

Standarder og regulering mellem politik og markedsdannelse – Privat produktpolitik i det indre marked¹

Christian Frankel &

Erik Højbjerg

I. Indledning

De politiske og administrative studier af det indre markeds færdiggørelse har overvejende fokuseret på, hvordan gennemførelsen er bundet til en forandring af kompetence- og arbejdsdelingen mellem de eksisterende EU institutioner og medlemslandene. Et sådant EU internt fokus ser imidlertid bort fra, at væsentlige dele af gennemførelsen allerede i 1987 med Fællesaktens vedtagelse blev overladt til de private europæiske standardiseringsorganisationer (ESO²). Når man tænker på, hvor vigtig en rolle disse organisationer er tildelt i udviklingen af det indre marked, kan det undre, at denne uddelegering hidtil ikke har været belyst i nævneværdigt omfang. For det første synes uddelegeringen at indeholde demokratiske udfordringer, fordi private aktører gennem medlemskab af de autonome europæiske standardiseringsorganisationer deltager direkte og i et vist omfang uden for politisk og administrativ kontrol i at fastlægge reglerne for markedsførelsen af varer i det indre marked. For det andet rejser uddelegeringen en række analytiske spørgsmål om, hvor EU integrationens *institutionelle locus* skal findes, når sikringen af EUs politiske målsætninger med det indre marked er afhængig af en inter-organisatorisk koordination mellem EU og ESO. Udover at det indre marked er betinget af institutionelle forandringer inden for rammerne af EU er det ligeledes afhængig af en institutionsdannelse mellem de gensidigt autonome organisationer EU og ESO. Endelig, for det tredje, indebærer uddelegeringen en særskilt udfordring for ESO. I takt med at europæisk teknisk standardisering skal indfri bredere samfundsmæssige og politiske hensyn i markedsdannelsesprocessen er der risiko for, at én af de bærende principper i standardiseringsarbejdet, nemlig frivilligheden, sættes under pres. Der er sandsynligvis grænser for, hvad teknisk standardisering kan levere i forhold til samfundsmæssig regulering uden at undergrave sin egen logik.

Formålet med kapitlet er derfor at belyse denne uddelegering og medfølgende institutionsdannelse og i særdeleshed, hvordan den har ændret de politiske vilkår for den europæiske markedsdannelse (Frankel 2002). Vi vil beskrive de historiske forudsætninger bag tildelingen af ESOs rolle i gennemførelsen af det indre marked og hvilke forestillinger der i EU blev lagt til grund for etableringen af en koordination. Vi vil

¹ Dette kapitel omfatter en omarbejdet og opdateret udgave af en artikel, der tidligere er publiceret i tidsskriftet GRUS (Frankel and Højbjerg 1998).

² De europæiske standardiseringsorganisationer omfatter Den Europæiske Komité for Standardisering (CEN), Den Europæiske Komité for Elektronisk Standardisering (CENELEC) og Det Europæiske Institut for Telestandarder (ETSI). Mellem disse tre organisationer er der indgået aftaler om gensidig anerkendelse af vedtagne standarder, og selvom der kan peges på forskelle i opbygning og beslutningsprocedurer, vil det ikke være urimeligt at betragte dem under et. Det skal dog bemærkes, at CEN udgør klart den største af de tre organisationer. Når der i kapitlet refereres til ESO, vil det derfor først og fremmest omfatte CEN. I de sammenhænge hvor forskelle mellem organisationerne har betydning for kapitlets problemstillinger, anvendes de individuelle forkortelser.

endvidere studere, hvordan koordinationen har udviklet sig siden 1987 og sammenholde det med de oprindelige forestillinger. På denne baggrund vil vi diskutere, hvilke konsekvenser koordinationen har for den europæiske markedsdannelse. Hermed behandles spørgsmålet om de demokratiske udfordringer ikke direkte i dette kapitel. Det skyldes, at det efter vores opfattelse først må være opgaven at afdække betingelserne for overhovedet at kunne diskutere, hvilke demokratiske udfordringer, problemstillingen rejser.

Der er i studier af europæisk integration efterhånden en udbredt erkendelse af, at integrationens dynamikker, dens forudsætninger, processer og mekanismer, næppe kan reduceres til en entydig, på forhånd given logik. Det kan således ikke tages for givet, hvilke *institutioner* der styrer europæisk integration, idet rollefordelingen mellem det internationale, nationale og regionale, mellem det politiske og det administrative, og mellem det private og det offentlige løbende tolkes af mange, gensidigt autonome aktører. Derfor kan ej heller de *processer*, hvorigennem fælleseuropæiske beslutninger træffes, tages for givet, idet beslutningsstrømmene sker i et kontinuerligt samspil mellem uformelle normer for interaktion og formelle procedurer. Og dette indebærer endelig, at de *mekanismer* der virker i europæisk integration ikke kan tages for givet. Det gælder de måder, hvorpå ideer vinder anerkendelse, konflikter udfolder sig, erfaringer skabes og interesser varetages.

Nyere tilgange til europæisk integration, som fx *multi-level governance* og *policy networks*, understreger behovet for at give mere disaggregerede og kontekstuelle beskrivelser af integrationsprocessen i en situation, hvor fragmentering, kontingens, nedbrydningen af hierarkier og en generelt stigende kompleksitet synes at kendetegne EU systemet (Bache and Flinders 2004, Piattoni 2010, Jachtenfuchs 1997, Börzel and Heard-lauréote 2009, Rhodes, Bache and George 1996) .

Tilsynekomsten af EU's kompleksitet udspringer til en vis grad af de nyere tilganges analytiske perspektiv. Frem for at reducere integrationsdynamikken til en funktion af individualistisk handling eller strukturel determination – to epistemologiske udgangspunkter som i EU studier mest prægnant repræsenteres ved hhv. den liberale intergovernmentalisme (Moravcsik 1995) og den føderale statsteori (Burgess 2000) – studeres det i stedet, hvordan politiske *outcomes* på EU plan skabes gennem en kontinuerlig social interaktion, der samler en mængde aktører på forskellige niveauer, med forskellige interesser og ressourcer, men samtidig en social interaktion der ikke er lagt i så faste institutionelle rammer, at integrationsprocessen og dens konsekvenser kan forudsiges eller forudsættes.

Nyinstitutionalismen synes, på trods af dens mange forskellige og til tider modsætningsfyldte udlægninger, at være det teoretiske inspirationsgrundlag for multi-level governance og policy-network litteraturen. Hvor formelle organisationer i traditionel politologisk og juridisk teori forstås ud fra et instrumentalistisk perspektiv, efter hvilket aktiviteter systematiseres i forhold til opnåelse af bestemte mål, supplerer nyinstitutionalismen denne forståelse, idet organisationer tillige ses som *institutioner*, dvs. samlinger af uformelle regler, normer, procedurer og rutiner (March and Olsen 1989, March and Olsen 1996, Jepperson 1991) . Det er karakteristisk, at institutioner udgør en vigtig del af aktørers kognitive rammer og at aktører sjældent henviser bevidst til dem, fordi de kognitive rammer generelt tages så meget for givet, at de bliver usynlige

for aktørerne selv (Dimaggio and Powell 1991, Scott 2001, Weick 1995) . Institutioner skal med andre ord forstås som mere eller mindre stabile sociale arrangementer, der fastsætter rutinerede adfærdsmønstre, gennem udpegningen af uformelle roller, regler, normer og procedurer. I denne forstand er institutioner med til at definere og forme interesser, værdier og identiteter; de er med til at regulere adfærd og give den mening (Scott and Meyer 1994, Douglas 1987). Nyinstitutionel teori kan derfor bruges til at afdække, hvordan kulturelle normer kan være medvirkende til at forme beslutningsprocesser, fordi de på forskellige måder definerer det selvfølgelige, taget for givne, grundlag for adfærd. Det er således institutionaliserede normer og praksisformer, der skaber aktørers verdensforståelse og gør dem i stand til at handle.

I dette perspektiv bliver det en væsentlig udfordring at forstå EU integrationens dynamik. Den består først og fremmest i at forstå, hvordan individuelle beslutninger, truffet af gensidigt autonome aktører, koordineres med kollektive beslutninger inden for institutionaliserede forestillinger om fælleseuropæiske interesser. Den består med andre ord i at forstå, hvordan EU's organisatoriske og institutionelle *differentiering* kan forenes med komplekse former for integration og *koordination*.

Med institutionel koordination mener vi i denne sammenhæng et kontinuum af samspilsformer, der spænder fra en 'hård' styring til en 'blød' samordning. *Styring* er kendetegnet ved at løse konflikter gennem en hierarkisk organisering. Beslutningsprocessen er baseret på forudgivne love, regler og aftaler, der præciserer rettigheder og pligter. Dette betyder samtidig, at beslutninger kan gøres til genstand for autoritativ kontrol og retlig sanktion. *Samordning* hviler på en kommunikation, som skal muliggøre konfliktløsning gennem dannelse af fælles referencerammer. Det indebærer en proces, hvor konflikter ikke i første omgang retter sig mod forpligtende beslutninger, men mod at påvirke andres opfattelse af deres egne interesser og på denne måde lægge grundlag for fremtidige beslutningsprocesser.

Det er denne problemstilling vi sigter på at behandle i kapitlet. Vi vil, med udgangspunkt i det oven for skitserede institutionelle perspektiv, prøve at belyse, hvordan et særligt aspekt af EU integrationen, nemlig den institutionelle udvikling af indre markedspolitikken, udfordrer traditionelle forestillinger om, på hvilke vilkår EU som en organisation er i stand til at realisere vedtagne politiske målsætninger. Vi vil hævde, at gennemførelsen af det indre marked hviler på en institutionel koordination, som virker på andre betingelser og med andre konsekvenser end det almindeligvis forudsættes i nyinstitutionelle studier af EU samarbejdet (Frankel and Højbjerg 2007).

Når institutionel koordination tematiseres i de nyere tilgange til europæisk integration, bliver det som regel antaget, at det er offentlige aktører, dvs. EU og nationale myndigheder med formel autoritet, der helt naturligt udgør de regel-producerende og koordinerende institutioner inden for isolerede og klart afgrænsede politikker i europæisk integration. På trods af at privat-offentlige netværk tilskrives en stor indflydelse på tilblivelsen og implementeringen af fælleseuropæiske beslutninger, synes der alligevel at være en udiskuteret forudsætning om, at integrationsprocessens institutionelle rammer i sidste ende defineres af offentlige myndigheder. Analysegenstanden er således beslutninger truffet af EU institutionerne, og deres indflydelse på i hvilken retning og med hvilken hastighed integrationsprocessen forskyder kompetencefordelingen mellem fællesskabet og medlemsstaterne. Der

fokuseres hermed primært på forhandlings- og beslutningsprocesser, som har til formål at udfylde og forandre EU institutionernes politiske kompetencer, mens de forhandlingsprocesser, der forløber uden for EU enten eksogeniseres som omverdensvilkår for europæisk integration, eller marginaliseres som irrelevante for opfyldelsen af EUs politiske målsætninger.

Til forskel herfra vil vi i kapitlet tematisere, på den ene side hvilken indflydelse EU systemets omgivelser kan have for realiseringen af fælleseuropæiske beslutninger og på den anden side hvorvidt europæisk politisk integration alene skabes inden for rammerne af EU's institutioner. Vi sigter således på en fortælling, der stadig har EU og EU's politiske markedsdannelse som sin genstand, men placerer den i en bredere institutionel sammenhæng.

I kapitlet vil vi benytte begrebet transnationalisering til at betegne det forhold, at der etableres en institutionel koordination mellem gensidigt autonome, private og offentlige aktører på den internationale arena.³ Den forudsætter dermed ikke offentlige, nationale eller internationale stater og organisationers autoritet over private aktører, men fokuserer derimod på, hvordan koordinationen overhovedet skaber betingelser for at realisere offentlige aktørers politiske interesser. Transnationalisering medfører således, at vilkårene for nationale eller internationale politikker ændres, fordi den transnationale koordination bringes i spil med eksisterende politikker og dermed kan få en selvstændig indflydelse på deres gennemførelse. Det er i denne kontekst vi vil beskrive udviklingen af EU's indre markedspolitik.

Når det kunne lykkes at gennemføre indre markedsprogrammet på en blot 6-årig periode fra Fællesaktens vedtagelse i 1987 til udgangen af 1992 – en bedrift som 30 års europæisk samarbejde ikke havde formået! – skyldes det ikke mindst, at gennemførelsen hvilede på en relativt beskeden mængde lovgivning. I stedet for at lave detaillovgivning, var man blandt EF medlemslandene blevet enige om at udarbejde generelle rammelove, som fastsatte overordnede krav til produkter, der skulle markedsføres. Den detaljerede tekniske indholdsudfyldning af kravene blev i stedet uddelegeret til de private europæiske standardiseringsorganisationer (ESO). Gennemførelsen af det indre marked kom på denne måde til at hvile på en institutionel koordination af gensidigt autonome, private og offentlige internationale aktører. På trods af at det lovgivningsmæssige grundlag for indre markedsprogrammet i det store og hele blev gennemført inden for den magiske tidsgrænse 1992, er det indre marked stadig under dannelse. Det skyldes, at de tekniske standarder som ESO fik til opgave at udarbejde ikke er færdige og at de færdige standarder løbende revideres hver femte år. Den faktiske realisering af det indre marked afhænger derfor af en transnational koordination, som har indflydelse på, hvordan det kommer til at se ud.

Kapitlets argument falder i tre dele. I næste afsnit beskrives, hvordan Fællesakten etablerede en formel politisk-teknisk arbejdsdeling mellem EFs indre markedsprogram og ESOs standardiseringsaktiviteter. I afsnit tre vises det, hvordan denne arbejdsdeling for det første stadig udgør det formelle grundlag for koordinationen af EUs og ESOs

³ Vi støtter os her til Thomas Risse-Kappens definition af transnationalisering som "...regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization" (Risse-Kappen 1995 s. 1). Se endvidere (Keohane and Nye 1970).

adskilte aktiviteter, men at den for det andet har givet anledning til en institutionel forandring af forholdet mellem EU lovgivning og europæiske tekniske standarder. Det vises, hvordan denne forandring kan udfordre de politiske målsætninger, der blev lagt til grund for gennemførelsen af det indre marked. Udfordringen beskrives nærmere i afsnit fire, hvor vi vil give eksempler på, hvordan transnationaliseringen gør en uformel samordning af EU og ESO til en faktisk forudsætning for indløsningen af EUs politiske målsætninger. Afsnit fem konkluderer kapitlet.

II. 'Ny Metode', produktregulering og teknisk standardisering

Den systematiske brug af fælleseuropæiske tekniske standarder i EU-regulering bliver formaliseret af Rådet i 1985 med resolutionen '*Ny Metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder*' (85/C 136/01). Den formulerer en ny strategi til dannelsen af fællesmarkedet og bliver med vedtagelsen af Fællesakten i 1987 et vigtigt grundlag for gennemførelsen af det indre marked.

Rådet konstaterer i resolutionen, at de målsætninger medlemslandene forfølger til beskyttelse af borgernes sikkerhed, sundhed og miljø i princippet er de samme, selvom de tekniske midler til deres gennemførelse er forskellige. Ligheden i målsætninger på europæisk plan og forskellen i midler på nationalt plan bliver m.a.o. lagt til grund for en øget brug af europæiske tekniske standarder i forbindelse med produktregulering.

Tidligere var det nemlig i vidt omfang nationale bestemmelser og tekniske forskrifter, og ikke mindst nationale tekniske standarder, som skulle opfyldes for at markedsføre produkter i fællesmarkedet. En række af disse nationale bestemmelser og standarder fungerede i praksis som tekniske handelshindringer, fordi produkter i hvert land skulle underlægges særskilte krav, tests og godkendelser, før de kunne markedsføres.⁴ Dette var baggrunden for *Informationsproceduredirektivet* fra 1983, som har til hensigt at undgå og forebygge tekniske handelshindringer på grund af nationale regler eller standarder.

Intentionen i *Ny Metode* resolutionen var derfor at give Fællesskabet en samlet, formel ramme til at imødegå dannelsen og samtidig sikre fjernelsen af tekniske handelshindringer.

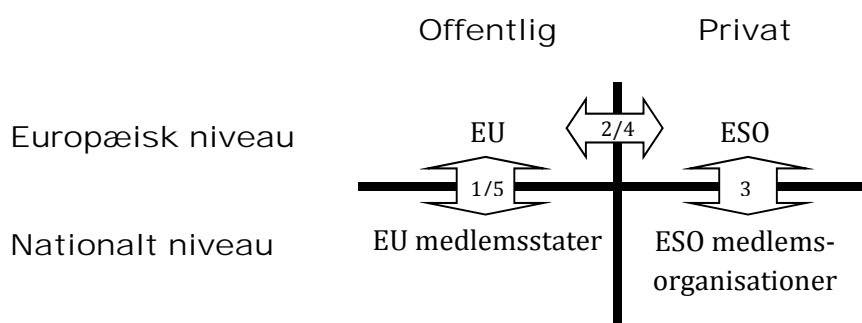
Principperne for denne målsætning blev nedfældet i resolutionen:

1. *Ny Metode* direktiver skal alene fastsætte væsentlige sundheds-, sikkerheds-, forbruger- og miljøkrav for brede produktgrupper.
2. Kravene konkretiseres af de europæiske standardiseringsorganisationer i harmoniserede tekniske standarder.
3. De tekniske standarder er frivillige.
4. De nationale forvaltninger forpligtes til at anerkende markedsførelsen af varer, som er produceret i henhold til standarderne, men har fortsat ansvaret for, at direktivernes væsentlige krav er opfyldt.

⁴ Det blev i 1995 anslået, at gennemførelsen af det indre marked ville medføre harmoniseringen af over 100.000 forskellige nationale bestemmelser og standarder, der alle ville kunne udgøre tekniske handelshindringer (Goldschmidt 1995).

Principperne skulle opfyldes gennem en procedure, hvis grundtræk kan beskrives ved fem trin. For det første udformning og vedtagelse af fællesskabslovgivning. For det andet formulering af såkaldte standardiseringsmandater på baggrund af lovgivningens væsentlige krav. For det tredje udarbejdelsen af frivillige tekniske standarder, som konkretiserer mandaterne. For det fjerde EU godkendelse af de udarbejdede europæiske standarder. Endelig, for det femte offentliggørelse af godkendelsen, som samtidig forpligter medlemsstaterne til at anerkende markedsførelsen af varer, der er produceret i henhold til standarderne.

Proceduren i *Ny Metode* kan skematisk fremstilles på følgende måde, hvor tallene henviser til de forskellige trin i proceduren:



Det 'nye' ved *Ny Metode* proceduren ligger i, at de tekniske midler, hvorigennem fælleseuropæiske politiske målsætninger skal indløses, til forskel fra tidligere ikke længere fastsættes på nationalt plan, men gennem harmoniserede europæiske standarder. På denne baggrund kan det hævdes, at *Ny Metode* etablerede en formel arbejdsdeling mellem på den ene side EU, som gennem rammelovgivning, der forpligter medlemsstaterne, formulerer politiske målsætninger for den europæiske markedsdannelse og på den anden side ESO, som gennem standardiseringsmandater udarbejder frivillige tekniske standarder til den europæiske markedsdannelses tekniske gennemførelse. Det er i denne sammenhæng værd at notere sig, at arbejdsdelingen involverer en koordination af aktiviteter, der foregår inden for to adskilte og formelt set autonome institutionelle arrangementer i hhv. offentligt og privat regi.

I EU deltager medlemsstaternes regeringer gennem Ministerrådet og dets samspil med Kommissionen, Europa-Parlamentet og EF-Domstolen i forberedelsen, vedtagelsen og sanktioneringen af fælleseuropæisk lovgivning. Uden at gå ind i en nærmere diskussion af, på hvilke vilkår EU lovgivningen bliver til, herunder fx den relative kompetencefordeling mellem medlemsstat og fællesskab eller private interessers indflydelse på lovgivningsprocessen, skal det her blot understreges, at der bl.a. ligger et nationalt (territoriant) repræsentationsprincip til grund for EU interessevaretagelsen. Fælleseuropæisk lovgivning er i denne forstand betinget af en national præferencedannelse, som afspejles af forhandlinger i Ministerrådet.

I ESO udarbejdes frivillige, fælleseuropæiske tekniske standarder lige som i EU efter et nationalt repræsentationsprincip.⁵ ESO baserer sig således på nationale og typisk private standardiseringsorganisationer i EU- og EFTA-medlemslandene, som sender medlemsdelegationer til at repræsentere sig i ESO. Selvom de nationale standardiseringsorganisationer principielt set er åbne for alle, består medlemskredsen typisk af erhvervsinteresser og i mindre omfang af interesseorganisationer og offentlige myndigheder.

Det skal på nationalt plan sikres, at delegationernes indstillinger afspejler væsentlige nationale interesser, der kan være forbundet med en standard. I tilfælde hvor der er national interesse i udarbejdelsen af en europæisk standard, nedsættes parallelt med ESO-udvalg eller –komiteer nationale koordinationsudvalg. De nationale organer skal sende standardforslag i høring hos relevante myndigheder og andre interessenter og i øvrigt afholde sig fra at påbegynde standardiseringsopgaver inden for områder, som er under behandling i ESO.

Selve standardiseringsprocessen i ESO foregår decentralt i såkaldte tekniske komiteer (TCs), med underliggende arbejdsgrupper (WGs). TC og WG ledes af en formand, hvis position er analog med EU-formandsskabet; formanden skal primært arbejde for, at der kan skabes enighed om en standard. I praksis benyttes formandsskabet dog gerne til at fremme særinteresser, idet det ofte er private industrier, som repræsenterer de nationale standardiseringsorganer ved formandsposter.

Standardiseringsprocessen er sædvanligvis en kompliceret affære, der kræver mange kompromiser og aftaler. Det kan derfor ofte tage flere år, fra en opgave er påbegyndt, til TC kan indstille en færdig standard til høring i de nationale standardiseringsorganer med efterfølgende revision og endelig vedtagelse. Vedtagelse af tekniske standarder foregår ved afgivelse af nationale stemmer. Disse stemmer er vægtede som ved afstemninger i EUs Ministerråd. Når ESO har vedtaget en standard, er de nationale organer som regel forpligtede til at gennemføre standarden som national standard og samtidig trække evt. parallelle nationale standarder tilbage.

Selvom EU og ESO er adskilte organisationer, der træffer beslutninger på forskellige vilkår, af forskellige aktører, ud fra forskellige hensyn og med forskellig rækkevidde, var hensigten med *Ny Metode* ikke desto mindre at knytte deres aktiviteter sammen i et fælles formål, nemlig fjernelsen af tekniske handelshindringer i EU. Det blev med *Ny Metode* således forudsat, at fjernelsen af tekniske handelshindringer kunne ske ved at koordinere en offentlig lovgivningsproces inden for rammerne af EU institutionerne med en privat standardiseringsproces inden for rammerne af ESO. Koordinationens formelle organisering er behandlet fyldigt andetsteds (Vad 1997, Voelzkow 1996, Falke and Schepel 2000). Her skal blot bemærkes, at koordinationens konkrete former blev fastsat ved *Ny Metode* procedures andet og fjerde trin.

Det andet trin omfatter udarbejdelsen af standardiseringsmandaterne. Mandatet er EUs 'bestilling' af standarder hos ESO, og specificerer således grænsen mellem det politiske og det tekniske. Mandaterne formuleres af Kommissionen på baggrund af en fortolkning af rammedirektiverne og indeholder, hvilke konkrete opgaver EU ønsker ESO skal

⁵ Fremstillingen af ESO fokuserer her på CEN og CENELEC, idet ETSI adskiller sig ved en kombination af national og funktionel repræsentation.

gennemføre; hvilken tidsramme der gælder for opgaverne; det juridiske grundlag som EU standarderne skal referere til (et eller flere direktiver eller en given EU politik); samt i hvilket omfang og i hvilken form standardiseringsarbejdet skal gøres til genstand for EU finansiering. Det er væsentligt i denne sammenhæng, at det er Kommissionens vurdering, der lægges til grund for, hvor grænsen mellem politik og teknik trækkes i den europæiske markedsdannelse. Det er netop her den politiske styring med ESOs aktiviteter er stærkest – dog ikke stærkere end at mandatet udformes i forhandling med ESO. To forhold er i denne forhandlingsrelation helt centrale: For det første fastsætter mandaterne alene de politiske målsætninger for standardernes *indhold*, ikke procedurer for deres *tilblivelse* (udover tidsrammen). For det andet er ESOs ret til at udforme fælleseuropæiske standarder udenom EU mandater ikke begrænset i arbejdsdelingen. ESO fastholder derfor kompetencen til at udarbejde standarder på eget initiativ. Dette udtrykker reelt en asymmetri i arbejdsdelingen, fordi EU ikke har alternative standardiseringsorganisationer at henvende sig til, mens ESO ikke er forpligtet til at påtage sig opgaver for EU.

Det fjerde trin omhandler EU godkendelsen af de færdige, mandaterede standarder. Det skal her bemærkes, at EU anerkendelsen af standarderne ifølge *Ny Metode* ikke er knyttet til en eksplicit godkendelsesprocedure. Det er alene i tvivlstilfælde, at en egentlig godkendelse finder sted. Hvis kvaliteten af en standard hverken bestrides af Kommissionen eller af de nationale forvaltninger, sker godkendelsen automatisk (dvs. negativ godkendelse).

Ny Metode fastsætter således en procedure, som i trin 2 og 4 indeholder en koordination af offentlige og private aktiviteter, der ellers forløber ukoordineret (se figuren ovenfor). Det er karakteristisk for koordinationen, at den sker på europæisk og ikke nationalt plan.⁶ Det forudsættes dermed for det første, at den nationale interessevaretagelse sker i udarbejdelsen af EU rammedirektiverne og at de standardiseringsmandater, der udarbejdes på grundlag heraf, er tilstrækkelige til at sikre den politiske styring af de private europæiske standardiseringsorganisationer. *Ny Metode* fastsætter, som beskrevet oven for, ikke specifikke krav til standardernes tilblivelse, kun deres indhold.

Det forudsættes derfor for det andet, at den interessevaretagelse der bærer europæisk standardisering ikke har en selvstændig indflydelse på, hvilke politiske målsætninger der indløses. Det betyder, at når et mandat er udarbejdet, er den politiske interessevaretagelse slut; standardiseringsprocessen er en proces, der involverer varetagelsen af tekniske og ikke politiske hensyn. Det antages hermed, at det er muligt at trække entydige grænser mellem politiske og tekniske hensyn. Gevinsten ved en sådan grænsedragning er, at EU kan totalharmonisere gennem rammelovgivning, uden at blive belastet med udarbejdelse, forhandling og implementering af store mængder detaillovgivning.

Totalharmonisering betyder, at de selvstændige muligheder for såvel offentlig regulering som privat standardisering på nationalt plan udtømmes inden for de områder, der er omfattet af *Ny Metode*. Totalharmonisering medfører således, at både nationale myndigheder og nationale standardiseringsorganisationer henvises til at varetage deres interesser på europæisk plan.

⁶ Dette forhold ændres muligvis af den forordning om europæisk standardisering, der blev aftalt under det danske EU-formandskab.

For så vidt nationale myndigheder ønsker at varetage offentlige interesser i standardiseringsprocessen, er de henvist til at gøre det via de nationale standardiseringsorganisationer. På denne måde kommer nationale myndigheders interessevaretagelse i ESO til at afhænge af privat-offentlig samordning på nationalt plan. Denne nationale privat-offentlige samordning tematiseres ikke eksplicit i *Ny Metode*.

Gennemgangen af *Ny Metode* viser, hvordan det tilsyneladende forudsættes, at denne arbejdsdeling er uproblematisk. Det forudsættes, at det er muligt at etablere snævre koblinger mellem EU lovgivning og frivillige tekniske standarder, uden at dette ændrer ved de tekniske standarders faktiske frivillighed (dvs. det tredje princip i *Ny Metode*). Og det antages – igen tilsyneladende uproblematisk – at det er muligt at iværksætte en politisk styring af ESO gennem mandatet, men inden for rammerne af en arbejdsdeling, der forudsætter ESOs autonomi.

Vi vil nedenfor vise, hvordan begge disse antagelser er behæftede med problemer. Arbejdsdelingen mellem EU og ESO har siden 1987 været kendetegnet ved en paradoksalt blanding af stabilitet og forandring. Uden at der er ændret ved de formelle rammer omkring arbejdsdelingen, har europæisk standardisering ændret indhold og status. Den snævre kobling mellem EU lovgivning og europæiske tekniske standarder har ført til, at tekniske standarder har fået en de facto bindende karakter og at europæisk teknisk standardisering dermed har udviklet sig til en 'privat produktpolitik'.

III. Produktpolitikens udvikling

Det er givet, at den voldsomme eksplosion i europæisk standardisering var indeholdt både i målsætningerne bag *Ny Metode* og senere i gennemførelsen af det indre marked. Hvor der i 1984 – før *Ny Metode* – sammenlagt kun var 670 fælleseuropæiske standarder (DIN 1995 side 5), er der i dag mere end 20.000 standarder.

På trods af, at kun ca. 20% af de europæiske standarder er mandaterede, ser det ud til, at EU ved at udpege ESO som væsentlig arena for dannelsen af det indre marked har igangsat denne eksplosive udvikling. At *Ny Metode* har medført en voldsom styrkelse af standardiseringskapaciteten på europæisk plan kan således ikke overraske. Det kan imidlertid diskuteres, om det var forudset, hvilken betydning europæisk standardisering har fået.

Betydningen kan belyses ved to påstande, der sammen med omfanget af fælleseuropæiske standarder giver anledning til at beskrive ESOs aktuelle standardiseringsaktiviteter med begrebet en '*privat produktpolitik*'. For det første udgør tekniske standarder i dag det eneste realistiske instrument til at sikre virksomheder adgang til det indre marked. Påstanden er, at tekniske standarder har fået bindende karakter, selvom de formelt stadig er frivillige. For det andet indebærer standardiseringsprocessen, i takt med at tekniske standarder får bindende karakter, ikke blot afvejningen af tekniske hensyn, men i stigende grad ligeledes af bredere samfundsmæssige interesser. Påstanden er, at standardiseringsprocessen er politiseret, idet det ikke er givet på forhånd, at det alene er tekniske hensyn standarder bør indløse.

Når det kan hævdes, at tekniske standarder har bindende karakter, så skyldes det først og fremmest en udvikling i standardernes retlige status. Europæiske tekniske

standarder er blevet 'soft law' (Mörth 2004). Som 'soft law' har tekniske standarder roller i en retlig sammenhæng uden selv at være retligt forpligtende. Europæiske standarder er blevet soft law på i hvert fald seks måder, hvoraf de første tre knytter sig snævert til mandaterede, harmoniserede standarder efter *Ny Metode*:

- *Formodet overensstemmelse.* I udgangspunktet er medlemsstaterne med *Ny Metode* direktiver forpligtet til at formode, at produkter, der er certificeret i henhold til harmoniserede standarder, overholder det pågældende direktiv. Harmoniserede standarder udgør dermed et relativt sikkert grundlag at markedsføre produkter på, fordi der skal begrundet mistanke til, før et medlemsland kan stoppe markedsføringen.
- *Omvendt bevisbyrde.* Bevisbyrden for manglende overensstemmelse mellem en harmoniseret *Ny Metode* standard og et produkt ligger hos medlemsstaten. Hermed favoriseres harmoniserede standarder som middel til at sikre virksomheder markedsadgang inden for lovgivningens krav.
- *Direktivernes lave detaljeringsgrad.* Rammedirektiver efter *Ny Metode* åbner for brede fortolkningsstridigheder, som i retstvister gør det vanskeligt at dokumentere, om produkter overholder direktivets krav. Hvorvidt de gør det, kan i vid udstrækning kun afgøres ved fortolkning af harmoniserede standarder. Standarderne bliver dermed en sekundær retskilde i EF-Domstolens afgørelse af retstvister.

Udover disse tre findes yderligere tre måder, hvorpå europæiske standarder synes at være blevet 'soft law'. Det væsentlige er her, at de ikke blot omhandler EU mandaterede standarder, men også – måske først og fremmest – omhandler standarder, som ESO selvstændigt har taget initiativ til uden om EU mandater.

- *Direktiv om generelt produktansvar og -sikkerhed* (2001/95/EØF). Dette direktiv henviser – i fraværet af Fællesskabs- eller nationale bestemmelser – til europæiske standarder i definitionen af produktsikkerhed (art. 14-16). Hertil kommer, at selv når der foreligger fællesskabsbestemmelser, fx ved *Ny Metode* direktiver, kan tekniske standarder udgøre en retskilde til at afgøre et produkts sikkerhed.
- *Offentligt udbud.* EUs direktiver om offentligt udbud, fx (2004/18/EØF), foreskriver, at offentligt udbud som er omfattet af et direktiv, sker i henhold til europæiske tekniske standarder. Hvis der ikke findes europæiske tekniske standarder på området, skal udbuddene referere til internationale eller nationale tekniske standarder.
- *National lovgivning.* Det sker hyppigt, at national lovgivning refererer til tekniske standarder. Europæisk teknisk standardisering kan medføre, at europæiske standarder overtager nationale tekniske standarders plads som 'soft law'.

Udover deres retlige status understøttes europæiske tekniske standarders bindende karakter af nogle bredere sociale og økonomiske symptomer, hvoraf især skal fremhæves:

- *Fortrængning af nationale standarder.* Tekniske standarder udgør et 'lingua franca' – en særlig kommunikationsform – som lægges til grund for udveksling af varer på markedet. Med *Ny Metode* skal

handelshindringer fjernes ved at skabe ét fælleseuropæisk 'standardiseringsprog'. Når nationale standarder fortrænges, forsvinder samtidig alternativerne til europæiske standarder. Denne fortrængning understøtter europæiske standarders bindende karakter.

- *Virksomheders frivillige deltagelse i europæisk standardisering.* Private virksomheders deltagelse i europæisk standardisering er omkostningsfyldt. Groft sagt kan man sige, at virksomheder betaler for at deltage i udformningen af tekniske standarder, og at virksomheder dernæst køber dem af de nationale standardiseringsorganisationer. På trods af at standarder skal tjene det 'fælles bedste', kan det ikke tages for givet, at virksomheder deltager i standardiseringsarbejdet alene af altruistiske grunde. De enkelte virksomheders deltagelse kan fx forklares ved de strategiske fordele, det giver at udforme soft law, der definerer fremtidige krav til markedsadgang, som passer bedre på virksomhedens egne produkter end på konkurrenternes (Se herom i fx Mattli and Büthe 2003, Jacobsson and Brunsson 2000).

At europæiske tekniske standarder har fået bindende karakter er et argument for, at de tilsammen udgør en '*privat produktpolitik*'. Der er tale om en politik, fordi ESO – gennem i praksis bindende standarder – fastsætter de tekniske specifikationer, som varer i det indre marked produceres og markedsføres efter.

Det er m.a.o. i standarderne, at de konkrete regler for markedsføring af produkter mest præcist kan aflæses af virksomhederne, hvilket betyder, at det indre marked først tager endelig form, når tekniske standarder er udarbejdet og anvendes – ikke når den generelle rammelovgivning er vedtaget. Grænsen mellem hvad der i denne sammenhæng adskiller fælleseuropæiske (politiske) målsætninger og (tekniske) midler bliver sløret, når det ikke er i lovgivningen, men i de tekniske midler til dens gennemførelse at de faktiske konkurrencevilkår i det indre marked kan aflæses. Det betyder samtidig, at konkurrencevilkårene i hvert fald delvis fastsættes i standardiseringsprocessen.

Det er nemlig i selve standardiseringsprocessen, at afvejningen og kampen mellem forskellige interesser resulterer i *de facto* bindende standarder, som har en selvstændig indflydelse på udformningen af det indre marked.

At der overhovedet kan være tale om varetagelsen af *politiske* og ikke blot tekniske interesser i europæisk standardisering hænger – set fra EUs perspektiv – sammen med, at ESOs selvstændige handlemuligheder ikke på forhånd er lagt i så faste rammer, at det er givet, hvilke interesser der skal varetages. *Ny Metode* fastsatte ikke krav for, hvordan fx miljøhensyn skal varetages i standardiseringsprocesserne, men derimod alene hvilke overordnede miljøhensyn standarderne skal tilgodese. Mandatet, hvis formål var at trække grænser mellem det politiske og det tekniske, har derfor udviklet sig i en retning, som hverken var intentionen eller kunne forudses, da *Ny Metode* blev udformet. Problemet afspejles ved, at det i praksis er meget sjældent, at kvaliteten af mandaterede *Ny Metode* standarder bestrides, fordi det fx for de nationale myndigheder er særdeles svært at sandsynliggøre, hvordan en standard ikke lever op til de meget generelle formuleringer i mandatet: Jo mere generelt mandatet er formuleret, jo sværere vil det være at påvise uoverensstemmelser mellem mandat og standard. Mandatet var ikke

desto mindre det vigtigste instrument til at sikre EUs politiske styring med ESOs aktiviteter.

Det er stadig EU, der gennem Kommissionen udarbejder mandatet, og EU sidder således principielt stadig på den politiske styring af standardiseringsaktiviteterne efter *Ny Metode*, men EU har i praksis kun begrænsede muligheder for at styre, hvilket marked de udarbejdede standarder er med til at danne. Det er i standardiseringsprocesserne i ESO, at de konkrete beslutninger om, hvilke regler der skal gælde i det indre marked, bliver truffet mellem deltagerne i de enkelte standardiseringskomiteer.

Der kan ift. såvel ESO som EU peges på forskellige tegn på en – i hvert fald implicit – anerkendelse af, at standardiseringsprocesserne indeholder politiske aspekter.

ESO har igennem de seneste 20 år taget forskellige initiativer, hvis hovedformål synes at have været inddragelsen af en bredere kreds af hensyn og interesser i europæisk teknisk standardisering (Se bl.a. CEN 2010). ESO har bl.a. siden slutningen af 1980'erne oprettet forskellige stående udvalg og komiteer, som har til formål at overvåge og koordinere standardiseringsaktiviteter med miljørelevans (CEN 1992).

Disse initiativer viser, at CEN har anerkendt behovet for og søger at udvide mængden af deltagende interesser i europæisk standardisering. Det afspejler en erkendelse af, at organisationernes aktiviteter rækker ud over snævre industriinteresser, og har betydning i forhold til realiseringen bredere fælleseuropæiske politiske målsætninger.⁷

At de europæiske standardiseringsprocessers politiske aspekter implicit anerkendes af EU kan illustreres ved to forhold. For det første er der, i hvert fald siden 1987, igennem forskellige dokumenter rejst spørgsmålet om, hvorvidt de generelle vilkår i standardiseringsprocesserne bør ændres. Fællesnævneren for disse initiativer har været, hvordan der kan sikres en mere ligelig interesserepræsentation i det europæiske standardiseringsarbejde, og hvordan varetagelsen af hensyn kan spredes. Disse dokumenter viser ikke alene, at EU retter opmærksomheden mod, hvilke interesser der i praksis har indflydelse på udformningen af fælleseuropæiske standarder, men ligeledes at teknisk standardisering i stigende grad knyttes sammen med realiseringen af EUs politiske målsætninger. Dokumenternes formål synes derfor at være en generel påvirkning af ESO til at sikre en mere symmetrisk interesserepræsentation.

For det andet har EU aktivt støttet svage interessers deltagelse i ESOs aktiviteter. Dette omfatter en på det nærmeste fuld finansiering af 'tekniske kontorer' for både forbrugere og arbejdstagere, som har til opgave at varetage og koordinere interessernes deltagelse i europæisk standardisering. Eksemplet viser, hvordan EU har taget skridt til at etablere en mere symmetrisk interessevaretagelse i ESO.

Der ligger i disse to forhold en implicit anerkendelse af, at europæisk standardisering ikke automatisk medfører en bred interesseafvejning; at det kan have omkostninger for realiseringen af EUs politiske målsætninger, hvis ikke skabes mere symmetrisk

⁷ Det skal imidlertid bemærkes, at hvor der kan peges på en *principiel* anerkendelse af processernes politiske karakter, vil det være væsentligt sværere at sandsynliggøre fx miljøinteressernes *faktiske* indflydelse på standardiseringsaktiviteterne. Ét er at udvide europæisk standardiserings indholdsmæssige sider, noget ganske andet at ændre de vilkår der i praksis gælder for standarders udformning. For en diskussion, se Führ (1996).

interessevaretagelse i ESO; og at selve standardiseringsprocessen derfor ikke blot kan anskues som en ren teknisk, men også må anses som en politisk afvejnings- og forhandlingsproces. Tilsammen er denne politisering af standardiseringsprocessen endnu et argument for at hævde, at ESOs aktiviteter kan beskrives ved begrebet en '*privat produktpolitik*'.

IV. Den transnationale udfordring

Vores fremstilling viser, at de formelle koordinationsformer, som oprindeligt blev lagt i *Ny Metode*, ikke stemmer overens med de faktiske koordinationsformer. For det første har det vist sig, at standarder *de facto* har bindende karakter, selvom intentionen var, at de fortsat skulle være frivillige. For det andet er det kun delvis lykkedes at sikre den politiske styring med ESOs aktiviteter, selvom arbejdsdelingen blev begrundet ud fra denne forudsætning.

Derved er der opstået en '*privat produktpolitik*', som medfører en transnationalisering af vilkårene for EUs indre markedspolitik. Dette skyldes først og fremmest, at der stadig er væsentlige forskelle mellem EUs politikker og den '*private produktpolitik*'. Forskellene er forankret i den grundlæggende grænse mellem offentlig og privat, der i *Ny Metode* blev udformet som en arbejdsdeling mellem politik og teknik.

Transnationaliseringen er altså opstået ved at der på forskellige måder er skabt koordination og gensidig afhængighed på tværs af denne grænse. Samtidig sikrer de former, som koordinationen i praksis forløber igennem (særligt *Ny Metode*), ikke nødvendigvis overensstemmelse mellem politikkerne. Dermed indebærer transnationaliseringen en udfordring, der består i, at det ikke på forhånd er givet, i hvilket forum og på hvilke vilkår beslutninger træffes, som realiseringen af EUs politiske målsætninger afhænger af.

Et *Ny Metode* direktivs krav er således ubestemte, indtil de tekniske standarder er udarbejdet. Direktivernes 'dobbelte implementeringsvej' (gennem fællesskabslovgivning og gennem standarder) medfører, at der ikke er nogen sikkerhed for, hvordan direktivet kommer til at virke, før der er blevet udarbejdet harmoniserede standarder. Snarere tværtimod, lovgivningen vil have ringe effekt, hvis der *ikke* udarbejdes tekniske standarder.

Vedtagelsen af et *Ny Metode* direktiv er derfor ikke afslutningen på en politisk proces, men blot ét led af mange, som strækker sig fra Kommissionens udformning af et direktivforslag til vedtagelsen af de tekniske standarder. Enhver afslutning af spillet er blot midlertidig, for ESO kan åbne spillet igen, fx når standarder skal revideres hvert femte år. Så selv om Kommissionen gennem tidsfrister i mandatet kan have en rimelig indflydelse på, hvornår standardiseringsprocessen afsluttes, har EU ikke fuld kontrol over, hvornår og hvordan ESO åbner spillet igen.

Der synes således belæg for den påstand, at selvom *Ny Metode* blev motiveret ud fra forestillingen om en sikring af EUs politiske målsætninger gennem ESOs tekniske midler, så har de tekniske midler udviklet sig i en retning, der kan have en selvstændig indflydelse på, hvilke politiske målsætninger der bliver indløst. På trods af, at den '*private produktpolitik*' hverken direkte (indholdsmæssigt) eller indirekte (reguleringsmæssigt) kan siges at stå i formel modsætning til EU lovgivningen, synes

den alligevel at have en selvstændig indflydelse på udformningen af det indre marked, som ikke kan læses ud af lovgivningen.

De måder hvorpå europæiske standarder har bindende karakter er ikke blot begrænset til EU-mandaterede standarder (fx efter *Ny Metode*), men omfatter ligeledes ikke-mandaterede standarder udarbejdet på ESOs eget initiativ. Styringsproblemerne i forbindelse med mandateret arbejde skal derfor ses i forhold til, at ikke-mandateret arbejde udgør ca. 80% af aktiviteterne i ESOs største organisation, CEN. Til forskel fra det mandaterede arbejde ligger det ikke-mandaterede arbejde i udgangspunktet uden for EUs politiske indflydelse, og skærper dermed styringsproblemerne.

Konsekvensen er, at ESO har et betydeligt selvstændigt handlerum, både fordi de i størstedelen af deres aktiviteter formelt set ikke er forpligtet på EUs politiske målsætninger og fordi ESO udgør autonome organisationer, som har egne opfattelser af, hvilke forpligtelser EU-mandater indebærer. ESOs selvstændige handlerum medfører dog ikke nødvendigvis, at de handler i modstrid med EU-politiske målsætninger. Det skyldes, at der er tale om uformel koordination af EU og ESO, og det er i denne uformelle koordination, det løbende fastlægges, hvad den formelle koordination indebærer for samarbejdet. Den uformelle koordination sker på andre vilkår og igennem andre processer, end dem der blev lagt til grund i *Ny Metode*, og det er disse vilkår og processer, som vi i kapitlet sammenfatter med begrebet 'transnationalisering' (Frankel and Højbjerg 2009, Frankel and Højbjerg 2007).

Koordinationsens uformelle former bliver til i et stadigt samspil mellem EU-institutionerne, EUs medlemsstater, de nationale og de europæiske standardiseringsorganisationer. Dette vil vi i det følgende belyse ved to korte eksempler, som på forskellige måder illustrerer, ikke alene hvordan *Ny Metodes* formelle procedure for koordinationen udfordres, men ligeledes hvordan realiseringen af EUs politiske målsætninger afhænger af transnationale koordinationsformer og samspil.

EMAS

EU vedtog i 1993 under dansk formandsskab en forordning, som etablerer en fællesskabsordning for industrivirksomheders frivillige indførelse af miljøstyring og miljørevision (EMAS). EMAS er et nyt reguleringsinstrument i EUs miljøpolitik, hvis formål er at ansvarliggøre virksomheder på en systematisk refleksion over produktionens miljøpåvirkninger, ud over hvad virksomheden ifølge lovgivningen i øvrigt er forpligtet til. Virksomheder der ønsker deltagelse i EMAS skal opfylde forordningens detaljerede krav, men den åbner samtidig mulighed for at opnå registrering i EMAS ved hjælp af certificering efter EU-anerkendte miljøstyringsstandarder. Til dette formål blev der, inspireret af *Ny Metode*, udarbejdet et mandat til CEN om at levere en standard. Under henvisning til sine forpligtelser i medfør af den såkaldte Wien-aftale – indgået mellem CEN og den internationale standardiseringsorganisation ISO i 1992 – kunne CEN ikke iværksætte selvstændige aktiviteter på baggrund af mandatet, fordi der i ISO på daværende tidspunkt allerede var igangsat arbejde med en miljøstyringsstandard. Dette havde en række konsekvenser: For det første måtte CEN afvente ISOs færdiggørelse af standarden. For det andet måtte CEN acceptere ISO-standard som europæisk standard. For det tredje måtte EU acceptere, at mandatet blev opfyldt af en anden organisation, end den mandatet oprindeligt blev udformet til.

Fra dansk side var der arbejdet meget for at sikre høje miljøkrav i forordningen. Via deltagelse i ISOs arbejde kom den danske Miljøstyrelse til den klare opfattelse, at en EU- anerkendelse af den kommende miljøstyringsstandard ville udvande EMAS- forordningens miljøkrav. For at sikre danske interesser ift. EU lovgivningen, gav Miljøstyrelsen høj prioritet til, i samarbejde med den danske standardiseringsorganisation (DS), at deltage i privat, internationalt standardiserings- arbejde. Eksemplet afspejler at national interessevaretagelse i EU kommer til at afhænge af privat-offentlig samordning; nationale myndigheder kan således ikke alene forlade sig på deltagelse i politiske processer inden for EU for at varetage nationale interesser i forhold til fælleseuropæisk lovgivning (Højbjerg 2002).

De vilkår som her skitseres ift. EMAS, kan også identificeres ift. *Ny Metode*. Eksemplet viser hvordan koblingen af europæisk og international standardisering på den ene side svækker mandatets styringsmuligheder og på den anden stiller større krav til den uformelle samordning, fordi samordningen ikke alene omfatter EU og ESO men også internationale standardiseringsorganisationer. Koblingen mellem ESO og international standardisering er gennemført senere end *Ny Metode*, og viser hvordan ESO gennem egne initiativer og forpligtelser i væsentlig grad kan ændre vilkårene for arbejdsdelingen i *Ny Metode*.

Rådskonklusion af 18. maj 1998.

På indre markeds Ministerrådsmødet den 18. maj 1998 rejses det som et problem, at effiencen i europæisk teknisk standardisering er for lav. Der er tidligere fra dansk side fremlagt en redegørelse for Ministerrådet, som påpeger, at udarbejdelsen af harmoniserede tekniske standarder går for langsomt, og at det har konsekvenser for virksomhedernes adgang til det indre marked. Som en opfølgning på det danske initiativ præsenterer Kommissionen en rapport på Ministerrådsmødet i maj 1998, hvori den tager stilling til effiencen i indre markedsstandardiseringen og konkluderer, at det ikke blot er langsommeligheden i udarbejdelsen, men også kvaliteten af standarderne, der er kritisabel (COM(98) 291 endelige udgave). Samtidig konstaterer Kommissionen, at kvaliteten først og fremmest kan sikres af ESO selv gennem deltageres frivillige engagement.

Rådet konkluderer på denne baggrund, at realiseringen af det indre marked både hvad angår hastigheden og fx miljøkrav afhænger af, hvordan ESO varetager sin del af arbejdsdelingen. Kommissionen pålægges imidlertid ingen arbejdsopgaver for at sikre, at EUs politiske interesser tilgodeses. De problemer som rejses i denne forbindelse ser Rådet sig derfor ikke i stand til at løse igennem *Ny Metode*. I stedet bliver Ministerrådets strategi at varetage EUs politiske interesser gennem en opfordring til EU medlemsstaterne:

"...selv om standardisering bygger på frivillighed, at anmode de nationale standardiseringsorganer om at tilskynde de europæiske standardiseringsorganisationer til at tage yderligere skridt til at forbedre udarbejdelsen af harmoniserede standarder til støtte for direktiverne efter den nye metode..." (Rådskonklusion af 18. maj 1998, PRES/98/148)

Varetagelsen af EUs interesser sker her ad en omvej i forhold til den formelle koordination, som blev fastlagt i *Ny Metode*. I stedet for at koordinationen sker på europæisk plan, mellem EU og ESO, lægges der op til, at de nationale myndigheder får de nationale standardiseringsorganisationer til at varetage EUs politiske målsætninger i relation til ESO. Ministerrådet optræder i denne sammenhæng som samordningsorgan for EU medlemsstaternes nationale indsats ifm. europæisk standardisering.

V. Konklusion

Vi har i kapitlet vist at EUs indre markedspolitik har undergået en ny-orientering som i en vis forstand er sket i sammenhæng med udviklingen af den 'private produktpolitik', men også i potentiel konflikt med denne. Dette ændrer vilkårene for såvel EUs som medlemsstaternes politiske interessevaretagelse.

For EU som helhed er *Ny Metode* direktiver et redskab, der letter arbejdsbyrden med at producere detaillovgivning. Arbejdsdelingen er en løsning på det problem, at tekniske detaljer blev politiseret i Rådsforhandlingerne, og derved bremsede vedtagelsen af lovgivning. Løsningen har medført, at der er blevet sat skub i integrationen ved at udstede rammelovgivning med stor rækkevidde.

De ændrede vilkår har vi sammenfattet med begrebet transnationalisering, som har bragt private aktører ind i en politisk arena, hvor europæisk integration fastlægges. De transnationale vilkår udfordrer de forudsætninger, der blev lagt til grund for arbejdsdelingen i *Ny Metode* i den forstand

- at koordinationen af EUs og ESOs aktiviteter ikke blot sker gennem mandatering og godkendelse af tekniske standarder, men ligeledes involverer en politisk forhandling om, hvilke målsætninger der kan og skal opfyldes, samt på hvilken måde;
- at nationale standardiseringsorganisationer varetager politiske og ikke blot tekniske interesser i den europæiske markedsdannelsesproces; samt
- at nationale myndigheder, udover EU interessevaretagelsen, er henvist til privat-offentligt samspil med nationale standardiseringsorganisationer for at varetage politiske interesser i markedsdannelsesprocessen.

Kapitlets overordnede konklusion kan dermed sammenfattes i, at EU institutionernes samordning af medlemsstaternes politiske målsætninger for europæisk markedsdannelse ikke nødvendigvis er styrende for den *faktiske* markedsdannelsesproces. Det indre marked bliver med andre ord til i et spil, hvor EU institutionerne optræder som een blandt flere aktører, og hvor ingen enkeltaktør kan bestemme udfaldet. Denne pointe bliver tydelig, når privat-offentlig koordination i standardiseringssystemet skaber delvise forudsætninger for indre markedsdannelsen.

At ESO således spiller en betydelig rolle i fastlæggelsen af det indre markeds arkitektur og deltager aktivt i at regulere markedsaktiviteterne synes indlysende. Det er imidlertid knapt så indlysende, hvordan ESO i fremtiden skal håndtere dette medansvar for den europæiske markedsdannelse. Fire delvis overlappende spørgsmål melder sig. Spørgsmålene er 'upraktiske' i den forstand, at de udtrykker reelle dilemmaer i samspillet mellem EU og ESO og at der derfor ikke findes entydige svar på dem.

1. Kan standardisering spejle et politisk system? Teknisk standardisering foregår i privat regi, men er i stigende grad blevet koblet op på politiske systemer, der stiller andre krav til fx ansvar, gennemsigtighed og legitimitet i beslutningsprocesserne. Kan disse krav oversættes til standardiseringssystemet uden at væsentlige drivkræfter går tabt?
2. Hvordan undgås 'crowding out' i standardiseringsprocesserne? I takt med de stigende koblinger mellem standardisering og regulering problematiseres sondringen mellem tekniske hensyn og politiske hensyn. Hvis en bredere kreds af samfundsmæssige hensyn skal sikres repræsentation i standardiseringsarbejdet, hvordan undgås det så, at de traditionelle bærere af standardisering, nemlig virksomheder, presses til at finde andre, for dem mere interessante løsninger?
3. Er interesse-symmetri et problem eller en løsning? For nogle vil en mere systematisk inddragelse af fx miljø og forbrugerinteresser i standardiseringsarbejdet opfattes som et forstyrrende og politiserende element, der sænker effektiviteten og presser virksomheder ud, mens det for andre vil opfattes som en grundlæggende forudsætning for, at arbejdet kan resultere i beslutninger, der har bredere legitimitet og tilbyder samfundsmæssig værdi. I hvis tjeneste arbejder standardiseringsorganisationerne?
4. Kan eller skal standardisering styres? Interessebåret frivillighed har længe været den vigtigste drivkraft i standardiseringsarbejdet. Det politiske system har igennem de seneste 30 år opdaget, hvilke reguleringsmuligheder dette frivillige system rummer og er straks begyndt at 'disciplinere' det, så det mere effektivt kan levere de ydelser, det politiske system ikke selv er i stand til. Processen risikerer imidlertid at undergrave netop den logik, som det politiske system har brug for. Hvor langt skal standardiseringsorganisationerne gå, mht lade sig styre, for at gøre sig til attraktive partnere for det politiske system?

Disse spørgsmål stiller krav om videre teoretisering, fordi vi – i modsætning til gængse opfattelser – viser, at europæisk integration ikke alene sker gennem kompetenceoverførsel fra medlemsstaterne til EU, men også gennem kompetenceafgivelse fra EU til private organisationer uden for EU. Hvilke demokratiske problemer dette rejser, kan der selvsagt heller ikke svares entydigt på. Vi har i dette kapitel vist, at delegationen af 'tekniske kompetencer' til ESO ikke har levet op til de forventninger, der i 1987 lå til grund for delegationen; at kontrollen med ESOs aktiviteter åbner store selvstændige handlemuligheder for ESO; og at det indre markeds arkitektur derfor skabes i transnationale forhandlinger, hvor offentlige myndigheder og private aktører deltager på lige vilkår. Der må yderligere forskning til at vise, hvilke implikationer denne konklusion har for den europæiske integrations demokratiske forankring.

Litteratur:

Bache, I. & Flinders, M. V. (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Börzel, T. A. & Heard-lauréote, K. (2009). Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy; Vol.29(2)*, 135-151.
- Burgess, M. (2000). *Federalism and European union, the building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge.
- CEN (1992). Environmental Standardization by CEN. 11.
- CEN (2010). CEN Strategy 2011-2013 - Key Objectives. *Brussels*, .
- Dimaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. I Dimaggio, P. J. & W. W. Powell(Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago: University of Chicago Press.
- DIN (1995). *Europaeische Normung. Ein Leitfaden des DIN*. Berlin: DIN.
- Douglas, M. (1987). *How Institutions Think*. London: Routledge & Keagan Paul.
- Falke, J. & Schepel, H. (2000). *Legal aspects of standardisation in the Member States of the EC and EFTA*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Frankel, C. (2002). Fællesskabets markedsdannelse. I Pedersen, O. K.(Ed.) *EU i Forvaltningen - Broen fra Slotsholmen til Bruxelles* (pp. 17-62). Kobenhavn: Jurist- og Okonomforbundets Forlag.
- Frankel, C. & Højbjerg, E. (2007). The Constitution of a Transnational Policy Field: Negotiating the EU Internal Market for Products. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 97-115.
- Frankel, C. & Højbjerg, E. (2009). The Political Standardizer. *Business and Society*, .
- Højbjerg, E. (2002). Processen om EMAS. I Pedersen, O. K.(Ed.) *EU i forvaltningen - Broen fra Slotsholmen til Bruxelles* (pp. 255-313). Kobenhavn: Jurist- og Okonomforbundets Forlag.
- Jachtenfuchs, M. (1997). Conceptualising european governance. I Jorgensen, K. E.(Ed.) *Reflective Approaches to European Governance* (pp. 39-50). London: Macmillan.
- Jacobsson, B. & Brunsson, N. (2000). *A world of standards*. Oxford New York; Oxford: Oxford University Press.
- Jepperson, R. (1991). Institutions, institutional, effects and institutionalism. I Powell, W. W. & P. J. Dimaggio(Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 143-163). Chicago: The University of Chicago Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *No. 96/5*.
- Mattli, W. & Büthe, T. (2003). Setting International Standards - Technological Rationality or Primacy of Power? *World Politics*, 56(1), 1-42.

- Moravcsik, A. (1995). Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, 33(4), 611-628.
- Mörth, U. (2004). *Soft Law in Governance and Regulation, An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance, Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W., Bache, I. & George, S. (1996). Policy networks and policy-making in the european union: A critical appraisal. I Hooghe, L.(Ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance* (pp. 367-387). Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. London: SAGE Publications.
- Scott, W. R. & Meyer, J. W. (1994). Institutional Environments and Organizations - Structural Complexity and Individualism.
- Vad, T., Bundgaard Pedersen (1997). *The Europeanisation of Standardisation - Technical Standards and Multi-Level Governance in Europe*. Institute of Political Science, Copenhagen University.
- Voelzkow, H. (1996). *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Weick, C. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: SAGE.