

# GÖTEBORGS UNIVERSITET

## Europaprogrammet

### Vem påverkar ditt avfall?

En studie av aktörers deltagande i kommissionens öppna  
avfallskonsultationer

Examensarbete i Europakunskap  
VT 2010  
*Anders Arvidsson*  
Handledare: *Linda Berg*

# **Vem påverkar ditt avfall?**

## **- en studie av aktörers deltagande i kommissionens öppna avfallskonsultationer**

### **Abstract**

This study has studied difference in participation between organisations, both NGOs and companies, participating in waste policy consultations in DG Environment. Of particular focus has been to study to what extent difference in participation can be explained by the resources available to the participating organisation, in particular what degree expertise, both internal and external, is available to the organisation. Another question has been to what extent there are differences between participating organisations depending on if they come from a memberstate prior to the enlargement 2004 or not and the size of the memberstate. The material used in this study are the position papers of all participating NGOs and companies as well as as the responses of a web survey sent to each of the participating NGOs and companies.

My main findings are that there is a strong difference in participation between organisations from new and small memberstates compared to established and larger memberstates, where less than two percent of the organisations are from the new memberstates. My study thereby confirms that previous such findings in DG Employment also are valid for DG Environment. The most important resource for the organisation with respect to a meaningful participation in the consultations is to have a good level of external expertise available to the organisation. In fact it seems that a good network of external experts is more important than having experts employed within the organisation itself, in particular for NGOs. I have also found further support for the theory of resource based pluralism in that companies with a higher number of employees also have a higher level of participation. Although most participants are NGOs, I can not conclude that they have a higher level of meaningful participation than companies. My results point in that direction but since the companies are few and have participated in few consultations, more research is needed to conclude if there is a general difference in participation between NGOs and companies.

# Innehållsförteckning

Inledning och bakgrund .....	4
Konsultationer .....	5
EU:s miljöpolitik .....	6
Teori och tidigare forskning .....	7
EU:s beslutsprocess .....	7
Miljö .....	8
Resursbaserad pluralism: resurser spelar roll .....	9
Typ av aktör .....	12
Syfte .....	12
Frågeställningar .....	13
Metod .....	14
Deltagande i avfallskonsultationer .....	16
Oberoende variabler .....	18
Typ av aktör .....	18
Sociala resurser .....	20
Kapacitetsresurser .....	22
Validitet .....	24
Analys och Resultat .....	27
Kapacitetsresurser: Typ av expertis .....	27
Typ av aktör .....	31
Sociala Resurser .....	32
Övriga samband .....	34
Avslutande diskussion .....	35
Litteratur .....	38
Webblänkar .....	39

## Inledning och bakgrund

Miljöfrågor är idag högaktuella idag och mycket tidigare forskning har ägnats åt hur EU:s miljöpolitik sker på ett vertikalt plan med fokus på hur beslutsmakt fördelas mellan Europaparlamentet och medlemsstaterna och EU som aktör i internationella miljöavtal. Samtidigt finns det betydligt mindre forskning på hur miljöpolitik bedrivs på ett horisontellt plan där fokus är på hur enskilda aktörer, trots att de saknar formell beslutsmakt, direkt kan påverka kommissionen på ett tidigt plan för att försöka sätta agendan för EU:s miljöpolitik. Mycket fokus ligger på den så kallade kommittologin och hur slutna expertkommittéer är med och sätter agendan i EU (se till exempel Jordan 2005) men på senare år har en ny horisontell påverkansmöjlighet dykt upp genom de öppna internetkonsultationerna. Eftersom öppna konsultationer är en ny företeelse finns det väldigt lite forskning på området idag. En tidigare studie (Quittkat & Finke 2008) har studerat konsultationer i DG Sysselsättning och jag avser att undersöka om det viktigaste resultatet från den studien, att stora och etablerade medlemsstater är överrepresenterade jämfört med små och nya medlemsstater, även håller för avfallskonsultationer i DG Miljö. Genom att studera denna relativt nya process i kommissionen och vilka egenskaper som finns hos de aktörer från de olika medlemsstaterna som deltar i konsultationerna på miljöområdet har uppsatsen en tydlig europaanknytning och bidrar med en viktig pusselbit till forskningen i europastudier.

Resursbaserad pluralism har tidigare visat sig kunna förklara tillträde till miljöpolitiska processer i bland annat Sverige (Uhrwing 2001) men teorin har inte testats för om resurser även kan förklara variation i deltagande i kommissionens öppna konsultationer. Samtidigt vill jag bidra till att utveckla teorin genom att testa att operationalisera resurser i en snävare mening som olika former av expertis.

Min studie har i tillägg utomvetenskaplig relevans eftersom den kan bidra till att belysa hur aktörer som vill delta på ett meningsfullt sätt i EU:s konsultationer bör allokera sina resurser. Även om min avsikt med studien inte är demokratiforskning eller lobbyismforskning så tjänar den samtidigt också indirekt som ett bidrag till diskussionen om öppenhet och transparens i EU genom att studera vilka aktörer som har störst grad av deltagande i de öppna konsultationerna.

## **Konsultationer**

Mitt studieobjekt är aktörerna som deltar i så kallade öppna internetkonsultationer, i vilka vem som helst kan lämna in synpunkter till kommissionen inom ramen för ett visst ämne som vanligen är tydligt avgränsat genom en rad frågor som kommissionen vill ha svar på.<sup>1</sup> EU har på senare år ökat sina ambitioner att hålla öppna konsultationer i motsats till slutna expertkommittéer som kritiserats för *kommittologi*.<sup>2</sup> Internetkonsultationer är en relativt ny företeelse som introducerades för att få deltagare från flera olika typer av intressegrupper men även för att göra det lättare för individer att påverka som ”medborgarens röst” i EU. Från 9 konsultationer under startåret 2000 genomfördes 130 konsultationer under 2006 och 74 konsultationer under första halvan av 2007. DG Miljö är ett av de mest aktiva generaldirektoraten med 51 onlinekonsultationer under perioden 2000-2006 (Quittkat & Finke, s. 213). Samtidigt har även antalet expertgrupper ökat dramatiskt under 2000-talet jämfört med tidigare decennier (Quittkat & Finke 2008, s. 195). De tre konsultationer jag kommer att studera är konsultation till grönboken om bioavfall – impact assessment (2009), konsultation om elektroniskt avfall – WEEE (2008) och konsultation till Waste Impact Assessment (2004).

Ungefär en tredjedel av aktörerna som påverkar i EU är medborgarorganisationer, vilket är en ökning från år 2000 då de utgjorde en femtedel. Samtidigt representerar strax över hälften av aktörerna företag och näringslivsintressen, vilket är en minskning jämfört med år 2000 då den gruppen utgjorde två tredjedelar. Under 2001 hade 59% av organisationerna sitt säte i Bryssel men cirka 85% av organisationerna har ett resavstånd på högst 2½ timmas med tåg, i synnerhet från de storstäder som binds samman med höghastighetståg (Greenwood, 2007). Många av aktörerna är ”europeiska” paraplyorganisationer som samordnar nationella organisationer eller olika branschorganisationer med gemensamma intressen. Detta innebär å ena sidan att man får en större tyngd i sina argument eftersom man företräder aktörer från flera medlemsstater samtidigt och ofta får tillgång till en större expertis genom sina medlemmar än vad den enskilde medlemmen ensam skulle ha. Å andra sidan innebär det ofta att det finns meningsskiljaktigheter bland medlemmarna som gör att aktören har ganska generella synpunkter i sin påverkan. Det är därför vanligt att medlemmar i en

---

<sup>1</sup> Jag använder konsekvent benämningen konsultationer i min uppsats. Det förekommer flera namn som avser samma fenomen: kommissionens översättning är samrådsförfaranden medan man på engelska ofta säger consultations eller stakeholder procedures.

<sup>2</sup> Se s. 7 i teoriavsnittet för mer ingående förklaring.

paraplyorganisation även lämnar in egna positionspapper som argumenterar för just den specifika tekniska lösning som de använder själva även om de samtidigt i regel stödjer paraplyorganisationens mer generella positionspapper.

## ***EU:s miljöpolitik***

Inledningsvis var miljöfrågor inte en del av det europeiska samarbetet utan det var först under 70-talet som EU:s miljöpolitik började växa fram. Till en början handlade det främst om värderingsstyrda frågor om bevarande av hotade arter som fågeldirektivet (1979) och habitatdirektivet (1992) eller andra miljöpolitiska beslut som upprättade standarder för miljöarbete som inte kom i konflikt med principer om intern marknad och ekonomiskt samarbete (Wallace, Wallace & Pollack 2005, Shaw, Hunt & Wallace. 2007). I ”danish bottles case” (C203/86 Commission vs. Denmark 1988) fick miljöhänsyn för första gången företräde framför principen om en intern fri marknad i EU genom att det slogs fast att miljöåtgärder under särskilda omständigheter får genomföras även om de utgör ett handelshinder. Spänningen mellan långtgående miljöåtgärder och interna marknadsprinciper kännetecknar många miljöpolitikområden på EU-nivå och är synnerligen aktuell i just avfallsfrågorna sedan en dom i Europeiska Unionens domstol under 2009 (C-411/06) har medgivit liknande företräde för miljöåtgärder på avfallsområdet. Detta innebär att aktörer som inte har något avgörande intresse för avfallshanteringssystem i sig ändå ofta deltar aktivt med påverkan i avfallsfrågor eftersom de företräder fria marknadsprinciper. Samtidigt kan lokala lösningar på miljöproblem variera, något som är särskilt tydligt i avfallsfrågor, och expertisberoendet är därför stort.<sup>3</sup> Avfallspolitik är därför ett mycket lämpligt område inom EU:s miljöpolitik att studera eftersom det finns en stor bredd i de deltagande aktörernas intressen.

En särskilt inflytelserik kategori av NGO's i miljöfrågor är den så kallade G10, ”Group of Ten” som representerar 10 paraplyorganisationer med över 20 miljoner medlemmar, vilka får finansiellt stöd från EU som en strategi för att öka civilsamhällets inflytande i EU:s miljöpolitik (Wallace, Wallace & Pollack, 2005).<sup>4</sup> Det är emellertid inte självklart att aktörer

---

<sup>3</sup> Se till exempel grönboken om bioavfall där det framgår att olika medlemsstater prioriterar olika tekniska lösningar för att lösa bioavfallshanteringen på ett kostnadseffektivt, energieffektivt och miljömässigt sätt.

<sup>4</sup> Group of Ten (G10) bestod år 2006 av Birdlife International, CEE Bankwatch Network, Climate Network Europe, EEB, EPHA Environment Network, Friends of the Earth, Friends of Nature International, Greenpeace, Transport & Environment och WWF. Av dessa fick samtliga utom Greenpeace finansiellt stöd om €32 miljoner

med stora ekonomiska resurser deltar på ett sådant sätt att en hög kvalitativ påverkan uppnås. Greenwood (2007) tar upp ett exempel där flera traditionellt resursstarka aktörer misslyckades med att påverka utgången i en för dem viktig energipolitisk fråga eftersom de misslyckades med att allokera tillräckliga resurser för att prioritera de detaljfrågor i processen som kom att avgöra utgången. En annan lika viktig faktor i den processen var att flera miljö-NGO's hade samordnat sina resurser i EU-frågor och på så vis fått bättre möjlighet att påverka detaljer i processerna som man enskilt tidigare inte hade haft resurser att påverka på ett kvalitativt sätt. Det antyder dock att det inte bara är de resurser aktören direkt förfogar över som är viktiga, utan även de resurser som aktören har tillgång till genom nätverk. Därför kommer jag i min studie att studera både resurser som finns hos aktören men även resurser som aktören har tillgång till genom sitt nätverk.

## **Teori och tidigare forskning**

### ***EU:s beslutsprocess***

*Multi-level Governance* används ofta som teoretisk bakgrund för att förklara hur EU samverkar med nationella, regionala och lokala och icke-officiella aktörer. EU beskrivs ofta som en *vertikal* organisation där beslut fattas på EU-nivå genom samverkan mellan både ”europeiska” politiker i europaparlamentet och nationella ministrar i ministerrådet implementeras på nationell, regional och lokal nivå. Samtidigt finns det forskare som beskriver EU som en *horisontell* organisation där både offentliga och privata aktörer från flera olika ”nivåer” samverkar i utformningen av EU-policy (Hooghe & Marks 2003). Även om det vertikala perspektivet kan tjäna väl för att beskriva hur beslutsmakten fördelas mellan olika nivåer menar jag att det horisontella perspektivet tjänar bättre som förklaring till hur en mångfald av aktörer utanför EU-institutionerna medverkar till att sätta den politiska agendan genom påverkan i kommissionen, europaparlamentet och till nationella regeringar.

Kommissionen samråder eller konsulterar med särskilda expertkommittéer i policyprocessen, så kallad *kommittologi*. Det finns i princip två typer av kommittéer: de som tillsätts av de nationella regeringarna, men som inte behöver vara myndigheter, och de som tillsätts av kommissionen, vilka i regel är stora europeiska paraplyorganisationer som anses vara

---

från kommissionen under perioden 2002-2006. EEB, Friends of the Earth, Greenpeace och WWF kallas ibland ”Gang of Four” eftersom samarbetet dem emellan är särskilt starkt (Greenwood, 2007).

representativa för särskilda intressen (Jordan, s. 59, Nugent 2006, s. 169-171). Eftersom bara vissa experter har bjudits in till expertkommittéerna har kommittologin varit kritiserad ur ett demokrati- och öppenhetsperspektiv vilket har lett fram till att kommissionen idag i ökad grad tillämpar öppna konsultationer, som de Internetkonsultationer jag studerar, där alla kan komma till tals. Dessa aktörer har inget formellt politiskt beslutsmandat men kan som citatet nedan belyser ändå få ett stort indirekt inflytande i utformningen av EU-policy om kommissionen antar och lägger fram deras förslag:

*”Ministerrådet kan uppmana kommissionen att lägga fram förslag inom ett visst område, men det är kommissionen som arbetar fram förslaget och bestämmer innehållet. Att vara förslagsställare och initiativtagare innebär att man har en stark maktposition. En grundläggande maktregel är att den som lägger fram förslag har stora möjligheter att påverka det slutgiltiga utfallet.”* (Naurin 2005, s. 205)

Att närvaro tidigt i beslutsprocessen är avgörande betonas även i studier på andra politiska nivåer än EU. *”Traditionellt brukar närvaro tidigt i beslutsprocessen ge mer inflytande än närvaro i slutfasen av beslutsprocessen då politikerna ofta redan har bestämt sig för hur de ska rösta.”* (Uhrwing 2001, s. 56) Även Falkemark belyser vikten av att delta tidigt i beslutsprocessen: *”Att politiska aktörer mobiliserar resurser är inte något som först inträffar på [beslutsfattandenivå]. Redan under initiering och beredning äger detta rum. En enkel regel är att ju tidigare man kan sätta sin prägel på policyprocessen desto större är sannolikheten för ett framgångsrikt slutresultat”* (Falkemark 1999, s. 14). En viktig skillnad mellan öppna konsultationer i EU jämfört med motsvarande processer på nationell nivå är att det råder helt öppet tillträde till de öppna konsultationerna i kommissionen, vilket vanligen inte är fallet på nationell nivå. Därför är det inte en fråga om vilka aktörer som har *möjlighet till tillträde* utan snarare om aktörernas *variation i grad av deltagande*, såväl i omfattning som i hur meningsfullt deltagandet är, i kommissionens konsultationer för att försöka påverka kommissionen när agendan sätts i utformningen av ny miljöpolicy.

## **Miljö**

Miljöfrågor är ofta gränsöverskridande och ett av de politikområden inom EU där beslutsfattandet huvudsakligen är överstatligt. Därför är multi-level governance en viktig teoretisk utgångspunkt för att beskriva hur samarbetet för att hitta lösningar på

miljöproblemen organiseras. Tidigare forskning har fokuserat på det vertikala perspektivet genom att studera hur europaparlamentet och ministerrådets nationella ministrar förhandlar om internationella miljöavtal inom ramen för EU-samarbetet och hur EU:s miljöpolitik sedan implementeras i praktiken på nationell nivå. Eftersom kommissionen sätter agendan genom att utforma förslag till ny miljöpolicy är dock även det horisontella perspektivet viktigt. DG miljö är med en begränsad personal på omkring 500 personer beroende av åsikter från experter i utformningen av miljöpolicy. Nationella experter och kommittologin har historiskt spelat en stor roll men genom konsultationerna ges de aktörer som i praktiken implementerar politiken lokalt och berörs av besluten en möjlighet att yttra sig. Eftersom implementeringen tidigare har fungerat dåligt har kommissionen ett egenintresse i att få del av deras åsikter för att ges större möjligheter att föreslå och utforma miljöpolicy som fungerar väl i praktiken (Wallace, Wallace & Pollack 2005, s. 313). Miljöfrågor ofta är komplicerade frågor som innebär svåra avvägningar där man riskerar förödande ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenser och därför miljöfrågor ett politikområde där expertis är särskilt viktigt för att kunna legitimera svåra beslut och reducera beslutsfattarnas osäkerhet (Bauhr 2005, s. 241f, Berlin 2007, s. 26-30 & 159-160).

EU:s miljöpolitik kolliderar ofta med andra intressen, inte minst ekonomiska och den inre marknaden. Policyutformningen kan därför även ses som horisontell i meningen att inte bara olika aktörer försöker påverka utformningen av ekonomiska skäl utan även att andra generaldirektorat i kommissionen ofta har en delvis annan agenda med andra mål som måste samordnas med målen i DG miljö (Wallace, Wallace & Pollack 2005, s. 312).

### ***Resursbaserad pluralism: resurser spelar roll***

Tidigare forskning har visat att en aktörs resurser har betydelse för aktörens möjlighet till tillträde i miljöpolitiska policyprocesser vilket ger stöd för teorin om *resursbaserad pluralism* (Uhrwing 2001). Min teoretiska utgångspunkt för att förklara varför vissa aktörer deltar i större grad än andra i konsultationsprocedurer är därför teorin om *resursbaserad pluralism* som i korthet innebär att även om det i princip är öppet för envar att försöka påverka på lika villkor i en policyprocess så spelar i praktiken olika typer av resurser roll för aktörers möjligheter till tillträde för påverkan i en policyprocess (Uhrwing 2001):

*”Huvudpoängen är att de strukturella villkoren är lika för alla intresseorganisationer, men att organisationens egna resurser påverkar dess möjligheter att hävda sig.”* (Dahl 1982)

I de tre konsultationer jag studerar råder helt öppet tillträde eftersom det är öppna internetkonsultationer. Därför ser jag inga strukturella hinder för aktörer att delta i konsultationen. Som Dahl påpekar kan dock aktörens egna resurser förhindra möjlighet att delta.<sup>5</sup> Detta kan ske på en rad olika sätt: aktören har inte råd att anställa personal och experter för att delta på ett kvalitativt sätt eller delta i så många konsultationer som man skulle ha velat. Aktören kanske inte har resurser nog att låta sin personal hålla sig informerad och kanske missar att möjligheten finns att påverka. Aktören kanske inte har tillräckligt stort nätverk för att på ett effektivt sätt kunna få den information den behöver för att kunna delta i konsultationen.

Uhrwing beskriver i sin avhandling olika typer av tillträde. Av störst relevans för min studie är frågan om *meningsfullt* eller *symboliskt tillträde* (Uhrwing 2001 s. 14f). Medan ett meningsfullt tillträde ger aktören reella möjligheter att påverka policyprocessen innebär symboliskt tillträde att aktören inte har några reella möjligheter att nå inflytande över policyprocessens utformning – deltagandet blir bara symboliskt. Värt att notera är att symboliskt tillträde kan vara både frivilligt och ofrivilligt. Några aktörer har inte för avsikt att delta mer än symboliskt. Det kan vara så att aktören bara vill tala om för kommissionen att man stödjer en annan aktörs positionspapper. Det kan också vara så att man som NGO deltar främst för att det förväntas av organisationens medlemmar att man närvarar. Genom att använda en kvalitativ analys av positionsappren kommer jag att skilja mellan grad av symboliskt och meningsfullt tillträde i min studie.

Uhrwing skiljer också mellan *öppet* och *stängt tillträde*. Eftersom jag bara studerar öppna internetkonsultationer råder öppet tillträde för alla aktörer. Möjligen kan stängt tillträde tillämpas i andra delar av kommissionens påverkansprocedurer, till exempel i expertkommittéerna där i regel bara vissa utvalda aktörer är inbjudna. Detta ligger dock

---

<sup>5</sup> Observera att Dahl parallellt också diskuterar en alternativ pluralistisk teori om att resurser jämnar ut sig över tid. Uhrwing studerar ytterligare två alternativa teoretiska förklaringsmodeller: skandinavisk korporatism och PM-teori. Uhrwing visar dock i sin avhandling att resursbaserad pluralism är viktigast för att förklara tillträdesmöjligheter. Skandinavisk korporatism är primärt en teori för samverkan mellan politiker och andra aktörer i de skandinaviska politiska processerna och är inte direkt applicerbar på EU medan PM-teori tar upp nätverk på politisk nivå. Eftersom jag studerar horisontell tjänstemannanivå och deltagande i agendasättning snarare än faktisk påverkan har jag av utrymmesskäl valt att inte gå in på dessa i min studie utan hänvisar till Dahl 1982 och Uhrwing 2001.

utanför ramen för min studie och jag nöjer mig därför med att konstatera att alla aktörer jag studerar har öppet tillträde till samtliga tre konsultationer jag studerar.

Uhrwing visar i sin avhandling att resurser har betydelse för möjlighet till tillträde i miljöpolitiska policyprocedurer:

*”Undersökningen har visat att det är just antalet anställda inom organisationen som i de flesta situationer är den viktigaste resursen för att få goda tillträdesmöjligheter. Eftersom anställd personal kostar pengar handlar det i förlängningen om ekonomiska resurser. Den kritiska gränsen för hur många anställda en organisation behöver går dock betydligt lägre än den gräns vid femtio anställda som jag föreslog inledningsvis. Istället räcker det att man inom organisationen har en grupp personer som kan ägna all sin tid åt en viss politisk fråga och fokusera på en viss beslutsprocess. En följd av detta blir dock naturligtvis att ju fler anställda en organisation har, desto fler politiska frågor har organisationen möjlighet att arbeta med.”* (Uhrwing 2001, s. 241).

Uhrwing har uteslutande studerat miljöpolitiska policyprocesser i svensk politik. Min ambition med min studie är att pröva om slutsatsen att resurser spelar roll för möjlighet till tillträde (uttryckt som variation i deltagande) stämmer även för policyprocesser i miljöfrågor i EU. Uhrwing drar slutsatsen att gränsen för hur många anställda en organisation behöver är betydligt lägre än femtio anställda. Att Uhrwing finner att antalet anställda som gör skillnad är så lågt tyder på att det snarare är egenskaper hos de anställda som är avgörande än kvantitet anställda hos aktören. Därför vill jag med min studie ta ett steg vidare genom att pröva för tre specifika typer av resurser: EU-expertes, interna experter samt externa experter. Därmed bidrar jag till att pröva om någon av dessa tre resurser specifikt kan vara en sådan ”egenskap” hos de anställda som kan förklara variation i deltagande (varför vissa aktörer bara har ett symboliskt tillträde medan andra uppnår ett meningsfullt tillträde). I detta avseende finns det alltså även ett teoriutvecklande moment i min uppsats.

Resurser kan dessutom vara av olika slag. Berlin skiljer mellan två typer av resurser: *kapacitetsresurser* och *sociala resurser*. Dessa samverkar ofta varför den ena typen sällan utesluter den andra även om det ofta är så att den ena typen i större grad kan förklara samband än den andra typen. *Sociala resurser* inkluderar bland annat personliga nätverk, personliga egenskaper, anseende, status, kulturella aspekter och liknande. Dessa är ofta diffusa att mäta

på ett överskådligt och objektiva sätt. *Kapacitetsresurser* är mer fysiska resurser som till exempel finansiell styrka och ekonomi, eller som i Uhrwings fall operationaliseringarna antal medlemmar, antal anställda och omsättning. Även experter kan räknas in under kapacitetsresurser (Uhrwing 2001, Berlin 2007).

Eftersom konsultationer är ett nytt fenomen i kommissionen finns det idag lite forskning på området men en studie över aktörernas nationalitet vid öppna konsultationer i DG Sysselsättning visade att äldre och större medlemsländer (framförallt Frankrike, Italien och Tyskland) var överrepresenterade medan nya och mindre medlemsländer var underrepresenterade (Quittkat & Finke 2008, s. 216). Tidigare forskning ger ingen förklaring till varför det finns en sådan skillnad i deltagande mellan olika typer av medlemsstater men ett rimligt antagande med utgångspunkt i teoribildningen om resursbaserad pluralism är att sociala resurser kan utgöra en möjlig förklaring. Utifrån ett sådant resonemang skulle de nya och små medlemsstaterna ha tillgång till mindre nätverk än de etablerade och stora medlemsstaterna vilket både påverkar deras möjlighet till information om policyprocesser i kommissionen och deras möjlighet att samarbeta med andra aktörer för att uppnå ett meningsfullt tillträde.

### ***Typ av aktör***

Tidigare forskning tyder på att industriella aktörer har bättre tillgång till kommissionen än andra grupper som till exempel handelsorganisationer och miljöorganisationer (Hooghe 2001, s. 64f). En studie i handelspolicy i EU visade att NGO som grupp har sämre möjligheter att påverka jämfört med andra aktörer (Dür & de Bièvre 2007).

### **Syfte**

Som tidigare beskrivits fokuserar forskning om EU:s miljöpolitik i stor grad på direkt vertikal påverkan på beslutsfattarnivå. För indirekt horisontell påverkan i EU:s öppna konsultationer finns idag lite forskning, i synnerhet i miljöpolitik. Samtidigt påvisar mycket forskning både vikten av att delta tidigt för aktörer som vill vara med och påverka agendan och även vikten av tillgång till experter i miljöpolitiska frågor. Att pröva om resursbaserad pluralism, specifikt kapacitetsresursen expertis, kan förklara variation i deltagande blir därför en vidareutveckling av de teoretiska resonemang och mer generella operationaliseringar av kapacitetsresurser som tidigare forskning har prövat (Uhrwing, 2001). Min avsikt med studien är därför att bidra till

att utveckla forskningsläget genom att konkret göra en första prövning ifall min vidareutveckling av resursbaserad pluralism kan förklara variation i deltagande i öppna konsultationer för påverkan av miljöfrågor på EU-nivå. Samtidigt vill jag också testa om de samband som tidigare forskning har funnit för konsultationer på andra policyområden avseende variation i deltagande för medlemsland och typ av aktör också går att finna i miljökonsultationer.

## Frågeställningar

*Spelar kapacitetsresurser roll för aktörers variation i deltagande i öppna avfallskonsultationer i kommissionen?*

Jag operationaliserar variation i deltagande både kvantitativt och kvalitativt och återkommer till detta i metoddelen. Begreppet *grad av deltagande* avser därför både kvalitativt och kvantitativt deltagande i alla mina frågeställningar. För att kunna besvara den har jag utarbetat en underfrågeställning. Primärt vill jag pröva om jag hittar resursbaserad pluralisms samband mellan resursstarka aktörer och variation i deltagande även i kommissionens öppna konsultationer:

*Har resursstarka aktörer en större grad av deltagande i avfallskonsultationer än resurssvaga aktörer?*

Vilka operationaliseringar jag använder för att mäta de olika resurserna återkommer jag till i metoddelen. Eftersom tidigare forskning tyder på att vissa typer av aktörer kan ha större tillträdesmöjligheter än andra vill jag undersöka om något sådant samband finns i min studie:

*Har företag som grupp ett större deltagande i avfallskonsultationer jämfört med NGO?*

Tidigare forskning av just öppna konsultationer har även påvisat ett samband mellan att aktörer från etablerade och stora länder är mer aktiva jämfört med nya och mindre medlemsstater vill jag undersöka om det går att påvisa ett sådant samband även för öppna konsultationer i DG Miljö. Mina två frågor blir följaktligen:

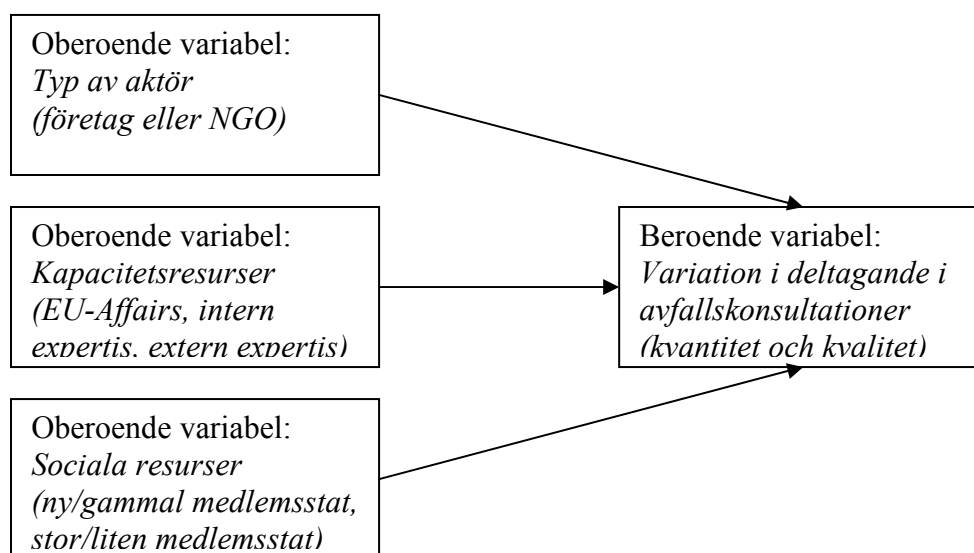
*Har nya medlemsstater ett lägre deltagande i avfallskonsultationer jämfört med etablerade medlemsstater?*

*Har stora medlemsstater ett högre deltagande i avfallskonsultationer jämfört med mindre medlemsstater?*

## Metod

Förenklat kan man åskådliggöra de samband jag vill pröva i en enkel modell som illustrerar de tre oberoende variablerna som jag i mina frågeställningar prövar mot min beroende variabel. I parentes har jag också angett vilka operationaliseringar jag använder för att mäta respektive variabel.

*Figur 1. Modell över samband jag prövar i min studie*



Min utgångspunkt är en statistisk design där jag använder statistisk analys för att studera sambanden mellan de olika oberoende variablerna och mina bägge operationaliseringar av min beroende variabel.

Det material som ligger till grund för min analys är dels de positionspapper som aktörerna har publicerat i kommissionens arbetsdatabas CIRCA och dels en egenkonstruerad webbenkät. Webbenkäten ligger till grund för att studera kapacitetsresurser och positionspappren är min utgångspunkt både för att studera deltagande, ursprungsland och typ av aktör. CIRCA

publicerar i princip alla positionspapper i öppna konsultationer i databasen, även positionspapper som har skickats per post skannras in.<sup>6</sup>

Vid en öppen internetkonsultation ställer som regel kommissionen ett antal frågor som den vill ha besvarade eller få synpunkter på. Dessa svar, som aktörerna skickar in till kommissionen, är det jag benämner positionspapper. De kan variera i omfång från att några aktörer bara ger raka ja eller nej-svar på frågan eller endast meddelar att man stödjer en annan aktörs positionspapper till att andra aktörer lämnar in mycket detaljerade positionspapper där man på ett omfattande sätt besvarar frågorna med hjälp av tekniska detaljer.

Aktörernas positionspapper har primärt legat till grund för den kvalitativa analysen av min beroende variabel men även för att identifiera aktörerna, deras aktörstyp och ursprungsland i den mån detta är otydligt i kommissionens uppgifter om aktörerna. Kommissionens lobbyistregister har även använts för att få ytterligare information om aktörerna, både av praktisk karaktär som kontaktuppgifter men även för att identifiera aktörstyp och ursprungsland. Webbenkäten har primärt använts för att samla in den information som ligger till grund för oberoende variabeln kapacitetsresurser.

I mitt urval har jag valt att bara studera avfallskonsultationer. En viktig poäng med detta, utöver vad som tidigare har angivits, är att avfallsfrågor är ett väl avgränsat område inom EU:s miljöpolitik men samtidigt inte så likartat att det bara är en viss typ av aktörer som deltar utan det finns tvärtom en stor bredd avseende de olika aktörernas intressen.

För att säkerställa detta har jag valt ut de konsultationer som har haft ett stort antal aktörer (över 70 positionspapper bland de studerade aktörstyperna) och där bägge studerade aktörstyperna är representerade. Konsultationer med få deltagare antyder att frågan är för smal för att locka till sig positionspapper från aktörer som inte är specifikt nischade i just den frågan medan konsultationer med många deltagare antyder att frågan är intressant även för andra intressegrupper än de som specifikt arbetar med just den frågan. Det finns en rimlighet i

---

<sup>6</sup> CIRCA är ursprungligen en intern arbetsdatabas men stora delar av databasen är offentlig, dels av praktiska skäl eftersom det underlättar kommunikation mellan olika institutioner och experter men även en konsekvens av EU:s försök till bättre transparens under senare år. I den mån delar inte är publika rör det sig i regel om hela mappar för särskilda områden och inte enskilda dokument i en enskild fråga.

att alla aktörer, åtminstone i teorin, kan delta och har intresse av att delta i alla de tre studerade konsultationerna om de själva vill.<sup>7</sup>

För att minimera risken att faktorer utanför studien påverkar aktörernas deltagande i konsultationerna har jag valt ut tre konsultationer som ligger nära varandra tidsmässigt: waste impact assessment-konsultationen 2004, konsultationen om elektroniskt avfall (WEEE) under 2008 samt konsultationen till grönbok om hantering av bioavfall 2009.

I de tre konsultationer jag studerar har jag emellertid använt mig av ett totalurval där jag har kontaktat alla aktörer som det har varit möjligt att kontakta, totalt 219 av 231 aktörer.

Ett mindre antal aktörer har av olika anledningar inte varit möjliga att kontakta och jag återkommer till detta under validitet.

Till min hjälp har jag använt statistisk analys som jag har presenterat som korstabeller.

Primärt har jag använt radprocent för att studera variation i deltagande inom de olika kategorier jag studerar (olika typer av land, mängd expertis, typ av aktör) men i något fall har jag även använt kolumnprocent för att tydligare illustrera fördelningen inom respektive grad av deltagande. Anledningen till att jag har valt bort regressionsanalys är att den inte lika tydligt fångar upp hur sambandet fördelar sig mellan de olika kategorierna. Eftersom det i flera kategorier är ett litet antal respondenter medan andra kategorier har många respondenter tycker jag att korstabeller ger en ärligare bild av den faktiska fördelningen och inte bara hur det linjära sambandet ser ut. I tillägg kan jag använda Tau-c respektive Tau-b för att beskriva styrka och riktning på sambanden varför jag ändå får en god bild av om sambandet är starkt eller svagt. Eftersom jag har en ordinalskala är Tau-c respektive Tau-b lämpliga att använda. Jag har även testat för korrelation och regressionsanalys men har inte inkluderat detta i min uppsats då jag inte tyckte att de tillförde mitt resultat mer än vad korstabellerna redan visar.

### ***Deltagande i avfallskonsultationer***

Min beroende variabel är *variation i deltagande i avfallskonsultationer*. Som tidigare diskuterats är det helt öppet tillträde till konsultationerna och därför är det inte intressant att studera tillträde eller ej utan snarare vilken *grad av tillträde* aktörerna har. Intuitivt är ett enkelt mått för att studera detta *kvantitativt deltagande* som avser hur många av

---

<sup>7</sup> Jag valde till exempel bort konsultationen om skeppsavfall eftersom den inte uppfyllde kravet att vara en allmän europeisk fråga då marina länder hade mycket större incitament att delta än "landlåsta" länder utan kust som Luxemborg, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Österrike. De tre studerade konsultationerna har inte den typen av problematik även om lösningarna för avfallshantering varierar mellan olika länder.

konsultationerna en aktör har deltagit i. Samtidigt kan det vara så att en aktör deltar i alla tre konsultationerna men endast med *symboliskt tillträde* medan en annan aktör endast deltar i en av konsultationerna men med *meningsfullt tillträde* som ger aktören reella påverkansmöjligheter. För att möta detta dilemma studerar jag parallellt även *kvalitativt deltagande* där jag utifrån ett enkelt analyschema undersöker i vilken grad positionsappren ger ett symboliskt eller meningsfullt tillträde. Det bör understrykas att det kvantitativa deltagandet är inkluderat i det kvalitativa deltagandet i den mening att jag studerar kvalitativt deltagande för alla inlämnade positionspapper.

För *kvalitativt deltagande* studerar jag hur många av de tre studerade konsultationerna som varje aktör deltar i, vilket ger varje aktör ett värde mellan 1-3. De flesta aktörerna har möjlighet och incitament att delta i alla tre konsultationerna men i ett par fall finns anledningar som förklarar varför de inte har deltagit i alla konsultationerna. Detta återkommer jag till under validitet.

Som komplement till *kvantitativt deltagande* i konsultationer har jag därför också gjort en kategoriindelning i *kvalitativt deltagande* i konsultationer. I ett enklare analyschema skiljer jag mellan symboliskt och meningsfullt tillträde dels genom att se hur omfattande svaren är, hur många av frågorna man har besvarat samt i vilken grad man presenterar expertunderlag eller hänvisningar till expertis. Kort sammanfattat motsvarar värdet 1 motsvarar symboliskt tillträde, värdet 3 motsvarar meningsfullt tillträde med betydande grad av expertis och värdet 2 motsvarar ett mellanting: relativt omfattande positionspapper som emellertid saknar betydande expertunderlag. Här följer en mer precis beskrivning av kriterierna för värderingen:

1. Aktören deltar principiellt i konsultationen men besvarar endast ett fåtal av frågorna alternativt svarar principiellt vilket alternativ man föredrar utan att motivera det på merparten av frågorna. Aktörer som lämnar in ett positionspapper där man deklarerar att man sympatiserar med annan aktörs positionspapper hamnar också i den här kategorin. Den här kategorin stämmer bra överens med *symboliskt tillträde*.
2. Aktören besvarar merparten av frågorna på ett relativt utförligt sätt och motiverar sina positioner. Viss hänvisning till expertis kan förekomma men i begränsad omfattning.
3. Aktören lämnar in ett positionspapper som besvarar merparten av frågorna och har omfattande hänvisningar till studier genomförda av experter alternativt material som

är av en sådan art att det behövs en expert för att skriva det. Den här kategorin kan jämföras med *meningsfullt tillträde*.

Observera även att jag primärt utgår ifrån teknisk och vetenskaplig expertis. Ekonomisk och juridisk expertis rangordnar jag inte särskilt i analyschemat utöver de kriterier för omfattning som redan har angivits ovan. Detta är främst för att jag inte vill få ett bias för aktörer som är duktiga på att hänvisa till tidigare EG-lagstiftning eller har bifogat en budget. Det är trots allt DG miljö som har utlyst konsultationen och deras huvudsakliga intresse är miljöaspekterna av att välja mellan olika alternativ. Dessutom kan ekonomiska och juridiska aspekter på ett bra sätt vävas ihop med tekniska och miljövetenskapliga aspekter om organisationen har tillgång till den senare typen av experter varför de indirekt fångas upp av min kvalitativa gradering. Sammantaget ger detta analyschema ett värde mellan 1-3 för varje enskilt positionspapper och därmed ett möjligt sammanvägt värde på mellan 1-9 för varje enskild aktör för alla tre konsultationerna. Aktörer som har lämnat in mer än ett positionspapper i en enskild konsultation bedöms emellertid bara en gång samlat för hela den konsultationen, även om fler positionspapper i en enskild konsultation i praktiken förstås ofta innebär att man får en högre grad av kvalitativt deltagande vilket också avspeglas indirekt genom min värdering.

### **Oberoende variabler**

Som modellen ovan visar studerar jag tre oberoende variabler. Två av de oberoende variablerna är resursvariabler: kapacitetsresurser och sociala resurser, som fångar upp om skillnader i aktörens resurser kan förklara variation i deltagande i konsultationerna. Den tredje oberoende variabeln, typ av aktör, har däremot som syfte att se om det finns strukturella förklaringar till varför vissa aktörer deltar i större grad i konsultationerna än andra.

### **Typ av aktör**

Jag har i min studie valt att studera de två största aktörstyperna: företag och NGO eftersom de utgör merparten av de icke-statliga aktörerna.<sup>8</sup> Jag tolkar begreppen företag och NGO i bred

---

<sup>8</sup> Se motivering på nästa sida för varför jag har exkluderat tankesmedjor, akademiker och individer. Statliga aktörer studerar jag inte eftersom de har tillgång till en direkt påverkan genom ministerrådet som företag och NGOs i bästa fall kan nå indirekt.

mening. Företag inkluderar därför inte bara vinstdrivande företag utan även icke-vinstdrivande, kooperativa företag och andra typer av företag som producerar varor eller tjänster. På motsvarande sätt tolkar jag NGO i bred mening som alla typer av organisationer som företräder någon form av intresse för sina medlemmar, vilka kan vara antingen individer, företag, andra organisationer eller offentliga aktörer (till exempel kommuner).<sup>9</sup> I allmänhet är det uppenbart vilken typ av aktör det rör sig om men för att inte bara förlita mig på min intuitiva bedömning utgår jag i den mån det finns uppgift om detta från kommissionens egen klassificering av aktörer, dels hur DG miljö har sorterat dem och dels hur de klassificeras i kommissionens lobbyistregister.

I några fall kan en aktör vara ett gränsfall mellan de bägge aktörstyperna. Framförallt förekommer det att en organisation formellt kan vara registrerad som ett företag även om man i alla avseenden agerar som en NGO genom att man företräder ett medlemsintresse och inte producerar varor eller tjänster. Det är även vanligt i avfallsbranschen med offentligt ägda företag som drivs som vanliga företag men med offentliga ägare. Samtidigt förekommer det omvända: företag som drivs som medlemsföretag. Ett exempel på detta följer här:

*"Företag #1 is in fact a not-for-profit membership company, and we provide guidance and technical support to our members on waste and processing issues. We very much operate on the basis of taking material out of the waste stream and processing to meet new markets, in fulfilment of Article Three of the EU Waste Framework Directive." (Kommentar från Företag #1)*

Om kommissionens uppgifter inte är tillräckliga för att ge en entydig bild av aktörstyp utgår jag därför från vad aktören själv kategoriserar sig som.

I tillägg till företag och NGO finns det andra aktörstyper som deltar i konsultationerna som jag inte inkluderar i studien. Ministerier, myndigheter och andra EU-institutioner har jag exkluderat eftersom de dels är helt offentligt finansierade institutioner och dels har möjlighet att påverka på så många andra sätt i beslutsprocessen, inte minst genom ministerrådet. Flera av dessa aktörer lämnar ändå in positionspapper i konsultationsprocessen men jag tycker inte att det är relevant att studera dem eftersom det i deras fall är mer intressant att studera hur de

---

<sup>9</sup> En stor kategori inom aktörstypen NGO är de så kallade GONGO, det vill säga NGO som fungerar som en självständig organisation men har ett tydligt statligt mandat och får offentlig finansiering. Det vore intressant att jämföra GONGO som grupp jämfört med övriga NGO. Jag har dock valt att inte särskilja GONGOs från övriga NGO av skälet att det är komplicerat att avgöra i vilken mån en organisation får statligt stöd eller är fristående. Som vi har sett ovan får flera miljöorganisationer dessutom finansiellt stöd direkt från EU men är för den sakens skull inte initierade utav EU utan fristående, självständiga miljöorganisationer.

agerar i ministerrådet, vilket det redan finns flera tidigare studier om.<sup>10</sup> Tankesmedjor har jag exkluderat eftersom det är en förhållandevis liten grupp som jag bedömer företrädesvis för en idédebatt framför att bidra med expertis. Det skulle förvisso vara ett möjligt framtida studieobjekt att studera i vilken grad tankesmedjor lutar sig på experter jämfört med idéer men jag har alltså valt att exkludera dem eftersom de som grupp i avfallskonsultationer är så pass få att jag inte kan använda dem som ett statistiskt underlag. På motsvarande sätt har jag exkluderat gruppen akademiker. Akademikern är per definition en expert och företräder inga andra intressen än att föra fram sin egen expertis. Eftersom de arbetar på heltid med att forska fram expertunderlag finns ingen resursallokeringskonflikt på det sättet som företag och NGO har i hur man ska prioritera sina resurser mellan expertisunderlag för påverkan och aktörens övriga verksamhet. Slutligen har jag exkluderat aktörgruppen individer. Förvisso är de öppna onlinekonsultationerna, utöver allmänna val, en av få möjligheter individer har att påverka EU:s miljöpolitik, men samtidigt är individer en liten och resurssvag grupp varför de få individer som deltar i regel kännetecknas av att de själva råkar vara experter eller har ett extremt intresse för just den specifika frågan eller till och med har helt andra incitament för sin påverkan.<sup>11</sup>

## **Sociala resurser**

Även om jag primärt fokuserar på kapacitetsresurser är ett relativt enkelt sätt att ändå fånga upp sociala resurser i min studie att också testa variation i deltagande mot aktörens ursprungsland. Eftersom en tidigare studie har visat att större och etablerade medlemsstater är överrepresenterade jämfört med mindre och nya medlemsstater avser jag pröva om detta samband håller även för min studie. Som nya medlemsstater definierar jag de tolv medlemsstater som har blivit medlemmar i EU 2004 eller senare.<sup>12</sup> Övriga femton medlemsstater definieras som etablerade medlemsstater. Utgångspunkten är att aktörer från nya medlemsstater inte har hunnit uppbygga ett lika stort nätverk bland aktörer på EU-nivå som etablerade medlemsstater, och nätverk är ett exempel på en social resurs. Sociala resurser

---

<sup>10</sup> Se till exempel Jordan 2005.

<sup>11</sup> 5 individer deltog i konsultationen om bioavfall. Dahl (2005) diskuterar hur individer med extrema resurser inte nödvändigtvis använder dem för att försöka påverka samtidigt som individer med små resurser kan lägga ner förbluffande mycket tid och energi på att påverka i en viss fråga. För individer är det därför i första hand en fråga om intresse att över huvudtaget påverka. Samtidigt kan individer ofta ha andra incitament för sitt deltagande. Det är till exempel förekommande att konsulter och experter använder konsultationer för att marknadsföra sig själva för att öka sina chanser att bli tillfrågade i framtiden av antingen kommissionen eller deltagande aktörer.

<sup>12</sup> Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Malta och Cypern blev medlemmar 2004. Rumänien och Bulgarien tillkom 2007.

fångar också kulturella aspekter och en eventuell skillnad mellan nya och gamla länder kan också bero på skillnader i kulturella faktorer, till exempel korruption, misstro till politiska institutioner och liknande. Som stora medlemsstater har jag valt att definiera de sex medlemsstater som har flest mandat i Europaparlamentet: Tyskland (99), Frankrike (72), Italien (72), Storbritannien (71), Spanien (50) och Polen (50), vilka tillsammans utgör mer än hälften (415) av Europaparlamentets 736 mandat.<sup>13</sup> Eftersom mandatfördelningen till en stor del, men inte uteslutande, utgår från medlemsstaternas folkmängd finner jag detta vara en rimlig operationalisering. Som små länder har jag på motsvarande sätt definierat de medlemsstater som har mindre än tio mandat i Europaparlamentet.<sup>14</sup> Övriga medlemsstater kategoriseras som ”medel” och länder som inte är medlemmar kategoriseras som ”icke-EU”.

Det finns vissa komplikationer med att använda ursprungsland som operationalisering för att fånga upp sociala resurser. För det första är en stor del av aktörerna i kategorin NGO europeiska aktörer, vanligen internationella paraplyorganisationer som samordnar nationella organisationer för att föra fram gemensamma europeiska positioner. Jag ser detta dock inte som odelat negativt, utan tvärtom finns det ett värde i att redovisa dem som en särskild grupp eftersom det ger mig möjligheten att studera om dessa internationella aktörer skiljer sig från de nationella aktörerna avseende grad av deltagande i konsultationer. Här bör dock tilläggas att många aktörer vill göra anspråk på att vara europeiska även om de inte alltid företräder samtliga medlemsstater eller har ett huvudkontor i Bryssel. Jag väljer därför att dra gränsen mellan nationella och internationella organisationer.

Ett motsvarande dilemma uppstår för aktörerna i kategorin företag. Många företag, i synnerhet bland de resursstarka, är multinationella företag som inte sällan har ett särskilt Brysselkontor för EU-frågor i tillägg till huvudkontor och kontor i andra länder. Här har jag av praktiska skäl valt att utgå från företagets ursprungsland, vari huvudkontoret i regel finns. Detta eftersom det är sociala resurser jag vill fånga upp med landvariabeln och om det finns skillnader till exempel i nätverk eller kultur mellan olika länder tror jag att det är mer rimligt att utgå ifrån var företaget har sitt huvudkontor och sina historiska rötter snarare än om det har ett Brysselkontor eller inte.

---

<sup>13</sup> Detta utgår från nuvarande fördelning sedan valet till Europaparlamentet 2009. I och med att Lissabonfördraget har trätt i kraft kommer dessa sex länder att tilldelas totalt ytterligare nio mandat medan Europaparlamentet som helhet får ytterligare arton mandat, men vid tiden för min studies tillkomst har dessa arton nya europaparlamentarikerna inget beslutsmandat.

<sup>14</sup> Malta (5), Cypern (6), Estland (6), Luxembourg (6), Slovenien (7) och Lettland (8)

## Kapacitetsresurser

Data om kapacitetsresurser hämtas uteslutande från min webbenkät (enkätspråket är engelska, se bilaga Y för exakta frågeformuleringar och svarsalternativ). Kapacitetsresurserna operationaliserar jag primärt som tre olika typer av expertis: EU-Affairs, intern avfallsexpertis och extern avfallsexpertis. I tillägg frågar jag två bakgrundsfrågor om kapacitetsresurser i vidare mening (omsättning och antal anställda för företag respektive antal medlemmar för NGO) för att undersöka om sambandet är starkare för de tre typerna av expertis eller om det i själva verket är de vidare kapacitetsresurserna som förklarar att företag har mer expertis. I enkäten använder jag även en kontrollfråga för typ av expertis samt en fråga där aktören får ge sin egen syn på sina påverkansmöjligheter.

I den första enkätfrågan (1) frågar jag aktörerna hur många av deras anställda, uttryckt i heltidstjänster, som arbetar med *EU-Affairs*. EU-Affairs är en slags EU-expertis som jag definierar som bevakning av och regelbundna kontakter med EU-institutionerna, vilket implicit inbegriper lobbyism och påverkan även om jag valde att inte skriva ut det i enkäten eftersom begreppet kan tolkas negativt. Utifrån resultaten i Uhrwing (2001) har jag åtta svarsalternativ i intervall på en skala från en anställd till mer än femtio anställda, varav ett alternativ är ingen anställd. Samma skala används även på de bägge frågorna om intern och extern avfallsexpertis. Primärt är det egentligen avfallsexpertisen som jag är intresserad av att studera men just därför tycker jag att EU-Affairs är viktig att inkludera för att tydligare skilja ut avfallsexperter från personal som arbetar med EU-frågor utan att vara avfallsexperter.

Därefter följer i enkäten två identiskt utformade frågor om tillgång till avfallsexpertis, vilket är definierat just som experter inom området avfall. Jag använder en bred definition eftersom jag anser att aktörerna själva är bättre lämpade än mig att avgöra vad som är en avfallsexpert. Svarsalternativen är desamma som i frågan om EU-Affairs och även här ska de uttryckas i heltidstjänster. *Intern avfallsexpertis* definierar jag som avfallsexperter anställda av aktören. Följaktligen frågar också min enkätfråga om detta (2A). Jag vill pröva om aktörer som har möjlighet att ha personal som på heltid arbetar med att ta fram expertunderlag i avfallsfrågor åt aktören också har ett större deltagande i konsultationerna än andra organisationer. Eftersom tidigare forskning visar att experter är en fördel på agendasättningsnivå i policyprocesser är

det också rimligt att fråga efter hur många experter en aktör har tillgång till och inte bara hur många anställda den har i stort.

*Extern avfallsexpertis* är definierad på samma sätt som *intern avfallsexpertis* med skillnaden att extern avfallsexpertis inte är anställd direkt av aktören. Som specificerat i enkätfrågan (2B) kan det röra sig om konsulter eller andra experter, som t.ex. akademiker, som inte är anställda i organisationen. Den avgörande skillnaden är att aktören inte behöver ha extern expertis permanent anställd men ändå kan uppvisa resurser nog att uppbringa expertis när den behövs. Detta kan förstås ske genom att man betalar externa konsulter, vilket för vissa typer av aktörer som inte på heltid arbetar med avfallsfrågor kan vara billigare än att ha fast anställd intern expertis, eller genom att man utan kostnad får tillgång till expertis man behöver genom andra organisationer i nätverket eller rent av forskare som själva erbjuder sin expertkunskap för att de stödjer en viss position som aktören driver.

Ett metodologiskt dilemma är att jag måste välja mellan att antingen jag specificerar vad en avfallsexpert är eller att jag överlåter detta till aktören själv. Jag har valt det senare alternativet av två skäl. För det första besitter sannolikt aktörerna större kunskaper än mig om vilka typer av expertis som behövs. För det andra är det därför möjligt att jag missar viktiga expertgrupper om jag själv specificerar. Väljer jag till exempel att fråga om utbildningsnivå är det kanske inte det som avgör hur bra avfallsexpert man är och väljer jag att specificera typ av utbildning kan det hända att det i själva verket till exempel var energiingenjörer som var det viktiga och inte biologer eller kemister. Risken är att aktörerna bedömer sin expertis olika och att några aktörer fokuserar på teknisk expertis medan andra även inkluderar till exempel informativ avfallsexpertis. Som en kompromisslösning på dilemmat att aktörerna själva definierar vilken expertis de har tillgång till ställer jag en kontrollfråga (3) där jag kontrollerar för vilka av de tre typer av expertis som efterfrågas i de tre konsultationerna som aktören har. Svartalternativen är utformade på ett sådant sätt att varje svartalternativ motsvarar den typ av avfallsexpertis som efterfrågas i respektive konsultation. ”General Waste Expertise” är förstås ett lite olyckligt alternativ eftersom många aktörer som har expertis inom bioavfall eller elektronikavfall nog också kan anse sig ha generell avfallsexpertis. Det är emellertid just den typ av expertis som efterfrågas i ”Waste Impact”-konsultationen och därför är det relevant att fråga efter den. Avsikten med den här frågan är inte att göra någon djupare analys utan endast att kontrollera att aktörerna har avfallsexpertis för just de områden som är relevanta i

konsultationerna. Dessutom skiljer den ut aktörer som har en bred avfallsexpertis (alla tre typerna) jämfört med dem som endast har generell – eller ingen - expertis.

Jag vill också ge aktörerna chansen att ge sin egen syn på vilka expertisresurser de förfogar över. Därför frågar jag i vilken grad de anser sin expertis vara tillräcklig för att kunna påverka EU:s avfallspolitik (4). Här har jag medvetet valt att inte ha något neutralt alternativ. Detta för att ”tvinga” aktörerna att ta ställning i positiv eller negativ riktning för att lättare kunna identifiera om det finns en trend i endera riktningen. Totalt finns fyra alternativ som sträcker sig från (grovt översatt) väldigt tillräcklig till inte alls tillräcklig. Min avsikt är att pröva om det finns något samband mellan hur tillräcklig deras expertis är jämförd med hur den uppgivna expertisen förklarar variation i deltagande i konsultationerna. Det kan till exempel vara så att aktörer som anser att deras expertis inte alls är tillräcklig också är de som i minst grad deltar i konsultationerna och har minst experter.

Slutligen ställer jag två kontrollfrågor om kapacitetsresurser i bred mening. Här utgår jag från samma operationaliseringar som Uhrwint (2001), det vill säga antal medlemmar, individuella (5) respektive företags/organisationsmedlemmar (6) för NGO och antal anställda (5) respektive omsättning (6) för företag. Omsättning är medvetet placerad sist i enkäten eftersom det är en fråga som kan anses känslig att svara på. Dessa operationaliseringar är inte jämförbara på ett bra sätt mellan aktörstyperna. Det är inte heller min avsikt. Jag har endast tagit med dem för att kunna göra en kontroll för att se att det i själva verket inte är någon av dessa operationaliseringar som förklarar hela sambandet mellan företagets expertis och deltagande i konsultationerna. Slutligen ges aktören också möjlighet att lämna egna kommentarer, vilka i praktiken inte ingår i min analys. I ett par fall har de dock bidragit med ytterligare information om aktören och dess verksamhet.

## **Validitet**

Trots att jag i möjligaste mån har valt ut konsultationer som ligger nära varandra kronologiskt finns det något fall där aktören inte var bildad under den första konsultationen (2003-04).<sup>15</sup> Det finns också tecken som tyder på att ett par av aktörerna som jag inte har lyckats identifiera och kontakta har gått i konkurs eller upphört. Eftersom min källa till information om aktörerna i första hand är positionspappren finns det ett fåtal fall där jag inte har lyckats

---

<sup>15</sup> till exempel municipal waste europe eller WEEE-nätverket.

identifiera aktören eftersom informationen om dem där är för bristfällig för att jag med säkerhet ska kunna identifiera och kontakta rätt aktör.

Trots detta menar jag att merparten av aktörerna är miljöorganisationer, avfallsorganisationer eller breda miljöteknik- och avfallsföretag som mycket väl kan delta i alla tre konsultationerna om de själva vill och har resurser till det. Det här är det bästa möjliga urvalet jag kan uppnå för öppna avfallskonsultationer under den aktuella perioden som uppfyller mina krav på tillräckligt många deltagande aktörer från bägge grupperna. Jag tvingas därför acceptera att det kan bli ett visst bias för ovanstående faktorer. Jag bedömer det dock vara så pass litet att det har liten inverkan på studien. Dessutom kompenserar jag det delvis genom att komplettera med en kvalitativ analys av aktörernas positionspapper som i viss grad väger upp att en aktör inte deltar i alla procedurerna och ändå kan ge en värdering av kvaliteten på aktörens grad av deltagande.

En annan viktig detalj att vara medveten om är att det i några fall kan finnas icke-offentliga positioner från aktörerna. Jag bedömer dock att detta främst rör sig om bilagor till positionspapper med för aktören särskilt känsliga uppgifter och utifrån de studerade positionspapren finns lite som tyder på att detta skulle vara utbrett utan sannolikt är det en marginell förekomst. Dessutom tror jag att aktörer i den mån de har möjlighet använder andra påverkanskanaler än öppna Internetkonsultationer, till exempel personliga möten med tjänstemän eller politiker, för att föra fram känslig information. Detta är emellertid utanför ramen för vad jag studerar i min studie och även om det är viktigt att vara medveten om risken att flera viktiga aktörer inte lämnar ut all information bedömer jag att det är ett högst marginellt bortfall genom icke-publika positionspapper.

Det finns också en möjlighet att några aktörer väljer att inte delta eftersom de inte tror sig kunna påverka, eller rent av inte erkänner EU-systemets legitimitet, utan föredrar att använda andra påverkansvägar som till exempel aktioner för att väcka opinion bland väljare och politiker. Dessa aktörer fångas inte upp i min studie men eftersom de själva väljer att inte delta är det ej heller deras resurser som hindrar dem från deltagande. Därför ser jag ingen motsättning i deras frånvaro för min studie även om det är principiellt viktigt att beakta att inte alla aktörer vill delta. (Wapner 1996, Jordan 1997, Berlin 2007)

Svarsfrekvensen är cirka 53%, varav cirka 51% har besvarat frågorna, vilket är relativt högt för studier av den här typen av aktörer. 5 aktörer har alltså besvarat mitt e-postutskick men av olika anledningar motiverat varför man inte vill besvara själva enkäten. I två fall har man hänvisat till en samarbetsaktör. I två fall har man svarat att man har för princip att inte besvara e-postenkäter eller telefonenkäter för att förhindra att känslig information om verksamheten läcker ut. I det sista fallet hänvisade man till tidsbrist.

En svarsbortfallsanalys visar att svarsfrekvensen är högst hos företagen där cirka 60% har besvarat enkäten, jämfört med cirka 45% för NGO. Att många företag har besvarat enkäten är positivt eftersom färre företag deltog i de studerade konsultationerna. Samtidigt har samtliga aktörer från nya medlemsstater besvarat enkäten vilket också är positivt eftersom de är så få. Det största svarsbortfallet finns i den största gruppen aktörer: NGO från etablerade medlemsstater, stora/medel medlemsstater samt ”europeiska” NGO. Detta är trots allt den grupp där ett svarsbortfall är minst allvarligt för min studie. Bland de länder som inte alls har besvarat enkäten utmärker sig Irland (4) och Italien (3) men även aktörer från Frankrike har en låg svarsfrekvens (4 av 15). Skillnad i språk kan alltså vara en faktor som gör att aktörer utanför Bryssel och icke-engelskspråkiga länder inte svarar. En enkät även på franska, som är ett vedertaget arbetspråk i EU-institutionerna, hade möjligen kunnat öka svarsfrekvensen något. Bland respondenterna har de allra flesta besvarat alla frågorna. I några fall har man valt att inte svara på någon av frågorna, då framförallt fråga 5 och 6. I ett fall har en aktör kommenterat att man inte uppgivit sin omsättning med att man anser att EU-avdelningens omsättning inte kan jämföras med företagets totala omsättning som baseras på försäljning av produkter (*företag #29*). Två aktörer besvarade enkäten över telefon och ingen av dessa ville inte heller svara på frågan om upplevd påverkan. Dessa aktörer föreslog själva att de kunde svara över telefon istället när jag ringde runt aktörer för att påminna om enkäten.

En mycket viktig orsak till svarsbortfall är tekniska orsaker. I några fall har jag varit tvungen att kontakta aktören genom deras webbformulär, vilket innebär att de får logga in med användarnamn och lösenord till enkäten av tekniska skäl. Detta kan upplevas som ännu känsligare att svara på eftersom man inte litar på avsändaren. Under min rundringning till aktörerna visade det sig också att enkäten i flera fall hade hamnat i spam-filtret för e-post varför jag fick skicka ut en ny enkät till dessa aktörer med inloggning och lösenord.

Den främsta orsaken till svarsbortfall tror jag är tidsbrist. Många aktörer som arbetar med påverkan på EU-nivå har en mycket stor arbetsbörda och prioriterar ned att besvara den här

typen av enkäter. I utformningen av min enkät har jag tagit stor hänsyn till aktörernas tidsbrist och min ambition har varit att göra enkäten så enkel som möjligt att besvara snabbt. Därför har jag kortat ned antalet möjliga frågor till 6 frågor (varav en är uppdelad i A och B) som alla kan besvaras genom att välja det mest lämpliga alternativet. För att ytterligare minimera risken att man inte svarar antingen för att man upplever att man inte har uppgift om det eller för att det anses som en känslig uppgift har jag i de frågor där det är aktuellt, till exempel företags omsättning som därför medvetet placerades sist, uppgivit flera svarsalternativ i en intervallskala.

I anslutning till validitetsdiskussionen vill jag också understryka att flera aktörer har andra påverkansvägar i kommissionen, framförallt genom förhandlingar inom ramen för kommittologin i expertkommittéer mellan medlemsstaternas experter och kommissionens tjänstemän. Även om expertkommittéerna rimligtvis borde ge dessa aktörer större möjligheter till påverkan än aktörer som inte kan delta i expertkommittéerna ser jag ingen motsättning i att aktörer som deltar i expertkommittén inte också kan delta i den öppna konsultationen. De har ju ett intresse av att på ett tidigt stadium delge kommissionen sina synpunkter och eftersom konsultationer sker på ett mycket tidigt stadium i policyproceduren är det rimligt att anta att aktörer som deltar i expertkommittéerna också deltar i konsultationerna.

## **Analys och Resultat**

### **Kapacitetsresurser: Typ av expertis**

Jag har valt att använda korstabeller (radprocent och i något fall även kolumnprocent) som analysmetod för att besvara min frågeställning om resursstarka aktörer har en större grad av deltagande i avfallskonsultationer än resurssvaga aktörer. Jag har även prövat för korrelation och bivariat regressionsanalys men redovisar inte dessa i uppsatsen eftersom de inte tillförde min analys något nytt.<sup>16</sup> Eftersom jag använder en ordinalskala tycker jag att korstabeller lämpar sig bättre på ett översiktligt sätt beskriva hur stora de faktiska resultaten ser ut inom de olika kategorierna är och inte endast ett generellt samband.

---

<sup>16</sup> Resultaten från korrelation och regressionsanalys pekade i samma riktning som sambanden som Tau-c/b visar. Mest anmärkningsvärt var att Pearson's r var cirka 0,5 (starkt positivt samband) för extern expertis både för alla aktörer och NGO avseende kvalitativt deltagande.

Jag testar i tur och ordning för EU-Affairs, intern expertis och extern expertis mot både kvantitativt och kvalitativt deltagande för alla aktörer. Här redovisar jag dock endast samband mellan olika typer av expertis och kvalitativt deltagande eftersom sambandet generellt är starkare för kvalitativt deltagande än kvantitativt deltagande. Tabeller som illustrerar hur kvantitativt deltagande varierar för olika typer av expertis finns presenterat i bilaga X.

*Tabell 1. Antal heltidstjänster anställda inom EU-Affairs och kvalitativt deltagande (procent)*

<b>EU/Kvalitet</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4-9</b>	<b>Totalt</b>	<b>Antal</b>
<b>None</b>	60%	13,3%	13,3%	13,3%	100%	15
<b>1</b>	52,4%	33,3%	9,5%	4,8%	100%	21
<b>2-3</b>	38,2%	29,4%	23,5%	8,8%	100%	34
<b>4-6</b>	16,7%	66,7%	11,1%	5,6%	100%	18
<b>7-9</b>	25%	37,5%	0%	37,5%	100%	8
<b>10-20</b>	10%	50%	40%	0%	100%	10
<b>21-50</b>	75%	25%	0%	0%	100%	4
<b>50 or more</b>	0%	50%	0%	50%	100%	2

Data från respondenternas svar på webbenkäten och analys av positionspapper i CIRCA.

Tau-c = 0.175 (ganska svagt positivt samband)

Ett visst positivt samband finns för EU-Affairs och grad av kvalitativt deltagande men det är ganska svagt. Korstabellen illustrerar förvisso att det symboliska tillträdet är starkare för aktörer med färre anställda (majoriteten av aktörerna med en eller ingen anställd inom EU-Affairs har endast symboliskt tillträde) medan ett kvalitativt deltagande motsvarande 2 blir starkare ju mer EU-expertis aktören har. Samtidigt stämmer inte sambandet särskilt väl för meningsfullt deltagande där endast en aktör med tio eller fler anställda inom EU-Affairs når meningsfullt tillträde (4-9).

Tabell 2. Antal heltidstjänster intern avfallsexpertis och kvalitativt deltagande (procent)

Intern/Kvalitet	1	2	3	4-9	Totalt	Antal
None	50%	37,5%	8,3%	4,2%	100%	24
1	50%	36,4%	9,1%	4,5%	100%	22
2-3	20,8%	37,5%	25,0%	16,7%	100%	24
4-6	44,4%	33,3%	11,1%	11,1%	100%	18
7-9	0%	28,6%	42,9%	28,6%	100%	7
10-20	33,3%	33,3%	22,2%	11,1%	100%	9
21-50	75%	25%	0%	0%	100%	4
50 or more	0%	75%	25%	0%	100%	4

Data från respondenternas svar på webbenkäten och analys av positionspapper i CIRCA.

Tau-c = 0,163 (ganska svagt positivt samband)

Även här kan vi se att aktörer med symboliskt deltagande är överrepresenterade för aktörer med en eller ingen anställd avfallsexpert. Samtidigt ser vi också att bara en av de åtta aktörer som har 21 eller mer anställda når ett meningsfullt tillträde (3) och ingen av dem når upp i den högsta graden av deltagande (4-9). Det finns ett svagt positivt samband mellan antal anställda avfallsexperter en aktör har tillgång till och grad av deltagande i konsultationer men som tabell 2 illustrerar stämmer detta främst för aktörer med mellan 2 och 20 anställda avfallsexperter snarare än de aktörer som har allra flest än 21 avfallsexperter.

Tabell 3. Extern avfallsexpertis som aktören har tillgång till uttryckt i heltidstjänster och kvalitativt deltagande - fördelning inom respektive expertiskategori (procent)

Extern/Kvalitet	1	2	3	4-9	Totalt	Antal
None	60%	30%	10%	0%	100%	20
1	40%	60%	0%	0%	100%	5
2-3	61,1%	22,2%	16,7%	0%	100%	18
4-6	40%	40%	13,3%	6,7%	100%	15
7-9	30%	40%	30%	0%	100%	10
10-20	33,3%	40%	20%	6,7%	100%	15
21-50	18,2%	45,5%	12,5%	9,1%	100%	11
50 or more	0%	43,8%	12,5%	43,8%	100%	16

Data från respondenternas svar på webbenkäten och analys av positionspapper i CIRCA.

Tau-c = 0,385 (ganska starkt positivt samband)

För extern expertis och grad av kvalitativt deltagande är sambandet däremot tydligt positivt. Intressant att notera är att inga aktörer som har tillgång till tre eller färre externa experter når den högsta deltagandegraden (4-9) samtidigt som de utgör nära 40% av det totala antalet aktörer. För samma kategorier når de flesta aktörerna endast symboliskt deltagande. Som jämförelse når hela 43,8% av aktörerna med tillgång till 50 eller fler avfallsexperter den högsta graden av meningsfullt deltagande.

*Tabell 4. Extern avfallsexpertis som aktören har tillgång till uttryckt i heltidstjänster och kvalitativt deltagande – fördelning inom respektive grad av deltagande (procent)*

<b>Extern/Kvalitet</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4-9</b>	<b>Antal</b>
<b>1 eller färre</b>	34,2%	21,9%	11,1%	0%	25
<b>2-6</b>	41,4%	24,4%	27,8%	10%	33
<b>7-20</b>	19,5%	24,4%	33,4%	10%	25
<b>21 eller fler</b>	4,9%	29,3%	27,8%	80%	27
<b>Totalt</b>	100%	100%	100%	100%	112

Data från respondenternas svar på webbenkäten och analys av positionspapper i CIRCA.

Tau-c = 0,385 (kolumnprocent)

För att ytterligare illustrera sambandet åskådliggör jag det också uttryckt i kolumnprocent där fördelningen inom respektive deltagandegrad visas. Kolumnprocent är riskabelt att använda om antalet aktörer skiljer sig åt för mycket mellan de olika grupperna men genom att slå ihop dem i fyra ungefär lika stora kategorier kan jag ändå på ett enkelt sätt tydligt åskådliggöra hur aktörer med mer expertis är överrepresenterade i de högsta deltagarkategorierna. Nu syns det tydligt att majoriteten av aktörerna med symboliskt deltagande är aktörer med liten tillgång till extern expertis (75,6% av de som endast når symboliskt tillträde återfinns bland aktörer med tillgång till 0-6 externa experter) samtidigt som andelen aktörer med meningsfullt tillträde till den största delen återfinns bland de aktörer som har tillgång till flest externa experter (80% av de som når högsta deltagandegraden återfinns bland aktörer med tillgång till 21 eller fler experter). Det finns alltså ett tydligt samband för min frågeställning att resursstarka aktörer har en högre grad av deltagande än resurssvaga aktörer just för resursen extern expertis.

Jag testar även extern expertis inom aktörstyp NGO mot grad av kvalitativt deltagande i en trivariat korstabell. Resultatet blir som tabell 3c. illustrerar att det finns ett relativt starkt positivt samband för att grad av deltagande är högre för aktörer med större tillgång till extern expertis inom aktörskategorin NGO. Sambandet förefaller vara något starkare för NGO som grupp än för alla aktörer.

*Tabell 3c. Extern avfallsexpertis som aktörstyp NGO har tillgång till uttryckt i heltidstjänster och kvalitativt deltagande - fördelning inom respektive expertiskategori (procent)*

<b>Extern/Kvalitet</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4-9</b>	<b>Totalt</b>	<b>Antal</b>
<b>None</b>	53,8%	46,2%	0%	0%	100%	13
<b>1</b>	33,3%	66,7%	0%	0%	100%	3
<b>2-3</b>	50%	33,3%	16,7%	0%	100%	12
<b>4-6</b>	37,5%	50%	0%	12,5%	100%	8
<b>7-9</b>	37,5%	37,5%	25%	0%	100%	8
<b>10-20</b>	36,4%	27,3%	27,3%	9,1%	100%	11
<b>21-50</b>	14,3%	42,9%	28,6%	14,3%	100%	7
<b>More than 50</b>	0%	43,8%	12,5%	43,8%	100%	16

Data från respondenternas svar på webbenkäten och analys av positionspapper i CIRCA.

Tau-c = 0,423 (relativt starkt positivt samband)

Slutsatsen blir därför att det i hög grad är viktigt för en aktör att ha tillgång till och möjlighet att uppbringa experter externt medan det inte är en betydande fördel att ha experterna anställda direkt hos aktören. Personal med kompetens inom EU-Affairs och intern expertis förefaller förvisso i någon grad vara viktigt eftersom ett svagt samband finns även för högre grad av deltagande för resursstarka aktörer avseende resurserna EU-Affairs och intern expertis. Samtidigt illustrerar korstabellerna att det, i motsats till för extern expertis, inte är lika självklart att aktörer som är mycket resursstarka avseende EU-Affairs och intern expertis också når ett meningsfullt tillträde.

## **Typ av aktör**

För att undersöka skillnader i deltagande mellan de bägge aktörstyperna och åskådliggöra detta på ett tydligt sätt har jag också här valt att tillämpa en korstabell (radprocent) som illustrerar variation i deltagande inom respektive aktörstyp.

Tabell 5. Fördelning av kvalitativt deltagande inom respektive aktörstyp (procent)

Aktör/Kvalitet	1	2	3	4-9	Total	Antal
NGO	31,6%	40,5%	13,9%	13,9%	100%	79
Företag	51,5%	27,3%	21,2%	0%	100%	33
<b>Total</b>	37,5%	36,6%	16,1%	9,8%	100%	112

Data från analys av positionspapper i kommissionens databas CIRCA för de tre studerade konsultationerna.

Tau-c = -0,181 (svagt negativt samband)

Det är tydligt att företag som grupp har en lägre grad av deltagande jämfört med NGO som grupp, tvärt emot vad jag utgick från i min frågeställning. Mer än hälften av företagen når endast symboliskt tillträde (51,5%) vilket är fler än inom aktörstyp NGO där bara var tredje aktör endast når symboliskt tillträde (31,6%). Inga företag når heller den högsta graden av meningsfullt tillträde (4-9), vilket troligen framförallt beror på att endast ett företag i studien har deltagit i mer än en av konsultationerna, vilket illustreras i tabell 6.

Tabell 6. Fördelning av kvantitativt deltagande inom respektive aktörstyp (procent)

Aktör/Kvantitet	1	2	3	Total	Antal
NGO	84,8%	11,4%	3,8%	100%	79
Företag	97,0%	3,0%	0%	100%	33
<b>Total</b>	88,4%	8,9%	2,7%	100%	112

Data från analys av positionspapper i kommissionens databas CIRCA för de tre studerade konsultationerna.

Tau-c = -0,102 (svagt negativt samband)

Det behövs därför ytterligare studier för att fastslå om det finns ett samband avseende aktörstyp och grad av deltagande för att se om det genomgående är så att företag som grupp har ett lägre kvantitativt deltagande än NGO eller om det bara slumpat sig så att företag i just de tre konsultationer jag studerar deltar i ett lägre antal konsultationer med en lägre grad av kvalitativt deltagande.

## Sociala Resurser

För att pröva hur grad av deltagande skiljer sig åt mellan nya och etablerade medlemsstater har jag använt mig av en korstabell (radprocent). Jag illustrerar bara effekten på kvalitativt

deltagande här eftersom den är ännu mer påtaglig där än för kvantitativt deltagande då ingen av aktörerna från nya eller små medlemsstater deltar i mer än en av konsultationerna.

Tabell 7. Nya och etablerade medlemsstaters grad av kvalitativt deltagande (procent)

Land\Kvalitet	1	2	3	4-9	Total	Antal
<b>Ny</b>	100%	0%	0%	0%	100%	3
<b>Etablerad</b>	36,3%	41,1%	16,4%	6,2%	100%	146
<b>EU</b>	23,2%	39,1%	23,2%	14,5%	100%	69
<b>Icke-EU</b>	53,8%	46,2%	0%	0%	100%	13
<b>Total</b>	34,2%	40,3%	17,3%	8,2%	100%	231

Data från analys av positionspapper i kommissionens databas CIRCA för de tre studerade konsultationerna.

Tau-b: 0,10 (svagt positivt samband)

Korstabellen illustrerar tydligt att nya medlemsländer utgör en mycket liten andel av det totala antalet aktörer (3 av 231 motsvarar 1,3%), av vilka samtliga dessutom endast har symboliskt tillträde. Aktörer från icke-EU-länder är representerade i högre grad än de nya medlemsstaterna men inte heller dessa når meningsfullt tillträde. De aktörer som når meningsfullt tillträde genom en hög grad av kvalitativt deltagande kommer uteslutande från de två största grupperna: etablerade medlemsstater och europeiska NGO. Det besvarar tydligt min frågeställning att nya medlemsstater har ett lägre deltagande i avfallskonsultationer jämfört med etablerade medlemsstater.

Tabell 8. Medlemsstatens storlek och deras grad av kvalitativt deltagande (procent)

Land\Kvalitet	1	2	3	4-9	Total	Antal
<b>Stor</b>	42,5%	41,4%	8,0%	8,0%	100%	87
<b>Medel</b>	27,1%	40,7%	28,8%	3,4%	100%	59
<b>Liten</b>	100%	0%	0%	0%	100%	3
<b>EU</b>	23,2%	39,1%	23,2%	14,5%	100%	69
<b>Icke-EU</b>	53,8%	46,2%	0%	0%	100%	13
<b>Total</b>	34,2%	40,3%	17,3%	8,2%	100%	231

Data från analys av positionspapper i kommissionens databas CIRCA för de tre studerade konsultationerna.

Tau-c: 0,085 (svagt positivt samband)

Även om det inte är uppenbart att stora medlemsstater har en större grad av deltagande än medelstora medlemsstater så är det åtminstone tydligt att små medlemsstater är kraftigt underrepresenterade både som andel av totalt antal aktörer (3 av 231 motsvarar 1,3%) och de når uteslutande endast symboliskt tillträde. Intressant att notera är att även medelstora medlemsstater endast i ett två fall (3,4%) når upp till den högsta deltagandegraden. Det finns alltså stöd för min frågeställning att stora medlemsstater har ett högre deltagande i avfallskonsultationer jämfört med mindre medlemsstater. Samtidigt är det intressant att notera att den grupp som har den i särklass högsta graden av deltagande är europeiska NGOs där 37,7% har en hög grad av meningsfullt tillträde (3-9) och endast 23,2% har ett symboliskt tillträde. Det antyder att internationella aktörer som samordnar nationella aktörers positioner på EU-nivå ofta har en högre grad av meningsfullt deltagande än vad de nationella aktörerna som är medlemmar i europeiska paraplyorganisationer har.

Sammanfattningsvis finns ett tydligt stöd för resultatet i en tidigare studie av konsultationer i DG Sysselsättning, att stora och etablerade medlemsstater är överrepresenterade, i högsta grad även gäller för konsultationer i DG Miljö inte bara uttryckt i antal aktörer från de olika kategorierna utan även för vilken grad av deltagande aktörerna har.

## **Övriga samband**

Beträffande upplevd påverkan (enkätfråga 4) kan kort nämnas att de allra flesta aktörerna varken ansåg sina påverkansmöjligheter vara mycket tillräckliga eller inte alls tillräckliga och de allra flesta aktörerna valde något av mittalternativen. Samtidigt fanns ett ganska starkt samband för att de aktörer som har en lägre deltagandegrad också i högre grad själva upplever att deras påverkansmöjligheter är otillräckliga jämfört med aktörer med en högre deltagandegrad. Vilka typer av avfallsexpertis aktörerna hade tillgång till (enkätfråga 3) varierar men nästan alla aktörer hade tillgång till åtminstone en av de tre specificerade expertiserna och en majoritet hade tillgång till generell avfallsexpertis och ytterligare någon av de andra bägge expertiserna (se bilaga X för mer detaljer).

Jag har även utfört kontroller mot de bredare operationaliseringarna av kapacitetsresurser: antal anställda, omsättning och antal medlemmar. Dessa kan emellertid endast genomföras inom respektive aktörstyp eftersom de inte är jämförbara över aktörstyperna. Av utrymmesskäl presenterar jag bara de mest intressanta resultaten här men samtliga tabeller

och diagram finns i bilaga X. Det mest intressanta av dessa resultat är att jag genom en trivariat korstabell har funnit att det finns ett relativt starkt positivt samband mellan antal anställda inom aktörstyp företag och kvalitativt deltagande. Det bekräftar att resursbaserad pluralism gäller även för antal anställda i företag i konsultationer.

*Tabell 9. Antal anställda inom aktörstyp företag & kvalitativt deltagande (procent).*

<b>Antal Anställda/Kvalitet</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4-9</b>	<b>Totalt</b>	<b>Antal</b>
<b>1-4</b>	75%	0%	25%	0%	100%	4
<b>5-10</b>	100%	0%	0%	0%	100%	1
<b>11-24</b>	100%	0%	0%	0%	100%	2
<b>25-50</b>	100%	0%	0%	0%	100%	2
<b>51-100</b>	66,7%	33,3%	0%	0%	100%	3
<b>101-1 000</b>	33,3%	55,6%	11,1%	0%	100%	9
<b>1 000-10 000</b>	40%	40%	20%	0%	100%	5
<b>More than 10 000</b>	28,6%	14,3%	57,1%	0%	100%	7

Data från respondenternas svar på webbenkäten och analys av positionspapper i CIRCA.

Tau-c = 0,433 (relativt starkt positivt samband)

## **Avslutande diskussion**

Det allra viktigaste resultatet av min studie är att det finns en stor skillnad i variation i deltagande i avfallskonsultationer mellan stora och etablerade medlemsstater respektive små och nya medlemsstater. De senare är kraftigt underrepresenterade och min undersökning för avfallskonsultationer i DG Miljö ger stöd åt Quittkat & Finke (2008) som tidigare har påvisat ett sådant samband för konsultationer i DG Sysselsättning. Det förefaller därför rimligt att generalisera det resultatet till alla typer av öppna internetkonsultationer i kommissionen. Att undersöka varför skillnaden mellan aktörer från olika typer av länders deltagande är så påtaglig inom öppna internetkonsultationer, som har en låg tröskel för deltagande, är ett utmärkt ämne för framtida forskning att studera. En möjlig förklaring utifrån teorin om resursbaserad pluralism som ligger nära till hands för att förklara skillnaden både avseende storlek och medlemsår är den sociala resursen nätverk. Aktörer från de nya länderna har sannolikt ett mindre nätverk både i EU-institutionerna och mellan andra aktörer som påverkar på EU-nivå varför det finns en uppenbar risk att de missgynnas både information om konsultationerna och kontakter med andra aktörer som kan stärka deras påverkansmöjligheter

genom samordning av positionspapper och expertunderlag. För små medlemsstater kan samma förklaring gälla i kraft av att det rör sig om länder med en liten befolkning, ekonomi och följaktligen också färre tjänstemän, politiker och aktörer på plats i anknytning till EU-institutionerna. Vad som ytterligare talar för detta är att de icke-medlemsstater som deltar i konsultationerna, och har en något högre grad av deltagande än små och nya medlemsstater, kommer från länder som har haft ett mångårigt samarbete med EU med tydliga ekonomiska och politiska intressen. Dessutom är dessa länder större avseende både folkmängd och ekonomiska resurser än flera av de nya medlemsstaterna.

En fördel med min studie jämfört med tidigare studier är att jag dessutom studerat hur grad av deltagande varierar mellan olika typer av aktörer och inte bara om aktörerna har möjlighet till tillträde. Med anknytning till teorin om resursbaserad pluralism visar min studie att det finns ett samband mellan kapacitetsresursen expertis och variation i deltagande i konsultationer. Sambandet är i de flesta av de studerade fallen emellertid ganska svagt.

Det finns emellertid ett tydligt samband mellan extern expertis och grad av deltagande i konsultationer. Det visar att det inte i första hand är avgörande för aktörerna att ha många experter anställda i sin organisation utan desto viktigare att man upprätthåller ett stort nätverk med andra aktörer och experter så att man har möjlighet att uppbringa den expertis man behöver för att kunna skriva kvalitativa positionspapper med ett relevant expertunderlag. Extern expertis har i synnerhet ett tydligt samband med grad av kvalitativt deltagande i konsultationer i aktörstypen NGO. Jag har i min studie också kunnat bekräfta att teorin för resursbaserad pluralism att antal anställda påverkar grad av deltagande så som Uhrwing (2001) beskriver stämmer väl överens för antal anställda i företags grad av kvalitativt deltagande i avfallskonsultationer. Genom att visa att resursen extern expertis kan förklara variation i deltagande bidrar jag dessutom även till att vidareutveckla resultaten från tidigare forskning eftersom det inte bara är antal anställda i bred mening som förklarar variation i deltagande utan alltså även egenskaper hos de anställda eller rent av extern expertis som inte är permanent anställd av aktören (Uhrwing 2001).

Utomvetenskapligt kan mitt resultat vara relevant för hur aktörer ska disponera sina resurser för att få tillgång till bra expertis. Min rekommendation blir därför att aktörer som vill optimera sina möjligheter till ett meningsfullt tillträde bör satsa på att bygga upp ett stort nätverk med experter hos andra aktörer och experter hos konsultfirmor som man kan

samarbeta med när man behöver expertis i en speciell miljöfråga snarare än att anställa en stor kvantitet experter inom organisationen.

Jag kan inte med säkerhet belägga att det finns ett generellt samband mellan aktörstyp och grad av deltagande i konsultationer. Förvisso visar min studie att NGO som grupp deltar kvalitativt i högre grad samtidigt som företagen som grupp har ett lägre kvantitativt deltagande, men eftersom antalet deltagande företag är litet innebär det också en stor osäkerhet för hur generaliserbart resultatet är avseende aktörstyp. Ett större underlag med fler studerade aktörer och konsultationer behövs för att kunna fastslå om sambandet i min studie avseende aktörstyp bara är en tillfällighet eller om aktörstyp verkligen kan förklara variation i deltagande.

I tillägg till mina frågeställningar har jag observerat ett par anmärkningsvärda detaljer som kan vara intressanta att studera närmare i framtida studier. Till exempel är att det är en stort portugisiskt deltagande i konsultationen av bioavfall vilket kan ha ett samband med att det är en portugisisk europaparlamentariker som är rapportör för frågan i Europaparlamentet. Det antyder att sociala resurser kan förklara varför fler portugisiska aktörer (7 av 8) deltar i bioavfallskonsultationen än i övriga två konsultationer (1 av 8).

En annan intressant detalj som framkom vid analysen av alla positionspapper är att den polska branschorganisationen Zipsee har skickat in sina positioner till Polens miljöministerium, vilka i sin tur har besvarat konsultationen om elektroniskt avfall (WEEE). Även om det bara är ett enskilt fall antyder det att aktörer i vissa medlemsstater kan ha en tradition att samordna påverkan nationellt för att utöva påverkan enligt vertikal modell snarare än horisontell påverkan där organisationen direkt vänder sig till kommissionens konsultation. En annorlunda politisk och administrativ kultur kan därmed vara en potentiell förklaring till varför nya medlemsstater har ett lägre deltagande än aktörer från etablerade medlemsstater.

## Litteratur

- Bachrach, Peter, and Morton S. Barats. 1972. *Makt och fattigdom: teori och praktik*. Stockholm: Walström & Widstrand.
- Bauhr, Monika. 2005. *Att påverka den internationella miljöpolitiken*. I S. Jagers (Red.) *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Stockholm: Liber.
- Berlin, Daniel. 2007. *Green Power Generators*. Göteborg: Göteborg University.
- Betsill, Michele, and Elisabeth Corell. 2008. *NGO Diplomacy: the influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2005. *Who Governs*. New Haven: Yale University Press.
- Dearing, James W., and Everett M. Rogers. 1996. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks: Sage.
- Dür, Andreas, and Dirk de Bièvre. 2007. *Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy*. *Journal of Public Policy*, Vol. 27. No. 1.
- Falkemark, Gunnar. 1999. *Politik, lobbyism och manipulation: svensk trafikpolitik i verkligheten*. Nora: Nya Doxa.
- Greenwood, Justin. 2007. *Interest representation in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, Liesbet. 2001. *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks. 2003. *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*. *American Political Science Review*, Vol. 97. No. 2.
- Jordan, Andrew. 2005. *Environmental policy in the European Union: actors, institutions, and processes*. Sterling: Earthscan.
- Jordan, Grant. 1997. *The Protest Business? Mobilizing Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Mahoney, Christine. 2007. *Lobbying Success in the United States and the European Union*. *Journal of Public Policy*, Vol. 27. No. 1.
- Maloney, William A., Grant Jordan, and Andrew M. McLaughlin. 1994. *Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited*. *Journal of Public Policy*, Vol. 14. No. 1.
- Moussis, Nicolas. 2005. *Access to European Union: law, economics, policies*. Rixensart: European Study Service.
- Naurin, Daniel. 2005. *Politik för hållbar utveckling i den Europeiska Unionen*. I S. Jagers (Red.) *Hållbar utveckling som politik. Om miljöpolitikens grundproblem*. Stockholm: Liber.
- Nownes, Anthony J., and Patricia Freeman. 1998. *Interest Group Activity in the States*. *The Journal of Politics*, Vol. 60. No. 1.
- Nugent, Neill. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Quittkat, C. & B. Finke. (2008). *The EU Commission Consultation Regime*. Connex Report Series No. 05. Mannheim: Connex.

Peters, Guy, and Anthony Barker. 1993. *Advising West European governments: inquiries, expertise and public policy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Princen, Sebastiaan. 2009. *Agenda-Setting in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Shaw, Jo, Jo Hunt, and Chloë Wallace. 2007. *Economic and Social Law of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Uhrwing, Marie. 2001. *Tillträde till maktens rum*. Hedemora: Gidlund.

Wallace, Helen, William Wallace, and Mark A. Pollack. 2005. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Wapner, Paul. 1996. *Environmental Activism and World Civic Politics*. New York: SUNY.

## **Webblänkar**

CIRCA: <http://circa.europa.eu/> [21 Maj 2010]

DG Miljö, kommissionen: <http://ec.europa.eu/environment/> [23 Maj 2010]

Europaparlamentet <http://www.europarl.eu> [21 Maj 2010]

Europeiska Unionens domstol *Judgement of the Court Case C-411/06* (2009) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:267:0008:0009:EN:PDF> [25 Maj 2010]

Kommissionens register över intresseorganisationer

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do> [25 Maj 2010]

Konsultationen om Waste Impact Assessment (2004)

<http://ec.europa.eu/environment/waste/consultation.htm> [25 Maj 2010]

Konsultationen om elektroniskt avfall - WEEE (2008)

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/weee\\_2008\\_review/library?l=/stakeholder\\_consultation/stakeholder\\_consultation/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/weee_2008_review/library?l=/stakeholder_consultation/stakeholder_consultation/_EN_1.0_&a=d) [25 Maj 2010]

Konsultationen om bioavfall (2009)

*Grönbok hantering av bioavfall i den Europeiska Unionen KOM(2008) 811 slutlig* {(2008) 2936}

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0811:FIN:SV:PDF> [25 Maj 2010]