



Fredrik von Malmborg

Staten som lobbyist

I korthet

Den svenska staten har varit framgångsrik i sin lobbyverksamhet. ■

Hur bedriver stater lobbyverksamhet eller påverkansarbete, som det också kallas? Vad kännetecknar framgångsrik lobbyverksamhet av stater?

Lobbyverksamhet är en informell väg att påverka politik på arenor eller i organ där lobbyister själva inte har någon formell beslutsfattande kompetens. Lobbyverksamhet äger rum i styrningsarrangemang på lokal, nationell, regional och internationell nivå. Medan den mesta forskningen om lobbying fokuserar på hur företag, intressegrupper eller NGO:er försöker utöva inflytande via statliga aktörer, är kunskapen om stater som lobbyister mer begränsad. Beslutsfattande inom EU är ett bra exempel där stater agerar som lobbyister och försöker påverka EU:s politik. Den beslutsfattande makten ligger hos Europeiska unionens råd och Europaparlamentet.

Artikeln baseras på en fallstudie av den svenska regeringens lobbyverksamhet i samband med att EU:s energi-effektiviseringsdirektiv ändrades 2016–2018. Särskilt fokus läggs på bestämmelserna om individuell mätning och debitering av värme, kyla och tappvarmvatten i flerbostadshus (IMD). Frågan hade varit omdiskuterad på EU-nivå och i Sverige i drygt ett decennium. Den svenska regeringen var en motståndare till strikta regler om IMD och tog tidigt initiativ till att skapa en lobbykoalition som, visade det sig, var framgångsrik i sin lobbyverksamhet. Bestämmelserna om IMD ändrades i linje med Sveriges ståndpunkt. Ett särskilt viktigt resultat och en slutsats från min forskning är att Sveriges regering lyckades påverka frågans komplexitet och därigenom påverka beslutsfattarnas behov av extern expertis. Genom att leta efter länkar till andra politiska frågor eller områden kan en fråga som från början verkar enkel göras mer komplex och därmed öka chansen att lobbyverksamheten lyckas. Detta



gjordes av Sverige och dess allierade, som kopplade den energipolitiska frågan om IMD till bostadspolitik och energifattigdom och därmed till socialpolitik.

Det huvudsakliga målet för intressegrupper och stater som lobbyister är att påverka politiska beslut. Men inte alla intressegrupper eller stater lyckas med sina lobbyförsök. Vilka faktorer förklarar vad som gör en lobbyist till en vinnare eller förlorare?

I en jämförande analys av lobbystrategier och lobbyframgång för EU:s medlemsstater inom politikområdena jordbruk, ekonomi och miljö, fann forskare att medlemsstaters lobbyframgång beror på deras resurser, transaktionskostnader, policyfrågans uppmärksamhet och argument. Det finns emellertid ytterligare faktorer som påverkar lobbyverksamhetens inflytande: aktörstyp, relativ storlek på lobbykoalitionen, grad av komplexitet i frågan samt grad av konflikt. För att förstå och förklara inverkan och framgång av lobbyverksamhet är det även viktigt att förstå den lobbystrategi som använts.

Vilken lobbystrategi använde Sveriges regering? En lobbystrategi omfattar lobbykoalitionen, det vill säga den grupp av aktörer som man samarbetar med, lobbyadressaterna, det vill säga de som lobbyverksamheten riktas mot, samt kanalerna för överföring av information.

När energieffektiviseringsdirektivet skulle revideras 2016–2018 tog den svenska regeringen tidigt rollen som normförespråkare och bjöd in flera intressegrupper för fastighetsägare och hyresgäster på nationell nivå och EU-nivå för att bilda en lobbykoalition. Dessa var Allmännyttan Sverige, Energiföretagen Sverige, Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästförbundet Sverige samt European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants. Kontakt togs även med svenska europaparlamentariker i industri- och miljöutskotten.

Regeringskansliet och Sveriges ständiga representation vid EU beslutade tidigt att lobbyverksamhet skulle riktas mot Europaparlamentet och Europeiska kommissionen, utöver medlemsstaterna i rådet. Man hade lärt sig av det mindre lyckade påverkansarbetet då energieffektiviseringsdirektivet först förhandlades fram under 2010–2012. Alla nyckelinstitutioner i EU adresserades således denna gång.

Den svenska regeringen använde olika kanaler för att sprida information. Den skrev flera ståndpunktspromemorior som kompletterade de ståndpunkter och förslag till ändringar som Sverige lade fram formellt under rådets förhandlingar. Svenska tjänstemän hade flera informella möten med rådets ordförandeskap, andra medlemsstater, parlamentsledamöter och deras assistenter samt enhetschefen för energieffektivitet vid Europeiska kommissionen. När det gäller lobbyverksamhet från andra aktörer i lobbykoalitionen presenterade European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants för första gången någonsin en gemensam ståndpunkt som skickades till alla EU-institutioner. En annan viktig kanal var ett seminarium i Europaparlamentet om byggnaders energieffektivitet i april 2017, som den svenska regeringen anordnade tillsammans med European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants under värdskap av två svenska parlamentsledamöter.

Så varför var regeringen framgångsrik i sin lobbyverksamhet?

När det gäller *aktörstyp* har intressegrupper som representerar diffusa intressen mycket svårare att påverka beslutsfattare än intressegrupper som representerar koncentrerade intressen. När det gäller lobbykoalitionen som leddes av Sverige var intressena koncentrerade. Det var en tydlig fråga som på-



Regeringskansliet och Sveriges ständiga representation vid EU beslutade tidigt att lobbyverksamhet skulle riktas mot Europaparlamentet och Europeiska kommissionen, utöver medlemsstaterna i rådet”

verkansarbetet gällde – behovet av mindre strikta regler om IMD.

När det gäller den *relativa storleken på lobbykoalitionen* mot IMD var den större än den koalition som förespråkade IMD då energieffektiviseringsdirektivet skulle omförhandlas. Detta var till Sveriges fördel.

När det gäller Sveriges *resurser* hade Miljö- och energidepartementet en senior handläggare, ett kansliråd, som arbetade 60 procent av heltid med förhandlingar om energieffektiviseringsdirektivet. Sverige hade också ett energiråd i Bryssel som arbetade heltid med förhandlingar och lobbyverksamhet. Båda hade lång erfarenhet av att arbeta med EU-lagstiftning om energifrågor och hade goda kontakter med experter från andra medlemsstater, enhetschefen och handläggare vid Europeiska kommissionens enhet för energieffektivitet samt med europaparlamentariker. Skapandet av lobbykoalitionen kan ses som ett sätt för regeringen att få tillgång till mer resurser. Regeringen och koalitionen knöt även till sig resurser utanför den direkta lobbyorganisationen, till exempel fastighetsbolag och Boverket, för att få ytterligare information om IMD i Sverige. Det faktum att regeringen allierade sig med intressegrupper gav tillgång till ekonomiska resurser som gjorde det möjligt att anordna ett seminarium i Europaparlamentet. Sist men inte minst var kanslirådet vid Miljö- och energidepartementet en viktig resurs. Utan hens ledarskap hade lobbykoalitionen inte bildats.

Låga *transaktionskostnader* är ett villkor för medlemsstaters framgång i lobbyverksamhet. Ju längre en medlemsstat har varit medlem i EU, desto mer tid har delegationerna fått bekanta sig med människor inom EU-institutionerna. Ju fler platser en medlemsstat har i Europaparlamentet, desto billigare blir det att bedriva lobbyverksamhet gentemot Europaparlamentet. Antalet medborgare som arbetar inom Europeiska kommissionen kan också påverka transaktionskostnaderna. När det gäller transaktionskostnader hade Sverige varit medlem i EU i mer än tjugo år vid tidpunkten för revideringen av energieffektiviseringsdirektivet. Kontakter med människor i EU-institutionerna hade skapats av kanslirådet och energirådet i andra frågor om EU:s energipolitik, så de var bekväma med ytterligare kontakter. Sverige hade tjugo platser i Europaparlamentet, med fyra ledamöter i industriutskottet. Inga svenskar arbetade dock vid kommissionens enhet för energieffektivitet. Sverige har en hög frekvens av lobbying, trots att Sverige är en liten medlemsstat. Detta sänker transaktionskostnaderna.

En sakfrågas *uppmärksamhet* är en viktig faktor som avgör framgången för lobbyverksamhet. Frågan om IMD hade varit



Skapandet av lobbykoalitionen kan ses som ett sätt för regeringen att få tillgång till mer resurser”

Om författaren

Fredrik von Malmberg är docent och universitetslektor i statsvetenskap vid institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet. Hans forskning fokuserar på policyprocesserna kopplade till EU:s energipolitik. ■

omtvistad i EU sedan samrådsfasen av energieffektiviseringsdirektivet 2010. Det var främst en debatt mellan å ena sidan Europeiska kommissionen och å andra sidan Sverige och Finland. Det var inte en fråga i den allmänna opinionen i EU. Frågan var dock mycket politiserad i Sverige, och regeringens förslag till genomförande av de ursprungliga IMD-bestämmelserna möttes av stark kritik, något som noterades i nyhetsartiklar i Dagens Nyheter.

En framträdande hypotes i forskning om lobbyverksamhet är att dess framgång varierar beroende på den politiska *frågans komplexitet*. Ju mer komplex en fråga är, desto större behov har beslutsfattare av att få experthjälp, vilket gynnar lobbyister. Frågan om IMD kan vid första anblicken verka vara en fråga med låg komplexitet. Det är dock en ganska komplicerad fråga. Frågan har konsekvenser för lagstiftning utanför EU:s energipolitiska område, till exempel bostads- och hyrespolitik, som är exklusiv kompetens för EU-medlemsstater, varför kommissionen inte har möjlighet att påverka lagstiftningen i medlemsstaterna. Frågan har också koppling till energifattigdom och således till socialpolitiken. I Sveriges riksdag behandlas frågan av näringsutskottet, men även civilutskottet berörs. I Europaparlamentet behandlas frågan av industri- och miljöutskotten. Detta utnyttjades av den svenska regeringen som genom att knyta frågan om IMD till andra frågor kunde öka frågans komplexitet.

Eftersom lobbyverksamhet av naturen är en kommunikativ insats måste lobbyister förmedla *argument* till lobbyadressater så att de stöder deras positioner. Förespråkare av IMD hävdade att strikta bestämmelser skulle förbättra hushållens kunskaper om deras energianvändning och därmed ge dem bättre kunskap att minska sin energianvändning genom förändrat beteende. Denna ståndpunkt byggde på erfarenheter från Danmark och Tyskland som pekade på att IMD kunde ge energibesparingar på upp till 20 procent. Den svenska regeringen bestred giltigheten i dessa erfarenheter i hela EU. Svenska erfarenheter visade snarare en ökad energianvändning till följd av IMD, på grund av att människor är villiga att betala mer för högre inomhustemperatur. Det huvudsakliga resonemanget från regeringen och dess allierade var att strikta regler för IMD skulle ta bort incitament för renoveringar av byggnader och därmed ha negativa effekter på byggnaders energieffektivitet, något som skulle motverka målsättningar i EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda. Sverige och dess allierade hävdade vidare att strikta bestämmelser skulle förändra bostads- och hyrespolitiken och att IMD skulle kunna öka energifattigdomen och därmed påverka socialpolitiken.

När det gäller frågans *grad av konflikt* vid tidpunkten för förhandlingarna om det reviderade direktivet var det inledningsvis stor konflikt i frågan. Europeiska kommissionen och Sverige hade en långdragen rättsprocess kring frågan. Kommissionens förslag till ändring var marginellt jämfört med de ursprungliga bestämmelserna, men Sverige, tillsammans med Finland, ville åstadkomma omfattande förändringar av bestämmelserna. Förhoppningen var att slippa undan alla krav på IMD. Någon tydlig förespråkare av IMD fanns inte vid sidan av kommissionen. Sverige och dess allierade var högljudda och kommissionen motsatte sig deras argument i ett tidigt skede, men efter seminariet i Europaparlamentet visade sig kommissionen acceptera ståndpunkter och förslag från Sverige. I rådet löstes frågan på en lägre förhandlingsnivå, mellan energiråd och attachéer, inte på ambassadörs- eller ministernivå. Inte heller i Europaparlamentet fanns några tydliga förespråkare av IMD, så de svenska europaparlamentarikerna hade en lätt väg att gå för att förmå rapportören att föreslå de ändringar som Sverige och dess allierade föreslog.

Sammantaget var alla faktorer som enligt litteraturen förklarar framgångsrik lobbying till fördel för Sverige. Ett särskilt viktigt resultat och en slutsats från min forskning är att Sveriges regering lyckades påverka frågans komplexitet och därigenom påverka beslutsfattarnas behov av extern expertis. En frågas grad av komplexitet i det enskilda fallet tas enligt teorin för givet, men den kan, som jag visat, påverkas av lobbyaktörer. Man kan vidare dra slutsatsen att det är av stor vikt att bilda en koalition av intressen med andra medlemsstater och olika intressegrupper och att rikta lobbyverksamhet mot alla EU-institutioner för att nå framgång i lobbyverksamhet. Sådant normativt påverkansarbete är särskilt viktigt för små medlemsstater som Sverige.

Avslutningsvis ger min forskning förbättrad kunskap om staten som lobbyist, särskilt om små staters lobbyverksamhet i EU. Denna kunskap kan vara till nytta för Regeringskansliet, Sveriges ständiga representation i EU, myndigheter, branschorganisationer och företag, så att de bättre kan utforma sin lobbyverksamhet i framtida utformning av EU-policy. ■

Litteratur

- Björkdahl, A. (2008). Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU, *Journal of European Public Policy*, 15(1), 134–159.
- Klüver, H. (2011). The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union, *European Union Politics*, 12(4), 483–506.
- Mahoney, C. (2007). Lobbying success in the United States and the European Union, *Journal of Public Policy*, 27(1), 35–56.
- von Malmberg, F. (2022). Theorising member state lobbying on European Union policy on energy efficiency, *Energy Policy*, 113057.
- Panke, D. (2012). Lobbying institutional key players: How states seek to influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 50(1), 129–150.



Sveriges regering lyckades påverka frågans komplexitet och därigenom påverka beslutsfattarnas behov av extern expertis”