

Mod en stille privatisering af den offentlige forvaltning? Om private aktørers rolle i EU-regulering af IKT

Morten Kallestrup, lektor

Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

kallestrup@sam.sdu.dk

Harmoniserede standarder udgør i dag en uomgængelig del af EU-reguleringen af handel med varer. En forudsætning for standardernes status har været, at standarderne er blevet udviklet af et officielt anerkendt standardiseringsorgan (CEN, CENELEC, ETSI). Standardiseringsforordningen fra 2012 introducere som noget nyt en mulighed for også at anvende privatudviklede IKT-standarder i EU-lovgivningen. Med henblik på at rådgive Europa-Kommissionen om IKT-standardisering blev den europæiske interessentplatform for IKT-standardisering etableret i 2011. Interessentplatformen udvælger de privatudviklede IKT-standarder, der godkendes som fælleseuropæiske standarder, således at de kan anvendes i EU-lovgivningen. Private aktører spiller en væsentlig rolle i den proces. I denne artikel analyseres de reformer af EU-lovgivningen i 2011 og 2012, som åbnede op for at anvende privatudviklede IKT-standarder i EU-reguleringen og for at private aktører spiller en central rolle i den formelle EU-godkendelse af standarderne.

Transnational regulering

»Det globale reguleringsrum er under hastig forandring. Nye spillere har fået magt og indflydelse, delvist på bekostning af gamle og konventionelle spillere, delvist ved at indtage nye områder. Dette afføder udfordringer for konventionelle begreber som demokrati, repræsentation og suverænitæt.« (oversat af forfatter).

(Caffagi, 2011: 46ff)

Offentlig politik og forvaltning udøves i stigende udstrækning i et transnationalt rum, hvor såvel offentlige som private aktører spiller en aktiv rolle (Caffagi, 2011). I nogle tilfælde skyldes det bevidste politiske initiativer og reformer fra officiel side, i andre tilfælde bemærkes konsekvenserne af tidligere handlinger først på et senere tidspunkt. Denne artikel tager udgangspunkt i forvaltning af EU-regulering og relaterer sig særligt til litteraturen om transnational regulering. Den empirisk baserede del af artiklen fokuserer på de senere års reformer af den europæiske standardiseringslovgivning, herunder på etableringen af den europæiske interessentplatform for IKT-standardisering (*the European Multi-Stakeholder Platform on ICT Standardisation*) (MSP) fra 2011. Formålet med interessentplatformen var at rådgive Europa-Kommissionen (Kommissionen) om emner med relevans for EU's IKT-standardiseringspolitik. MSP er sammensat af »globale nøglespillere i IKT-standardisering«, herunder repræsentanter for Kommissionen, nationale myndigheder, internationale IKT-standardiseringsorganisationer samt interesseorganisationer for henholdsvis industrien, små- og mellemstore virksomheder, forbrugere og andre interessenter (Europa-Kommissionen, 2014a).

Studier af transnational regulering bygger på en antagelse om, at såvel internationale som nationale beslutningstagere i stigende grad deltager i transnationale styringsnetværk. Litteraturen om international reguleringspolitik har inden for de senere år analyseret transnational privat regulering fra forskellige, supplerende perspektiver (Mattli og Woods, 2009; Scott o.a., 2011; Büthe og Mattli, 2011; Cafaggi o.a., 2013; Eberlein o.a., 2014).

I 2004 påpegede Slaughter (2004) en udvikling mod disaggregerede stater som konsekvens af det såkaldte globaliseringstrilemma, der indebærer, at nationale regeringsrolle udviskes som følge af stigende globalisering. De nationale regeringer kan kun forsøge at genkalde sig den klassiske stats rolle ved at etablere globale netværk på tværs af staterne. Men at etablere decideret global styring er ikke muligt i praksis, så alternativet bliver et styringskompleks, hvori indgår såvel offentlige som private aktører. Udviklingen og formuleringen af offentlig politik er derfor ifølge Slaughter i vid udstrækning blevet overladt til eksperter, internationale bureaukrater, transnationale erhvervsfolk og andre interesserede – »alle ej politisk ansvarlige repræsentanter« (forfatters oversættelse) (Slaughter, 2004: 262).

En nyere tilgang inden for litteraturen er Töller og Böcher (2014), som fokuserer på »frivillig« regulering: »Hvis vi ser på en verden af politik og regulering fra et Weberiansk perspektiv, er kernen i regulering fortsat, at staten vedtager kollektivt bindende regler, som kan sanktioneres via domstolene og, om nødvendigt, gennemføres ved hjælp af legitim magtudøvelse. Med en sådan forståelse af verden provokerer et begreb som frivillig regulering, fordi der ikke er nogen bindende regler, ingen rolle for domstolene og ingen gennemførelse ved magt. Ingen stat kan beordre og ind imellem ikke engang en offentlighed« (forfatters oversættelse) (Töller og Böcher, 2014: 1).

Nærværende artikel fokuserer ikke på sådanne »frivillige« former for regulering, men deler alligevel Töller og Böchers synspunkt om, at det er nødvendigt at gå videre end den klassiske weberske forståelse i analysen af offentlig politik og forvaltning for at håndtere de nye typer af transnational regulering. Artiklen orienterer sig specifikt mod offentlig regulering, udviklet i transnationale fora bestående af såvel offentlige som private aktører. Der fokuseres særligt på privatisering af den offentlige reguleringsdannelse i relation til det indre marked i EU, samt på offentlig legitimering af privat markedsbaseret regeldannelse (For samme tema, men med fokus på privatisering af global regulering, se fx Büthe og Mattli, 2011).

Artiklen analyserer de senere års reformer af EU-lovgivningen af det europæiske standardiseringssystem, herunder vedtagelsen af en ny forordning i 2012 (Forordning 1025/2012). Forordningen indførte en lovfæstet mulighed for officielt at godkende privatudviklede standarder, således at private IKT-standarder formelt kan bruges som en del af EU-lovgivningen. Det centrale spørgsmål, som adresseres i artiklen, er således, hvordan og hvorfor inddrages transnationale private aktører og privat regulering i offentlig politikkdannelse og forvaltning af offentlig regulering på europæisk niveau.

Artiklen bygger på en case-analyse af Kommissionens inddragelse af private aktører i den formelle udvikling og forvaltning af offentlig lovgivning vedrørende IKT-standardisering i EU. Det empiriske datamateriale består primært af dokumenter, herunder såvel retsakter og anden lovgivning, særlige MSP dokumenter og referater fra møderne, historiske dokumenter, bl.a. fra Kommissionens dokumentdatabase, pressemeddelelser og offentlige udtalelser, samt supplerende kvantitative data af forskellig art fra offentligt tilgængelige kilder, bl.a. Kommissionens

Indledningsvist redegøres der for den internationale litteratur om reguleringspolitik, som denne artikel relaterer sig til. Dernæst redegøres for MSP, herunder hvordan de senere års reformer af den europæiske standardiseringspolitik har åbnet op for en integration af private aktører i offentlig politikdannelse og forvaltning. For det tredje diskuteres integrationen af transnationale private aktører i offentlig politikdannelse og forvaltning, særligt i lyset de indsigter som casen om MSP afleverer. Endelig drages en række konklusioner og der peges på fremtidige, potentielle forskningstemaer i forlængelse heraf.

International standardisering som regulering

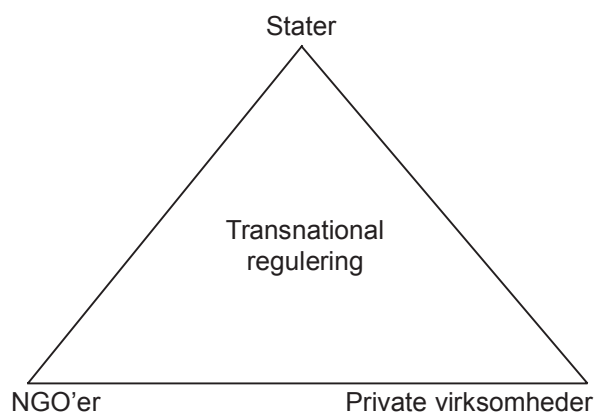
I litteraturen om reguleringspolitik kan der i dag spores en anerkendelse af, at de styringsbeføjelser og kompetencer, der engang blev opfattet som nationalstatens prerogativ, i stigende grad også bliver varetaget af andre typer af aktører, som ikke nødvendigvis har direkte tilknytning til nationale regeringsapparater (jf. ovenfor samt Cafaggi, 2011; Levi-Faur og Starobin, 2014). Udviklingen har medført en stigende uddelegering af beføjelser til transnationale styringsorganer, herunder til politiske aktører, som ikke i samme grad som tidligere er repræsentanter for offentlige myndigheder (Scott o.a., 2011). Disse udviklinger er blevet analyseret fra forskellige perspektiver i litteraturen. Abbott og Snidal (2009) (se også Mattli og Woods, 2009; m.fl.) har adresseret spørgsmålet om global regulering af transnational produktion gennem internationale standarder. Abbott og Snidal (2009) udviklede den såkaldte »styringstrekant« med henblik på at forklare udviklingen af regulering af transnationale produktionsprocesser (se Figur 1). Modellen indebærer kort sagt, at stater, private virksomheder og NGO'er/interesseorganisationer er de tre centrale aktører i udvik-

lingen af transnational regulering. Modellen specificerer yderligere det transnationale reguleringsrum til syv forskellige zoner, der repræsenterer de forskellige kombinationer af aktørinddragelse i processen (Abbott og Snidal, 2009: 49-50).

På grundlag af en større empirisk baseret analyse viser Abbott og Snidal (2009: 87), hvordan »styringstrekanten« bidrager til at belyse, at staten ikke længere er den eneste centrale, politiske kampplads, og givetvis heller ikke længere den vigtigste kampplads, når det kommer til regulering af transnationale erhvervsvilkår. Staten er dog ikke helt uvedkommende, hverken nationalt eller internationalt, men statens rolle ændres fra at være den centrale og politisk mandaterende reguleringsinstans, til i højere grad at varetage en rolle som katalysator, koordinator og støtte i forbindelse med forskellige reguleringsaktiviteter (Abbott og Snidal, 2009: 88). Abbott og Snidal opdeler af analytiske hensyn reguleringsprocessen i fem forskellige faser, henholdsvis dagsordensfastsættelse, forhandlinger af standarder, implementering, monitorering og håndhævelse (den såkaldte ANIME-model).

Levi-Faur og Starobin (2014) har for nyligt videreudviklet Abbott og Snidals oprindelige

Figur 1: Styringstrekanten (forsimplet)



Kilde: Abbott og Snidal (2009: 49-50).

model og har bl.a. ændret akse med NGO'er versus private virksomheder til en akse med »reguleringsbrugere« henholdsvis »reguleringsudbydere«. Formålet er at skifte det analytiske fokus væk fra alene at orientere sig mod dem, der bidrager til at udforme regulering, til i stedet at skelne mellem aktører, der primært bruger regulering henholdsvis aktører, der både udarbejder og bruger regulering.

Büthe og Mattli (2011) har ligeledes leveret et væsentligt bidrag til forståelsen af »privatiseringen af regulering på globalt niveau«. De fokuserer på, hvordan standardiseringsorganisationer udformer regler og regulering gennem standardiseringsprocesser, som resulterer i vedtagelsen af formelle standarder for produkter og tjenesteydelser. Til forskel fra den udlægning af standardiseringsprocessen, som standardiseringsaktører ofte selv fremfører; nemlig at standardisering er en apolitisk, konsensusdrevet videnskabelig proces (se bl.a. Dansk Standard, 2012), argumenterer Büthe og Mattli for, at globale standardiseringsprocesser sjældent handler om at skabe kompromis mellem forskellige reguleringsmodeller og metoder, men snarere om at vinde kampen om en bestemt tilgang eller løsning på bekostning af en anden tilgang eller løsning (Büthe og Mattli, 2011: 11-12). Standardiseringsprocesser kan (og bør) med andre ord sidestilles med politiske processer, hvorigennem forskellige interesser kæmper om anerkendelse fra offentlige og private aktører for at opnå stærkest mulig position over tid. Med henblik på at analysere

og forklare privatiseringen af global regulering, har Büthe og Mattli (2011) udviklet en typologi over global regulering, der skelner mellem offentlig og privat henholdsvis mellem ikke-markedsbaseret og markedsbaseret regulering (Tabel 1).

Büthe og Mattlis typologi over global regulering tager således udgangspunkt i, at international erhvervsregulering bliver produceret inden for forskellige institutionelle rammer, hvoraf nogle er offentligt funderet og finansieret, mens andre har udgangspunkt i og er finansieret af private virksomheder og organisationer. Transnationale netværk kan gå på tværs af begge kategorier og afhænger i sidste ende af deltagernes subsidiering fra den offentlige henholdsvis den private sektor.

I nærværende artikel er det centrale argument, at de senere års reformer af den europæiske standardiseringslovgivning har resulteret i en lovfæstet mulighed i EU til at gennemføre et hurtigt kategoriskift for særlige regulerings typer, jf. Büthe og Mattlis typologi. Beslutningstagere kan nu gennemføre et hurtigt kategoriskift fra kategorien »privat, markedsbaseret regulering« til kategorien »offentlig, ikke-markedsbaseret regulering«. Derudover har private aktører opnået at spille en ikke uvæsentlig rolle i denne proces, jf. nærmere nedenfor.

Transnational privat regulering

Litteraturen om transnational privat regulering bidrager ligeledes med en række inte-

Tabel 1: Typologi over global regulering

	Institutionel ramme		
		Offentlig	Privat
Udvælgelsesmekanisme	Ikke-markedsbaseret	Offentlig, international regeldannelse (I)	Transnational privat standardisering (ISO, CEN, CENELEC, ETSI, osv.) (IV)
	Markedsbaseret	Konkurrerende standarder udviklet af offentlige organer (II)	Konkurrerende standarder udviklet af private virksomheder, fora og konsortier (III)

Kilde: Büthe og Mattli (2011: 19).

ressante perspektiver. Ifølge Cafaggi (2011) konstituerer transnational privat regulering en samling af regler, praksisser og processer, som skabes af private aktører. Begrebet *regulering* bliver således ofte brugt til at beskrive tekniske regler udformet af ministerier og styrelser. Reguleringsregimer adresserer ifølge Cafaggi (2011: 20-1) aktiviteter, som under visse forhold er karakteriseret ved markedets behov for intervention og koordination, hvilket eksempelvis er tilfældet i forbindelse med tekniske standarder (Brunsson og Jacobsson, 2001), men under andre betingelser adresserer reguleringen bredere politiske udfordringer. Transnational privat regulering er *transnational*, snarere end *international*, i den forstand, at effekterne af reguleringen går på tværs af grænser, men ikke er konstitueret i et formaliseret, traktatbaseret internationalt samarbejde. Den er ikke-statslig (*privat*) i den forstand, at nøgleaktører i sådanne regimer omfatter såvel offentlige aktører som civilsamfundet og/eller NGO'er og private virksomheder (Scott o.a., 2011). Af casen i nærværende artikel fremgår det, at transnationale reguleringsprocesser også kan finde sted inden for en traktatbaseret, offentligt funderet og finansieret ramme. Begrebet privat adskiller sig således en smule fra Scott o.a.s definition ovenfor. Scott o.a. (2011) opererer dog ikke med et klart skel mellem offentligt og privat i transnational styring, men tager afsæt i en antagelse om, at forholdet mellem det offentlige og det private flyder sammen og er under fortsat forandring. Statens klassiske prærogativer er under forandring på grund af internationale og transnationale aktiviteter af forskellig art. Nationale regeringer ses efterhånden mindre som repræsentanter for suveræne stater og mere som centrale aktører i nationale, transnationale og internationale styringsprocesser (Scott o.a., 2011: 44).

I en kortlægning af offentlige og private reguleringstyper konstaterer Cafaggi og Renda (2012), at privat regulering i stigende grad fremstår som løsning på en række problem-

stillinger som det moderne samfund står overfor. Derudover kan privat regulering være mere nyttig end traditionelle hierarkisk baserede reguleringsformer på grund af informationsmæssige asymmetrier, bedre koordination, behov for transnationalt samarbejde og standardisering, men også en øget fleksibilitet og tilpasningsdygtighed, som ikke-bureaukratiske, privat implementerede, designede og håndhævede regler bidrager med (Cafaggi og Renda, 2012: 28).

Eberlein o.a. (2014) påpeger, at transnationale erhvervspolitiske styringsinitiativer rækker videre end de tekniske standarder, som gennem det seneste halve århundrede har været rettet mod at imødegå og reducere forskellige former for transaktionsomkostninger på markedet. I dag bør også reguleringsmæssige standarder, som har til formål at mindske de eventuelt negative effekter af produktionen eller produktet, omfattes (se også Abbott og Snidal, 2001), eksempelvis fødevarer sikkerhedsstandarder, arbejdsmiljøstandarder og miljøbeskyttelsesstandarder. Sigtet med den private regulering er således blevet bredere over tid, hvilket har betydet, at transnationale normer, certificerings- og mærkningsordninger og andre erhvervsreguleringer er vokset betydeligt i omfang, såvel kvantitativt som kvalitativt.

EU-regulering

Endelig bør litteraturen om europæisk reguleringspolitik kort inddrages. Börtzel (2010) har konstateret, at EU omfatter en kombination af forskellige former for politisk styring, som dækker hele spektret mellem idealtyperne marked og hierarki. EU bygger dog ifølge Börtzel i udpræget grad på hierarkisk styring i forbindelse med politikdannelsen: De overnationale institutioner vedtager og håndhæver juridisk bindende beslutninger på egen hånd. Derudover konstaterer Börtzel, at netværksstyring, som systematisk involverer private aktører, er meget vanskeligt at finde på EU-niveau. EU-politikken er i hovedsagen

formuleret og implementeret af offentlige aktører. EU udøver primært styring gennem regeringsbaserede forhandlinger på tværs af landene samt gennem politisk konkurrence mellem stater og regioner. Begge disse varianter af offentlig styring finder sted i skyggen af de hierarkiske relationer til de overnationale institutioner i EU. I nærværende artikel sættes der således spørgsmålstejn ved Börtzels konstatering af, at systematisk inddragelse af private aktører i EU-systemet er vanskelig at finde. Case-analysen tager netop udgangspunkt i styring baseret på en såvel offentlig som privat funderet interessentplatform med betragtelige beføjelser.

Europæisk IKT-standardisering

International standardisering bliver som tidligere nævnt ofte omtalt som en apolitisk og videnskabelig proces, der har til formål at udvikle teknisk optimale løsninger. Standarder udarbejdes i enighed mellem virksomheder, offentlige myndigheder, forbrugere og øvrige interessenter i en konsultationsproces organiseret af uafhængige, anerkendte standardiseringsorganisationer på internationalt og nationalt niveau. Standardisering er med andre ord en form for samregulering eller selvregulering. Interesserede parter mødes og bliver frivilligt enige om (normalvis relativt tekniske) forhold og bestemmelser, som tillader virksomhederne at konkurrere mere effektivt på markedet. Billedet er dog ikke helt så entydigt, når man dykker ned i standardiseringsprocesserne.

Samfundsøkonomisk skal man heller ikke underkende betydningen af standarder og standardisering. Det vurderes, at op til 1 pct. af den årlige vækst i BNP skyldes standarder (KOM (2011) 311). Gennem de seneste to årtier er den samlede mængde af europæiske harmoniserede standarder steget fra 4 pct. til at dække over 20 pct. af alle europæiske formaliserede standarder (p.t. mere end 4000 harmoniserede standarder). I den samme periode er det samlede antal europæiske

standarder steget fra ca. 4000 til ca. 25.000 i dag. Fremadrettet – og i lyset af denne artikels fokus på IKT-standardisering – er det i øvrigt værd at bemærke, at næsten to ud af tre planlagte mandater til nye harmoniserede standarder for perioden 2010-2013 var inden for IKT-området (Copenhagen Economics, 2013).

»Ny metode« og europæisk standardiseringslovgivning

Indtil 2012 var det europæiske standardiseringssystem reguleret af tre EU-retsakter, henholdsvis a) direktiv 98/34/EF, som forpligter nationale standardiseringsorganer til at informere om forberedelser af nye eller ændrede standarder samt giver 98/34-komiteen kompetence til at anmode Kommissionen om at mandatere de europæiske standardiseringsorganer til at udarbejde fælles europæiske standarder, b) beslutning 1673/2006/EF vedrørende finansiering til støtte af de europæiske standardiseringsorganer samt c) beslutning 87/95/EEC vedrørende IKT-standardisering.

Inden for EU-reguleringen af handel med produkter på det indre marked har den såkaldte »ny metode« været anvendt som reguleringsmetode til teknisk harmonisering, siden den blev godkendt i 1985. Metoden består kort sagt i, at handel med produkter i det indre marked reguleres via rammedirektiver suppleret af tekniske standarder, frem for gennem detailregulering via direktiver. Det overlades således til standardiseringsorganer at foreskrive de detaljerede krav og specifikationer, som produkter skal leve op til for lovligt at kunne handles på det indre marked (Europa-Kommissionen, 2014b).

En *standard* er en teknisk specifikation, designet til at fungere som vejledning, regel eller definition på et produkt eller en serviceydelse. En standard er med andre ord en bredt accepteret måde at udforme et produkt eller at udføre en given opgave. Standarder

udvikles i et samarbejde mellem virksomheder, interesseorganisationer og myndigheder. En *international* standard er en standard, der er vedtaget af et internationalt standardiseringsorgan (fx ISO), mens en *europæisk* standard er en standard, der er vedtaget af et af de europæiske standardiseringsorganer (CEN, CENELEC, ETSI). En *harmoniseret* standard er en europæisk standard, der er vedtaget på grundlag af en anmodning fra Kommissionen med henblik på gennemførelse af EU's harmoniseringslovgivning. Endelig er en *national* standard en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan (f.eks. Dansk Standard) (jf. bl.a. Forordning 1025/2012).

Udviklingen af en harmoniseret standard foregår helt konkret ved, at Kommissionen giver mandat til, at en af de godkendte europæiske standardiseringsorganisationer (CEN, CENELEC, ETSI) kan udvikle en bestemt standard. Medlemslandene og de nationale standardiseringsorganisationer bliver inddraget i denne proces. Mandatet til at udvikle en standard indeholder en deadline, krav til inddragelse af interessenter og krav til indholdet. Standarder bruges således i sektorlovgivning til at indskrive et kvalitetskrav. Men standardisering inden for IKT-området har aldrig rigtigt fungeret i henhold til denne proces. De centrale IKT-standardiseringsorganisationer har aldrig været uafhængige, anerkendte organer, men har derimod primært bestået af private IKT-virksomheder samt privat organiserede og -finansierede fora og konsortier.

Standardiseringsforordningen fra 2012 og den formelle anerkendelse af privatudviklede standarder

Den 1. juni 2011 offentliggjorde Kommissionen en længe ventet lovgivningspakke på det standardiseringspolitiske område. Pakken omfattede en strategisk vision for europæisk standardisering frem til 2020 (KOM (2011) 311) og et forslag til en ny forordning vedrørende det europæiske standardiseringssystem (KOM (2011) 315). Pakken blev fremsat som

led i den europæiske 2020-strategi (KOM (2010) 2020) og forordningsforslaget udgjorde én af de tolv prioriteter i Akten for det indre marked (KOM (2011) 206). Med forordningsforslaget blev der lagt op til at samle lovgivningen om det europæiske standardiseringssystem i én forordning, frem for i de tre eksisterende retsakter. Forslaget ville medføre ændringer af det eksisterende reguleringsmæssige grundlag samt af finansieringen af det europæiske standardiseringssystem generelt. Forslaget havde til formål at tilpasse det europæiske standardiseringssystem til den generelle samfundsudvikling og styrke virksomheders konkurrenceevne i overensstemmelse med den europæiske 2020-strategi (KOM (2010) 2020). Revisionen skulle endvidere sikre interessentinddragelse, gennemsigtighed, tilgængelighed samt et effektivt og fleksibelt standardiseringssystem i Europa.

Forhandlingerne af forordningsforslaget i Ministerrådet henholdsvis Europa-Parlamentet fandt sted i perioden fra juni 2011 til juni 2012. Ét af de politisk sensitive elementer i forordningsforslaget var artiklerne om anerkendelse af IKT-tekniske specifikationer (Kallestrup, 2012). Disse artikler indebar kort sagt, at privatudviklede standarder, som blev godkendt af MSP i overensstemmelse med kriterierne i bilag II i forordningen, kunne identificeres og dermed refereres i EU-lovgivningen. Privatudviklede IKT-standarder, dvs. standarder udviklet af virksomheder og privat finansierede fora og konsortier uden for det etablerede standardiseringssystem, kunne med andre ord opnå formel EU-anerkendelse og dermed refereres og indgå direkte i EU-lovgivningen.

Sideløbende med forhandlingerne om den nye standardiseringsforordning, etablerede Kommissionen den europæiske interessentplatform for IKT-standardisering (MSP) i 2011 (Kommissionens afgørelse af 28. november 2011 (2011/C 349/04). Formålet med MSP var at levere rådgivning vedrørende

emner med relevans for implementeringen af IKT-standardiseringspolitikken, herunder fremtidige standardiseringspotentialer, tekniske specifikationer i offentlige udbud og øget samarbejde mellem de relevante standardiseringsorganer. Etableringen af platformen byggede bl.a. på Kommissionens strategi en digital dagsorden for Europa (KOM (2010) 245), den industripolitiske strategi (KOM (2010) 614) og standardiseringspakken fra 2011(jf. ovenfor).

Formelt og i praksis består MSP af 67 repræsentanter fra nationale myndigheder i medlemslandene og EFTA-landene, de europæiske og internationale IKT-standardiseringsorganisationer, samt interesseorganisationer, der repræsenterer industrien, SMV'ere, forbrugere og andre interessenter; alle globale nøglespillere i IKT-standardisering (jf. Europa-Kommissionen, 2014a). Medlemslandenes repræsentanter indstilles af medlemslandene, mens de øvrige medlemmer af platformen udvælges af Kommissionen.

Møderne blev i løbet af de første 18 måneder af platformens levetid primært anvendt til at opnå enighed om interne procedurer og administrative forhold for MSP's virke, herunder særligt proceduren for anerkendelse af privatudviklede standarder. Det var først i midten af 2013, at de første privatudviklede IKT-standarder blev indstillet til at gennemgå en vurdering og godkendelsesproces og dermed blev genstand for officielle drøftelser i MSP. Den 17. oktober 2013 evaluerede MSP de første seks privatudviklede IKT-standarder, der var blevet indstillet til godkendelse. Den 3. april 2014 vedtog Kommissionen en beslutning (gennem en implementerende retsakt), der godkendte de første seks privatudviklede IKT-standarder til at kunne refereres og dermed anvendes i EU-lovgivning til brug i forbindelse med offentlige udbud (IPv6, LDAPv3, DNSSEC, DKIM, ECMA-402, W3C XML) (jf. Kommissionens gennem-

førelsesafgørelse af 3. april 2014 (C(2014) 2120).

En lovfæstet mulighed for et hurtigt kategoriskifte fra »privat« til »offentlig« regulering
De seneste års ændringer af lovgivningen af det europæiske standardiseringssystem, som bl.a. omfatter vedtagelsen af den nye standardiseringsforordning fra 2012 samt Kommissionens beslutning om at etablere MSP i 2011, har således åbnet op for en lovfæstet mulighed for et hurtigt, principielt skifte i kategoriseringen af reguleringen. Kort sagt betyder denne juridiske åbning, at standarder, oprindeligt udviklet i kategori III (se Tabel 2), hurtigt og effektivt kan skifte status og indgå i kategori I og dermed opnå officiel anerkendelse på lige fod med europæiske harmoniserede standarder. Når MSP har identificeret og anerkendt disse standarder, er de formelt set at betragte som offentligt legitimeret »lovgivning«, selvom standarderne er udviklet gennem markedsbaseret konkurrence mellem private virksomheder og fora og konsortier.

Private MSP-repræsentanter deltager ikke alene i forhandlingerne i forbindelse med godkendelsesprocessen internt i MSP. De deltager tilmed forud for og sideløbende i den privat organiserede udvikling af de IKT-standarder, der efterfølgende skal godkendes og anerkendes igennem MSP. MSP er *de facto* det organ, i hvilket den formelle godkendelse finder sted. De private aktører spiller således en betydningsfuld rolle i forbindelse med godkendelsen af, hvilke private standarder, der godkendes. Såvel kvantitativt som kvalitativt har private aktører opnået en væsentlig position i forbindelse med godkendelsen af private IKT-standarder til brug i EU-lovgivningen.

Mod en stille privatisering af den offentlige forvaltning?

Formålet med denne artikel har været at undersøge konsekvenserne af en række reformer af regulering af IKT-sektoren i EU, herunder

Tabel 2: Ny lovfæstet mulighed for hurtige kategoriskift fra privat til offentlig regulering via standardiseringsforordningen (R 1025/2012) og etableringen af MSP

	Institutionel ramme		
		Offentlig	Privat
Udvælgelsesmekanisme	Ikke-markedsbaseret	Offentlig regulering (I)	(IV)
	Markedsbaseret	(II)	Privatudviklede IKT-standarder (III)

særligt inddragelsen af transnationale private aktører i den offentlige politikdannelse og forvaltning. Med udgangspunkt i litteraturen om international standardisering og transnational privat regulering (Mattli og Woods, 2009; Büthe og Mattli, 2011; Cafaggi o.a., 2013; Eberlein o.a., 2014, m.fl.), herunder særligt typologien over global regulering af Büthe og Mattli (2011), blev ændringerne af den europæiske standardiseringslovgivning samt etableringen af den europæiske interesseplatform vedrørende IKT-standardisering analyseret.

Analysen viste, at vedtagelsen af standardiseringsforordningen i 2012 introducerede en lovgivningsmæssig mulighed for formelt at anerkende privat udviklede IKT-standarder. Det forum, der evaluerer og vurderer, hvilke private standarder der skal anerkendes, er MSP, som består af et flertal af private aktører og interesser. Et skifte fra »Ny metode« som reguleringsmetode til formel anerkendelse af privatudviklede IKT-standarder gennem MSP er således introduceret i EU's system til teknisk harmonisering.

Derudover viste analysen, at udviklingen og den formelle anerkendelse af privatudviklede standarder er i en vis udstrækning domineret af private aktører. Private aktører deltager i udviklingen af IKT-standarder såvel som i godkendelsesprocessen i MSP, og dermed i den formelle godkendelsesproces af, hvilke private standarder der anerkendes til at kunne indgå i offentlig lovgivning. MSP er *de facto* det organ igennem hvilket den formelle an-

erkendelse af privatudviklede standarder finder sted. Organet er et vitalt led i udviklingen af regulering i det indre marked. Standarder udviklet i kategori III i Büthe og Mattlis (2001) typologi over global regulering bliver således, via ovennævnte godkendelsesproces, hurtigt flyttet til kategori I og dermed anerkendt som offentligt legitimeret international lovgivning, selvom standarderne er udviklet gennem markedsbaseret konkurrence mellem private virksomheder og fora og konsortier.

Kort sagt er pointen i artiklen, at som følge af de senere års reformer i EU kan privatudviklede standarder, dvs. standarder, som ikke er udviklet af officielt anerkendte standardiseringsorganer, nu officielt godkendes og anvendes som en del af EU-lovgivningen. Det forum, som evaluerer de private standarder og godkender, hvilke standarder der kan indgå i den europæiske lovgivning, består af en række repræsentanter for forskellige interesser, herunder særligt repræsentanter for private organisationer, virksomheder og andre private interesser. Der er med andre ord sket et skift væk fra, at EU-standarder udvikles af anerkendte standardiseringsorganer efter mandat fra Kommissionen. I dag er der mulighed for formel anerkendelse af privatudviklede standarder gennem MSP. Dertil kommer, at den formelle anerkendelse af de privatudviklede standarder i vid udstrækning varetages af private interesser.

Fremadrettet kan videre forskning teste generaliserbarheden af udsagnene, bl.a. ved at analysere andre sammenlignelige cases, her-

under såvel andre interessentplatforme som andre policy sektorer. Analysens resultater kan med fordel konfronteres med kvantitative data i det omfang, de er tilgængelige, særligt i forhold til skiftet fra brug af hård lovgivning (detailldirektiver) til brugen af standarder via den »ny metode« fra midten af 1980'erne, som, jf. ovenfor, har resulteret i en signifikant stigning i antallet af europæiske harmoniserede standarder. Fremtidig forskning kunne også se på, hvorvidt privat regulering og private aktørers inddragelse i udviklingen af offentlig regulering reelt bidrager til at fremme den offentlige interesse eller implicit fremmer særlige private interesser.

Litteratur

- Abbott, Kenneth W. og Duncan Snidal (2001), »International »Standards« and International Governance«, *Journal of European Public Policy*, 8(3): 345-70.
- Abbott, Kenneth W. og Duncan Snidal (2009), »The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State«, in Walter Mattli og Ngaire Woods, red., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press, pp. 44-88.
- Börtzel, Tanja. (2010), »European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierachy«, *Journal of Common Market Studies*, 48(2): 191-219.
- Brunsson, Nils og Bengt Jacobsson (2001), *A World of Standards*, Oxford: Oxford University Press.
- Büthe, Tim og Walter Mattli (2011), *The New Global Rulers. The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Cafaggi, Fabrizio (2011), »New Foundations of Transnational Private Regulation«, *Journal of Law and Society*, 38(1): 20-49.
- Cafaggi, Fabrizio og Andrea Renda (2012), »Public and Private Regulation. Mapping the Labyrinth«, *CEPS Working Document* No. 370/October 2012.
- Cafaggi, Fabrizio, Andrea Renda og Rebecca Schmidt (2013), »Transnational Private Regulation«, *International Regulatory Co-operation: Case Studies*, Vol. 3, Paris: OECD.
- Copenhagen Economics (2013), *Potentialer for standardisering og vækst*. Intern rapport udarbejdet for Erhvervsstyrelsen, København: Copenhagen Economics.
- Dansk Standard (2012), *Standardisering som regulering – en antologi om standardisering i krydsfeltet mellem politik og marked*, København: Forlaget Dansk Standard.
- Eberlein, Burkard, Kenneth W. Abbott, Julia Black, Errol Meidinger og Stepan Wood (2014), »Transnational business governance interactions: Conceptualization and framework for analysis«, *Regulation and Governance*, 8: 1-21.
- Eberlein, Burkard og Edgar Grande (2005), »Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state«, *Journal of European Public Policy*, 12(1): 89-112.
- Europa-Kommissionen (2014a), <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/helping-european-public-bodies-use-most-common-ict-specifications>.
- Europa-Kommissionen (2014b), *The »Blue Guide« on the implementation of EU product rules*, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kallestrup, Morten (2012), »Nye standarder under dansk EU-formandskab«, *Økonomi og Politik*, 85(3): 39-50.
- KOM (2010) 2020 endelig. »Europa 2020. En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2010) 245 endelig. »En digital dagsorden for Europa«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2010) 614 endelig. »En industripolitisk strategi«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2011) 206 endelig. »Akten for det Indre Marked. Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2011) 311 endelig. »En strategisk vision for europæisk standardisering frem mod 2020«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- KOM (2011) 315 endelig. »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning vedrørende europæisk standardisering«, Bruxelles: Europa-Kommissionen.
- Kommissionens afgørelse af 28. november 2011 om etablering af den europæiske interessentplatform for IKT standardisering (2011/C 349/04), Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 3. april 2014 om udpegning af IKT-tekniske specifikationer, der vil kunne henvises til i forbindelse med offentlige udbud (C(2014) 2120) (2014/188/EU), Bruxelles: Den Europæiske Unions Tidende.
- Levi-Faur, David (2011), »Regulation and Regulatory Governance«, i David Levi-Faur, red., *Handbook*

- on the Politics of Regulation*, Northampton, MA: Edwar Elgar, pp. 3-24.
- Levi-Faur, David og Shana M. Starobin (2014), »Transnational Politics and Policy: From Two-Way to Three-Way Interactions«, *Jerusalem Articles in Regulation and Governance*, Working Article No. 62, February 2014.
- Maggetti, Martino og Fabrizio Gilardi (2011), »The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards«, *Journal of European Public Policy*, 18(6): 830-47.
- Mattli, Walter og Ngaire Woods, red. (2009), *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardization, Brussels: Official Journal of the European Union.
- Scott, Colin, Fabrizio Cafaggi og Linda Senden (2011), »The Conceptual and Constitutional Challenge of Transnational Private Regulation«, *Journal of Law and Society*, 38(1): 1-19.
- Slaughter, Anne-Marie (2004), *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Töller, Annette E. og Michael Böcher (2014), »Introduction: What is the Role of Voluntary Approaches in German Environmental Policy – and Why?«, *German Policy Studies*, 9(2): 1-20.