

Carsten Daugbjerg

## Dansk industri og det Indre Marked: Policy-netværk i Bruxelles og København<sup>1</sup>

Den Europæiske Union og dens bureaukrati bliver i stadig stigende grad set som et hastigt voksende magtcenter. Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken) overførte formelt beslutningskompetence fra medlemsstaterne til EU-institutionerne i forbindelse med gennemførelsen af det Indre Marked. Derfor kunne man forvente, at dansk industri ville forstærke sit virke i Bruxelles. Men det er ikke sket. Industrien foretrækker stadig i stor udstrækning at varetage sine EU-interesser via den danske regering. Den europæiske indflydelseskanal er på grund af dens åbenhed mindre attraktiv for dansk industri, da dens benyttelse er usikker og ressourcekrævende. Forklaringen på den begrænsede anvendelse af den europæiske kanal er først og fremmest den lave grad af centralisering af beslutningskompetencen i de europæiske interesseorganisationer og i EU.

### Indledning

I den offentlige debat om EU har det ofte været fremme, at nationalstatens institutioner undermineres af EU-institutionerne. Det hævdes, at EU tiltager sig stadig mere magt, og at danske interesser derfor i stadig højere grad skal varetages i Bruxelles. Vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1985 gav Ministerrådet mulighed for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal i sager, der knytter sig til gennemførelsen af det Indre Marked. Denne ændring af proceduren har formelt overført en del af beslutningskompetencen fra de enkelte medlemsstater til EU. Man skulle derfor forvente, at interesseorganisationer orienterer deres aktiviteter mod EU-institutionerne i Bruxelles. Spørgsmålet er imidlertid, om danske interesseorganisationer, specielt industriens hovedorganisationer, har overført deres interessevaretagelse til Bruxelles, og hvad en eventuel tilbageholdenhed skyldes?

Denne artikel undersøger de danske generelle industriorganisationer og deres interessevaretagelse i forbindelse med gennemførelsen af det Indre Marked for industrivarer. Det er med andre ord en undersøgelse af den rutinepolitik, der følger i kølvandet på vedtagelsen af en offentlig politiks målsætninger, instrumenter og organisering - i dette tilfælde EF's beslutning om at gennemføre det Indre Marked ved hjælp af en ny strategi. En vigtig del af de beslutninger, der skal sikre gennemførelsen af det Indre Marked, foregår i et samspil mellem staten, EU og interesseorganisationerne. Det er dette samspil, der er i fokus i denne artikel.

Undersøgelsen vil vise, at dansk industris hovedorganisationer har reageret forsigtigt på overførelsen af kompetence til EU. De tillægger stadig interessevaretagelsen via den danske regering og centraladministration stor vægt. Den væsentligste årsag hertil er, at policy-netværket på det europæiske beslutningsniveau ikke gør effektiv interessevaretagelse mulig for hovedorganisationerne. Det europæiske policy-netværks begrænsede evne til at virke som et effektivt

Carsten Daugbjerg

## Dansk industri og det Indre Marked: Policy-netværk i Bruxelles og København<sup>1</sup>

Den Europæiske Union og dens bureaukrati bliver i stadig stigende grad set som et hastigt voksende magtcenter. Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken) overførte formelt beslutningskompetence fra medlemsstaterne til EU-institutionerne i forbindelse med gennemførelsen af det Indre Marked. Derfor kunne man forvente, at dansk industri ville forstærke sit virke i Bruxelles. Men det er ikke sket. Industrien foretrækker stadig i stor udstrækning at varetage sine EU-interesser via den danske regering. Den europæiske indflydelseskanal er på grund af dens åbenhed mindre attraktiv for dansk industri, da dens benyttelse er usikker og ressourcekrævende. Forklaringen på den begrænsede anvendelse af den europæiske kanal er først og fremmest den lave grad af centralisering af beslutningskompetencen i de europæiske interesseorganisationer og i EU.

### Indledning

I den offentlige debat om EU har det ofte været fremme, at nationalstatens institutioner undermineres af EU-institutionerne. Det hævdes, at EU tiltager sig stadig mere magt, og at danske interesser derfor i stadig højere grad skal varetages i Bruxelles. Vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1985 gav Ministerrådet mulighed for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal i sager, der knytter sig til gennemførelsen af det Indre Marked. Denne ændring af proceduren har formelt overført en del af beslutningskompetencen fra de enkelte medlemsstater til EU. Man skulle derfor forvente, at interesseorganisationer orienterer deres aktiviteter mod EU-institutionerne i Bruxelles. Spørgsmålet er imidlertid, om danske interesseorganisationer, specielt industriens hovedorganisationer, har overført deres interessevaretagelse til Bruxelles, og hvad en eventuel tilbageholdenhed skyldes?

Denne artikel undersøger de danske generelle industriorganisationer og deres interessevaretagelse i forbindelse med gennemførelsen af det Indre Marked for industrivarer. Det er med andre ord en undersøgelse af den rutinepolitik, der følger i kølvandet på vedtagelsen af en offentlig politiks målsætninger, instrumenter og organisering - i dette tilfælde EF's beslutning om at gennemføre det Indre Marked ved hjælp af en ny strategi. En vigtig del af de beslutninger, der skal sikre gennemførelsen af det Indre Marked, foregår i et samspil mellem staten, EU og interesseorganisationerne. Det er dette samspil, der er i fokus i denne artikel.

Undersøgelsen vil vise, at dansk industris hovedorganisationer har reageret forsigtigt på overførelsen af kompetence til EU. De tillægger stadig interessevaretagelsen via den danske regering og centraladministration stor vægt. Den væsentligste årsag hertil er, at policy-netværket på det europæiske beslutningsniveau ikke gør effektiv interessevaretagelse mulig for hovedorganisationerne. Det europæiske policy-netværks begrænsede evne til at virke som et effektivt

forum for politikformuleringen skyldes frem for alt manglen på centralisering af beslutningskompetancen i både EU og i den europæiske industris hovedorganisation, UNICE. Forudsætningen for, at danske industriorganisationer kan tillægge den nationale indflydelses kanal så stor vægt, er de stabile og veludviklede forhold der findes mellem staten og interesseorganisationerne i Danmark.

I artiklen undersøges for det første, hvilke typer policy-netværk, der findes i det Indre Markeds rutinepolitik, og hvorledes dansk industris hovedorganisationer er placeret i dem. For det andet undersøges det, hvordan policy-netværkenes karakter påvirker hovedorganisationernes interessevaretagelse på det nationale niveau og i EU. For det tredje undersøges, hvorfor der er dannet forskellige typer af policy-netværk i det Indre Markeds rutinepolitik.

### **Policy-netværk: Dannelse og påvirkning af interesseorganisationernes adfærd**

Forholdet mellem stat og interesser har i de sidste to årtier været genstand for mange teoretiske og empiriske studier. Korporatismen, som en teori om det institutionaliserede samspil mellem staten og nogle få organiserede interesser, blev ganske udbredt inden og uden for den akademiske verden fra midten af 1970'erne frem til midten af 1980'erne (Christiansen, 1994: 55-56). Som teori har korporatismen - hvad enten vi taler om makro- eller meso-niveau - imidlertid ikke formået at afspejle den empiriske virkelighed. Empiriske undersøgelser har vist, at adgangen til den politiske beslutningsproces ikke er så begrænset, som korporatisterne har hævdet (se for eksempel Damgaard, 1981: 396-400; Christiansen, 1988: kap. 6). Buksti afviser også korporatismen, idet han skriver, at "... et hav af organisationer ... deltager mere eller mindre intenst i flere af den politiske og administrative beslutningsproces' faser" (1983: 201).

Erkendelsen af, at forholdet mellem stat og interesser varierer mellem forskellige sektorer, lagde grunden for netværksperspektivet.<sup>2</sup> Dette gør os i stand til at skelne mellem forskellige typer af samspil, men dets teoriindhold er ret begrænset. Det rummer dog et teoretisk potentiale (Christiansen, 1994: 56). Der synes at være en vis enighed om, at et policy-netværk kan defineres som:

"... a cluster or complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resource dependencies" (Benson, 1982: 148; citeret i Rhodes 1990: 304; Jordan, 1990: 319; Wright, 1988: 606).

Definitionen fremhæver ressourceafhængigheden mellem deltagerne i et netværk. Van Waarden (1992: 31) fremfører, at offentlige beslutningstagere har brug for politisk støtte, legitimitet, information, koalitions partnere i den intrabureaukratiske konkurrence og assistance ved implementeringen af offentlige politikker. De berørte interesser har behov for adgang til den politiske proces for at opnå indrømmelser i deres egen og/eller i medlemmernes interesse.

Trods enigheden om definitionen af et policy-netværk hersker der stadig uenighed om, hvilke dimensioner og variabler der skal, og bør, anvendes i en netværkstypologi. I valget af dimensioner og variabler må man være omhygge-

lig med at skelne mellem egenskaber ved og betingelser for et netværk (van Waarden, 1992: 32). Dimensionerne *medlemskab*, *integration* og *stabilitet* synes at være centrale egenskaber ved et netværk.

De tre dimensioner er brugt i nedenstående typologi. Typologien er kraftigt inspireret af Rhodes og Marsh (1992).

Figur 1. Netværkstopologi

| Dimensioner | Politik-fællesskab   | Emne-netværk   |
|-------------|--|--|
| Medlemskab  | Begrænset antal. Nogle er bevidst udelukket  | Mange  |
| Integration | Formel repræsentation i processen og hyppige uformelle kontakter. Samspillet er intenst    | Kontakterne er varierende i hyppighed og intensitet. Formel repræsentation har især symbolsk værdi               |
| Stabilitet  | Medlemskab og outcome er stabilt. Deltagerne har fælles overordnede værdier og opfattelser | Medlemskab og outcome varierer betragteligt. Få fælles overordnede værdier og opfattelser. Konflikter er hyppige |

Typologien er konstrueret som et kontinuum med netværkstyperne politik-fællesskab og emne-netværk som yderpunkter. Imellem disse to typer findes en række forskellige netværk. To eller flere netværk kan eksistere inden for det samme sagområde. Netværket kan således bestå af en inder- og ydercirkel (Rhodes og Marsh, 1992: 191-193; Smith, 1992: 314-315).

Dannelsen af policy-netværkene i rutinepolitikken er i høj grad bestemt af den offentlige politik karakter. Det vil først og fremmest sige det fordelingsmæssige indhold af politikken og selve reguleringens intensitet. Imellem disse to uafhængige variabler og den afhængige variabel, typen af netværk, findes en mellemliggende variabel: Centralisering af statslige bureaukratier og interesseorganisationer inden for sektoren. Modellen er imidlertid ikke fuldt udviklet. Den angiver nødvendige, men ikke tilstrækkelige, årsager til dannelsen af policy-netværk i rutinepolitik. Modellen må derfor videreudvikles og om nødvendigt suppleres med andre variabler. I forhold til denne undersøgelse er den dog brugbar.

Lowi interesserede sig allerede i 1964 for, hvordan indholdet af offentlig politik påvirker samspillet mellem de politiske aktører. Hans tese er: "[A] political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship" (Lowi: 1964: 688). Wilson arbejder ud fra samme tese. Ud fra aktørernes *oplevelde* fordelingsmæssige konsekvenser konstruerer han en typologi over reguleringspolitikken. Fordele og omkostninger kan enten være spredte eller koncentreret. Ud fra kombinationen af fordele og ulemper fremkommer fire typer af politisk samspil: Flertalspolitik (spredte fordele og omkostninger), interessegruppepolitik (koncentreret fordele og omkostninger), klientpolitik (koncentreret fordele og spredte omkostninger), og entreprenørpolitik (spredte fordele og koncentreret omkostninger) (Wilson, 1980: 364-372). Typologien

indikerer hvilke interesser, der vil indgå i et netværk. Forudsætningen for, at et netværk opstår er, at en offentlig politik har fordelingsmæssige effekter, der mobiliserer nogle interesser i samfundet. Det vil sige, at der skal være koncentrerede omkostninger eller fordele eller begge i en politik. I flertalspolitik er det derfor ikke sandsynligt, at der opstår et policy-netværk. Wilsons typologi kan ikke alene forudsige, hvilken type netværk en bestemt type politik vil danne. For eksempel kan klientpolitik trække flere og til dels konkurrerende interesseorganisationer - der repræsenterer dem, der har fordel af politikken - ind i netværket (se Atkinson og Coleman, 1985).

Intensiteten af reguleringen inden for de fire kategorier af offentlig politik præciserer yderligere, hvilke typer netværk der dannes. Reguleringens intensitet angiver, hvor meget de regulerede isoleres fra de frie markedskræfter som følge af reguleringen. I intensiv regulering af en aktivitet sættes en betydelig del af markedets funktioner ud af kraft og afløses af politiske beslutninger.

For at staten (eller EU) kan træffe de "rigtige" og legitime beslutninger, kræver den en stor mængde systematiseret information og viden. De berørte interesser, i første række de regulerede, har behov for adgang til den politiske beslutningsproces for at kunne påvirke beslutningerne i den ønskede retning. Interesseorganisationerne har information og viden, og staten har beslutningskompetencen. Der opstår med andre ord ressourceafhængighed mellem aktørerne. Jo mere intensiv reguleringen bliver, desto større bliver statens behov for organisationernes information, viden og opbakning. De få organisationer, som har den viden og information staten efterspørger, kommer sammen med staten til at danne indercirklen i et politik-fællesskab.

I situationer, hvor reguleringen ikke er intensiv, er statens behov for viden og information mere begrænset. Der opstår ikke samme ressourceafhængighed mellem nogle få organisationer og staten. Konsekvensen er, at flere berørte interesser får adgang til beslutningsprocessen. Netværket får derved mere karakter af et emne-netværk.

Karakteren af den offentlige politik slår kun igennem på netværksdannelsen, hvis både det statslige bureaukrati og interesseorganisationerne er tilstrækkeligt centraliserede. I 1970'erne var spørgsmålet om betydningen af statens og interessernes centralisering en væsentlig del af debatten om makro-korporatismens succes eller mangel på samme (Streeck og Schmitter, 1991: 142-143). Atkinson og Coleman konkluderede i 1985, at centralisering også er en vigtig variabel i sektorstudier. Centralisering af beslutningskompetencen i både staten (og EU) og interesseorganisationerne er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for, at intensiv regulering med koncentrerede fordelingsmæssige effekter skaber et politik-fællesskab. Staten (og EU) må være horisontalt centraliseret, defineret som fraværet af konkurrerende bureaukratier på samme administrative niveau. Desuden må vertikal centralisering være til stede. Det vil sige fraværet af flere magtcentre i beslutningsprocessens forskellige faser (forslag, vedtagelse og implementering). Mangel på centralisering bevirker, at et statsligt (eller EU-) bureaukrati ikke er i stand til at aggregere autoritet inden for en offentlig politik (Atkinson og Coleman, 1985:

31; 1989: 51). Fraværet af horisontal centralisering har den konsekvens, at flere statslige bureaukratier bliver medlem af netværket. Findes der ikke et ledende bureaukrati inden for et netværk, kan der på grund af forskellige opfattelser og målsætninger nemt opstå konkurrence mellem de involverede bureaukratier. Fraværet af vertikal centralisering bevirker, at et statslig bureaukrati, i først og fremmest forslagsfasen, vil trække så mange interesser som muligt ind i netværket for at imødekomme og modvirke opposition i senere faser af den politiske proces.

For interesseorganisationerne er centralisering nødvendig, da konkurrencen mellem ressourcestærke organisationer vil forhindre dannelsen af et politik-fællesskab i en intensiv reguleringspolitik. Konkurrencen mellem organisationerne vil blive forskudt over i netværket. Det vil forhindre, at fælles opfattelser, værdier og spilleregler udvikles. Desuden opsplittes beslutningsprocessen let, således der opstår mange branche- eller emne-specifikke netværk inden for en given offentlig politik (Atkinson og Coleman, 1985; Streeck og Schmitter, 1991). For at centralisere beslutningskompetencen er det en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning, at en organisation har monopol på repræsentation inden for sit område og er i stand til at kontrollere sine medlemmer, det vil sige sikre, at aftaler indgået med staten overholdes. Desuden skal organisationen besidde bureaukratiske ressourcer, der skaber en vis uafhængighed af og fortrin i forhold til medlemmerne (og/eller medlemsorganisationerne) (Atkinson og Coleman, 1989: 53; se også Marin, 1983).

Netværkene påvirker interesseorganisationernes adfærd. Jo mere et netværk nærmer sig et politik-fællesskab, desto mere egnet er det til at fremme et indercirkel-medlems interesser. Et begrænset antal medlemmer, og dermed interesser, gør beslutningsprocessen mere overskuelig og forudsigelig. Høj grad af integration bevirker, at en organisation ikke behøver at bruge kostbar tid og ressourcer på at skabe sig adgang til beslutningsprocessen. Er en organisation integreret, kan den koncentrere sig om at fremme sine interesser. Hyppige kontakter mellem politik-fællesskabets medlemmer medfører, at hver enkelt medlem lærer de andres positioner at kende. Derved fremmes muligheden for kompromiser - vel at mærke kompromiser, der er mere end laveste fællesnævner. Kompromiser forudsætter, at aktørerne i et netværk har visse fælles værdier og spilleregler. Der må være en vis konsensus om, hvad problemet er, hvilke løsninger der er acceptable, og hvordan man når til enighed.

Det forholder sig omvendt med et emne-netværk. På grund af de mange medlemmer, den begrænsede og uregelmæssige integration, samt fraværet af et fælles sæt af opfattelser, værdier og spilleregler for samspillet er det ressource- og tidskrævende for en organisation at skabe sig indflydelse via netværket. Der skal for eksempel bruges en del ressourcer på at holde sig à jour med de andre medlemmers initiativer og holdninger. Der er ingen garanti for, at en organisation høres, når andre medlemmer kommer med et udspil. Man må selv følge med i tingenes udvikling og skabe sig adgang til beslutningstagerne. Set fra interesseorganisationens side er et politik-fællesskab altså en mere effektiv organisering end et emne-netværk.

I EU-politikken foregår den politiske proces på to niveauer: På EU-niveauet og på det nationale niveau. Det gælder også rutinepolitikken i det Indre Marked. Den empiriske undersøgelse vil vise, at netværkene er forskellige på de to niveauer. Forklaringen på, at der er forskellige netværk inden for samme offentlige politik, skal derfor findes i forskellige grader af centralisering af aktørernes beslutningskompetence, da de fordelingsmæssige konsekvenser og intensiteten hver især er ens på de to niveauer. Derfor analyseres centraliseringen af beslutningskompetencen for at forklare dannelsen af forskellige netværk, og hvordan de påvirker aktørernes adfærd.

### **Det Indre Marked for industrivarer**

Ideen om at etablere ét Indre Marked inden for EF var ikke ny, da den daværende EF-Kommissions såkaldte Hvidbog blev vedtaget af Ministerrådet i 1985. Den blev vedtaget som en del af Den Europæiske Fælles Akt (populært kaldet EF-pakken). Det havde længe været målsætningen at skabe et Indre Marked. Det nye var derimod strategien for at nå målet. Før 1985 var strategien at harmonisere standarderne for en lang række af produkter for at fjerne de tekniske handelshindringer. Denne strategi viste sig at være særdeles langsommelig (Kommissionen, 1985; Standardnyt, 1987/2: 8). Harmoniseringen krævede enstemmighed blandt medlemsstaterne, hvilket gjorde processen vanskelig. Et enkelt land kunne blokere for en beslutning.

Den ny strategi er baseret på gensidig anerkendelse af nationale standarder, medmindre miljø-, sikkerheds- og forbrugerhensyn taler for, at der udarbejdes en fælleseuropæisk standard. I disse tilfælde kan Ministerrådet fastlægge de grundlæggende miljø-, sundheds- og sikkerhedskrav til standarderne ved kvalificerede flertal. Udarbejdelsen af de detaljerede standarder delegeres herefter til de europæiske standardiseringsorganisationer. Fremgangsmåden går under betegnelsen den "ny metode". Gennemførelsen af det Indre Marked består altså af en deregulering af det europæiske marked, men samtidig af en re-regulering på EU-niveauet inden for visse områder (Jensen, 1989).

Ifølge Hvidbogen skulle det Indre Marked kunne gennemføres med vedtagelsen af 279 direktiver inden udgangen af 1992 (Kommissionen, 1985). I praksis er det endelige antal dog højere (Interview, Dansk Industri, 1992). De fleste af de direktiver, der ifølge Hvidbogen skulle gennemføres, er nu vedtaget. Men processen omkring skabelsen af det Indre Marked stopper ikke med vedtagelsen af de resterende direktiver. Kommissionen har fremlagt et arbejdsdokument, hvori behovet for en videreudvikling af det Indre Marked fremhæves (Kommissionen, 1993). Standardiseringen af industrivarer bliver heller ikke afsluttet inden for den nærmeste fremtid. Før det Indre Marked er endelig gennemført, skal der udarbejdes omkring 10.000 standarder (Dansk Standard, udateret). Det tager normalt tre til fire år at nå frem til en fælleseuropæisk standard (Interview, Dansk Standard, 1992). Det fulde Indre Marked er derfor ikke "lige om hjørnet".

Kommissionen delegerer udarbejdelsen af de detaljerede standarder til de europæiske standardiseringsorganisationer (CEN, CENELEC og ETSI).

Standarderne er kun vejledende, men i praksis følger producenterne dem. De er kun obligatoriske, såfremt offentlige myndigheder gør dem bindende. Er de ikke det, kan en producent anvende sine egne "standarder", hvis han/hun kan bevise, at de er i overensstemmelse med det pågældende direktivs krav.<sup>3</sup> Standardiseringsorganisationerne kan vedtage standarder med kvalificeret flertal. Uanset om de er vedtaget enstemmigt eller ej, er alle medlemslandene forpligtet til at gøre dem til nationale standarder (Udenrigsministeriet, 1986; Dansk Standard, udateret; Standardnyt, 1986/1: 6-8; interview, Dansk Standard, 1992).

### **Det europæiske policy-netværk og dansk industri**

Det europæiske policy-netværk i det Indre Markeds rutinepolitik er først og fremmest kendetegnet ved et stort antal deltagere. De kan inddeles i fem grupper: Generelle europæiske organisationer, europæiske brancheorganisationer, generelle nationale organisationer, nationale brancheorganisationer, samt individuelle selskaber (hovedsagelig store og multinationale selskaber). Blandt netværkets medlemmer er danske branche- og generelle industriorganisationer (Bregnsbo og Sidenius, 1993: 194-196). Artiklen belyser de to hovedorganisationer Dansk Industris og Håndværksrådets placering i netværket. Sidstnævnte beskrives dog kun i begrænset omfang.

UNICE repræsenterer den europæiske industri. Organisationen består af 32 nationale industriorganisationer (heriblandt Dansk Industri) fra 22 europæiske lande. UNICE er ikke formelt integreret i beslutningsprocessen i det Indre Markeds rutinepolitik, men er til tider involveret i udpegningen af repræsentanter til arbejdsgrupper under Kommissionen (Interview, Dansk Industri, 1992). Selv om UNICE ikke er formelt integreret i beslutningsprocessen, har den tætte uformelle kontakter med Kommissionen (Collie, 1993: 216-218; Mæzey og Richardson, 1993a: 194).

Generelt har de europæiske interesseorganisationer vanskeligt ved at skabe enighed mellem de nationale medlemsorganisationer (Grant, 1993: 30). Det gælder også UNICE (Gardner, 1991: 40). Organisationen er derfor mest af alt blevet et forum for koordinering af de nationale medlemsorganisationers standpunkter og aktiviteter i Bruxelles. Desuden tjener den som et forum for udveksling af information. UNICE er dog i stand til at øve indflydelse, når den i tide kan nå et operationelt kompromis (Collie, 1993: 215-218; interview, Dansk Industri, 1992).

UNICE's manglende evne til at monopolisere adgangen til Kommissionen har givet de europæiske brancheorganisationer og selv ikke-europæiske organisationer adgang til beslutningsprocessen. For eksempel er *the EC Committee of the American Chamber of Commerce* i stand til at opretholde regelmæssige kontakter med Kommissionens embedsmænd og øve indflydelse på dens forslag (Gardner, 1991: 42-44; Grant, 1993: 35). Brancheorganisationernes indflydelse varierer meget, afhængig af hvor godt de er organiseret. De fleste er dårligt organiseret på europæisk niveau, mens nogle få er velorganiserede. Til de sidstnævnte hører EFPIA, der organiserer den farmaceutiske industri

(Greenwood og Ronit, 1991). Foreningen af danske medicinfabrikker, MEFA, arbejder udelukkende igennem EFPIA på EU-niveauet (Interview, MEFA, 1992). Også den europæiske farve- og lakindustri er velorganiseret (Interview, Foreningen for Danmarks farve- og lakindustri, 1992).

En del store (især multinationale) selskaber har oprettet repræsentationer i Bruxelles (Mazey og Richardson, 1993a: 196). Blandt disse er kun nogle ganske få danske virksomheder. I det hele taget er danske virksomheders direkte kontakt med EU-institutionerne meget begrænset (Bregnsbo og Sidenius, 1993: 194). De store selskaber er til stede i Bruxelles, fordi de har specifikke interesser, som de europæiske organisationer ikke er i stand til at varetage på tilfredsstillende vis. Virksomhedernes entré i netværket er især sket efter, at den europæiske dimension i interessevaretagelsen er blevet vigtigere (Grant, 1993: 34). Repræsentanterne for selskaberne har viden inden for deres branche. Det gør dem til attraktive informanter for embedsmændene i Kommissionens generaldirektorater.

Som nævnt er også de nationale industriorganisationer repræsenteret i Bruxelles. Dansk Industri har oprettet et kontor i Bruxelles med tre akademiske medarbejdere og en sekretær (Interview, Dansk Industri, 1994). Repræsentationens primære opgave er indsamling af information.<sup>4</sup> De sekundære opgaver er at udarbejde vurderinger, at holde kontakt til andre industriorganisationer og at deltage i UNICE's komité af permanente repræsentanter. Dansk Industris interessevaretagelse i Bruxelles sker hovedsagelig igennem UNICE's ca. 50 arbejdsgrupper (UNICE, udateret; interview, Dansk Industri, 1992). Arbejdsgrupperne samler eksperter fra de nationale organisationer eller deres medlemsvirksomheder (Collie, 1993: 216). I Kommissionen har de embedsmændenes bevågenhed, da de regnes for at være et europæisk forum af eksperter inden for hver deres område. Når arbejdsgrupperne mødes, inviteres de relevante embedsmænd i Kommissionen til tider med til mødet. Det sker sågar, at de selv beder om at måtte deltage (Interview, Dansk Industri, 1992).

Direkte lobby-virksomhed fra Dansk Industris side forekommer sjældent. I større sager har Dansk Industri kontaktet den danske kommissær og hans kabinet, men når det drejer sig om specifikke sager, kontakter man de relevante sagsbehandlere i Kommissionens generaldirektorater (Interview, Dansk Industri, 1992; 1994). Dansk Industri har ikke nationalt monopol på industriens adgang til EU-institutionerne. Flertallet af de danske brancheorganisationer har kontakt med EU-institutionerne med det primære formål at indsamle og videregive information (Bregnsbo og Sidenius, 1993: 194-196).

Håndværksrådet varetager blandt andet sine interesser igennem den europæiske organisation UEAPME. Den organiserer nationale interesseorganisationer, der repræsenterer håndværk og små og mellemstore virksomheder. Repræsentationen gennem UEAPME er dog ikke specielt effektiv, idet organisationen konkurrerer med to europæiske organisationer af samme slags. Håndværksrådet er også direkte repræsenteret i Bruxelles. Det foregår ved, at en dansk UEAPME-medarbejder arbejder på deltid for Håndværksrådet (Interview, Håndværksrådet, 1992).

Forbruger- og miljøinteresserne er svagt repræsenteret i netværket. De er i det hele taget svagt repræsenteret på det europæiske niveau. Miljøorganisationerne er afhængige af, at generaldirektoratet for miljø, nuklear sikkerhed og civilbeskyttelse (DG XI) er i stand til at varetage miljøinteresserne i Kommissionen. Forbrugerne har ligeledes haft svært ved at slå igennem, primært på grund af vanskeligheder med at organisere sig effektivt (Grant, 1993: 42-43). EU-parlamentet er miljø- og forbrugerorganisationernes stærkeste allierede (Arp, 1991: 16; Gardner, 1991: 41).

Mazey og Richardson har i flere artikler (1992a; 1992b; 1993a; 1993b) fremhævet, at beslutningsprocessen i EU er præget af usikkerhed og uforudsigelighed som følge af skiftende dagsordener. Denne artikels kildemateriale tyder dog ikke på, at det gælder i det Indre Markeds rutinepolitik. Kommissionens Hvidbog og efterfølgende grønbøger har fungeret som programmer for lovgivningen (Dansk Industri, 1992: 8). De fastlægger principperne for den konkrete lovgivning, og garanterer således mod ikke-planlagt lovgivning (Interview, Dansk Industri, 1992). Det skaber en vis forudsigelighed i beslutningsprocessens indhold, men ikke nødvendigvis i adgangen til den.

Generaldirektoratet for det Indre Marked og industrien (DG III) og de industrielle organisationer synes at have vise fælles overordnede værdier og opfattelser. De knytter sig til skabelsen af forbedrede forudsætninger for en konkurrencedygtig europæisk industri. Der er konsensus om, at det skal ske ved liberalisering af det europæiske marked. I et af interviewene blev der givet udtryk for, at DG III har en god indsigt i markedsforholdene og ofte har samme synspunkt som industrien (Interview, Dansk Industri, 1992). Kommissionen er dog i de senere år blevet mere villig til at medtage miljøhensyn i dens beslutninger (Mazey og Richardson, 1992b: 122).<sup>5</sup>

Samspillet mellem Kommissionen og interesserne er hverken at betegne som et politik-fællesskab eller som et emne-netværk. Det kommer tættest på at være et emne-netværk på grund af de mange medlemmer af netværket, den åbne adgang til beslutningsprocessen og den lave grad af integration. Men der synes dog at være en vis grad af stabilitet i netværket.

### **Det danske policy-netværk**

Når Kommissionen har fremsat sit forslag, overgår det til Ministerrådet. Sagsbehandlingen starter derefter i arbejdsgrupper bestående af embedsmænd fra medlemsstaterne. Når de har afsluttet sagen, overgår den til COREPER, som er en slags "ministerråd" under ministerniveauet. COREPER består af medlemsstaternes faste repræsentanter ved EU eller deres stedfortrædere. Danske industriorganisationer har ikke systematisk kontakt til arbejdsgruppernes danske embedsmænd eller medlemmer af Den danske repræsentation i Bruxelles. Normen er, at kontakten sker gennem Industriministeriet (Interview, Dansk Industri; Industriministeriet). Når COREPER har afsluttet sit arbejde med et forslag, tager Ministerrådet over og træffer den endelige afgørelse. I mange tilfælde er Ministerrådets afgørelse blot en formssag.

I nogle tilfælde inddrager Kommissionen de nationale regeringer tidligere i

beslutningsprocessen. Det sker da i fasen, hvor den udarbejder sit forslag. Kommissionen kan nedsætte midlertidige udvalg, bestående af nationale embedsmænd, til at rådgive om direktivforslag (Interview, Industriministeriet, 1992).

Når en sag er overgået til Ministerrådets regi, begynder den danske regering den officielle behandling af forslaget. Specialudvalget vedrørende tekniske handelshindringer for industrivarer, under Industriministeriet, indleder den officielle danske beslutningsproces. Centralforvaltningens permanente medlemmer af udvalget er Industriministeriet og Udenrigsministeriet (Udenrigsministeriet, 1991). Repræsentanterne fra interesseorganisationerne kommer fra Dansk Industri, Håndværksrådet, DA, LO, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Metalarbejderforbund og Forbrugerrådet. Desuden er andre private og offentlige organisationer/institutioner repræsenteret i konkrete sager, hvis de har specifikke interesser at varetage. (Interview, Industriministeriet, 1992).

Specialudvalgets indstillinger følges som regel i de efterfølgende led i beslutningsprocessen, såfremt der er konsensus i udvalget, eller de store organisationer er med i flertallet (Interview, Industriministeriet, 1992). De efterfølgende led er EF-udvalget (består af departementscheferne), regeringens udenrigspolitiske udvalg (tidligere regeringens fællesmarkedsudvalg) og Folketingets markedsudvalg (Bregnsbo og Sidenius, 1993: 186-188). Industriministeriet lægger derfor stor vægt på, at man opnår konsensus i udvalget eller i det mindste, at de store organisationer er med i flertallet. Som regel opnår man konsensus, men det hænder, at en af de store organisationer ikke kan tilslutte sig udvalgets indstilling (Interview, Industriministeriet, 1992; LO, 1993). Udvalget må dog i det store hele betegnes som et "udpræget konsensus forum" (Interview, Dansk Industri, 1992).<sup>6</sup>

Møderne i udvalget holdes som regel med kort varsel, som endog kan være meget kort – helt ned til få timer (Interview, Forbrugerrådet, 1993). Det medfører, at organisationerne kun har meget begrænset tid til forberedelse (Dansk Industri, 1992: 8). Alligevel er de sjældent helt uforberedte. Ofte har et direktivudkast været behandlet i udvalget tidligere, eller Industriministeriet har orienteret om det på et tidligere møde (Interview, LO; Forbrugerrådet, 1993).

Når et udkast til et direktiv behandles flere gange, skyldes det, at specialudvalget involveres så tidligt som muligt i beslutningsprocessen. Det inddrages således i de tilfælde, hvor danske embedsmænd deltager i Kommissionens ad hoc udvalg, der rådgiver den under udarbejdelsen af et direktivforslag (Interview, Industriministeriet, 1992).

Netværket er præget af stabilitet til trods for, at det er sammensat af flere parter, men adgangen er ikke åben. Virksomheder har ikke adgang og brancheorganisationer deltager kun, såfremt de har specifikke interesser i en sag. Den begrænsede adgang til at deltage i processen bevirker, at beslutningerne er præget af en vis forudsigelighed. Uenigheder kan imidlertid opstå, når principielle sager drøftes. For eksempel opstod der principiel uenighed om den "ny metode" mellem industrien på den ene side og arbejdstagere og forbrugere på den anden. Uenigheden handlede om, hvor detaljeret harmoniseringen skulle være. Mens arbejdstager- og forbrugersiden ønskede en detaljeret har-

monisering gik industrien ind for en mere overordnet. Uoverensstemmelsen blev løst ved at parterne indgik et kompromis (Interview, Dansk Industri, 1992).

Indflydelsen i udvalget er forholdsvis jævnt fordelt mellem deltagerne. Det gav de interviewede personer fra såvel industrien som LO og forbrugerne udtryk for. De fremhævede, at det er argumentets vægt, der tæller i forhandlingerne. Meget tekniske og specifikke debatter i udvalget kan forrykke indflydelsen til industriens fordel, hvilket LO dog ikke oplever som noget større problem (Interview, LO, 1993).

Samspelet mellem Industriministeriet og interesseorganisationerne er en mellemting mellem et politik-fællesskab og et emne-netværk, men ligner mest et politik-fællesskab. Netværket har mange deltagere, men det er relativt lukket. Adgangen til beslutningsprocessen er begrænset til hovedorganisationerne, visse brancheorganisationer samt offentlige myndigheder og institutioner. Det står i modsætning til netværket i Bruxelles, hvor adgangen er mere åben for brancheorganisationerne og virksomheder. I det danske netværk er de berørte interesser formelt integreret i Specialudvalget vedrørende tekniske handelshindringer, og netværket er præget af stabilitet.

### **Hvorfor varetager industrien stadig sine EU-interesser i København?**

Sammenligner man netværkene i Bruxelles og København, træder markante forskelle frem, som forklarer, hvorfor dansk industri ikke har overført mere af interessevaretagelsen til EU-niveauet, end den faktisk har gjort.

En markant forskel er adgangen til at deltage i beslutningsprocessen. I det europæiske netværk er adgangen mere åben end i det danske. Både enkeltvirksomheder og flere brancheorganisationer er medlemmer af netværket. I det danske netværk er adgangen begrænset, idet medlemskabet er forbeholdt hovedorganisationerne og offentlige institutioner. Brancheorganisationerne deltager kun i det omfang, de er direkte berørt af de emner, der drøftes. Overskueligheden og forudsigeligheden er derfor størst i det danske netværk, hvilket gør det mest attraktivt at anvende for dansk industri.

En anden markant forskel er graden af og formen for integration. I det europæiske netværk er integrationen uformel og meget varierende organisationerne imellem. Det danske netværk er derimod kendetegnet ved både formel og uformel integration, hvilket giver større automatik i høringen af de berørte interesser. I Bruxelles kan de danske industriorganisationer ikke uden videre regne med at blive hørt af Kommissionen. De skal anvende ressourcer blot for at skabe sig adgang til den, og i visse tilfælde i konkurrence med andre medlemslandes industriorganisationer. Derfor kan det være vanskeligt at gøre sin indflydelse gældende over for Kommissionen. En mere sikker og ressourcebesparende indflydelseskanal er gennem den danske regering og centraladministration, som altid deltager i beslutningsprocessen, når Kommissionens forslag er lagt frem og i nogle tilfælde rådgiver Kommissionen på et tidligere tidspunkt. I disse fora har den danske stemme mere vægt end i det europæiske

netværk. Som medlem af Specialudvalget vedrørende tekniske handelshindringer er dansk industri sikret rutinemæssig adgang til at øve indflydelse gennem den danske regering og centraladministration.

Denne undersøgelse kan ikke påvise en markant forskel i netværkenes stabilitet. Men der er god grund til at tro, at stabiliteten er størst i det danske, da medlemmerne kan samles om den nationale interesse, som i høj grad er at bevare dansk industris internationale konkurrenceevne. Dette er til fordel for både industrien selv og arbejdstagerne, da konkurrenceevnen har betydning for beskæftigelsen. Forbrugerne ønsker at bibeholde høje produktstandarder. Derved kan dansk industri få en konkurrencefordel (Interview, Forbrugerrådet, 1993). Begrænsningen af medlemskredsen må også i sig selv formodes at fremme stabiliteten, idet der lettere udvikles et fælles sæt af værdier og spille-regler, der gør samspillet mere effektivt. Kompromisser opnås lettere.

Forudsætningen for at dansk industri kan anvende den nationale indflydelseskanal er et stabilt og tillidsfuldt forhold mellem staten og industrien, hvilket det traditionelt har været og stadig er i Danmark. Er denne forudsætning ikke til stede, er der større sandsynlighed for, at en interesseorganisation vil vælge at prioritere den europæiske indflydelseskanal højere.

### **Hvorfor dannes der ikke effektive europæiske policy-netværk?**

I teoriafsnittet blev der argumenteret for, at tilstedeværelsen af forskellige slags policy-netværk i en offentlig politik - der skabes på både nationalt og EU-niveau - kan skyldes forskellige grader af centralisering af beslutningskompetencen i statslige bureaukratier og i interesseorganisationerne. Det næste spørgsmål er derfor: Kan mangel på centralisering af beslutningskompetencen i EU og i den europæiske industriorganisation UNICE bidrage til at forklare, hvorfor det europæiske policy-netværk i det Indre Markeds rutinepolitik har væsentlige træk til fælles med et emne-netværk?

Kommissionen mangler vertikal centralisering af beslutningskompetencen. Den har kun kompetencen til at fremlægge forslag for Ministerrådet, der har kompetencen til at træffe de endelige afgørelser. Desuden udfører medlemsstaterne implementeringen. Kommissionens muligheder for at påvirke den nationale implementering af direktiverne er dog ret begrænsede. Direktiverne gøres som regel meget præcise netop for at undgå, at medlemsstaterne omgår deres målsætninger (Arp, 1991: 3). Påvirkningen af Ministerrådet, og den del af processen der ligger i dens regi, sker næsten udelukkende gennem de nationale regeringer.

Det sker kun sjældent, at interesseorganisationerne forsøger at påvirke Ministerrådet direkte (Butt Philip, 1985: 22; Nugent, 1991: 232). Kommissionens manglende centralisering af beslutningskompetencen gør Ministerrådet til det mest magtfulde beslutningsorgan i EU (se Mazey og Richardson, 1992a: 97). De nationale industriorganisationer kan som følge af den nationale kanals styrke i EU tillade sig at satse (men ikke fuldt ud) på de nationale regeringer som varetagere af deres interesser. Det forudsætter dog, at de har et tillidsfuldt og stabilt samarbejde.

Mangel på centralisering af beslutningskompetencen kendetegner, med få undtagelser, også de europæiske interesseorganisationer. De må bygge deres aktivitet på konsensus blandt de nationale medlemsorganisationer, hvilket kan være svært eller ligefrem umuligt at opnå i tide. De er ofte indbyrdes uenige (Grant, 1993: 30; Mazey og Richardson, 1992b: 114; 1993b: 22). Som tidligere nævnt er en interesseorganisations grad af centralisering afhængig af, om den har et repræsentationsmonopol inden for sit interesseområde, om den er i stand til at kontrollere medlemmerne, og dens bureaukratiske ressourcer.

UNICE organiserer den europæiske industris brede og generelle interesser. Organisationen har ikke konkurrerende organisationer af samme type udover de tre organisationer, der repræsenterer håndværk og de mindre industrivirksomheder. Problemet for UNICE er, at den europæiske industri er produkt-specifik eller branchevis organiseret (Streeck og Schmitter, 1991: 141). Det er en væsentlig årsag til, at UNICE aldrig har skabt sig monopol på repræsentation af industrien. Der findes både europæiske og nationale brancheorganisationer, individuelle virksomheder og nationale industriorganisationer, som har adgang til Kommissionen. UNICE er derfor heller ikke særlig aktiv inden for de europæiske brancheorganisationers områder (Collie, 1993: 222).

UNICE kan vanskeligt kontrollere sine medlemsorganisationer. Afgørelser i UNICE kan træffes med kvalificeret flertal, men reglerne er udformet således, at et lille mindretal kan blokere for en fælles afgørelse. Et forslag falder, hvis blot tre ud af de 32 medlemsorganisationer stemmer imod (Collie, 1993: 218). Det giver ikke just organisationen handlekraft. De nationale organisationer kan i stedet vælge at øve indflydelse på Kommissionen på egen hånd eller via den nationale kanal. UNICE's manglende kontrol med medlemmernes lobby-aktivitet over for Kommissionen skyldes til dels færre og svagere selektive incitamenter (serviceydelser og lignende) end de nationale industriorganisationer er i stand til at tilbyde deres medlemmer. UNICE har derfor ikke mulighed for at sanktionere usolidarisk enegang. Medlemskab af UNICE giver dog en række fordele for den enkelte medlemsorganisation, som gør, at den ikke overtræder de grundlæggende spilleregler i organisationen. Det giver adgang til vigtige informationer. De nationale industriorganisationer får viden om de andre organisationers holdninger, og de får adgang til informationer, som samles i UNICE's organer, herunder de ca. 50 arbejdsgrupper. Desuden giver medlemskab en national organisation mulighed for at forhindre, at UNICE ikke tager initiativer, der er ufordelagtige for den selv (McLaughlin og Jordan, 1993).

Underforsyning af bureaukratiske ressourcer er et udpræget træk ved UNICE. Organisationen har kun 31 ansatte, hvoraf 12 er akademiske medarbejdere (Collie, 1993: 223). Til sammenligning har Dansk Industri omkring 100 ansatte, der arbejder med samme typer af opgaver som UNICE (Interview, Dansk Industri, 1994). De få bureaukratiske ressourcer gør organisationen meget afhængig af de nationale organisationers ekspertise. Underforsyningen af bureaukratiske ressourcer skyldes de nationale organisationers tilbageholdenhed. Butt Philip skrev om de nationale medlemsorganisationer i 1985 (p.

39): "They do not wish to put aside money which could be used more productively by themselves at the national level...". Der er ikke ændret meget ved dette siden da.

### **Konklusion**

Rutinepolitik i det Indre Marked finder sted både i Bruxelles og København. Begge steder finder man et policy-netværk, hvori samspillet mellem de offentlige institutioner og industriorganisationerne finder sted. Netværket i Bruxelles er imidlertid forskelligt fra det i København. Det europæiske policy-netværk ligner mere end det danske et emne-netværk. Det er præget af stor åbenhed i adgangen til beslutningsprocessen, en lavere grad af integration af interesseorganisationerne i beslutningsprocessen og en lavere grad af stabilitet.

Det danske policy-netværks begrænsede medlemskreds, den formelle integration og større forudsigelighed gør det attraktivt for dansk industris hovedorganisationer, når de skal varetage deres interesser i det Indre Markeds rutinepolitik. I det europæiske netværk skal en aktør bruge ressourcer på at skabe sig direkte adgang til beslutningsprocessen. Den direkte adgang sker stort set automatisk i det danske netværk.

Årsagen til det europæiske netværks begrænsede egnethed for dansk industris interessevaretagelse finder man i den manglende centralisering af beslutningskompetencen i EU og den europæiske industriorganisation UNICE. Centralisering af beslutningskompetencen er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, betingelse for, at der dannes et politik-fællesskab eller et netværk, som har væsentlige træk til fælles med det. Dannelsen af et politik-fællesskab forudsætter dog for det første, at en offentlig politik har fordelingsmæssige effekter, der kan mobilisere nogle interesser. For det andet skal regulering være forholdsvis intensiv.

Overførelse af politisk beslutningskompetence fra nationalt niveau til EU-niveau er ikke i sig selv nok til, at danske interesseorganisationer overfører varetagelsen af interesser til EU-institutionerne. Det sker kun, hvis der kan skabes egnede policy-netværk. Det vil sige policy-netværk, der har flere fælles træk med et politik-fællesskab - frem for alt en begrænsning i antallet og typen af deltagere. Manglen på centralisering af beslutningskompetencen i EU og de europæiske interesseorganisationer hæmmer en sådan udvikling i at finde sted. Det traditionelt gode forhold mellem den danske stat og interesseorganisationerne er en væsentlig forudsætning for, at danske interesseorganisationer kan vægte den nationale indflydelseskanal højt. Dette vil medvirke til, at danske interesseorganisationer vil være mere tilbageholdne med at overføre interessevaretagelse end deres søsterorganisationer i lande, hvor forholdet mellem stat og interesser er mindre udviklet. Der er dog ingen tvivl om, at danske interesseorganisationer også fremover vil opretholde eller forstærke indsatsen for at indsamle information i Bruxelles og holde sig à jour med udviklingen.

## Noter

1. Artiklen er hovedsagelig baseret på mit speciale "Policy Networks, Regulation and Agricultural and Industrial Organised Interests", Århus: Institut for Statskundskab, 1992. Jeg takker Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit, Asbjørn Nørgaard, Niels Chr. Sidenius og Søren Winter for værdifulde kommentarer til tidligere udkast til denne artikel.
2. Se Christiansen (1991) for en kort gennemgang.
3. Det kan dog i langt de fleste tilfælde bedst betale sig for producenten at følge standarderne. Det er administrativt besværligt og langsommeligt at få anerkendt sin egen "standard" (Dansk Standard, udateret).
4. Bruxelles-kontoret har siden begyndelsen af 1994 opprioriteret indsamlingen af tekniske oplysninger om standarder og normer. I den forbindelse blev repræsentationen udvidet med en medarbejder (Interview, Dansk Industri, 1994).
5. Konfliktlinjerne går ikke altid mellem industrien og miljøinteresserne. Der kan opstå koalitioner mellem dele af industrien og miljøorganisationerne imod andre dele af industrien. Det kan for eksempel skyldes udviklingen af forskellige teknologier. Det var tilfældet i beslutningsprocessen i forbindelse med direktivet om udstødningsgasser fra personbiler (Mazey og Richardson, 1992b: 113).
6. Bregnsbo og Sidenius (1993) betegner også det danske EF beslutningssystem som konsensusorienteret.

## Litteratur

- Arp, Henning (1991). "Interest Groups in EC Legislation: The Case of Car Emission Standards", paper presented in ECPR Joint Session of Workshops, University of Essex, 22.-28. March 1991.
- Atkinson, Michael M. og William D. Coleman (1985). "Corporatism and industrial policy", pp. 22-44 i Alan Cawson (ed.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London: Sage Publications Inc.
- Atkinson, Michael M. og William D. Coleman (1989). "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 19, part 1, pp. 47-67.
- Benson, J.K. (1982). "A Framework for Policy Analysis", pp. 137-176 i D. Rogers, D. Whitten and associates, *Interorganizational Coordination*, Ames: Iowa State University Press.
- Bregnsbo, Henning og Niels Chr. Sidenius (1993). "Denmark: The National Lobby Orchestra", pp. 183-200 i M.C.P.M. van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth: Dartmouth Publishing Company.
- Buksti, Jacob A. (1983). "Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den samfundsmæssige udvikling på området", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 64, nr. 2, pp. 191-212.
- Butt Philip, Alan (1985). *Pressure Groups in the European Community*, London: University Association for Contemporary European Studies (UACES).
- Christiansen, Peter Munk (1988). *Teknologi mellem stat og marked. Dansk teknologipolitik 1970- 1987*, Århus: Forlaget Politica.
- Christiansen, Peter Munk (1991). *Organisering i et virkemiddelperspektiv - nogle teoretiske overvejelser om policy-netværk*, København: AKF Forlaget.
- Christiansen, Peter Munk (1994). "Organisationernes rolle: Det gode samfund eller organiseret tyranni?", pp. 55-66 i Marius Ibsen, Peter Lorentz Nielsen og Bent Schou (red.), *Folkestyre og Forvaltning. Fettskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Collie, Lynn (1993). "Business Lobbying in the European Community: The Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe", pp. 213-229 i Sonia Mazey og Jeremy J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik (1981). "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4, pp. 396-411.
- Dansk Industri (1992). *Danmarks EF-formandskab - industriens ønsker*, København.
- Dansk Standard (udateret). "Direktiver og standarder - i det indre marked", København.
- Gardner, James N. (1991). *Effective Lobbying in the European Community*, Deventer, Boston: Kluwer Taxation and Law Publishers.

## Noter

1. Artiklen er hovedsagelig baseret på mit speciale "Policy Networks, Regulation and Agricultural and Industrial Organised Interests", Århus: Institut for Statskundskab, 1992. Jeg takker Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit, Asbjørn Nørgaard, Niels Chr. Sidenius og Søren Winter for værdifulde kommentarer til tidligere udkast til denne artikel.
2. Se Christiansen (1991) for en kort gennemgang.
3. Det kan dog i langt de fleste tilfælde bedst betale sig for producenten at følge standarderne. Det er administrativt besværligt og langsommeligt at få anerkendt sin egen "standard" (Dansk Standard, udateret).
4. Bruxelles-kontoret har siden begyndelsen af 1994 opprioriteret indsamlingen af tekniske oplysninger om standarder og normer. I den forbindelse blev repræsentationen udvidet med en medarbejder (Interview, Dansk Industri, 1994).
5. Konfliktlinjerne går ikke altid mellem industrien og miljøinteresserne. Der kan opstå koalitioner mellem dele af industrien og miljøorganisationerne imod andre dele af industrien. Det kan for eksempel skyldes udviklingen af forskellige teknologier. Det var tilfældet i beslutningsprocessen i forbindelse med direktivet om udstødningsgasser fra personbiler (Mazey og Richardson, 1992b: 113).
6. Bregnsbo og Sidenius (1993) betegner også det danske EF beslutningssystem som konsensusorienteret.

## Litteratur

- Arp, Henning (1991). "Interest Groups in EC Legislation: The Case of Car Emission Standards", paper presented in ECPR Joint Session of Workshops, University of Essex, 22.-28. March 1991.
- Atkinson, Michael M. og William D. Coleman (1985). "Corporatism and industrial policy", pp. 22-44 i Alan Cawson (ed.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London: Sage Publications Inc.
- Atkinson, Michael M. og William D. Coleman (1989). "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 19, part 1, pp. 47-67.
- Benson, J.K. (1982). "A Framework for Policy Analysis", pp. 137-176 i D. Rogers, D. Whitten and associates, *Interorganizational Coordination*, Ames: Iowa State University Press.
- Bregnsbo, Henning og Niels Chr. Sidenius (1993). "Denmark: The National Lobby Orchestra", pp. 183-200 i M.C.P.M. van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth: Dartmouth Publishing Company.
- Buksti, Jacob A. (1983). "Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den samfundsmæssige udvikling på området", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 64, nr. 2, pp. 191-212.
- Butt Philip, Alan (1985). *Pressure Groups in the European Community*, London: University Association for Contemporary European Studies (UACES).
- Christiansen, Peter Munk (1988). *Teknologi mellem stat og marked. Dansk teknologipolitik 1970- 1987*, Århus: Forlaget Politica.
- Christiansen, Peter Munk (1991). *Organisering i et virkemiddelperspektiv - nogle teoretiske overvejelser om policy-netværk*, København: AKF Forlaget.
- Christiansen, Peter Munk (1994). "Organisationernes rolle: Det gode samfund eller organiseret tyranni?", pp. 55-66 i Marius Ibsen, Peter Lorentz Nielsen og Bent Schou (red.), *Folkestyre og Forvaltning. Fettskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Collie, Lynn (1993). "Business Lobbying in the European Community: The Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe", pp. 213-229 i Sonia Mazey og Jeremy J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik (1981). "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4, pp. 396-411.
- Dansk Industri (1992). *Danmarks EF-formandskab - industriens ønsker*, København.
- Dansk Standard (udateret). "Direktiver og standarder - i det indre marked", København.
- Gardner, James N. (1991). *Effective Lobbying in the European Community*, Deventer, Boston: Kluwer Taxation and Law Publishers.

- Grant, Wyn (1993). "Pressure Groups and the European Community: An Overview", pp. 27-46 i Sonia Mazey og Jeremy J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Justin og Karsten Ronit (1991). "Organised Interests and the Internal Market", paper presented in ECPR Joint Session of Workshops, University of Essex, 22-28 March 1991.
- Jensen, Jesper Bo (1989). "Er det indre marked dereguleret?" *Politica*, årg. 21, nr. 4, pp. 396-406.
- Jordan, Grant (1990). "Subgovernments, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, no. 3, pp. 293-317.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1985). *Gennemførelsen af det indre marked: Hvidbog fra Kommissionen til Det Europæiske Råd*, KOM(85)310, endelig udgave.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1993). *Styrkelse af effektiviteten af det indre marked - Om et strategisk program for det indre marked*, KOM(93)256 endelig udgave.
- Lowi, Theodore J. (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, vol. 16, no. 4, pp. 677-715.
- Marin, Bernd (1983). "Organizing Interests by Interest Organizations. Associational Prerequisites of Cooperation in Austria", *International Political Science Review*, vol. 4, no. 2, pp. 197-216.
- Mazey, Sonia og Jeremy J. Richardson (1992a). "British Pressure Groups in the European Community: The Challenge of Brussels", *Parliamentary Affairs*, vol. 45, no. 1, pp. 92-107.
- Mazey, Sonia og Jeremy J. Richardson (1992b). "Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities", *Environmental Politics*, vol. 1, no. 4, pp. 109-128.
- Mazey, Sonia og Jeremy J. Richardson (1993a). "Interest Groups in the European Community", pp. 191-213 i Jeremy J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*, Oxford: Oxford University Press.
- Mazey, Sonia og Jeremy J. Richardson (1993b). "Introduction: Transference of Power, Decision Rules and Rules of the Game", pp. 3-26 i Sonia Mazey og Jeremy J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- McLaughlin, Andrew og Grant Jordan (1993). "The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-Groups so Numerous and so Weak? Some Evidence from the Car Industry", pp. 122-161 i Sonia Mazey og Jeremy J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Nugent, Niel (1991). *The Government and Politics of the European Community* (2nd ed.), London: Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. (1990). "Policy Networks. A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, no. 3, pp. 293-317.
- Rhodes, R.A.W. og David Marsh (1992). "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, no. 1-2, pp. 181-205.
- Smith, Martin J. (1992). "The Agricultural Policy Community. Maintaining a Close Relationship", pp. 27-50 i David Marsh og R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Standardnyt, 1986/1, 1987/2.
- Streeck, Wolfgang og Philippe C. Schmitter (1991). "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single Market", *Politics & Society*, vol. 19, no. 2, pp. 133-164.
- Udenrigsministeriet (1986). "Den nye metode til udformning af direktiver om afvikling af tekniske handelshindringer ved general henvisning til standarder", Notat M.II., j.nr. 400.I.4-12-1, 16. april, København.
- Udenrigsministeriet (1991). "Specialudvalg under EF-Udvalg", København.
- UNICE (undated). "The Voice of European Business and Industry", Bruxelles.
- Van Waarden, Franz (1992). "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, no. 1-2, pp. 29-52.
- Wilson, James Q. (1980). "The Politics of Regulation", pp. 357-394 i James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- Wright, Maurice (1988). "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies", *Political Studies*, vol. 36, pp. 593-612.