

Europa-Parlamentet: NGO'ernes højborg?

Maja Kluger Rasmussen,
London School of Economics and Political Science,
M.K.Rasmussen@lse.ac.uk

Europa-Parlamentet har ry for at være NGO'ernes talsmand. Parlamentets øgede magt gennem de sidste 10 år sår dog tvivl om Parlamentets omdømme som NGO'ernes højborg. Parlamentet er blevet en vigtig lobbyadressat for både diffuse interesser og erhvervsinteresser. Nyere forskning viser, at NGO'erne ofte bliver udkonkurreret af industrien på den europaparlamentariske scene. Det betyder dog ikke, at slaget for NGO'erne er tabt. I denne artikel undersøger jeg, under hvilke betingelser Parlamentet agerer som NGO'ernes talerør. Artiklen viser, at Parlamentets rolle som slagkraftig forkæmper for diffuse interesser er på retur. Lobbykampene falder ofte ud til industriens fordel. Dog agerer Parlamentet stadig som NGO'ernes talerør under visse betingelser. NGO'ernes mulighed for at øve indflydelse er særligt betinget af to faktorer: deres forhold til det ansvarlige udvalg for en sag og graden af konkurrence fra deres lobbyopponenter.

Lobbyisme i Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet bliver ofte skildret som NGO'ernes¹ højborg (Greenwood, 2011: 158). Europa-Parlamentet har traditionelt været mere åbent over for NGO'er (såsom forbruger-, kvinde-, og miljøorganisationer) end Europa-Kommissionen og Rådet (Burns, 2005). Indtil for nylig dvælede forskere sjældent ved Europa-Parlamentet ret lang tid ad gangen, når det drejede sig om at analysere de mange måder, hvorpå interesseorganisationer kan påvirke politiske beslutninger i

EU. Europa-Parlamentet er i mange år blevet anskuet som et slags fantom-parlament – det vil sige et parlament for de interessegrupper, der ikke har haft held med at få deres budskaber igennem til Europa-Kommissionen. Med andre ord er Parlamentet blevet opfattet som en sideforestilling, der ikke bliver taget alvorligt. I stedet antager forskere typisk, at interesseorganisationer primært fokuserer på Europa-Kommissionen, fordi Kommissionen har monopol på initiativretten (Lehman, 2009; Mazey og Richardson, 2006).

Paradoksalt nok strider Europa-Parlamentets image som forkæmper for »svage« interesser imod almindelige antagelser i interessegruppelitteraturen, der fremhæver virksomheders og industriinteressers dominans i politikudformningen. Særligt store virksomheder har komparative fordele i form af bedre organisatorisk kapacitet, flere økonomiske ressourcer og mere teknisk ekspertise. Dermed har de bedre mulighed for at øve indflydelse på beslutningstagerne. Derimod er diffuse interesser ofte lammet af det olsonianske kollektive handlingsdilemma, da de enkelte individers deltagelse i gruppen ikke gør nogen forskel for tilvejebringelsen af det kollektive gode. Uden selektive tilskyndelser til at deltage (det vil sige goder, som kun medlemmer nyder godt af) opstår tilskyndelsen til »free rider«

adfærd (Olson, 1965). Når diffuse interesser formår at mobilisere sig, kan de sjældent hamle op med de ressourcer, som erhvervsinteresser har til rådighed. Dertil kommer, at interessegrupper er mindre motiverede til at bruge tid, energi og ressourcer, når de ikke har udsigt til at høste koncentrerede gevinster ved at lobbye på et specifikt lovforslag, eller hvis de står til at skulle bære omkostningerne forbundet med et lovforslag (Lowi, 1964; Wilson, 1980). Diffuse interesser er netop diffuse, fordi de ikke repræsenterer en specifik (socio)økonomisk gruppe af samfundet, men derimod den bredere befolkning.

Europa-Parlamentets ry for at tale de »svage« grupperes sag står derfor i skarp kontrast til gængse antagelser i interessegruppelitteraturen. Der er også gode grunde til at så tvivl om Europa-Parlamentets rolle som vogter af NGO'ernes interesser. Meget af vores eksisterende viden om lobbyisme i Europa-Parlamentet stammer fra en tid, hvor Parlamentets lovgivningsmæssige indflydelse var mere begrænset, og hvor den fælles beslutningsprocedure var i sin spæde vorden (Pollack, 1997; Kohler-Koch, 1998). Meget er sket, siden Parlamentet har fået reel magt. Med Lissabontraktaten i 2009 er den fælles beslutningsprocedure blevet omdøbt til »den almindelige lovgivningsprocedure«, der dækker næsten al EU-lovgivning. Europa-Parlamentets øgede magt har fået interesseorganisationer af alle farver til også at rette deres opmærksomhed mod Europa-Parlamentet. De færreste interesseorganisationer tør overlade Europa-Parlamentet til deres konkurrenter, og de fleste anlægger en »seler og livrem«-lobbystil i Bruxelles. Både Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og til dels Ministerrådet er her lobby mål (Mazey og Richardson, 2006: 260). Den stigende lobbyisme fra erhvervsinteresser har udfordret NGO'ernes stærke greb om Europa-Parlamentet. Nyere forskning viser, at Parlamentets ry som NGO'ernes talerør ikke altid holder stik, da industriens interesser ofte vinder frem på bekostning af diffuse

interesser (Burns, 2013; Kurzer og Cooper, 2013).

Denne artikel spørger ikke, om NGO'erne har mistet fodfæstet i Europa-Parlamentet som følge af den øgede konkurrence fra industrien. Spørgsmålet lyder derimod, under hvilke forudsætninger Europa-Parlamentet agerer som de diffuse interessers talerør. Tre nylige lovforslag danner grundlaget for analysen: barselsdirektivet, forordningen om forbrugeroplysning om fødevarer og forordningen om reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer. Disse tre sager repræsenterer typisk EU-lovgivning, da de alle vedrører reguleringen af det indre marked. De er samtidig revideringer af eksisterende lovgivning. Sagerne adskiller sig ved at dække forskellige politikområder (miljø-, fødevarer- og beskæftigelsespolitik) og to forskellige former for EU-standardiseringer: standardisering af produkter (fødevarermerking og forureningsstandarder for lastbiler) og produktionsprocesser (fælles barselsregler). Artiklen er baseret på en procesanalyse af EU-dokumenter og lobbybreve samt 114 dybdgående interviews² med interesseorganisationer, europaparlamentarikere og EU-embedsmænd. Formålet er at analysere på tværs af de tre sager for at sige noget mere generelt om, hvornår Europa-Parlamentet agerer som de diffuse interessers talerør. Dermed bruger jeg mindre tid på at gå i dybden med de enkelte sager (for en mere detaljeret gennemgang af de tre sager se Rasmussen, 2012a). Jeg undersøger NGO'ernes mulighed for at påvirke Europa-Parlamentets beslutninger ved at vurdere deres opnåede og tilføjede indflydelse.

Artiklen falder i tre hovedafsnit. Det første afsnit introducerer artiklens teoretiske ramme og diskuterer, hvordan gængse teoretiske antagelser om diffuse interessers indflydelsepotentiale – primært udviklet i en amerikansk kontekst – skal tilpasses den europaparlamentariske scene. Det andet afsnit præsente-

rer de tre empiriske sager ved kort at opridsse interessegruppekonflikten samt udfaldet i Parlamentet. Tredje afsnit diskuterer, under hvilke forudsætninger diffuse interesser formår at sætte deres fingeraftryk på Europa-Parlamentets betænkninger.

Gængse antagelser i interessegruppelitteraturen i en europaparlamentarisk kontekst

En særlig type interessekonfiguration kendetegner de tre empiriske sager analyseret i denne artikel: nemlig det, som Wilson (1974) kalder entreprenørpolitik. Entreprenørpolitik drejer sig om politik, hvor omkostningerne er koncentreret på en lille gruppe af befolkningen (for eksempel industrien), mens gevinsterne er spredte. Dette indebærer, at erhvervsinteresser må bære hovedparten af de økonomiske omkostninger forbundet med for eksempel at reducere CO₂-emissioner fra biler, mens fordelene ved et forbedret klima tilfalder den generelle befolkning. En sådan type regulering har ofte svære betingelser, da politikerne skal kunne trodse stærke erhvervsinteresser, der potentielt er uvillige til at betale for gildet. Producenter er ofte langt stærkere organiseret end diffuse interesser og derfor bedre repræsenterede. Politisk handling er generelt nemmere at tilskynde, når der er meget på spil for en snæver gruppe af befolkningen (for eksempel bilindustrien). Dertil kommer, at individer typisk er mere sensitive over for udsigten til store økonomiske tab end til gevinster. Potentielle »tabere« er derfor i højere grad ansporede til at mobilisere sig politisk end potentielle »vindere« (Daugbjerg og Svendsen, 2001:134). Entrepreneuropolitik er som udgangspunkt domineret af stærke erhvervsorganisationer, der har større økonomisk motivation til at udføre lobbyvirksomhed end diffuse interesser. Ambitiøse politiske målsætninger vil blive modarbejdet og forhindret af industrien, medmindre en entreprenør (det vil sige en person, et parti eller en institution) får sat fokus på det konkrete politikemne. Europa-Parlamentet bliver

ofte skildret som en entreprenør, der kæmper NGO'ernes sag (Burns, 2005; Greenwood, 2011: 164).

En entreprenør har særligt gunstige vilkår for at tale de svages sag, når det drejer sig om mindre tekniske spørgsmål, der samtidig er kendetegnet ved stor mediebevågenhed. Dette betyder ikke, at en entreprenør er uden indflydelse på tekniske og meget komplicerede sager. En skandale, der involverer industrien – såsom British Petroleums oliespild i den Mexicanske Golf i 2010 – kan være nok til at stille industrien i et dårligt lys. I en sådan situation vil politikerne ofte være motiverede til at agere talsmænd for folket og forsøge at afværge industriens interesser. En sådan situation er dog ofte kortvarig, da politikerne er afhængige af industriens detailviden og samtidig er klar over, at industrien spiller en vigtig rolle for samfundsøkonomien og beskæftigelsen. Diffuse interessers indflydelse på meget tekniske områder er ofte flygtig. De er samtidig betinget af mediebevågenhed og en entreprenør, der taler deres sag. Men så snart mediestormen har lagt sig, og andre emner optager den politiske dagsorden, »generobrer« de ressourcestærke interesser den politiske scene. Uden mediebevågenheden og en gunstig offentlig opinion er det ofte svært for politikerne at ignorere en stærk industri (Culpepper, 2011).

Interessegruppelitteraturens antagelser i en EU-kontekst

Størstedelen af interessegruppelitteraturens antagelser baserer sig på forskning om lobbyisme i den amerikanske kongres. Skønt man kan drage mange paralleller mellem den amerikanske kongres og EU, er der stor forskel på lobbyismens vilkår i de to politiske systemer. Særligt tre kendetegn ved EU bevirker, at lobbyismens natur adskiller sig markant fra den amerikanske politiske scene. Det drejer sig om:

- Økonomisk støtte til NGO'er
- Store nationale meningsforskelle mellem industrier fra forskellige medlemslande
- Den sjældne forkastelse af Europa-Kommissionens lovforslag og den konstante finjustering af EU-lovgivning.

For det første eksisterer den store strøm af kampagnefinansiering fra lobbyister til politikere i USA ikke i EU. Møntenheden i Bruxelles er ikke penge, men information. Strømmen af finansiel støtte er modsatrettet og udspringer fra EU's budget til NGO'er. Et stort antal europæiske NGO'er modtager økonomisk støtte fra EU's budget. Det resulterer i, at det olsonianske kollektive handlingsdilemma ikke udgør noget udpræget problem for diffuse interesser. I overensstemmelse med neo-pluralismen har Europa-Kommissionen forsøgt at overkomme den indbyggede skævhed i pluralismen ved bevidst at subsidiere diffuse interesser. Selvom finansieringen af NGO'er ikke er nogen garanti imod, at særinteresser dominerer i den politiske proces, har finansieringen gjort det nemmere for NGO'er at være aktivt til stede i Bruxelles.

For det andet er de europæiske industriforbund (såsom Business Europe) ofte lammede på grund af deres manglende evne til at forene divergerende nationale interesser (Grant, 2011). Producenter fra forskellige medlemslande konkurrerer ofte mod hinanden, fordi de hver især ønsker at fremme deres egen nationale model i EU. Dette fører regelmæssigt til udkæmpelsen af »industrielle krige«. Industrielle tovtrækkerier er typisk mest udtalte, når det drejer sig om at harmonisere *produktionsstandarder*, end tilfældet er for harmonisering af *produktstandarder*. Hovedformålet med harmonisering af produktstandarder (såsom ens fødevarermærkning) er at sikre, at virksomheder har ens konkurrencevilkår. Dette er en klar fordel for transnationale virksomheder, der opererer på det europæiske marked. Forsøg på at standardisere produktionsstandarder (såsom fælles

arbejdstids- og barselsregler) skaber derimod ofte gnidninger mellem virksomheder fra forskellige medlemslande på grund af de meget forskelligartede nationale velfærdssystemer. Virksomheder er derfor bedre klædt på til at påvirke beslutningstagerne, når det gælder harmoniseringen af produktionsstandarder end produktstandarder, forudsat at industrien ikke er internt splittet (Hix og Høyland, 2011: 208-217).

I modsætning til erhvervsinteresser har diffuse interesser nemmere ved at finde fælles fodfæste i kraft af deres ofte større ideologiske sammenhængskraft. Dog sidder NGO'erne i mindre grad med fingrene dybt begravet i den empiriske muld og tager ikke altid stilling til de specifikke tekniske detaljer i lovforslag, da de i højere grad arbejder på et overordnet idé-niveau. EU lovgivning er ofte af en meget teknisk natur, hvor få NGO'er sidder med den nødvendige detailviden, beslutningstagerne efterspørger. Forskellige interessegrupper besidder forskellige typer information, der er forbundet med forskellige typer legitimitet. Interessegruppelitteraturen antager, at producenter og erhvervsorganisationer bidrager med teknisk information om deres produkter og tjenesteydelser. Det højner output-legitimiteten hos de politiske beslutninger, da erhvervsinteresser kan være med til at sikre, at de vedtagne politiske beslutninger er effektive og mulige i praksis. Derimod kæder forskere ofte NGO'er sammen med politisk viden (såsom information om, hvorvidt den offentlige opinion er for eller imod et nyt politisk tiltag) og input-legitimitet. Input-legitimitet refererer til borgernes muligheder for at blive inddraget i den politiske proces enten direkte eller ved repræsentation (Coen og Katsaitism, 2013).

Med udgangspunkt i interessegruppelitteraturen forventer jeg, at NGO'er har størst mulighed for at gøre deres indflydelse gældende, når det drejer sig om mindre tekniske emner, hvor de har medierne og den offentlige opi-

nion på deres side. Dog spiller medierne og meningsmålinger en langt mindre rolle i Bruxelles end på nationalt plan. Det er velkendt, at europaparlamentarikere ikke bliver holdt direkte ansvarlige over for deres vælgere. Europaparlamentsvalg er nationale skønhedskonkurrencer, der ofte bliver brugt som en kæp til at tæve den siddende regering med, hvis vælgerne synes, regeringen ikke lever op til deres skønhedsideal. Ingen EU-tv-kanaler og -aviser formår at strække deres arme ud til den almindelige borger. Nationale medier dækker EU-anliggender på en måde, der søger at bekræfte nationalstatens rolle snarere end at legitimere EU. Det betyder, at det er sværere for interesseorganisationer at opildne medierne og vælgerne som middel til at lægge pres på europaparlamentarikerne. Dermed har NGO'ernes typiske strategier såsom brugen af store kampagner og protestdemonstrationer ringere kår i Bruxelles. Det er dog også alment kendt, at interesseorganisationer – hvad enten man repræsenterer NGO-siden eller industrien – bruger de samme lobbystrategier i forhold til Parlamentet (Chalmers, 2013). Det går ud på at skabe gode langsigtede kontakter med europaparlamentarikerne i de relevante udvalg, som man kan trække på i konkrete situationer. Fokus er her på Parlamentets mest indflydelsesrige personer – det vil sige ordføreren, skyggeordføreren og koordinatorerne i de konkrete sager.

Et sidste vigtigt kendetegn ved lobbyisme i EU er det store antal vedtagne lovforslag. Omkring 80 procent af Kommissionens lovforslag bliver vedtaget, omend i en modificeret form. Sammenlign dette med den amerikanske kongres, hvor kun ca. 11 procent af alle fremsatte lovforslag bliver vedtaget på grund af filibustere (Woll, 2012: 206). Det betyder, at lobbyismens natur er meget anderledes i EU, da det ikke som i USA handler om at forpurre fremsatte lovforslag. Det handler derimod om at arbejde videre med det, der allerede er på tapetet. I Bruxelles skal man som lobbyist derfor tale i blide toner og ikke påtage sig den

stereotype amerikanske »gangster«-lobbystil. Dertil kommer, at størstedelen af Europa-Kommissionens lovforslag er revideringer af eksisterende lovgivning. Dette indebærer, at kernen af Kommissionens lovforslag sjældent er til diskussion. I stedet er det smådetaljer og småjusteringer, der bliver diskuteret. Derfor har lobbyister ofte ikke mulighed for at ændre på »kernen« af et lovforslag. Der er dog nok at kæmpe om. Selv småændringer kan have store fordelingsmæssige konsekvenser for interessegrupper. Den konstante finjustering af EU-lovgivning betyder også, at interessegrupper ikke kan stille sig tilfreds med de resultater, de har opnået. Enhver lobbyistgevinst er kun midlertidig, indtil den næste revidering finder sted tre til fem år ude i fremtiden. Lobbyvindere og -tabere bliver hele tiden udråbt på ny, og interessegruppekampen har karakter af en langtrukket skyttegravskrig frem for et stort Pearl Harbor-slag (Richardson og Coen, 2009: 341).

Selvom mange af Europa-Kommissionens lovforslag drejer sig om finjusteringer af eksisterende lovgivning, er EU's institutioner dybt afhængige af interessegruppers indspark i lovgivningsprocessen. Kommissionens initiativmonopol bevirker dog, at politikformuleringen i EU ikke foregår på samme måde som i en traditionel parlamentarisk arena. Dette bunder i, at Europa-Parlamentet kun kan ændre og forkaste Kommissionens lovforslag, men ikke selv fremsætte dem. Lobbyisme rettet mod Europa-Parlamentet handler om enten at bevare det, man som interesseorganisationer har fået medtaget i Kommissionens lovforslag, eller få medtaget det man ikke har haft held til at få med i Kommissionens lovforslag. Europa-Parlamentets embedsapparat er betydeligt mindre end tilfældet er for Kommissionen og Ministerrådet. Typisk har en europaparlamentariker næppe mere end to assistenter ansat samt et par rådgivere i deres europaparlamentariske gruppe til at gennemtræve de mange lovforslag fra Kommissionen. Parlamentarikerne

er derfor meget afhængige af information og støtte fra berørte interessegrupper. Særligt befinder Parlamentets ordfører og skyggeordførere (Parlamentets nøgleaktører) sig i lobbyisternes søgelys. Lobbyisterne forsyner disse nøgleaktører med oplysninger og oversætter deres tekniske viden til korte, fordøjelige notater. Det gør det lettere for politikerne at forstå de ofte komplicerede lovforslag og stridens kerne (Earnshaw og Judge, 2006).

Mens Europa-Kommissionens inddragelse af interessegrupper er formaliseret og regelbundet i form af e-konsultation og konsulterende komitéer, er der ingen regler i Europa-Parlamentet. Derimod er europaparlamentariker, overladt til selv at bestemme, hvilke interesser han vil tage med på råd. Dertil kommer, at parlamentarikerne arbejder under et stort tidspres. Mens Europa-Kommissionen ofte bruger tre-fire år på at forberede et lovforslag med bidrag fra en lang række eksperter og interessegrupper, har en ordfører i Europa-Parlamentet kun et par måneder til at udarbejde sit udkast til den første udvalgsbetænkning. Parlamentets omfattende arbejdsbyrde giver interessegrupper god mulighed for at påvirke slagets gang i Parlamentet. Det ryktes ofte, at lobbyister agerer som medforfattere på ordførernes betænkninger og Parlamentets fremsatte ændringsforslag (Earnshaw og Judge, 2006: 64). Nedenstående citat, som stammer fra et interview med en politisk rådgiver fra den borgerlige gruppe (EPP-ED), viser afhængigheden af – og faren ved – lobbyisme i Europa-Parlamentet:

»Vi kan ikke lave vores arbejde uden lobbyisterne. De sender os ændringsforslag og stemmelister forud for udvalgs- og plenarmøderne. Det er nogle gange meget fristende at kopiere og indsætte deres ændringsforslag i Parlamentets betænkninger og bruge de stemmelister, de sender med. Vi har jo alle sammen så travlt i Parlamentet.« (interview med EPP-rådgiver, september 2010, oversat af forfatter).

Flere af de interviewede respondenter gætter på, at omtrent 80 procent af alle ændrings-

forslag fremsat i Parlamentets udvalg bliver skrevet af interessegrupper, mens inspirationen til de sidste 20 procent kommer udefra. Selvom en interessegruppe måtte have succes med at få en europaparlamentariker til at fremsætte et ændringsforslag, garanterer det langt fra, at det kommer med i udvalgets endelige rapport eller går igennem på plenarforsamlingen. Men det viser, at lobbyisme spiller en meget vigtig rolle i Parlamentet. Det er ikke usædvanligt, at parlamentarikere fra forskellige politiske grupper og lande fremsætter identiske ændringsforslag med samme begrundelse. Det viser, at ændringsforslag ikke kun er genstand for forhandlinger mellem Parlamentets egne medlemmer, men også mellem parlamentarikerne selv og de berørte interesseorganisationer. Særligt vigtigt som lobbyist er det at kende Parlamentets forskellige deadlines for indgivelse af ændringsforslag og deres formalistiske krav. Som en repræsentant for NGO'en »The Social Platform« fermt forklarer:

»Du bliver simpelthen nødt til at kende de forskellige frister og procedurer i Europa-Parlamentet. Når vi udarbejder ændringsforslag til parlamentarikerne, tager vi altid udgangspunkt i Kommissionens lovtæksforslag ved at bruge den samme tekst med vores egne ændringer tilføjet. Vi sender også stemmelister til udvalgsmedlemmerne. Finten er at få fat i de politiske gruppers stemmelister før afstemningen, ændre overskriften, så der kommer til at stå »The Social Platform« og så derefter angive med »plusser og minusser«, hvordan vi gerne vil have, at parlamentarikerne skal stemme. Hvis du ønsker at påvirke en politiker, er du nødt til at tale deres sprog« (interview med en NGO repræsentant, april 2010, oversat af forfatter).

Muligheden for at give sit besyv med er størst under Parlamentets førstebehandling af et lovforslag, og mens det ansvarlige udvalg forbereder Parlamentets betænkning. Kun under førstebehandlingen af et lovforslag er det muligt for Parlamentet at fremsætte helt nye ændringsforslag til Kommissionens lovforslag. Som lobbyist gælder det om at kontakte Parlamentets nøgleaktører så hurtigt

som muligt. Hvis man venter med at gøre sin indflydelse gældende til plenarforsamlingen, er toget ofte kørt. Et velkendt lobbyråd i Bruxelles lyder derfor at kontakte nøgleaktørerne så tidligt i processen som muligt. Lobbyisme er primært målrettet Parlamentets ansvarlige udvalg, som udgør Parlamentets »rygsøjle«. Det er her, Parlamentets linje bliver lagt, og de politiske gruppers standpunkt udformes under møder i de enkelte politiske grupper. Oftest bliver det ansvarlige udvalgs betænkning vedtaget af plenum uden de store ændringer. Det betyder, at muligheden for at påvirke udfaldet af plenumafstemningen er minimal. Det er alfa og omega for interessegrupper at kontakte Parlamentets nøgleaktører tidligt i processen, og helst inden ordføreren giver sig i kast med at skrive udkastet til den første udvalgsbetænkning.

Interessekonflikten i de tre sager

På baggrund af interessegruppelitteraturen forventer jeg, at NGO'er har forskellig mulighed for at påvirke Parlamentets holdning til de tre sager analyseret i denne artikel. Forventningen er, at NGO'erne har nemmest ved at øve indflydelse på barselsdirektivet, fordi det drejer sig om et meget »politisk« emne med store meningsforskelle mellem medlemslandene. Det er samtidig af en mindre teknisk karakter end forordningerne om reduktion af CO₂-emissioner fra erhvervskøretøjer og forbrugeroplysninger om fødevarer. Både barselsdirektivet og forordningen om forbrugeroplysninger om fødevarer er kendetegnet ved en forholdsvis stor mediebevågenhed i nationale medier og EU-medier. Det højner muligheden for, at Europa-Parlamentet vælger at agere som talsmand for diffuse interesser. Jeg vil nu beskrive de tre sager kort, inden jeg i det næste afsnit forklarer de betingelser, Parlamentet handler under som NGO'ernes talsmand.

Barselsdirektivet har til formål at fastsætte minimumsregler på EU-plan. I oktober 2008 foreslog Kommissionen at revidere den nuvæ-

rende lovgivning fra 1992. De vigtigste punkter i forslaget var at øge EU's eksisterende obligatoriske 14 ugers barselsorlov til 18 uger og indføre fuld løn under de første seks uger af barselsorloven. For den resterende del af orloven anbefalede Kommissionen, at der blev udbetalt fuld løn, dog uden at gøre dette lovpåkligt. Det udbetalte beløb burde ikke være lavere end satsen for sygedagpenge. I Europa-Parlamentet blev udvalget for kvinderettigheder og ligestilling (herefter »Kvindeudvalget«) tildelt rollen som det ansvarlige udvalg til at granske Kommissionens lovforslag. Det foreslog at øge barselsorlovsperioden til 20 uger med obligatorisk fuld løn samt retten til en to-ugers betalt fædreorlov. Parlamentets udvalgsbetænkning blev stemt igennem af plenarforsamlingen uden de store ændringer. Parlamentets holdning blev mødt med stor modstand fra arbejdsgiverorganisationer og flere regeringer. De bebrejdede Parlamentet for at stække virksomheder unødigt under den økonomiske krise og for at sætte maksimum- og ikke minimumsstandarder. Parlamentets holdning, som blev vedtaget på plenum, fik en varm velkomst af kvindeorganisationer og europæiske arbejdstagerorganisationer, der havde formået at efterlade markante fingeraftryk på Parlaments betænkning. Parlamentets tilsyneladende kompromisløse holdning førte til, at et konsortium af 11 medlemslande – anført af Storbritannien og Tyskland – satte forhandlingerne på hylden med håbet om, at Kommissionen senere vælger at trække lovforslaget tilbage. Barselsdirektivet viser, at Parlamentet stadig kan leve op til sit gamle ry som NGO'ernes vogter – i dette tilfælde kvindeorganisationerne repræsenteret af »The European Women's Lobby« (EWL). Derimod var arbejdsgiverorganisationerne ikke i stand til at trænge igennem til parlamentarikerne og formåede ikke at få en eneste af deres synspunkter med i Parlamentets betænkning.

Forordningen om forbrugeroplysning om fødevarer har til formål at modernisere, forenkle og præcisere mærkning af bearbejdede fø-

devarer i EU. Europa-Kommissionen foreslog i januar 2008, at fødevareetiketter skulle indeholde obligatoriske ernæringsmæssige oplysninger på fødevarepakkens forside. Det gjaldt oplysninger som energiindhold, mængden af fedt, mættet fedt, kulhydrater og salt. Alle oplysninger skal angives pr. 100 g, 100 ml eller pr. portion. Alkoholholdige drikkevarer og »alco-pops« er dog undtaget fra forslaget – noget, den europæiske alkoholindustri fik igennem, inden Kommissionens samlede kabinet godkendte lovforslaget. Parlamentets miljøudvalg (det ansvarlige udvalg) foreslog en række ændringer til Kommissionens forslag, herunder at øge listen af undtagne produkter. Flere medlemmer fra S&D, De Grønne og GUE/NGL-parlamentarikere fremsatte ændringsforslag om at indføre trafiklysmærkning, som ville have medført, at visse forarbejdede fødevarer skulle mærkes med henholdsvis et rødt, orange eller grønt mærke for at angive et højt, medium eller lavt indhold af salt, sukker og fedt. Disse ændringsforslag kom direkte fra den europæiske forbrugerorganisation (BEUC) og sundhedsorganisationen »The European Health Network« (EPHN). Trods meget polemik i Parlamentet og en stor modstand fra fødevareindustrien gik forslaget om trafiklysmærkning ikke igennem til stor ærgrelse for forbruger- og sundhedsorganisationerne. Andre diskussioner i Parlamentet kredsede om, hvordan man skulle definere naturligt pølseskind. Interessant nok skabte denne diskussion splid i pølseindustrien, hvor kollagen-industrien (produkter, der laves af det protein, som danner bindevævs fibre) »bekragede« den naturlige pølseskindsindustri. Miljøudvalgets betænkning og Parlamentets overordnede holdning ved både første og anden behandling favoriserede fødevareindustrien med meget få fingeraftryk fra forbruger- og sundhedsorganisationerne.

Forordningen om reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer opstillede bindende mål, som skulle fremme reduktion af CO₂-emissionerne fra lette erhvervskøretøjer

(varevogne) frem til 2020. Kommissionens forslag, som blev fremsat i november 2009, fastsatte et gennemsnitligt emissionsloft for nye varebiler på 175 g CO₂/km fra 2014 samt et langsigtet reduktionsmål på 135 g CO₂/km fra 2020. Såfremt emissionsloftet blev overskredet, fik bilfabrikanten en bøde på € 120 pr. g overskredet. Europa-Parlamentets miljøudvalg (det ansvarlige udvalg) udvandede flere aspekter af Kommissionens forslag. Det langsigtede reduktionsmål blev forøget til 150 g CO₂/km, og de pålagte bøder reduceret til € 95 pr. g CO₂. Rådet og Parlamentet nåede til enighed allerede under førstebehandlingen af forslaget. Derfor afspejlede afstemningen ved plenarforsamlingen det kompromis, der var fundet mellem de to institutioner, nemlig at sætte det langsigtede 2020-mål til 147 g CO₂/km – halvvejs mellem Parlamentets mål på 140 og Rådets mål på 155 – og bødeniveauet til € 95 pr. g CO₂. Bilindustrien bød resultatet velkomment, skønt de beklagede, at det vedtagne 2020-reduktionsmål afspejlede et kompromis mellem Rådet og Parlamentet frem for at være funderet på en solid analyse. Blandt interviewpersonerne hersker der dog ingen tvivl om, at lobbyismen fra bilindustrien var én af de afgørende faktorer i, at Parlamentet valgte nogle mindre ambitiøse mål end Kommissionen. De grønne organisationer formåede at igangsætte en diskussion om at understøtte erhvervskøretøjer med fartbegrænsningsanordninger med en maksimumshastighed på 120 km/t. Alligevel var det ikke muligt for dem at få deres synspunkter med i miljøudvalgets betænkning og ej heller at påvirke Parlamentets overordnede holdning. Bilindustrien fremstod samlet, men under overfladen herskede der splid mellem Ford og BMW, hvad angik et forslag om at lade bilproducenter kombinere deres reduktionsmål for passagerbiler og erhvervskøretøjer.

Europa-Parlamentet agerer stadig som NGO'ernes højborg, men under særlige forudsætninger

Mange faktorer spiller ind på interessegrup-

pers mulighed for at bestemme slagets gang i Europa-Parlamentet og sikre sig deres fingeraftryk på Parlamentets betænkninger. To overordnede faktorer har spillet en vigtig rolle for NGO'ers mulighed for at påvirke såvel udvalgsbetænkningerne som Parlamentets overordnede holdning i de tre sager analyseret i denne artikel. Det drejer sig om NGO'ernes forhold til det relevante udvalg og graden af konkurrence fra deres lobbyopponenter.

Institutionelle betingelser: at få en sag behandlet af det rette udvalg med den rette ordfører

NGO'er har størst mulighed for at påvirke Parlamentets arbejde, når »perifere« udvalg er ansvarlige for at udarbejde betænkninger. Perifere udvalg refererer her til udvalg, der primært arbejder under høringsproceduren. Det er almindeligt, at parlamentariske udvalg og ministerier favoriserer deres eget politikområde og har særligt tætte forbindelser til nogle interessegrupper på bekostning af andre (Wilson, 1989). For eksempel er der en tendens til, at industriudvalg lægger sig tæt op ad industriens interesser, mens miljøudvalg i højere grad fører en linje tættere på de grønne organisationer. Den samme tendens kan man finde i Europa-Parlamentet. Her promoverer Kvindeudvalget kvindeorganisationers interesser, Social- og Beskæftigelsesudvalget (herefter »beskæftigelsesudvalget«) fremmer arbejdstagerorganisationernes synspunkter, Miljøudvalget de grønne organisationer, og industriudvalget industriens interesser og så videre (Rasmussen, 2012b, Smith, 2008). To faktorer har indflydelse på, hvorvidt de enkelte udvalg har mulighed for i praksis at favorisere interessegrupper inden for deres ressortområde: udvalgenes erfaring med den almindelige lovgivningsprocedure samt graden af samarbejde mellem det ansvarlige udvalg og høringsudvalget.

Forskellige beslutningsprocedurer giver ikke kun Parlamentet forskellige magtbeføjelser, men involverer også brugen af forskellige

normer og arbejdsprocedurer. Europa-Parlamentet agerer ofte mere ansvarligt og samarbejdsvilligt, når det gælder den almindelige lovgivningsprocedure, end tilfældet er for høringsproceduren. Under høringsproceduren indtager Parlamentet en rådgivende rolle, og hverken Kommissionen eller Rådet har pligt til at følge Parlamentets anbefalinger. Det bevirker, at der ikke er meget på spil for Parlamentet under høringsproceduren, hvilket tilskynder europaparlamentarikerne til at være mere ekstreme i deres synspunkter. Modsat forholder det sig under den almindelige lovgivningsprocedure, hvor der bliver krævet store flertal i både Rådet og Parlamentet for at nå til enighed. Det medfører, at hverken Rådet eller Parlamentet kan tromle deres egne synspunkter igennem uden hensyntagen til deres medlovgiver, da et kompromis skal findes mellem de to institutioner. Den almindelige lovgivningsprocedure fremmer derfor normer om ansvarlighed og kompromissøgende adfærd (Ripoll Servent, 2011). Særligt trialogue-møderne har gjort det nemmere for Parlamentet forudse, hvilke ændringsforslag Rådet bakker op om. Denne indsigt har fået Parlamentet til at moderere sine krav for hurtigere at kunne finde frem til en fællesløsning med Rådet (Burns og Carter, 2010).

Til tider sker det, at lovforslag under den fælles lovgivningsprocedure lander i skødet på et udvalg, der til daglig hovedsageligt er underlagt høringsproceduren, såsom Kvinde- og Beskæftigelsesudvalget. Når det sker, er der en tendens til, at disse udvalg tager et »forkert« normsæt i brug ved at anvende normer fra høringsproceduren på sager under den almindelige lovgivningsprocedure. Flertallet af de 114 interviewede personer beskrev parlamentarikere fra Kvinde- og Beskæftigelsesudvalget som politikere, der ikke forstår spillets regler. De indtager ofte en mere ekstrem holdning end resten af Parlamentet, hvilket gør det svært at nå til enighed med Rådet. De to udvalg har en tendens til at favorisere interessegrupper inden for deres

eget kompetenceområde, fordi de ofte tager ligestillings- og arbejdstagerbrillerne på frem for at se en problematik gennem arbejdsgiverens linse. Alle de interviewede repræsentanter fra både nationale og europæiske arbejdsgiverorganisationer gav udtryk for, at deres holdninger ikke var velkomne i de to udvalg. Det understreger nedenstående citat:

»Arbejdsgiverorganisationer bliver altid set som »de slemme drenge« i Kvindeudvalget og Beskæftigelsesudvalget. Det står så stjerneklart for parlamentarikere i de to udvalg, at de er sat i verden for at kæmpe kvindernes og arbejdernes sag. Ligeegyldigt hvad vi kommer med, er vi pr. definition »de slemme drenge«. Det er virkelig svært for os at påvirke Parlamentets holdning, når lovforslag behandles i de to udvalg [...]. Så er det bedre at gemme vores kræfter til at lobbye Rådet« (interview med repræsentant for UEAPME, december 2010, oversat af forfatter).

Følelsen af at være uvelkommen i de to udvalg har fået mange arbejdsgiverorganisationer til at gå en stor bue uden om disse udvalg. De føler, at de er bedre tjent med at gemme deres lobbykræfter til senere i processen. Den noget reaktive lobbystrategi, erhvervslivet har over for de to udvalg, gør, at kvindeorganisationer og arbejdstagerorganisationer ikke får modspil. Dermed er den information, politikerne får fra interessegrupper i de to udvalg, ofte skævvredet og belyser kun den ene side af sagen.

En måde, hvorpå man kan undgå, at udvalg ender med at blive for ensidige i deres holdning, er at styrke samarbejdet mellem Parlamentets udvalg. Ofte gennemskærer et forslag fra Kommissionen kompetenceområdet af flere udvalg. Eksempelvis kan forordningen om reduktion af CO₂-emissioner fra lastbiler i princippet blive behandlet af både Miljø-, Industri- og Indre Marked-udvalget. Siden 2002 har Europa-Parlamentets formandskonference (bestående af Parlamentets politiske ledelse, herunder formanden og lederne af de politiske grupper) ofte løst kompetencetvister ved at gøre brug af den

forstærkede samarbejdsprocedure (også kaldt »Hughes-proceduren«), der lægger op til et styrket samarbejde mellem det ansvarlige udvalg og høringsudvalget. Denne procedure giver høringsudvalget næsten jævnbyrdig status med det ansvarlige udvalg på de aspekter af et lovforslag, der vedrører begge udvalgs kompetenceområde. Det er derfor nødvendigt, at de to udvalg når til enighed, hvis de skal gøre sig nogen som helst forhåbninger om at samle støtte til en betænkning i begge udvalg.

Det styrkede samarbejde mellem Miljø- og Industriudvalget har ændret NGO'ernes vilkår. Hvor Parlamentets Miljøudvalg tidligere blev set som en miljøforkæmper, der agerede talerør for De Grønne og forbrugerorganisationerne, fungerer det i dag som »miljøpragmatiker« (Rasmussen, 2012b). Det styrkede samarbejde mellem Miljø- og Industriudvalget har gjort, at Miljøudvalget har været nødt til at nedtone sine grønne holdninger for at få industriudvalget med ombord. Derimod er Kvinde- og Beskæftigelsesudvalget i mindre grad underlagt styrket samarbejde med andre udvalg. Dette var en af grundene til, at Parlamentets ændringsforslag til barselsdirektivet særligt favoriserede kvindeorganisationerne på bekostning af arbejdsgiverorganisationerne. Derimod var forordningerne om »forbrugerpålysning om fødevarer« og »reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer« kendetegnet ved et tæt samarbejde mellem det ansvarlige udvalg og høringsudvalget. NGO'ers mulighed for at sætte deres spor på Parlamentets betænkninger er derfor størst i udvalg, der hovedsageligt er underlagt høringsprocedurens normer og arbejdsmetoder. Især når disse udvalg ikke indgår i styrket samarbejde med mere industrivenlige udvalg.

Graden af konkurrence fra ens opponenter

Lobbyister søger at få politikerne til at betragte et givet politisk problem gennem deres linse. I Europa-Parlamentet er det dog ikke nok at tromle frem med sit eget snævre lob-

byistbudskab. For at være succesfuld skal man tilpasse sit budskab den parlamentariske arena. Europa-Parlamentet har to institutionelle ansigter: det optræder som del af den lovgivende magt i EU og udgør samtidig en offentlig arena for åben politisk debat. Samlet har det betydning for Parlamentets lydhørhed over for forskellige lobbyistbudskaber. Det er ikke nok, at en erhvervsinteresse fremhæver, at et ændringsforslag har en positiv virkning på industrien. Offentlige goder – såsom forbedret trafikssikkerhed og et renere miljø – skal også være en del af regnestykket (Lehmann, 2009: 52). Derudover er det vigtigt, at interessegrupper taler parlamentarisk sprog og modererer deres budskaber, alt efter hvem de taler med. Som en repræsentant for den tyske arbejdsgiverorganisation BDI udtrykker det:

»Man kan ikke fremføre de samme argumenter over for en konservativ, liberal og socialdemokratisk europaparlamentariker. Når vi henvender os til den socialdemokratiske gruppe, vælger vi altid at fokusere på de sociale aspekter af det pågældende lovforslag såsom jobskabelse eller -tab. Vi tager også nogle gange et medlem med fra et af vores samarbejdsudvalg [Betriebsrat] for at vise socialdemokratiske politikere, at EU's beslutninger har indflydelse på arbejdstagernes rettigheder. Desuden skal vi også sørge for at give vores argument et nationalt strejf ved at berøre, hvordan vores holdning fremmer den pågældendes parlamentarikers hjemland.« (interview med repræsentant for BDI, september 2011, oversat af forfatter).

Citatet fremhæver vigtigheden af at forstå, hvem modtageren af ens budskab er. Det drejer sig ikke om at ændre kernen i sit budskab, men om at kunne forvandle indpakningen, så den fremstår mest spiselig for den, man forsøger at påvirke. Ét spørgsmål er særligt vigtigt, når man som interessegruppe forsøger at få europaparlamentarikerne til at se en politisk problemstilling fra en bestemt vinkel: Hvor stærkt står ens lobbymodstanderne – er der »industriell krig«, eller står industrien samlet? Der er to årsager til, at man som NGO står mere solidt, hvis ens opponenter er internt

splittede. For det første betyder uenigheder inden for industrien, at der højst sandsynligt er nogle nationale industriinteresser, der står på NGO'ernes side og kan »skubbe« et lovforslag i den samme retning. På forordningen om »forbrugeroplysning om fødevarer« var der både britiske og tyske fødevarekæder, der støttede forbrugerorganisationernes ønske om at gøre trafiklysmærkning obligatorisk i Europa. For det andet øger splittelse inden for industrien risikoen for »asymmetrisk« lobbyisme. En splittet interessegruppe vil som udgangspunkt have meget svært ved mobilisere sine lobbykræfter hurtigt og vil derfor ofte komme sent ind i kampen. En asymmetrisk lobbyistarena gør, at politikerne primært bliver eksponeret for argumenterne fra interessegrupper, der ikke er lammet af interne uenigheder og derfor kan lobbye tidligt. Det er en klar styrke for mobiliserede interessegrupper, som dermed ikke udfordres betydeligt af deres modstandere, hvorved sandsynligheden for, at politikerne netop vælger at se et problem fra deres synsvinkel, øges betragteligt. Og når én forståelse af et politikproblem har taget rod i politikernes sind, er det ofte svært at ændre den senere i processen (Potters og Van Winden, 1992).

I forordningerne om »forbrugeroplysning om fødevarer« og »reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer« stod industrien forholdsvist samlet på de fleste aspekter af Kommissionens lovforslag. Det betød, at de kunne lobbye Europa-Parlamentet tidligt i processen. På barselsdirektivet var der splid mellem arbejdsgiverorganisationer fra forskellige lande, omend de fleste var imod at røre ved EU's nuværende barselsregler. Hovedproblemet for industrien var her, at de manglede gode kontakter i Kvinde- og B beskæftigelsesudvalget. Arbejdsgiverorganisationernes ry for at være »de slemme drenge« i de to udvalg bevirkede, at de valgte ikke at lobbye Parlamentet, før det var for sent. Det skabte asymmetri på lobbyistscenen i Parlamentet, da kvindeorganisationernes stemme ikke

blev udfordret tilstrækkeligt. NGO'ernes mulighed for at påvirke Europa-Parlamentets betænkninger er derfor ikke kun betinget af favorable institutionelle faktorer, men også af hvor stærkt deres opponenter står. I overensstemmelse med de teoretiske forventninger var NGO'ernes røst størst i Parlamentet på mere politiserede emner (barselsregler, trafiklysmærkning og fartbegrænsningsanordninger), men mindre på emner af en mere teknisk karakter. Kun på barselsdirektivet havde NGO'erne dog held til at få deres holdninger reflekteret i både udvalgsbetænkningen og Parlamentets overordnede holdning vedtaget af plenarforsamlingen. Dette skyldtes, at de havde at gøre med et meget NGO-sympatisk udvalg og en lobbyopponent (arbejdsgiverorganisationerne), der gik en stor bue uden om det ansvarlige udvalg. Det skabte en asymmetrisk lobbyscene, der var til fordel for NGO'erne. På forordningerne om »forbrugeroplysninger om fødevarer« og »reduktion af CO₂-emissioner fra lastbiler« var der også asymmetri på lobbyscenen. Denne gang til fordel for industrien. Derimod var NGO'erne her konfronteret med to ordførere, der holdningsmæssigt lå tættere på industrien samt et miljøudvalg, der skulle finde et kompromis med både industriudvalget og Rådet.

Parlamentet er NGO'ernes højborg under visse betingelser

Europa-Parlamentet er ikke altid en arena, hvor NGO'erne har frit spil. Nye spillere og regler har meldt deres ankomst, og industrien udgør ofte tungen på vægtskålen. Parlamentets ry som en slagkraftig forkæmper for diffuse interesser er på retur. Lobbykampene falder ofte ud til industriens fordel. Det betyder ikke, at Parlamentets rolle som NGO'ernes højborg er et overstået kapitel, eller at erhvervsinteresser altid har det sidste ord at skulle have sagt. Parlamentet agerer stadig som NGO'ernes talerør under visse betingelser. Som denne artikel viser, er NGO'ernes mulighed for at øve indflydelse særligt betinget af to faktorer:

- En asymmetrisk lobbyistarena, hvor deres opponenter afholder sig fra at lobbye Parlamentet, enten fordi de ikke føler sig velkomne, eller fordi de er internt splittede og ikke kan lobbye rettidigt.
- En sympatisk institutionel parlamentarisk arena, hvor det ansvarlige udvalg naturligt hælder mod NGO'ernes synspunkt, fordi de søger at favorisere deres eget politikområde. Muligheden for dette er dog ydermere betinget af, at det ansvarlige udvalg ikke er underlagt et forstærket samarbejde med et industrivenligt høringsudvalg.

Den aprioriske antagelse om, at erhvervsinteresser dominerer i politik på grund af større organisatoriske kapaciteter, økonomiske ressourcer og tekniske ekspertise, er mangelfuld. Erhvervsinteresser i Bruxelles er ofte internt splittede. Billedet er mere broget, og industrielle kampe er ikke uohørte. Industrien står over for flere forhindringer, der afskærer dem fra at blive for indflydelsesrige: interne gnidninger og »fjendtlige« europaparlamentariske udvalg.

Sandsynligheden for brydninger inden for industrien er størst, når det gælder produktionsstandarder. Dette bundes i de store nationale forskelle i velfærdssystemer og arbejdsgiverorganisationernes forsøg på at fremme deres egen nationale model i EU. Det betyder ikke, at industrien altid står samlet, når det gælder fastsættelsen af fælles EU-produktstandarder. På forordningen om »forbrugeroplysning om fødevarer« var der »krig« i pølseindustrien, og ikke alle industrier var imod trafiklysmærkning. På forordningen om »reduktion af CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer« herskede der divergerende meninger om muligheden for at lade bilproducenter kombinere deres reduktionsmål for passagerbiler og erhvervskøretøjer. Eksemplerne viser, at industrien langt fra udgør en homogen interesse. Evnen til at kunne finde fælles fodfæste på kerneområder er derfor vigtig for industri-

ens muligheder for at påvirke EU-politikken. Når der opstår gnidninger, og/eller industrien fraholder sig fra at lobbye Parlamentet, bliver der skabt et lobbytomrum, som NGO'erne kan udfylde. En asymmetrisk lobbyscene giver NGO'erne mulighed for at fremme deres synspunkter uden at blive udfordret af deres lobbyopponenter. Men en asymmetrisk lobbyarena er ikke nok i sig selv, hvis det udvalg, man henvender sig til, ikke som udgangspunkt deler ens grundsyn.

Det øgede samarbejde mellem mange af Parlamentets udvalg kombineret med arbejdsprocedurerne og normerne under den almindelige lovgivningsprocedure har gjort, at Parlamentet har nedtonet sine krav og er blevet mere kompromissøgende. På miljøområdet ses det ved, at Parlamentet vedtager mindre klimaambitiøse ændringsforslag, end de gjorde tidligere. Det betyder ikke, at Parlamentet fremsætter miljøfjendtlige ændringsforslag, men at de er mindre ambitiøse, end de har været førhen. På miljøområdet dominerer en klar tendens: Parlamentet er gået fra at være en miljøchampion til at blive en miljøpragmatiker. Det har reduceret NGO'ernes mulighed for at bruge Parlamentet som deres talerør på miljøområdet. Måske vil »perifere« udvalg også tilpasse sig normerne under den almindelige lovgivningsprocedure, når høringsproceduren med tiden ophører. Hermed vil Parlamentets renommé som NGO'ernes højborg blive en saga blot.

Noter

1 I artiklen refererer jeg også til NGO'er (det vil sige ikke-statslige organisationer) som diffuse og »svage« interesser, mens jeg også henviser til industriinteresser som producenter, erhvervsinteresser, virksomheder, kommercielle interesser og særinteresser. NGO'er er kendetegnet ved, at de kæmper for sager af en mere generel karakter, der kommer hele befolkningen til gode (såsom forbedret forbrugerbeskyttelse, menneskerettigheder og et renere miljø). De repræsenterer derfor et bredt udsnit af befolkningen (dermed også brugen af ordet »diffus« interesse). Industriinteresser re-

præsenterer derimod en snæver del af befolkningen, såsom en specifik industri (dermed brugen af ordet »særinteresse«).

2 De 114 kvalitative semistrukturerede interviews er fortaget mellem april 2009 og oktober 2011. Interviewene er fordelt som følgende: 6 embedsmænd fra Europa-Kommissionen, 3 diplomater fra den belgiske, danske og tyske faste repræsentation i EU, 13 europaparlamentariker, 38 embedsmænd/politiske rådgivere fra Europa-Parlamentet, 36 repræsentanter for erhvervsinteresser, 4 repræsentanter for arbejdstagerorganisationer og 14 repræsentanter for europæiske NGO'er.

Litteraturliste

- Burns, Charlotte (2005), »The European Parliament: The EU's Environmental Champion?« i Andrew Jordan, red., *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions & Processes*, 2. udg., London: Earthscan, pp. 87-106.
- Burns, Charlotte (2013), »Consensus and compromise become ordinary – but at what cost?: A critical analysis of the impact of the changing norms of co-decision upon European Parliament committees«, *Journal of European Public Policy*, 7(20): 988-1005.
- Burns, Charlotte og Neil Carter (2009), »Is Co-decision Good for the Environment? An Analysis of the European Parliament's Green Credentials«, *Political Studies*, 58(1): 123-42.
- Chalmers, Andrew W. (2013), »Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 20(1): 39-58.
- Coen, David og Alexander Katsaitism (2013), »Chameleon Pluralism in the EU: An empirical study of the European Commission interest group density and diversity across policy domains«, *Journal of European Public Policy*, 20(8): 1104-19.
- Culpepper, Pepper D. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, New York: Cambridge University Press.
- Daugbjerg, Carsten og Gert T. Svendsen (2001), *Green Taxation in Question*, Basingstoke: Palgrave.
- Earnshaw, David og David Judge (2006), »No single dichotomies: lobbyists and the European Parliament«, *Journal of Legislative Studies*, 8(4): 61-79.
- Grant, Wyn (2011), »Business. The Elephant in the Room« i Rüdiger Wurzel og James Connelly,

- red., *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London: Routledge, pp. 197-213.
- Greenwood, Jeremy (2011), *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simom og Bjørn Høyland (2011), *The Political System of the European Union*, London: Palgrave.
- Kohler-Koch, Beate (1998), »Organised interests in the EU and the European Parliament« i Paul H. Claey's, Corinne Gobin and Pascaline Winard, red., *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels: European Interuniversity Press, pp. 126-58.
- Kurtzer, Paula og Alice Cooper (2013), »Biased or not? Organized Interests and the case of the EU food information labelling«, *Journal of European Public Policy*, 20(5): 722-40.
- Lehmann, Wilhelm (2009), »The European Parliament« i David Coen og Jeremy Richardson, red., *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press, pp. 39-69.
- Lowi, Theodore (1964), »Four Systems of Policy, Politics and Choice«, *Public Administration Review*, 32(4): 314-25.
- Mazey, Sonia og Jeremy Richardson (2006), »Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping« i Jeremy Richardson, red., *European Union Power and Policy-Making*, Abingdon: Routledge, pp. 247-68.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Boston: Harvard University Press.
- Pollack, Mark A. (1997), »Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making«, *Journal of European Public Policy*, 4(4): 572-90.
- Potters, Jan og Frans van Winden (1992), »Lobbying and asymmetric information«, *Public Choice*, 74(3): 269-92.
- Rasmussen, Maja K. (2012a), *Interest Groups Influence in the European Parliament. Does Policy Shape Politics?*, PhD thesis, London: London School of Economics and Political Science.
- Rasmussen, Maja K. (2012b), »Is the European Parliament still a policy entrepreneur for environmental interests?«, *Interest Groups & Advocacy*, 1(2): 239-59.
- Richardson, Jeremy og David Coen (2009), »Institutionalizing and Managing Intermediation in the EU« i David Coen og Jeremy Richardson, red., *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press, pp. 337-350.
- Ripoll Servent, Ariadna (2011), »Playing the co-decision game? Rules' changes and institutional adaptation at the LIBE committee«, *Journal of European Integration*, 34(1): 55-73.
- Smith, Mitchell P. (2008), »All Access Points are Created Equal: Explaining the Fate of Diffuse Interests in the EU«, *British Journal of Politics & International Relations*, 10(1): 64-83.
- Wilson, James Q. (1974), *Political Organizations*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (1980), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*, New York: Basic Books Classics.
- Woll, Cornelia (2012) »The brash and the outspoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison«, *Interest Groups & Advocacy*, 1(2): 193-214.