

Konkurransetilsynet – et sted mellom Norge og EU?

Silje Gjerp Solstad

ARENA Report No 5/09

Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU?

Silje Gjerp Solstad

Copyright © ARENA and author
ARENA Report Series (print) | ISSN 0807-3139
ARENA Report Series (online) | ISSN 1504-8152

Printed at ARENA
Centre for European Studies
University of Oslo
P.O. Box 1143, Blindern
N-0317 Oslo, Norway
Tel: + 47 22 85 87 00
Fax: + 47 22 85 87 10
E-mail: arena@arena.uio.no
<http://www.arena.uio.no>
<http://www.reconproject.eu>

Oslo, December 2009

Sammendrag

Tema for oppgaven er nasjonale forvaltningsorganers funksjon og rolle i samarbeid med Kommisjonen på den ene side og sine respektive nasjonale regjeringer og departementer på annen side, i utvikling, overføring og gjennomføring av EUs politikk og regelverk. Oppgaven er en case-studie av det norske Konkurransetilsynet. Diskusjonen spinner rundt hvordan tilsynets rolle og funksjon påvirkes av å være del av både den norske forvaltningsstrukturen, og EUs institusjonelle struktur, og det styringssystemet de to strukturene til sammen antas å utgjøre. Valget av case ble gjort både fordi det ser ut til å inneha de organisatoriske egenskaper lik andre fristilte nasjonale forvaltningsorganer som det tidligere har vært gjort lignende studier på, og fordi konkurransepolitikken står i en særstilling i EU, noe som gjør caset verdt å studere, på tross av flere lignende studier. Antakelsen om nettverksadministrasjon viste seg å fungere, og analysen viser at konkurransepolitikken har gått fra å være et sentralisert system, hvor Kommisjonen har hatt en særlig sterk stilling, til å bli et mer nettverksadministrert system. Det har utviklet seg et utstrakt samarbeid på tvers av de tradisjonelle territorielle skillelinjene, og det europeiske konkurranseregimet viser stadig mer nettverksadministrerte trekk. Dette har ført til at Konkurransetilsynet har utviklet multiple roller, gjennom nye arbeidsoppgaver, endrede samarbeids- og konfliktmønstre, og gjennom en stadig sterkere identifisering med det europeiske nivået. Oppgaven har to delvis konkurrerende utgangspunkt; ett intergovernmentalt og ett organisasjonsteoretisk. Gitt et intergovernmentalt system ble det forventet rene territorielle linjer, og Konkurransetilsynets rolle ble forventet å være svært begrenset på EU-nivå. Gitt organisasjonsteoretiske forutsetninger ble det forventet multiple roller, og to- eller flerhattedhet, som følge av tilsynets funksjon og rolle i både den norske strukturen og EUs institusjonelle struktur. Begge perspektivene viste seg nyttig i analysen, men organisasjonsteorien hadde større forklaringskraft.

Forord

Å skrive en masteroppgave er blitt omtalt som en ensom prosess, jeg her ikke helt enig. Jeg har hatt mange gode hjelpere, og det er opptil flere som bør takkes for at denne oppgaven har blitt til. Først og fremst vil jeg takke min veileder Professor Morten Egeberg [H08/V09]. Han har kommet med gode kommentarer og ideer når jeg har stått fast, og han har på sin egen diskrete og omformulerte måte sagt skjerp deg Silje, når det har vært på sin plass. Videre vil jeg få takke mine informanter for samarbeidet. Jeg vil gjerne få takke ARENA for stipend, et sted å sitte, og ikke minst for muligheten til en nærmest konstant flyt av god kaffe. De andre studentene på ARENA fortjener en takk for mye god kollektiv motivasjon. Takk til Sverre for pisk og gulrot i en pent avpasset kombinasjon, i tillegg til uvurderlig språkvask og korrekturlesing. Vegard fortjener også en takk for å ha lest gjennom oppgaven min og kommet med nødvendige kritiske kommentarer. Til sist: takk til alle som lappet meg sammen og reparerte meg da det var nødvendig. Uten dere hadde det ikke gått! Da jeg skulle velge tema for masteroppgave hadde jeg et ønske om å skrive en oppgave i skjæringspunktet mellom Norge og EU. Prosessen har vært lang, litt tung, og svært lærerik. Det er for øvrig helt greit at prosessen er over nå.

Silje Gjerp Solstad
Oslo, mai 2009

Innholdsfortegnelse

Sammendrag

Forord

Forkortelser

Tabeller og figurer

Kapittel 1

Introduksjon

Bakgrunn – Scene, kulisser og litt rekvisitter.....	1
Valg og avgrensing av case.....	5
Problemstilling og operasjonalisering – Hva spør jeg om og hvordan?.....	7
Teoretisk introduksjon – Om hodeplagg og pyramidestruktur....	8
Veikart.....	10

Kapittel 2

Teori

Intergovernmentalisme.....	12
Organisasjonsteori.....	14
Forventninger	20

Kapittel 3

Metode

Forskningsdesign.....	22
Metodevalg.....	24
Nedtegning og analyse.....	28

Kapittel 4

Case – Konkurransetilsynet

Innledning.....	29
Organisasjonsstruktur og administrativ atferd.....	35
Organisasjonsdemografi og administrativ atferd.....	51
Locus.....	56
Institusjonalisering.....	60

Kapittel 5

Analyse

Om hodeplagg og pyramidestruktur, igjen.....	66
Konkurransetilsynet i et intergovernmentalt perspektiv.....	67
Konkurransetilsynet og aktørenes atferd i et organisasjonsperspektiv.....	71

Kapittel 6

Case - Konkurransetilsynet

Stemmer kartet med veien?.....	81
Konklusjon - Hvor endte veien?.....	82
En større sammenheng - Oslo-Bergen-Brussel på et europakart..	85

Litteratur

Litteraturliste.....	86
Offentlige dokumenter.....	89
Avisartikler og taler.....	90
Intervjuer.....	91
Vedlegg: Intervjuguide.....	92

Forkortelser og oversettelser

DGC	Directorate General Competiton, Generaldirektoratet for konkurranse
ECA	European Competition Authorities, Nettverket for europeiske konkurransemyndigheter
ECN	European Competition Network, Det europeiske konkurransenettverket
EFTA	European Free Trade Association
EP	Europaparlamentet
ESA	EFTA Surveillance Authority
EU	Den europeisk union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeid
FAD	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
IGO	Intergovernmental Organization
KPA	Konkurransopolitisk avdeling i Fornyings- og administrasjonsdepartementet
LI	Liberal intergovernmentalisme
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
ODA	Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol
Ot.prp	Odelstingsproposisjon
St.mld.	Stortingsmelding
UD	Utenriksdepartementet

Liste over figurer

Figur 2.1: Hierarkisk struktur og preferansedannelse under intergovernmentale forutsetninger.

Figur 2.2: To strukturer i et nettverksadministrert system en illustrasjon av mulig tohattethet.

Figur 4.1: Regelverksprosess i EØS.

Kapittel 1

Introduksjon

Bakgrunn – scene, kulisser og litt rekvisitter

Hvordan samarbeider nasjonale forvaltninger med den Europeiske Union (EU)? Hvordan foregår samarbeidet når det utvikles ny politikk på EU-nivå, når nytt regelverk eventuelt skal adopteres i nasjonal lovgivning, eller når det nye regelverket skal anvendes?

Tema for oppgaven er nasjonale forvaltningsorganers funksjon og rolle i samarbeid med Europakommisjonen (Kommisjonen) på den ene side og sine respektive nasjonale regjeringer og moderdepartementer på den annen side, i utvikling, overføring og gjennomføring av EUs politikk og regelverk. Med "utvikling" forstår jeg hele regelverksprosessen fra sondering og utredning, til vedtak, mens gjennomføring svarer til bruken av det nye regelverket. Overføring betegner prosessen der EU-lovgivning gjøres til nasjonal lov. Implementering er en fellesbetegnelse for overførings- og gjennomføringsprosessene (Hofmann 2008: 667). Med "forvaltningsorganer" mener jeg både de med rene direktoratsfunksjoner, og de med tilsynsfunksjoner. Det er altså en fellesbetegnelse for fristilte direktorater, tilsyn, etater og verk. Jeg har

valgt å bruke et case fra Norge: Konkurransetilsynet. Tematikken er imidlertid aktuell både i andre land og på andre politikkområder. Det har de siste årene blitt gjennomført flere lignende studier av andre forvaltningsorganer, både i Norge og i andre land, og vi har sett en utvikling av samarbeidsformene mellom nasjonale forvaltningsorganer og regjeringen på den ene side, og mellom nasjonale forvaltningsorganer og Kommisjonen, på den annen side. Det kan se ut som det skjer en endring i den institusjonelle arkitekturen, i mønstrene for samarbeid, og i rollene som de ulike aktørene inntar (se blant annet Egeberg 2006d; Egeberg og Trondal 2009). Det er i min interesse å la min studie føye seg inn i rekken av lignende studier.

Hvorfor er en slik studie interessant? Det har blitt påstått at fristilte norske forvaltningsorganer i praksis er medlemmer i EU, på tross av at Norge ikke er det. Dette er en upresis påstand, men poengterer likevel det interessante; spørsmålet om tilknytningsform, samarbeidsform og hvordan de aktuelle forvaltningsorganene forholder seg til samarbeid på EU-nivå. På Utenriksdepartementets (UD) Europakonferanse, 20. mai 2009 i år sa den danske europaforskeren Marlene Wind (2009) at Norge på mange områder implementerte regelverk fra EU og gjennomførte krav fra EU, raskere enn for eksempel Danmark. I Dagens Næringsliv samme dag berømmer Kjetil Wiedswang (2009) LO for å ønske en utredning om Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. EØS-avtalen er Norges største folkerettslige forpliktelse, den er dynamisk utformet og endrer seg dermed stadig. Nettopp på grunn av den dynamiske karakteren, den stadige utviklingen og det svært omfattende samarbeidet er det interessant å spørre etter en utdyping og en beskrivelse av de organisatoriske løsningene som gjør et slikt samarbeid mulig.

Stadig økende grad av europeisk integrasjon, kombinert med vertikal spesialisering og fristilling av nasjonale forvaltningsorganer, har gitt opphav til påstanden om forvaltningsorganenes "tohattethet". Påstanden går i korthet ut på at strukturell fristilling nasjonalt gjør en nærmere tilknytning til Kommisjonen mulig. Tilknytningen gjør noe med mønstrene for samarbeid og konflikt, som igjen påvirker atferden til aktørene i de enkelte forvaltningsorganene. De fristilte forvaltningsorganene er tohattede idet de tjener sin nasjonale regjering som del av den nasjonale forvaltningen, og samtidig tjener

Kommisjonen som del av EUs administrasjon. Konkret tjener de sitt moderdepartement når de deltar som representant for Norge i for eksempel komitologi, eller når de skriver høringsuttalelser for norske myndigheter, i forbindelse med saker som behandles på EU-nivå; videre tjener de Kommisjonen i behandling av enkeltsaker på nasjonalt nivå, gjennom deltakelse i ekspertgrupper, og gjennom ordningen med utsending av nasjonale eksperter (Støle 2006:98). Tohattethet er et uttrykk for et system hvor en aktør eller en organisasjon kan ende opp med to overordnede. Det er ikke gitt at disse to er formelt likestilte overordnede, men i praksis kan det utvikle seg i den retning (Egeberg 2006a:9).

Som følge av reformer inspirert av "New Public Management" (NPM)¹ har flere politikkområder fått egne uavhengige forvaltningsorganer, det har altså skjedd en vertikal fristilling (Christensen m.fl. 2004: 136-138). Mer eller mindre i takt med den nevnte fristillingen har det på mange politikkområder skjedd en overføring av kompetanse til europeisk nivå. EU har blant annet valgt å knytte til seg nasjonale forvaltningsorganer i egne europeiske nettverk (Egeberg 2006a:2). Ifølge Magetti (2009: 451) er det tre grunner til at forvaltningsorganene spiller en avgjørende rolle i regelverksarbeid og politikktutforming i EU. For det første sitter forvaltningsorganene på mye teknisk ekspertise, som er nødvendig for å utvikle et godt og anvendelig regelverk. For det andre anser Kommisjonen forvaltningsorganene som viktige samarbeidspartnere som de ønsker å knytte nært til seg for å sikre enhetlig implementering i de ulike landene. For det tredje antar man at regelverket og prosessen rundt det vil nyte større legitimitet dersom forvaltningsorganene er sentrale, i stedet for at avgjørelsene utelukkende er tatt politisk. Kommisjonen konsoliderer stadig sin posisjon som et selvstendig overnasjonalt eksekutiv, hvilket fører til at EU, eller EØS-området, har fått et nytt nivå for utøvende myndighet (Egeberg 2003:194). Etter hvert som Kommisjonen øker sin kompetanse har de også behov for bistand i form av eksperter til utforming og implementering av regelverk. Ekspertene finnes i nasjonalstatenes forvaltningsorganer, som Kommisjonen dermed knytter til seg. Dette fører for det første til at forvaltningsorganene

¹NPM er betegnelsen på en reformbølge i offentlig sektor i flere land. Reformen omfatter blant annet en presisering av likheter mellom offentlig og privat sektor, og et ønske om å skille administrasjon fra politikk(Christensen mfl. 2004).

legger seg nærmere EU i den institusjonelle strukturen, og for det andre til at EU på en effektiv måte kan sikre seg en enhetlig og koordinert anvendelse av eget regelverk (Egeberg og Trondal 2009). Oppgaven hviler altså på to forutsetninger: (1) Strukturell fristilling nasjonalt, i tillegg til (2) konsolidering av et overnasjonalt eksekutiv, som samarbeider stadig tettere med fristilte nasjonale forvaltningsorganer. Dette antas til sammen å utgjøre en form for nettverksadministrasjon. Med nettverksadministrasjon forstår jeg at nasjonale forvaltningsorganer samarbeider om politikk innenfor sin sektor, eller sitt funksjonelle fagfelt, på tvers av territoriale skillelinjer, og på tvers av institusjonelle nivåer. Det oppstår et nytt samarbeidsmønster, og aktørene orienterer seg og definerer sine roller ut fra nye forutsetninger (Nørgård 2006).

Før forestillingen kan begynne, må scenen beskrives. Scenen i denne sammenheng er det europeiske "administrative rommet". Begrepet brukes for å beskrive nye samarbeidsmønstre, som fører til at aktørene inngår i nye nettverk, og at nivåer og organisasjoner kobles sammen på nye måter (Hofmann 2008: 622; Olsen 2003:506). Det er denne rekoblingen - og de nye mønstrene - jeg er på jakt etter her. De nye mønstrene gjør at den klassiske distinksjonen mellom direkte og indirekte administrasjon blir stadig mindre relevant (Hofmann 2008: 667). Direkte administrasjon skjer i denne sammenhengen ved at Kommisjonen enten styrer direkte på nasjonalt nivå, eller at de oppretter egne nasjonale EU-byråer. Indirekte administrasjon vil si at nasjonalstatenes egne organer står for implementering av EU-regelverk, innenfor de nasjonale rammene og forvaltningstradisjonene som hersker i hvert enkelt land (Egeberg og Trondal 2009). I konkurransepolitikken har det lenge vært problematisk å snakke om et helt klart skille, ettersom dette politikkområdet tradisjonelt har vært mer sentralisert enn de fleste andre områder. Det kan se ut som om det mest meningsfylte er å snakke om konkurransepolitikken som både direkte og indirekte administrert, men med relativt tette skott mellom de to administrasjonsmåtene. Det europeiske konkurranseregimet ble reformert i 2004, og det antas en endring i denne ordningen, som følge av reformen, i retning av et mer nettverksadministrert system, med innslag av flere ulike administrasjonsmodeller.

Coen og Thatcher (2008: 50) definerer tre indikatorer som nettverksadministrasjon kan måles langs: For det første må man se på

sammenkobling av aktører fra ulike administrasjonsnivåer. For det andre forventes en overføring av kompetanse fra tidligere klart definerte nivåer, til nye organisasjoner som ligger mellom eller på flere nivåer. Til sist kjennetegnes nettverksadministrasjon av et skifte i styremåte fra hierarki til mer konsultasjon og forhandling.

Med fristillingsprosessen for nasjonale forvaltningsorganer generelt, og Konkurransetilsynets stilling spesielt, kombinert med Kommisjonens organisering av de europeiske konkurransetilsynene i et nettverk, kan vi se konturene av et nettverksadministrert flernivåstyringssystem. Resultatet kan bli uklare eller noen ganger konfliktfylte lojalitets- og ansvarslinjer, nye samarbeidsmønstre og endring i den institusjonelle arkitekturen. Endringene gjør det interessant å spørre om betydningen og virkningen av denne typen organisering. I nettverket kan det antas en toveiskommunikasjon, slik at det ikke bare er nasjonalstatenes organer som påvirkes av Kommisjonen, men også omvendt. Begrepet europeisering har som oftest omfattet påvirkning fra EU-nivået og det er derfor mer relevant å snakke om en form for gjensidig påvirkning, utviklet som følge av nye måter å organisere samarbeidet mellom statene og EU-nivået på (Hauray og Urfalino 2009: 432). Gitt en slik gjensidig påvirkning mellom nivåene vil den territorielt baserte strukturen man tidligere antok, suppleres av et mønster som går på tvers av nasjonale grenser.

Valg og avgrensning av case

Konkurransesepolitikken er ett av de områdene hvor det har blitt opprettet et fristilt forvaltningsorgan, nemlig Konkurransetilsynet. I den offentlige utredningen (NOU nr. 27, 1991) som ble lagt fram i forbindelse med oppretting av Konkurransetilsynet ble det foreslått større grad av fristilling enn det som til slutt ble tilfelle.

Norsk konkurransepolitikk føres med utgangspunkt i konkurranseloven og EØS-avtalen. Konkurransetilsynet ble opprettet i 1994, samtidig som konkurranseloven og EØS-avtalen trådte i kraft. Den opprinnelige konkurranseloven ble erstattet av en ny i 2004 (Konkurransetilsynet 2008). Konkurransemyndighetenes primære oppgave er å fremme konkurranse for å bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser (Konkurranseloven 2004). Konkurransetilsynets arbeid kan deles inn i fire hovedkategorier: Arbeid med regelverket

om misbruk av dominerende stilling, konkurranseregulerende avtaler mellom foretak, fusjoner, og offentlige anskaffelser.

Det spesielle med konkurransepolitikk i EU er graden av sentralisering. Politikken har i sin helhet beholdt sin plass innenfor generaldirektoratet for konkurranse (Directorate General Competition, heretter DGC), og Kommisjonen har dermed vært delaktig både i utforming og gjennomføring av konkurranseregulering. Delaktighet helt ned til enkeltsaksnivå, i tillegg til å være delegert lovgivermyndighet, har gitt Kommisjonen særlig stor grad av kontroll, og innslagene av direkte administrasjon har vært tydelige. De vide fullmaktene den har hatt på området skyldes blant annet at konkurransepolitikken har hatt stor betydning for gjennomføringen og opprettholdelsen av det indre marked (Arnesen m. fl 2004: 468; Yesilkagit 2008:2). I det siste har det skjedd en gradvis desentralisering, ved at en større del av gjennomføringen av politikken har blitt overført til de nasjonale tilsynene, samtidig som regelverksutviklingen også har endret karakter. Utviklingen tyder på at det konkurransepolitiske nettverket nærmer seg de andre nettverkene i utseende og egenskaper (Støle 2006). Endringer i det europeiske konkurranseregimet, som følge av en konkurransereform i 2004, vil være sentrale i min framstilling av endringer i det institusjonelle systemet.

Studien er for det første avgrenset til å omhandle ett bestemt forvaltningsorgan, Konkurransetilsynet. Videre avgrenses den naturlig i tid til etter 1994, på grunn av opprettelsen av Konkurransetilsynet og EØS-avtalen. Det empiriske materialet har sin hovedvekt på perioden etter 2004. På dette tidspunktet fikk Norge ny konkurranselov, flyttingen av Konkurransetilsynet til Bergen begynte, og EU reformerte sitt konkurranseregime. Oppgavens tyngdepunkt ligger i tidsrommet rundt gjennomføringen av konkurransereformen, i overgangen fra gammelt til nytt regime, slik at spørsmålet om endringer i den institusjonelle arkitekturen kan diskuteres. Videre begrenser oppgaven seg til å omhandle de generelle bestemmelsene om konkurransevridende virksomhet, dominerende stilling, og bestemmelsene om fusjoner.

Jeg har valgt ikke å inkludere offentlige anskaffelser. Dette knytter seg for det første til at EUs konkurransereform i 2004 i hovedsak omhandlet de generelle bestemmelsene, og for det andre knytter det

seg til ressurser. Sekretariatet for offentlige anskaffelser er en adskilt del av Konkurransetilsynet, og har ikke samme forhold til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) som resten av tilsynet. Å skulle innlemme offentlige anskaffelser ville kompromittert min mulighet til å gå i dybden på de andre områdene.

Konkurransetilsynet ser ut til å inneha egenskaper som kan gjøre det til et godt case, gitt forutsetningene jeg har skissert over. På den annen side har konkurransepolitikken enkelte særtrekk. Eksempler på dette er at Kommisjonen er en særlig sterk aktør, og at gjennomføringen av konkurransepolitikken har vært svært sentralisert. Videre har det vært gjort relativt lite statsvitenskapelig arbeid på området, som tradisjonelt har vært dekket av jurister og økonomer.

Gjennom oppgaven vil jeg bruke betegnelsen EU-land om EUs 27 medlemsland, mens jeg bruker EØS-land om Norge, Island og Liechtenstein. Juridisk er EØS-land betegnelsen på alle landene i EØS-samarbeidet, altså både EU-medlemmer og de tre EFTA-landene. Jeg har imidlertid ikke bruk for en distinksjon i begrepsbruken som går utover å skille mellom medlemsland i EU, og de som ikke er det. Når jeg bruker begreper som EU-nivå og EU-struktur omhandler dette også ordninger hvor EØS-landene deltar, og det vil framgå av teksten dersom noe annet er tilfellet.

Problemstilling og operasjonalisering – Hva spør jeg om og hvordan?

Problemstillingen er utviklet som en videreføring av den konklusjonen Støle (2006) kommer til i sin studie "Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy", nemlig at det har utviklet seg et flernivåstyringssystem innenfor konkurransepolitikken i EU. Hofmann (2008:664-5) peker på tre bølger av endring, som til sammen har resultert i et eget europeisk administrativt rom, eller et system med integrasjon mellom de ulike styringsnivåene. Først overførte nasjonalstatene noe makt til den Europeiske Kull- og Stålonion. Deretter ble nasjonalstatenes politiske systemer åpnet horisontalt mot hverandre, for å gjøre utviklingen av det indre marked og harmonisering av lover mulig. Til sist, i den tredje bølgen, som antas å beskrive bevegelsen mot dagens situasjon, skjedde en

bevegelse mot en integrert administrasjon i Europa - en nettverksadministrasjon over flere styringsnivåer. Disse to konklusjonene gjør at jeg kan forutsette et integrert styringssystem allerede i problemstillingen min, og det naturlige steget videre blir å se på hvor konsolidert systemet er, hvordan systemet ser ut i dag, og hvordan det påvirker aktørene. Støle (2006) og Hofmanns (2008) konklusjoner utfordres imidlertid noe av andre arbeider. Jeg kommer tilbake til dette i den teoretiske gjennomgangen. Min problemstilling lyder som følger:

Hvordan påvirkes Konkurransetilsynets arbeid av henholdsvis den norske forvaltningsstrukturen og EUs institusjonelle struktur, og av det styringssystemet disse strukturene antas å utgjøre?

Den avhengige variabelen, Konkurransetilsynets arbeid, uttrykt som aktørenes faktiske atferd, operasjonaliseres gjennom følgende tre indikatorer: samarbeidsmønster, arbeidsoppgaver og identifisering. Indikatorene er utviklet delvis fra Coen og Thatchers (2008:50) indikatorer som jeg har nevnt tidligere. Sammenkobling over administrasjonsnivåer og overføring av kompetanser uttrykkes i endrede arbeidsoppgaver og samarbeidsmønster. Identifisering påvirkes blant annet av arbeidsoppgaver og ansvar, i tillegg til samarbeidsmønster og hvilke roller de ulike aktørene har. Informasjon om de tre indikatorene er samlet inn gjennom intervjuer som ble gjennomført i forbindelse med oppgaven, samt gjennom en studie av sentrale offentlige dokumenter. Problemstillingens uavhengige variabler er utviklet fra den ene av de to teoriene jeg bruker, og vil bli redegjort for under. Forventingen er at ulike egenskaper ved en organisasjon, og ved strukturene organisasjonen er en del av, kan virke inn på atferden til aktørene. Når jeg i problemstillingen skriver "det styringssystemet disse strukturene antas å utgjøre" ligger det en forutsetning der om at jeg både diskuterer påvirkning av aktørene, men at jeg også diskuterer hvorvidt forutsetningene i problemstillingen fungerer.

Teoretisk introduksjon – Om hodeplagg og pyramidestruktur

Jeg har valgt å bruke to delvis konkurrerende, og delvis komplementære teorier: Intergovernmentalisme og organisasjonsteori. Sistnevnte vil få litt større plass enn den første.

Dette beror på ønsket om å skrive innenfor en tradisjon som er i ferd med å utvikle seg, og på ønsket om å kunne plassere caset mitt i en gruppe lignende case (se blant annet Egeberg 2006d; Myhre 2005).

Intergovernmentalismen hviler på en antakelse om nasjonalstatenes makt i et statssentrert system. Nasjonalstatene er definert og representert ved sine regjeringer og departementer. Implisitt i dette er det at andre nasjonale aktører må koordinere eller forhandle om sine ønsker og preferanser nasjonalt, før regjeringen tar det til - i denne sammenhengen - EU-nivået. Nivået over nasjonalstatene er nødvendigvis antatt å være hovedsaklig mellomstatlig i sin natur, ettersom utviklingen av overnasjonale institusjoner i liten grad lar seg kombinere med antakelsen om statsentrisme. March og Olsen skrev i 1998 (946) at man har sett en økning i internasjonale koblinger og institusjoner. De mente at det utfordret det internasjonale systemet som var antatt å være dominert av enhetlige, hierarkiske nasjonalstater. Under presenterer jeg et alternativ som tar hensyn til March og Olsens (1998:946) observasjon.

En sentral antakelse er at det er egenskaper ved organisasjonene som bidrar til å legge beslutningspremissene for aktørene i en organisasjon. Ved å pakke ut organisasjonene, og se nærmere på egenskapene ved dem, kan man få rede på bakgrunn for aktørenes atferd og hvordan organisasjonen påvirker aktørene. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en virkemiddelmodell hvor det antas at formell struktur, demografi, locus og grad av institusjonalisering vil kunne påvirke atferden til aktørene i organisasjonen (Egeberg 2003: 117-119). Modellen² redegjøres grundigere for i kapittel tre.

Forstått som samhandling mellom styringsnivåer har flernivåstyring sin teoretiske forankring blant annet i organisasjonsteorien (Smith 2003). Antakelsen her er at det har skjedd en bevegelse, fra et administrasjonssystem med relativt få nettverksadministrative trekk, eller lite samhandling nivåene imellom, til et system med tydelige innslag av flernivåstyring, samt et stadig mer konsolidert

² Modellen, hvor faktisk atferd analyseres ved å se på de nevnte egenskapene ved en organisasjon, har blitt brukt flere ganger tidligere. Egeberg (2006d) har blant annet koordinert flere studier hvor modellen har blitt brukt på ulike nasjonale forvaltningsorganer i Europa, for å se på deres forhold til egen forvaltning for øvrig og til Kommisjonen.

nettverksadministrert system. Et nettverksadministrert system kobler, i tillegg til ulike nivåer, også ulike organisasjoner eller strukturer plassert horisontalt i forhold til hverandre, sammen.

Det organisatoriske perspektivet setter fokus på de aktuelle institusjonenes karakteristikk og egenskaper, og hvordan disse kan påvirke aktørene som virker innenfor de ulike institusjonene eller organisasjonene. Påvirkningen blir mulig på grunn av aktørenes begrensede rasjonalitet, og på grunn av en gradvis utvikling av multiple roller. Begrenset rasjonalitet vil si at aktørene ikke har kapasitet til å finne, eller vurdere, alle mulige handlingsalternativer. Organisasjonene kan fungere som rammer som begrenser antallet alternativer, og bidrar med informasjon om aktuelle handlingsmønstre (Christensen m.fl. 2004:21; Egeberg 2003:117).

Veikart

Umiddelbart etter denne gjennomgangen følger en mer dyptgripende presentasjon, enn den i punkt 1.4, av mitt teoretiske utgangspunkt. I kapittel tre redegjør jeg for valg av forskningsdesign og metode, samt utleder hvordan jeg planlegger å gjennomføre prosjektet. Kapittel fire er på mange måter oppgavens tyngdepunkt. Her presenterer jeg de empiriske funnene. Oppgaven har bevisst en tung empirisk del, som følge av mangelen på tidligere lignende studier av konkurransepolitikken generelt og Konkurransetilsynet spesielt. Kapittel to og fire kombineres i kapittel fem, hvor jeg analyserer de empiriske funnene ved hjelp av teoriene jeg presenterte. I denne delen forsøker jeg også å svare på min problemstilling. Til sist oppsummerer jeg kort diskusjonen, før jeg konkluderer og forsøker å sette denne oppgaven inn i en større sammenheng.

Kapittel 2

Teori

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er todelt. Jeg vil bruke både organisasjonsteori og et intergovernmentalt perspektiv. EUs utgangspunkt kan sies å være et mellomstatlig samarbeid, etter tradisjonelle "intergovernmental organisation" (IGO)-mønstre. I en slik sammenheng er det et ministerråd på toppen, og nasjonalstatene er de viktigste aktørene. Nasjonalt ser man for seg en hierarkisk organisering, som også vil gjelde på EU-nivå. Fra dette utgangspunktet kan man se for seg en utvikling på det overnasjonale nivået. For EUs del gir dette seg utslag i at Kommisjonens rolle som et selvstendig eksekutiv blir stadig mer konsolidert. En slik utvikling endrer nødvendigvis også Rådet for den Europeiske Unions (Rådet) rolle noe. Gitt denne endringen alene kan et hierarkisk system fortsatt bestå nasjonalt, det finnes fortsatt bare én styringskjede. Kombineres denne utviklingen med fristilling av nasjonale forvaltningsorganer, som knyttes tettere til Kommisjonen på grunn av forholdsvis like prinsipper for organisering, åpnes muligheten for spenning i den institusjonelle strukturen. Forvaltningsorganet blir tohattet og med begge forutsetningene til stede vil det intergovernmentale systemet kunne bli utfordret. Organisasjonsteorien sier ikke noe uttalt om det intergovernmentale versus overnasjonale spørsmålet. Teoriens mål er

beskrivelse og tolkning av organisasjonene og strukturene, og overnasjonalitet eller ikke blir dermed bare en egenskap lik andre egenskaper som må tas hensyn til i en diskusjon av hvilken betydning en gitt organisasjon eller struktur har.

Intergovernmentalisme

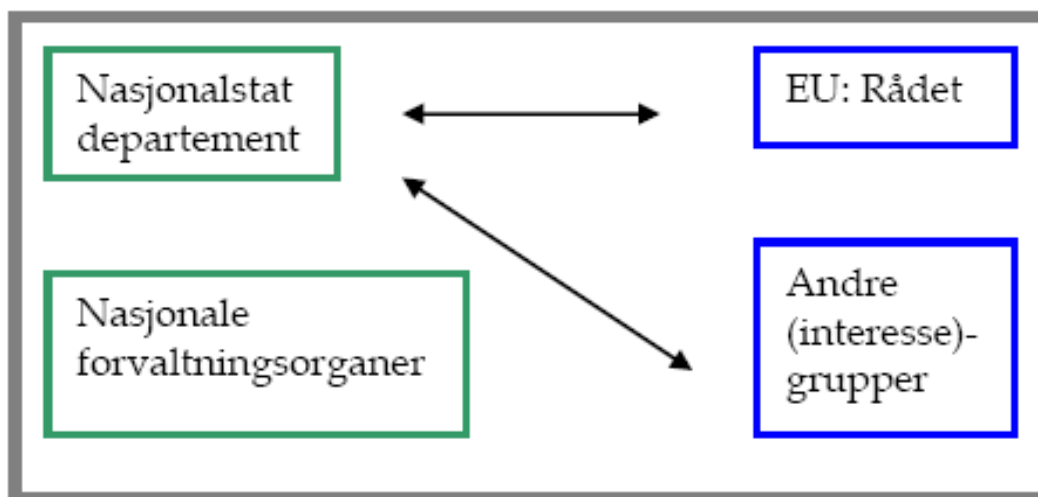
Intergovernmentalismens hovedanliggende er troen på nasjonalstatene som de viktigste aktørene i EUs beslutningsprosesser. Relasjoner og samarbeid mellom stater kanaliseres i hovedsak gjennom statenes regjeringer (Moravcsik 1998; Støle 2006:93).

Territorialsentrismen som ligger i bunnen for intergovernmentalismen gjør at man tar utgangspunkt i et tradisjonelt IGO-begrepsapparat for å forklare EU og den institusjonelle strukturen EU inngår i. I en slik modell vil Rådet være det høyeste beslutningstagende organet, det vil være få eller ingen spenninger i strukturen, og den tradisjonelle nasjonalstatsmodellen vil således ikke utfordres. Man antar altså en hierarkisk administrasjonslinje. Antakelsen gjør også at indirekte administrasjon blir en nødvendighet, ettersom nasjonalstatene administrerer seg selv, suverent innen sine grenser, hvilket stenger for Kommisjonens mulighet for direkte administrasjon på nasjonalt nivå. Når administrasjonsmønstrene følger territorielle linjer blir implementering av regelverk avhengig av nasjonale tradisjoner og ordninger, og det kan dermed eksistere variasjoner landene imellom, selv om regelverket er utviklet felles.

Intergovernmentalismen forutsetter at statene bare har én stemme eller én holdning, eller i det minste at de opptrer unisont (Cini 2003:95-96). At en stat opptrer med bare én stemme betyr at alle forhandlinger og all preferansedannelse skjer nasjonalt. Nasjonal preferansedannelse er det ene nivået i det som kan kalles et tonivå-spill. Etter forhandlinger med sentrale aktører på nasjonalt nivå fremmes statens offisielle holdning i EUs organer. Det andre nivået omhandler de mellomstatlige forhandlingene (Moravcsik 1993: 515).

Intergovernmentalister har blitt kritisert for å legge for mye vekt på traktatsrevisjon og toppmøter, og tilsvarende mindre på "hverdags-EU", hvor det kan argumenteres for at mye av politikktutformingene egentlig foregår (Nørgård 2006:176). For det andre argumenteres det

for at organisasjoner utvikler seg, og dermed potensielt beveger seg bort fra det de opprinnelig var planlagt å være. For eksempel har Kommissjonens rolle utviklet seg, og den har blant annet selvstendig vedtaksmyndighet på flere områder¹. Dette er lite kompatibelt med det intergovernmentale perspektivet (Egeberg 2006b: 27).



Figur 2.1: Hierarkisk struktur og preferansedannelse under intergovernmentale forutsetninger

Det intergovernmentale perspektivet er mangslungent, og det finnes flere modifiserte varianter. Det kan være verdifullt å se på disse for å se en eventuell bevegelse fra et intergovernmentalt system - med indirekte administrasjon i regelverks- og politikkutforming, i retning av et nettverksadministrert system. Det finnes (1) de som mener at ren intergovernmentalisme må suppleres med en anerkjennelse av at samarbeidet i EU har blitt gradvis institusjonalisert, hvilket vanskeliggjør den rene intergovernmentale tankegangen; og (2) de som mener at man ikke bare kan se på statenes atferd i EU, men at man også må se på de nasjonale politiske prosessene for å forstå statene i EU (Cini 2003:100-102; O'Neill 1996:71; Bulmer 1983; Pierson 1998). Modifikasjonene er med på å kaste lys over en eventuell bevegelse mot et nettverksadministrert system.

¹ Beslutningsmyndighet i EU er i utgangspunktet delt mellom Rådet og Europaparlamentet. Disse organene har i noen tilfeller, som for eksempel konkurransepolitikken, delegert vedtaksmyndighet til Kommissjonen (Arnesen m.fl 2004).

Den tradisjonelle intergovernmentalismens mest sentrale modifisering, liberal intergovernmentalisme (LI), anerkjenner i større grad suverenitetsavståelse enn den opprinnelige teorien gjorde. Men det argumenteres for at det kun vil forekomme der statene antar at de vil tjene på en slik avståelse (Moravcsik 1995:612). Moravcsiks (1998) hovedpoeng er at EU er et vellykket intergovernmentalt regime, designet av nasjonalstatene for å organisere gjensidig økonomisk avhengighet, gjennom forhandling og koordinering av politikk. Den mest uttalte kritikken gjelder LIs manglende vektlegging av stivhengighet mellom dagens utvikling og tidligere utvikling i EU, gjennom å overse EUs daglige virke som måle på integrasjon (Wincott 1995: 598;602).

Konkurransopolitikken har i lang tid hatt en spesiell stilling i EU. Graden av sentralisering, og innslaget av direkte administrasjon har vært høyere enn på mange andre områder (Yesilkagit 2008). På den annen side er flere av de institusjonelt forankrede forklaringene på den europeiske konkurransereformen fundert på klare intergovernmentale grunnelementer. Videre mener blant andre Coen og Thatcher (2008:68) at nettverksadministrasjon er langt fra å være institusjonalisert som administrasjonsmodell i EU i dag, og det er dermed prematurt å bevege seg helt vekk fra den intergovernmentale grunnantakelsen. Dette utfordrer antakelsene i min problemstilling og gjør det dermed aktuelt å diskutere den i møte med to ulike teorier. Den institusjonelle arkitekturen skaper nye konflikt- og samarbeidsmønstre, på tvers av tidligere organiseringer i vertikale styringsnivåer og horisontal oppgavefordeling. Den nye utformingen på EU-nivå kan forplante seg til nasjonalt nivå, som igjen vil kunne virke inn på samarbeidsmønstrene der.

Organisasjonsteori

I believe we have to stop thinking in terms of hierarchical layers of competence separated by the subsidiarity principle and start thinking instead of a networking arrangement, with all levels of governance shaping, proposing, implementing and monitoring policy together (Prodi 2000).

Organisasjonsteoriens hovedantakelse er at organisasjoner betyr noe i seg selv, at de har egenverdi. Ulike egenskaper ved en organisasjon

vil kunne påvirke hvordan organisasjonen og aktørene innenfor den agerer (Christensen m.fl 2004: 20). EU, gjennom Kommisjonens arbeid, er organisert etter flere prinsipper enn det territoriale², hvilket gjør flerdimensjonale mønstre, og multiple roller mulig, ved at de ulike nivåene og de ulike strukturene veves sammen. I min problemstilling spør jeg hvordan aktørene i Konkurransetilsynet sine handlinger påvirkes. Egenskapene ved organisasjonen og strukturene blir således uavhengige variable, som jeg bruker som tolkningsgrunnlag for å finne mulige påvirkninger på min avhengige variabel, faktisk atferd. Modellen jeg presenterer under er et verktøy for å pakke ut en organisasjon, slik at man kan se de ulike egenskapene og elementene, og dermed nyttiggjøre seg informasjonen i størst mulig grad (Egeberg 2004:199).

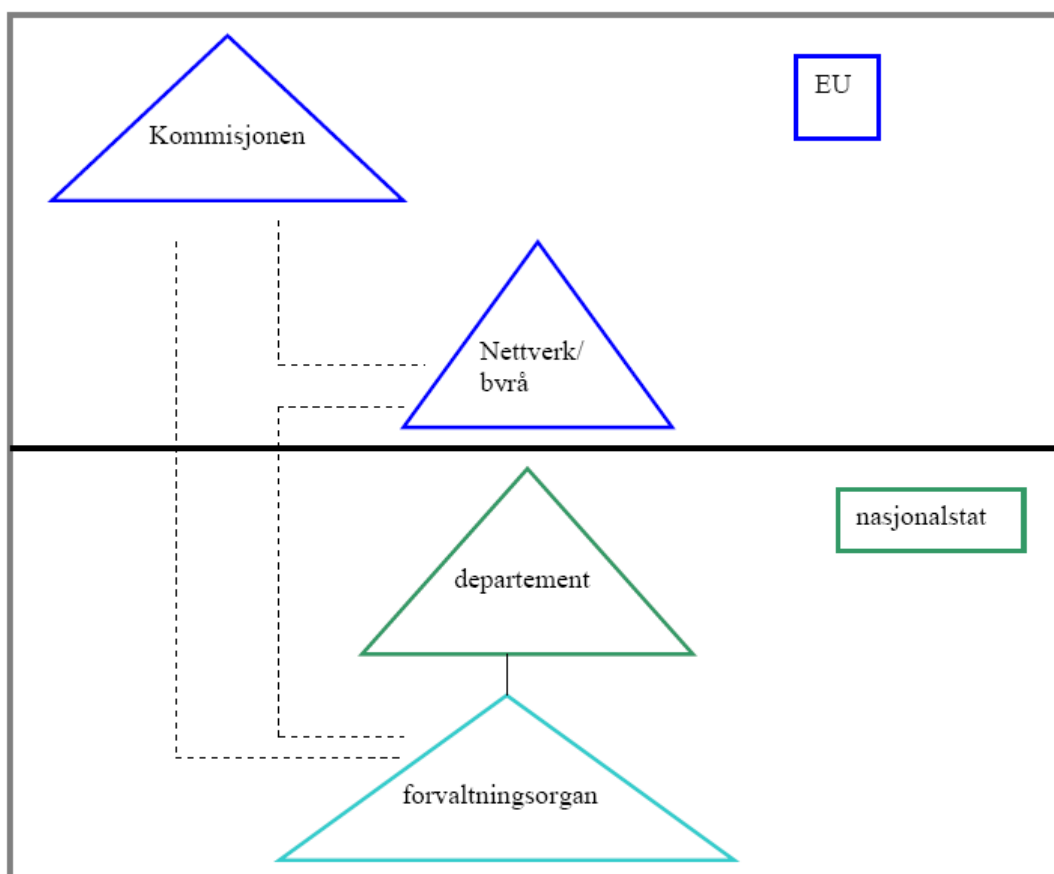
Alle organisasjoner er del av en struktur, bestående av andre organisasjoner, tilknytningspunkter, og grenseflater mellom de ulike organisasjonene. Strukturen kan ha ett eller flere nivåer og tilknytningen mellom de ulike leddene kan være mer eller mindre klare, og mer eller mindre formaliserte. I tillegg til forholdene innad i en struktur, kan en organisasjon være del av flere strukturer samtidig, og de ulike strukturene kan veves inn i hverandre både vertikalt og horisontalt. Dette er utgangspunktet for nettverksadministrerte flernivåstyringssystemer.

Et styringssystem over flere nivåer

Støle (2006) kom fram til at den europeiske konkurransepolitikken kunne beskrives som et flernivåstyringssystem. I min problemstilling forutsetter jeg et integrert styringssystem, hvor Kommisjonen, departementer og underliggende forvaltningsorganer inngår som sentrale deler. Flernivåstyring som teori har utviklet seg først fra studiet av samhandlingen mellom lokale og nasjonale styresmakter, men har etter hvert hovedsakelig dreid seg om samhandling, og vertikal dekobling og rekobling mellom styringsnivåer på europeisk, nasjonalt og tidvis lokalt nivå (Smith 2003). Det systemet jeg forutsetter har to hovednivåer, det europeiske, og det nasjonale, mens spørsmålet er hvordan Konkurransetilsynet kan plasseres ut fra den typen kontakt de har med begge strukturene.

² Rådet er organisert etter et rent territorielt prinsipp, EP er organisert etter et partipolitisk, eller ideologisk prinsipp, mens Kommisjonen er organisert både etter sektorielle og funksjonelle prinsipper.

For å kunne forutse organisasjonenes handlinger og utfallet av beslutningsprosesser, må man forstå de prosessene som omsetter påvirkninger fra omgivelsene og individuelle preferanser, til atferd. Ved å pakke ut organisasjonene ved hjelp av den modellen jeg presenterer under, kan man få oversikt over sammenhengene mellom de ulike organisasjonene innenfor et flernivåstyringssystem. Dette gjennom å se nærmere på hvordan de ulike nivåene er koblet sammen, altså hvordan den vertikale speisaliseringen og fordelingen er foretatt. Det er også aktuelt å se på hvordan ulike politikkområder er koblet sammen, eller hvordan søsterorganisasjoner i de ulike landene samarbeider horisontalt. Når det horisontale samarbeidet legges til eller kombineres med det vertikale, legges grunnlaget for et nettverksadministrert system. Under følger en modell som illustrerer forholdet mellom den nasjonale strukturen på den ene side og EU-strukturen på den andre, gitt et nettverksadministrert flernivåstyringssystem.



Figur 2.2: To strukturer i et nettverksadministrert system, en illustrasjon av mulig tohattethet (Egeberg 2006a: 9).

En virkemiddelmodell

Formell struktur, demografi, locus og grad av institusjonalisering innad i den aktuelle organisasjonen og organisasjoner imellom, antas å legge føringer på aktørenes atferd. Den formelle strukturen og demografien er tatt med ettersom det er dette som i utgangspunktet utgjør en organisasjon, og det må dermed antas at det har stor innvirkning på den, og på aktørene i den. Locus og grad av institusjonalisering er inkludert som følge av hendelser i de norske konkurransemyndighetene og i det europeiske konkurranseregimet, som gjør disse variablene særlig aktuelle.

Formell struktur

Den formelle strukturen, altså organisasjonskartet, det juridiske grunnlaget, spesialiseringsprinsipp, administrasjonsmodell og hvilken type organisasjon det er snakk om, er utgangspunktet for hvordan aktørene i organisasjonen bør handle. Strukturen er en sammensetning av regler og roller som er med på å spesifisere hvem som bør gjøre hva, hvordan ting er ment å organiseres, og til sist hva som forventes av organisasjonen og den enkelte aktør. Den formelle strukturen handler først og fremst om det normative.

En organisasjons spesialiseringsprinsipp sier noe om hvordan man mener ulike politikkområder burde være koblet sammen. Ifølge Gulick (1947: 5, 15-16) finnes det flere ulike spesialiseringsprinsipper, eller måter å dele oppgaver horisontalt mellom enheter på. For det første kan det være inndelt etter geografi, et territorielt prinsipp. For det andre kan det være organisert etter et formålsprinsipp. Videre kan det være snakk om en inndeling etter funksjon, og til sist kan det være snakk om en inndeling etter hvilket klientell organisasjonen tjener.

Egeberg og Trondal (2009) beskriver ulike modeller for implementering av EU-regelverk. De skiller mellom en indirekte og en direkte modell, i tillegg til en nettverksmodell og en modell hvor de ulike modellene kombineres. Jeg bruker tidvis begrepet administrasjonsmodell. Når jeg gjør det, er det for å referere til alle tre stegene i regelverksprosessen, ikke bare de to siste. Det kan argumenteres for at de tre stegene til sammen utgjør administrasjonen av et system som det europeiske

konkurranseregimet. Det er særlig på grunn av den institusjonelle arkitekturen i etterkant av den europeiske konkurransereformen at det er nødvendig med et begrep som dekker hele prosessen.

Bruken av begrepet administrasjon henger også sammen med begrepsbruken i tidligere lignende studier, og utviklingen av begrepet nettverksadministrasjon, som også her vil være sentralt i beskrivelsen av det europeiske konkurranseregimet og Konkurransetilsynets funksjon og rolle. Mitt argument er at systemet kan være nettverksadministrert samtidig som de andre administrasjonsmodellene består som del av det nye systemet.

En annen del av den formelle strukturen er den vertikale inndelingen, eller antall nivåer innenfor strukturen, og forholdet mellom nivåene. NPM-inspirerte reformer har lagt vekt på å skille politikk og administrasjon. Dette har ført til en del tilfeller av fristilling av offentlige forvaltningsorganer, hvilket endrer den vertikale strukturen, og kan være med på å øke avstanden mellom nivåene. Tette skott mellom de ulike nivåene gir lite rom for utvikling av et nettverksadministrert system, mens samhandling mellom nivåene gir mer rom for et slikt system, og vil også åpne for mulige multiple roller hos aktørene i systemet. En primært hierarkisk organisering er klar på at det øverste nivået til sist avgjør, dette ligger nært det intergovernmentale grunnsynet. I andre systemer kan det være mer fokus på forhandlinger og kollegialitet mellom nivåer (Christensen m.fl. 2004: 34; Gulick 1947).

Som jeg skrev i avsnitt 2.3.1 om en styringsmodell over flere nivåer, kan ulike strukturer kobles sammen. Det skjer blant annet fordi aktørene kan ha tilknytning til flere organisasjoner. Holdninger, identitet og lojalitet kan endres når man beveger seg mellom de ulike strukturene, og dermed vil aktørene påvirkes. Dette kan igjen påvirke den organisatoriske atferden (Egeberg 2006a). Man tilbringer mesteparten av sin tid ett sted eller i én organisasjon, som dermed utgjør primærtilknytningen, og vil være den organisasjonen som påvirker aktøren mest.

Det finnes flere ulike mekanismer som kan påvirke aktørene til å handle i samsvar med den formelle strukturen. For det første kan det være i aktørenes egen interesse. For det andre kan de føle en moralsk forpliktelse overfor organisasjonen. Det er tidligere vist at politiske

aktører organiserer seg på en måte som gjør at de handler i tråd med regler og normer. Som følge av begrenset rasjonalitet kan formelle strukturer fungere som rammer og tiltak som kan strukturere aktørenes handlinger (Egeberg 2004:202).

Demografi

En organisasjon er "befolket" av de som er tilknyttet den. Det kan være aktører som har sin primære, eller som har en sekundær tilknytning til organisasjonen. Disse menneskene har en bakgrunn, de har med seg ulike egenskaper inn i organisasjonen, og egenskapene forventes å ha betydning for aktørenes atferd, i form av hva de prioriterer, hvordan de handler, hvem de samarbeider med, og hvor de har sin lojalitet. Slike egenskaper kan være utdanning, tidligere arbeidserfaring, kjønn, alder, nasjonalitet, egne verdier og normer, og karriereplaner (Christensen m.fl. 2004: 59). Bakgrunn vil virke sammen med formell struktur, locus og grad av institusjonalisering, og det vil ikke alltid være klart hvor sterkt eller svakt de ulike egenskapene kommer til uttrykk. I noen tilfeller kan det være sammenfall mellom de formelle strukturene og egenskapene ved den enkelte aktør. Andre ganger kan det være snakk om mer motstridende interesser (Egeberg 2003:118).

Locus

En organisasjons plassering, både i form av hvilket hus, eller hvilken etasje, men også i form av hvor, geografisk, kan ha betydning for hvordan aktørene i en organisasjon agerer. En by eller en bygning i seg selv har ikke den store betydningen, men hvordan plasseringen er i forhold til andre relevante organisasjoner kan ha mye å si (Egeberg 2006d:54). Denne faktoren kan være særlig relevant hvis det har skjedd en endring i locus. En generell antakelse er at økende avstand minsker spontant eller hyppig samarbeid. Hvem man faktisk er samlokalisert med, hvis noen, kan også ha betydning for hvem man de facto samarbeider tettest med. Locus-variabelen har klare forbindelser med formell struktur og med institusjonalisering. Avstand, eller mangel på sådan, kan være en bevisst del av den formelle strukturen som legger rammene for handlingene innad i organisasjonene (Egeberg 2006d: 54).

Institusjonalisering

March og Olsen (1998:946) definerer institusjonalisering som en mekanisme hvor organisasjoner og institusjoner når et punkt hvor de danner sitt eget system av regler og identiteter. Institusjonalisering er altså prosessen hvor en organisasjon også blir en institusjon, hvilket har betydning for organisasjonens evne til å påvirke sine aktører. Evnen endres idet det utvikles en logikk av det passende, altså en forståelse av hva som er passende, og hvordan aktørene bør handle, innad i organisasjonen.

Det er snakk om en tidkrevende og mer eller mindre umerkelig prosess hvor den aktuelle organisasjonen tar opp i seg verdier og normer, som gjør at den etter hvert får verdi, utover den instrumentelle verdien den var tiltenkt (Christensen m.fl. 2004: 47). Institusjonalisering er interessant i en organisasjonsteoretisk diskusjon på grunn av antakelsen om at alle institusjoner er organisasjoner, men at det ikke nødvendigvis er motsatt. Dette gjør en diskusjon av graden av eventuell institusjonalisering nødvendig. Når en organisasjon og dens medlemmer blir del av en institusjonaliseringsprosess gjør dette noe med identiteten, verdiene og normene til aktørene (Christensen m.fl. 2004: 47).

Forventninger

Gitt et intergovernmentalt system vil det ikke forekomme spenning mellom strukturene, eller mellom organisasjonene innad i strukturene. Spenningen unngås fordi statene taler med én stemme hver, og fordi nasjonale tilsyn vil ha en ren direktoratsfunksjon og dermed tjener den nasjonale regjeringen i et hierarkisk system. Konkurransetilsynets deltakelse i det europeiske konkurranseregimet vil dermed ha liten betydning for aktørenes atferd, ettersom de deltar etter instruks fra FAD, og med en ren direktoratsfunksjon. Den vertikale styringslinjen nasjonalt er klar, og ettersom det antas at det kun er regjeringen som deltar på EU-nivå, og fordi nasjonalstatene antas å være det høyeste nivået i EU-strukturen, vil det ikke kunne skje en forplantning av en annen enn den territorielle linjen, fra EU-nivå til den norske forvaltningen. Dette står i motsetning til antakelsen om Kommissjonens eksekutive karakter.

Gitt forutsetningene i organisasjonsteorien kan man forvente at aktørene i Konkurransetilsynet påvirkes av integrasjonen av europeiske konkurransemyndigheter. Kommisjonen tar aktivt del både i regelverksutvikling og i gjennomføring. Dette kan forventes å påvirke aktørene i Konkurransetilsynet og forholdet mellom Konkurransetilsynet og FAD, og mellom Konkurransetilsynet og Kommisjonen. Organiseringen på EU-nivå, gjennom blant annet konkurransereformen, tilrettelegger for andre linjer enn de territoriale (Egeberg 2006b:24). Samarbeidsmønstret og fordelingen av oppgaver mellom de nasjonale forvaltningsorganene og Kommisjonen, i tillegg til en mulig økende identifisering med samarbeidet på EU-nivå, gjør at den funksjonelle spesialiseringen i konkurransepolitikken (og sektorielle på andre politikkområder) får mulighet til å bevege seg over til det nasjonale nivået. Når linjene går på tvers av styringsnivåer kan det skape spenning i strukturene, hvilket vil muliggjøre en utvikling og konsolidering av et nettverksadministrert system, og gi grobunn for utvikling av multiple roller.

Kapittel 3

Metode

Forskningsdesign

Målet med oppgaven er å ta rede på hvordan den institusjonelle strukturen har endret seg, og hvordan Konkurransetilsynets arbeid eventuelt påvirkes av å befinne seg innenfor det styringssystemet jeg forutsetter at den norske forvaltningsstrukturen på den ene side, og EUs institusjonelle struktur på den annen side, utgjør i dag.

Oppgaven er en case-studie av Konkurransetilsynet. Caset er valgt fordi det ser ut til å inneha de egenskapene som jeg innledningsvis kaller forutsetningene for oppgaven. Jeg har valgt å la det være en enkeltcase-studie. Et alternativ som kunne ivaretatt målsettingen, var å utføre en komparativ case-studie, hvor jeg sammenlignet situasjonen i det norske Konkurransetilsynet med situasjonen i andre lands tilsvarende myndigheter. Valget av enkeltcase-design knytter seg for det første til begrensede ressurser, hvilket kunne gjort kvaliteten på et større komparativt prosjekt dårligere enn på et enkeltcase-prosjekt. For det andre knytter det seg til den tradisjonen som er i ferd med å utvikle seg, gjennom lignende studier med andre forvaltningsorganer som case.

Gerring (2004:342) omtaler en case-studie som "en intensiv studie av en enkelt enhet, med det mål å forstå en større klasse av lignende enheter"¹. Målet om å kunne forstå en større klasse av lignende enheter kan nås på flere måter, å velge en case-studie er én av disse. Målet med oppgaven er en synliggjøring av de organisatoriske strukturenes eventuelle påvirkning på fristilte nasjonale forvaltningsorganer. Således vil mitt case, Konkurransetilsynet, være et case av fristilte nasjonale forvaltningsorganer innenfor EU- og EØS-området. Yin (2003: 13) omtaler case-studier gjennom å sette opp enkelte kriterier: For det første forutsetter han at problemstillingen dekker, og søker å analysere, et fenomen i sin kontekst, og gjerne på en sån måte at det er uklare grenser mellom selve fenomenet og konteksten. Når det gjelder min studie av Konkurransetilsynet, som del av de to institusjonelle strukturene jeg mener organisasjonen er del av, er det for det første tydelig en studie av fenomenet i sin kontekst. Videre er et av de mest sentrale poengene de tidvis uklare grensene mellom organisasjonen og dens kontekst, forstått som de institusjonelle strukturene. Yin (2003:14) forutsetter videre at case-studien benytter seg av ulike datakilder, og metoder, og at studien drar veksler på, og fordel av tidligere utviklet teori, i sin analyse av data.

I en case-studie vil det alltid oppstå en diskusjon om casets unikheter går på bekostning av dets representativitet for universet (Gerring 2004: 348). Konkurransesepolitikken har lenge stått i en særstilling i EU. De organisatoriske løsningene er fortsatt spesielle, selv om konkurranseregimet til en viss grad nærmer seg andre politikkområder i egenskaper og utseende (Støle 2006: 99; Yesilkagit 2008: 2). I Norge er det imidlertid mye som tyder på at Konkurransetilsynet innehar mange av de egenskapene som gjør at det ligner andre vertikalt fristilte forvaltningsorganer. Det generelle gir mulighet for å mene noe om egenskapene til lignende case, mens det særegne gjør det verdt å studere, selv om det gjøres lignende studier på andre politikkområder. De fleste studiene som har blitt gjennomført tidligere har spurt først og fremst om det finnes et flernivåsystem. Ettersom blant andre Støle (2006: 100) har konkludert med at et slikt system foreligger i konkurransesepolitikken er det naturlig å dypere inn i betydningen av styringssystemet, egenskapene ved det og prosessen mot det. På den måten ivaretar

¹ Min oversettelse.

man kravet om kumulativ forskning, slik blant andre King m.fl. (1994:159) legger vekt på. På den annen side finnes det også indikasjoner på at den vertikale fristillingen i Norge er mindre i EØS-konkurransopolitikk enn ellers, og dette gjør det aktuelt også å bruke et intergovernmentalt utgangspunkt for analyse.

Metodevalg

At jeg har valgt å gjennomføre en case-studie legger føringer på valg av metode (Yin 2003). Oppgaven vil bli løst ved hjelp av kvalitative metoder, i form av intervjuer og dokumentanalyse. Metodetrianguleringen er en naturlig følge av datagrunnlaget. I oppgaven vil jeg primært benytte meg av to typer data; intervjumateriale fra semistrukturerte intervjuer med informanter i Konkurransetilsynet, med konkurranseråden i den norske EU-delegasjonen, og enkelte informanter i Konkurransopolitisk avdeling (KPA) i FAD, og sentrale offentlige dokumenter. Yin (2003) argumenterer for triangulering i datagrunnlaget, blant annet for å balansere framstillingen og sikre at alle relevante synsvinkler er dekket.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en metode hvor man gir visse tekster status som kilder eller data for selve undersøkelsen (Repstad 1998:86). Tilgjengelige offentlige dokumenter kan forventes å være nyttige i søken etter den formelle strukturen i forholdet mellom Konkurransetilsynet, FAD og organer på EU-nivå. Slike dokumenter kan gi opplysninger om ulike former for samarbeid og arbeidsfordeling.

Den største utfordringen når det gjelder bruk av slike dokumenter knytter seg til utvalget. For det første finnes det svært mye informasjon, og det er ikke gitt at dokumenter som har vært gjeldende politikk eller lovgivning fortsatt er det. Kjelstadli (1997:208) anbefaler at man begynner med de nyeste dokumentene innenfor et tema, for så å jobbe seg bakover, i stedet for å foreta en kronologisk gjennomgang av alle tidligere dokumenter. Ut fra Kjelstadlis (1997:208) anbefaling begynte jeg med et dokument jeg hadde kjennskap til fra før, og som jeg visste var relevant, og brukte referanser fra dette til å finne fram til andre relevante dokumenter. Da jeg kontaktet aktuelle informanter fikk jeg i tillegg informasjon om

mulige dokumenter som de selv brukte i sitt arbeid, og/eller hadde vært med på å utforme.

De dokumentene jeg har brukt har hovedsakelig vært offentlige dokumenter som stortingsmeldinger (St.mld.), offentlige utredninger (NOU), og arbeidsnotater eller instruksjer. Dokumentene er skrevet til ulike mottakere, fra ulike avsendere, og på ulike tidspunkter. Dette gjør at en analyse av konteksten dokumentene står i også kan bli nødvendig, i tillegg til analysen av dokumentets innhold (Yin 2003:89). Jeg fikk tilsendt den offentlige versjonen av retningslinjer for samarbeid mellom Konkurransetilsynet og FAD i EØS-saker, men jeg fikk ikke tilgang til den interne versjonen av dokumentet. Ofte kan offentlige dokumenter vært tilpasset det faktum at de kan bli lest av andre enn de internt i organisasjonen. Det kan tenkes at dokumenter som finnes i to versjoner vil være mer frittalende i den interne versjonen. Således er det grunn til å spørre seg om jeg har basert min analyse på ufullstendig informasjon. Det er en viss fare for det. Samtidig har jeg også foretatt intervjuer, hvor muligheten for å fange opp andre forhold enn det formelle samarbeidet er til stede. Dette kan ha kompensert for noe av problemet med bare å ha tilgang til den offentlige versjonen av retningslinjene.

Intervjuer

Antakelsen om at den enkeltes holdninger, atferd, og oppfatning om identitet og organisatorisk tilknytning er sentrale faktorer for å studere aktørers faktiske atferd, gjør at jeg har behov for en metode som gir meg mulighet til å gå i dybden med hver enkelt informant. Det lar seg vanskelig gjøre å fange opp de aspektene jeg har pekt på over gjennom for eksempel et spørreskjema med predefinerte svaralternativer. Med mer åpne spørsmål, hvor respondentene i stor grad selv får være med på å forme intervjuet, vil sjansen være langt større for at jeg får informasjon om nettopp holdninger knyttet til tema. Holdninger og atferd er ting det ikke alltid er mulig å spørre direkte om, gitt at man ønsker uttømmende og balanserte svar. I dybdeintervjuer har jeg større mulighet til å vurdere andre forhold enn bare det verbale. Mengde tid brukt på et spesifikt tema, eller referanse til bestemte aktører, kan si mye om holdninger rundt det tema det intervjues om (Yin 2003). Et annet argument for å bruke dybdeintervjuer er mengden mennesker jeg har behov for å intervjuer. Min ambisjon er ikke statistisk generalisering, og jeg har dermed ikke behov for mange informanter. Etersom ambisjonen heller går i

retning av dybdeforståelse vil det være en fordel med færre informanter jeg kan bruke mer tid på.

Utvalg

Jeg hadde planlagt å gjøre utvalget av informanter etter kriterier utledet fra problemstillingen. Det viste seg etter hvert at utvalget, i mindre grad enn først planlagt, ble opp til meg. I sum intervjuet jeg fire personer fra Konkurransetilsynet, to fra KPA, samt én fra den norske EU-delegasjonen. Fra KPA og EU-delegasjonen fikk jeg selv gjøre utvalget. Dette begrenset seg naturlig til de personene som arbeidet innenfor det feltet min oppgave befinner seg. Når det gjelder utvalget i Konkurransetilsynet er det flere som jobber med EØS-konkurransesaker. Jeg fikk imidlertid ikke mulighet til selv å gjøre utvalget, hvilket kan ha hatt både fordeler og ulemper. Den største fordel er helt klart at de som foretok utvalget for meg hadde større forutsetninger for å vite nøyaktig hva de ulike ansatte i Konkurransetilsynet arbeidet med, og kunne dermed gjøre et mer presist utvalg i forhold til tema på oppgaven. Mot dette kan man innvende at de hadde mindre oversikt over min problemstilling enn det jeg hadde, og at de dermed ikke hadde så stor mulighet til å gjøre et godt utvalg. Utvalget ble imidlertid gjort etter utstrakt epostkontakt, og de jeg hadde kontakt med hadde etter hvert god oversikt over oppgavens tema, og burde dermed ha vært i stand til å gjøre utvalget for meg. Ulempen knytter seg først og fremst til ledelsen i Konkurransetilsynets mulighet til å styre hvilken informasjon jeg fikk, gjennom det utvalget av informanter de foretok for meg. Jeg har ingen garanti for at ikke dette ble forsøkt, noe som kan svekke datas validitet noe. Hadde jeg foretatt utvalget på egen hånd ville jeg stått i fare for å svekke validiteten gjennom risikoen for å bruke irrelevante informanter. Som vi ser har begge alternativene både fordeler og ulemper. Da data var samlet inn og behandlet, viste det seg at utvalget hadde fungert godt.

Det totale antallet intervjuobjekter ble til slutt syv. Man kan spørre seg om validiteten hadde blitt bedre om jeg hadde intervjuet flere. Jeg fikk mulighet til å intervju ansatte på ulike nivå, i ulike posisjoner, med ulik erfaring, og ulike arbeidsoppgaver. I utgangspunktet ønsket jeg å intervju flere, men da intervjuene var gjennomført satt jeg igjen med et omfattende datamateriale, som gjorde det mulig å drøfte min problemstilling på en tilfredsstillende måte.

Spørsmålsformulering og intervjusituasjonen

Det ble stilt krav til anonymisering fra informantenes side allerede tidlig i prosessen. Kravet om anonymitet utgjør for så vidt ingen begrensning på min oppgave. Det er ikke uvanlig å diskutere verdien av anonymisering, diskusjonen her begrenset seg imidlertid til en kort forsikring om at anonymitet ikke ville skade oppgaven på noe vis.

Da jeg planla datainnsamlingen vurderte jeg å ta opp intervjuene. Jeg bestemte meg imidlertid for å notere i stedet. Hovedgrunnen til at jeg valgte en løsning uten opptak handler om situasjonen i Konkurransetilsynet og forholdet til mine informanter. På grunn av en viss motvillighet mot å la seg intervju, samt en uttalt bekymring for person- og saksvernet valgte jeg bare å notere under intervjuene. Det er min oppfatning at informantene ville funnet opptak ubehaglig, ettersom de generelt fant situasjonen vanskelig. Jeg oppfattet ved flere anledninger en bekymring for at intervjumaterialet skulle komme andre for øret, eller bli brukt upassende. Problemet gjaldt bare informantene i Konkurransetilsynet, men jeg valgte likevel å utføre intervjuene av de andre informantene på samme måte. Dette handler primært om mitt eget ønske om konsistens i metoden.

Når det gjelder utforming av spørsmål var det i hovedsak to elementer jeg mente det var viktig å ta hensyn til. For det første gjaldt det abstraksjonsnivå, og for det andre mengden planlagte spørsmål, og forholdet mellom planlagte spørsmål og mer spontane oppfølgingsspørsmål (Repstad 1998: 64). På den ene side var mine informanter høyt utdannede mennesker, med god kjennskap til det området jeg intervjuet dem om. Dette taler for et høyt abstraksjonsnivå på spørsmålene, og tilsvarende stor grad av nærhet til de formuleringene jeg selv brukte i utforming av problemstilling og teoretisk forankrede antakelser. På den annen side viste det seg at nærhet til teorien kunne by på problemer, som følge av at jeg og mine informanter sto innenfor ulike fagtradisjoner, og dermed hadde ulike oppfatninger om enkelte sentrale begreper. Hadde jeg da valgt bare å bruke disse begrepene i spørsmålsformuleringene ville jeg stått i fare for enten å få svar på noe annet enn det jeg trodde jeg spurte om, eller ikke få svar i det hele tatt. Jeg unngikk problematikken fordi jeg allerede i forkant av intervjuene mistenkte ulikhetene jeg har beskrevet over. Valget falt på en generelt utformet intervjuguide med stort rom for endring og individuell tilpasning. Fordelen med

mindre strukturerte intervjuer er at man ikke trenger å planlegge alle spørsmål på forhånd, noe som gir mulighet for å justere formuleringer underveis. Ulempen med dette er at man kan stå i fare for å stille ulike spørsmål til ulike informanter, for så å behandle svarene som om man har stilt identiske spørsmål. Dette ville imidlertid vært et større problem dersom jeg hadde tatt mål av meg til å generalisere statistisk. Så lenge jeg ikke gjør det, og fordi antall intervjuer ble holdt forholdsvis lavt, bør det ikke by på store problemer. Mye av målet med et mindre strukturert intervju var at informantene skulle få mulighet til å snakke fritt. Alle informantene snakket om de samme temaene, men de valgte selv hvordan de dekket det.

Nedtegning og analyse

Anvendelsen av data forutsetter en systematisk nedtegning. De offentlige dokumentene og intervjuene ble kategorisert med samme betegnelse som underkapitlene i kapittel fire er delt inn i. Etter kategoriseringen sammenlignet jeg de ulike informantenes, og de ulike dokumentenes, beskrivelse av like fenomener, for å finne likheter og forskjeller i framstillingene.

Analysen ble foretatt etter to prinsipper som blant andre Yin (2003: 112, 120) framsetter. For det første ble den organisert etter teoretiske antakelser fra de to teoriene jeg har presentert. Organiseringen etter de teoretiske antakelsene ga meg mulighet til å koble de empiriske funnene systematisk til sentrale teoretiske aspekter. På den måten kunne jeg gå videre til det Yin (2003: 120) mener er et av flere mulige mål med en case-studie: å bygge en forklaring, slik jeg ønsker å gjøre ved å ta rede på Konkurransetsynets funksjon og rolle i utvikling, overføring og gjennomføring av EUs konkurranseregler.

Kapittel 4

Case – Konkurransetilsynet

Innledning

I dette kapitlet presenterer jeg de empiriske funnene fra min undersøkelse. Kapitlet er delt inn i underkapitler, organisert etter de uavhengige variablene jeg presenterte i kapittel to. Først følger en historisk gjennomgang av utviklingen av det norske og det europeiske konkurranseregimet.

Utviklingen av et norsk konkurranseregime

I Norge har det eksistert ulike former for regulering av markeder og konkurranse siden første verdenskrig. Det begynte med at staten ønsket å kontrollere en matpanikk som oppsto som følge av krigen, og begynte derfor å fastsette maksimumspriser på enkelte varer. Mot slutten av første verdenskrig ble det opprettet et eget forvaltningsorgan; Statens Prisdirektorat. Prisdirektoratet ga ut Norsk Pristidende, som informerte om gjeldende maksimumspriser og andre aktuelle reguleringer. Siste utgave kom i 1993, altså samtidig med at Norge fikk ny konkurranselov, som blant annet endret fokuset fra et mål om prisregulering til et mål om effektiv konkurranse (Konkurransetilsynet 2008). Ifølge Konkurransetilsynet

(2008) kan perioden etter andre verdenskrig og fram til i dag deles i tre epoker. Den første perioden fram til 1971 kjennetegnes av et ønske om mer effektiv konkurranse. Den neste perioden fra 1971-1980 kjennetegnes av forsøk på å kontrollere en prisutvikling, som man mente var blitt for stor i perioden før. I den siste epoken etter 1980, er det igjen fokuset på effektiv konkurranse som er gjeldende (Konkurransetilsynet 2008). En av de vanligste grunnene for oppretting av selvstendige konkurransemyndigheter er et behov for legitimering fra politikernes side, i tillegg til et behov for å gjøre seg selv uavhengig av potensielt upopulære politikkområder. Ved å vise at de ikke har kontroll med konkurransepolitikken, men har fristilt konkurransemyndighetene, viser de også at de ønsker et effektivt konkurranseregime, som ikke skal kunne påvirkes av skiftende politiske strømninger (Wilks og Bartle 2002: 156). Konkurransetilsynet var fram til 2001 organisert i ett hovedkontor og åtte regionkontorer. Regionkontorene ble imidlertid avvirket, og fra 2001 var Konkurransetilsynet kun organisert som én enhet i Oslo (St.mld 17, 2002-2003:76).

I Tilsynsmeldingen (St.mld. 17, 2002-2003: 67) tok regjeringen Bondevik II til orde for omlokalisering av en rekke statlige tilsyn. Hovedbegrunnelsen var nærhet til fagmiljøer, og mulighet for å unngå rovdrift på et presset arbeidsmarked og fagmiljø i Oslo (St.mld 17, 2002-2003: 70). Konkurransetilsynet var ett av tilsynene som ble foreslått flyttet. Tilsynet skulle flytte til Bergen, hvor det fantes både økonom- og juristutdanning. Flyttingen var i all hovedsak fullført 1. september 2006 (Konkurransetilsynet 2008).

Samtidig som EØS-avtalen begynte å virke ble dagens versjon av Konkurransetilsynet opprettet, og konkurranseloven trådte i kraft. Jeg kommer tilbake til konkurransepolitikken i EU, men vil likevel presisere her at det var viktig for Norge å ha et velfungerende konkurranseregime med et eget tilsyn for å kunne samarbeide med det europeiske konkurranseregimet på en god måte. EU legger ikke direkte føringer på hvordan landene skal utforme sitt konkurranseregime, men det kreves at regimet er utformet slik at det kan fungere etter de prinsippene som ligger i den europeiske konkurransepolitikken (Cini og McGowan 1998; Egeberg og Trondal 2009; Statskonsult 2005:15). I forhold til EØS-avtalen, og etter konkurranseloven (2004), er det FAD og Konkurransetilsynet samlet,

under ledelse av FAD, som er de norske konkurransemyndighetene i EØS-saker.

Konkurransetilsynet har 87 årsverk per 1.juli 2008. Konkurransetilsynets stab ble i svært stor grad byttet ut i sammenheng med flyttingen. Da regjeringen vedtok flytting antok de at 20 % av de ansatte i de etatene som ble flyttet skulle velge å være med på flyttingen. Dette skjedde ikke for Konkurransetilsynets del. Kun 16 ansatte, av over 100, ønsket å være med på flyttingen. Av disse var det tolv som hadde vært ansatt i Konkurransetilsynet siden før flyttevedtaket ble gjort (St.prp. 1 2006-2007; St.mld 17, 2002-2003:77). Konkurransetilsynet ledes av konkurransedirektøren, den øvrige ledelsen består av en fagstab på fire personer, samt kommunikasjonsdirektør og sekretariatsleder for kontrollorganet for offentlige anskaffelser. Inkludert mellomledernivå består gruppen av rundt 20 personer. Tilsynet er delt i to markedsavdelinger, som igjen utgjør fem sektorinndelte seksjoner.

Fra overnasjonalt enevelde til et desentralisert nettverk?

Det europeiske konkurranseregimet

Konkurranspolitikken er et av få forvaltningspolitiske områder som ble direkte regulert i Roma-traktaten (Wilks 2007: 438). Det har ført til at konkurranspolitikken har stått i en særstilling når det gjelder grad av koordinering og sentralisering fra EUs side. Utformingen av artikkel 81 og 82 i EF-traktaten tilsier at Kommisjonen behandler enkeltsaker og dermed befatter seg med private markedsaktører direkte, noe som ikke skjer på andre politikkområder. Tilleggsreguleringer gir også Kommisjonen mulighet til selv å etterforske og initiere tiltak mot overtredelse av konkurransereglene (Wilks og Bartle 2002: 164). Hovedbegrunnelsen for den sterke graden av sentralisering hos Kommisjonen har vært den store betydningen konkurranspolitikken har for opprettelsen og muligheten til å opprettholde det indre marked på en god måte (Statskonsult 2005; Wilks 2007: 438). Tyskland regnes for å være en pioner i utviklingen av det europeiske konkurranseregimet. Landets konkurranseregime ble brukt som inspirasjon og modell under utviklingen av en europeisk konkurranspolitikk (Cini og McGowan 1998:10). Det sentraliserte systemet ble etter hvert svært ineffektivt, ettersom både antall saker og antall EU-medlemmer vokste. Kommisjonen fikk kapasitetsproblemer og valgte etter hvert å ta

initiativ til en reform, som blant annet var ment å desentralisere regimet. Reformforslagene ble presentert i hvitboken for gjennomføring av artikkel 81 og 82EF, i 1999. Reformen ble gjeldende politikk fra 1. mai 2004, gjennom rådsforordning 1/2003. En av de største endringene i forhold til det gamle regimet var at det ble opprettet et europeisk konkurransenettverk (European Competition Network, heretter ECN) (Rådet 2002; McGowan 2005:987; Budzinski og Christiansen 2005: 322; Solstad 2008¹).

Det har vært pekt på mange ulike grunner til at Kommisjonen valgte å initiere en omfattende reform. Det mest åpenbare handler om kapasitetsproblemene. En annen grunn kan ha vært at det på andre politikkområder skjedde viktige endringer, som kunne gi inspirasjon til en endring av konkurranseregimet. En siste mulig viktig grunn handler om en sterk næringslivslobby som kunne ha nytte av et reformert system (Statskonsult 2002:3). Etter en kort beskrivelse av enkelte sentrale aspekter ved regimet før reformen presenterer jeg noen av hovedendringene som følger av den.

Før reformen

Kommisjonen fikk mulighet til å initiere et fullstendig overnasjonalt system på grunn av mangelen på nasjonale konkurranseregimer. Dette kombinert med erkjennelsen av behovet for regulering på konkurranseområdet banet vei for Kommisjonens sterke stilling. Erkjennelsen av behovet for regulering henger igjen sammen med utviklingen av et felles marked. Skulle markedet fungere slik det var planlagt var et effektivt konkurranseregime avgjørende (Cini og McGowan 1998: 11). Utviklingen av et europeisk konkurranseregime hadde innvirkning på forvaltningsstrukturen nasjonalt også, selv om Kommisjonen var hovedaktøren. Det ble et krav at medlemsstatene skulle ha nasjonale konkurransemyndigheter, som fikk enkelte oppgaver delegert fra Kommisjonen (Cini og McGowan 1998:19). De delegerte oppgavene hørte til den delen av systemet som ble operert gjennom indirekte administrasjon. Det vide ansvaret kombinert med stadige utvidelser og begrensede menneskelige ressurser førte til at DGC fikk stadig større problemer med å ivareta sine oppgaver, og

¹ Deler av avsnittet er inspirert av, og omarbeidet stoff fra mitt paper "Det Europeiske konkurransenettverket – Bakgrunn og begrunnelser", levert til kurs Stv-9410, høst 2008.

konkurranseregimet ble et typisk eksempel på EUs styringsdilemma (Cini og McGowan 1998:47; Yesilkagit 2008:2; Solstad 2008²).

Den gamle ordningen omfattet et notifiseringssystem, hvor alle konkurranseregulerende avtaler som ikke var omfattet av et gruppefritak, og alle foretakssammenslutninger over fastsatte terskelverdier, skulle meldes til og vurderes av DGC. DGC brukte uforholdsmessig mye ressurser på rutiner rundt meldinger fra markedsaktørene, og måtte dermed bruke tilsvarende mindre ressurser på grundig etterforskning der det virkelig var behov for det (Støle 2006:91).

Hovedendringer

Tidligere undersøkelser har vist at ansatte i forvaltningsorganene koordinerer sitt arbeid etter sektorielle eller funksjonelle prinsipper, i større grad enn hva ansatte i departementene gjør. Når aktørene i forvaltningsorganene arbeider etter andre linjer enn de territorielle gir det Kommisjonen mulighet til å utvide sin kompetanse, og organisere seg slik at dens organisasjon også omfatter nasjonale forvaltningsorganer. Dette skjedde i stor grad gjennom konkurransereformen. Reformen la grunnlaget for utviklingen av et mulig europeisk fagfelleskap, og beveget utviklingen vekk fra systemet med adskilt direkte og indirekte administrasjon, i retning av en stadig mer institusjonalisert nettverksadministrasjon på konkurranseområdet.

Artikkel 81

Artikkel 81 omfatter forbud mot konkurransevridende avtaler, samt en regulering av eventuelle unntak fra forbudet. I det tidligere systemet kunne nasjonale konkurransemyndigheter selv bruke art. 81(1), det generelle forbudet, direkte på sine foretak. Nasjonale konkurransemyndigheter hadde imidlertid ikke mulighet til selv å gjøre en vurdering av om bestemmelsene for unntak fra forbudet skulle komme til anvendelse, dette var det bare DGC som kunne gjøre. I det nye systemet fikk de nasjonale konkurransemyndighetene mulighet til selv å anvende unntaket, som står i art. 81(3) (Cini og McGowan 1998: 62; Solstad 2008³).

² Se fotnote 6.

³ Se fotnote 6.

European Competition Network

I tillegg til å gi nasjonale konkurransemyndigheter mulighet til å anvende art. 81 fullstendig, og å avvikle notifiseringssystemet, opprettet reformen ECN. Når de nasjonale konkurransemyndighetene fikk mulighet til å håndheve unntakene i art. 81 mente man at det var behov for et organ som kunne tilrettelegge for koordinering, informasjonsutveksling og sikring av lik anvendelse av reglene. Løsningen ble ECN (Kommisjonen og Rådet 2002; Solstad 2008⁴). ECN og endringen i kompetanse og samarbeid på art. 81/82-saker peker i retning av oppfyllelse av forutsetningen om kompetanseoverføring og økt samarbeid nivåene imellom.

Byrå

På flere politikkområder det kunne vært aktuelt å sammenligne konkurransepolitikken med, har det de senere år blitt opprettet egne EU-byråer. Disse kan sammenlignes med de nasjonale fristilte forvaltningsorganene, og vil trekke lovgivningsprosessen i retning av et system for direkte administrasjon. For konkurransepolitikken del hadde det gamle systemet innslag av direkte administrasjon gjennom Kommisjonens rolle i enkeltsaker, og det ble spekulert i om reformen var konstruert på en slik måte at graden av makt knyttet til den tidligere direkte administrasjonen kunne diskret ivaretas (Wilks 2005). I forbindelse med reformarbeidet ble det også diskutert hvorvidt det burde finnes et slikt byrå for konkurranse. Bakgrunnen for en slik diskusjon var blant annet erfaringer med at kommissæren for konkurransesaker flere ganger var blitt overkjørt, eller forsøkt påvirket av en sterk næringslivslobby. Man så for seg at dette kunne unngås, og at legitimitetsproblemene i kjølvannet av en slik situasjon ville minske ved å opprette et selvstendig EU-byrå (Wilks og Bartle 2002: 169). Konklusjonen ble imidlertid at man ikke ønsket et slikt byrå. Det er i dag lite som tyder på at man heller på sikt vil få det. Det henger blant annet sammen med konkurransepolitikkenes særstilling og Kommisjonens sentrale rolle. Kommisjonen kan ha hatt et ønske om, til en viss grad, å beholde sin sentrale stilling (Yesilkagit 2008; Solstad 2008⁵).

⁴ Se fotnote 6.

⁵ Se fotnote 6.

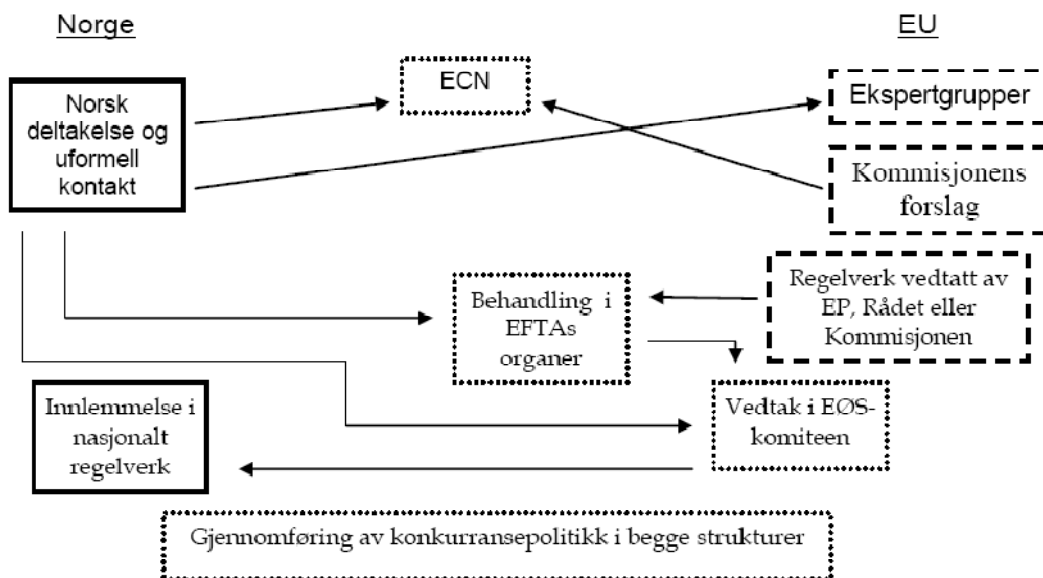
European Competition Authorities

Da ECN ble opprettet fantes det allerede et mindre formelt, lignende nettverk, European Competition Authorities (ECA). I dette nettverket er det medlemsstatene, og ikke Kommisjonen, som driver fram initiativ og setter agendaen. ECAs medlemmer er konkurransedirektørene i EU og EØS-landene, i tillegg har ESA og Kommisjonen møterett. Nettverket ble etablert i Amsterdam i april 2001, og er primært et diskusjonsforum. Gjennom nettverket arrangeres årlige møter, og arbeidsgrupper, og det foregår utveksling av erfaringer og ekspertise (Sayer 2008).

Organisasjonsstruktur og administrativ atferd

Graden av selvstendighet, at det for tiden jobbes særlig mye med EU-regelverk, og at Norge relativt nylig har fått innpass i ECN ser ut til å ha stor betydning for Konkurransetilsynet og deres arbeid. Ifølge en av mine informanter har regelverksarbeidet foregått internasjonalt i mange år. Fra Norges side har man lenge satset på å ta over regelverk som er utviklet internasjonalt. Med EØS-avtalen ble ting mer formalisert (Intervju 7: 2008). Med innføringen av EØS-avtalen måtte Norge gjøre avtalens konkurranseregler til norsk rett, Norge valgte imidlertid ikke å harmonisere den nasjonale konkurranseloven med EØS-reglene (Ot.prp. 41, 1992/1993: 8). I arbeid med bindende regelverk er samarbeidet mellom Konkurransetilsynet og FAD tett. FAD har det overordnede ansvaret, og formelt full instruksjonsmyndighet. I praksis delegeres enkeltoppgaver til Konkurransetilsynet, eller de samarbeider fra sak til sak. Ifølge mine informanter finnes det ingen permanent fordeling av oppgaver. Grunnen til det er at FAD ønsker fleksibilitet (Intervjuer 2008). At FAD formelt er øverste myndighet i EØS-konkurransesaker, og at de samtidig ønsker fleksibilitet i eventuell delegering til Konkurransetilsynet, indikerer mindre grad av fristilling enn opprinnelig antatt. Så langt ser det imidlertid ikke ut til å ha stor innvirkning på samarbeidet på EU-nivå, ettersom den faktiske vertikale spesialiseringen i EØS-konkurransesaker ser ut til å være større enn den juridiske. Departementet er som oftest lite inne på ikke-bindende regelverk, de blir kun orientert (Intervju 6: 2008). Under følger en figur som illustrerer regelverksutvikling i EU og hvordan Norge som EØS-land deltar i regelverksarbeidet i EU, figuren har tilpassninger gjort for å illustrere konkurransepolitikken bedre. Regelverket som vedtas kan deles inn i bindende og ikke

bindende. Konkurranselovgivning vedtas som oftest som forordninger⁶, og regulerer privates rettigheter og plikter. De må dermed adopteres ordrett i norsk lov. På konkurranseområdet har Kommisjonen utstrakt delegert vedtaksmyndighet fra Rådet og Europaparlamentet (EP) (Utenriksdepartementet (UD) 2009: 77).



Figur 4.1: Regelverksprosess i EØS (UD 2009: 22).

Det som vedtas av ikke-bindende regelverk på konkurranseområdet begrenser seg til tolkninger eller presisjoner. I de forberedende fasene produseres gjerne en grønbok før Kommisjonen oppretter ekspertgrupper som arbeider med lovforslagene. De konkrete forslagene presenteres i hvitbøker⁷ og sendes ut på høring (UD 2009: 89-90). Denne prosessen ble også fulgt i arbeidet med konkurransereformen. Jeg vil komme inn på arbeidet i de ulike komiteene under. For Norges del går regelverket videre til behandling for innlemming i norsk lov.

⁶ Sammen med direktiver utgjør forordninger kategorien bindende regelverk. Forordninger må adopteres ordrett i nasjonal rett, mens direktiver må adopteres slik at intensjonen ivaretas (Arnesen mfl. 2004:233).

⁷ Grønbøker kan best betegnes som diskusjoner, og oppsummeringer av holdninger fanget opp gjennom den offentlige debatten. Hvitbøker er konkrete forslag til ny politikk og ny lovgivning (Arnesen mfl. 2004).

Konkurransopolitisk avdeling i FAD og spesialutvalget for konkurransesaker

Konkurransopolitisk avdeling (KPA) har 26 årsverk, og leder blant annet de norske konkurransemyndighetene i EØS-regelverksarbeid (Intervju 6: 2008). Med begrensede menneskelige ressurser har de overført mye kompetanse til Konkurransetilsynet, og har i stor grad en koordinerende rolle i regelverksarbeidet. Det er likevel slik at det er FAD, og herunder KPA, som er kompetent myndighet til å representere Norge i regelverksarbeid på EU-nivå (Statsministerens Kontor 2001). Det juridiske forholdet her kan sees på som en motsats til den strukturelle fristillingen som forutsettes for at et nettverksadministrert system skal kunne vokse frem.

Spesialutvalget for konkurransesaker er ment å være et koordinerende og forberedende organ. FAD leder utvalget, og ellers møter representanter fra flere departementer. Det er bare departementene som kan være medlemmer av et spesialutvalg, men Konkurransetilsynet har møterett, og møter fast med internasjonal koordinator. Utvalget behandler saker hvor det er behov for koordinering av posisjoner, og saker hvor andre departementer enn FAD, som har det departementale ansvaret i konkurransesaker, kan ha interesse i en sak (FAD og Konkurransetilsynet 2008). De departementene som ikke møter fast, kan møte dersom det er saker som berører deres fagfelt. Ifølge en av mine informanter fungerer ikke spesialutvalget spesielt godt. Bakgrunnen for dette er at saker som trenger koordinering som oftest er tatt opp lenge før de kommer til spesialutvalget (Intervju 6: 2008). Ettersom utvalget møter etter behov, og behovet betegnes som lite fordi koordineringen som oftest skjer tidligere eller i andre fora, viser det seg at spesialutvalget for konkurranse har begrenset betydning i EØS-regelverksarbeid på konkurranseområdet.

Kommisjonen

De norske konkurransemyndighetenes kontaktpunkter med Kommisjonen er flere, og omhandler både kontakt i forhold til regelverksutvikling og i forhold til gjennomføring, altså behandling av enkeltsaker. Kontakten skjer enten ved at de selv møter, eller at konkurranseråden ved den norske EU-delegasjonen møter. Konkurranseråden er ikke en formell del av de norske konkurransemyndighetene, men mer et bindeledd mellom norske

konkurransemyndigheter og EUs konkurranseregime. Fordi han er ansatt av UD vil man tradisjonelt tenke at han sitter nærmere departementet enn Konkurransetilsynet. Ifølge mine informanter er det imidlertid slik at som settere representant i konkurransesaker rapporterer han direkte til Konkurransetilsynet, som eventuelt rapporterer videre til FAD, avhengig av hva saken gjelder. (Intervjuer 2008). UD og FAD ligger på samme nivå i den institusjonelle strukturen. At konkurranseråden rapporterer til en underliggende etat, selv om FAD formelt er kompetent myndighet i EØS-saker, sier noe om Konkurransetilsynets faktiske selvstendige stilling i slikt arbeid. Etter arbeidsbeskrivelsen er konkurranseråden underlagt både FAD og Konkurransetilsynet, i konkurransepolitiske saker (UD:1).

Norske konkurransemyndigheter har etterhvert blitt med i ECN. De sitter i ekspertgrupper for både regelverksutvikling og enkeltsaker, i komitologikomiteer, og de sender nasjonale eksperter til Kommissjonen. Særlig innpass i ECN har blitt oppfattet som en viktig utvikling for norske konkurransemyndigheter, og særlig for Konkurransetilsynet, som representerer Norge der. At Konkurransetilsynet representerer alene i ECN må sees på som en slags motsats til den formelle strukturen, hvor FAD skal lede de norske konkurransemyndighetene i EØS-arbeid.

Et av Kommissjonens fremste mål med felles regelverksutvikling og implementering er en strømlinjeforming av utøvelsen av konkurransepolitikken. En av mine informanter sa det slik:

Kommissjonen har jo virkemidler for å sikre lik implementering og bruk av reglene over landegrensene. Avgjørelser fra DGC blir jo lest, det de produserer får betydning. Jeg antar at holdningene er lik for konkurransemyndigheter fra andre land, og slik spres DGCs holdninger og tolkninger [...] Retningslinjer som kommer fra DGC er det jobbet mye med i forkant, og det er jo folk fra nasjonale konkurransemyndigheter som jobber med det. Slik sikrer man kjennskap og holdninger for DGCs ting. Alle får et forhold til det fordi man er med på utformingen (Intervju 4: 2008).

Det er ulike måter å organisere implementering av regelverket på, som gir mer eller mindre rom for lokal tilpassning. Før

konkurransereformen i 2004 hadde systemet klare innslag av både indirekte og direkte implementeringsmodeller. Implementeringen var direkte i enkeltsaker hvor terskelverdiene var oppfylt, slik at Kommisjonen ble kompetent myndighet, og i saker hvor EF-traktatens art.81(3) ble anvendt. Indirekte implementering fant sted der terskelverdiene ikke var oppfylt, slik at nasjonale konkurransemyndigheter var kompetente. Ettersom det meste av regelverket på konkurranseområdet vedtas som forordninger gir det liten mening å snakke om indirekte eller direkte overføring av regelverk, ettersom det må adopteres ordrett, for å sikre lik anvendelse i alle landene (Arnesen mfl.. 2004:48).

Reformen brakte med seg en markert endring i den institusjonelle arkitekturen. De nasjonale konkurransetilsynene fikk utvidet sin kompetanse, og man begynte å samarbeide med Kommisjonen om saker som før hadde vært kjennetegnet av direkte administrasjon fra Kommisjonen.

Ekspertkomiteer

Kommisjonen setter ned arbeidsgrupper i forbindelse med regelverksarbeid. Konkurranspolitikken er delt både etter sektor og etter hvilken kategori av konkurransepolitikk det er snakk om; arbeid med regelverket om misbruk av dominerende stilling, konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, fusjoner, eller offentlige anskaffelser, og komiteer opprettes både etter sektor og etter type regelverk. I regelverksutvikling på konkurranseområdet skal medlemslandene høres i to runder. Dette skjer gjennom arbeid i disse gruppene. Gruppene jobber på et tidlig stadium av regelverksutviklingen. Tradisjonelt er dette den fasen hvor Norge har mulighet til å påvirke (UD 2009:37).

I Kommisjonen er det to komiteer som behandler enkeltsaker på konkurranseområdet: Én på 81/82-saker og én på fusjoner. Norge deltar i disse komiteene, men det varierer hvem som reiser. Det er imidlertid forholdsvis sjeldent at FAD deltar. Konkurranseråden ved den norske EU-delegasjonen har i noen tilfeller deltatt, enten sammen med Konkurransetilsynet eller som settere representant for norske konkurransemyndigheter (Intervjuer 2008). Bakgrunnen for at det ikke har blitt lagt strenge føringer på hvem som skal delta er at FAD i stor grad har overlatt ansvaret for enkeltsaker til Konkurransetilsynet, (1) fordi tilsynet har større kapasitet og

kompetanse til å behandle slike saker, og (2) fordi sakene stort sett har begrenset betydning for utviklingen av regelverk. Ekspertkomiteene er ment å bidra med både politiske og faglige innspill overfor Kommisjonen, og slik er det en fordel om det ikke er vedtatt på generelt grunnlag hvilken myndighet som deltar for Norge (UD 2009:90). Konkurransetilsynet har i tillegg større ressurser enn FAD, og med mindre det er snakk om svært betente politiske saker velger FAD ofte å delegere ansvaret for denne typen arbeid til Konkurransetilsynet i samarbeid med konkurranseråden. Når Konkurransetilsynet deltar alene er det under FADs instruks i regelverkssaker. Flere av mine informanter kom imidlertid inn på at det kunne oppstå uenighet mellom de to nivåene. Konfliktene kan blant annet knyttes til at Konkurransetilsynets opptreden i ekspertkomiteer forventes å være av ikke-politisk art. På den annen side er Norges mulighet til å påvirke begrenset til de tidlige fasene, og det hender dermed at departementet instruerer tilsynet, og gir et klart politisk mandat (Statskonsult 2002: 11). "Det kan være smertefullt for tilsynet å følge oss dersom de har andre syn eller vi har måttet koordinere vårt ståsted med andre departementer. Men de forstår hvor grensen går for å uttrykke sin smerte" (Intervju 5: 2008). I Rådsforordning 1/2003 ble det stilt krav til at konkurransereformen skulle evalueres etter fem år. Rapporten er ikke levert i skrivende stund. Det gjør at det for tiden er mye fokus på regelverksarbeid på konkurranseområdet. Ifølge en av mine informanter fører det til tettere kontakt mellom Konkurransetilsynet og Kommisjonen enn hva tilfellet er ellers, blant annet gjennom hyppigere deltakelse i ekspertkomiteer. Ifølge flere av mine informanter er det Konkurransetilsynet som i størst grad deltar i evalueringsarbeidet, men FAD er svært klar på at det er de som er øverste instans. På den annen side blir det presisert at FAD i mindre grad enn Konkurransetilsynet har kapasitet til å ta aktivt del i evalueringsarbeidet, hvilket gjør at Konkurransetilsynet må spille en svært aktiv rolle som direktorat og utøvende myndighet (Intervju 3: 2008).

Eksempler på regelverksutvikling som foregår nå er blant annet planlegging av mer forhandlingsstyring av tilsynsobjektene, og

evaluering av gruppefritak⁸ som ble gitt for fem år siden. Sektorer som har hatt slike unntak er for eksempel maritim transport, motorvogn og forsikring. Ifølge en av mine informanter har det vært drevet svært mye lobbyvirksomhet for å opprettholde fritakene. Dersom fritaket ikke skulle bli videreført, ville det ikke utgjøre en stor forskjell. Den eneste forskjellen er at fritaket ikke er predefinert, men må behandles for hver enkelt sak. Sannsynligheten for at utfallet til slutt i en sak vil bli annerledes med og uten gruppefritak er imidlertid, ifølge min informant, relativt liten (Intervju 3: 2008). I behandlingen av gruppefritak for maritim transport ble det drevet en form for lobbyvirksomhet fra NHD til konkurransetilsynet. Rolleforståelsen og fordelingen av oppgaver ble dermed vanskelig, ettersom Konkurransetilsynet som faginstans behandlet og anbefalte et norsk standpunkt ut fra konkurransefaglige hensyn, mens NHD som fagdepartement hadde sterke interesser de ønsket å ytre.

Konkurransetilsynet skrev en høringsuttalelse om saken, hvor vi var enige med DGC om å oppheve gruppefritaket. NHD tillot seg å kutte mye i denne før de sendte den til Kommisjonen, uten å informere oss. NHD har også deltatt aktivt på møtene i Brussel om saken, og det er ganske uvanlig at et fagdepartement deltar slik i konkurransepolitiske saker (Intervju 3: 2008).

Komitologi

Komitologikomiteene jobber med regler og ordninger for gjennomføring av nytt regelverk. EØS-landene deltar, men har formelt bare observatørstatus og kan dermed ikke votere om det skulle bli aktuelt. Det finnes flere komitologikomiteer som behandler gjennomføringsregelverk for konkurransesaker. En komitologikomité ledes og organiseres av Kommisjonen, som kaller inn medlemslandene. Komiteene er permanente, men det finnes også ad hoc arbeidsgrupper under den enkelte komitologikomité (Kommisjonen 2009; UD 2009:38).

Statskonsult (2002:10) skriver at den vanligste arbeidsfordelingen er at tilsynet deltar i ekspertgrupper, mens departementet deltar i

⁸ Gruppefritak vil si at en gitt sektor, eller visse typer konkurransebegrensende avtaler, får et unntak fra den generelle regelen, vanligvis gitt for fem år av gangen, i stedet for at søknad om unntak behandles for hver enkelt sak.

Komitologi. Ettersom komitologi er en ordning opprettet som en sikkerhet for Rådet, i sammenheng med delegering av vedtaksmyndighet til Kommisjonen, er ikke dette unaturlig. Rådet er sammensatt av nasjonalstatene, og det er naturlig at fora i forbindelse med Rådet besettes av personer fra de nasjonale departementene. Rådets konkrete forutsetning for å delegere vedtaksmyndighet var at Kommisjonen ble assistert av aktører fra medlemsstatenes forvaltning (UD 2009:98). Mine informanter kunne ikke svare et entydig ja eller nei til Statskonsults (2002:10) observasjon. De mente i stor grad at det var snakk om en vurdering fra gang til gang, og at Konkurransetilsynet, mer generelt, som oftest deltok under instruks fra FAD, ettersom FAD har mer begrensede ressurser enn Konkurransetilsynet (Intervjuer 2008). Ettersom FAD har full instruksjonsmyndighet i regelverkssaker blir det ansett som relativt uproblematisk å sende tilsynet alene, med mandat fra FAD. En av mine informanter sa det slik:

I saker hvor vi må ha en mening i Brussel kan vi instruere tilsynet, men det skjer etter at vi har fått Konkurransetilsynets syn. Som regel hører vi på tilsynet, men noen ganger må vi veie andre hensyn mot det strengt konkurransefaglige, og da kan vi instruere Konkurransetilsynet. Er det veldig problematisk for tilsynet kan departementet representere selv i Brussel, eventuelt sende høringssvar selv. Det har skjedd, men det skjer ikke ofte (Intervju 6: 2008).

Flere av mine informanter mente for det første at det var bedre med en løsning hvor hvilket organ som skulle representere ble bestemt fra gang til gang, enn en løsning med helt faste rammer for hvem som deltar hvor. For det andre mente de at når Konkurransetilsynet handler med mandat fra FAD er det ofte et relativt vidt mandat, som gjør at Konkurransetilsynets mulighet til å diskutere og forhandle er reelt til stede. Like fullt ble det presisert at det også kan være ganger hvor selve diskusjonen beveger seg vekk fra rammene for mandatet, og da kan det være vanskelig å delta. Men saker blir sjeldent ferdigbehandlet i løpet av ett møte, og sånn sett har man tid til å klarere videre handling med departementet før et eventuelt neste møte (Intervjuer 2008). Det finnes flere ulike komitologiprosedyrer. I konkurransesaker brukes rådgivningsprosedyren. Dette gjør også at komitologideltakelse av og til omtales som deltakelse i rådgivende komiteer. Når Kommisjonen skal fatte vedtak i enkeltsaker skal de

høre medlemsstatene i rådgivende komité én gang, i regelverksutvikling skal de høres to ganger. I rådgivningsprosedyren lager Kommisjonen et forslag som legges ut for høring i komiteen. Deretter treffer Kommisjonen vedtak, under den forutsetning at den tar mest mulig hensyn til komiteens uttalelse, og kan redegjøre for hvordan komiteens holdning er tatt hensyn til (UD 2009: 163).

ECN og ECA

Det finnes i dag to nettverk innenfor det europeiske konkurranseregimet. Medlemsmassen i de to nettverkene er sammenfallende, men forskjellen ligger i at det ene, ECN, ledes og organiseres av Kommisjonen. Det andre, ECA, ledes og administreres av medlemsstatenes konkurransemyndigheter, på utsiden av EU-strukturen.

ECA behandler ikke enkeltsaker, og det utveksles ikke taushetsbelagt informasjon her. Av formelle ordninger finnes en fusjonsvarslingsfunksjon. Norge fikk ikke innpass i ECN før i oktober 2007, og dermed har ECA kanskje vært viktigere for norske konkurransemyndigheter enn for EU-landenes konkurransemyndigheter (Intervjuer 2008). I ECA deltar Konkurransetilsynet alene fra Norge. ECA betegnes i dag som en slags tenketank. Det kan være vanskelig å se verdien av et slikt organ etter at ECN ble opprettet. Ifølge to av mine informanter er fordelene med ECA at statene kan ta opp konkurransepolitiske spørsmål, eller regelverksinitiativ uten at Kommisjonen trenger å være til stede. I tillegg har alle statene lik initiativrett, og de administrerer nettverket sammen direkte fra statene, i stedet for gjennom Kommisjonen (slik ECN er organisert). Dette gjør gjerne diskusjonen mindre formell, og man kan dermed bruke ECA til å sondere terrenget og kartlegge holdninger hos andre land, før man tar saken inn i EU-systemet for eventuelt å begynne prosessen med å utvikle nytt regelverk (Intervjuer 2008).

På tross av at EØS-landene fikk innpass i ECN i 2007, er det fortsatt snakk om en litt annen status enn den EU-landene har. Statusen ligner den de har i komitologikomiteene. For det første har ikke Norge stemmerett, i den grad det skulle komme til en avstemming i en sak. For det andre får ikke Norge delta når konkurransepolitiske saker mellom EU og tredjeland diskuteres. Norge deltar likefullt på

store deler av aktiviteten i nettverket. Å la EØS-landene få innpass kan blant annet ha sitt utspring i et ønske om å sikre harmoniserte tolkninger og saksbehandlingsprosesser (Statskonsult 2005: 11). Wilks og Bartle (2002: 153) mener, i forlengelsen av dette, at utvikling av organer som ECN har skjedd på en slik måte at det i stor grad sikrer knutepunktet eller noden, Kommisjonen, en sterk stilling også i framtiden. Dette er sammenfallende med utstrakte spekulasjoner om hvorvidt konkurransereformens egentlige mål var å knytte de nasjonale konkurransemyndighetene så nært til Kommisjonen at den i praksis forble like dominerende som tidligere. Håpet var altså at de resultatmessige endringene ikke skulle bli spesielt store, selv om det foregikk en bevegelse vekk fra direkte administrasjon.

I 1/2003 ønsket Norge et tettere samarbeid mellom EU og EFTA. I den originale reformen ble ikke dette vedtatt, men ved en evaluering etter ett år fikk EFTA-statene tilgang til EUs organer, som ECN, i større grad enn tidligere. Men vi er jo ikke helt fornøyde ennå (Intervju 6: 2008).

Sitatet over viser like fullt at det ikke bare var et ønske om strømlinjeforming i systemet, fra Kommisjonens side, som førte til innpass. EØS-landene ønsket også å bli knyttet tettere til nettverket. ECN-systemet omfatter i tillegg til direktørmøte flere undergrupper og arbeidsgrupper. Norge deltar i ECN-undergruppe for energi, mat og media. Ifølge en av mine informanter eksisterer det så mange undergrupper at hvorvidt man deltar blir et ressurs spørsmål (Intervju 2: 2008).

Ifølge flere av mine informanter skjer mer og mer av den tidlige regelverksutviklingen i ECN. I forhold til at det er FAD som har ansvaret for regelverkssaker og Konkurransetilsynet som deltar, jobbes det en del med å finne balansen. "Konkurransetilsynet må forstå sin rolle når det har kommet et nytt element inn i forholdet mellom Konkurransetilsynet og KPA" (Intervju 5:2008).

Med tanke på den økte mengden regelverksutvikling i ECN har Konkurransetilsynet inntatt en aktiv holdning, og flere av mine informanter så på ECN som et nytt og svært verdifullt instrument. To av mine informanter sa det slik: "Jeg tror nok at vi ikke skal utelukke muligheten for at ECN kan bli et mer effektivt instrument for Norge enn for en ineffektiv medlemsstat" (Intervju 1:2008). "Jeg tror ECN

blir mer og mer viktig framover og det er viktig for oss å være der. Det kan være en veldig god mulighet til å påvirke regelverksutviklingen i tidlige faser” (Intervju 3: 2008).

I tillegg til ren regelverksutvikling skjer det også lovfortolkninger i ECN. Dessuten blir diskusjonene der viktig for hva Kommisjonen velger å foreta seg. En av mine informanter mente at å være oppmerksomme på hva som ble diskutert i ECN kunne gi mye kunnskap om Kommisjonens framtidige utspill, og oppsummerte Norges forhold til ECN på følgende måte:

Det har vært en diskusjon om hvor grensen skal gå i forhold til ECN og ECA. Konkurransetilsynet kan si hva de vil når de er der, men de må sørge for at det ikke umuliggjør at Norge skifter standpunkt dersom det de har uttalt ikke er det vi står for. Men det er ikke konfliktfyllt at Konkurransetilsynet har mye kontakt med Kommisjonen, innenfor gitte rammer. Generelt skjønner de det greit (Intervju 5: 2008).

Fordi nettverket spiller en stadig mer selvstendig rolle (blant annet gjennom mer og mer regelverksutvikling) kan man snakke om at aktørene blir flerhattet mer enn tohattet gjennom å måtte forholde seg til, og samarbeide med, både nasjonal forvaltning, Kommisjonen og nettverket av sine søsterorganisasjoner. En utvikling fra bare vertikale relasjoner mellom departement og Konkurransetilsynet, eller Kommisjonen og Konkurransetilsynet, til et system med horisontalt samarbeid mellom søsterorganisasjoner, gir systemet mer nettverksadministrerte trekk. Nok en gang viser det seg at den territorielle organiseringslinjen utfordres til fordel for en fag- og funksjonslinje.

Enkeltsaker

I tillegg til regelverksutvikling foregår det et utstrakt samarbeid i anvendelse av regelverket, altså behandling av enkeltsaker på konkurranseområdet. Samarbeidet foregår i stor grad i ECN, men også i ekspertgrupper opprettet direkte under DGC. I saker der Kommisjonen er kompetent myndighet blir medlemsstatene hørt i saken, før det tas en avgjørelse (Intervjuer 2008). ECN behandler kun saker under art. 81 og 82, altså konkurransebegrensende samarbeid og saker om misbruk av dominerende stilling. Nettverket behandler

ikke fusjonssaker, disse behandles i de nasjonale konkurransemyndighetene, Kommisjonen eller EFTA Surveillance Authority (ESA) (Wilks 2007:463). Når Kommisjonen eller ESA har kompetanse på enkeltsaker får systemet mer nettverksadministrerte trekk enn om det hadde begrenset seg til regelverksutvikling. Det gir et potensielt spenningsforhold med de nasjonale myndighetene når Kommisjonen og ESA behandler enkeltsaker. Det er en sterk indikator på en modell med tohattethet. Konkurranseregimet beveger seg fra å ha vært et system med enten direkte administrasjon, i saker hvor Kommisjonen er kompetent myndighet, eller indirekte, der nasjonale konkurransemyndigheter er kompetente, til å bli et nettverkssystem, hvor det samarbeides over flere nivåer, og på tvers av horisontale skillelinjer, både i utvikling og i anvendelse på enkeltsaker. Konkurransetilsynet blir knyttet nærmere til Kommisjonen gjennom like oppgaver og kompetanse som høringsinstans i enkeltsaker som Kommisjonen behandler.

For EØS-landene har ESA samme funksjon som Kommisjonen har for EU-landene. Når norske konkurransemyndigheter får en sak, avgjøres det først om samhandelskriteriet er oppfylt. Samhandelskriteriet vil si at saken kan ha berørte parter i to eller flere andre EU- eller EØS-land. Dersom dette kriteriet er oppfylt, anvendes EØS-konkurransereglene sammen med bestemmelsene i den norske konkurranseloven. De to lovene må brukes parallelt fordi Konkurransetilsynet ikke har sanksjonsmyndighet etter EØS-reglene (EØS-avtalen 1994; Intervjuer 2008). Når det er avgjort at en sak oppfyller samhandelskriteriet må det avgjøres hvem som er kompetent myndighet. Dette avgjøres, som før konkurransereformen, av terskelverdier for hvor stor del av en sak som omhandler det nasjonale markedet i det landet saken først er oppe i (EØS-avtalen 1994:art.56 b). Det er ikke alltid det er klart hvem som er kompetent myndighet, og det kan ofte argumenteres i både den ene og den andre retningen. En indikator på dette er det som omtales som henholdsvis "the german clause" og "the dutch clause". Mens tyske konkurransemyndigheter er opptatt av å få saker overført fra Kommisjonen, slik at de kan se særlig nøye på hvordan ulike typer saker vil virke inn på tyske virksomheter, er nederlandske myndigheter opptatt av at Kommisjonen behandler så mange saker som mulig. Ønsket om at Kommisjonen skal behandle et flertall av sakene henger sammen med et ønske om strømlinjeforming i saksbehandlingen, slik at man i så stor grad som mulig får et

gjennomført europeisk konkurranseregime (Intervju 1: 2008; Wish 2008).

Selv om ESA som nevnt har samme funksjon som Kommisjonen er det svært sjeldent at fusjonssaker hvor samhandelskriteriet er oppfylt behandles av ESA. ESA er bare kompetent myndighet dersom saken kun omhandler EØS-stater, i praksis vil det si at fusjonssaker hvor samhandelskriteriet er oppfylt mellom Norge, Island og Liechtenstein er de eneste ESA skal behandle. Når det gjelder art. 81/82-saker er det litt flere som behandles av ESA. I slike saker vil samhandelskriteriet være mer generelt, og omhandle hvorvidt et konkurransevridende samarbeid eller en aktørs dominerende stilling er grenseoverskridende, dette vil altså være noe vagere enn fusjonssaker, hvor alle aktørene er kjent. Ifølge en av mine informanter har det forekommet at ESA har behandlet en fusjonssak, men man antar at dette var mer et forsøk på å legitimere ESAs arbeid, enn et reelt uttrykk for behovet for ESAs kompetanse (Intervju 1: 2008).

I saker som behandles av Konkurransetilsynet er det FAD som er klageinstans, med mindre tilsynet har ilagt overtredelsesgebyr, da behandles klagen i domstolene. I saker behandlet av de overnasjonale organene går eventuelle klager til domstolene. En annen forskjell på behandlingen i Konkurransetilsynet og i de overnasjonale organene er at Konkurransetilsynet kun må gi begrunnelse dersom de treffer beslutning om tiltak i en sak. Dersom de avviser en sak trenger de ikke å begrunne det. Kommisjonen og FAD må derimot begrunne alle beslutninger de treffer. En av mine informanter mente at man med denne ordningen kunne stille spørsmål om begrunnelsesplikten til FAD og Kommisjonen kunne være en diskret form for styring av Konkurransetilsynet, fordi begrunnelsen ville lære Konkurransetilsynet å handle "riktig" i lignende saker (Intervju 1: 2008). Ifølge mine informanter i FAD er det ikke snakk om diskret styring, ettersom det er uttalt i forvaltningsloven at begrunnelser i omgjøringsvedtak bør tas hensyn til av tilsynet i behandling av senere saker (Intervjuer: 2008).

Under følger en gjennomgang av eksempler på saker hvor det har vært diskusjon om kompetent myndighet, og som har vært EØS-relevante. Sakene viser på ulikt vis hvordan forholdet mellom FAD og Konkurransetilsynet, mellom Konkurransetilsynet og

Kommisjonen eller ESA, og mellom FAD og Kommisjonen eller ESA, ser ut i behandlingen av enkeltsaker.

Fusjonen mellom Aker og Kværner (Aker-Kværner II) ble meldt til Kommisjonen i 2002. I utgangspunktet skulle Kommisjonen behandle saken, men norske konkurransemyndigheter ba om å få behandle de delene som kun omhandlet norske markeder (Intervju 1: 2008; Kommisjonen 2002). Det er bare FAD som kan be om at en fusjonssak overføres til Norge, men i det den blir en norsk sak behandler Konkurransetilsynet den, med like stor grad av fristilling som i andre norske saker. Her ser vi altså hvordan graden av fristilling i det norske systemet blir den samme i EØS-saker, idet sakene beveger seg mellom strukturene. At saker overføres fra ett nivå til et annet, og at de deles opp og behandles på flere nivåer, er gode indikatorer på et stadig mer nettverkspreget system. Når saker overføres eller deles, vil det også gjøre noe med samarbeidsmønstrene til aktørene, som i økt grad må forholde seg til aktører på flere nivåer.

Statoil og olje- og gassdivisjonen i Hydro meldte i desember 2006 at de ønsket å fusjonere. Saken fikk sin behandling i Kommisjonen, på grunn av selskapenes størrelse. Kommisjonen kom til at fusjonen kunne gjennomføres (Kommisjonen 2007). Det var imidlertid mulig for norske myndigheter å kreve å få behandle de delene som bare omfattet norske markeder, på samme måte som i Aker-Kværner II (Intervjuer 2008; Konkurransetilsynet 2007). Ifølge Konkurransetilsynet (2007) var det særlig forholdene rundt konkurransen hos underleverandører som var avgjørende. Den fusjonerte virksomheten kunne få en svært sterk kundestilling, som kunne komme til å påvirke konkurransen hos underleverandørene. Konkurransetilsynet ble bedt om å komme med kommentarer til saken, og mente blant annet at fusjonen burde utsettes til man fikk utredet mer rundt virkningene i de nasjonale markedene. En måte å gjøre dette på kunne vært å kreve saken behandlet i norske myndigheter. Konkurransetilsynet skrev et brev med kommentarer, som ble overlevert FAD. FAD bestemte seg imidlertid for ikke å sende kommentarene videre til Kommisjonen. Det resulterte i at hele saken ble behandlet overnasjonalt, uten kommentarer fra Norge. Media ble etter hvert oppmerksomme på brevet fra Konkurransetilsynet, og flere, deriblant Børge Brende og Dagens Næringsliv (2007) mente at tilsynet hadde blitt kneblet av departementet.

Etter at saken sprakk i media pågikk det en lengre diskusjon. For det første var spørsmålet hvorvidt Regjeringen hadde unngått å informere Stortinget om saken, og for det andre om saken burde eller kunne vært behandlet annerledes fra Norges side. I norske enkeltsaker er Konkurransetilsynet fristilt i sin behandling. FAD er derimot klageinstans, og hadde deler av saken blitt behandlet i Norge, har det i ettertid kommet fram at Regjeringen ville omgjort Konkurransetilsynets avgjørelse, dersom Konkurransetilsynet hadde kommet til at fusjonen ville få konkurransemessige konsekvenser og dermed ikke kunne gjennomføres slik den var tenkt. I saker som behandles av Kommisjonen eller ESA har Konkurransetilsynet direktoratsfunksjon overfor FAD. Når Kommisjonen åpner for høring i en sak ber gjerne FAD Konkurransetilsynet om å vurdere saken, men det er norske konkurransemyndigheter under FADs ledelse som uttaler seg offisielt. I Statoil-Hydro-saken skrev Konkurransetilsynet et notat med oppfordring om å vente med fusjonen til mer utredning var foretatt. FAD valgte å ikke videreformidle Konkurransetilsynets syn til Kommisjonen. Ifølge flere av mine informanter ble dette oppfattet som urimelig overstyring av tilsynet. En annen måte å se det på, er som en indikasjon på at den formelle strukturen opprettholdes, ettersom det er FAD, som er øverste myndighet. Flere av mine informanter, også i Konkurransetilsynet, mente at Kommisjonens avgjørelse var god, selv om behandlingen i Norge ikke var optimal (Intervjuer 2008).

I norske saker, hvor FAD er klageorgan, kan Konkurransetilsynets avgjørelse overprøves enten politisk eller juridisk. Ifølge en av mine informanter gjør man seg alltid tanker om hvorvidt man egentlig er blitt politisk overprøvd, men i utgangspunktet er det et klart skille. I fusjonssaken mellom Prior og Nordgården var Konkurransetilsynet og FAD enige om at fusjonen ville skade konkurransen. Fusjonen ble likevel gjennomført av landbrukspolitiske hensyn. I saken mellom Gilde og Prior var det derimot konkurransefaglige grunner til at Konkurransetilsynets avgjørelse ble omgjort (Intervju 1: 2008).

Distinksjonen mellom politisk og konkurransefaglig overprøving er interessant også i EØS-saker, selv om FAD ikke er klageorgan. Det er interessant fordi en eventuell uenighet også her vil komme til overflaten all den tid Konkurransetilsynet blir bedt om å skrive kommentarer for de norske konkurransemyndighetene. I et slikt tilfelle, som for eksempel i Statoil-Hydro-saken, blir det tydelig hvor

nettverksadministrert regimet etter hvert har blitt, når Kommisjonen sammen med nasjonale myndigheter er aktive helt ned på enkeltsaknivå.

EFTAs overvåkingsorgan - ESA

I Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA-avtalen 1994), som er et tillegg til EØS-avtalen oppretter EØS-landene et overvåkingsorgan (ODA 1994:art. 5). ESA har samme tilsynsfunksjon som Kommisjonen har for konkurransesaker i EU. Dette vil altså si at ESAs funksjon i regelverksarbeid er noe begrenset. ESA utformer imidlertid tolkninger og presiseringer av eksisterende regelverk, disse tolkningene faller inn under det som tidligere har blitt omtalt som ikke-bindende regelverk. I hovedsak vedtar ESA likelydende ikke-bindende regelverk som det Kommisjonen har vedtatt, i den grad det er EØS-relevant. Retningslinjene for gjennomføring av regelverk blir av tidvis omtalt som paradoksale. På den ene side er det ikke-bindende. På den annen side er det ansett for å være meget viktig, fordi det tilkjennevir hvordan Kommisjonen og ESA vil komme til å håndheve vedtatt regelverk. ESA har noe utvidet myndighet på konkurranseområdet, i forhold til andre politikkområder. Den tilsvarende Kommisjonens utvidede myndighet i enkeltsaker, men ikke som lovgiver (Statskonsult 2005:18).

Ettersom ESA ivaretar mange av de samme funksjonene som Kommisjonen har overfor EU-landene, blir organet omtalt som svært viktig av alle mine informanter. Flere har uttalt at man i daglig arbeid har lite kontakt med Kommisjonen, eller organer underlagt Kommisjonen. Grunnen til dette mener de er at ESA har en slags mellomstilling. Det ble sammenlignet med å gå tjenestevei i et arbeidsforhold. Norge tar kontakt med ESA i konkurransesaker, fordi ESA er kompetent myndighet i forhold til EØS-landene (Intervjuer 2008). Dette gjelder som nevnt først og fremst enkeltsaker, men det har betydning for arbeidet med regelverksutvikling, fordi det påvirker mengden kontakt med Kommisjonen versus andre organer. Kontakten er i tråd med den formelle strukturens intensjon, men det kan gjøre at norske konkurransemyndigheters forhold til Kommisjonen, i regelverksutvikling, blir annerledes enn andre lands forhold. Dette blir tilfellet fordi EU-landene forholder seg til Kommisjonen i både utviklingen og i anvendelsen av regelverket;

mens EØS-landene også samarbeider med ESA i noen tilfelle, som dermed blir et tilleggselement i strukturen.

ESA har betydning for forholdet mellom Konkurransetilsynet og FAD på en annen måte også. ESA har ønsket å forholde seg til bare én adressat for de norske konkurransemyndighetene. Dette har ført til at all korrespondanse fra europeiske konkurransemyndigheter går til Konkurransetilsynet. Derfra må tilsynet vurdere hvilken informasjon som skal videre til FAD. Det er FAD som har utpekt Konkurransetilsynet til å være postkasse (FAD og Konkurransetilsynet 2008). Ifølge mine informanter fungerer dette stort sett greit, men tidvis kan det være litt tungvint for FAD å være prisgitt Konkurransetilsynets evne til å vurdere hvilken informasjon som skal videre. Det ble sagt at det alltid vil være situasjoner hvor FAD ville ha ønsket mer informasjon tidligere. Dette vil imidlertid bli en form for kontrafaktisk tankegang, ettersom FAD allerede har fått informasjonen når de begynner å uttrykke misnøye med tidspunkt og tidligere mengde. Ingen av mine informanter mener at det har vært tilfeller hvor tilsynet har gjort grove feilvurderinger i forhold til informasjonsflyten (Intervjuer 2008).

Det mest problematiske i forhold til postkassesystemet er at noe informasjon må videresendes på en sikker, men effektiv måte. Det er bare Konkurransetilsynet som har tilgang til ESAs portal for kryptering av saker. Saker som må leveres personlig tar atskillig lengre tid nå enn da tilsynet lå i Oslo (Intervjuer 2008).

EFTAs arbeidsgruppe for konkurranse har en koordinerende rolle mellom EØS-statenes myndigheter i konkurransepolitiske regelverkssaker. Bakgrunnen for dette er at regelverksinitiativ fra EU skal behandles kollektivt av EØS-landene, og de skal behandles så fort som mulig, slik at overføring kan skje samtidig med overføring av tilsvarende regelverk i EU-landene. Arbeidsgruppen avgir felles høringsuttalelser, i den grad EØS-landene er i stand til å komme til én felles posisjon. Fra medlemsstatene deltar konkurransemyndighetene og landets utenriksdepartement, samt representanter for landets faste delegasjon til EU. ESA har observatørstatus i arbeidsgruppen.

Organisasjonsdemografi og administrativ atferd

Hvilken utdanning, hvilke erfaringer og hvilken bakgrunn en person har ellers, kan legge føringer på personens atferd, i form av hvem de velger å samarbeide med, hvilke oppgaver de kan, eller vil, ta på seg, og hvem de identifiserer seg med. Dette vil igjen legge føringer på en organisasjons framferd. Bakgrunnen til aktørene i Konkurransetilsynet utgjør sammen demografien i organisasjonen.

Profesjon og identifisering

Konkurransetilsynet er utelukkende befolket av jurister og økonomer. Juristene har alltid hatt en sterk stilling, mens det har kommet mer og mer økonomer til de senere år (Intervjuer 2008).

En faktor som i stor grad kan være med å påvirke atferden er hvem aktørene identifiserer seg med. I mine intervjuer stilte jeg informantene spørsmål om ulike roller og hvordan de ville rangere disse rollene. I likhet med de andre faktorene jeg har nevnt over er det også her tydelige skiller mellom de som bare har tilknytning til konkurransemyndighetene, og de som har eller har hatt andre tilknytninger i tillegg, eller i stedet. Det er også et relativt tydelig skille mellom ansatte i Konkurransetilsynet og de andre informantene mine.

Den klareste tendensen ser ut til å være at ansatte i Konkurransetilsynet knytter mye av sin identitet til utøvelse av fag, likevel mener de i liten til moderat grad at de er del av et europeisk konkurransefelleskap. Flere kommenterte imidlertid at et slikt felleskap kunne komme til å føles sterkere, nå som Norge har fått en formalisert møterett i ECN. Å utvikle et slikt felleskap kan ta tid, og man kan ikke forvente at følelsen av et europeisk fagfelleskap ville styrkes det øyeblikket ECN ble opprettet, eller det øyeblikket Norge fikk innpass. Aktørenes oppfatning av seg selv som del av et europeisk fagfelleskap må antas å gjøre utviklingen av multiple roller stadig tydeligere. Den europeiske fagrollen legges til den nasjonale rollen og rollen som konkurransefaglig ekspert. Tidligere undersøkelser (Egeberg og Trondal 2009; Egeberg 2006d) har vist at det er stor variasjon i hvor mye aktørene som deltar i ekspertkomiteer, komitologi eller nettverkskomiteer, identifiserer seg med sitt arbeidsfelt, i forhold til hvor stor vekt det legges på rollen som representant for nasjonale myndigheter. Flere av mine

informanter kommenterte at i møter i Brussel var det veldig trygt å snakke fag i for eksempel lunsjer, hvor ting er litt mindre formalisert, og hvor man kan knytte kontakter og bli kjent på et annet plan enn det faglige. Flere mente at dette kunne henge sammen med det de omtalte som den norske sjenansen. At man ender med å snakke fag også utenfor møter kan styrke følelsen av et europeisk konkurransefelleskap, men kanskje svekke muligheten til å bygge et godt og varig nettverk i Brussel. Heller ikke overraskende var fokus på nasjonal identitet og representasjon for Norge større for de som hadde jobbet fulltid i Brussel, og for de som tilhørte FAD, enn for representanter fra Konkurransetilsynet, selv om også de har en sterk nasjonal identitet i sin opptreden på EU-nivå.

Når det gjelder den jeg intervjuet med erfaring som nasjonal ekspert rangerte han nasjonal identitet middels lavt, hvilket tyder på at Kommisjonens intensjon om at man har sin primære tilknytning i Kommisjonen fungerer, så lenge man er nasjonal ekspert. Denne informanten var også den som rangerte et europeisk konkurransefelleskap høyest. En av mine informanter ga meg følgende grunn til at følelsen av europeisk felleskap begrenset seg for dem som kun deltok på korte møter i Brussel: "Som oftest er vi bare opptatt av å argumentere vårt eget syn framfor å høre på de andre landenes konkurransemyndigheter, og det begrenser jo følelsen av et europeisk felleskap" (Intervju 1: 2008).

Arbeidserfaring

Arbeidserfaring, både i tid, og i forhold til hvor man har sin erfaring fra, viser seg å ha stor betydning for utøvelsen av aktørenes arbeid. Blant mine informanter var det noen med lang fartstid innenfor EØS-systemet, men med relativt liten erfaring fra konkurransemyndighetene; det var noen med lang fartstid fra konkurransemyndighetene, men mindre fra EØS-systemet; og til sist var det flere med kort fartstid generelt, men med stadig økende erfaring på begge områdene (Intervjuer 2008). Gjennomgående mente de med lang fartstid i Brussel at dette var viktigere enn god kjennskap til konkurranseregimet, mens de som hadde mindre erfaring fra Brussel vektla konkurransepolitisk kjennskap i større grad. "Når saker går til EP eller Rådet er det fint å ha et godt nettverk, i tillegg til god systemkjennskap [...]. Det er viktig å følge opp sentrale aktører, kontakt over tid er viktig" (Intervju 7: 2008). Det

ble kommentert som en motsats til og viktigere enn lang fartstid i konkurransemyndighetene, for å kunne få gjennomslag på EU-nivå for sine preferanser.

Det var også tydelig at følelsen av å ha flere hatter var mer framtrede hos de med lang erfaring, og erfaring fra ulike organisasjoner innen konkurranseregimet, eller innen EØS-strukturen. Dermed sto fordelene ved å ha kjennskap til alle de ulike aktørene i fare for å nøytraliseres av ulempene ved å ha så mange hatter at man måtte bruke mye energi på å huske hvilken man til enhver tid hadde på seg. En av mine informanter presiserte at viktigheten av både å huske, og å skjønne, hvilken hatt man til enhver tid har på seg (Intervju 5:2008).

I forhold til arbeid med utforming og gjennomføring av EØS-regelverk har det også vært hevdet, blant annet av UD (2008), at erfaring fra arbeid som nasjonal ekspert i Kommisjonen kan være verdifullt. De kommer fram til at en større bevisstgjøring rundt bruken av nasjonale eksperter kan føre til styrket nettverk på EU-nivå, styrket forståelse av prosessene på EU-nivå, og større mulighet til norsk påvirkning av regelverksutvikling (UD 2008:5). Nasjonale eksperter er tjenestemenn- eller kvinner utlånt fra nasjonale forvaltninger til Kommisjonen for en avgrenset periode på inntil fire år. Så lenge de jobber i Kommisjonen skal de ikke motta instruks fra sin opprinnelige arbeidsgiver i Norge. De skal være en del av Kommisjonens arbeidsstyrke på lik linje med de fast ansatte der (UD 2009). Således er det vanskelig å se for seg at ordningen med nasjonale eksperter skal ha mye å si for Norges forhold til EU eller Norges påvirkningsmulighet.

Når det gjelder den aktuelle ansatte sin mulighet til å knytte kontakter, bygge nettverk og bli bedre kjent med prosessene innad i EU, er nok det i større grad tilfellet. Slik erfaring kan ha innvirkning på atferden til den aktuelle aktøren når han eller hun kommer tilbake til den norske forvaltningen og eventuelt skal jobbe med EØS-saker der. Det kan sekundært virke inn på norsk deltakelse i ulike komiteer i forbindelse med regelverksutvikling, fordi den aktuelle deltakeren allerede har et nettverk.

Det er selvfølgelig lettere å ta eller få kontakt nå, man blir jo kjent med folk, det er en slags døråpner å ha vært der. Jeg har

brukt de bekjentskapene og den kontakten jeg opparbeidet meg i ettertid, det er jo naturlig at man tar kontakt med dem man kjenner (Intervju 4: 2008).

Min informant med erfaring som nasjonal ekspert bekreftet i stor grad Kommisjonens tanke bak ordningen. Han fortalte at han ikke opplevde å få mindre å si fordi han kom fra Norge, selv om det både er et lite land og et land som ikke er medlem i EU. Han mente dette hang sammen med at det er en sterk bevissthet rundt at som nasjonal ekspert er man lånt ut fra en fagmyndighet i større grad enn fra et land. Dette viste seg også i arbeidsoppgavene han fikk, som var de samme som andre på hans nivå fra andre land. Informanten presiserte at alle var formelt og i praksis likestilte, og det eneste som eventuelt kunne skille dem fra hverandre var ulike innfallsvinkler til oppgavene. Han mente dette kunne henge sammen med at alle hadde trening fra nasjonale myndigheter, hvor det nødvendigvis er litt ulikheter fra land til land (Intervju 4: 2008).

Nasjonalitet

En siste ting, som ble særlig vektlagt i samtaler med dem jeg intervjuet som hadde tjenestegjort i Brussel, er nasjonalitet som bakgrunnsegenskap, som kan påvirke atferden. Dette kan skje på to måter, enten som følge av kultur, eller som følge av Norges status som EØS-land. Når det gjelder kultur ble nordmenns sjenanse og litt kjølige framtoning trukket fram flere ganger.

Nordmenn generelt er ikke så flinke på nettverk og kontakt. Sverige har det neste formannskapet, det kan jo hende at det gjør ting lettere for en sjenert nordmann. Jeg tror ikke det ligger i nordmenns natur, men det er jo også veldig personavhengig (Intervju 7: 2008).

Folka i UD ønsker at vi skulle vært flinkere på det. Jeg tror du vil være mer skeptisk til den arbeidsformen dersom du har vært lenge i det norske systemet. Etter et opphold i Brussel tror jeg helt klart du blir mer komfortabel med den (Intervju 6: 2008).

Nasjonalitet trenger imidlertid ikke å ha betydning for atferd. Som sitatet over viser er det stor tro på at man kan trene seg opp til den uformelle kontaktformen. I tillegg gis det et noe skjevt bilde når det

fokuseres bare på uformell kontakt i sitatene her. Det meste av arbeidet og arbeidsformene er formaliserte, og i disse sammenhengene mener mine informanter at nasjonalitet har lite å si for atferden, eller for reaksjoner fra andre. Et eksempel på dette er følgende sitat om arbeidet i en ekspertkomité:

Det er mer kvaliteten på innlegget enn nasjonaliteten som har betydning. Det er mulig det ville kommet noen hevede øyenbryn om Island eller Liechtenstein hadde bedt om ordet, men hadde innlegget vært bra ville det bli respektert i like stor grad som for eksempel Frankrike som snakker hele tiden, og som kanskje dermed blir fulgt litt mindre med på (Intervju 2: 2008).

Samarbeid med de andre nordiske landenes konkurransemyndigheter ble også nevnt som en faktor av betydning også i forhold til videre samarbeid med EU. Konkurransetilsynet arrangerer felles workshops med sine nordiske søskenorganisasjoner. På den måter gis det mye felles opplæring til ansatte i de ulike nordiske organisasjonene. De felles aktivitetene har gjort at aktørene i de nordiske konkurransemyndighetene kjenner hverandre godt. Kjennskapet blir tidvis brukt i andre fora på EU-nivå, ved at norske aktører fremmer sine synspunkter for sine nordiske kolleger uformelt. Aktørene fra de andre nordiske landene har gjennom sine EU-medlemskap mer stabil og permanent tilgang til alle organene i det europeiske konkurranseregimet, og det er derfor oppfattet som verdifullt å få mulighet til å kommunisere norske synspunkter gjennom det nordiske samarbeidet. Samarbeidet omfatter i svært liten grad enkeltsaker.

Locus

I den virkemiddelmodellen jeg har valgt å bruke er locus, altså plassering, en av de uavhengige variablene man mener kan være med på å forklare faktisk atferd for aktørene i tilsynet. Det kan argumenteres for at effekt av en flytteprosess er noe annet enn effekt av permanent beliggenhet, og at variabelen "locus" kun omfatter sistnevnte. Den tradisjonelle betydningen er at beliggenheten har betydning. Her ser vi at det er flytteprosessen som får betydning. Det er plasseringen i Bergen, som motsats til den tidligere plasseringen i Oslo, som er opphav til kommentarene jeg fikk fra mine informanter

om endring i atferd etter flyttingen. Det er ikke usannsynlig at effekten vil minke etter hvert, men på det nåværende tidspunkt er det snakk om en effekt av locus. Som jeg har redegjort for tidligere ble ideen om flytting av Konkurransetilsynet til Bergen lansert av regjeringen Bondevik II i 2003. Parallelt med flytteprosessen ble det uttrykt ønske om økt grad av fristilling for tilsynene. I den grad man fikk gjennomført en større juridisk fristilling var tanken at geografisk nærhet til departementene ville kunne svekke fristillingen. Fristilling og tilgang til gode fagmiljøer måtte veies mot de forventede kostnadene ved flytting.

I mitt materiale går det et forholdsvis markant skille mellom informanter i departementet og informanter i tilsynet når det gjelder holdning til og tanker rundt flytting og plassering. Dette kan for det første henge sammen med at situasjonen vil oppfattes annerledes avhengig av hvilket organ man er tilknyttet, ikke avhengig av hvilket organ som flyttes. Vel så mye ser det ut til å handle om at de som opplevde flytteprosessen nå sitter i departementet, mens svært få i Konkurransetilsynet har opplevd den. I tillegg til stor utskifting i forbindelse med flyttingen, er det snakk om mye gjennomtrekk blant de ansatte også etter flyttingen. Dette gjør at deres forutsetninger for å mene noe om flytting og locus begrenses veldig. I tillegg kan ingen av mine informanter i Konkurransetilsynet mene noe om eventuelle forskjeller før og etter flytting, ettersom de bare har opplevd Konkurransetilsynet etter flyttingen. Likevel uttrykker også de tilsatte i tilsynet seg om flyttingens mulige innvirkning på deres atferd.

I tillegg til det lave antallet ansatte som faktisk ble med på flytteprosessen har den forventede effekten av lavere turnover også uteblitt. Dette kan henge sammen med at flyttingen har lagt tilsynet nærmere aktuelle fagmiljøer, noe som gjør tilgangen til relevante, og mulig bedre betalte, jobber god. En av mine informanter uttrykte det slik

[...]Det er for eksempel stor turnover i tilsynet, som tidvis kan skape litt trøbbel. Det er ikke alltid helt klart hvor grensene går. Med flyttingen til Bergen sa alle opp, og vi mistet alle vi hadde kjent lenge. Det har vært utfordrende for departementet [...] Videre måtte veldig mye kompetanse bygges opp på nytt, og det gjorde at det krevde mer av oss i departementet i en periode (Intervju 5: 2008).

I tilsynsmeldingen diskuteres mulige ulemper med flytting, og det presiseres blant annet at man må forvente at samhandlingen mellom tilsynet og departementet reduseres (St.mld. 17, 2002-2003: 72). Mye av forklaringen på hvorfor holdningene til plassering av Konkurransetilsynet var ulike i Konkurransetilsynet og i FAD ligger nettopp i det jeg har nevnt tidligere om at informantene i Konkurransetilsynet ikke opplevde tilsynet før flyttingen. Mine informanter i FAD hadde klare oppfatninger av flytteprosessens virkninger, og kanskje mest utfordringer. Utfordringene knyttet seg særlig til at de oppfattet at det ble nødvendig å være langt tydeligere overfor Konkurransetilsynet enn det de hadde vært tidligere. Tydelighet ble nødvendig både fordi mange nye medarbeidere kom til, og fordi den fysiske avstanden mellom organene hadde økt. De jeg intervjuet i Konkurransetilsynet hadde en gjennomgående mindre negativ holdning til det. I tilsynsmeldingen antas det at samhandling reduseres ved økende fysisk avstand, gitt at andre ting er like (St.mld.17, 2002-2003:72). En av mine informanter sa følgende om effekten av geografisk avstand:

Geografisk avstand skaper mental avstand og det er utfordrende. Men på den andre siden kan det også bli for nært når det ligger i samme by, da kan rolleforståelsen bli uklar og problematisk. Akkurat nå kan avstanden bli litt vel stor, men det er ikke godt å si om det gir seg, det er jo ikke lenge siden de flyttet, og som sagt er staben der svært ny. Det er viktig å møtes hyppig, og å kjenne ansiktene til de på den andre siden. Akkurat dét krever mer nå. Når et tilsyn ligger i Oslo, ligger det også nærme sentralforvaltningen, og sentralforvaltningen er nok mer i bevisstheten deres enn om du sitter alene på vestlandet. Men som sagt: det er uavklart hva som vil være varig av de utfordringene vi ser nå. Alt er nytt (Intervju 5: 2008).

I sitatet over kommer det også fram at det ikke er snakk om en udelt negativ holdning til flyttingen. Noe av intensjonen med flyttingen var å sikre at tilsynet ble like fristilt i praksis som det var juridisk. At min informant mener det er en viss fare for at forholdet mellom tilsyn og departement kan bli for nært om det ligger på samme sted, må sees i sammenheng med denne intensjonen.

Det som synes mest tydelig i mitt materiale er at det negative som informantene i FAD har pekt på ved flytting, ikke kan sies å veies opp av en tilsvarende effekt i motsatt retning i samarbeidet mellom Konkurransetilsynet og Kommisjonen eller ESA. Man kan si at Brussel er like langt unna uansett om tilsynet sitter i Oslo eller Bergen. Det kan imidlertid se ut til at avstanden mellom Oslo og Brussel, altså mellom FAD og Kommisjonen, har økt som følge av endret locus. En av mine informanter sa det slik: "[...]Det er jo også en side ved flytting, før kom alt med kurér fra Brussel, så gikk vi til Konkurransetilsynet eller de kom en tur innom oss med det som skulle videre til oss" (Intervju 5: 2008).

Den effekten flyttingen eventuelt har på Konkurransetilsynets arbeid med EØS-saker begrenser seg til det faktum at avstanden mellom Konkurransetilsynet og FAD har økt, og den økte avstanden krever mer av Konkurransetilsynet som postkasse for EØS-saker til de samlede norske konkurransemyndigheter. FAD har, som jeg har redegjort for, en mer framtrødende rolle i EØS-saker enn i andre saker i forhold til Konkurransetilsynet. At FAD skal ha en mer framtrødende rolle krever at de informeres, noe som har blitt mer utfordrende med endring av locus. Når dette kombineres med at Konkurransetilsynet i Bergen er veldig ungt, mens mange i FAD har jobbet lenge i konkurransemyndighetene, er det ikke overraskende at det kan være utfordrende å skulle være prisgitt informasjon fra Konkurransetilsynet for å holde seg selv underrettet på alle aktuelle punkter. I den grad samarbeidet mellom Konkurransetilsynet og Kommisjonen eller ESA har endret seg i samme tidsrom skyldes dette i større grad andre forhold, som endrede arbeidsinstruksjoner og -oppgaver, og endringer i konkurranselovgevingen.

Det kan være problematisk å definere eller måle hva som skyldes flytting og hva som skyldes andre organisatoriske endringer. På mine informanter virker det som om den fysiske plasseringen i seg selv ikke har direkte effekt på deres atferd i EØS-arbeid, men at endring av locus kan være én av flere faktorer som vil gjøre deres arbeid mer nettverksadministrert enn tidligere. Mine data har vist at flyttingen virker inn på atferden til de ansatte i Konkurransetilsynet, i den delen av arbeidet deres som er knyttet til EØS-avtalen. Det ser ut til at arbeidet påvirkes på den måten at kontakten med FAD endres både i form og mengde. Videre ser det ut til å virke inn på kontakten mellom FAD og Kommisjonen fordi postkassen er plassert 50 mil

lenger unna enn tidligere. Dette påvirker samarbeidet, som igjen påvirker Konkurransetilsynets atferd, fordi de må avpasse kontakten med FAD mer, og dermed bruke mer tid på denne biten enn hva som var tilfellet tidligere. Til sist vil jeg få understreke at det virker som om FAD er langt mer oppmerksom på denne endringen enn det Konkurransetilsynet selv er. Dette kan både følge av den store graden av utskifting i staben, og av at FAD er de som nødvendigvis vil merke endringene i informasjon og kontakt best, og dermed er de som mest sannsynlig vil reagere mest (negativt) på en endring. Det må imidlertid presiseres at flere av mine informanter påpeker at det kan være snakk om "barnesykdommer" når de snakker om problematiske sider ved endring i locus. Dette gjør at man må anta at det forventes en endring i betydningen, og det er ventet at betydningen av locus vil avta.

Institusjonalisering

Den siste uavhengige variabelen i modellen jeg har brukt er grad av institusjonalisering. I den grad man kan lese noe om institusjonalisering ut av offentlige dokumenter, er det snakk om et spørsmål om hvilke dokumenter som finnes og hvilke som ikke finnes. Det kan òg være mulig å si noe om grad av institusjonalisering ved å se på detaljeringsnivået i ulike dokumenter. I organisasjoner med stor grad av institusjonalisering vil det være bruk for færre detaljer i for eksempel en arbeidsbeskrivelse, ettersom det meste er institusjonalisert og også akseptert og anvendt av aktørene i organisasjonen. Graden av institusjonalisering kan virke inn på aktørenes atferd på flere måter. Den kan påvirke både arbeidsoppgaver, hvem man samarbeider med, hvordan man samarbeider, i hvor stor grad man samarbeider, eller på hvilken måte en aktørs identitet innad i organisasjonen bygges.

Det er i hovedsak to hendelser som har tydeliggjort institusjonalisering som en viktig variabel her. For det første er det Konkurransetilsynets flytting til Bergen, og for det andre er det EUs reform av konkurranseregimet i 2004 (Rådet 2002). Så vidt omfattende hendelser har potensial til å påvirke organisasjonen i svært stor grad. Organisatorisk reform kan føre til mindre grad av institusjonalisering på kort og mellomlang sikt. Mindre grad kan videre påvirke atferden til aktørene i organisasjonen. Dette kan også ha vært tilfellet for Konkurransetilsynet.

Flyttingen kan se ut til å ha ført til lavere grad av institusjonalisering i forholdet til FAD, hvilket på sikt kan endre forholdet og samarbeidet med organer i EU. Avstanden mellom FAD og Konkurransetilsynet har økt både geografisk og mentalt. Reformen i EU, som var ment å gjøre nasjonale konkurransetilsyn mer kompetente og aktive, har ført til at de har blitt dratt nærmere EU, gjennom for eksempel arbeidet i ECN. Dette kan legge grunnlag for at arbeidsoppgaver endres. Man endrer hvem man samarbeider med, og på lengre sikt kan man komme til å føle en sterkere identitet knyttet til det europeiske konkurranseregimet. Institusjonalisering er en kontinuerlig prosess. Det gjør at jeg verken har forutsetninger for eller informasjon til å kunne si noe om hvordan det nye systemet blir etter hvert. Det som imidlertid er mulig å observere er at graden av institusjonalisering har minket, og man kan anta at det vil ta tid å bygge den opp igjen. Et argument for at aktørene selv oppfatter at graden av institusjonalisering har endret seg, og påvirket aktørenes atferd, er beslutningen om å skrive et notat om forholdet mellom FAD og Konkurransetilsynet i EØS-saker (Intervjuer 2008).

Samarbeidsnotat

I november 2008 kom det et notat fra FAD og Konkurransetilsynet om samarbeid i EØS-saker (FAD og Konkurransetilsynet 2008). Notatet ble laget fordi staben i Konkurransetilsynet var ny, og flere ordninger som tidligere ikke hadde vært formalisert trengte nå å bli nedskrevet slik at arbeidet i Konkurransetilsynet i Bergen etter hvert kunne tilsvare det arbeidet Konkurransetilsynet i Oslo hadde gjort. I begynnelsen ble det brukt mye ressurser på rettleiding og forklaring, og man håpet å begrense det gjennom samarbeidsnotatet. En av mine informanter hadde følgende å si om hvorfor notatet ble produsert:

Konkurransetilsynet manglet ikke den faglige kompetansen, men de manglet forståelse [...] Det har vært vanskelig. [...] Bakgrunnen for det [samarbeidsnotatet] er at det som kjent er mange nye medarbeidere i tilsynet, og vi syntes etter hvert at erfaringene rundt samarbeidet mellom departementet og Konkurransetilsynet burde vært skrevet ned og organisert (Intervju 6: 2008).

En annen snakket om virkninger av kombinasjonen av at de ansatte i Konkurransetilsynet gjennomgående hadde kort fartstid i

konkurransemyndighetene, mens de i FAD hadde lengre fartstid, både fordi de ikke hadde blitt flyttet, men også fordi flere av de som tidligere hadde vært i Konkurransetilsynet hadde flyttet over til FAD som følge av flytteprosessen. Han mente at noe av den organisasjonskulturen som hadde eksistert mellom ansatte i Konkurransetilsynet og FAD tidligere, nå eksisterte bare mellom ansatte i FAD, som dermed ble oppmerksomme på mangelen på samme kultur mellom FAD og Konkurransetilsynet. Mangelen på samme kultur som tidligere gjorde det nødvendig å definere arbeidsoppgaver og samarbeidsmønstre på nytt. Det skjedde blant annet gjennom produksjonen av samarbeidsnotatet. Mine informanter mente at en av de viktigste faktorene å skjønne, i forholdet mellom Konkurransetilsynet og FAD, var at Konkurransetilsynet i Bergen er ungt, mens mange i FAD har jobbet lenge i konkurransemyndighetene (Intervjuer 2008).

Notatet legger en del vekt på nettverksbygging i internasjonale fora. Det blir presisert at både formelle og uformelle kanaler må benyttes for å danne og opprettholde et godt nettverk. Videre vektlegges betydningen av ikke bare å snakke fag, og av å være til stede under sosiale sammenkomster, i tillegg til faglig relevante møter (FAD og Konkurransetilsynet 2008:37-38). Notatet tar til sist for seg hvilke aktører man bør søke kontakt med, og hvordan. I notatet presiseres det flere ganger at kontakten mellom FAD og Konkurransetilsynet omfatter både formelle og uformelle kanaler og møtepunkter. Under behandling av regelverksinitiativ står det blant annet at "all saksbehandling må gjennomføres med løpende formell og uformell kontakt og dialog mellom departementet og tilsynet" (FAD og Konkurransetilsynet 2008:8).

Et annet aspekt ved notatet, som vitner om en form for planlagt institusjonalisering, er at det skrives en del om hvem som har formelt ansvar, og hvem som formelt møter i ulike fora i EU. Deretter presiseres det at det har utviklet seg en tradisjon hvor det andre organet som oftest møter. Formelt er det departementet som møter, og dermed representerer Norge. I praksis er det som oftest Konkurransetilsynet som møter i for eksempel ekspertkomiteer. Denne praksisen har utviklet seg fordi Konkurransetilsynet har større konkurransefaglige ressurser enn FAD, og ofte er det mer praktisk at det er Konkurransetilsynet som representerer norske konkurransemyndigheter (FAD og Konkurransetilsynet 2008). Som vi

ser er det også her et skille mellom det formelle og det uformelle, og mellom det juridiske og det faktiske. Tidligere har disse ordningene eksistert uten en skriftlig presisering. Presiseringen ble nødvendig etter omorganiseringene.

Økt internasjonal fokus

Flere av mine informanter trakk fram kombinasjonen av flytting og konkurransepolitisk reform som en mulighet for Konkurransetilsynet til å orientere seg mer internasjonalt. Med internasjonal orientering forstår jeg her større ressursbruk på EØS-relevant arbeid, som deltakelse i de fora under Kommisjonen hvor Norge kan delta, samt aktiv deltakelse i ECA og ECN (Intervjuer 2008). Dette gjør at det kommer et nytt element inn i forholdet mellom de norske konkurransemyndighetene, og det igjen vil kunne påvirke den organisatoriske utviklingen over tid (Intervju 5: 2008). Økt internasjonal orientering ble for det første pekt på som faglig verdifullt. For det andre ble muligheten for større påvirkningskraft dersom Norge deltok mer aktivt i de fora hvor vi hadde fått innpass presisert (Intervjuer 2008). To av mine informanter hadde følgende å si om Norges deltakelse i ECN:

[...] vil vi nok bruke ganske mye ressurser på internasjonale fora, særlig ECN, siden vi jobbet så lenge med å komme inn der, men også generelt er vi opptatt av å vise oss frem og få internasjonal anerkjennelse (Intervju 4:2008). Det er viktig at Norge er til stede, for vi kjempet ganske lenge for å få innpass [...] det har veldig mye å si om vi er aktive eller ikke (Intervju 3: 2008).

Flere av mine informanter mente at det gamle systemet, altså slik det var da Konkurransetilsynet lå i nærheten av FAD, hadde gjort det vanskeligere å være aktive nok på aktuelle internasjonale møteplasser. Det var ikke enighet om hvorvidt dette hang sammen med nærheten til FAD eller om det kunne være at FAD hadde deltatt mer aktivt selv tidligere. Det som derimot var klart var at Norges relativt nylige innpass i ECN blir oppfattet som betydningsfullt, all den tid mer og mer av den reelle diskusjonen i EUs konkurranseregime, også i forhold til regelverksutvikling, foregår der (Intervjuer 2008).

Vi er blitt mer bevisst på internasjonale møteplasser nå. Jeg tror egentlig ikke det henger sammen med at vi ligger lenger unna FAD, men jeg tror flytteprosessen har hatt mye å si. Når vi flyttet ble jo mye av den gamle organisasjonen brutt ned, og det ga rom for å bygge opp noe nytt, med blant annet økt fokus på internasjonale møteplasser og viktigheten av internasjonalt arbeid (Intervju 1: 2008).

Konkurransopolitikkens særegenhet

I mine intervjuer kom det fram én ting som talte mot at reformene og flyttingen, med lavere grad av institusjonalisering som resultat, skulle ha noe å si for atferden til aktørene i Konkurransetilsynet: Konkurransopolitikkens særegenhet. Argumentet som gikk igjen var at i konkurransopolitikken sitter man alltid på "samme side av bordet", uansett om man går fra å representere et organ til å representere et annet. Det vil altså si at tilsynene, departementene, ESA og Kommisjonen i stor grad har like holdninger og drar samarbeidet i samme retning (Intervjuer 2008). Dette er også en idé som har vært presentert tidligere under begrepet felles europeisk konkurranseskultur (Wilks 2007:451). Man kan altså tenke seg at den minkende graden av institusjonalisering motvirkes av at man organisatorisk ikke flytter så langt. "Konkurransområdet er litt spesielt, det er kanskje litt ulike ståsted, men alle er enige om målet, og det er generelt mye enighet. Alle er enige om hvem "the bad guys" er" (Intervju 5: 2008). Begrunnelsen for denne tanken var at mange andre tilsyn har som oppgave å passe på andre statlige organer innenfor samme politikkområde. I konkurransopolitikken er organene derimot ment å passe på markedsaktører. Dette gjør at forskjellen mellom tilsyn, departement og Kommisjon kan oppfattes mindre enn på andre områder. Hvis så er tilfellet i behandling av enkeltsaker, vil det kunne påvirke samarbeidsklimaet også i regelverksutvikling, noe som vil kunne gjøre avstanden mellom organene noe mindre. At alle sitter på samme side av bordet og har sammenfallende interesser, gjør at distinksjonen mellom indirekte og direkte administrasjon vil kunne være mindre enn på andre politikkområder. På grunn av likheten og konsistensen i hele systemet må det antas at eventuelle nasjonale særegenheter begrenses.

Når det gjelder grad av institusjonalisering, er det altså klart at det går et skille mellom de som mener at flytteprosessen og reformen i EU har gitt et økt behov for at FAD rettleder og instruerer tilsynet som følge av den økte distansen og den relativt nye staben; og de som mener at endringene, og dermed nedbrytingen av tidligere institusjonaliserte ordninger, har vært en god mulighet til å bygge opp noe nytt, med et nytt (internasjonalt) fokus og mulighet for bedre og mer effektiv gjennomføring av den EØS-relevante konkurransepolitikken.

Kapittel 5

Analyse

Om hodeplagg og pyramidestruktur, igjen

I denne delen vil jeg bruke de to teoriene jeg har diskutert i kapittel to, i kombinasjon med de empiriske funnene jeg presenterte i kapittel fire, til å forsøke å besvare min problemstilling:

Hvordan påvirkes Konkurransetilsynets arbeid av henholdsvis den norske forvaltningsstrukturen og EUs institusjonelle struktur, og av det styringssystemet disse strukturene antas å utgjøre?

I kapittel to beskrev jeg noen organisatoriske egenskaper som kjennetegner et intergovernmentalt system. For det første er nasjonalstatene de viktigste aktørene. Rådet er dermed det øverste organet på EU-nivå. Videre forventes det en hierarkisk administrasjonslinje. I sammenheng med dette forventes det et at preferansedannelse og koordinering skjer nasjonalt, slik at statene opptrer med bare én stemme på EU-nivå. I regelverksarbeid forutsettes det en indirekte administrasjonslinje. Til sist kunne det eventuelt forventes noe suverenitetsavståelse fra nasjonalstatene, gitt deres mulighet til å trekke den tilbake i siste instans. Under viser jeg

hvordan noen av disse egenskapene er sterkt til stede, og hvordan andre viser seg i noen deler av konkurransepolitikken.

Jeg presenterte også enkelte egenskaper ved organisasjoner. Først og fremst knyttet til den formelle strukturen, men også til andre egenskaper jeg mente ville ha betydning for aktørenes atferd. I kapittels tredje del viser jeg hvordan flere av egenskapene er med på å trekke systemet i mer nettverksadministrert retning, og hvordan de dermed påvirker aktørenes atferd idet aktørene tilpasser seg den institusjonelle arkitekturen. Tilsynet er en selvstendig del av begge strukturene, og mottar dermed impulser fra begge. Mine empiriske funn viser at den institusjonelle strukturen er endret fra indirekte og direkte administrasjon adskilt, til et nettverksadministrert system med innslag av flere administrasjonsmodeller. Dette påvirker aktørene gjennom økt integrasjon på EU-nivå, kombinert med desintegrasjon nasjonalt. I kjølvannet av dette følger nye oppgaver og nye samarbeidsmønstre, som til slutt har vist seg å resultere i en utvikling av multiple roller, hvor den nasjonale rollen og rollen som fagekspert ligger i bunn, mens det gradvis utvikler seg en europeisk fagfelleskapsrolle.

Konkurransetilsynet i et intergovernmentalt perspektiv

Det som gjør intergovernmentalisme til et aktuelt utgangspunkt, er trekk ved den formelle strukturen, og hvordan forholdet mellom Konkurransetilsynet, FAD og EUs organer er beskrevet der.

Nasjonalt

For at et intergovernmentalt system skal kunne opprettholdes internasjonalt er det enkelte forutsetninger som må være til stede nasjonalt. Preferansedannelsen mellom grupper og organisasjoner innad i staten må skje på det nasjonale nivået, og det er statens regjering som må målbære resultatene av den nasjonale preferansedannelsen. Til sist må eventuelt regelverk utarbeidet i internasjonale organisasjoner implementeres indirekte.

FAD koordinerer de norske konkurransemyndighetene, og departementet har full instruksjonsmyndighet overfor Konkurransetilsynet både i utarbeiding og i gjennomføring av EUs konkurranseregler. Det er FAD som kan be om at enkeltsaker

overføres fra Kommisjonen eller ESA til norske konkurransemyndigheter. Formelt har altså Konkurransetilsynet en rent utredende og forberedende direktoratsfunksjon i EØS-saker. Denne kompetansefordelingen vitner om et hierarkisk system, hvor landets regjering og departementer er øverste myndighet i saker på EU-nivå. Den formelle kompetansefordelingen står også i et motsetningsforhold til den graden av fristilling som ble omtalt som en forutsetning for et nettverksadministrert system. Dette støtter den intergovernmentale antakelsen om statssentrisme og indirekte administrasjon.

Den nasjonale koordineringen og meningsbrytningen i forkant av internasjonale forhandlinger, vektlegges sterkt gitt et intergovernmentalt system. Nasjonal diskusjon er ment å styrke nasjonalstatens posisjon internasjonalt gjennom referanser til bred nasjonal enighet og hensyn til ulike grupper. Empirisk finner dette støtte i at departementet ber tilsynet komme med anbefalinger i saker, før departementet selv fattet vedtak og sender et svar til Kommisjonen, eller unngår å sende svar, slik tilfellet var i Statoil-Hydro-saken. I Statoil-Hydro-saken viste FAD også at de er kompetent myndighet til å be om å få saker overført fra Kommisjonen. Den uenigheten som oppsto mellom departement og tilsyn, må tolkes som et uttrykk for en faktisk hierarkisk struktur nasjonalt, både i referansedannelsen og i behandling av saker.

Referansedannelsen trenger ikke skje uten kamp, og slik er det ikke nødvendig med et strengt hierarkisk nasjonalt system. Det er derimot avgjørende at systemet oppfattes hierarkisk i sammenhenger hvor referansedannelse før internasjonale forhandlinger finner sted. Empirisk støttes dette av at FAD har full instruksjonsmyndighet overfor Konkurransetilsynet i EØS-arbeid og av FADs mer aktive rolle i gjennomføring av regelverket enn i tilsvarende prosess med behandling av nasjonale enkeltsaker. Men i hvor stor grad er det FAD som målbærer Norges preferanser i det europeiske konkurranseregimet? Som jeg har vist instruerer departementet tilsynet når de finner det nødvendig. De gangene de ikke direkte instruerer tilsynet må det antas at det er fordi tilsynet selv målbærer norske preferanser i tråd med departementets ønsker. Dette tyder på at FAD får fram sine holdninger, noe som kan omtales som at det er de som argumenterer statens syn på EU-nivå. Men samtidig skjer

dette på en indirekte måte, der FAD og Konkurransetilsynet har samme syn på en sak.

Når det gjelder forutsetningen om indirekte administrasjon er dette mer uklart. Det europeiske konkurranseregimet har innslag av en indirekte modell, gjennom de sakene som statene selv behandler. Det kan argumenteres for at det indirekte innslaget har blitt større, som følge av statenes selvstendige bruk av art. 81(3). På den annen side er innslaget av andre modeller også sterkt, og den intergovernmentale forutsetningen må tolkes som et system med utelukkende indirekte administrasjon.

På nasjonalt plan kan det se ut til at den formelle strukturen i relativt stor grad er i samsvar med intergovernmentale antakelser, særlig fordi fristillingen er litt mindre i EØS-saker enn i nasjonale saker. I forlengelsen av at den faktiske fristillingen i EØS-saker har vist seg å være større enn den juridiske, trenger ikke fristilling å være i konflikt med en intergovernmental struktur, gitt at ikke endringer på EU-nivå tilsier det. At den nasjonale strukturen beholdes kan støtte en opprettholdelse av intergovernmentale trekk også på EU-nivå. Så lenge relativt klare hierarkiske systemer regjerer innad i en stat, vil en omorganisering eller refokusering i forhold til dette prinsippet være utfordrende på det transnasjonale nivået.

Overnasjonalt

Innledningsvis skrev jeg at min problemstilling hvilte på to forutsetninger: fristilling nasjonalt og økt konsolidering av Kommisjonen som overnasjonalt eksekutiv, som fører til økt kontakt og kompetanse på EU-nivå. Et intergovernmentalt system kan vanskelig fungere under begge forutsetningene, da det vil svekke statssentrismen som teorien er fundert på. Teorien anerkjenner ikke muligheten for Kommisjonen som selvstendig overnasjonalt eksekutiv, ettersom den forutsetter et system likt tradisjonelle internasjonale organisasjoner, hvor et ministerråd er det øverste organet. Nasjonalstatene vil bare overføre kompetanse der de selv antar å kunne tjene på det. Kompetansen vil også vanskelig overføres permanent, ettersom det vil svekke mulighetene for i siste instans å styre, gjennom å endre strukturen. Selv om det har skjedd en vertikal spesialisering på nasjonalt plan kan den intergovernmentale strukturen opprettholdes på EU-nivå, gitt at departementet faktisk styrer tilsynet slik jeg har vist i avsnittet over at det delvis gjør. Det er imidlertid lite som tyder på at det intergovernmentale har stor

forklaringskraft når man legger det europeiske konkurranseregimet til det nasjonale nivået.

Like fullt er det enkelte trekk, også på EU-nivå, som kan tale for å tolke strukturen i et intergovernmentalt lys. Gitt et i hovedsak intergovernmentalt system vil det for det første være mekanismer som gir nasjonalstatene en viss kontroll over det Kommisjonen og andre overnasjonale aktører foretar seg, og for det andre vil man begrense mengden tilfeller hvor et overnasjonalt organ har kompetanse (alene). Empirisk kan dette stemme med en av hovedplanene i konkurransereformen i 2004, nemlig å øke kompetansen hos de nasjonale konkurransemyndighetene. Det intergovernmentale perspektivet kan vanskelig forklare det europeiske konkurranseregimet før reformen. Innslagene av direkte administrasjon, selv i kombinasjon med indirekte implementering på noen områder, er ikke compatible med antakelsen om statsentrisme og fravær av, eller svært begrenset, overnasjonal myndighetsutøvelse.

Nasjonalstatene antas å kunne overføre kompetanse til overnasjonale aktører der de selv mener å tjene på det. Statene tjener på å opprettholde et effektivt sentralisert system for konkurranse på det europeiske markedet. Systemet har imidlertid ingen tydelig tilbakeføringsmekanisme for den kompetansen som er overført i form av vedtaksmyndighet og direkte administrasjon. Det finnes likevel enkelte innlagte mekanismer, som gir statene mulighet til å føre en viss kontroll med Kommisjonens arbeid i gjennomføringen av konkurranseregimet. Komitologiordningen er et godt eksempel på regjeringenes opprettholdelse av kontroll med Kommisjonens arbeid. Det finnes flere komitologikomiteer på konkurranseområdet. Mot dette argumentet kan det pekes på at det ofte er representanter fra Konkurransetilsynet og ikke fra FAD som deltar på komitologimøtene, og nasjonalstatenes kontroll blir dermed noe lengre unna enn hva man kunne anta etter hierarkiske prinsipper med regjeringen øverst. Å opprettholde et nettverk parallelt med ECN, kan oppfattes som et forsøk på nasjonalstatlig kontroll, eller på å beholde nasjonalstatens plass i sentrum. Det kan óg tyde på at de oppfatter å ha for lite gjennomslag, eller for lite makt, i EU-systemet. ECA trekker det europeiske konkurranseregimet i en intergovernmental retning, men ligger imidlertid på utsiden av EU, hvilket kan tas til inntekt for nasjonalstatenes manglende evne til å

oppretholde et intergovernmentalt system på innsiden av EU-systemet.

Den generelle tendensen, som har vært påvist på mange ulike politikkområder, er at man går i retning av et mindre intergovernmentalt system. Kompetanse overføres til Kommisjonen, og nasjonale forvaltningsorganer knyttes gradvis tettere til arbeidet på EU-nivå. Konkurransetilsynets atferd har blitt endret som følge av flytting, deltakelse i mange fora på EU-nivå, erfaring som nasjonale eksperter, opprettelse av nettverk, og gradvis institusjonalisering av det europeiske konkurranseregimet. Atferdsendringen som følge av dette kan vanskelig forklares intergovernmentalt. Dette beror blant annet på Konkurransetilsynets posisjon nasjonalt, i sammenheng med den posisjonen de får i det europeiske konkurranseregimet, hvor man kunne forventet at departementet heller hadde deltatt. Konkurransetilsynet viser seg å være del av to institusjonelle strukturer. Dette lar seg vanskelig forklare fullt ut ved hjelp av en teori som forutsetter at tilsynet strengt tatt bare er del av den nasjonale strukturen. Jeg vil derfor supplere analysen med en organisasjonsteoretisk fundert diskusjon. Det intergovernmentale perspektivet ser ut til å fungere så lenge man isolerer den ene forutsetningen for oppgaven, og kun ser på forvaltningsorganer som del av den nasjonale strukturen. Dette gjør at teorien kan egne seg for å presentere et bakteppe til dagens situasjon. Det er fortsatt sentrale aspekter ved organiseringen som ikke lar seg forstå ved hjelp av denne teorien. At forvaltningsorganer kun kan betjene én overordnet – sitt moderdepartement - gjør at et intergovernmentalt perspektiv har begrenset forklaringskraft. Empirien min viser at Konkurransetilsynet tydelig tjener to overordnede.

Konkurransetilsynet og aktørenes atferd i et organisasjonsperspektiv

Hovedforskjellen på den organisasjonsteoretiske og den intergovernmentale framstillingen er holdningen til betydningen av organisasjonene. Ved å pakke ut organisasjonene i strukturen, og analysere hvordan systemet er bygget opp og har endret seg, forventer jeg å få en oversikt over hvorvidt og hvordan aktørene påvirkes. organisasjonsteorien anerkjenner utviklingen av multiple roller, hvilket empirien tydelig indikerer at er tilfellet. Under organisasjonsteoretiske forutsetninger forventes trekk ved den

nasjonale strukturen, og ved det europeiske konkurranseregimet, å ha stor betydning for Konkurransetilsynets posisjon i de to strukturene og for aktørenes atferd. Det anerkjennes at tilsynet er del av begge strukturene. Modellen jeg tidligere har presentert fungerer som et verktøy for å organisere den antatte påvirkningen i ulike kategorier. Den institusjonelle strukturen, endringer i den, egenskaper ved menneskene som befolker organisasjonene og endringer i graden av institusjonalisering kan forventes å opptre som forklarende variabler her.

Formell struktur

Et flernivåstyringssystem baserer seg blant annet på overnasjonal kompetanse. Å øke kompetansen der, samtidig som det kombineres med økt samarbeid nivåene imellom, viser seg å virke inn på de organisatoriske løsningene også på nasjonalt nivå. Empirisk kan dette illustreres med EUs krav om at medlemsstatene, og med EØS-avtalen også Norge, skulle ha velfungerende nasjonale konkurransemyndigheter. Dette underbygges videre av tidspunktet Konkurransetilsynet er opprettet, som faller sammen med inngåelsen av EØS-avtalen; og tidspunktet for ny konkurranselov, som sammenfaller med tidspunktet for konkurransereformen i EU. Et krav fra EU om forholdsvis selvstendige konkurransetilsyn gir Kommisjonen mulighet til å opptre som overordnet, i et system hvor departementet i utgangspunktet var tilsynets overordnede alene.

Tidligere kunne konkurransepolitikken best beskrives som delvis direkte og delvis indirekte administrert. Det viser seg at etter reformen har det skjedd en kompetanseoverføring som gjør systemet mer nettverksadministrert både i utvikling og gjennomføring av EUs konkurranseregler. I tillegg til innslag av de to opprinnelige modellene har det også utviklet seg et samarbeid mellom søsterorganisasjoner i medlemslandene. Skillet mellom de ulike modellene og deres bruksområder er mindre klart. De tidligere indirekte delene har blitt mer indirekte gjennom nasjonalstatenes mulighet til selv å anvende art 81(3), mens de tidligere direkte delene har blitt mindre direkte som følge av samarbeidet i ECN.

I nettverksadministrerte systemer er det ikke uvanlig at det opprettes organer som går på tvers av flere strukturer, og over flere nivåer innad i strukturene. Dette kan gjøre tidligere klare hierarkiske styringslinjer mer uklare. Mellomliggende organer, som ECN, kan

mer eller mindre bevisst bidra til endring i forholdene mellom de opprinnelige leddene i strukturen. Da Norge høsten 2007 fikk innpass i ECN kom det inn et nytt fenomen i strukturen. ECN ligger i EU-strukturen, men på grunn av Konkurransetilsynets deltakelse alene kan det også sies at ECN la seg mellom Konkurransetilsynet og FAD. Dette krever tilpassning i atferden fra aktørenes side. For å klare å opprettholde det nasjonale systemet, og for å kunne delta på de premisser som ligger i medlemskapet i nettverket.

I utgangspunktet var tanken at nettverket hovedsaklig skulle brukes til å koordinere gjennomføring av regelverk. I ettertid har det imidlertid utviklet seg en praksis hvor mer og mer av regelverksutviklingen skjer i ECN. At nasjonalstatene gir fra seg mulighetene til å vedta felles regelverk til et overnasjonalt organ, er en sterk indikator på fundamentale endringer som vil kreve en atferdstilpassning. Det viser samtidig at den territorielle organiseringen utfordres. Først ga nasjonalstatene fra seg vedtaksmyndighet til Kommisjonen, deretter ble den flyttet til et organ under Kommisjonen igjen, ECN. Den formelle prosedyren er fortsatt den samme, men de tidlige utredningsstadiene har blitt flyttet til et annet organ enn tidligere, hvor det har utviklet seg nye samarbeidsmønstre mellom Kommisjonen og konkurransetilsynene, og mellom tilsynene. ECN er på den ene siden et organ som er enda lenger unna nasjonalstatenes regjeringer enn Kommisjonen, fordi det er et organ under Kommisjonen. På den annen side ligger ECN nærmere nasjonalstatene, ettersom organet befolkes av representanter for de nasjonale konkurransemyndighetene. Mot dette igjen må det presiseres at det er representanter for tilsynene som møter. For Norges del vil dette si at distansen er økt i forhold til den tidligere ordningen med ekspertgrupper og komitologi.

Nivåene i strukturen, og strukturene i seg selv, har altså vært langt mer atskilt enn det som ser ut til å være tilfellet nå, og i stadig større grad blir tilfellet. At Kommisjonen deltar både i regelverksutvikling og i anvendelse av reglene i nasjonalstatene tydeliggjør den økende integrasjonen mellom leddene i strukturen. EU-strukturen trer på mange måter inn i den nasjonale strukturen. Det fører for det første til at de nettverksadministrerte trekkene blir tydeligere, og for det andre til at Konkurransetilsynet må omdefinere sin rolle for å kunne forholde seg til sine to overordnede, som ser ut til i økende grad å ville bli likestilte i praksis. Konkurransetilsynets fristilling, og

utvikling av arbeidsfordelingen mellom FAD og Konkurransetilsynet i EØS-saker, tillater et system hvor tilsynet agerer selvstendig. Dermed oppstår muligheten for multiple rolle og endrede samarbeidsmønstre.

I en klar hierarkisk struktur er det ingenting som tilsier at aktørene må balansere sin lojalitet eller sine ulike roller, ettersom det ikke ligger til rette for multiple roller. Multiple roller har utviklet seg her som følge stadig tettere samarbeid strukturene imellom. Det ligger klare indikatorer i systemet på at slike roller vil utvikle seg. Ser man nøye på oppgavene de ulike organisasjonene er tildelt, blir det tydelig at også muligheten for rollekonflikt bør anerkjennes. Den balansekunsten det krever å opptre som fagmyndighet på den ene side, og å skulle følge FAD og eventuelle politiske avveininger de har måttet foreta på den annen side, vil påvirke atferden. I den formelle strukturen er Konkurransetilsynets rolle klar, og det er lite som tyder på potensial for rollekonflikt. I praksis viser det seg imidlertid at det kan oppstå. Det har også vært eksempler på konflikt hvor Konkurransetilsynet blir stående mellom FAD og Kommisjonen, noe som for det første understreker nettverkstrekkene i strukturen, og for det andre påvirker identitetsforståelsen til aktørene.

Den faktiske kompetanseoverføringen fra FAD til Konkurransetilsynet i EØS-saker ble kombinert med et informasjonskrav. Dette må sees på som en indikator på at det formelle og hierarkiske systemet ennå preger strukturen i konkurransepolitikken. FADs utpeking av Konkurransetilsynet til postkasse for de norske konkurransemyndighetene kan på den ene side være en måte å knytte Konkurransetilsynet til FAD på, slik at intensjonen i den formelle strukturen ivaretas. På den annen side kan det oppfattes som et ønske om at Konkurransetilsynet har mer kontakt med de europeiske konkurransemyndighetene, relativt til hva den formelle strukturen skulle tilsi.

Oppsummert synes det tydelig at den formelles strukturen påvirker aktørene i Konkurransetilsynet. Det organisatoriske perspektivet anerkjenner tilstander hvor overnasjonale organer utøver myndighet, og hvor spesialiseringsprinsippene på overnasjonalt plan smitter over på nasjonalt plan gjennom samarbeid nivåene imellom. Dette kan påvirke rollene til aktørene, også nasjonalt. Strukturene er endret som følge av konkurransereformen i EU, og som følge av at

Konkurransetilsynet har fått innpass i ECN. Dette har endret både arbeidsoppgaver og samarbeidsmønster, og det er å forvente at det etter hvert vil være opphav til Konkurransetilsynets definering av seg selv som del av et europeisk fagfelleskap og dertil konsolidering av aktørenes multiple roller.

Demografi

Gjennom mine intervjuer fant jeg enkelte forskjeller i aktørenes bakgrunn. Forskjellene ser også ut til virke inn på deres atferd i EØS-arbeid, hvordan de forholder seg til de andre organisasjonene i strukturen og hvordan de oppfatter sin egen rolle. Jeg fant også fellestrekk i bakgrunnen, som informantene selv mente la føringer på deres atferd.

På grunn av tidligere ansettelse, prosjekter og oppgaver på tvers av organisasjoner, eller på grunn av egenskaper ved strukturen mellom organisasjonene, kan en aktør ha flere ulike tilknytninger. Flere tilknytninger krever tilpassning av roller. Det ser ut til at enkelte egenskaper, for eksempel erfaring som nasjonal ekspert, gjør aktørene mer komfortable med i stadig større grad å være del av et europeisk fagfelleskap. Tilbake i sin opprinnelige jobb kan det argumenteres for at den tidligere eksperten har sin sekundære tilknytning i Kommisjonen. At sekundære tilknytninger har betydning presiserer utviklingen av multiple roller.

En sekundærtilknytning til Kommisjonen gjelder flere, men styrken i sekundærtilknytningen, og dermed hvordan den påvirker rolleforståelsen, varierer.

Det kan antas at det nettverksadministrerte systemet blir stadig mer institusjonalisert. I forlengelsen av at systemet blir mer institusjonalisert kan det også antas at aktørene blir mer bevisst tilværelsen som bærere av flere hatter når så har vært tilfellet over tid. To- eller flerhattetheten føltes sterkere for de av mine informanter som hadde innehatt flere roller over et lengre tidsrom innenfor det norske og/eller det europeiske konkurranseregimet. Bevisstheten rundt multiple roller kan forklares blant annet med at det har variert hva som har vært deres primære tilknytning.

Konkurranspolitikken er organisert etter et funksjonsprinsipp. Når Konkurransetilsynet representerer norske konkurransemyndigheter i

organer under Kommisjonen mener de at de i større grad representerer en fagmyndighet enn et land. På den ene side kan dette oppfattes som en bevegelse vekk fra den rene direktoratsfunksjonen Konkurransetilsynet har i EØS-saker, og som går i retning av et territorialprinsipp, gjennom at de primært forutsettes å representere staten Norge. Underlagt departementet ville man forventet et større fokus på representasjon av land enn av fag. Videre kan det oppfattes som et uttrykk for at fagmyndighetene har en sterkere posisjon enn nasjonalstatene i konkurranseregimet. Dette er ikke usannsynlig, gitt konkurransepolitikkenes sentraliserte overnasjonale karakter over lang tid, og gitt det funksjonsprinsippet som er brukt i organiseringen. Det er like fullt spesielt at rollen som fagmyndighet er mer framtrædende i EØS-sammenheng, hvor fagrollen på mange måter er tonet noe ned gjennom mindre fristilling enn i nasjonale saker. At fagrollen er tonet ned bevisst men likevel sterk sier mye om robustheten i organiseringen av den europeiske strukturen, og om muligheten for å la andre spesialiseringsprinsipper enn det territorielle dominere. At aktørene innehar en fagrolle både nasjonalt og overnasjonalt forsterker denne rollen relativt til andre roller.

Betydningen av, og styrken i, å velge et annet spesialiseringsprinsipp enn det territorielle illustreres godt gjennom vektleggingen av kvaliteten på et innlegg i en arbeidsgruppe, framfor nasjonaliteten til den som holder det. Dette taler for at EØS-representanter vil ha samme status som representanter fra EU-landene. At nasjonalitet ikke veier tungt i disse foraene er et godt eksempel at nettverkstrekkene blir stadig sterkere.

De formelle strukturene i det europeiske konkurranseregimet har endret seg som følge av reformen. Endringene på EU-nivå har ført til sterkere bånd mellom Kommisjonen og Konkurransetilsynet, og mellom tilsynet og dets søsterorganisasjoner. Man kan forvente endring i arbeidsmåter. Med bakgrunn i det norske systemet ble det imidlertid uttrykt skepsis til en del av de nye og mer uformelle arbeidsmetodene. Her kan demografiske egenskaper se ut til å jobbe mot organisatoriske endringer. Gitt en stivhengighet i utviklingen er det ikke overraskende at å endre hvilken arbeidsmåte man er komfortabel med tar tid, og tidvis skjer med motvilje. At det kan tenkes å ha betydning at Sverige har det neste formannskapet, er et uttrykk for at et overnasjonalt regime fortsatt oppfattes å være lengre unna enn den norske forvaltningsstrukturen. På tross av utvikling av

et nettverksadministrert system er man først og fremst fortsatt del av det norske innarbeidede systemet. Aktørene i Konkurransetilsynet er imidlertid nye i systemet, og står dermed fritt til å la seg påvirke og til å utvikle sin identitet, også i retning mer uformell nettverksbygging på EU-nivå.

LOCUS

Store organisatoriske omveltninger kan føre til at det som tidligere var institusjonaliserte ordninger, opphører å være det. Det kan samtidig føre til at en stivhengighet i organisasjonens utvikling, som tidligere har vært mulig å følge, blir vanskelig, eller umulig å spore. Jeg fant at flyttingen av Konkurransetilsynet til Bergen virket inn på graden av mulighet Konkurransetilsynet har for deltakelse i nettverksadministrasjon i det europeiske konkurranseregimet, gjennom dekobling i forhold til departementet, og dertil tettere samarbeid med Kommisjonen og søsterorganisasjonene i ECN.

I organisasjonsteorien pekes det på at uformell møtevirksomhet og tette samarbeidsbånd er sensitivt til plasseringen av en organisasjon, og til endring i plasseringen. Flyttingen til Bergen førte til mindre samhandling mellom tilsynet og departementet. Mindre tid brukt på uformell kontakt med departementet frigir nødvendigvis tid til andre oppgaver. I sammenheng med mindre samhandling ble det også presisert at den geografiske avstanden hadde skapt en ny og større mental avstand. For både Konkurransetilsynet og FAD førte det til utfordringer i forhold til å finne en form for kontakt med det andre organet som fungerer. Flyttingen, og dermed svakere samarbeid med FAD, sammenfalt i tid med den europeiske konkurransereformen og etter hvert også Norges innpass i ECN. Det ser ut til at de sistnevnte hendelsene styrket tendensen til dekobling fra departementet som følge av flytting.

Endring i locus vil kunne føre til endringer i samarbeidsmønstrene i retning av mindre hierarkiske trekk, og derigjennom styrking av de nettverksadministrative trekkene. Empirisk støttes det blant annet av at det ser ut til at kontakten mellom FAD, Kommisjonen og ESA har endret seg som følge av tilsynets flytting. Når forholdet mellom flere av organisasjonene i strukturen endrer seg, påvirker det den organisasjonen som innehar en mellomposisjon i forhold til de andre. Fordi Konkurransetilsynet og FAD sammen utgjør de norske konkurransemyndighetene, og kontakten disse har med det

europiske konkurranseregimet har økt, øker Konkurransetilsynets kontakt med det europeiske konkurranseregimet når FADs kontakt minker. Deler av dette kan forklares ved hjelp av endring i den formelle strukturen, eller i graden av institusjonalisering, men særlig ett aspekt må helt klart forklares ved hjelp av endring i locus alene, nemlig det faktum at de norske konkurransemyndighetenes postkasse har flyttet. Dette har økt distansen til FAD betydelig. For Konkurransetilsynet har dette påvirket både arbeidsoppgavene og samarbeidsmønsteret, ettersom jobben med å informere FAD blir mer omfattende.

På den annen side kan man argumentere for at endringene jeg har nevnt over ikke nødvendigvis er permanente, og dermed ikke relevant endring av atferd. Dette argumentet kan framsettes for det første fordi flyttingen er av nyere dato, og for det andre fordi flere informanter snakker om utprøving av flere organisatoriske løsninger i forhold til samarbeid med avstand. Dermed vet vi at ikke alle endringene er permanente. Argumentet i denne sammenhengen er at aktørenes atferd med tilsynet i Bergen etter hvert vil institusjonaliseres og konklusjoner rundt virkningene da vil kunne trekkes med større tyngde. Alt i alt er mitt argument like fullt at det har skjedd en endring i atferd, som kan tilskrives endringen i locus. Når Konkurransetilsynet ligger lengre unna FAD viser det seg at de blir mer mottakelige for overføring av egenskaper mellom nivåene i strukturene, som igjen åpner for en reorientering i samarbeidet og påvirker rolleforståelsen hos aktørene i retning av tettere tilknytning til EU-strukturen.

Institusjonalisering

I kapittel fire slo jeg fast at flyttingen til Bergen, samt endringer i den formelle strukturen, som følge av den europeiske konkurransereformen, har resultert i lavere grad av institusjonalisering. Jeg fant videre at det nye systemet blir stadig tydeligere, og stadig mer konsolidert for aktørene som tilpasser seg de nye ordningene.

På grunn av omveltningene, nasjonalt på grunn av flytting og på EU-nivå grunnet reform, har aktørene måttet bruke tid på å bygge opp igjen rutiner og ordninger i samarbeidet med FAD; innenfor nye rammer, men også i samarbeid med Kommisjonen i tillegg til sine søsterorganisasjoner, som jo på mange måter er et nytt element i

strukturen. Tiden vil vise hvorvidt de nye ordningene vil bli institusjonalisert i like stor grad som de tidligere ordningene var. Mindre grad av institusjonalisering åpnet et behov for å orientere seg på nytt angående hva man identifiserer seg med. Fra før har rollen som representant for Norge og som fagekspert vært sterke, men flere aktører har sagt at de ønsker og tror at de i økende grad vil føle at de er del av et europeisk fagfelleskap, noe som vil bidra til stadig mer multipl rolleforståelse. I den grad følelsen av et europeisk fagfelleskap blir institusjonalisert over tid, vil det bidra til å konsolidere et nettverkssystem, framfor et hierarkisk intergovernmentalt system.

Institusjonalisering er i utgangspunktet en umerkelig og uintendert prosess over tid. Konkurransereformen i EU var ment å gjøre nasjonale konkurransetilsyn mer kompetente og aktive. Samtidig har det ført til at de har blitt dratt nærmere EU, gjennom arbeidet i ECN, samarbeid med søsterorganisasjoner, gjennom deltakelse i ekspertgrupper og komitologikomiteer. Arbeidsoppgavene til aktørene i Konkurransetilsynet har klart blitt endret over tid. Direkte har de blitt endret som følge av reformen, fordi tilsynene har blitt kompetente på nye områder. Videre presiserte mine informanter at de ønsket å bruke mye tid på ECN når de endelig hadde fått innpass. Dette viser at både arbeidsoppgaver, som følge av flere møter i ECN, og samarbeidsmønster, i form av å måtte forholde seg aktivt til medlemsmassen i nettverket, har endret seg. Utviklingen over tid viser en endring i arbeidsoppgaver jo mer Konkurransetilsynet må møte i organer på EU-nivå. Indirekte har oppgavene endret seg som følge av synkende institusjonalisering som har måttet bli kompensert gjennom blant annet utforming av samarbeidsnotat, opplæring, og reorientering og utprøving av de nye samarbeidsformene på EU-nivået. Både samarbeidsnotatet, opplæringen og de organisatoriske løsningene etter konkurransereformen i EU kan tas til inntekt for en ønsket reinstitusjonaliseringsprosess, eller et forsøk på en slik prosess.

På den annen side kan flere av disse aspektene forklares også ved hjelp av de andre variablene i modellen. Det er imidlertid tydelig at graden av institusjonalisering forsterker allerede eksisterende effekter, og at enkelte av effektene jeg har nevnt over ser ut til å være selvstendige effekter av at graden av institusjonalisering har minket. Man kan se en (gradvis) institusjonalisering av et mindre hierarkisk,

mer nettverksadministrert system, og bruk av andre spesialiseringsprinsipper enn det territorielle, både på det europeiske nivået, og etter hvert i stadig større grad overført også til det nasjonale.

Oppsummering

Gjennom diskusjonen over har det kommet fram hvordan det utvikles nye mønstre og systemer i den europeiske forvaltningspolitikken generelt, og i konkurransepolitikken spesielt. Konsekvensene av utviklingen er nye oppgaver og samarbeid på tvers av tidligere mer atskilte organisasjonsstrukturer, som igjen har ført til en utvikling av multiple roller blant aktørene. De multiple rollene har fått utvikle seg gjennom deltakelse både i den nasjonale forvaltningsstrukturen, og i den europeiske strukturen. I diskusjonen over har jeg vist hvordan tilsynet ivaretar oppgaver som tyder på at både FAD og Kommisjonen må forstås som overordnede, men på ulike områder av Konkurransetilsynets arbeid.

I forbindelse med konkurransereformen i EU så man en bevegelse bort fra et system med innslag av både direkte og indirekte administrasjon, på adskilte områder. De to formene for administrasjon ble koblet sammen, i tillegg til at det ble initiert samarbeid de nasjonale konkurransetilsynene imellom gjennom ECN. Med innslag av flere ulike administrasjonsmodeller samtidig i tillegg til økt samarbeid, vertikalt over flere nivåer, og horisontalt mellom søsterorganisasjoner, framstår systemet med klare nettverksadministrerte trekk. Systemet ser ut til å konsolideres i stadig større grad. Det er dermed å forvente at tohattetheten vil opprettholdes, og at de påviste multiple rollene fortsetter å utvikles og konsolideres.

Kapittel 6

Avslutning

Stemmer kartet med veien?

Bakgrunnen for å skrive denne oppgaven var å prøve å finne ut hvordan det har skjedd en endring i hvordan utforming, overføring og gjennomføring av EUs politikk skjer, og hvordan det påvirker de som deltar. På bakgrunn av tidligere studier forutsatte jeg at det hadde skjedd en endring til et mer nettverksadministrert system. Spørsmålet da ble hvordan systemet er nettverksadministrert, og hvor konsolidert systemet er. Videre stilte jeg spørsmålet om hvordan det nye systemet påvirker aktørene. Jeg begynte oppgaven med en introduksjon til tema og en plassering av prosjektet mitt i en teoretisk og empirisk sammenheng. I kapittel to presenterte jeg de to teoretiske bidragene, som jeg senere brukte for å analysere empirien. Videre presenterte jeg forskningsdesignet, og diskuterte metodevalg og gjennomføring. Oppgavens tyngdepunkt ble som indikert den empiriske gjennomgangen i kapittel fire. Analysen har bevisst ligget forholdsvis nært empirien. Jeg valgte en slik løsning for å sikre at det særegne ved konkurransepolitikken ble ivaretatt og vist fram, selv om relatering til lignende case og mulighet for sammenligning av resultater med andre også var viktig. I analysen kom jeg fram til at et organisasjonsteoretisk perspektiv kan være med på å forklare

egenskaper ved systemet, og eventuelle endringer i Konkurransetilsynet, som følge av posisjonen og rollen de innehar i henholdsvis den norske forvaltningsstrukturen og i EUs institusjonelle struktur. Det organisasjonsteoretiske perspektivet viste seg å ha større forklaringskraft enn det intergovernmentale perspektivet. Hovedgrunnen til at organisasjonsteorien viste seg mer anvendelig er at den tar hensyn til betydningen av institusjonenes struktur og arkitektur, både på EU-nivå og på nasjonale nivå. Den tilbyr dessuten en mulig forklaring på utviklingen av multiple roller.

Konklusjon – Hvor endte veien?

I innledningen spurte jeg hvordan Konkurransetilsynets arbeid påvirkes av henholdsvis den norske forvaltningsstrukturen og EUs institusjonelle struktur, og av det styringssystemet disse strukturene antas å utgjøre.

Jeg antok at den norske forvaltningsstrukturen og EUs institusjonelle struktur til sammen utgjorde et integrert styringssystem. Denne antakelsen var riktig. Det viste seg videre at systemet også hadde utviklet seg til å bli stadig mer nettverksadministrert gjennom økt horisontalt samarbeid og sterkere sammenkobling av nasjonale institusjonelle strukturer og EUs institusjonelle struktur, særlig etter den europeiske konkurransereformen. Videre fant jeg flere indikasjoner på at systemet var i ferd med å institusjonaliseres, og at de nettverksadministrative trekkene blir stadig tydeligere. De to strukturene kunne dermed betraktes som betingende, men også forklarende, variabler for aktørenes atferd. Den nasjonale strukturen viste seg å være mindre betingende for nettverksadministrasjon og atferden innenfor et slikt system enn det den europeiske strukturen så ut til å være. Den faktiske kompetansefordelingen nasjonalt, mer enn den formelle, ser ut til å være betingende for aktørenes atferd i EØS-arbeid. Med konkurransereformen i 2004 ble det klart større grad av nettverksadministrasjon med innslag av flere administrasjonsmodeller. De nasjonale myndighetene fikk mer kompetanse, og skillet mellom direkte og indirekte administrasjon ble modifisert, til fordel for en ordning med ustrakt samarbeid nivåene imellom. At utviklingen ser litt annerledes ut enn for andre politikkområder, som følge av innslaget av direkte administrasjon, hindrer ikke utviklingen av et stadig mer nettverksadministrert system idet direkte administrasjon kombineres med andre modeller.

Innledningsvis skisserte jeg to forutsetninger som oppgaven hvilte på: Vertikal spesialisering nasjonalt, og konsolidering av Kommisjonen som uavhengig eksekutiv på EU-nivå, og i forlengelsen av dette stadig tettere samarbeid med de nasjonale forvaltningsorganene. Vertikal spesialisering og dertil fristilling av Konkurransetilsynet, ble først gjennomført i 1994, og videreført med ny konkurranselov i 2004 og flytting til Bergen i 2006. På tross av at fristillingen formelt er mindre i EØS-saker enn i nasjonale saker fant jeg at den første forutsetningen var innfridd, særlig grunnet stor grad av faktisk selvstendighet for Konkurransetilsynet i deres arbeid med EØS-saker. Den andre forutsetningen, konsolidering av Kommisjonens eksekutive karakter og samarbeid på EU-nivå, fant jeg at var oppfylt gjennom (1) Kommisjonens sentrale rolle og selvstendige vedtaksmyndighet, (2) den økte kompetansen til nasjonale konkurransemyndigheter etter konkurransereformen i 2004, og (3) gjennom Norges innpass i ECN. Den tradisjonelle antakelsen i liknende studier er gjerne en overføring av mer kompetanse til det overnasjonale nivået. Her ble det mer snakk om en omfordeling av kompetanse som tydeliggjorde nettverkstrekk i strukturen og fordelte kompetansen bredere enn hva tilfellet hadde vært tidligere.

Så til spørsmålet om påvirkning. Aktørene påvirkes gjennom at systemet blir stadig mer nettverksadministrert. Aktørenes identitet påvirkes av strukturer på EU-nivå og på nasjonale nivå, og kanaliseres langs ulike skillelinjer. Dette fører igjen til en ny dimensjon i og mellom strukturene. Det blir stadig tydeligere at det er snakk om to overordnede. To- og flerhattetheten er tydelig til stede. Tohattetheten viser seg idet Konkurransetilsynet tjener sitt moderdepartement når de deltar i komitologi og i utredninger, eller skriver høringsuttalelser, og når de bidrar til overføring av regelverk til nasjonal lovgivning. De tjener Kommisjonen i behandling av enkeltsaker, i regelverksutvikling i ECN og når de deltar i ekspertkomiteer under Kommisjonen. Når det europeiske konkurranseregimet utvikles og Norge blir dratt stadig tettere inn i det, tvinger det seg fram en tilpasning av atferden hos aktørene i Konkurransetilsynet. De får flere arbeidsoppgaver, andre oppgaver, og oppgaver på et til dels nytt nivå. De samarbeider tettere med søsterorganisasjoner som sitter i de samme organene, og med Kommisjonen som organiserer mye av samarbeidet. Jeg forventet at

aktørene ville utvikle multiple roller som følge av egenskapene ved organisasjonene og som følge av sammenkoblingen av strukturene, og det viste seg å være tilfellet. Spørsmålet her er ikke hvorvidt aktørene i Konkurransetilsynet har endret sin identifisering og organisatoriske tilhørighet fullstendig, men mer om deres opprinnelige tilhørighet er blitt supplert.

Utviklingen i både det norske og det europeiske systemet har endret samarbeidsformene og samarbeidsmønstrene. Mens det norske systemet desintegreres integreres det europeiske. Konkurransetilsynet befinner seg i begge systemene, hvilket endrer hvilke skillelinjer arbeidet deres organiseres langs. Selv om nye mønstre av konflikt og samarbeid oppstår, viser det seg at de gamle ikke opphører å eksistere. Skillelinjer på tvers av de territorielle fører til desintegrasjon nasjonalt, mens de samtidig kobler sammen områder som tidligere var adskilt. Samtidig er ikke desintegrasjonen fullstendig ettersom territorielle linjer også består. Atferden påvirkes både fordi den endres av aktørene fordi de ønsker å tilpasse seg endrede vilkår, men også fordi systemendringene krever atferdsendringer. Mønstre av konflikt og samarbeid beveger seg både langs territorielle skillelinjer og langs funksjonelle, og dermed på tvers av de territorielle. Det viste seg at aktørene hadde utviklet multiple roller, hvor den nasjonale identiteten ligger i bunn, mens de nye rollene som fagekspert, som deltaker i et nettverk og som deltaker i en europeisk administrasjon legger seg i nye lag utenpå den opprinnelige rolleforståelsen uten at denne forsvinner. Mine observasjoner føyer seg inn i rekken av studier hvor det kommer fram indikasjoner på at organisering av forvaltningen endrer seg; at det som begynte som mellomstatlig integrasjon utvikler seg og påvirker organisasjonsformene. Det oppstår mer komplekse systemer, og integrasjon på tvers av nivåer fører til at nye organiseringsformer oppstår. I tillegg skjer det et skifte i styremåte fra hierarki til mer konsultasjon og forhandling gjennom nettverksadministrasjon.

En større sammenheng - Oslo-Bergen-Brussel på et europakart

Et sentralt argument for å skrive den type oppgave jeg har skrevet var at den lot seg plassere i en større sammenheng. Det har de siste årene blitt gjennomført flere studier av fristilte forvaltningsorganers rolle når Kommisjonen har fått økt sin kompetanse og konsolidert sin eksekutive rolle på de aktuelle områdene. Hovedkonklusjonen har på de fleste områdene vært at samarbeidet går i retning av å bli stadig mer nettverksadministrert. De forvaltningsorganene som deltar i regelverksutvikling og iverksetting på EU-nivå omtales som to- eller flerhattede, og samarbeidet ser i mange studier ut til å bli stadig tettere mellom Kommisjonen og de fristilte nasjonale forvaltningsorganene (Egeberg 2006d; Curtin og Egeberg 2008; Egeberg og Trondal 2009; Egeberg, Martens og Trondal 2008). Studiene har omfattet forvaltningsorganer på flere ulike politikkområder og i ulike land. Organiseringen av forvaltningsorganene i forhold til sine moderdepartementer er ikke lik i alle land. I noen land er graden av fristilling stor, og har vært det lenge. Andre steder er det snakk om mer begrenset fristilling. At konklusjonene likevel er relativt like taler for at økt nettverksadministrasjon er en tendens uavhengig av politikkområde. At konklusjonene er like når organisasjonsformen nasjonalt er ulik kan være et tegn på Kommisjonens styrke som overnasjonalt europeisk eksekutiv. Det ser ut til at jo mer sentral Kommisjonens rolle blir, jo mindre rolle vil den nasjonale tilknytningsformen spille. Den økte graden av nettverksadministrasjon var også noe av det jeg fant i min studie. Oppgaven min plasserer seg dermed resultatmessig innenfor de senere års liknende studier, og disse gir ytterligere støtte til min konklusjon. Når stadig flere studier, med case fra ulike politikkområder, og fra ulike land, finner like tendenser i sine analyser, beveger man seg i retning av en mulighet for generalisering (1) til andre land i EU- og EØS-området, og (2) til andre politikkområder enn det som er studert i de enkelte casestudier.

Litteratur

- Arnesen, Finn, Sten Foyen, Olav Kolstad, Ole-Andreas Rognstad og Fredrik Sejersted (2004) *EØS-Rett*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Budzinski, Oliver og Andt Christiansen (2005) "Competence Allocation in the EU Competition Policy System as an Interest-Driven Process", i *Journal of public Policy* 28(3): 313-337.
- Bulmer, Simon (1983) "Domestic Politics and European Community Policy-making", *Journal of Common Market Studies*, 21(4): 349-363.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Cini, Michelle (2003) "Intergovernmentalism", i Michelle Cini (red.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Cini, Michelle og Lee McGowan (1998) *Competition Policy in the European Union*, New York: St.Martins Press.
- Coen, David og Mark Thatcher (2008) "Reshaping european regulatory space: An evolutionary analysis", *West European Politics*, 31(4): 806-836.
- Curtin, Deirdre og Morten Egeberg (2008) "Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order", *West European Politics*, 31(4):639-661.
- Egeberg, Morten (2003) "How Bureaucratic Structure matters: An organizational perspective", i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications.
- Egeberg, Morten (2004) "An Organisational approach to European integration: outline of a complementary perspective", *European Journal of Political Research* 43: 199-219.
- Egeberg, Morten (2006a) "Europe's executive Branch of Government in the Melting Pot", i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten (2006b) "The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics", i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills:
- Egeberg, Morten (2006c) "The College of Commissioners: Executive Politics as Usual?", i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Egeberg, Morten (red.) (2006d) *Multilevel Union Administration – The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2009) "National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked?" *Journal of Public Administration*, Kommer.
- Egeberg, Morten, Maria Martens og Jarle Trondal (2008) " Building Executive Power at the European Level: Som preliminary findings on the Role of EU-Level Agencies", Oslo: ARENA Senter for europaforskning, paper.
- Gerring, John (2004) "What is a Case Study and What is it Good For?" *American Political Science Review* 98(2): 341-354.
- Gulick, Luther (1947) "Notes on the Theory of Organization", i Luther Gulick og Lyndall Fownes Urwich (red.) *Papers on the Science of Administration*, 2.utgave, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hauray, Boris og Philippe Urfalino (2009) "Mutual transformation and the development of European policy spaces. The case of medicines licensing", *Journal of European Public Policy* 16(3):431-449.
- Hofmann, Herwig C.H. (2008) "Mapping the European administrative space", *West European Politics* 31(4): 662-676.
- King, Gary, Robert D. Keohane og Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press
- Kjelstadli, Knut (1997) "Å analysere skriftlige kilder", i Erike Fossåskaret, Otto Laurits Fuglestad og Tor Halfdan Aase (red.) *Metodisk feltarbeid*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Magetti, Martino (2009) "The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis", *Journal of European Public Policy* 16(3): 450-470.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization* 52(4): 943-969.
- McGowan, Lee (2005) "Europeanization unleashed and rebounding: Assessing the modernization of EU cartel policy", *Journal of European Public Policy*, 12(6): 986-1004.
- Moravcsik, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community – a Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.

- Moravcsik, Andrew (1995) "Liberal Intergovernmentalism and Integration - a rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, 33(4):611-628.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe*, London: Routledge.
- Myhre, Camilla (2005) Nettverksadministrerte systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet, Oslo: Arena Report 05/9.
- Nørgård, Gitte Hyttel (2006) "National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency", i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- O'Neill, Michael (1996) *The Politics of European Integration. A reader*, London: Routledge.
- Olsen, Johan P. (2003) "Towards a European Administrative space?" *Journal of European Public Policy* 10(4):506-531.
- Pierson, Paul (1998) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective", i Alec Stone Sweet og Wayne Sandholtz (red.) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Repstad, Pål (1998) *Mellom nærhet og distanse*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sayer, Nicholas (2008) korrespondanse pr. e-post [26.09-11.11].
- Smith, Andy (2003) "Multi-Level Governance: What It Is and How It Can Be Studied", i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications.
- Solstad, Silje Gjerp (2008) Det Europeiske konkurransenettverket - Bakgrunn og begrunnelser, Paper levert til stv-9410.
- Støle, Øyvind (2006) "Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy", i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Wilks, Stephen (2005) "Agency escape: Decentralization or dominance of the European Commission in the modernization of competition policy?", *Governance* 18(3): 431-452.
- Wilks, Stephen (2007) "Agencies, Networks, Discourses and the Trajectory of European Competition Enforcement", i *European Competition Journal*, 3(2): 437-464.

- Wilks, Stephen og Ian Bartle (2002) "The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies", *West European Politics* 25(1): 148-172.
- Wincott, Daniel (1995) "Intstitutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 597-609.
- Wish, Richard (2008) *Competition Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Yesilkagit, Kutsal (2008) *New Modes of Governance? National Competition Authorities between EU and Member State Paris: Working Paper, SOG-Konferansen Drawing Lessons from the Transformation of the State in the Age of Multi-Level Governance.*
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research - Design and Methods*, 3.utgave, Thousand Oaks: Sage Publications.

Offentlige dokumenter

- Europakommisjonen (2002) Case No comp/m.2683- Aker Maritime/Kvaerner (II)
http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2683_20020123_230_en.pdf [lesedato 02.02. 2009]
- Europakommisjonen (2007), Commission approves proposed merger between Statoil and Hydro, Pressemelding 03. mai.
- Europakommisjonen (2009) Comitology
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/aide.cfm?page=faq&CL=en> [lesedato 13.01.2009].
- Europakommisjonen og Rådet for Den europeiske union (2002) Joint statement of the Council and the Commission on the functioning of the network of Competition Authorities.
http://ec.europa.eu/comm/competition/ecn/joint_statement_en.pdf [lesedato 20.10.2008]
- EØS-avtalen (1994) *Protokoll som justerer Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet.*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet (2008) *EØS-avtalens konkurranseregler for foretak - Samarbeidet mellom departementet og Konkurransetilsynet i EØS-saker*, Oslo.
- Konkurransetilsynet (2007), COMP/M.4545 - Statoil ASA - Norsk Hydro ASA - Internt notat, Offentlig versjon, Bergen.

Konkurransetilsynet (2008)

<http://www.konkurransetilsynet.no/no/om/Historikk/>

[lesedato 03.02.2009]

Konkurranseloven (2004) *Lov om konkurranse mellom foretak og foretakssammenslutninger.*

Norges offentlige utredninger nr. 27 (1991) *Konkurranse for effektiv ressursbruk.*

ODA-avtalen (1994) *Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol.*

Odelstingsproposisjon nr. 41 (1992-1993) A. *Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (Konkurranseloven)* B. *Lov om pristiltak.*

Rådet for Den europeiske union (2002) Rådskonferanse 1/2003, on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:001:0001:0025:EN:PDF>

Statskonsult (2002) *EØS-arbeidet i norsk forvaltning, Rapport.*

Statskonsult (2005) *Påvirkning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning, Rapport.*

Statsministerens kontor (2001) *Om departementenes arbeid med EØS-saker, retningslinjer.*

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn.*

Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) *Statsbudsjettet.*

Utenriksdepartementet (2008). *Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner. Vurderinger og anbefalinger fra prosjektgruppen, Rapport.*

Utenriksdepartementet (2009) *Håndbok i EU/EØS-arbeid.*

Utenriksdepartementet, *Arbeidsbeskrivelse for konkurranseråden ved EU-delegasjonen i Brussel, vedlegg.*

Avisartikler og taler

Brende, Børge (2007) sitert i "Ligg unna StatoilHydro", *Dagens Næringsliv* 24. mai.

Dagens Næringsliv (2007) "Hemmelig Tilsyn", 25. mai.

Prodi, Romano (2000) "Europe and global governance", *COMECE-kongressen, Brussel*, 31. Mars, tale.

Wiedswang, Kjetil (2009) "LOs gode idé", *Dagens Næringsliv* 20. mai.

Wind, Marlene (2009) *Europakonferansen: Finanskrisen – Politiske konsekvenser for EU*, Oslo, 20. mai, innlegg.

Intervjuer

Konkurransetilsynet

Sayer, Nicholas.

Aanland, Vegard Magne.

Gramstad, Mari Huser.

Fedje, Jan Petter.

Konkurransopolitisk avdeling, Fornyings-og administrasjons- departementet

Undrum, Steinar.

Gørrissen, Nina.

Norges delegasjon til EU, Utenriksdepartementet

Kjell Bekkevold

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledning

Tema: Forvaltningspolitikk i skjæringspunktet Norge/EU

Problemstilling: Hvordan påvirkes Konkurransetilsynets arbeid av henholdsvis den norske forvaltningsstrukturen og EUs institusjonelle struktur, og av det styringssystemet disse strukturene utgjør? Ikke les høyt.

- Mål om å se på KT's rolle i utforming, overføring og gjennomføring av EU-konkurranselovgivning.

Aktørenes adferd er operasjonalisert gjennom tre indikatorer (ikke les høyt)

1. Arbeidsoppgaver
2. Samarbeidsmønstre
3. Identifisering

- Spørsmålene tilpasses om jeg intervjuer i FAD, KT eller konkurranseråden ved EU-delegasjonen.

Spørsmål

- Utdanning
- Tidligere jobber + tidligere erfaring innen samme fagfelt
- Hvor lenge i KT? Hvilke avdelinger nå og tidligere?
- Hva er din funksjon i KT? Beskriv dine arbeidsoppgaver
- Kan du beskrive hvordan arbeidsoppgavene fordeles, og hvordan samarbeidet er, mellom KT og FAD når det gjelder arbeid med EØS-konkurransopolitikk / regelverk.
- Hvordan vil du beskrive samarbeidet med Kommisjonen og ESA om utforming og implementering av EU/EØS-konkurransopolitikk?
- Kan du beskrive samarbeidet i forhold til enkeltsaker?
- Fordeling av oppgaver □ mlm KT og FAD: hvem i hvilke organer og hvorfor + hvordan fungerer det?

- Kan du fortelle om KT (evt i fht FADs) deltakelse i ulike komitéer (ekspert, komitologi) på EU-nivå (ECN og ECA) på europeisk nivå?
- Hvem deltar? Deltar du?
- Hvilke instruksjoner har de som deltar? Hvilke typer oppgaver?
- Ulikhet Norge vs EU-land?

- Når du deltar i arbeid på EU-nivå føler du da en faglig tilknytning til de som sitter i samme komité fra andre land? Hvordan er samarbeidet?
- Ranger hvilken identitet du mener er mest fremtredende hos deg når du jobber på EU-nivå eller samarbeider med andre lands konkurransemyndigheter
 - Fag
 - Land
 - Europeisk
 - KT
- Deltar FAD og KT noen gang i samme organ? Hvordan opplever du at det fungerer?

- Hvordan kan Kommisjonen sikre at konkurransereglene implementeres og brukes likt på tvers av alle landene i samarbeidet?
- Har KT faste, koordinerte kontakter med Kommisjonen og ESA?
- Norge jobbet lenge med å få innpass i ECN, kan du beskrive prosessen, resultatet og det forholdet norsk konkurransemyndigheter har til ECN i dag?
- Hvilken betydning har notatet om samarbeid i EØS-arbeid, mellom KT og FAD?
- Hvilken betydning har eventuelle andre signaler fra FAD?
- Hvilken betydning har eventuelle signaler fra DGC eller ESA?
- Betydning av flytting?

Tema for rapporten er nasjonale forvaltningsorganers funksjon og rolle i samarbeid med Kommisjonen på den ene side og sine respektive nasjonale regjeringer og departementer på annen side, i utvikling, overføring og gjennomføring av EUs politikk og regelverk. Oppgaven er en case-studie av det norske Konkurransetilsynet. Diskusjonen spinner rundt hvordan tilsynets rolle og funksjon påvirkes av å være del av både den norske forvaltningsstrukturen, og EUs institusjonelle struktur, og det styringssystemet de to strukturene til sammen antas å utgjøre.

Analysen viser at konkurransepolitikken har gått fra å være et sentralisert system, hvor Kommisjonen har hatt en særlig sterk stilling, til å bli et mer nettverksadministrert system. Det har utviklet seg et utstrakt samarbeid på tvers av de tradisjonelle territorielle skillelinjene, og det europeiske konkurranseregimet viser stadig mer nettverksadministrerte trekk. Dette har ført til at Konkurransetilsynet har utviklet multiple roller, gjennom nye arbeidsoppgaver, endrede samarbeids- og konfliktmønstre, og gjennom en stadig sterkere identifisering med det europeiske nivået.

Rapporten anvender to delvis konkurrerende utgangspunkt; ett intergovernmentalt og ett organisasjonsteoretisk. Begge perspektivene viste seg nyttige i analysen, men organisasjonsteorien hadde større forklaringskraft.

Silje Gjerp Solstad har en mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Hun er tidligere studentstipendiat ved ARENA.

ARENA er et forskningscenter ved Universitetet i Oslo hvor man tar for seg de politiske integrasjonsprosessene i Europa.



P. O. Box 1143, Blindern
N-0317 Oslo, Norway
Tel. (+47) 22 85 87 00
arena@arena.uio.no
www.arena.uio.no