapting Optimal Integration. Transnational Economic Integration and the Public Management Challenge.» In: Kim, Ashley and Lambright (eds): *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 215--233.
- Austvik, Ole Gunnar, 2016: "The Energy Union and Security-of-Gas-Supply". *Energy Policy*; Volume 96. pp. 372-382
- Austvik, Ole Gunnar, 2017: *Flinkest i klassen? Har Norge et politisk handlingsrom under EØS-avtalen?* Tja til EU 18.1.2017
- Austvik, Ole Gunnar, 2018a: *Europeisk integrasjon. Økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Austvik, Ole Gunnar, 2018b: "Concepts of Geopolitics and Energy Security." *IAEE Energy Forum* 2d quarter. pp.25-28.
- Austvik, Ole Gunnar, 2019: "Norway: A Small State in the Great European Energy Game". In: Godzimirski (ed.): *New Political Economy of Energy in Europe: Power to Project, Power to Adapt*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 139-164.

- Austvik, Ole Gunnar, 2020: "Norsk energipolitikk. Statlig forvaltning, markedstilpasning og klimarisiko." I: Veggeland (red): *Den solbergske staten. Noen fagkritiske bemerkninger om nyliberalismens makt i Norge*. Rånåsfoss: Sandnes bokforlag. pp. 163-186.
- Austvik, Ole Gunnar & Dag Harald Claes, 2011: *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Rapport nr. 8. Oslo: Europautredningen.
- Austvik, Ole Gunnar & Carolina Lembo, 2017: "EU-Russian Gas Trade and the Shortcomings of International Law". *Journal of World Trade* 51:4 pp. 645-674.
- Auty, Richard M., 1993: *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Baur, Georges. 2016. "Who Can Join the European Economic Area." In: *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective: Models, Challenges, Lessons*. Edited by Sieglinde Gstöhl. Abingdon: Routledge, pp. 55–71.
- Berg, Sanford V. & John Tschirhart, 1989: *Natural monopoly regulation. Principles and practice*, Cambridge University Press, Cambridge
- Blockmans, Steven (red.) (2014). *Differentiated integration in the EU – from the inside looking out*. CEPS Paper. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Blockmans, Steven and Van Vooren, B. (2012). «Revitalizing the European «Neighbourhood Economic Community»: the case of legally binding sectoral multilateralism», *European Foreign Affairs Review* 17(4): 577–604.
- Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borrogán, 2019: *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Claes, Dag Harald, 2002: «The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market.» *Journal of Public Policy*, 22, 3. pp: 299–323.
- Dagens Næringsliv, 2020: *De hemmelige Equinor-rapportene*. Magasinet 6. mai 2020
- Economist, 1978: «The Dutch Disease» 28. November. pp. 82-83
- EU, European Union, 2012: *A Review of the Functioning of the European Economic Area*. SWD (2012) 425 final, December 7. Brussel: EU-kommisjonen.
- EU, European Union, 2018: *A Clean Planet for all - A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*. 28/11/2018 - COM (2018) 773. Brussels: European Commission.
- Europautredningen 2011: *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. NOU 2012:2. Oslo: Utenriksdepartementet.
- FIN, Finansdepartementet, 2019: *Skattlegging av vannkraftverk*. NOU 2019:16.
- FIN, Finansdepartementet, 2021: *Utvalg skal vurdere langsiktige perspektiver for Statens pensjonsfond utland*. Pressemelding og mandat 3.9.2021.
- Fossum, Jan Erik, 2015: "Democracy and differentiation in Europe", *Journal of European Public Policy*. pp. 799–815.

- Franza, Luca, Héctor Sánchez Margalef & Margherita Bianchi, 2020: *Differentiated Integration in the Energy Sector and Its Contribution to the European Goals of Affordability, Security of Supply and Sustainability*. Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI) EU IDEA Policy Papers No. 12.
- Glachant, Jean Michel, 2015. «To get an Energy Union, you need new institutions», *EnergyPost*, Amsterdam, Interview, 24.2.2015
- Granavolden, 2019: *Granavolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Oslo 17.01.2019: Regjeringen.
- Graver, Hans Petter, 2018: *Grunnlovens § 115 og ACER-saken. Betenkning avgitt til Nei til EU*. Nei til EU: Spesialutgave av skriftserien Vett.
- Gstöhl, Sieglinde, 2015: "Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?" *Journal of European Public Policy*, pp. 854--870.
- Haugevik, Kristin & Rieker, Pernille, 2017: «Autonomy or integration? Small-state responses to a changing European security» *Global Affairs Vol 3 Issue 3*, 211--221.
- Hongset, Hogne, 2021: «Strøm på ville strømveier». *Bergensavisen* 30.6.2021
- IEA, International Energy Agency, 1995: *The IEA Natural Gas Security Study*. Paris: IEA
- IEA, International Energy Agency, 2012: *World Energy Outlook*. Paris: IEA.
- IEA, International Energy Agency, 2021a: *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*. Report. Paris: IEA
- IEA, International Energy Agency, 2021b: *World Energy Outlook*. Report. Paris: IEA
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021: *AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Report. Geneva: IPCC.
- Inglehart, Ronald, 1977: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press
- Kibsgaard, Bjørnar, Ole Gunnar Austvik, Trond Johannessen, Tore Nyhamar, Nils Petter Tanderø & Torvild Aakvaag, 2000: *Norge i energiens geopolitikk*. Rapport. Oslo: Europaprogrammet. 194 sider. ISBN 82-91165-24-6.
- Kjellén, Rudolf, 1905: *Stormakterna. Konturer kring samtidens storpolitik*. Stockholm: H. Geber.
- Kjellén, Rudolf, 1917: *Der Staat als Lebensform*. Leipzig: S. Hirzel.
- Knutsen, Oddbjørn, 1990: "Materialist and Postmaterialist Values and Social Structure in the Nordic Countries: A Comparative Study". *Comparative Politics* Vol. 23, No. 1, pp. 85-104
- Linde Van Der E, C., Correlje, A., De Jong J. & Toenjes, C., 2006: *The paradigm change in international natural gas markets and the impact on regulation*. The Netherlands: Clingendael International Energy Programme, Den Haag.
- Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan, 1967: *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York NY: The Free Press.
- Moe, Thorvald Grung & Jørgen Randers, 2019: "Norge trenger en Green New Deal nå." *Dagens Næringsliv* 25.2.2019
- Nei til EU, 2021: *ACER-saken i Oslo tingrett mandag 1. november*. Nei til EU: Pressemelding 27.10.2020.

- Noreng, Øystein 2019: "Hvor havner oljepengene?" *Klassekampen* 23.2.2019.
- Norman, Victor, 2021: «Hurra for strømprisene!» *Dagens Næringsliv* 3.12.2021
- OED, Olje- og energidepartementet, 2002: *Energi- og vassdragsvirksomheten i Norge*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- OED, Olje- og energidepartementet, 2020: *Langskip – fangst og lagring av CO2*. Oslo: Olje- og energidepartementet. Meld. St. 33 (2019–2020)
- OED, Olje- og energidepartementet, 2021: *Energy sector integration – views from the Norwegian Ministry of Petroleum and Energy*. Note.
- Panke, Diana, 2012: «Small states in multilateral negotiations. What have we learned?» *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 387–398.
- Piketty, Thomas, 2019: *Capital et idéologie*, Paris: Seuil.
- Pointvogl, Andreas., 2009: "Perceptions, realities, concession—what is driving the integration of European energy policies?" *Energy Policy* 37.12 pp.5704-5716.
- Posner, Michael V., 1961: *International Trade and Technical Change*. Oxford Economic Papers, 13(nr). pp. 323–341.
- Rieker, Pernille, 2017: «Outsidership and the European Neighbourhood Policy. The case of Norway,» *Global Affairs*, 3:3, 293–305.
- Schimmelfennig, Frank, 2019: *Differentiated Integration and European Union Politics*. Oxford: Oxford Research Encyclopedia of Politics
- Stiegler, George J., 1971: "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, vol 2. pp. 3-21
- Stortinget, 1971: *Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.* St.meld. nr. 76 (1970–1971).
- Stortinget, 1974: *Om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. St.meld. nr. 25 (1973–1974) («Petroleumsmeldingen»).
- Stortinget, 2008: *Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)*. Ot.prp. nr. 61.
- Stortinget, 2019: *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030*. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen. 401 S (2018-2019)
- Strøm, Steinar, 2021: «Kraftkabler til Europa er godt nytt for Norge». *Bergensavisen* 24.6.2021
- Sæther, Anne Karin, 2017: *De beste intensjoner. Oljelandet i klimakampen*. Oslo: Cappelen Damm
- Train, Kenneth, 1991: *Optimal Regulation. The Economic Theory of Natural Monopoly*, MIT Press, Cambridge
- Trondal, Jarle, Stefan Gänzle & Benjamin Leruth, 2017: *Differentiated integration and disintegration in the European Union: State-of-the-art and ways for future research*. Kristiansand: ISL working Paper 2017.

Stikkordregister

- à la carte-Europa;25
- ACER;8; 21; 29; 30
- acquis communautaire;23
- Aker;34
- Almenningens tragedie;31
- Alta-utbyggingen;37
- alternativkostnad;30
- arbeidsintensiv;17; 41
- Arnesen, Finn;23; 27; 32
- atomkraft;7; 13; 39
- avhengighet;7; 9; 15; 23
 - asymmetrisk;6; 25
 - ensidig;22
 - gjensidig;6; 25; 26; 30
 - nøytral, følsom,
sårbar;25; 31
- Azerbajdsjan;33
- bioenergi;13
- blandingsøkonomi;11
- Brexit;24
- Brüssel;29
- bærekraft;37
- Canada;24
- Carbon Capture and Storage. *Se* CCS
- CCS;38; 40
- CETA;24
- CFSP;22
- CO₂;14; 38
- COMECON;11
- Community Method;24
- Dagens Næringsliv;34
- det indre markedet;12; 20; 24; 27
- differensiert integrasjon;23
- direktiv;7; 27; 29; 32; 33; 41
- diskonteringsrate;37
- EF;24
- EFTA;10; 23; 27
 - domstolen;28
- eksport;16
- eksporttoll;31; 41
- eksternaliteter;37
- elektrifisering av sokkelen;8
- elektrisitet. *Se* kraftsektoren
- energifattigdom;12
- Energiloven;8; 28; 30
- Energiunionen;21; 33
- Enhetsakten;20
- Equinor;12; 34; 40
- ESA;27; 28; 30
- EU og Norge;14
- Europa i flere hastigheter;25
- europisering;10; 31; 41
 - kraftpriser;31
- EUs energipakker;19; 20; 32; 33
 - Tredje TEP;21
- EUs energipolitikk;19; 20; 22
- EUs indre marked. *Se* det indre markedet
- EUs klimapolitikk;40
- EUs konsesjonsdirektiv;32
- EUs kvotesystem;38
- EUs tollunion;24
- EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. *Se* CFSP
- EØS-avtalen;12; 25; 26; 32; 35; 40
 - energipolitikk;19
- Felleskapsmetoden;23; 24
- Finansdepartementet;40
- flaskehals;29
- flinkest i klassen;25; 28
- FNs klimapanel. *Se* IPCC
- fornybar energi;20
- forordning;27; 41
- forsyningsikkerhet;13; 21; 29; 31; 32
- Forsyningsutvalget. *Se* FU
- Friedman Milton;11
- FU;32; 33
- fyllingsgrad;31
- føderalisme;22
- Gassco;33
- Gassforhandlingsutvalget. *Se* GFU
- Gassled;33
- Gazprom;15; 27
- geopolitikk;7; 15; 22; 27; 41; 42
- GFU;32
- Glachant, Jean-Michel;22
- global energietterspørsel;13
- globalisering;10; 41
- Gosplan;11
- grenseinntekt;44
- grensekostnader;44
- grunnrente;6; 15; 30; 33
- grønne batteri;40
- Handlingsregelen;36

handlingsrom;10; 22; 23; 26; 27; 39; 40; 41
 Hjemfallsretten;28
 Hollandsk syke;6; 35
 Hviterussland;24
 Hydro;33; 41
 hydrogen;15; 38; 40
 ideologi;10; 20; 23; 25
 IEA;13; 39
 importtoll;32
 industrielle revolusjon;12
 inntektsforskjeller;14
 institusjonalisme;24
 inter-governmental. *se mellomstatlig*
 Intergovernmental Panel on Climate Change.
 Se IPCC
 Internasjonale energibyrå. *Se IEA*
 IPCC;14
 Japan;24
 juss;26; 27
 just transition;37
 Justisdepartementet;26; 40
 kapitalintensiv;17
 keynesianisme;10
 Kina;13; 18; 20; 22; 39
 kjernekraft. *Se atomkraft*
 Klima- og miljødepartementet;40
 klimanøytralitet;36
 klimapolitikk;8; 14; 34; 36
 klimarisiko;39
 kommandoøkonomi;11
 konføderasjon;21
 konkurransepolitikk;25
 konkurranseprinsipper;40
 konsensus;13; 24; 28; 34; 42
 konsentriske sirkler;25
 konsesjonsloven;28
 konsolideringsmodellen;29
 konstruktivisme;24
 kontrafaktisk;35
 kraftkrevende industri;30
 kraftsektoren;28; 34
 eksport;18; 41
 kabler og
 prisområder;17
 produksjon;19
 strømpriser;18; 22
 Krim;27
 kull;7; 12; 22; 23; 38; 39
 lagerhold;31
 laissez-faire;9
 Langskip;38
 leveranseindustrien;32
 liberalisme;10
 Liquefied Natural Gas. *Se LNG*
 lite land;6; 27
 liten åpen økonomi. *Se lite land*
 LNG;6; 18
 lobbyvirksomhet;46
 Lundin;34
 Mardøla-aksjonen;37
 markedsliberalisering;12
 markedøkonomi;11
 mellomstatlig;21; 24
 Midt-Østen;6; 20
 miljøpolitikk;8; 14; 36; 38
 modernisme;9; 26
 Mongstad;38
 monopoler;44; 45
 nasjonalisering;10; 45
 NATO;26
 naturgass;6; 9; 13; 15; 21; 26; 38; 41
 naturgassloven;30
 naturlig monopol;9; 44
 Nei til EU;30
 net zero;39
 Nord Pool;30
 Nordefco;26
 Norden;8; 26; 28
 Nordlink;18
 Nordstream;22
 Noreng Øystein;34
 Norges vassdrags- og energidirektorat. *Se NVE*
 normal fortjeneste;30; 45
 NorNed;18
 norsk energisektor;6
 North Sea Link;18
 NorthConnect;29
 NVE;30
 nyfunksjonalisme;24
 nyklassisk økonomisk teori;44
 nytte-kostnads-analyse;37
 Næringsdepartementet;34; 70
 OD;40
 OED;26; 28; 30; 34; 40
 Olje- og energidepartementet. *Se OED*
 oljealderen;13
 oljebudene;35; 36; 42
 Oljedirektoratet. *Se OD*
 Oljefondet;6; 16; 34; 36; 41
 oljepris;15

oljesand;34
 oljeskyggen;16
 OPEC;13; 35
 Oslo;25; 41
 overføringskapasitet;8; 18; 29; 30
 Panikkloven;42
 Panke, Diana;27
 Parisavtalen;8; 14; 15; 36
 Petoro;33; 34; 40
 petroleumspolitik;32
 petroleumssektoren
 eksport;16
 sysselsatte;17
 verdiskapning;16
 planøkonomi;11
 politisk entreprenør;34
 politisk økonomi;27; 42
 politisk økonomi.;9
 Posner, Michael;27
 postmaterialisme;37; 42
 premodernisme;12
 principal-agent;12; 34; 46
 produksjonstak;35
 prognoser;13
 race-to-the-bottom;37
 Reagan Ronald;11
 realpolitikk;20; 42
 regionalisert integrasjon;25
 regulering;9; 45
 naturlig monopol;44
 Reguleringsmyndighet for energi. *Se* RME
 renprofitt;46
 ressursforbannelse;6; 35
 RME;30
 Russland;6; 15; 22; 24; 26; 27; 41; 42
 råolje;6; 13
 samdriftsfordeler;32; 44; 46
 samfunnsøkonomisk overskudd;31; 44; 45
 Saudi-Arabia;41
 SDØE;16; 33
 sentrum-periferi;37; 42
 sikkerhetspolitikk;7; 13; 22
 skatt;15; 16
 eksporttoll;31
 kraftproduksjon;30
 petroleum;30
 skiferproduksjon;22; 34
 Slovakia;15
 småstat;27; 42
 solkraft;13
 sosialdemokrati;10
 sovereign wealth fund. *Se* SWF
 Sovjetunionen;11; 15
 SPR;31
 staten som petroleumsentreprenør;35; 41
 Statens direkte økonomiske engasjement. *Se*
 SDØE
 statens netto kontantstrøm;16
 Statens pensjonsfond - Utland. *Se* Oljefondet
 statens petroleumsinntekter;17
 statlig eierskap;8
 Statoil;33; 34; 35
 Statsbudsjettet;36
 Stoltenberg;38
 Storbritannia;22; 24
 stordriftsfordeler;6; 44
 Stortinget;29; 35; 36
 strategiske petroleumreserver. *Se* SPR
 strøm. *Se* kraftsektoren
 subsidiaritetsprinsippet;24
 Sverige;24
 SWF;17; 35
 synlig hånd;9; 10
 sysselsetting;17
 særskatt;30
 Sæther Anne Karin;34
 Take-or-Pay. *Se* TOP
 Tempoutvalget;35
 TEP;21; 30
 Thatcher Margareth;11
 Third Energy Package. *Se* TEP
 Third Party Access. *Se* TPA
 TOP;27; 32
 TPA;32
 Tsjekkia;15
 Tyskland;15
 UD;40
 Ukraina;6; 15; 22
 Ungarn;15
 USA;22; 34; 46
 usynlig hånd;10
 Utenriksdepartementet. *Se* UD
 utenrikspolitikk;6; 22; 23; 27
 van der Linde, Coby;21
 Vattenfall;38
 velferdsstaten;25
 verdens fabrikk;25
 Verdens handelsorganisasjon. *Se* WTO
 vindkraft;8; 13; 19; 31; 37
 offshore;34

von Hayek Friedrich;11
Vår Energi;34
WTO;10; 23; 24

økonomisk vekst;37
ØMU;24

Rapporten gir en oversikt over viktige økonomiske og politiske utfordringer Norge som energinasjon står overfor. Hvilken rolle spiller energisektoren for Norge og for omverdenen? Hvor mye og hvordan har EØS-avtalen påvirket statens overordnede og dels direkte styring av sektoren og hvor mye er endret som følge av modning av industri og markeder, innenrikspolitiske valg og ideologiske endringer? Hvor mye betyr EU for norsk energipolitikk i forhold til andre forhold som virker inn? Hva er størrelsen, formen og utviklingen av de kommersielle og politiske handlingsrommene som politikk og industrielle strategier må holde seg innenfor? Hvordan blir tradisjonelle norske energipolitiske mål om inntjening, arbeidsplasser og industriell utvikling utfordret av bredere samfunnsperspektiv delt med EU om bærekraft for overgangen til en grønnere økonomi? Hva kan generaliseres fra de energipolitiske erfaringene med EU for norsk handlingsrom under EØS-avtalen?

Rapporten drøfter først hvorfor de fleste land har en særskilt politikk for energisektoren og hvordan den i en markedsøkonomi kan forvaltes som en alternativt statseid/statsstyrt, en statsregulert, eller privatisert og konkurranseutsatt virksomhet. For det andre viser den hvordan energimarkedene gradvis har blitt både europeiserte og globaliserte. Dernest drøfter den særtrekk ved EUs energipolitikk og føringer for norsk energipolitisk handlingsrom.

Påfølgende kapitler analyserer hvordan styringen har gitt nye kombinasjoner av stat-industri-marked for henholdsvis kraft- og petroleumsindustrien. Rollen som betydelig statlig kapitaleksportør drøftes. Den store graden av harmonisering mellom Norges og EUs miljø- og klimapolitikk og virkninger på norsk energipolitikk blir diskutert.

Konklusjonskapitlet drøfter hvordan handlefriheten for norsk energipolitikk har framstått som relativt stor i forhold til EØS-avtalen. Norge har som «regel-taker» kunnet være nasjonal «politikk-maker», så lenge en oppfattes å etterleve det indre markedets hovedprinsipper, og det samtidig har vært villighet å bruke staten som del-aktør. Samtidig smelter energi-, miljø- og klimapolitikk gradvis sammen i et behov for bredere bærekraftige helhetssyn, i både den norske og internasjonale politiske økonomien.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) som en bakgrunn og oversikt for arbeid med viktige økonomiske og politiske utfordringer Norge som energinasjon står overfor, datert januar 2022.