

Arbetsrapport till Konkurrensverket, DNR 127/97

Spelet om spelreglerna

- företag i EU:s regelskapande

Mats Jutterström

2000-01-14

F-sektionen/Score
Handelshögskolan i Stockholm
fmj@hhs.se

Innehåll

1. Inledning	3
Regelskapande i förhandlingsekonomier	4
Rapportens fortsatta disposition	6
2. Organisationer, regler och marknaders praktik - några utgångspunkter	7
Organisationer och regler	7
Olika slags regler	8
Att hantera omvärldens regler	9
Regelskapandets praktik	11
En fråga - och början på ett svar	12
Marknader - föreställningar och praktik	13
Horisontella relationer	14
Något om forskningsmetoden	16
3. Företagen i EU:s regelskapande	18
Företagens roll i EU-arbetet - en tillbakablick	18
Elföretagens deltagande i EU:s regelskapande	21
Eurelectric bildas	22
Eurelectrics åsiktspositioner	23
Eurelectrics struktur	24
Att forma gemensamma ståndpunkter	26
Relationer i medlemsländerna betydelsefulla	29
Swedelec	30
Myndigheter	32
Departement	33
Företagens Brysselrepresentationer	35
Konkurrens och samarbete parallellt	38
4. Regelskapandets praktik	40
Föreställningar och praktik	40
Företag i regelskapandets praktik - åsikter och handling i samarbetet	41
Parallella strävanden	42
Likheter mellan regelskapandets och marknaders praktik	43
Skillnader mellan regelskapandets och marknaders praktik	44
Fortsatt forskning	46

Referenser

1. Inledning

En av de större förändringarna för Sverige under 1990-talet, ja kanske den allra största, var det svenska inträdet i Europeiska Unionen (EU) 1995. Sveriges anpassning till inte minst EU:s regelverk hade dock börjat flera år tidigare. Många regelförändringar gick säkert de flesta spårlöst förbi, kanske för att det inte fanns något motstånd till förändring. Andra skillnader i regelverk gav upphov till segdragna förhandlingar mellan Sverige och EU. Snuset skulle minsann få vara kvar och ett bevarande av Sveriges alkoholrestriktiva regler ansåg de flesta riksdagspartier vara ett måste.

Det var inte bara redan etablerade regler inom EU som svenska staten skulle anpassas efter. Medlemskapet innebar även stora förändringar för framtida regelutveckling. Beslut om nya och förändrade regler skulle på många områden inte längre fattas av Sveriges riksdag utan av EU:s över- och mellanstatliga institutioner. Delar av det formella beslutsfattandet flyttade med andra ord från nationell nivå till en nivå som ofta betecknas som en hybrid av överstatlighet och mellanstatlighet. Medlemskapet innebar möjligheter för Sverige att vara med och föra ut "en svensk linje" i EU:s beslutsprocesser. Men "svenska" tydliga preferenser och aktivt deltagande i ett spektrum av frågeområden blev också ett krav från EU:s institutioner (Jacobsson 1997).

Medlemskapet innebar inte bara förändringar för svenska staten, utan också för individer och organisationer i Sverige. Anslutningen till EU och den inre marknaden kom att inordna inte minst svenska företag¹ i ett sammanhang av idéer och regler som, i många fall, påtagligt förändrade villkoren för verksamheten. Även om många svenska storföretag var internationaliserade sedan länge ökade betydelsen av de beslutsprocesser i EU där regler för produkter, konkurrens och samarbete på marknader etc formas och omformas. EU:s gällande regelverk och kommande regelutveckling blev inte bara viktigt ur anpassningssynpunkt. I Sverige, precis som i många andra länder, hade företag successivt börjat få upp ögonen för att ett

¹ Med svenska företag avses företag som, även om de har verksamhet utanför Sveriges gränser, har sitt huvudkontor och sin ledning placerad i Sverige.

deltagande i EU:s beslutsprocesser också kunde ge möjligheter att påverka reglers utformning!

Denna rapport handlar om företags deltagande i beslutsprocesser där EU:s gemensamma regler skapas. Det empiriska område studien inriktats på är produktion och försäljning av elektricitet, ett område som inte minst ur regleringssynpunkt haft en turbulent utveckling under 1990-talet. Studien visar, som kommer att framgå, att företag i stor utsträckning är delaktiga i de processer där EU:s elmarknadsregler formas och omformas. Att företag deltar i politiken är dock långt ifrån en allmän föreställning om karaktären på företags omvärldsrelationer, enligt nedan.

Regelskapande i förhandlingsekonomier

Allmänna föreställningar gör gällande att företag och politiker tillhör olika, särkopplade system i samhället. Företag agerar på marknader vars ramar formas i statsapparatusens stipulerade hierarki. Det finns dock forskning som visar att idealmodellerna i praktiken har många skärningspunkter (se exempelvis Berrefjord 1982, Jacobsson 1987 och 1989). I processer där offentliga resurser skall fördelas, regler skapas och tillämpas etc deltar olika typer av offentliga och privata organisationer. Förändringar tycks initieras, diskuteras och implementeras i ett växelspel mellan organisationer som enligt allmänna föreställningar tillhör olika sfärer i samhället. Det gäller även förändringar av EU:s gemensamma strukturer.

Växelspelet mellan politik, företag och intresseorganisationer kallas ibland förhandlingsekonomi. Generellt sett har forskning om förhandlingsekonomier som fenomen hamnat mellan två vetenskapliga stolar - den statsvetenskapliga och den företagsekonomiska². Vad gäller EU har statsvetenskapen i huvudsak inriktat sig på mellanstatligt samarbete visavi överstatlighet för att förstå skeenden. Förändring har i huvudsak setts som utfall av politiska förhandlingar mellan medlemsstater och EU:s överstatliga institutioner (den europeiska kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen). Det transnationella - dvs krafter som verkar över gränser och där stater inte är det primära - har fått ett högst begränsat utrymme inom denna litteratur (Jacobsson och Mörth 1998, Mörth och Österdahl 1999). Intressegrupperingar utan formell auktoritet att besluta om tvingande regler för andra (än sig själva), fördela offentliga resurser etc - t ex företag och miljöorganisationer - har i och med detta hamnat utanför fokus. Nyare och mindre

² Som vetenskaplig disciplin kan företagsekonomi sägas ha oklara gränser, dvs det är svårt att säga vad som tillhör den eller inte gör det (Engwall 1980). Gränsdragning och definition blir än svårare i ett internationellt perspektiv, eftersom beteckningar och innehåll vanligtvis varierar mellan länder. Med företagsekonomi avses här den svenska definition där vetenskapen består av de övergripande ämnesområdena: kostnads-intäktsanalys, redovisning, organisation och marknadsföring.

traditionell statsvetenskaplig forskning har visserligen samlats kring begreppet lobbying³ och därmed inordnat intressegrupper i EU:s förändringsprocesser. Efter en genomgång av över 300 skrifter om EU och lobbying karakteriserar Andersen och Eliassen (1997) dock denna litteratur som i huvudsak deskriptiv och ateoretisk. Bidrag till en djupare förståelse av de sociala system där EU-lobbying sker är, enligt författarna, förvånansvärt få (ibid, s 2).

Företagsekonomisk forskning inriktad på företags omvärldsrelationer har nästan uteslutande inriktat sig på företags praktik på marknader samt i branschens och industriernas nätverk (Ioannidis 1998). Inte minst regelutveckling har setts som skeenden utanför företags nätverk. Ramarna för marknadens funktion - även för EU:s inre marknad -, produkters karaktär etc har skapats i ett hierarkiskt system bortom företags praktik och har därför sällan beaktats i organisationers försök till omvärldshantering.

”Vi vet förvånansvärt lite om hur politiker och företag agerar i en förhandlingsekonomi” skrev Bengt Jacobsson i slutet av sin bok om när Stockholms Stad skulle köpa ett koleldat kraftvärmeverk av ASEA (1987). Denna slutsats tycks drygt 10 år senare inte ha blivit mindre relevant, även om förhandlingsekonomin i föreliggande studie är den kring EU:s institutioner.

Mycket händer i förhandlingsekonomier: resurser skall fördelas, regler tillämpas och verksamheter kontrolleras. Ytterligare ett väsentligt skeende i förhandlingsekonomier är att regler som är tvingande att följa formas och omformas. Det är på detta skeende som föreliggande rapport fokuserar. Den övergripande fråga som ställs i denna rapport är: hur kan vi förstå företags deltagande i processer där EU:s tvingande regler formas och omformas? Syftet med att söka besvara frågan är att bidra med kunskap om vad som karakteriserar organisationers försök att delta i utformningen av sin omgivning - i det här fallet den del av omgivningen som består av regler som formellt sett är tvingande att följa.

Rapporten kommer för det första visa att företag deltar i processer där regler formas. Organisationer som tänks tillhöra olika sfärer i samhället, deltar alltså i samma beslutsprocesser. *Huvudbudskapet* i rapporten är att företags agerande i regelskapandets praktik kan förstås med begrepp som vanligtvis används för att förstå marknadens praktik. Begreppen konkurrens och samverkan blir användbara för att visa att industrier och branscher inte skall ses som homogena åsiktsmaskiner gentemot EU:s institutioner i regelskapandet. Tvärtom visar studien att konflikterande intressen mellan deltagande företag är vanligt förekommande och i sin tur drivande för komplexa, parallella skeenden i fokuserade förhandlingsekonomi.

³ Lobbying är ett populärt begrepp med många definitioner. Begreppet finns numera upptaget i Svenska Akademiens Ordlista där det definieras som 'organiserad verksamhet för att påverka politiker'.

Rapportens fortsatta disposition

För att skapa en grund för analysen av elföretagens deltagande i EU:s regelskapande, kommer jag i nästa avsnitt lyfta fram perspektiv på organisationer, regler och marknaders praktik. I avsnitt 3 presenteras rapportens empiri. Först ges en historisk allmän tillbakablick på företags relationer till EU:s institutioner. Därefter behandlas svenska elföretags deltagande i skapandet av regler för EU:s inre elmarknad. I avsnitt 4 analyseras rapportens empiri med utgångspunkt i de perspektiv på organisationer och marknaders praktik som gavs i avsnitt 2, och studiens resultat sammanfattas. Eftersom föreliggande rapport skall ses som en delrapportering i mitt empiriskt och teoretiskt mer omfattande avhandlingsarbete med samma fokusering, sägs avslutningsvis något om avhandlingsprojektets fortsatta inriktning.

2. Organisationer, regler och marknaders praktik - några utgångspunkter

Organisationer betraktades länge som relativt slutna enheter inom organisationsläran. Vad som fanns i organisationens omvärld ägnades inte särskilt stor uppmärksamhet. Under 1960 och 70-talet ökade dock insikten om omgivningens betydelse för att förstå organisationer och deras verksamheter. Synen på organisationer som slutna enheter kom successivt att ersättas med ett öppet perspektiv, åtminstone bland dem som vill förstå organisering i praktiken (Scott 1992, 1995). Omgivningens betydelse för organisationen är en viktig utgångspunkt i denna rapport. Detta gäller i synnerhet vad omgivningens regler och krav betyder för organisationer.

Detta kapitel handlar om organisationer och deras försök att hantera regler i omvärlden. Kapitlet visar att organisationers deltagande i omgivningens regelutveckling är ett försummat område inom organisationsforskningen. Frågor om detta är dock motiverade. I kapitlet underbyggs inte bara *frågan* om företags deltagande i EU:s regelskapande. Kapitlet utgör även grunden för rapportens övergripande *svår* på forskningsfrågan: att företags deltagande i regelskapande miljöer kan belysas med begrepp som används för att förstå hur företag i praktiken beter sig på marknader. Begrepp från marknaders praktik kan alltså vara användbara för att förstå även regelskapandets praktik. Som utgångspunkt för rapportens analysavsnitt behandlas även marknaders praktik i kapitlet. Avslutningsvis sägs något om forskningsmetoden.

Organisationer och regler

Organisationer utsätts kontinuerligt för krav från omvärlden. Kraven kan vara av olika karaktär. Genom organisationens kontakter med exempelvis kunder, konkurrenter, leverantörer och myndigheter uppkommer olika typer av krav som kan gälla specifika produkter, situationer etc. Kanske gäller kraven att en kund vill ha en beställd tillverkningsmaskin i en viss färg för att matcha befintlig maskinpark eller att en myndighet kallar till möte för att diskutera ett patentärende.

Krav finns även i formella och informella regelsystem över hur organisationen bör se ut och organisera sina aktiviteter. Sådana krav kan skilja sig från ovanstående genom att de utgår från allmänt spridda och många gånger självklara regler i samhället. Exempel på sådana regler är att organisationer bör budgetera, följa konkurrens- och aktiebolagslagen, införa standardiseringssystem som ISO 9000, visa miljöhänsyn, betala ut lön till sina anställda etc.

Ovanstående exempel ger en fingervisning om att samhällets regler inte bara är många utan också har olika karaktär. Regler kan exempelvis vara institutionaliserade, dvs förgivettagna, i olika utsträckning och därmed olika starka. Regler kan också ha olika grad av spridning, dvs delas av varierande mängd människor i varierande miljöer. Regler är dessutom sällan statiska utan som en del av organisationers omgivningar kan de förstärkas och försvagas, uppkomma och försvinna samt ändra innehåll över tiden (se exempelvis Jepperson 1991).

Olika slags regler

Av ovan framgår att regler är ett omfattande begrepp. Regler tycks kunna innefatta väldigt mycket. Försök att definiera och nyansera regelbegreppet har dock gjorts. Scott (1995) särskiljer regler från föreställningar och normer, med definitionen att regler uttrycker det som skall vara, normer det som bör vara och föreställningar det som är. Scott poängterar att kategorierna i praktiken dels kan vara svåra att skilja, dels kan påverka varandra. Brunsson & Jacobsson (1998) gör en annorlunda och mer nyanserad indelning av regler. De argumenterar för att det finns tre typer av regler: normer, standarder och direktiv. Dessa tre regeltyper särskiljs från föreställningar, dvs regler är inte detsamma som uppfattningar om hur saker och ting är.

Normer kan sägas vara informella regler så till vida att de ofta är oskrivna, implicita och inte har någon tydlig avsändare. Trots att normer formellt sett är frivilliga att följa kan de vara svåra att bryta mot, inte minst för att de inom vissa miljöer är självklara att följa. Exempel på normer är att organisationer bör budgetera, uppvisa miljöhänsyn, ha traineeprogram etc, samt att individer vid vissa situationer bör hälsa på varandra eller bära speciell klädsel.

Standarder skiljer sig från normer på två sätt: de är explicita och har en tydlig upphovsman. Standarder har inga formella sanktioner knutna till sig. Avsändarens och standardens auktoritet, i kombination med mottagarens intresse av att bli reglerad, kan ändå göra att standarder får starkt reglerande effekt på organisationer och stor spridning. Mer kända exempel på standarder är kvalitetssäkringssystemet ISO 9000 samt FAR:s⁴ principer för god redovisning.

⁴ FAR står för Föreningen Auktoriserade Revisorer. Sedan 1989 är det dock Redovisningsrådet (delägt av FAR, Industriförbundet och svenska staten) som utfärdar principer för redovisning i Sverige.

Direktiv liknar standarder eftersom de är explicita och, åtminstone formellt sett, har en tydlig upphovsman. Direktiv skiljer sig dock från standarder genom att reglerna är tvingande. Eftersom direktiv är utfärdade för att tvinga andra till vissa handlingar har de oftast någon typ av sanktioner knutna till sig. Exempelvis lagstiftaren - dvs staten, EU etc - kan alltså ha auktoritet att straffa organisationer och individer om reglerna inte följs. Konkurrenslagen och Aktiebolagslagen är exempel på regelsystem som faller inom benämningen direktiv. Jag kommer fortsättningsvis att använda indelningen av regler i normer, standarder och direktiv eftersom den tydliggör projektets fokusering på företags deltagande vid tvingande reglers utformning.

Att hantera omvärldens regler

Organisationer, och däribland företag, antas kunna hantera regler på olika sätt. Hantering kan ske genom att organisationen försöker anpassa verksamheten efter omvärlden⁵. Att företrädare för en organisation utåt visar att organisationen anpassats efter omgivningens regler betyder dock inte automatiskt att organisationen också följer reglerna i praktiken (Meyer & Rowan 1977). Presentationen utåt kan följa reglerna utan att handlandet gör det. Hyckleri, dvs särkoppling mellan vad som sägs och vad som i själva verket görs, kan vara ett sätt att hantera regler som är svåra att förena med en organisations löpande verksamhet. Omgivningens regler kan även konfliktera med varandra. Även i sådana situationer kan organisationer hantera motstridiga krav genom att särkoppla presentation från praktik (Brunsson 1989). Särkoppling mellan presentation och praktik kan vara påtaglig men behöver inte vara det. Organisationer kan omtolka, översätta och transformera regler på ett mer subtilt sätt när de införs i den dagliga verksamheten (Brunsson och Winberg 1990).

Organisationer som särkopplar presentation från handling kan råka ut för att särkopplingen "kortsluts", dvs att skillnader mellan vad som sägs och görs avslöjas. Hyckleri är alltså inget riskfritt sätt att hantera omgivningens krav. Och om sanktionerna, legitimitetsförlusten etc vid påträffat regelbrott är hårda och möjligheterna att undgå kontroll små, kan metoden vara mindre attraktiv. En svensk tillverkare av byggnadsmaterial kanske avstår från regelbrytande prissamarbete med störste konkurrenten om kontrollapparaten är omfattande och bötesbeloppen höga.

⁵ Synen på organisationers möjligheter till anpassning efter omvärlden varierar för övrigt mellan olika organisationsteoretiska inriktningar. Företrädare för den s k Populationsekologin ser organisationer som trögföränderliga och möjligheterna till intern anpassning efter omvärldsförändringar som små. Omgivningen "väljer" därmed de organisationer som bäst klarar dess krav (Hannan & Freeman 1984). Inom den s k Contingency skolan ses organisationer däremot som flexibla. De både kan och bör avspegla omvärldens specifika karaktär i sin organisationsstruktur (Thompson 1967).

Det kan även vara svårt att särkoppla starka regler från handling, även om ett annorlunda handlande skulle vara effektivare i praktiken. Många regler för handling är så förgivettagna att anpassning sker omedvetet. Exempelvis normen att budgetera är så etablerad bland organisationer att annorlunda sätt att fördela resurser sällan övervägs. Budgetprocesser leder dock inte självklart till högre effektivitet. Uppvisade effekter av budgetmodellen har till och med fått vissa att karakterisera denna starkt vedertagna norm som ett "onödigt ont" (Wallander 1994). Modellens "förgivettagenhet" gör den ändå styrande för *både* handling och presentation eftersom dess nytta sällan ifrågasätts.

Ett alternativ till att hantera omvärldsregler genom olika former av anpassning, är att undvika regler. Detta kan ske genom att exempelvis försöka flytta hela, eller delar av organisationens verksamhet till områden där andra regler gäller eller där vissa regler helt saknas.

Regelhantering genom olika former av anpassning är relativt väl belyst i organisationsteoretisk litteratur (Scott 1995). Detta gäller i synnerhet inom sk institutionell organisationsteori (som dock inte är någon enhetlig teoribildning), vilken hävdar att organisationer verkar i omgivningar av starka regler och föreställningar som organisationer på olika sätt anpassar sig efter (Meyer & Scott 1983).

Betydligt mindre uppmärksammat är vad som något förenklat kan ses som det *omvända* sättet att hantera omgivningens regler: att försöka påverka omgivningens regler till att passa organisationens "egna" intressen (Pfeffer och Salancik 1978, Powell och DiMaggio 1983, Scott 1995). Oliver (1991) tar fasta på detta. I syfte att skapa en utgångspunkt för fortsatt forskning om organisationers försök att hantera omgivande institutionella⁶ miljöer presenterar Oliver en översikt av möjliga metoder för regelhantering.

Utöver olika former av medveten eller omedveten anpassning efter omgivande regler - vilket berörts ovan - lyfter Oliver fram metoder för "omvänd" omvärldshantering, dvs metoder för att påverka omgivningens regler och föreställningar. Exempelvis innehåller Olivers övergripande strategi *kompromiss* både inslag av omvärldspåverkan och anpassning. Och strategin *manipulation* innehåller - förutom metoderna ko-optation⁷ samt försök till kontroll av orsaken till omvärldens krav - metoden lobbying mot offentliga beslutsfattare. Även om Olivers översikt och

⁶ Att företag enligt Oliver ofta kan förhålla sig strategiskt till omgivande institutioner innebär en viss syn på vad institutioner är. En annorlunda, och inom institutionell organisationsteori mer etablerad syn på begreppet, är att exempelvis en standard är institutionaliserad först då den är så förgivettagen att den är svår att vara medveten om och ifrågasätta. I detta avseende blir Olivers användning av begreppet institution något missvisande. Detta beror på att hon ger exempel på organisationers medvetna motstånd mot regler som inte är förgivettagna, dvs institutionaliserade, men ändå benämner dem institutioner. Kärnan i hennes kritik mot i synnerhet den institutionella organisationsteorin kvartstår dock: att organisationers motstånd mot omgivningens regler och föreställningar - vilka långt ifrån alltid är så starka att de tas för givet - försummas.

⁷ Ko-optation innebär värvande av nyckelpersoner i omgivningen till den egna organisationen (se Selznick 1949, Pfeffer & Salancik 1978).

kritik mot institutionell organisationsteori bidrar till att belysa försummade aspekter av organisationers omvärldsrelationer, ger översikten sammantaget begränsad insikt om hur regelskapande i praktiken går till.

Föreliggande forskningsprojekt är betydligt mer avgränsat än Olivers översikt. Det fokuserar som tidigare beskrivits på organisationers försök att påverka en speciell slags regel i omgivningen. Denna regeltyp är direktiv, dvs regler som formellt sett är tvingande att följa.

Regelskapandets praktik

Organisationers försök till påverkan verkar i praktiken förekomma i formandet av samtliga 3 regeltyper - normer, standarder och direktiv. Organisationer kan exempelvis genom konsumentmarknadsföring försöka påverka samhällets *normer* till förmån för egna produkter. Ett exempel på detta är reklam om att man bör kunna bjuda på kaffe vid besök, oväntade såväl som planerade, för att besöken skall bli trevliga. Organisationer kan även delta i utvecklingen av *standarder*. Inom Internationella Organisationen för Standardisering (ISO) deltar en mängd företag i utarbetandet av standarder. I dessa regelformande processer anses det inte bara viktigt för företag att delta för att bevaka egna intressen. Även standardiseringsorganisationer, exempelvis ISO, vill att presumtiva användare av standarder skall delta då de utarbetas eftersom detta anses bidra till att fastställda standarder får auktoritet och spridning (Tamm Hallström 1998).

Hur är det med direktiv, eller tvingande regler som de fortsättningsvis benämns? Tvingande regler skapas i miljöer där offentliga beslutsfattare, dvs demokratiskt valda och deras företrädare, har den formella auktoriteten att fatta besluten. Som kommer att framgå deltar olika typer av offentliga och privata organisationer i de processer som omger besluten, organisationer som själva saknar formell auktoritet att besluta om tvingande regler för andra än sig själva. Tvingande regler skapas med andra ord i vad som inledningsvis definierades som förhandlingsekonomier.

Föreliggande forskningsprojekt inriktar sig på *företags* deltagande i miljöer där tvingande regler formas och omformas. Företag är en typ av organisation som saknar formell auktoritet att fatta beslut om tvingande regler för andra än de egna organisationsmedlemmarna. Inte desto mindre tycks företag delta i omgivningens regelskapande. Vi vet inte mycket om företags roll i regelskapandets praktik, vare sig det gäller formandet av normer, standarder eller tvingande regler. En möjlig förklaring till att i alla fall företags deltagande i formandet av tvingande regler försummas är den jag inledningsvis pekade på: att tvingande regler skapas i

processer där företag och politiker deltar, aktörer som vanligtvis föreställs verka i särkopplade system i samhället.

Forskningsprojektet inriktas vidare på EU:s skapande av regler. Denna inriktning tar därmed fasta på att samhällets regler i ökande utsträckning skapas i miljöer med inter-, supra- och transnationella inslag - dvs med inslag av mellan- och överstatlighet samt av krafter som verkar över gränser och där stater inte är det primära. Förhandlingsekonomins processer har beskrivits som komplexa och svåra att överblicka, även för dem som deltar (Jacobsson 1987). Detta sägs även i än högre grad gälla EU än mer nationellt avgränsade förhandlingsekonomier (Van Schendelen 1993). Den påvisade komplexiteten till trots så kan perspektiv för att förstå företags (och andra intresseorganisationers) försök till påverkan i EU vara både förenklade och missvisande (jfr även litteraturgenomgången i Andersen och Eliassen 1997). Ett exempel på detta är strategierna "go through" och "pass by" (Pedersen och Pedersen 1995). "Go through"-strategin innebär att företag etc agerar genom de statliga organisationerna för att påverka reglering och annan verksamhet inom EU. Alternativet till go through framställs som "pass by" dvs att företag försöker hävda sina intressen direkt mot EU. Begreppen ger en, som kommer att framgå i rapportens empiriska kapitel, onyanserad bild över olika relationer i förhandlingsekonomins skeenden. Att företags påverkan dessutom lanseras som ett val mellan det ena eller andra strategin förbiser dessutom det parallella agerande som kan förekomma i processerna.

En fråga - och början på ett svar

För att sammanfatta diskussionen hittills så är regler ett högst betydelsefullt fenomen för att förstå organisationer och deras verksamheter. Inte desto mindre är förhandlingsekonomi i allmänhet och organisationers deltagande i förhandlingsekonomins formande av tvingande regler i synnerhet, försummade aspekter inom organisationsläran. Detta gäller inte minst processerna kring EU:s regelskapande som i och med en tilltagande europeisering fått ökad betydelse för svenska organisationer. Frågor om förhandlingsekonomier i allmänhet och EU:s regelskapande i synnerhet är alltså viktiga att ställa.

Många frågeställningar, perspektiv och empiriska inriktningar är möjliga för forskning som syftar till ökad förståelse om organisationers deltagande i förhandlingsekonomins regelskapande. *Frågan* 'hur kan vi förstå företags deltagande i processer där EU:s tvingande regler formas och omformas?' kan därför tänkas ge många svar. Föreliggande forskningsprojekt syftar till att nå empiriskt grundade resultat snarare än att pröva existerande teorier (jfr Glaser & Strauss 1967). Detta har

inneburit en öppen hållning till de teorier och begrepp jag kommit i kontakt med parallellt med empirisk datainsamling och analys.

Att begrepp som används för att förstå vad företag i praktiken gör på marknader också kan bidra till förståelse av företags deltagande i regelskapandets praktik, är det övergripande *svar* som vuxit fram på en bred frågeställning. Jag ser det som viktigt att framhålla att svaret framhåller *en* möjlig aspekt av regelskapandets praktik. Många andra är möjliga, inte minst som komplement till slutsatserna i föreliggande rapport (jfr Asplund 1971).

I syfte att skapa en grund för analysen av företags deltagande i EU:s regelskapande skall marknadens praktik behandlas i nästa avsnitt. Avsnittet utgör början till svaret på rapportens forskningsfråga. I synnerhet horisontella relationer, dvs relationer mellan konkurrenter på marknadens utbudssida, kommer att fokuseras för att ligga till grund för rapportens analysavsnitt.

Marknader - föreställningar och praktik

Detta avsnitt syftar till att redogöra för begrepp som ofta används för att förstå företags agerande på marknader, och därigenom också hur marknader fungerar. Precis som i fallet med hur regler skapas, så kan man i diskussionen av marknadens funktion skilja mellan föreställningar och praktik. I synnerhet två grundläggande begrepp förtjänas att lyftas fram - konkurrens och samarbete.

Konkurrens är ett centralt begrepp i allmänna föreställningar om marknader. Konkurrens ses ofta som en form av tävlan mellan aktörer på marknadens utbudssida. Nationalekonomisk teori, som i stor utsträckning påverkat dessa föreställningar, bygger på att marknadsaktörer söker egennytta, är höggradigt rationella, starkt oberoende och självständiga. Säljarna konkurrerar, dvs tävlar mot varandra, enbart i syfte att maximera sina vinster. Priset på varorna är det fundamentala konkurrensmedlet. Produktionen av varor som inte kan säljas till ett pris som täcker produktionskostnaderna läggs ned. Varor som ger övervinster lockar direkt nya tillverkare. Produkterna är homogena till karaktären och finns att tillgå hos många olika säljare. Lojalitet eller andra bindningar mellan marknadsaktörerna finns inte, och köparna agerar på basis av perfekt prisinformation och nyttomaximering. I marknadens ideala form finns heller inga regler som påverkar transaktioner mellan köpare och säljare.

Vanliga föreställningar om marknader stämmer inte särskilt väl överens med marknadens praktik, dvs hur marknader fungerar (se exempelvis Brunsson & Hägg 1992). Konkurrens i praktiken kan exempelvis ske med betydligt fler medel än priset, t ex med varans specifika funktion, utseende, status, försäljningssätt etc. Företag kan

även använda sig av metoder för att motverka konkurrens i syfte att skapa högre vinster, trygga organisationens överlevnad etc. Detta kan ske genom att hindra potentiella konkurrenters inträde på marknaden, försvåra för köpare att jämföra utbudet och byta säljare etc. Konkurrens påverkas vidare av olika former av *regler* vilka kan syfta till att tillvarata säljares intressen relativt andra säljare, köparnas intressen relativt säljarnas etc (Persson 1992). Precis som många andra aspekter i omvärlden som kan påverka säljares möjligheter att konkurrera är regler, som tidigare påpekats, föränderliga över tiden.

Marknaders praktik utmärks inte bara av betydligt mer komplexa konkurrenssituationer än i föreställningsvärlden. Den utmärks till väsentlig del också av *samarbete* mellan organisationer. Samarbete grundar sig på relationer mellan organisationer, och kan åtminstone delvis förklaras av att varje organisation är beroende av olika slags resurser från omvärlden (Pfeffer & Salancik 1978). Resursberoendet avspeglas inte i historielösa, snabba transaktioner mellan köpare som rationellt nyttomaximerar och säljare som rationellt vinstmaximerar enligt ovan, utan av långsiktiga och stabila relationer mellan företag. Konflikter i olika frågor leder sällan till att relationerna bryts (Håkansson 1989). Långsiktiga relationer kan trygga tillförseln av de resurser organisationen behöver, t ex råmaterial, kompetens, legitimitet. Men relationerna utgör också bindningar (tekniska, sociala, juridiska, ekonomiska m fl) som kan begränsa organisationers möjlighet att agera.

Horisontella relationer

En övergripande uppdelning av forskning om marknaders och branschers praktik är om fokuserade relationer mellan företag är vertikala eller horisontella. Vertikala relationer innebär relationer mellan köpare och säljare. Köpare, säljare och transaktioner mellan dessa är egentligen vad ordet "marknad" i snävare bemärkelse representerar. Horisontella relationer syftar i sin tur på relationer mellan konkurrenter inom branscher. Till skillnad från vertikala relationer, som ofta innehåller ekonomiska transaktioner, bygger horisontella relationer främst på information och sociala utbyten (Bengtsson & Koch 1997). Relationer mellan konkurrenter passar därmed inte riktigt in i en snävare definition av marknaden eftersom de på samma sätt karakteriseras av köp- och säljrelationer samt ekonomiska transaktioner. Eftersom företag främst är "marknadsaktörer" skall jag för att underlätta diskussionen framöver även se horisontella relationer inom branscher som något som pågår inom ramen för marknaders praktik.

Horisontella relationer är ett intressant fenomen för den som vill jämföra föreställningar om marknader med marknaders praktik. Denna rapport syftar dock till att visa att horisontella relationer även är ett användbart perspektiv för den som

vill förstå företags deltagande i regelskapandets praktik. För att underbygga rapportens argumentation skall begreppet horisontella relationer nyanseras.

Företags motstridiga eller gemensamma intressen är centralt för horisontella relationers karaktär. Exempelvis två konkurrerande företag (eller egentligen de som företräder företagen) kan i en speciell fråga tycka lika. De kan också tycka olika. Likhet eller skillnad i åsikt kan gälla oavsett om företagen har någon slags relation till varandra eller inte. Om vi avgränsar oss till relationer mellan företag betyder detta att det i varje relation kan förekomma gemensamma och motstridiga intressen baserat på vad företagen tycker i specifika frågor. Vissa hävdar att varje relation alltid innehåller både och (Laage-Hellman 1989). En specifik fråga kan t ex gälla om företag tycker att tillkomsten av en tvingande regel är bra eller dålig. Relationen kan i det fallet bestå i att företagen är medlemmar i samma europeiska branschorganisation vilken i sin tur förväntas tycka något om Kommissionens förslag till direktiv. Det är inte säkert att ett företag presenterar sin åsikt för en konkurrent i en relation. De åsikter företag kan ha i en fråga behöver inte återspegla vad de säger eller gör i (eller utanför) relationen, men kan förstås ofta göra det.

Vi lämnar företags åsikter och går över till företags handlande. Vad företag gör inom sina branscher innefattar hur de förhåller sig till sina konkurrenter. Hur konkurrenter förhåller sig till varandra gör att den horisontella relationen dem emellan kan innehålla varierande inslag av konkurrens eller samarbete. Easton (1988) bidrar till en mer nyanserad bild av begreppen konkurrens och samarbete i syfte att förstå hur konkurrerande företag förhåller sig till varandra på marknader. Begreppen uttrycker snarare hur företag inom en bransch förhåller sig till varandra på aggregerad nivå, än hur inslagen av gemensamma och motstridiga intressen uttrycks i enskilda frågor eller mer avgränsade delar av verksamheten. På basis av empiriska studier beskrivs fem typer av horisontella förhållningssätt:

konflikt där företag försöker förgöra konkurrenter eller åtminstone driva ut dem från marknaden; *konkurrens* vilket ses som parallella strävanden där snarare kunderna än konkurrenterna påverkar vad som görs; *samarbete* som sker inom ramen för vad samhällets regler tillåter; *maskopi* (collusion), dvs mer regelbrytande former av samarbeten inriktade på att motverka en tredje parts intressen, t ex kunder, andra konkurrenter, stater eller konsulter. Organisationers förhållande till varandra kännetecknas inte bara av samarbete och konkurrens i varierande former och omfattning. Företag kan även *samexistera* på marknader vilket, enligt Easton, innebär att de agerar helt oberoende av varandra. Samexistens, vilket var vanligt förekommande i Eastons studie, kan bero på att konkurrenter inte känner till varandra, eller av olika skäl inte uppfattar varandra som konkurrenter.

Sammantaget är konkurrens och samarbete i praktiken både mångfacetterade och komplexa begrepp. De kan men behöver inte avspegla konkurrenters intressen i olika frågor, större som mindre. I föreliggande projekt skall begreppen inte användas för att förstå företags horisontella relationer på marknader. Istället skall de användas för att förstå företags relationer till varandra i miljöer där marknaders regleringar formas och omformas. Som kommer att framgå kan karaktären på företags horisontella relationer dessutom påverka företags relationer till offentliga organisationer: både på nationell och överstatlig nivå. Hur begrepp för horisontella relationer på marknader kan belysa företags deltagande i miljöer där regler formas skall behandlas efter rapportens empiriska avsnitt - Företagen i EU:s regelskapande.

Något om forskningsmetoden

Vad gäller metodval utgår jag i undersökningen från att det är *vad* man vill studera som bör vara avgörande för metodvalet (jfr exempelvis Merriam, 1994). En sådan metodinriktning kallas ibland pragmatisk. Människor och sociala interaktioner utgör centrala inslag i de regelskapande miljöer jag avser att studera. Forskare som studerar komplexa, sociala fenomen - i alla fall där syftet inte är att stanna vid enklare avbildning - behöver dialog för att förstå människors uppfattning om fenomenen. Även närhet till studerade fenomen ökar möjligheten till förståelse (Smircich 1983, s 165). *Kvalitativa metoder* är i regel en förutsättning för att uppnå dialog och närhet.

Drygt 50 intervjuer om normalt 1,5 till 2 timmar, har hittills genomförts inom forskningsprojektet. Intervjuerna har gjorts med personer från företag och svenska branschorganisationer, departement och svenska myndigheter, europeiska branschorganisationer och företagsrepresentationer i Bryssel, Kommissionen m fl. Intervjuerna har spelats in på bandspelare. De har därefter i det närmsta ordagrant skrivits ut på dator. Skälet till detta tillvägagångssätt är att en fullständig registrering och noggrann tolkning av intervjuerna möjliggörs. Min egen erfarenhet av metoden är att den dels ger en överlägsen insikt i materialet, dels minskar risken för feltolkningar. Dessa fördelar överväger nackdelen att metoden är tidsödande.

Som hjälp i analysen av utskrivna intervjuer har datorstödet NVivo använts. Denna programvara hjälper användaren att kategorisera intervjumaterialet. Hierarkiska bilder av kategorier och underkategorier kan även fås. Egna tidigare erfarenheter av att jobba med NVivo är positiva. Detta beror på att det noggranna strukturerandet av data som programvaran kräver givit mig djupare insikt i insamlad empiri till grund för mönster och kategoriseringar.

I syfte att uppnå en god förståelse anser jag, i enlighet med Smircich (1983), att forskaren som ett komplement till intervjuer, också bör *delta* i den omgivning som studeras. Genom förutsättningslöst deltagande menar Smircich att forskaren får en bredare förståelse för den sociala omgivningen och därigenom lättare kan förstå bakgrunden till de bilder som intervjuerna ger. För min del har deltagandet inneburit att jag förutom att besöka relevanta byggnader och platser deltagit vid tre industrisamrådsmöten för EU-frågor som Näringsdepartementets enhet för energifrågor anordnat. Dessa möten varade ca 2 timmar per möte. Även viss sekundärdata, publicerad såväl som opublicerad, har använts som komplement till intervjuerna. Det sekundärmaterial som hittills studerats har främst utgjorts av EU-kommissionens rapporter samt branschorganisationers skriftliga åsikter och verksamhetsbeskrivningar.

Mina empiriska beskrivningar har anonymiserats. Det finns två skäl till detta. Ett är forskningsetiskt: jag ser det som en skyldighet att skydda personer som varit öppna mot mig. Det andra skälet är att jag vill intressera läsaren för mer generella fenomen och resultat, inte för enskilda personer i processerna.

3. Företagen i EU:s regelskapande

Företagens roll i EU-arbetet - en tillbakablick

Efter andra världskrigets slut fördes omfattande diskussioner om hur risken för nya konflikter mellan Europas stater skulle minskas. Sovjetunionens maktövertagande av Tjeckoslovakien 1948 bidrog till att göra den säkerhetspolitiska situationen mer osäker. Behovet av ekonomisk uppbyggnad efter krigets förödelse var dessutom stort. Lösningen på de säkerhetspolitiska och ekonomiska problemen skulle åstadkommas genom ökat nationellt samarbete.

Det alltigenom mellanstatliga samarbetet, vilket tog form i organisationer som NATO, OEEC (numera OECD) och Europeiska Rådet, ansågs dock inte räcka till. Politiska rörelser i Västeuropa menade att samarbetet var tvunget att gå längre. Samarbete skulle även byggas på inslag av överstatlighet för att bli effektivt, dvs samarbetande stater måste vara beredda att avstå vissa av sina suveräna rättigheter för att istället utöva dem gemensamt (Nugent 1989). Inslaget av överstatlighet realiserades först genom fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen 1951 mellan Tyskland, Frankrike, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg. Dessa sex stater valde sedan att utöka samarbetet och slöt sex år senare i Rom fördraget om den Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget) och fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Grunden för det som idag utvecklat till Europeiska Unionen var därmed lagd.

Under Europeiska gemenskapens (fortsättningsvis kallat Gemenskapen) tidiga år, dvs från formandet av kol- och stålgemenskapen och framåt, hade storföretagen mycket lite att göra med hur Gemenskapen utvecklades. Detta berodde dels på att centralfigurer bakom fördragen - som Jean Monnet - motsatte sig företagens inblandning eftersom de ansågs alltför nationalistiska för att stödja den överstatliga ambitionen, dels på att företagen själva efter andra världskriget var sysselsatta med återuppbyggnaden av sina industrier (Cowles 1997).

Först att intressera sig för Gemenskapens utveckling var istället amerikanska företag. De investerade stort i Västeuropa under 1950 och 60-talet. Satsningarna välkomnades först men de ofta resursstarka amerikanska företagen kom successivt att ses som både politiska och ekonomiska hot mot Europas självständighet och

utveckling (Robinson 1983). För att bekämpa de stora amerikanska företagens upplevda maktmissbruk vände sig Gemenskapen till sin konkurrenslagstiftning. Konkurrenslagstiftningen, vars riktlinjer dragits upp under 1950-talet för att lägga grund för den inre marknaden och hindra europeiska företags kartellbildning, fick därför sin första tillämpning på amerikanska företag. Prejudikaten i konkurrenslagen växte också i hög utsträckning fram på de amerikanska företagens bekostnad⁸.

Under 1970-talet började Gemenskapens och företagens intresse för varandra successivt att öka, även om den skepsis och det ointresse gentemot varandra som präglade 1950 och 60-talet fortfarande var tongivande.

Étienne Davignon, Gemenskapens kommissionär ansvarig för industrifrågor, anses ha bidragit till att i slutet av 1970-talet väsentligt ändra kontakterna mellan Gemenskapens institutioner och företagen. Till skillnad mot sina företrädare gav Davignon multinationella företag tillträde till Gemenskapens arbetsprocesser. Davignon själv arbetade i direktkontakt med företagsledare, och uppmuntrade företagen att delta i olika utvecklingsprogram för att minska effekterna av 70-talets kraftiga konjunktursvackor. Intresse och inställning bland stora företag förändrades till följd av detta och många stora företag etablerade egna enheter med kontor i Bryssel för att sköta relationerna med Gemenskapen (Robinson 1983). Ännu så länge fanns dock inte mycket till samarbete mellan företag riktat mot Gemenskapens regleringsfrågor.

Det s k Vredeling-initiativet - uppkallat efter dess skapare Henk Vredeling, kommissionär med ansvar för sociala frågor - som presenterades 1980 kom att få stor påverkan på företagens samarbete gentemot Gemenskapen. Direktivförslaget syftade till att ge arbetstagare medinflytande i företags utveckling, och skulle även omfatta dotterbolag inom Gemenskapen vars huvudkontor låg utanför medlemsländerna. Generellt sett reagerade berörda företag negativt på förslaget som ansågs främja kollektiva förhandlingar på Gemenskapsnivå och minska flexibiliteten. Dessutom började företagen nu på allvar inse att Gemenskapen var kapabel att åstadkomma stora förändringar av de miljöer företagen verkade inom, både på nationell och transnationell nivå. Visserligen samverkade industrin sedan 1958 i organisationen Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE). UNICE ansågs vid tidpunkten dock vara dels svag och ineffektiv, dels ha begränsad förståelse för storföretagens situation i och med sin stora andel små och medelstora medlemsföretag.

⁸ I det första målet där artikel 86 (konkurrenslagstiftning) användes fälldes det amerikanska företaget Continental Can i februari 1973 för missbruk av dominerande ställning på marknaden. Detta prejudikat kom därefter att användas mot två andra multinationella amerikanska företag: Commercial Solvents och United Brands, där det senare företaget dömdes till böter om ca 1 miljon dollar (Cowles 1997, s 118).

För att förbättra storföretagens möjlighet att påverka regleringsarbetet i Gemenskapens institutioner bildades åren kring Vredelinginitiativet tre stora industriföreträdande organisationer: The European Enterprise Group (EEG), det som sedermera blev The EU Committee of the American Chamber of Commerce (AmCham-EU), och The European Round Table of Industrialist (ERT)⁹.

Inom EEG började storföretagen hålla förmöten inför UNICEs möten. Skälet till att EEG startades var att bekämpa Vredeling initiativet. Organisationen kom dock fortsättningsvis att fungera som storföretagens informella kontaktnät, med syfte att påverka Gemenskapens regelutveckling. *AmCham-EU* som i blygsam skala bedrivit representation i Belgien sedan Romfördragets tillkomst, fick en omfattande nystart i samband med att Vredeling initiativet presenterats. Skälet till de ökade aktiviteterna var inte bara initiativets utomeuropeiska konsekvenser enligt ovan. Amerikanska storföretag såg sig även tvungna att rikta ökad och odelad kraft mot Gemenskapens överstatliga institutioner, eftersom nationella regeringar ofta diskriminerade dem till förmån för inhemska företag.

Skapandet av en inre marknad för Gemenskapens medlemsländer var ett centralt inslag redan i Romfördraget 1957. Arbetet med att utveckla den inre marknaden fick dock en nytändning i mitten av 1980-talet. Bakomliggande skäl till nytändningen var, enligt ovan, att företagsledare och politiker oroade sig för att Europa skulle hamna på efterkälken i den globala konkurrensen. Med aktivt stöd av kommissionären Davignon bildade dåvarande VD för Volvo, Per Gyllenhammar, 1983 *ERT*. Organisationen, bestående av verkställande direktörer från Europas ledande industriföretag, uppkom som svar på farhågorna att Europas industri tappade konkurrenskraft. Precis som EEG och AmCham-EU skulle ERT försöka påverka Gemenskapens regelutformning. I ERT's fall fokuserades arbetet på att stödja utvecklingen av en harmoniserad och liberaliserad inre marknad. Att öka konkurrenstrycket inom Gemenskapen genom att motverka handelshinder, skulle även bidra till att öka konkurrenskraften relativt andra industriella områden.

Gemenskapens antagande av the Single European Act (SEA) 1986, innebar omfattande regelmässiga förändringar i syfte att stärka den inre marknaden. Gemenskapens institutioner fick ökade befogenheter att säkerställa inre marknadens funktion, inte minst genom att medlemsländerna fräntogs vetorätten. Nu skulle beslut kunna tas med kvalificerad majoritet, dvs med minst två tredjedelar av Ministerrådets röster. Vetorättens borttagande innebar att företag inte längre kunde stoppa oönskade förändringar genom att få den nationella hemmamarknadens regering på sin sida. Detta innebar i sin tur att det blev viktigare för företag att

⁹ För en mer utförlig beskrivning av industrins intresseorganisationer i EU hänvisas till Greenwood (1997) och Cowles (1997).

etablera direktkontakt med Gemenskapens institutioner för att påverka utvecklingen (Greenwood 1997). SEA bidrog alltså till att industrins närvaro i Gemenskapens huvudsäte Bryssel ökade.

Av ovanstående beskrivning ges intrycket att företags EU-deltagande endast kommit att bestå av egna kontakter eller av kontakter genom *transsektoriella* organisationer som ERT, EEG, UNICE etc. Så är det inte. Företags deltagande kan även i olika omfattning ske via *sektoriella* organisationer, dvs via organisationer som representerar en viss bransch. Branschorganisationer har vuxit fram och ökat sin verksamhet mot EU:s institutioner i takt med de transsektoriella organisationernas framväxt. Branchorganisationerna står idag också för en överlägsen majoritet av antalet intressegrupper i anslutning till Gemenskapen (Greenwood 1997). Företags deltagande i EU-institutionernas arbete har sammantaget utvecklats till att idag ske såväl transsektoriellt och sektoriellt, som genom egna representationer.

I den sektoriella organiseringen representeras både stora och små branscher. Ingen bransch tycks för liten eller för speciell för att ha sin egen representation. Tillverkare av senap och syntetiska fibrer, flyttfirmor och privata båthamnar, vegetabiliskt protein och förpackningar, kryddor och stålrör, frukostflingor och enzymer, plantodlare och kaffe, gasdrivna fordon och marknadsförare, linne och belysning, brandlaboratorier och taxibilar - alla har de sin egen lobbyorganisation (Jägerhorn 1996). Stora europeiska branschorganisationer inriktade på EU:s beslutsprocesser återfinns t ex inom försvars-, bil- och oljeindustrin. Sektorernas branschorientering, dvs orientering efter en viss vara eller tjänst, vittnar om att företags intressegrupperingar dominerar bland de organiserade intressen som omgärdar Gemenskapens institutioner.

Både transsektoriella och sektoriella organisationer är delaktiga i regelskapandet inom det branschområde som redovisas i denna rapport, dvs produktion och distribution av elektricitet. De sektoriella organisationerna har dock visat sig vara mest framträdande vad gäller företags deltagande i EU institutionernas regelskapande för detta branschområde. Vid sidan av transsektoriella och sektoriella intresseorganisationer kan elföretag även ha egna representationskontor i Bryssel som är involverade i regelskapandet. Nästa avsnitt syftar till att närmare belysa hur företags deltagande i EU:s regelskapande för fokuserade branschområde går till.

Elföretagens deltagande i EU:s regelskapande

Idén om gemensam inre marknad för varor och tjänster omfattade först inte energimarknaden. Marknader för kol, gas, elektricitet etc ansågs vara de mest nationellt präglade och därmed svårast att ändra. Detta gjorde att energimark-

naderna utlämnades i det sk 'White paper' som Kommissionen lade fram 1985 som grund för SEA (Haaland 1997). Idén om inre marknaden växte sig dock allt starkare och 1988 presenterade Kommissionen ett förslag, i form av ett arbetsdokument, att inre marknadsprinciper även skulle omfatta elektricitet¹⁰. Centralt i förslaget för att etablera fungerande konkurrens var att elnäten inom Gemenskapen skulle öppnas för alla säljare av el - s k third party access (TPA) - till ett pris satt av en oberoende myndighet. Med gemenskapens konkurrenslagstiftning som grund skulle nationella handelshinder och monopol motverkas genom en successiv liberalisering av handeln med elektricitet. I synnerhet Kommissionens generaldirektorat för konkurrensfrågor, DG IV, tryckte på för att inre marknadsprinciper skulle omfatta även energimarknaden.

Reaktionen på förslagen bland företag och medlemsstater varierade men var övervägande negativa (Lindén 1996, Haaland 1997). Kommissionen kom också allt mer att uppfattas som den centrala regelskapande institutionen i Europa. I takt med ett successivt förflyttning av elrelaterade frågor från medlemsländerna till Bryssel ökade också intressegrupperingar sin Brysselnärvaro. På hela energiområdet formade industrin samsamarbetsorganisationer i syfte att påverka Gemenskapen. Samarbetsformerna var främst formade efter energislag, exempelvis bildade gasproducenterna Eurogas, oljeproducenterna Europia, och elproducenterna Eurelectric.

Eurelectric bildas

Eurelectric bildades i november 1989 och förlade sitt sekretariat till Bryssel. Skälet till att Eurelectric skapades var Kommissionens förslag att liberalisera och harmonisera medlemsländernas elmarknader. Elproducenterna behövde vara delaktiga i detta omfattande arbete, förklarar man på Eurelectrics sekretariat. Eurelectric bildades som en avknoppning av den Parisbaserade internationella organisationen UNIPEDE (The International Union of Producers and Distributors of Electrical Energy). Till skillnad från UNIPEDE som var en internationell organisation för främst tekniskt erfarenhetsutbyte formellt öppen för alla länder, så inriktade sig Eurelectric helt på kontakterna med EU-administrationen. Eurelectric, som endast står öppen för företag i EU-medlemsländer¹¹, kom därmed att fungera branschens officiella lobbyorganisation. De övergripande målsättningar som Eurelectric presenterar i formella dokument¹² är att:

¹⁰ COM(88) 238.

¹¹ Det förekommer dock att vissa icke-EU-länders industrier kan få delta i Eurelectric som observatörer. Exempel på detta är Norges och Schweiz industrier.

¹² Se t ex Eurelectric Annual Activity Report 1996 och 1997, vilka motsvarar en slags verksamhetsberättelse och allmän information om Eurelectric.

- företräda Europeiska elbranschen gentemot EU
- uppnå gemensamma åsiktspositioner inom Eurelectric så att branschen kan tala med en röst utåt
- bidra till en harmoniserad utveckling av det europeiska elsystemet

Eurelectrics åsiktspositioner

Vikten av att tala med en röst mot t ex Kommissionen, presenteras inte bara som en övergripande målsättning i Eurelectrics årsrapporter. Det understryks även vid intervjuer på Eurelectrics Brysselsekretariat. Om Eurelectric lämnar ifrån sig skriftliga åsikter som är "urvattnade" för att medlemsföretagen har olika åsikter i en fråga så blir det lättare för inte minst Kommissionen att bortse från vad industrin har att säga, menar man. Det samma sägs inom Kommissionens generaldirektorat för energifrågor. Urvattnade, dvs starkt kompromissade, förslag är alltså ett hot mot inflytande i regelskapandet.

Ett än större hot anses enskilda reservationer i Eurelectrics skriftliga åsiktspositioner vara. Sådana kan uppkomma till följd av att t ex ett enskilt medlemslands företag har en kraftigt avvikande uppfattning till den position som arbetats fram inom Eurelectric. Skriftliga reservationer vill man från Eurelectrics sekretariat till varje pris undvika. Det sägs minska inte bara styrkan i åsikterna utan också undergräva den europeiska branschorganisationens legitimitet. Hellre föredras alltså mer kompromissade åsiktsdokument om medlemsföretags intressen står mot varandra, än formella reservationer i Eurelectrics skriftliga positioner.

I praktiken är skriftliga reservationer också ovanliga. Storbritannien sägs ha stått för ett par reservationer sedan Eurelectrics bildande. I övrigt drar sig respondenter inom varken kommissionen, Eurelectrics sekretariat, eller svenska elbranschen några reservationer till minnes. Vid en kontroll av de åsiktspositioner (s k position-papers) som finns utlagda på Eurelectrics hemsida¹³ finns åsiktspositioner daterade tillbaka till 1996-09-12, samt ett från första juni 1994. Inte i något av dessa framgår att ett eller flera länders företag reserverat sig mot Eurelectrics gemensamma position.

Även om skriftliga reservationer i formella åsiktspositioner knappt förekommit, kan medlemsländers företag i Eurelectrics interna arbetsprocess hota med att reservera sig mot en position. Ett exempel på detta är när svenska företag hotade att reservera sig mot en position som generellt sett var negativ till Kommissionens föreslagna försurningsstrategi (COM (97)0088). Swedelec stod ensam mot övriga medlemmar i denna fråga, men lade ändå mycket energi på att få till vissa förändringar i Eurelectrics formella åsiktsposition. Den omfattande reaktionen från

¹³ www.eurelectric.org, kontrollen gjordes 1999-12-15.

Swedelects sida kom sent men resulterade ändå i att ett textavsnitt i Eurelectric åsiktsposition efter omfattande diskussioner utelämnades.

Det har även hänt att stora länders elproducenter hotat med utträde ur Eurelectric vid omfattande intressekonflikt. Sommaren 1999 hotade den statsägda franska elproducenten EdF (Electricité de France) - som i praktiken är i monopolsituation i Frankrike - med utträde och indragen medlemsavgift om Eurelectric skulle driva krav om liberaliseringar som direkt skulle försvaga EdF's möjligheter till en fortsatt skyddad hemmamarknad. Eftersom Frankrike anses vara ett stort och viktigt land i EU-sammanhang valde Eurelectrics övriga medlemmar då att backa i frågan. "Eurelectric skulle knappast kunna fungera ordentligt utan Frankrike" var en förklaring till detta från det svenska branschorganet för elrelaterade EU-frågor: Swedelect.

Eurelectrics struktur

Hur går det då till att ta fram en position inom Eurelectric? Innan detta behandlas skall organisationens formella struktur övergripande beskrivas. Eurelectric har en formell hierarkisk struktur i tre nivåer. Högst i hierarkin finns Kommittén, där varje medlemsland i EU har en ordinarie representant och en reserv. Representanterna utgörs i allmänhet av en verkställande direktör från respektive medlemslands största elproducent. Från svensk industri satt VD för Vattenfall som Kommittéledamot till 1998, då han pga tidsbrist efterträddes av VD för Swedelect. Ordförande i några närliggande intresseorganisationer, t ex UNIPEDE och UCPTE (Union for the Coordination of Production and Transmission of Electricity) deltar även med en representant. Kommittén håller vanligtvis 4 möten per år, men kan även hålla extra möten vid behov. Under 1996 hölls exempelvis två extra möten. Skälet till extramötena var dels att Kommissionens arbete med att åstadkomma en inre marknad för el tog mycket tid för alla inblandade parter, dels att ett arbete med att omstrukturera och samordna systerorganisationerna Eurelectric och UNIPEDE pågick.

Under Kommittén finns fyra domäner indelade efter vilka frågor de hanterar. 1) Energy Policy and Energy Economics: hanterar frågor om produktions- och transmissionsteknologier, och reglering kring detta. 2) Market Structure and Regulation: hanterar marknadsrelaterade regleringsfrågor som transmission, tariffsystem, offentliga försörjningsåtaganden, konkurrens mm. 3) Products, Markets and Customers: hanterar konsumentrelaterade frågor, som kundsegmentering, marknadsföring, energiplanering etc. 4) Environment and Sustainability: hanterar miljörelaterade frågor och deras reglering. I synnerhet domän 1 och 4 har en hög teknisk prägel på sina frågor eftersom produktion, transmission, och

produktionsrening av olika slag kräver avancerad modellering och teknik. Vad gäller arbetet i domän 3 uttryckte en större svensk elproducent irritation över att länder som inte avreglerat sin egen hemmamarknad försöker använda Eurelectric för att få information om marknadsstrategier och arbetssätt av företag som befinner sig på en konkurrensutsatt marknad.

”Det finns vissa initiativ som tas i Eurelectric som vi ju inser att det här är omöjligt för det här kommer inte att leda någon vart. T ex frågor, undersökningar eller utredningar om hur man marknadsför energiföretag... en sån fråga, det är ju det man konkurrerar med. Det är alltså strategin. Det är ingenting man delar med sig av på en konkurrensutsatt marknad. Och därför är ett sånt initiativ i våra ögon meningslöst. Medan man då kanske i Frankrike och Italien, dom är jättenyfikna på det här, dom ser inte detta utan vill i alla fall att det skall göras den här utredningen”.

Eurelectric tycks alltså kunna ha andra syften för vissa medlemmar än att vara en kanal till EU institutionernas arbete. Personen bakom citatet ovan framförde själv att även om det kan ibland kan vara närmast hopplöst att påverka genom Eurelectric så ger arbetet i den europeiska branschorganisationen ändå värdefull information om skeenden och viktiga kontakter för det sammantagna Brysselengagemanget.

Domänerna leds av var sin sektion som består av ett 15-tal personer. Respektive sektion leds av en Kommittémedlem och varje medlemslands industri har rätt till en medlem i varje sektion.

Domänerna består i sin tur av olika arbetsgrupper där det huvudsakliga arbetet med olika EU-relaterade frågor sker. Grupperna kan vara av tre olika sorter beroende på hur varaktiga de är och hur ofta de måste ses. Så kallade Working Groups (WG) är mer varaktiga än s k Task Forces (TF) som har begränsade uppdrag. Networks of Expertise (NWE) är grupper som i huvudsak arbetar per korrespondens och endast träffas när det finns särskild anledning. Working Groups och Task Forces har mer eller mindre regelbundna möten på Eurelectrics kansli i Bryssel.

I Eurelectrics kommitté, sektioner och arbetsgrupper sitter huvudsakligen personer från de olika Europeiska medlemsföretagen. Företrädare för nationella branschorganisationer kan även delta på de olika nivåerna. Arbetet i Eurelectric sker i regel som en bisyssla till det arbete som sker i det elproducerande företag eller den nationella branschorganisation där man arbetar. Placering i respektive arbetsgrupp sker i regel efter den specifika kompetens personen har. En chef inom Västerås Energi & Vatten som arbetat mycket med teknik för utsläppsreducering av förbränningsanläggningar, sitter exempelvis med i den permanenta arbetsgruppen ”Water, Air and Residues”, under domän 4 (miljö). De kostnader som uppkommer i

samband med att personer deltar i Eurelectrics arbete betalas av respektive företag eller nationell branschorganisation som personerna tillhör.

Arbetet sköts dock inte enbart av personer från elproducenter och deras branschorganisationer runt om i Europa. För att underlätta administrationen av arbetet inom Eurelectric har Eurelectric egna tjänstemän på sitt kontor i Bryssel: det så kallade sekretariatet. På en våning i den stora byggnaden i centrala Bryssel har sekretariatets tjänstemän sina rum. I våningen över sekretariatet finns ett flertal seminarierum där kommitténs, sektionernas och arbetsgruppernas olika möten hålls. Minst en tjänsteman närvarar vid respektive möte, bl a för skriva protokoll. Vid sidan av att vara administratörer av de olika mötena beskriver tjänstemännen på Eurelectrics sekretariat sig själva som lobbyister. Lobbyistdelen av arbetet innebär generellt sett att sköta de fortlöpande kontakterna med EU:s institutioner, andra intresseorganisationer i Bryssel samt med press. Sekretariatets tjänstemän har ofta lång erfarenhet av och hög kunskap om EU-institutionernas arbete. De kan tidigare ha jobbat inom Kommissionen, hos PR-konsulter i Bryssel etc. Sekretariatets arbete leds av Eurelectrics generalsekreterare. Kostnaderna för Eurelectrics sekretariat och dess ca 20-tal anställda delas mellan medlemsföretagen.

Att forma gemensamma ståndpunkter

Arbetet med vad EU-ländernas elindustri skall tycka om förslag som EU:s institutioner fortlöpande driver sker i Eurelectrics arbetsgrupper. I undersökningen beskrivs arbetet generellt sett som konfliktfyllt, så till vida att medlemsföretagen ofta har olika åsikter. Att forma en åsikt som europeisk industri är alltså inte oproblematiskt. Ofta initieras arbetet i arbetsgruppen av att Eurelectrics kansli i Bryssel får reda på att Kommissionen arbetar med att ta fram ett förslag till direktiv i någon fråga eller kanske ett mer allmänt ställningstagande som skall ligga till grund för kommande direktiv. Eurelectric kan få information om detta i ett tidigare eller senare skede av kommissionens arbetsprocess. För att kunna påverka eller hindra förslag anser industrin det mycket viktigt att få ta del av informationen så tidigt som möjligt i arbetsprocessen. I regel får Eurelectric information från Kommissionen innan Kommissionen lägger fram ett konkret förslag till direktiv. Men om t ex skriftlig information ges sent i Kommissionens arbetsprocess har oftast Eurelectrics sekretariat eller medlemmar på olika sätt redan lyckats få reda på vad som försiggår. Informationen om Kommissionens arbete är alltså det som oftast initierar arbetet i Eurelectrics arbetsgrupper. Det är sällan egna idéer om reglers utformning som initierar arbetet, dvs Eurelectric reagerar alltså snarare på händelser i omvärlden än proagerar. Inom Eurelectrics sekretariat karikeras regelskapandet som att det är EU-institutionernas roll att driva regelförändringar, och industrins roll att bromsa dem.

Då en betydelsefull fråga dykt upp börjar experter från de olika medlemsföretagen arbeta för att ta fram en gemensam position i en frågan. Resultatet av arbetet kan bli "starka" och tydliga positioner om åsiktsskillnader mellan medlemsföretagen är små, eller "svaga", "urvattnade" positioner om åsiktsskillnaderna är stora. Pga att motstridiga intressen i arbetet är vanligt förekommande är det även vanligt förekommande att Eurelectrics skriftliga positioner blir ganska svaga. I vissa frågor har det förekommit att medlemmar gjort uppror mot vagt formulerade kompromisser. I arbetet med det omfattande elmarknadsdirektivet, som skulle öppna upp Europas elmarknader för konkurrens, säger man från svensk industris sida tillsammans med främst Storbritanniens och Finlands industrier tröttnade på de urvattnade positioner som Eurelectricsamarbetet ledde fram till. "De sa varken bu eller bä", som en person uttrycker det. Främst var det Frankrike och det franska företaget EdF som kraftigt motsatte sig en avreglering. I detta fallet ledde intresseemotsättningarna mot att avregleringsvänliga länder ville att Eurelectric helt skulle gå ifrån att formulera svaga positioner i frågan, och i stället inrikta sig på att beskriva hur elmarknaden faktiskt fungerat i länder där den öppnats för konkurrens.

Det kan även hända att enskilda medlemsländers industrier som relativt de andra står ensamma om en avvikande uppfattning, väljer att inte ge uttryck för konflikten. Skäl som angivits från svensk industris sida i undersökningen är att det kan vara liten idé att bråka om man står ensam mot de övriga samt att konflikter kan upplevas som obehagliga.

De gemensamma positioner som utformas vid arbetsgruppernas möten kan spridas på flera olika sätt. För det första kan de framföras då Kommissionen inbjuder medlemsländer och intresseorganisationer till expertgruppsmöten under processen med att arbeta fram ett formellt förslag. I el- och kraftfrågor har Eurelectric en etablerad ställning som kontaktorgan för Kommissionen, och inbjuds därför ofta att delta med några representanter då sådana möten ordnas. När det gäller miljörelaterade elfrågor kan t ex Sverige representeras av experter från Naturvårdsverket vid sådana möten. Andra intresseorganisationer än Eurelectric vid sådana frågor kan vara andra sektoriella branschorganisationer med intresse för frågan, det transsektoriella UNICE och miljöorganisationer. Inför mötena skickar Kommissionen vanligen ut sina arbetsdokument för att olika intressen skall kunna ta ställning till dessa och framföra åsikter vid mötena.

Eurelectric ordnar även egna möten med Kommissionens tjänstemän i sitt Brysselkontor. Anledningen till att dessa möten i regel hålls hos Eurelectric är att det i undersökningen anses mer legitimt för kommissionstjänstemän att gå på möten utanför Kommissionens byggnader än att större skaror av särintressen besöker Kommissionen. Mötena kan uppkomma för att Kommissionen vill ha svar på

enskilda frågor av industrin, inte minst för att branschorganisationen har expertkunskap som kommissionen inte själv besitter eller kan få tillgång till på annat sätt. Men det kan även vara så att det är Eurelectric som vill diskutera Kommissionens arbetsinriktning och tydliggöra sina åsikter för vissa kommissionstjänstemän. Dessa möten kan anordnas av såväl arbetsgrupper som av Kommittén eller sektionerna med hjälp av sekretariatet.

Ovan beskrevs att intressekonflikter i samband med EU-institutionernas regleringsarbete är vanligt förekommande inom Eurelectric. Detta kan innebära ett dilemma vid Eurelectrics enskilda möten med kommissionen. Samtidigt som Eurelectric vill tala med en röst för att få gehör för industrins position, så kan det vara frestande för enskilda medlemsländer, som tidigare måst rätta in sig i Eurelectrics åsiktsled, att uttrycka sina egna intressen för kommissionen. En av Eurelectrics sektioner höll ett möte med kommissionen om transmissionsproblem mellan EU-länder hösten 1999. Under diskussionerna vid detta möte gled företrädarna för Tysklands elindustri mer och mer bort från den gemensamma åsikt Eurelectric utvecklat i frågan. Ordförande i sektionen var företrädaren för den svenska elindustrin i Kommittén. Han ville å ena sidan inte bryta mot normen om att inte öppet visa konflikter inom Eurelectric för kommissionstjänstemännen. Samtidigt noterade han med tyst förvåning att tyskarna framförde åsikter allt längre bort från Eurelectrics ställningstagande. Det hela gick dock inte så långt att den svenske industriföreträdaren valde att ta upp det hela på mötet, även om han menade att det var nära. För att undvika bråk inom sektionen valde han dessutom att inte ta upp det inträffade med de två företrädarna för tysk elindustri efter mötet.

Förutom att lämna åsikter vid möten i Kommissionens expertgrupper eller vid enskilda möten med kommissionstjänstemän hos Eurelectric, skall Eurelectrics åsikter resultera i de skriftliga åsiktspositioner som tidigare nämnts. Detta är formella dokument där europeisk elindustris åsikter om kommissionens förslag till direktiv (och andra styrande texter som strategier, vitböcker mm) skall framgå. I formulerandet av dessa ställs åsiktsskillnader inom Eurelectric på sin spets. Detta sägs dels bero på att åsiktspositioner oftast lämnas i det skede av processen då kommissionen lagt fram ett konkret förslag till tvingande lagtext, dels på att åsiktsskillnader tenderar att tydliggöras när Eurelectric skall formulera sin gemensamma åsikt i text.

Eurelectrics skriftliga åsiktspositioner skall alltid godkännas av de tre olika nivåerna i den interna hierarkin (dvs arbetsgrupp, sektion och kommitté). Först arbetar experterna i arbetsgruppen fram en gemensam skriftlig position. Det tar oftast många månader och flera möten innan detta arbete är gjort. Gruppernas arbetsprocesser i en fråga löper i allmänhet parallellt med Kommissionens

regelformande arbete. I arbetsgrupperna pågår oftast arbete med många parallella frågor. I vissa grupper med hög arbetsbelastning som miljögruppen "Water, Air and Residues", kan ett tiotal parallella frågor stå på agendan samtidigt.

Därefter lämnas dokumentet till den överordnade sektion där diskussionerna ofta fortsätter och texten kan formuleras om. Det är dock mer ovanligt att omformuleringarna är omfattande på sektionsnivå. Efter detta skall det även godkännas av Eurelectrics högsta nivå: Kommittén. När det är gjort är Eurelectrics åsiktsposition officiell och kan skickas ut till berörda parter i en fråga, både till EU:s institutioner och andra intressegrupper. Eurelectrics åsiktspositioner offentliggörs numera även på organisationens hemsida (www.eurelectric.org).

Spridning av Eurelectrics gemensamma åsikter kan ske på många andra sätt än vid möten med kommissionen eller genom formella åsiktspositioner. Det går, som någon uttryckte det, ut på att identifiera vilka som har möjlighet att påverka processen kring formella beslut och hur påverkan mot dessa personer i sin tur kan åstadkommas. Arbetet inom Eurelectric kan exempelvis innebära kontakter med EU-parlamentets partigrupper under första och andra läsningen av direktivförslag, att informera transsektoriella industriorganisationer som UNICE, eller att samordna påverkan mot EU-ländernas regeringskanslier och myndigheter via medlemsföretagens nationella branschorganisationer. Vilka EU-institutioner etc Eurelectric kan arbeta mot beror på var i processen ett ärende ligger. Som hjälp att kunna formulera slagfärdiga dokument för de olika målgrupper som skall påverkas har Eurelectrics sekretariat även anställt en person speciellt duktig på att författa texter.

Relationer i medlemsländerna betydelsefulla

Företags deltagande i EU:s regelskapande kan inte avgränsas till Bryssel utan att väsentliga skeenden går förlorade. Mycket arbete i anslutning till arbetet inom EU:s institutioner sker även på nationell nivå. Här försöker elbranschen, i de fall de finns flera elproducerande och distribuerande företag inom EU-landet, ta reda på vad de skall tycka i regleringsfrågor, hur arbetet i Eurelectric skall samordnas mm. Här sker också kontakter mellan den nationellt avgränsade branschen, myndigheter och departement i EU-frågor.

För att kunna vara med i Eurelectric krävs att en nationell branschorganisation för EU-frågor bildas. Dessa nationella organisationer fungerar som en slags underorganisationer till Eurelectric. Här skall den nationellt avgränsade branschen skapa gemensamma åsikter om ärenden som pågår inom Eurelectric, och som alltså i regel hänger ihop med EU-institutionernas arbete. Den nationella branschorganisationen fungerar även som en informationskanal för de olika

medlemsföretagen. Vid möten på nationell nivå diskuteras vad som sker i olika arbetsgrupper i Eurelectric och i Bryssel generellt.

Swedelec

I Sverige heter branschorganisationen för EU-frågor Swedelec. I samband med Sveriges inträde i EU ville man från svensk industris sida kunna bevaka sina intressen i Bryssel. För att kunna göra det genom den europeiska branschorganisationen Eurelectric blev man tvungna att bilda en juridisk person i form av ett aktiebolag som skall företräda den helt dominerande delen - dvs minst 90% - av svensk elförsörjning. Från svensk sida ville man helst göra som man brukar, dvs ordna ett mer informellt samarbete. Men traditionen i Bryssel är mer legalistisk och en formell organisation krävdes, det var ju så industrins kontakter med EU:s institutioner generellt sett var ordnade. Följden blev att Svenska Kraftverksföreningen (producenternas branschorganisation), Sveriges Elleverantörer (eldistributörernas branschorganisation) och Svenska Kraftnät (Statens affärsdrivande verk som äger högspänningsnätet i Sverige) tillsammans bildade Swedelec. Ett formaliserat samarbete på nationell nivå blev den nödvändiga inträdesbiljetten till Eurelectric och regelformandet i Bryssel.

Den löpande verksamheten i Swedelec sköts genom ett par tre personers deltidsarbete, varav en person har titeln verkställande direktör. Organisationen fungerar som en knutpunkt för de arbetsinsatser som görs i Eurelectric. De personer från olika svenska elföretag som på basis av att de är experter sitter med i olika arbetsgrupper i Eurelectric, står för det huvudsakliga arbetet. Respektive företag bekostar resor, löner etc för de personer man skickar, varför Swedelecs omsättning för t ex 1998 endast uppgick till 1,7 mkr¹⁴. Arbetet i Eurelectrics arbetsgrupper beskrivs från svenska elföretags sida som tidskrävande med en kontinuerlig ström av nya rapporter etc att ta del av. En person efterlyste också ökat administrativt stöd från Swedelecs kansli för att bättre hinna med arbetsgruppens arbete.

Swedelecs styrelse består av verkställande direktörer för de svenska medlemsföretagen och branschorganisationerna. Styrelsen träffas normalt ca 4 gånger per år. Detta sker i anslutning till Eurelectrics möten i kommittén. Efter varje formellt styrelsemöte i Swedelec, vilket beskrivs som en snabb procedur, hålls ett mer informellt förmöte till mötet i Eurelectric. Vid dessa förmöten går man igenom alla ärenden som skall upp i Eurelectric. Deltagarna diskuterar runt bordet och enas om vad man skall tycka. Från samtliga håll i undersökningen beskrivs dessa möten som präglade av samförstånd snarare än konflikt. Det är sällan svårt att enas om vad

¹⁴ Källa: Affärsdata, www.ad.se, 1999-12-17.

man skall tycka som svensk industri i de olika regleringsfrågor som står på dagordningen i Bryssel.

Som hjälp för vad man som företrädare för svensk industri skall tycka i EU-frågor så har Swedelec en skriftlig "åsiktslista". Listan justeras emellanåt i samband med Swedelecs styrelsemöten. Här finns mer generella stående åsikter som att verka för en harmonisering av EU:s regelverk samt att EU:s elmarknader "snarast uppnår sin långsiktiga öppna form". Här finns även mer specifika åsikter som att Swedelec stödjer EU-administrationens försök att, i linje med Kyoto-överkommelsen, begränsa CO₂-utsläppen, eller att Swedelec bör verka för att restprodukter från rökgasrening och avsvavling återanvänds. Om en enskild person är osäker om vilken åsikt som skall framföras i t ex en arbetsgrupp inom Eurelectric, ska listan kunna utgöra ett stöd.

Vid Swedelecs bildande var inblandade personer oroliga för att det svenska branschsamarbetet skulle präglas av konflikter. Skulle det bli en massa nationella strider nu när inte bara olika företag inom samma bransch utan även olika delar av den både privata och offentligt ägda elbranschen skulle enas i EU:s regleringsfrågor? För att minska risken för att åtminstone visa sådana konflikter inom Eurelectric, sprida motsägelsefulla budskap etc upprättades ett konsortialavtal mellan Swedelecs medlemmar. Avtalet innebar i korthet att om Swedelecs medlemmar inte kan enas skall man också avstå från att ha en ståndpunkt. Swedelec skall alltså inte ta majoritetsbeslut utan det är konsensusbeslut som sägs gälla.

Men i praktiken visade det sig aldrig bli något problem att uppnå koncensus. Vid oklarheter och vad man skall tycka och göra resonerar Swedelecs medlemmar sig fram till gemensamma ståndpunkter, menar man. Till Swedelecs möten etc kommer man sällan med färdiga åsikter förankrade i medlemsföretagen. Snarare är det inom Swedelecsamarbetet som de svenska medlemsföretagens åsikter formas och förankras som en reaktion på det som händer i Bryssel.

"Swedelec ska försöka fånga upp de svenska ståndpunkterna för att försöka ta med sig dom och försöka bli överens med alla de andra ländernas ståndpunkter. Och i den interna processen som sker för att få en svensk ståndpunkt så tvingas ju vi som företag att tänka till. Och det där är faktiskt ett ganska bra sätt för oss själva också att hantera de där frågorna".

Kopplingen mellan medlemsföretagens verksamheter och åsikter om EU:s regelutveckling bygger snarast på en slags generell "tyst" kunskap om det egna företaget hos dess representanter i Swedelec. Sällan förekommer aktiviteter för att generera åsikter inom medlemsföretaget i anslutning till specifika frågor. Detta beror

dels på bristande förståelse och ibland ett visst ointresse för EU:s aktiviteter inom moderorganisationen, dels på att det generellt saknas formella rutiner för att återföra synpunkter från moderorganisationen till Swedelec, dels på att de som arbetar mot Bryssel ofta har stor arbetsbelastning och lite tid på sig att återföra synpunkter till Eurelectric. Och tiger man eller kommer in för sent med sina åsikter räknas detta som om man samtycker med Eurelectrics utarbetade förslag.

De personer som representerar medlemsföretagen och branschorganisationerna i Swedelec känner varandra väl. Detta sägs även vara en nödvändighet för att samarbetet skall kunna fungera smidigt. Emellanåt kan det vara bråttom i vissa ärenden. Swedelec kan behöva agera snabbt på ett förslag till skriftlig åsikt från någon av Eurelectrics arbetsgrupper. Personkontakterna anges även viktiga för att snabbt kunna reagera. Reaktionen kan bestå av att skriftligen komma upp med motargument till den text man inom Swedelec inte är nöjd med. Även om de svenska företagen och branschorganisationerna har personer i Eurelectrics olika arbetsgrupper är det inte alltid kommunikationen mellan dessa personer och de mer samordnande personerna inom Swedelec fungerar. Följden av att kommunikationen ibland brister blir att risken för vad någon betecknade som "brandkårsuttryckningar" ökar, dvs en snabb reaktion sent i processen för att försöka påverka åsikter som går tvärs emot egna intressen.

Vid Swedelecs möten diskuteras även vilket arbete som skall prioriteras, i vilka arbetsgrupper man bör delta, och ibland hur man skall gå till väga för att föra ut en åsikt man enats om. Det fyrtiotal svenskar som på olika håll deltar i Eurelectrics interna arbete samordnas i viss mån på detta sätt. Det är sällan problem med att samarbeta över organisationsgränser vilka i praktiken är vaga i det nationella samarbetet. Att exempelvis två medlemsföretag kan vara konkurrenter på den svenska elmarknaden påverkar i liten utsträckning möjligheten att samarbeta i EU:s regleringsfrågor. I EU-frågor är det snarare specifik kunskap och personkemi än vilken organisationstillhörighet man har i Sverige som avgör vilka personer som samarbetar.

Myndigheter

På samma sätt som att organisationsgränser mellan företag i liten utsträckning begränsar möjligheterna att samarbeta i konstruktionen av åsikter och argument etc, så begränsar inte heller gränsen mellan offentligt och privat samarbete i olika former. På myndigheter som exempelvis Naturvårdsverket finns personer med expertkunskap i olika el- och kraftrelaterade frågor. Dessa personer kan bland annat sitta med i EU-kommissionens expertgrupper då förslag till direktiv mm arbetas fram. Arbetar man med en viss typ av elrelaterade frågor, t ex utsläppsnivåer från

stora förbränningsanläggningar, både känner man och har ofta kontakt med den person som representerar Swedelec i samma frågor i Eurelectrics arbetsgrupper. Kontakter tas ofta informellt, t ex via e-post eller telefon. Från industrins sida kan kontakterna gälla att lämna information om vad som händer i en direktivprocess, information som man inte sällan fått genom Eurelectric. Ofta passar man från industrins sida då också på att lämna synpunkter i ärendet och förhöra sig om vilken uppfattning myndigheten har. Precis som inom Swedelec diskuterar man ofta de ärenden som pågår i Bryssel. Oftast har man på det stora hela samma åsikter i EU-frågor. Samma åsikter kan dock delvis botten i olika skäl. Om andra EU-länders elproducenter får hårdare reningskrav på sig tänker kanske Naturvårdsverket i första hand på att mindre smuts faller ned över Sverige. Inom Swedelec och Kraftverksföreningen anges främst vikten av att andra länders företag av konkurrensskäl tvingas göra liknande kostsamma miljötekniska investeringar som svenska företag. Det är dock svårt att kategoriskt skilja mellan vilka skäl till åsikter som anges beroende på om de kommer från offentliga organisationer eller industrin. Miljöskäl kan anges av personer inom industrin och dess branschorganisationer, omtanke om svensk industris konkurrenskraft hos svenska myndigheter.

Myndigheter som Naturvårdsverket har delvis andra ingångar och roller än företagen i EU:s beslutsprocesser. Är åsikterna mellan företag och myndigheter gemensamma kan företag hjälpa myndigheter med argument för åsikterna. På så sätt ökar möjligheterna att få gehör eftersom budskapet förstärks och når andra arenor än man själv kanske har tillgång till. Både myndigheter och departement sätter värde på samarbetet med svensk industri inte minst eftersom det kan ge värdefull information om vad som händer i EU:s regelskapande processer. De åsikter som Swedelec jämte allmän information och stöd för argumentation sprider, kan stämma överens med de åsikter som utarbetats inom Eurelectric, men gör det ofta inte i och med att skilda intressen är vanligt förekommande inom europeisk elindustri.

Departement

Kontakterna mellan regeringskansliets olika departement och den svenska elbranschen i EU-frågor har samma karaktär som mellan företag och myndigheter. Man känner varandra, och det sägs inte vara några problem att ta informella kontakter. Det är dessutom inte ovanligt att företrädare för branschorganisationer och företag tidigare arbetat inom regeringskansliet eller på myndigheter. Vad gäller elrelaterade EU-frågor så har näringsdepartementets enhet för energi, skog och basindustri till största delen hand om detta. Energifrågor upptar den största delen av enhetens verksamhet. Ungefär hälften av arbetet är internationellt. Av det internationella arbetet uppskattas EU-arbetet stå för ca 80%. Till skillnad från övrigt

internationellt arbete benämns EU-arbetet den "hårda kärnan" eftersom det är där arbetet leder till lagstiftning, dvs tvingande regler. Enheten har en sk EU-koodinator för strategiska frågor. Hon ansvarar för att innehållet i arbetet stämmer överens med Sveriges generella riktlinjer på energiområdet: försörjningstrygghet, värna industrins konkurrenskraft och skydda miljön. Eftersom riktlinjerna är högeligen generella innebär mycket av enhetens EU-arbete i praktiken att få fram svenska positioner i enskilda EU-frågor och prioritera EU-arbetet efter dessa. Eftersom en uttalad ambition i näringsdepartementets EU-arbete är att värna svensk industris konkurrenskraft blir det också viktigt att veta vad industrin tycker i olika EU-frågor.

För att få reda på industrins åsikter i EU-frågor relaterade till energi, skog och basindustrin ordnas normalt 4 gånger per år sk industrisamrådsmöten. Mötena sker inför EU:s ministerrådsmöten och de elrelaterade frågor etc som skall behandlas där. Elfrågor i andra internationella sammanhang kan också tas upp vid mötena även om EU-frågor dominerar dagordningen. Dessa möten sker i näringsdepartementets lokaler och varar normalt ca två timmar. I allmänhet får enskilda företag inte närvara utan industrin företräds istället av sina respektive branschorganisationer. Exempelvis vid mötet den 1 september 1999 närvarade företrädare för bl a Swedelec, Kemikontoret, Gasverksföreningen och Jernkontoret. Exempel på närvarande myndigheter var Konkurrensverket och Energimyndigheten. Till skillnad från det, av media återgivna, ofta hårda tonläge som kan förekomma mellan industri, regering och myndigheter i nationella frågor så är EU-diskussionerna vid industrisamrådsmötena tvärtom präglade av samförstånd och en avspänd stämning. Åsiktsskillnaderna är betydligt mindre än skillnaderna mellan olika EU-länders regeringar eller mellan företag i olika EU-länder, anser man bland de inblandade i Sverige. Kraftverksföreningen (elproducenterna), som ibland ser sig utmålade som miljöbovar i nationella frågor, anger exempelvis att man ofta känner sig som "rena skogsmullarna" i Eurelectrics arbete.

Från departementets sida efterlyser man öppet synpunkter om vad Sverige skall tycka i specifika EU-frågor. I de fall då industri, myndigheter och departement inte skulle vara överens har departementet som informell policy att inte driva frågan inom ministerrådet och dess tillhörande arbetsgrupper. Skälet som anges är att det är svårt att driva en linje från svensk sida om alla inte är överens och arbetar efter samma åsikter på olika håll.

"...är vi bara överens till 75% är det bättre att hålla sig till det man är överens om istället för att vara fundamentalistiskt korrekt hela vägen. Då är det bättre att hitta nånting som man kan driva gemensamt och ha en enighet kring."

Exempelvis kan den energiintensiva basindustrins intressen skilja sig från elproducenternas. Och när det finns intressekonflikter mellan grupper är det enligt departementet inte självklart vilken linje Sverige skall driva.

Vid industrisamrådsmöten kan branschorganisationerna bli erbjudna av departementet hjälp med argumentation i betydelsefulla frågor där åsikter delas, eller ge information om vad som händer i andra delar av processen. Branschorganisationerna kan även uppmanas av departementet att efter mötet skicka in utvecklade åsikter i de frågor man tycker är viktiga. På departementet säger man sig vara beroende av industrins synpunkter för att konstruera en svensk position, också för att departementet kan sakna den detaljkunskap som industri och myndigheter kan ha.

Sammantaget är det inte bara små åsiktsskillnader och en harmonisk diskussion kring EU-frågor, det är även ett visst samarbete mellan offentligt och privat på nationell nivå. Till skillnad från myndigheter som ofta deltar under kommissionens utredningsarbete arbetar departementet huvudsakligen mot ministerrådet. Eftersom departementets EU-koordinator för strategiska frågor fortlöpande deltar i rådets energi arbetsgrupp har departementet, industri och myndigheter också löpande informella kontakter om vad som händer. Inte sällan är det från Swedelec man ringer och frågar om det hänt något i en viss fråga. Mellan departementet, myndigheter och industri kan information sammantaget gå i alla riktningar.

Inför rådsarbetsgruppens och ministerrådets möten kan departementet inte bara ha kontakt med svenska representationen i Bryssel (som är ansvarig för det svenska deltagandet i Coreper¹⁵) utan även med andra länders departement för att diskutera åsikter och eventuell samverkan.

Efter att ha behandlat de omfattande kontakter som sker på nationell nivå i anslutning till EU:s regelskapande arbete så skall vi bege oss tillbaka till Bryssel för att behandla svenska företags deltagande där.

Företagens Brysselrepresentationer

Vid sidan av den europeiska industrins ofta konfliktfyllda samarbete inom Eurelectric har företag andra vägar att försöka påverka EU:s institutioner. I rapporten har tidigare behandlats att svensk industri genom olika former av samarbete med departement och myndigheter i Sverige, kan försöka förstärka budskap och nå delar av EU:s institutioner industrin själv har svårare att nå. Enskilda företag samverkar sällan på egen hand med myndigheter och departement

¹⁵ Coreper står för Committee of Permanent Representatives. Här sker det förberedande arbetet inför Ministerrådets möten och beslutsfattande.

på nationell nivå, utan samarbete ordnas normalt via Swedelec. Förutom deltagandet i Eurelectric har två av de största svenska elproducenterna - Vattenfall och Sydkraft - i likhet med många andra stora elproducenter inom EU även egna kontor i Bryssel. Egna representationer i Bryssel är dock resurskrävande vilket förklarar varför det oftast bara är storföretag som anser sig ha råd med egna Brysselrepresentationer.

Vid Vattenfalls Brysselkontor arbetar ett par personer och en sekreterare. Sydkraft har huvudsakligen en person som tillbringar knappt hälften av sin heltidstjänst i Bryssel. Vattenfallskontoret ligger i en byggnad där flera andra svenska storföretag har sina Brysselkontor, bl a Electrolux och Volvo (förutom Fordägda personbilsdelen). Vattenfall säger sig också ha ungefär samma struktur som flera andra svenska företagsrepresentationer, nämligen att ha en inriktning mot EU:s forsknings- och strukturfonder, och en mer allmänbevakande inriktning för de större skeenden som kan påverka företaget. EU:s ramprogram för forskning har mer och mer kommit att riktas mot industrin istället för mot högskolor och forskningsinstitut. Eftersom det är många miljarder Euro som satsas under ett 5-års program är många företag angelägna om att ta del av dessa pengar. Pengar kan även sökas ur EU-fonder inrättade för att bygga upp infrastruktur mm i Östereuropa.

Förutom beslut om fördelning av fondmedel, händer mycket som kan vara av intresse för ett enskilt företag i Bryssel. Detta gäller inte minst EU-institutionernas regelformande arbete. Det företagens Brysselrepresentationer säger sig arbeta med för att hantera dessa händelser kan huvudsakligen sorteras i tre grundaktiviteter:

- att kontinuerligt samla information om vad som händer
- att vid behov försöka påverka skeenden till fördel för det egna företaget
- att fortlöpande utveckla och underhålla kontaktnätet i Bryssel

Aktiviteterna sägs hänga ihop så till vida att ett väl utvecklat kontaktnät är en förutsättning både för att så tidigt som möjligt få initierad information, och för att kunna sprida åsikter "åt andra hållet" i kontaktnätet då man fått information om att viktiga beslutsprocesser pågår. Vid Vattenfalls Brysselkontor beskriver man sin funktion som en slags "tvåvägsförstärkare". Detta innebär att kontoret i Bryssel med hjälp av sitt kontaktnät dels ser sig kunna föra hem mer initierad information snabbare, dels kan föra ut åsikter i viktiga frågor mer effektivt. En del av arbetet innebär också att filtrera den uppsjö av information som finns, så att budskapen blir klara och mottagarna inte belastas i onödan. Personer från Vattenfall i Sverige kan även besöka Vattenfalls Brysselkontor före möten i Eurelectric, detta för att få information ärendens utveckling, kontakter etc i Bryssel. Eftersom förståelsen och intresset för Brysselkontoret inte alltid är hög inom hemmaorganisationen, går viss tid även åt att internt förklara och marknadsföra Brysselkontorets funktion.

Arbetet utanför Brysselkontoret består till stor del av enskilda möten, ofta med personer inom Kommissionen eller inom EU-parlamentet. Bl a de båda ansvariga personerna för Brysselkontoren kan även hjälpa till att ordna och samordna kontakter som planeras av Swedelects nätverk i Sverige.

Det händer även att exempelvis ansvarig person för Swedelect respektive för Sydkrafts Brysselkontor besöker kommissionstjänstemän och EU-parlamentariker tillsammans. Att kunna boka möten med personer från exempelvis Kommissionen beskrivs som relativt enkelt. Det är sällan så att enskilda tjänstemän inom Kommissionen är överhoppade med förfrågningar om enskilda möten från olika intressegrupper. Däremot säger man både på Kommissionen och inom företagen att det är viktigt att ha någonting att säga med väl underbyggda argument, annars kan det vara svårt att få boka nya möten med hårt arbetsbelastade tjänstemän.

Kommissionens tjänstemän sägs även vara både kunniga och väl medvetna om att de utsätts för påverkan. Detta skiljer dem från EU-parlamentariker som generellt sägs sakna kommissionstjänstemännens ofta djupare kunskapsnivå i specifika frågeställningar. Vilket generaldirektorat som kontaktas beror på frågan, men är oftast direktoratet för energi, industri eller miljö. Personer från företagens representationer kan även delta vid seminarier mm anordnade av transsektoriella industriorganisationer i Bryssel, exempelvis UNICE eller ERT.

En aspekt av att utveckla kontaktnätet i Bryssel är att försöka få in svenskar eller andra åsiktsfränder inom främst Kommissionen. Sådana personer kan inte minst vara viktiga för att få information om vad som pågår. Det kan gå till så att man på Vattenfalls kontor får reda på att exempelvis Kommissionen är intresserade av att rekrytera sk nationella experter i elfrågor från Sverige (som generellt sett är dåligt representerat inom Kommissionen). Nationella experter går in och hjälper Kommissionens fast anställda tjänstemän i arbetet under en begränsad tidsperiod. På Vattenfalls kontor kan man då försöka få fram en lämplig person från exempelvis hemmaorganisationen. Om hemmaorganisationen också går med på att avvara en viss person så tar Brysselkontoret kontakt med t ex Energimyndigheten, Naturvårdsverket etc för att sälja in namnet. Detta måste göras eftersom företaget inte själva kan bestämma vem som får ta arbete i Kommissionen i formell egenskap av svensk expert.

Både den ansvarige för Vattenfalls och för Sydkrafts Brysselkontor arbetar dessutom parallellt på olika nivåer inom Eurelectric. Detta innebär att en och samma person kan vara medlem av flera formella organisationer som deltar i anslutning till EU-institutionernas regelformande arbete: både i moderföretaget och dess Brysselrepresentation, såväl som i Swedelect och Eurelectric. Eftersom åsikterna om EU:s regelutveckling ofta skiljer sig åt mellan Eurelectrics medlemsföretag kan den

europiska branschvägen ofta vara en svår kanal att få sin åsikt hörd genom. Det omfattande, formaliserade samarbetet är visserligen en stark aktör då EU-ländernas medlemsföretag är överens. Eftersom detta sällan inträffar kan Eurelectrics styrka endast garanteras om avvikande åsikter inte når Kommissionen, EU-parlamentet etc. Jag har tidigare beskrivit att ett medlemslands industri som står relativt ensamt med en avvikande åsikt tiggande kan acceptera majoritetens inställning, för att protester ter sig hopplösa eller obehagliga. Eurelectric anses då vinna i styrka gentemot EU:s institutioner, men detta sker på bekostnad av enskilda medlemsföretags åsikter.

Tidigare har även beskrivits att medlemsföretag med avvikande åsikter kan protestera inom Eurelectric, eller t o m hota med att lämna det formella samarbetet om man inte får gehör. Svensk industri ser sig inte så stora att hot om utträde skulle vara ett realistiskt alternativ. Däremot kan både mod att ta konflikt och sannolikhet för att få gehör för åsikter, öka om fler än ett medlemslands industri tycker lika i en fråga. Att i sådana lägen bilda allianser, vilket exempelvis Sveriges, Finlands och Storbritanniens industrier gjorde i frågan om elmarknadsdirektivet, ses som det huvudsakliga sättet att få gehör för egna intressen inom Eurelectric.

Konkurrens och samarbete parallellt

När konflikter inom Eurelectric medför att enskilda intressen endast i kompromissad form eller inte alls når EU:s institutioner, blir alternativa vägar att påverka attraktiva.

Företags alternativa vägar används också, vilket innebär att konkurrens förekommer vid sidan av samarbetet i Eurelectric. Konkurrens innebär *parallella strävanden* mellan producerande företag. Men istället för att strävandena riktas mot potentiella köpare, som kan vara fallet på marknader, riktas påverkan nu mot de som har den formella rätten att föreslå och ta beslut om tvingande regler, i det här fallet EU:s institutioner. Beroende på var i processen ett ärende ligger kan parallella strävanden riktas mot olika EU-institutioner: mot Kommissionen i det inledande skedet då förslag utformas, mot EU-parlamentet under första läsningen av Kommissionens förslag, mot Ministerrådet under processen kring ett eventuellt antagande av förslaget, och åter mot EU-parlamentet under andra läsningen. Från svensk industri säger man så här om konkurrens i regelskapandet.

"Vi var väl väldigt dåliga på detta i början... för vi har väl tyckt att det varit ett allvarligt etiketsbrott att hoppa av från ett beslut. Men sen när vi började upptäcka att de andra sprang som vesslor direkt till kommissionen och talade om att de inte alls höll med om vad de andra hade sagt (genom Eurelectric) utan istället hade en mycket bättre idé, så fick ju vi börja med det också. Nu är vi ju inte så bra på det där. Det är både tid

och resurser som krävs och man måste lära etikettsreglerna i kommissionen och man måste bygga upp kontakter...”

Enskilda storföretag kan försöka agera själva mot kommissionen etc, och slipper då - frånsett eventuella interna konflikter - helt kompromissa sina åsikter. Företags egna Brysselrepresentationer blir betydelsefulla i denna konkurrens, inte minst för att utnyttja representationernas kontaktnät. Men om parallella strävanden inte sker i någon form av samarbete med meningsfränder anses möjligheterna att få gehör små. Då den nationella nivåns betydelse tidigare behandlades beskrevs olika vägar för sådant samarbete. Olika svenska elföretag och deras branschorganisationer samarbetar genom Swedelec. Exempelvis kan ansvariga för Swedelec respektive för Vattenfalls och Sydkrafts Brysselkontor besöka enskilda tjänstemän på Kommissionen tillsammans, hjälpa varandra att utarbeta argument för sina ståndpunkter etc.

Gemensam åsiktskonstruktion, informationsutbyte och hjälp med argument mellan departement, industri och myndigheter i Sverige är också ett samarbete som kan öka spridningen och styrkan i gemensamma åsikter. Att svensk elindustri säger sig ha en del att lära om effektivt agerande i Bryssel, gör att man lägger desto mer kraft på det nationella samarbetet.

Det är inte bara nationellt avgränsat samarbete som kan förekomma vid sidan av Eurelectric. Allianser mellan vissa av Eurelectrics medlemsländers industrier kan även formas i det tysta. Detta sker, som tidigare nämnts, ofta före viktiga diskussionsmöten i Eurelectric för att undersöka möjligheterna till stöd för egna åsikter. Sådana åsiktsallianser i specifika frågor kan ses som informella, tillfälliga samarbeten inom ramen för det formella, långsiktiga samarbete som Eurelectric utgör.

Efter diskussioner som lett till blockerande konflikter inom Eurelectric kan även informella samarbeten formas vid sidan av den europeiska branschorganisationen. Under 1999 ledde en blockerad konflikt inom Eurelectric gällande en avregleringsfråga till att en grupp länders industrirepresentanter ordnade ett möte på en restaurang i Bryssel. Fransk elindustris motstånd mot en generellt ökad konkurrens skulle bekämpas genom att gruppen vid sidan av Eurelectric planerade att informera Kommissionen om sina åsikter i frågan. Detta gjordes också och Kommissionen sägs ha varit nöjd med att bli informerade om åsiktsskillnaderna och problemen i frågan.

4. Regelskapandets praktik

Föreställningar och praktik

I rapportens inledande avsnitt skildes allmänna föreställningar om hur regler skapas från regelskapandets praktik. Allmänna föreställningar gör gällande att regler formas bortom företags nätverk på marknader och i branscher. Regelskapande tänks ske i andra delar av samhället än i de där företag verkar. Viss forskning finns dock som visar att samhällets offentliga och privata sfärer i praktiken har många skärningspunkter, även om sådan forskning om förhandlingsekomins praktik inte specifikt fokuserat på formandet av tvingande regler.

Att forskning om regelskapandets praktik försumrats återspeglades också i den del organisationsforskningen som fokuserat på organisationers förhållande till omgivningens regler. Bristen på studier av organisationers deltagande i omgivningens regelutveckling har på sina håll också uppmärksammats, även om detta sällan resulterat i empirisk forskning. Detta presenterades i avsnitt 2.

Ur ovanstående genomgång som visade på bristande insikt om organisationers deltagande i omgivningens regelskapande ställdes frågan om hur företags deltagande i skapandet av omgivningens regler kan förstås. Frågeställningen fokuserades mot skapandet av EU:s tvingande regler för marknader, produkter och produktion - regler som fått ökad betydelse för inte minst svenska företag i o m Sveriges EU-inträde.

I avsnitt 2 lades även grunden för svaret på rapportens forskningsfråga: att regelskapandets praktik kan förstås med begrepp som vanligtvis används för att förstå marknaders praktik. Resultaten från Eastons studie av hur konkurrenter inom brittisk industri förhåller sig till varandra (1988) fick representera hur marknaders, eller mer exakt branschers, praktik kan se ut. Hur marknader fungerar i praktiken skildes från föreställningar om marknaders funktion vilka utgår från nationalekonomisk teoris grundantaganden. Nationalekonomins rationalistiska teoribildningar har i allmänhet visat sig ha liten överensstämmelse med marknaders praktik. Jag kommer i detta avslutande avsnitt att använda mig av Eastons begrepp för att sammanfatta svaret på frågan om hur företags deltagande i regelskapandets praktik kan förstås.

Företag i regelskapandets praktik – åsikter och handling i samarbetet

Först och främst: både studiens allmänna historik om företagens förhållande till EU:s regelskapande och elindustrins samtida förhållande till EU-institutionernas regelskapande, har visat att företag deltar i utformningen av EU:s tvingande regler. Deltagandet sker på många olika sätt. Både i långsiktigt samarbete med andra företag i sektoriella och transsektoriella branschorganisationer, som genom egna representationer i Bryssel.

Samarbete i anslutning till EU:s regelformande sker även på nationell nivå. Svenska elproducenter och eldistributörer samarbetar i en speciell branschorganisation för EU-frågor: Swedelec. Detta samarbete var tvunget att formaliseras vid Sveriges EU-inträde för att passa in i branschorganisationen Eurelectrics etablerade arbetssätt. Samarbete sker även med myndigheter och departement i Sverige. I allmänhet råder samförstånd och ett harmoniskt diskussionsklimat.

Precis som att det finns många olika deltagare i EU:s regelskapande – både på nationell nivå och i Bryssel - så finns det i allmänhet också många olika åsikter om hur EU:s tvingande regler skall se ut. Studien visar att åsiktsskillnader mellan inte minst företag är vanligt förekommande. Företags långsiktiga samarbeten i anslutning till EU:s regelskapande kan alltså innehålla både gemensamma och motstridiga intressen (jfr Laage-Hellman 1989).

I avsnitt 2 skildes mellan vad organisationer kan tycka i specifika frågor och vad de gör inom (och utanför) ramen för långsiktiga samarbeten. Olika åsikter om reglers utformning bland Eurelectrics medlemsföretag uttrycks ofta internt i samarbetet. Men det var inte alltid avvikande åsikter från ett enskilt medlemslands industri framfördes. Orsaken kan vara att handling i linje med åsikten uppfattas som hopplöst om man står mot en stor majoritet, eller en ovilja hos vissa av svensk industris representanter att ta besvärliga konflikter. Besvärliga konflikter kan det ibland också bli eftersom organisationen Eurelectric själv, inte minst genom dess sekretariat, sätter stor vikt vid att "tala med en röst" i de skriftliga åsiktspositioner som presenteras utåt. Kompromissandet innan sådana dokument kan komma till stånd kan alltså föregås av omfattande diskussioner där skilda intressen ventileras. Olika åsikter får framföras inom Eurelectric, men bör ej visas upp utåt eftersom detta anses undergräva Eurelectrics möjligheter att påverka.

Trots att det långsiktiga formaliserade samarbetet i europeiska branschorganisationen Eurelectric ofta innehåller konflikt både i åsikt och handling, så stannar medlemmarna kvar. Den långsiktiga samarbetsrelationen bryts inte på grund av konflikter i enskilda frågor (jfr Håkansson 1989). Eller för att använda Hirschmans termer (1970): "exit", dvs utträde, sker inte även om hot om utträde

inträffat inom Eurelectric. Meningsskillnader mellan medlemmarna återspeglas ofta, men inte alltid, av "voice" (dvs protest) i Eurelectrics interna arbete.

Parallella strävanden

Om Eurelectrics alla medlemsföretag har samma åsikter om ett direktivs utformning är det inte något problem att forma en gemensamma position. Som framgått är det dock sällan så. Medlemmarna i Eurelectric har oftast olika intressen som med varierande kraft kan föras fram i Eurelectrics interna arbete. Eftersom Eurelectric sätter så stor vikt vid att tala med en röst utåt leder presenterade konflikter ofta till urvattnade kompromisser mellan medlemmarnas intressen. För enskilda EU-länders industrier fungerar därför Eurelectric inte så bra som kanal för att påverka EU:s regelskapande.

När specifika åsikter inte kan föras fram genom Eurelectricsamarbetet på annat vis än som kraftigt kompromissade åsiktspositioner, blir parallella strävanden vid sidan av det konfliktfyllda samarbetet attraktiva. Enskilda länders industrier kan med andra ord konkurrera om att påverka EU:s institutioner med olika åsikter om reglers utformning. Samarbete kan ske mellan företag inom samma EU-nation. Företrädare för företag och branschorganisationer i EU-frågor kan då hjälpas åt att försöka planera och handla gemensamt. Samarbete i planeringen kan gälla att utnyttja den personkännedom ett enskilt företags Brysselrepresentation byggt upp för att välja ut vilka personer som bör försöka påverkas i frågan. Det kan också ske genom att gemensamt konstruera argument för sina åsikter. Samarbete i handling kan t ex innebära att gemensamt besöka enskilda tjänstemän på Kommissionen, EU-parlamentariker etc för att framföra åsikter och argument.

Samarbete sker även mellan industri, myndigheter och departement på nationell nivå. I de både formella och informella kontakter som fortlöpande hålls utbyts information, konstrueras åsikter, och utbyts argument till stöd för åsikter. Att försöka sprida åsikter genom myndigheter och departement kan ske både om Eurelectrics medlemmar är relativt ense om en åsikt eller om de tycker olika. Är man ense - vilket i praktiken sällan inträffar - och får gehör i de olika medlemsstaterna anses påverkan kraftfull när den når EU:s institutioner från olika håll. Via nationellt samarbete mellan offentligt och privat i EU:s medlemsländer sprids i allmänhet konfliktterande åsikter. Det är sällan så att det finns lika många skilda åsikter som det finns antal medlemsländer. Då flera medlemsländers industrier tycker ungefär lika (eller "kohandlar", dvs utbyter stöd i olika ärenden) kan tillfälliga allianser skapas. Industrier med liknande åsikter kan komma överens om att försöka påverka sina respektive nationella myndigheter och departement i gemensam riktning, detta i konkurrens med andra EU-länders elindustrier. Samarbetet i Eurelectric ger inte bara

information om olika medlemsföretags åsikter i olika frågor, dvs om vem som är meningsfrände eller motståndare i en specifik fråga. Samarbetet kan även ge kontakter vilket underlättar byggandet av informella, tillfälliga allianser i specifika ärenden eller egna ageranden mot EU:s institutioner.

Likheter mellan regelskapandets och marknadens praktik

Easton (1988) visade att konkurrerande företag inom samma bransch inte bara strävar parallellt mot potentiella köpare utan kan förhålla sig på flera sätt till varandra (jag inordnar enligt tidigare definition branscher i marknadsbegreppet). Easton motiverade sin studie med att marknadsstudier traditionellt inriktats på relationer mellan köpare och säljare (vertikala relationer) samt relationernas påverkan för konkurrenter. Relationer mellan säljare (horisontella relationer) har inte beaktats i samma utsträckning. Föreliggande studie har i likhet med Eastons studie inriktats på horisontella relationer även om dessa skett inom regelskapandets istället för marknadens praktik.

För att jämföra: denna studie har visat att företag som vill försöka påverka omgivningens tvingande regler *samarbetar* för att göra detta. Samarbetena mellan konkurrerande företag är långsiktiga och sker i formella strukturer. Swedelec var exempelvis tvunget att ta formen av en juridisk person, fastän man från svensk sida helst ville ordna Swedelec som ett informellt nätverk. Elindustrins europeiska branschorganisation, Eurelectric, har en tydlig hierarkisk struktur och formaliserade arbetsprocesser. Inom formella strukturer pågår en hel del informell samverkan, exempelvis kan informella allianser mellan meningsfränder bildas i anslutning till diskussionsmöten inom Eurelectric. Företag samverkar alltså, både formellt och informellt, i horisontella relationer inom regelskapandets praktik. Precis som Easton beskriver att konkurrenter gör inom marknader.

Konkurrerande företag har ofta olika uppfattningar om reglers utformning. Detta beror bland annat på att företags verksamheter under lång tid formats till att se olika ut, inte minst genom att nationella normer, standarder och direktiv skilt sig åt mellan länder vilket bl a återspeglats i företags högst trögrörliga investerings-satsningar. Konflikterande intressen uttrycks också ofta i Eurelectrics interna arbete. *Konflikt* inom den europeiska branschorganisationen betyder inte detsamma som Easton menar med konflikt i sin starka form, nämligen att direkt försöka förgöra varandra. Att påverka regelskapandet till att gynna den egna positionen och missgynna konkurrenter – reella som potentiella - är dock vad deltagandet till stora delar sägs handla om i undersökningen. Olika åsikter i regelskapandet bottnar därför delvis i en konflikt om långsiktiga möjligheter till avkastning, marknadsandelar och överlevnad.

Presenterade åsiktsskillnader i Eurelectrics interna arbete leder oftast till starkt kompromissade gemensamma åsiktspositioner, i alla fall om konflikterna är stora. *Konkurrens*, dvs parallella strävanden för att påverka EU:s institutioner, är då vanligt förekommande trots att detta anses minska Eurelectrics legitimitet gentemot EU:s institutioner. Parallella strävanden kan, och bör enligt flera intervjupersoner, ske i *samarbete* med meningsfränder i specifika frågor. Konkurrens om tvingande reglers utformning kan ske parallellt med samarbetet i Eurelectric, och i de parallella strävandena förekommer alltså ofta informella samarbeten mellan de med samma åsikt. Som tidigare beskrivits överbryggas samarbeten ofta gränsen mellan offentligt och privat på nationell nivå i och med att industri, myndigheter och departement på olika sätt samarbetar i anslutning till EU:s regelskapande. Det blir därmed viktigt att inte koppla bort skeenden på nationella nivå för att förstå det som sker i Bryssel.

Konkurrens förekommer sammantaget både inom marknader och i regelskapandet. Men om det är potentiella köpare som konkurrenter inriktar sig på inom marknader, så är det personer med formell rätt att fatta beslut om tvingande regler (för andra än sig själva) som är målet för påverkan i regelskapandet.

Att i regelskapandet konkurrera vid sidan av samarbetet i Eurelectric kan ses som att bryta mot Eurelectrics normer och standarder. Alliansbyggande mellan olika företagsgrupperingar, mellan företag och myndigheter etc, skulle därmed ses som att bryta mot en viss slags regler. Tillfälliga regelbrytande samarbeten kan sägas ske i *maskopi* för att använda Eastons begrepp. Man kan som forskare undra över om även tvingande regler bryts i regelskapandet. Det går naturligtvis att spekulera i om exempelvis mutor betalas ut i Bryssel i anslutning till regelskapandet, men jag har i undersökningen inte fått några indikationer om att detta skulle ske. Easton menar att samarbeten som bröt tvingande regler hävdades inom de industrier som undersöktes. Exempel på regelbrytande kartellbildningar mellan konkurrenter, prissamarbete etc inom marknaders praktik finns även dokumenterat (bl a i Konkurrensverkets skrifter).

Skillnader mellan regelskapandets och marknaders praktik.

Studien har visat att åsiktsskillnader mellan EU-länders industrier om reglers utformning är vanligt förekommande. Detta skapar konkurrens parallellt med de långsiktiga samarbeten som branschorganisationer på europainivå utgör. Att delta i omgivningens regelskapande tycks idag indirekt ha blivit ytterligare ett sätt för företag att förhålla sig till sina konkurrenter i kampen om lönsamhet, marknadsandelar och överlevnad. Det sker, i enlighet med rapportens titel, ett spel om spelreglerna.

Sammantaget har Eastons nyanserade begrepp för att förstå hur konkurrerande företag förhåller sig till varandra på marknader visat sig fruktbara för att förstå även konkurrerande företags relationer i regelskapandet. Horisontella relationer på marknader har generellt sett liknat horisontella relationer i EU:s regelskapande, enligt ovan. Hur företag förhåller sig till varandra i regelskapandet liknar hur företag i praktiken för sig på marknader.

Men det tycks även finnas skillnader. Vid sidan av att nyansera bilden av hur konkurrerande företag förhåller sig till varandra på marknader poängterade Easton att industriernas gränser uppfattas som svårdefinierbara, och att företag sällan känner till alla sina konkurrenter. Kognitiva aspekter blir alltså betydelsefullt för konkurrenters relationer. Att konkurrenter inte känner till varandra eller av olika anledningar inte uppfattar varandra som konkurrenter kallar Easton *samexistens*.

Det förefaller som horisontella relationer i regelskapandet generellt sett har dels tydligare industriella gränser, dels mindre av *samexistens* pga bristande konkurrentkännedom. Vad gäller industriella gränser har jag i rapporten pekat på den stora mångfald av branschorganisationer som finns representerade i Bryssel. På den sektoriella sidan finns de flesta produkter på marknaden representerade, stora som små. I många fall kan branschorganisationer komma att överlappa varandra, kanske pga att produkter utvecklas eller att branschorganisationer breddar sina verksamheter för att få större medlemsunderlag. Oklara eller konkurrerande budskap mot EU:s institutioner vill ingen branschorganisation råka ut för. Därför är tydliga definitioner mellan företags företrädare viktigt för att öka möjligheten att påverka. Frågor om produkters och marknaders definitioner har också flera gånger diskuterats i de industrisamrådsmöten jag närvarat vid.

Vad gäller *samexistens* pga att industrier inte känner till varandra, så tycks det omfattande samarbetet på Eurelectrics olika nivåer bidra till att kunskapen om konkurrenter och deras verksamheter ökar. En ökade konkurrentkännedom hos de som arbetar med EU-frågor behöver dock inte självklart betyda att kunskapen överförs till andra delar av organisationen, t ex marknadssidan. Att vissa företag gärna ser att Eurelectric gör gemensamma utredningar om konkurrenter och konkurrens på avreglerade elmarknader, enligt citatet i avsnitt 3, talar dock för att en sådan kunskapsspridning inom medlemsföretag skulle kunna ske. Industriella gränser tycks alltså kunna tydliggöras och konkurrentkännedomen öka genom företags deltagande i EU:s regelskapande. Till skillnad från marknaders praktik skulle regelskapandet därmed innebära mekanismer som motverkar *samexistens* till följd av vaga gränser eller bristande konkurrentkännedom.

Fortsatt forskning

Som nämndes i avsnitt 1 så skall denna arbetsrapport ses som en delrapportering i mitt teoretiskt och empiriskt mer omfattande avhandlingsarbete. Förutom empiriska undersökningar av elindustrins deltagande EU:s regelskapande pågår undersökningar av ytterligare en industris deltagande, nämligen industrin för tillverkning av tunga lastbilar. Vid sidan av mer allmänna beskrivningar följs två konkreta regleringsfall, ett per industri. Arbete med att lägga de sista pusselbitarna i dessa bägge fall pågår för närvarande.

Undersökningen har hittills tydligt visat på svårigheter med att som företag försöka påverka tvingande regler i omgivningen efter "egna" intressen. Med rationella beslutsmodellen som referenspunkt kan svårigheterna sammanfattas med att det är problematiskt att åstadkomma preferens, plan och handling i regelskapandet. Tvingande reglers förändring kan inte desto mindre vara avgörande för företags verksamheter och möjligheter att konkurrera. Företags och deras samarbetsorganisationers svårigheter att leva upp till den rationella idealmodellen upptar mitt fortsatta teoretiska intresse.

Referenser

- Andersen, Svein & Eliassen, Kjell, 1997 "EU-Lobbying: Towards Political Segmentation in the European Union?" Oslo. ARENA.
- Asplund, Johan, 1970 "Om undran inför Samhället" Lund. Argos.
- Bengtsson, Maria och Koch, Sören, 1997 "Co-opetition in Business Networks - to Cooperate and Compete Simultaneously", Umeå Universitet, arbetsrapport.
- Berrefjord, Ole, 1982 "Rafnes saken. Forhandlingsökonomien i aksjon", Bergen, Universitets-forlaget.
- Brunsson, Nils och Jacobsson, Bengt 1998. "Den viktiga standardiseringen", ur Brunsson, Nils och Jacobsson, Bengt (red.) Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund, 1992. "Marknadens makt" Stockholm, SNS Förlag.
- Brunsson, Nils och Winberg, Hans, 1990 "Att genomföra reformer". Ur Brunsson, Nils och Olsen, Johan P. (red.) Makten att reformera. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, Nils, 1989 "The Organization of Hypocrisy, Talk Decisions and Actions in Organization", Chichester: Wiley and Sons.
- Cowles, Maria, 1997 "Organizing Industrial Coalition". I Wallace, H. och Young, A.: "Participation and Policy-Making in the European Union, Oxford: Clarendon Press.
- DiMaggio P & Powell, W, 1983 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields" American Sociological Review, 48, s 147-160.
- Easton, Geoffrey, 1988 "Competition and Marketing Strategy" European Journal of Marketing, Vol 22, Nr 2, s 31-49.
- Glaser, Barney & Strauss, Anselm, 1967 "The Discovery of Grounded Theory", New York, Aldine.
- Greenwood, Justin, 1997 "Representing Interests in the European Union", London: MacMillan.
- Hannan, Michael & Freeman, John, 1977 "The population ecology of organizations" American Journal of Sociology, 82: 929-964.
- Hirschman, Albert, 1970 "Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations and states", Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Håkansson, Håkan, 1989 "Corporate Technological Behaviour - Co-operation and Network Approach", London: Rutgers.
- Ioannidis, Dimitrios, 1998 "I nationens tjänst? Strategisk handling i politisk miljö." Stockholm: EFI.
- Jacobsson, Bengt, 1997 "Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning", SOU 1997:30.
- Jacobsson Bengt, 1991 "Mellan politik och företag, anpassning och styrning i komplexa samhällsprocesser", ur Arvidsson & Lind (red.) "Ledning av företag och förvaltningar - förutsättningar, former och förnyelse", Stockholm: SNS.
- Jacobsson, Bengt, 1989 "Konsten att reagera - intressen, institutioner och näringspolitik". Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Jacobsson Bengt, 1987 "Kraftsamlingen - politik och företagande i parallella processer", Lund: Doxa.
- Jepperson, R., 1991 "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" In Powell and DiMaggio (eds) "The New institutionalism in Organizational Analysis", Chicago: Chicago Press.

- Jägerhorn, Inger, 1996-10-27 "Lobbying inom EU: Senap har sin egen påtryckargrupp..." Dagens Nyheter.
- Laage-Hellman, Jens, 1989 "Technological Development in Industrial Networks", Uppsala: Uppsala Universitet.
- Lindén, Olivier, 1996 "Deregulation of the Electricity Sector in the EU: legal aspects", Stockholm: Juristförlaget.
- Matlárý, Janne Haaland, 1997 "Energy Policy in the European Union" London: MacMillan.
- Merriam, Sharen, 1994. "Fallstudien som forskningsmetod", Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, John och Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Mörth, Ulrika och Jacobsson, Bengt, 1998 "Paradoxes of Europeanization. Swedish Cases", Stockholm, SCORE.
- Mörth, Ulrika och Österdahl, Inger, 1999 "Juridik och politik i EU", Särtryck ur *Europarättslig Tidskrift*, nr 2, årgång 2.
- Nugent, Neil, 1994 "The Government and Politics of the European Union". London: MacMillan.
- Oliver, Christine, 1991 "Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review*, Vol 16, s 145-169.
- Pedersen O. & Pedersen D. 1995, "The Europeanization of Local Interests in Denmark - a strategy of "go-through"?", working-paper, Copenhagen Business School.
- Persson, Lars, 1992 "Marknader som tävlingsarenor", ur Brunsson & Hägg (red.) "Marknadens makt" Stockholm: SNS Förlag.
- Pfeffer, Jeffrey and Salancik, Gerald, 1978 "The external Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective", New York: Harper & Row.
- Robinson, J. 1979 "Multinationals and Political Control", New York: Saint-Martins Press.
- Scott, Richard, 1992, 1998 "Organizations: Rational, Natural and Open Systems", Englewood Cliffs, N. J.:Prentice Hall.
- Scott, Richard., 1995 "Institutions and Organizations" Thousand Oaks: Sage Publications.
- Selznick, Philip, 1949 "TVA and the Grass Roots" Berkeley: University of California Press.
- Smircich, Linda, 1983 "Studying Organizations as Cultures", ur Morgan G. (edt.) "Beyond Method - Strategies for Social Research", Newbury Park: Sage.
- Tamm Hallström, Kristina., 1998 "Constructing of authority in two international standardization bodies". Paper presented at the Scancor conference on organizations research, Stanford University, 20-22 September, 1998.
- Thompson, James D. 1967 "Organizations in action". New York. MacGraw-Hill.
- Wallander, Jan, 1994 "Budgeten - ett onödigt ont". Stockholm: SNS.
- Van Schendelen, M.P.C.M., 1993, "National Public and Private EC Lobbying", Hants. Dartmouth Publishing Company.

