

# Förändring av EU:s politik för energieffektivitet<sup>1</sup>

## *Policyförändring genom intern chock och policyorienterat lärande*

Fredrik von Malmborg

### **Changing EU policy on energy efficiency: Policy change through internal shock and policy-oriented learning**

Energy efficiency has been highlighted as a key area to meet high ambitions in EU climate policy. This paper applies the Advocacy Coalition Framework to analyse recent changes of EU policy on energy efficiency, with particular focus on provisions on individual metering and billing of thermal energy in multi-apartment buildings. This area has rendered substantial discussion for a decade, with EU provisions being substantially revised after successful advocacy work by the advocacy coalition opposing individual metering and billing. The study confirms recent developments of the Advocacy Coalition Framework that internal shocks are important for policy change. The policy change followed other pathways too, e.g. through policy-oriented learning. As for policy-oriented learning, it occurred in different ways, e.g. the acceptance of the core beliefs and proposals for amending the provisions on individual metering and billing put forward by the coalition opposing individual metering and billing by a majority of Member States in the Council, the European Parliament and the proponents of individual metering and billing. Besides contributing to the development of scientific theory, the knowledge provided in the paper can inform various stakeholders to better shape their future strategies in advocacy work in EU policy-making.

## **1. Inledning**

Europeiska kommissionen föreslog 2019 en ”europeisk grön giv” med en strävan att EU ska bli världens första klimatneutrala kontinent. För att nå de högt

<sup>1</sup> Författaren är tacksam mot tidskriftens redaktörer och två anonyma granskare för deras grundliga granskningar och konstruktiva kommentarer till en tidigare version av denna uppsats.

Fredrik von Malmborg är docent vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, och kansliråd vid Infrastrukturdepartementet.

E-post: fredrik@vonmalmborg.st

ställda klimatpolitiska målen har energieffektivitet lyfts fram som ett viktigt politik- och åtgärdsområde (Internationella energibyran 2019; Europeiska kommissionen 2019). Energieffektiviseringsområdet rymmer bl.a. frågan om individuell mätning och debitering av värme, kyla och tappvarmvatten i flerbostadshus och byggnader med flera användningsområden, dvs. flerbostadshus som även innehåller lokallägenheter (t.ex. butiker, kontor och restauranger). Frågan regleras i EU:s energieffektiviseringsdirektiv och har under ett drygt decennium rönt omfattande debatt på såväl EU-nivå som nationellt i Sverige. Förespråkarna, med Europeiska kommissionen i spetsen, hävdar att det ger hushåll och slutanvändare av energi bättre kunskap om sin energianvändning, vilket kan leda till minskad energianvändning i byggnader genom beteendeförändring. Motståndarna, med Sverige i spetsen, menar att mer omfattande energieffektivisering i byggnader bättre kan åstadkommas genom tekniska åtgärder såsom renoveringar än genom beteendeförändringar och att individuell mätning och debitering tar bort incitamenten för renovering. Därtill anför motståndarna att individuell mätning och debitering skulle förändra bostads- och hyrespolitiken på ett dramatiskt sätt, vilket kan leda till ökad energifattigdom och därmed påverka socialpolitiken.

Under 2010 presenterade kommissionen ett förslag till ett nytt paraplydirektiv för energieffektivitet, energieffektiviseringsdirektivet, med reglering av bl.a. individuell mätning och debitering. Direktivet trädde ikraft i december 2012. Kommissionen presenterade i slutet av 2016 ett förslag till revidering. Det reviderade direktivet trädde ikraft i december 2018. Bestämmelserna kring individuell mätning och debitering förändrades markant i och med detta. I samband med revideringsarbetet fick motståndarna till individuell mätning och debitering gehör för sina ståndpunkter. Bland annat lades ett nytt villkor till för när system för individuell mätning och debitering ska installeras, ett villkor som gör det möjligt att renovera en byggnad istället för att installera individuell mätning och debitering. Därtill togs krav på individuell mätning vid ombyggnation bort. Detsamma gäller krav på individuell mätning av värme och kyla i nya byggnader.

Denna policyförändring och processen som föregick den står i fokus i denna uppsats. Syftet med uppsatsen är att genom processpåring beskriva, förstå och i möjligaste mån förklara policyprocessen och policyförändring inom EU:s politik för energieffektivitet. Målsättningen är att bidra med kunskap om policyprocessen och policyförändring inom ett område som i hög grad saknar samhällsvetenskaplig forskning.

Processpåringen sker genom analys av offentliga dokument och rapporter, samt intervjuer med nyckelpersoner i policyprocessen. Som teoretiskt ramverk för att strukturera analysen används en vida använd teori för att förklara policyförändring, nämligen Advocacy Coalition Framework (Sabatier 1986, 1988, 2007). Uppsatsen analyserar aktörskoalitioner och deras kärnvärden,

resurser och agerande, samt policyorienterat lärande och policyförändring vid formulering och revidering av EU-bestämmelserna om individuell mätning och debitering.

Uppsatsen är disponerad enligt följande. EU:s politik för energieffektivisering samt tidigare samhällsvetenskaplig forskning om energieffektivitet och energipolitik presenteras i avsnitt 2. Avsnitt 3 behandlar teori, metod och material för studien. Avsnitt 4 beskriver genom processpåring framtagande och revidering av energieffektiviseringsdirektivet under perioderna 2010–2012 och 2016–2018. Avsnitt 5 och 6 analyserar och diskuterar de empiriska resultaten i ljuset av Advocacy Coalition Framework-ansatsen. Därefter dras slutsatser i avsnitt 7.

## **2. EU:s politik för energieffektivisering och tidigare forskning**

Inom EU finns det flera rättsakter på energieffektiviseringsområdet. Energimärknings- och ekodesigndirektiven ställer krav på energimärkning och energiprestanda för produkter som säljs på EU:s inre marknad. Direktivet om byggnaders energiprestanda ställer krav på energideklarationer och energiprestanda för byggnader. Sedan 2012 utgör energieffektiviseringsdirektivet ett paraplydirektiv för energieffektivitet inom EU. Energieffektiviseringsdirektivet fastställde EU:s mål för energieffektivisering till 2020 (20 procent lägre energianvändning) och nya minimikrav för energieffektiviseringsåtgärder i medlemsstaterna. Direktivet omfattar en bred uppsättning bestämmelser om medlemsstaternas åtgärder för energieffektivisering, bl.a. energikartläggning i företag, energieffektivisering i den offentliga sektorn, en stärkt roll för konsumenter, energitjänster, samt mätning och debitering av energi i byggnader. Energieffektiviseringsdirektivet reviderades 2018, varmed ett EU-mål för energieffektivisering till 2030 om minst 32,5 procent lägre energianvändning fastslogs. Revideringen innebar även ändrade bestämmelser när det gäller mätning och debitering av energi i flerbostadshus.

Utvecklingen av EU:s politik för energieffektivitet har påverkat och fortsätter påverka Sveriges och andra EU-medlemsstaters politik på energi- och klimatområdet, men även på bygg- och bostadsområdet. Samtidigt påverkas EU:s politik för energieffektivitet av medlemsstaternas och olika intresseorganisationers ståndpunkter. Utformningen av EU:s politik på energieffektiviseringsområdet är mycket komplex och forskning på området är av betydelse för samhällsvetenskaplig teoribildning såväl som för EU-institutionerna, medlemsstaterna och de olika intresseorganisationerna.

Det har bedrivits begränsat med samhällsvetenskaplig forskning på energieffektiviseringsområdet (Lutzenhiser 2014; Dunlop 2019). Frågan har länge varit ”osynlig” för samhällsvetare. Detta kan bero på att betydelsen

av energieffektivisering först på senare år lyfts fram som avgörande för att nå klimatpolitiska och andra energipolitiska mål. Det kan även bero på att forskningsfinansiärer inte förstått värdet av samhällsvetenskaplig eller tvärvetenskaplig forskning om energifrågor, samt att frågan uppfattas som ett område för uteslutande tekniska lösningar (Sovacool m.fl. 2015). Merparten av forskningen om energieffektivitet och energieffektivisering är teknisk eller nationalekonomisk. Sovacool m.fl. (2015) och Dunlop (2019) anser att mer samhällsvetenskaplig forskning behövs för att stödja en energiomställning till ren energi. Bland det fåtal samhällsvetenskapliga studier som gjorts kan nämnas Dupont (2020) som analyserat Europeiska kommissionens strategier för att motverka medlemsstaternas ifrågasättande av EU-politik för energieffektivitet, Giest (2020) som analyserat det politiska spelet runt införandet av smarta elmätare i Storbritannien, samt von Malmborg (2021a) som analyserat lobbying för förändring av EU:s politik för energieffektivisering.

Om man vidgar perspektivet till samhällsvetenskaplig forskning om energi- och klimatpolitik har en handfull forskare analyserat hur olika intressegrupper påverkar politikutformningen kring, t.ex. EU:s system för handel med utsläppsrätter (Markussen & Tinggard Svendsen 2005), EU:s klimatpolitik (Gullberg 2008), EU:s 'Energy Roadmap 2050' (Langsdorf 2011), den tyska energiomställningen 'Energiewende' (Sühlsen & Hisschemöller 2014), samt skapandet av EU:s energiunion (Szulecki m.fl. 2016). Panke (2012) har analyserat medlemsstaters påverkansarbete gentemot EU-institutioner i bl.a. miljöpolitiken. Ett fåtal studier har fokuserat på hur olika intressegrupper med till synes olika ståndpunkter samarbetar för att påverka EU-politiken på energi- och klimatområdet (Fitch-Roy m.fl. 2019; Hoffman & Steger 2019).

En brist i denna litteratur när det gäller att förstå och förklara policyförändring är att den fokuserar på lobbyverksamhet och dess effektivitet, inte hela policyprocessen. Ett bättre bidrag för att förstå policyprocessen och policyförändring ges av den handfull studier som med tillämpning av Advocacy Coalition Framework har analyserat aktörskoalitioner, policyorienterat lärande och policyförändring i olika delområden av energipolitiken, t.ex. EU:s politik för vindkraft (Szarka 2010), svensk kärnkraftspolitik (Nohrstedt 2010), vindkraftspolitik i Quebec (Jegen & Audet 2011), energi- och klimatpolitik i Colorado (Elgin & Weible 2013), dansk biobränslepolitik (Hansen 2013), övergången till en kolfri framtid i Tjeckien (Ocelík m.fl. 2019) samt den socio-tekniska övergången till förnybar energi i Kaliforniens elsystem (Gottschamer & Zhang 2020). Särskilt Szarkas studie är intressant för denna uppsats; detta eftersom den handlar om energipolitik på EU-nivå. Han betonar betydelsen av att inkludera intressegrupper i påverkansarbetet. Han finner även att policyförändring kan gå mycket fortare inom nya politikområden än vad som antas i Advocacy Coalition Framework. Denna forskning, som använder Advocacy Coalition Framework som teoretiskt ramverk, och det faktum att Hysing och

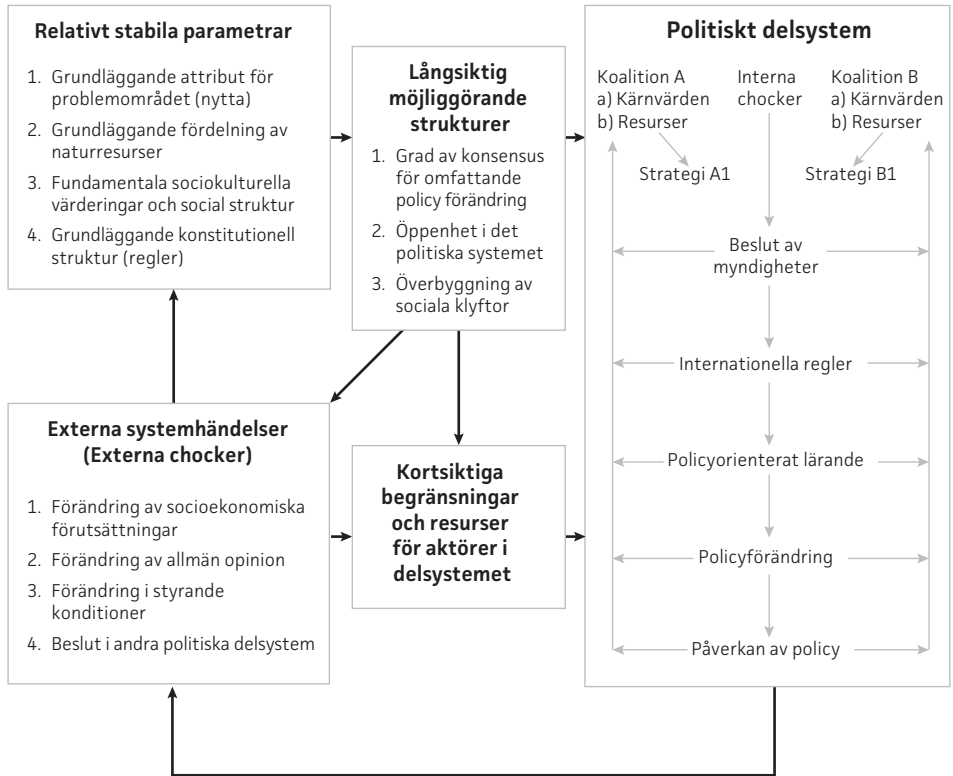
Olsson (2008) samt Pierce m.fl. (2017) anser att detta ramverk är den mest ambitiösa och inflytelserika teorin för att analysera och förklara policyförändring, ger en garanti för att det är ett lämpligt ramverk för att analysera och förklara förändring av EU:s politik för energieffektivisering.

### 3. Teori, metod och material

Advocacy Coalition Framework är en nätverksteori som utvecklats av Sabatier (1986, 1988) och Jenkins-Smith (1990), där betydelsen av olika aktörskoalitioner för policyprocesser och policyförändringar är central. Modellen är cyklisk (jfr. Gustavsson 1998), dvs. den har en dynamisk kvalitet och kan användas för att analysera policyförändring över lång tid. Advocacy Coalition Framework har vidareutvecklats baserat på tillämpning inom olika områden och på kritik som framförts (Jenkins-Smith & Sabatier 1994; Sabatier 1998, 2007; Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Sabatier & Weible 2007; Jenkins-Smith m.fl. 2018). En viktig förändring handlar om kontexten, en typologi över koalitioners resurser, och vägar till omfattande policyförändring (Sabatier & Weible 2007).

Policyprocessen, från initiativ till implementering, anses inom Advocacy Coalition Framework vara präglad av aktörer från hela policysystemet. Dessa aktörer kommer från olika organisationer och de aktörer som delar en uppsättning politiska övertygelser skapar en koalition av förespråkare, s.k. aktörskoalitioner (Sabatier & Weible 2007). Teorin menar att aktörernas beteenden och övertygelser är inbäddade i informella nätverk och att beslut i policyprocessen delvis struktureras genom dessa nätverk av policyaktörer. Policyaktörer försöker omsätta sina värderingar i praktiskt handlande och reella policybeslut. För att nå framgång i detta krävs det att aktörerna finner allierade som de kan dela resurser och utveckla strategier tillsammans med. Teorin bygger på antagandet om att aktörer samordnar sitt agerande när det krävs för att åstadkomma policyförändring och att förändring sker över tid som reaktioner på händelser såväl inom som utanför det politiska systemet.

Beteendet hos aktörerna i policyprocessen påverkas av två yttre faktorer, en stabil och en dynamisk (Sabatier 1998, Sabatier & Weible 2007). Dessa faktorer sätter begränsningar och påverkar resurser för aktörer i det politiska delsystemet. Dessa påverkar i sin tur olika aktörers kärnvärden, resurser och beteende samt olika vägar till policyförändring, däribland interna chocker och policyorienterat lärande (Figur 1).



Figur 1. Faktorer som leder till policyförändring. Modifierad efter Jenkins-Smith m.fl. (2014)

Teorin har använts i analyser av policyutveckling inom ett stort antal områden (Weible m.fl. 2009, 2011; Pierce m.fl. 2017; Jenkins-Smith m.fl. 2018), däribland energipolitik (t.ex. Szarka 2010; Nohrstedt 2010; Jegen & Audet 2011; Elgin & Weible 2013; Hansen 2013; Ocelík m.fl. 2019; Gottschamer & Zhang 2020), samt inom flera geografiska områden, däribland EU (t.ex. Bueno de Mesquita & Stokman 1994; Sabatier, 1998; Rozbicka 2013). Totalt har mer än 1 000 studier genomförts inom olika politikområden och geografiska regioner (Pierce m.fl. 2017). Studier som använder Advocacy Coalition Framework för att analysera politik för energieffektiviseringspolitik lyser med sin frånvaro, liksom samhällsvetenskaplig forskning om energieffektivitetspolitik i stort (Lutzenhiser 2014; Dunlop 2019).

Advocacy Coalition Framework utgår från att policyskapande i moderna samhällen är så komplext att aktörer måste specialisera sig för att kunna utöva något inflytande. Denna specialisering sker inom politiska delsystem där aktörer regelbundet försöker påverka policy inom systemet (Sabatier 1998; Sabatier & Weible 2007). Ett politiskt delsystem kännetecknas av både en funktionell/materiell dimension (t.ex. politik för energieffektivisering) och

en territoriell dimension (t.ex. EU). Enligt Sabatier (1998) består ett politiskt delsystem av den grupp av människor och organisationer som är aktivt intresserade av ett politiskt problem. Såväl regeringar och nationella myndigheter som olika intressegrupper från den offentliga och den privata sektorn kan ingå i det politiska delsystemet. I fallet med EU-politik utgör en medlemsstat en potentiell lobbyaktör.

I denna studie avser det politiska problemet individuell mätning och debitering i EU och dess medlemsstater. Det är ett delsystem i det större delsystemet för EU:s energieffektivitetspolitik. Det politiska delsystemet för energieffektivitet ingår i ett överordnat delsystem för energipolitik, som i sin tur är kopplat till det politiska delsystemet för klimatpolitik. EU:s delsystem för individuell mätning och debitering kan dateras till bestämmelserna i energitjänstedirektivet som antogs 2006. Det finns dock en stor skillnad. Energitjänstedirektivet talade om individuell mätning och debitering för slutkunder, dvs. fastighetsägare som har kontrakt med en leverantör av fjärrvärme eller kylning eller tappvarmvatten. Med energieffektiviseringsdirektivet kom individuell mätning att fokusera på slutanvändare av värme, kyla och/eller tappvarmvatten, dvs. hushållen. Fokus ändrades nu till lägenhetsinnehavarna i flerbostadshus och byggnader med flera användningsområden, inte bara ägarna till sådana byggnader. Individuell mätning och debitering reglerar förhållande mellan fastighetsägare och hushåll när det gäller värme, kyla och tappvarmvatten. Således är både ägare och hyresgäster (inklusive ägare av bostadsrätter) till sådana byggnader nu en del av delsystemet. Andra aktörer som ingår i det politiska delsystemet för individuell mätning och debitering är Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och dess kommittéer, medlemsstaterna och de nationella regeringarna och parlamenten, nationella myndigheter med anknytning till byggnader och energi, olika intressegrupper relaterade till fastighetsägare, hyresgäster och energiförsörjning på nationell och EU-nivå, samt mätarindustrin. Det finns ingen tillgänglig statistik för EU som helhet när det gäller fastighetsägare och antal företag som levererar fjärrvärme och fjärrkyla. Det går således inte att säga hur många aktörer som ingår i det politiska delsystemet för individuell mätning och debitering.

Den här aktuella studien använder Advocacy Coalition Framework som teoretisk ram för att analysera förändringar i EU:s energieffektivitetspolitik över tid. För att göra detta undersöks genom processpåring de olika aktörskoalitionerna, deras kärnvärden, resurser och agerande, samt vägar till policyförändring vid tidpunkterna för utveckling och revidering av energieffektiviseringsdirektivet. För att vägleda analysen ställer uppsatsen ett antal frågor baserade på kärnpunkterna i Advocacy Coalition Framework:

- Vilka aktörskoalitioner agerade i det politiska delsystemet under perioderna för utveckling av det ursprungliga direktivet (2010–2012) och den första revideringen av direktivet (2016–2018)? Vilka samordnade betenden fanns hos aktörerna i policyprocessen och varför?
- Vilka var de viktigaste övertygelserna (kärnvärdena) och resurserna hos olika aktörskoalitioner?
- Hur kan man förstå och förklara de policyförändringar som ägde rum i det politiska delsystemet?

Det empiriska materialet består av offentliga och semioffentliga dokument, exempelvis Europeiska kommissionens förslag till EU-lagstiftning, ändringar av Europeiska kommissionens förslag föreslagna av medlemsstaterna och rådet och Europaparlamentet under förhandlingarna, ståndpunktspromemorior från medlemsstaterna och intressegrupper, texter i slutliga EU-direktiv, samt Europeiska kommissionens s.k. tolkningsnoter till direktiven. Textanalysen av dessa dokument syftade till att identifiera olika aktörers ståndpunkter kring individuell mätning samt skälen för detta, samt de slutliga bestämmelserna och hur de tolkas samt vilka skäl som anges för dessa. Kvalitativ textanalys är en lämplig undersökningsmetod i denna studie då den möjliggör en grundlig analys av materialet. Genom textanalys är det möjligt att samla in material om beslutsfattande utan att genomföra intervjuer eller deltagande observationer.

Textmaterialet har dock kompletterats med intervjuer av nyckelpersoner som var involverade i förhandlingarna och påverkansarbetet om energiefektiviseringsdirektivet 2010–2012 och det reviderade direktivet 2016–2018. Intervjuer med aktörer som var involverade i policyprocessen ger en mer djupgående förståelse för värderingar och de olika aktörskoalitionernas positioner som haft inflytande i policyprocessen. Intervjuer har genomförts med handläggaren vid det svenska Regeringskansliet med ansvar för förhandlingar och genomförande av direktivet i båda perioderna, Sveriges energiråd i Bryssel vid tiden för förhandling om det reviderade direktivet, ansvarig avdelningschef vid Finlands energimyndighet med ansvar för individuell mätning och debitering och sakkunnig vid förhandlingarna om det ursprungliga och det reviderade direktivet, energitalespersoner för svenska och EU:s intressegrupper för privata och offentliga fastighetsägare,<sup>2</sup> hyresgästorganisationer,<sup>3</sup> samt ansvarig handläggare för individuell mätning och debitering vid Europeiska kommissionen. Intervjun med tjänstemannen vid Regeringskansliet är central för datainsamling då vederbörande var drivande för påverkansarbetet och

2 European Property Federation, Fastighetsägarna Sverige, Housing Europe och Sveriges Allmännyttiga (tidigare Sveriges Allmännyttiga Bostadsorganisation (SABO)).

3 Hyresgästföreningen Sverige och International Union of Tenants.



utvidgningen av den aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering vid tiden för revidering av individuell mätning och debitering. Finland var tillsammans med Sverige de enda uttalade motståndarna till individuell mätning och debitering bland medlemsstaterna. De intressegrupper som intervjuats var aktiva i aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering. Tjänstemannen på Europeiska kommissionen hade en central roll i aktörskoalitionen för individuell mätning och debitering. Utöver intervjuer har uttalanden från talespersoner från olika intressegrupper och Europeiska kommissionen vid ett seminarium som Sverige var med och anordnade i Europaparlamentet också använts som data. I intervjuerna ställdes öppna frågor om respektive aktörs syn på individuell mätning och debitering (för- och nackdelar) och motiv till dessa samt om deras strategier i påverkansarbetet. Frågor ställdes även om aktörernas syn på motståndarnas ståndpunkter och strategier i påverkansarbetet. Intervjuerna har inte spelats in, men anteckningar har tagits.

## 4. Formulering och förändring av EU:s energieffektiviseringsdirektiv

Det här kapitlet beskriver turerna kring EU-lagstiftningen om individuell mätning och debitering. Att frågan splittrat medlemsstaterna är inte förvånande, eftersom länderna har olika fastighetsbestånd och lösningar för värme och ventilation etc., vilket innebär att förutsättningarna för att installera individuell mätning och debitering varierar mellan medlemsstaterna. Det är framförallt en fråga för medlemsstater där uppvärmning sker med fjärrvärme och nedkylning sker med fjärrkyla. Dessutom påverkas effekterna av individuell mätning och debitering på vilken typ av hyresmodell som används. Konsekvenserna av att införa bestämmelser om individuell mätning och debitering varierar markant mellan de medlemsstater, t.ex. Danmark och Tyskland, som tillämpar kallhyra, (där kostnaderna för värme, kyla och tappvarmvatten inte ingår i hyran/avgiften), och de, som Finland och Sverige, som tillämpar varmhya (där kostnader för värme, kyla och tappvarmvatten ingår i hyran/avgiften).

De skilda förutsättningarna gjorde frågan om individuell mätning och debitering till en svårare policyfråga än vad man kanske kunde tro vid första anblicken, och förklarar de många turerna av förslag, kritik, och revidering. Det är detta skeende som beskrivs nedan, och sedan analyseras i avsnitt 5 och 6.

### 4.1 DET URSPRUNGLIGA ENERGIEFFEKTIVISERINGSDIREKTIVET

Europeiska kommissionen (2011) lade i juni 2011 fram ett förslag till ett direktiv om energieffektivitet, som skulle ersätta energitjänstedirektivet och det s.k. kraftvärmedirektivet. Förslaget innehöll bl.a. bestämmelser om mätning och debitering av el, gas, värme och kyla i flerbostadshus och byggnader med flera användningsområden. När det gäller värme och kyla föreslogs att enskilda

mätare skulle installeras ovillkorligt i varje lägenhet i flerbostadshus och byggnader med flera användningsområden. Kommissionens förslag skilde inte uttryckligen befintliga från nya byggnader. Syftet med de föreslagna bestämmelserna var att stärka slutkundernas och slutanvändarnas möjligheter att minska sin energianvändning genom beteendeförändringar, t.ex. genom att sänka temperaturen och/eller att stänga fönstren och inte vädra så ofta.

Kommissionens förslag kritiserades av Sverige och Finland under förhandlingarna i rådet. Denna kritik fick dock inget gehör då merparten av medlemsstaterna inte förstod frågan. De olika aktörernas respons på kommissionens förslag, samt hur de agerade i påverkansarbetet före och under förhandlingarna, beskrivs och analyseras ingående i avsnitt 5.1.

Energieffektiviseringsdirektivet trädde ikraft den 4 december 2012. När det gäller bestämmelserna om individuell mätning och debitering gjordes flera ändringar under förhandlingarna mellan rådet och Europaparlamentet, t.ex. lades individuell mätning och debitering av varmvatten för hushållsbruk till, liksom villkor för när individuell mätning och debitering skulle installeras. Bestämmelser om individuell mätning av värme, kyla och tappvarmvatten i befintliga byggnader anges i artikel 9.3 och innebär i korthet att system för individuell mätning och debitering ska installeras i befintliga byggnader om det är tekniskt genomförbart och kostnadseffektivt. Vidare infördes i artikel 9.1 bestämmelser om individuell mätning och debitering i nya byggnader eller byggnader som genomgår större renovering. Individuell mätning och debitering ska alltid tillhandahållas när en ny anslutning görs i en ny byggnad eller en byggnad som genomgår större renovering, i enlighet med vad som avses i EU-direktivet om byggnaders energiprestanda.

Bestämmelser om faktureringsinformation och kostnaden för tillgång till mät- och faktureringsinformation anges i artiklarna 10 och 11. Direktivets motivering till bestämmelserna om individuell mätning och debitering betonade behovet av att slutkunder (och slutanvändare) får bättre information om sin egen energianvändning för att minska densamma.

Med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TFEU) är Europeiska kommissionen skyldigt att ta fram och besluta s.k. tolkningsnoter med riktlinjer som informerar medlemsstaterna om hur man bör genomföra en EU-bestämelse. Riktlinjerna är inte bindande för medlemsstaterna men binder kommissionen till den ståndpunkt som fastställs i tolkningsnoten om kommissionen tar en medlemsstat till EU-domstolen i ett överträdelseärende. Riktlinjerna om individuell mätning och debitering utvecklades av en konsult som kommissionen kontrakterat för ändamålet, empirica GmbH, och förhandlades fram mellan kommissionen och medlemsstaterna i kommittén under energieffektiviseringsdirektivet, EED-kommittén. Finland och Sverige, som inte lyckades påverka andra medlemsstater i rådsförhandlingarna om bestämmelserna om individuell mätning och debitering, fortsatte att hävda i EED-kommittén att individuell mätning

och debitering skulle motverka omfattande renoveringar för energieffektivisering i flerbostadshus. Kommissionen anordnade också regionala workshops om riktlinjerna, med ett möte i Stockholm i april 2016. Mötet samlade cirka 30 deltagare från Sverige, Finland och Baltikum förutom kommissionen och dess konsult. Vid mötet kritiserades kommissionen och dess konsult av personer från de svenska och finska fastighetsägarorganisationerna och den svenska Hyresgästföreningen, som hävdade att kommissionen agerade i mätarindustrins intresse.

#### **4.2 DET REVIDERADE ENERGIEFFEKTIVISERINGSDIREKTIVET**

Hösten 2015 tillkännagav kommissionen att en översyn av energieffektiviseringsdirektivet skulle göras. Förslaget, som presenterades i november 2016 (Europeiska kommissionen, 2016), var begränsat. Fokus för översynen var bl.a. bestämmelserna i artiklarna 9–11 om individuell mätning och debitering. Det inkluderade även förslag till ett nytt EU-mål för energieffektivisering till 2030, medlemsstaternas vägledande bidrag till EU:s mål till 2030, samt en förlängning av de nationella energisparkraven till 2030.

När det gäller individuell mätning och debitering föreslog kommissionen ett klargörande av bestämmelserna om individuell mätning och debitering i nya byggnader, en fråga som var oklar i det ursprungliga direktivet. Förslaget hänvisar till mätning på lägenhetsnivå i flerbostadshus eller byggnader med flera användningsområden och nämner slutanvändare utöver slutkunder. Skälen till förslagen rörande individuell mätning och debitering var att stärka konsumenternas rättigheter till tydlig och aktuell information om deras energianvändning. Innan kommissionen lade fram sitt förslag hade Sverige, som en respons på kommissionens samråd inför förändringen, föreslagit att bestämmelserna om individuell mätning och debitering skulle förändras så att kraven inte blev bindande för medlemsstaterna. Det var således Sverige som föreslog en omfattande förändring av bestämmelserna.

Till skillnad från ett mindre lyckat tillvägagångssätt för påverkansarbete rörande det ursprungliga direktivet agerade Sverige tidigt i processen för revidering av direktivet. Sverige tog initiativ till skapandet av en bred normativ aktörskoalition med olika intressenter som motsatte sig strikta krav på individuell mätning och debitering. De olika aktörernas respons på kommissionens förslag samt hur de agerade i påverkansarbetet innan och under förhandlingarna beskrivs och analyseras ingående i avsnitt 5.1.

De slutliga bestämmelserna i den reviderade versionen av energieffektiviseringsdirektivet trädde i kraft den 24 december 2018. De slutliga bestämmelserna om individuell mätning och debitering i befintliga byggnader tar hänsyn till de synpunkter som framförts av Sverige och andra aktörer i aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering. Det nämns i artikel 9b att enskilda mätare ska installeras i befintliga byggnader ”där det är tekniskt genomförbart

och kostnadseffektivt i den meningen att det är *proportionellt* i förhållande till möjliga energibesparingar”.

Skälsats 30 i det reviderade energieffektiviseringsdirektivet förklarar tillägget och betydelsen av proportionalitet som ett villkor. ”Vid bedömningen av om individuell mätning är kostnadseffektiv kan hänsyn tas till verkan av andra konkreta, planerade åtgärder i en viss byggnad, till exempel en kommande renovering.”

Omnämmandet i bestämmelserna, och skälen till att bedömningen av huruvida undermätning är kostnadseffektiv, kan ta hänsyn till effekten av andra konkreta, planerade åtgärder i en viss byggnad, såsom eventuell kommande renovering, var ett resultat av påverkansarbete från Sverige och dess allierade.

De tidigare bestämmelserna om ovillkorliga krav på individuell mätning och debitering av värme och kyla i nya byggnader eller byggnader som genomgick omfattande renoveringar ströks. Detsamma gäller det ovillkorliga kravet på individuell mätning och debitering av tappvarmvatten i byggnader som genomgår omfattande renoveringar. Kvar i det reviderade direktivet fanns bara ett ovillkorligt krav på individuell mätning och debitering för tappvarmvatten i nya byggnader. Dessa ändringar var också en följd av svenskt påverkansarbete och de slutliga bestämmelserna låg i linje med Sveriges ståndpunkt.

## 5. Aktörskoalitioner

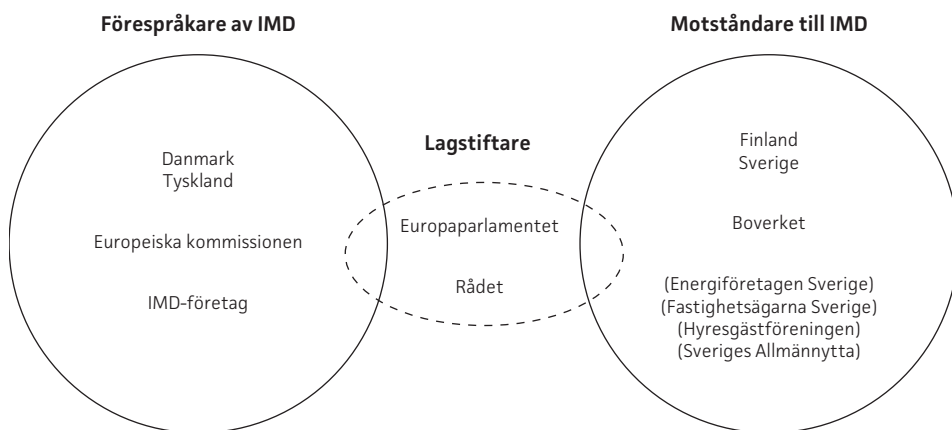
### 5.1 AKTÖRSKOALITIONER OCH DERAS SAMORDNADE BETEENDE

Advocacy Coalition Framework menar att aktörernas beteenden och övertygelser är inbäddade i informella nätverk och att beslut i policyprocessen delvis struktureras genom dessa nätverk av policyaktörer (Sabatier & Weible 2007). Policyaktörer försöker omsätta sina kärnvärden i praktiskt handlande och reella policybeslut innan deras motståndare hinner göra detsamma. För att nå framgång i detta krävs det att aktörerna finner allierade som de kan dela resurser och utveckla strategier tillsammans med. Teorin menar att policyaktörer söker allierade bland personer som har samma policykärnvärden bland t.ex. parlamentariker, myndighetspersoner, ledare för intresseorganisationer, domare, forskare och intellektuella från olika nivåer inom staten. Om de dessutom har en icke obetydlig grad av samordning bildar de en aktörskoalition (Sabatier & Weible 2007). En aktörskoalition består av aktörer i ett nätverk som delar kärnvärden och resurser samt samarbetar för att omsätta kärnvärden i policy (Sabatier 1986; 1988).

Kommissionens ursprungliga förslag om individuell mätning och debitering av värme och kyla påverkades starkt av positiva erfarenheter av individuell mätning och debitering i Tyskland och Danmark, med understöd av konsultstudier av de positiva effekterna av individuell mätning och debitering från dessa länder, särskilt Tyskland. Bland förespråkarna av individuell mätning och

debitering fanns Danmark, Tyskland, kommissionen och mätarindustrin, vilka var väl sammansvetsade. Starka krav på individuell mätning och debitering gynnades även av att Danmark var ordförandeland under slutförhandlingarna om det ursprungliga energieffektiviseringsdirektivet i rådet. Det danska ordförandeskapet höll i pennan när rådets gemensamma riktlinjer inför förhandlingarna med Europaparlamentet skulle formuleras och agerade starkt för strikta krav på individuell mätning och debitering (jfr. Bengtsson m.fl. 2004). Denna aktörskoalition var dominerande (jfr. Sabatier & Weible 2007).

Under förhandlingarna om det ursprungliga direktivet utgjorde Finland och Sverige, och i viss mån intressegrupper i de två medlemsstaterna, den aktörskoalition som motsatte sig individuell mätning och debitering (Figur 2). Sverige och Finland samarbetade inte med andra aktörer. Detta gjorde att de inte hade någon framgång i påverkansarbetet. Aktörskoalitionen kan ses som underordnad (jfr. Sabatier & Weible 2007). Andra medlemsstater förstod inte frågan som stod på spel, och Finland och Sverige undervärderade värdet av att interagera med andra aktörer på EU-nivå. Detta berodde på att individuell mätning och debitering främst är en fråga där byggnader värms upp med fjärrvärme eller kyls med fjärrkylning, vilket är fallet i Sverige och Finland men inte fallet i de flesta medlemsstater. I de östra medlemsstaterna, där fjärrvärme är vanligt, har hyresgästerna inte möjlighet att påverka sin egen inomhustemperatur eftersom elementen inte är utrustade med termostatvred. Andra aktörer som motsatte sig individuell mätning och debitering (dvs. nationella intressegrupper av fastighetsägare i Finland och Sverige) undervärderade också värdet av att interagera med andra medlemsstater och intressegrupper på EU-nivå och deltog passivt i påverkansarbetet på EU-nivå. Motståndarna till individuell mätning och debitering i Sverige fokuserade på att påverka den svenska regeringen då direktivets krav på individuell mätning och debitering skulle genomföras i nationell lagstiftning snarare än att påverka aktörer på EU-nivå.



Figur 2. Aktörskoalitioner i det politiska delsystemet för individuell mätning och debitering (IMD) av termisk energi i flerbostadshus (2010–2012)

När energieffektiviseringsdirektivet skulle revideras 2016–2018 hade den svenska regeringen en helt ny strategi. Sverige tog rollen som normförespråkare (jfr. Björkdahl, 2008) och presenterade, redan i mars 2016, fyra månader efter tillkännagivandet av revisionen och åtta månader innan kommissionens förslag presenterades för rådet och Europaparlamentet, en ståndpunktspromemoria med förslag till reviderade bestämmelser om individuell mätning och debitering. Syftet var att påverka kommissionens förslag men också att påverka andra medlemsstater. Sverige föreslog att bestämmelserna i direktivet reviderades så att genomförandet av individuell mätning och debitering skulle vara frivilligt för medlemsstaterna, eller att medlemsstater, där varmhya och centraliserad kontroll av inomhustemperatur är dominerande i flerbostadshus, är undantagna från kraven för installation av individuell mätning och debitering.

Detta tillvägagångssätt hade begränsat inflytande på kommissionens förslag. Men Sverige fortsatte att presentera ståndpunktspromemorior om individuell mätning och debitering och träffade inflytelserika personer i Europaparlamentet såväl som bland medlemmar i rådet, inklusive ordförandeskapet, och detta hade en inverkan. Än mer betydde Sveriges samarbete med intressegrupper på EU-nivå såsom Housing Europe, European Property Federation och International Union of Tenants och den positiva påverkan från viktiga parlamentsledamöter och kommittéer i Europaparlamentet.

I augusti 2016, några månader innan kommissionen lade fram sitt förslag om ett reviderat energieffektiviseringsdirektiv, bjöd Regeringskansliet in till samarbete mellan nationella intressegrupper som var kritiska till individuell mätning och debitering. Dessa var Bostadsrätterna Sverige, Energiföretagen Sverige, Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, Hyregästföreningen Sverige, Riksbyggen och Sveriges Allmännyttan (tidigare Sveriges allmännyttiga bostadsorganisation, SABO). Baserat på erfarenheterna från förhandlingarna om det ursprungliga energieffektiviseringsdirektivet, men också genomförandet av de ursprungliga bestämmelserna om individuell mätning och debitering i Sverige,<sup>4</sup> ansåg den för energieffektiviseringsdirektivet och förhandlingarna ansvariga handläggaren vid Regeringskansliet, ett kansliråd vid Miljö- och energidepartementet, samt Sveriges energiråd i Bryssel att det var nödvändigt att ta ett nytt angreppssätt i påverkansarbetet. Kanslirådet nämnde:

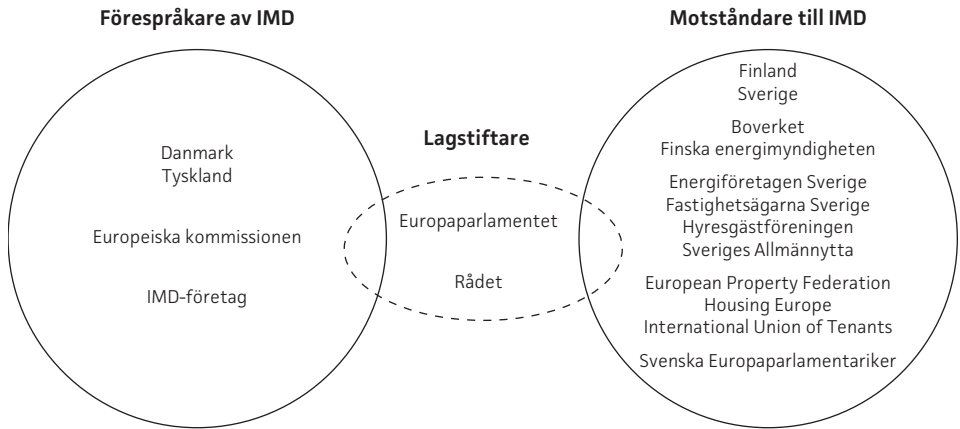
Vi ansåg att det fanns ett behov av att intressegrupper med liknande syn på individuell mätning och debitering vidtog samordnade och gemensamma åtgärder för att påverka förhandlingarna om det reviderade energieffektiviseringsdirektivet. Dessutom fanns det ett behov av att påverka alla EU-institutioner, inte bara kommissionen och andra medlemsstater i rådet. Det är inte minst viktigt att påverka Europaparlamentet.

4 Hur det ursprungliga och reviderade energieffektiviseringsdirektivet genomförts i Sverige har analyserats av von Malmborg (2021b).

Det bestämdes inom Regeringskansliet, tillsammans med Sveriges energiråd i Bryssel, att påverkansarbete behövdes gentemot Europaparlamentet, utöver påverkansarbete riktat mot kommissionen, medlemsstater i rådet och inte minst det maltesiska ordförandeskapet under våren 2017 (då rådsförhandlingarna skedde). Ordförandeskapet har en slags policymedlande roll mellan kommissionen och medlemsstaterna i rådsförhandlingarna (Tallberg 2004). Ett sådant brett angreppssätt är viktigt för att små medlemsstater som Sverige ska nå framgång i påverkansarbetet inom EU (Selck & Kuijpers 2006; Björkdahl 2008; Panke 2012). Efter uppmaning från Regeringskansliet kontaktade Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen Sverige sina motsvarigheter på EU-nivå (dvs. European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants). Dessa intressegrupper kontaktades även av den ansvariga handläggaren vid Regeringskansliet med syfte att utvidga aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering.

Den svenska regeringen riktade även påverkansarbete mot för frågan viktiga ledamöter i Europaparlamentet, såsom de två svenska parlamentsledamöterna Fredrick Federley (ALDE) och Jakop Dalunde (DE GRÖNA) samt en ledamot från Luxemburg, Claude Turmes (DE GRÖNA). De var alla medlemmar i utskottet för industri, transport, forskning och energi (ITRE), ansvarigt för att ta fram Europaparlamentets ändringsförslag för energieffektiviseringsdirektivet. Kontakt togs även med den svenska parlamentsledamoten Jytte Guteland (S&D) som var ledamot i miljöutskottet (ENVI), tillika ENVI:s föredragande för energieffektiviseringsdirektivet. För att underlätta påverkansarbetet gjorde den ansvariga handläggaren från Regeringskansliet ett antal veckors korttids-tjänstgöring vid Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel hösten 2016. Tillsammans med Sveriges energiråd i Bryssel ägnade handläggaren några veckor under hösten 2016 åt att träffa kommissionen, olika medlemsstater, ledamöter i Europaparlamentet och representanter för olika intressegrupper. Därmed lades grunden för påverkansarbetet på bredare front. Det svenska påverkansarbetet och faktorer som förklarar dess framgång när det gäller förändring av EU-bestämmelserna om individuell mätning och debitering har analyserats ingående av von Malmberg (2021a).

Som beskrivits utvidgades den förespråkande koalitionen som motsatte sig individuell mätning och debitering och omfattade flera aktörer (figur 3). Samtidigt var regeringarna i Danmark och Tyskland mindre högljudda som förespråkare för individuell mätning och debitering och de motsatte sig inte Sveriges och Finlands ståndpunkt i rådet.



Figur 3. Aktörskoalitioner i det politiska delsystemet för individuell mätning och debitering (IMD) av termisk energi i flerbostadshus (2016–2018)

En annan aspekt rörande aktörskoalitioner är enligt Advocacy Coalition Framework förekomsten av icke-trivial grad av samordnad aktivitet över tid inom de olika koalitionerna (Sabatier 1998). En viktig insats och samordnad aktivitet från koalitionen mot individuell mätning och debitering, förutom att presentera samordnade ståndpunktspromemorior, var det lunchseminarium om förbättrad energieffektivitet i byggnader som organiserades i Europaparlamentet i april 2017 av Sverige tillsammans med European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants. Värddar för seminariet var Fredrick Federley (ALDE) och Jakop Dalunde (DE GRÖNA). Eftersom Sverige och andra aktörer i aktörskoalitionen var negativa till uppdelningen av individuell mätning och debitering och energieffektiviserande renovering av byggnader, fokuserade seminariet på hur energieffektiviseringsdirektivet och direktivet om byggnaders energiprestanda kunde främja ett sammanhängande och samordnat perspektiv för att minska energianvändningen i byggnader på ett kostnadseffektivt sätt. Vid seminariet deltog cirka 30 personer från Europaparlamentet, medlemsstater, kommissionen och olika intressegrupper. Seminariet blev en ögonöppnare för kommissionen och ledde fram till en intern chock i det politiska delsystemet (se avsnitt 6.1).

## 5.2 AKTÖRSKOALITIONERNAS KÄRNVÄRDEN OCH RESURSER

Policies kan enligt Pierce och Weible (2016) analyseras i termer av system av kärnvärden eller övertygelser. Advocacy Coalition Framework kopplar ihop större policyförändringar med förändringar i primära kärnvärden och mindre policyförändringar med förändringar i sekundära<sup>5</sup> övertygelser (Sabatier &

5 I fallet med politik för energieffektivisering kan ett primärt kärnvärde sägas vara synen på



Jenkins-Smith 1999). För att förstå och tolka olika aktörers handlingar över tid är det viktigt att förstå deras övertygelser eller kärnvärden samt vilka resurser de använde (Sabatier 1998).

De båda aktörskoalitionerna med fokus på individuell mätning och debitering delade det primära grundläggande kärnvärdet om att energieffektivitet är viktigt för att nå övergripande energi- och klimatpolitiska mål och att EU bör ha en stark politik för energieffektivitet. Däremot delade de inte sekundär uppfattning om hur förbättrad energieffektivitet i byggnader kan åstadkommas och vilken roll beteendeförändringar har jämfört med tekniska förändringar.

Limmet som knöt samman kommissionen med Danmark och Tyskland och mätarindustrin var en övertygelse om att individuell mätning och debitering skulle "förbättra hushållens kunskaper om deras energianvändning och därmed ge dem bättre kunskap för att minska sin energianvändning genom förändrat beteende." Som grund för dessa påståenden hänvisade kommissionen till forskning om effekter av individuell mätning och debitering – forskning som bedrivits av konsulter och inte publicerats i vetenskapliga tidskrifter utan bara fanns att tillgå som presentationer från konferenser. Energibesparingar på upp till 20 procent har uppmätts när individuell mätning och debitering installerats i Tyskland, i huvudsak som effekt av att folk sänkt inomhustemperaturen från 24 °C till 22 °C, eller att de inte vädrat lika mycket genom att öppna fönstren.

Om man jämför förhållandena mellan Sverige och Tyskland så gäller att de flesta flerbostadshusen i Sverige är utrustade med mekanisk frånluftventilation vilket de inte är i Tyskland. Man behöver generellt sett inte öppna fönstren för att vädra i Sverige, något som sparar energi. Vidare gäller att inomhustemperaturen i svenska flerbostadshus, enligt fastighetsägarorganisationerna, i huvudsak ligger på 21 °C och att Socialstyrelsen rekommenderar att inomhustemperaturen inte sänks under 20 °C (22 °C i bostäder för äldre personer). En temperatursänkning med 2 °C som i Tyskland är således inte att rekommendera i Sverige. En erfarenhet som lyfts fram, och som nämndes av ordföranden i Housing Europes energikommitté vid seminariet i Europaparlamentet:

Erfarenheter från våra svenska medlemsföretag som har testat individuell mätning och debitering är att energianvändningen ökar, inte minskar, till följd av individuell mätning och debitering. Om människor är skyldiga att betala för sin faktiska värmeförbrukning är en del av dem villiga att betala för högre inomhustemperaturer, t.ex. 24 °C istället för 21 °C. Detta får till följd att fastighetsägaren totalt sett måste öka energianvändningen i hela byggnaden.

energieffektivisering i relation till t.ex. klimatpolitik och synen på behov av en stark politik för energieffektivisering. Sekundära kärnvärden är kopplade till synen på hur politiken ska uppnås, t.ex. vilka styrmedel som ska användas och hur dessa ska regleras.

Detta motsäger sammantaget erfarenheter från Tyskland, och som kommissionen och kommissionens konsult hänvisade till, om att individuell mätning och debitering minskar energianvändningen med upp till 20 procent.

Ett kärnvärde för motståndarna till individuell mätning och debitering är att mer omfattande energieffektivisering i byggnader kan åstadkommas genom tekniska åtgärder som renoveringar än genom beteendeförändringar. Vidare anføres att individuell mätning och debitering tvingar fram en övergång till kallhyra vilket tar bort incitamenten för renovering och därmed motverkar målet för både energieffektiviseringsdirektivet och direktivet om byggnaders energiprestanda. Till kärnvärdena räknas även uppfattningen att ”individuell mätning och debitering skulle förändra bostads- och hyrespolitiken på ett dramatiskt sätt” och att ”individuell mätning och debitering kan öka energifattigdomen<sup>6</sup> och därmed påverka socialpolitiken”, vilket står i strid med andra delar av energieffektiviseringsdirektivet och EU:s politik för energieffektivisering, som syftar till att minska energifattigdomen i EU. Motståndarna till individuell mätning och debitering använde, som en viktig resurs, de negativa erfarenheterna från flera fastighetsägare i Sverige som provat individuell mätning och debitering, vilket visade att det hade negativa effekter på energieffektiviteten.

Inför seminariet i Europaparlamentet presenterade European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants för första gången någonsin en gemensam ståndpunktspromemoria. Där nämns bl.a. följande:

It must be stressed that housing policy is not an EU exclusive or shared competence. Although it is inevitable that EU energy efficiency policy will have some impacts on national housing policy, without a conditionality for the requirement of sub-metering the proposal can destroy a central pillar of MS housing policy (rent regulation) designed to protect its citizens from energy poverty. This would be an infringement of the principle of conferral in the TFEU.

It would also be an infringement of proportionality, because in the likely event that the IMB obligation would provoke a shift of national rent regulation from gross to net rent, the energy saving incentive for net rent tenants would be outweighed by the disappearance of the gross rent-based incentive for the building owner to energy efficiency renovate, which are in most cases more effective than energy savings from behavioural changes – at least in Sweden and Nordic countries with well-insulated buildings and mechanical ventilation to safe-guard a healthy indoor climate.

6 Fattiga kan tvingas välja bort värme, *Svenska Dagbladet*, 2 januari 2020. (<https://www.svd.se/fattiga-kan-tvingas-valja-bort-varme>) (senast besökt 6 juli 2021).

Under tiden presenterade Sverige nya ståndpunktspromemorior om individuell mätning och debitering i mars och april 2017. Sveriges energiråd i Bryssel sammanfattar ståndpunkten:

Sammanfattningsvis innebär den svenska ståndpunkten att det inte ska finnas några ovillkorliga krav på individuell mätning och debitering i befintliga byggnader, och att proportionalitet ska läggas till som ett villkor utöver teknisk möjlighet och kostnadseffektivitet. När det gäller nya byggnader och byggnader som genomgår omfattande renoveringar ska inga krav på individuell mätning och debitering ställas.

Anledningen till att inkludera proportionalitet som kriterium var att jämföra effekter och kostnadseffektivitet av individuell mätning och debitering med dito för energieffektiviserande renoveringar. Energieffektiviseringsdirektivet föreskriver att individuell mätning och debitering bör installeras i varje enhet i ett befintligt flerbostadshus under förutsättning att det är tekniskt genomförbart och kostnadseffektivt. Av kommissionens tolkningsnot och riktlinjer för de ursprungliga bestämmelserna om individuell mätning och debitering är det tydligt att analysen av kostnadseffektivitet bör fokusera på kostnader och besparingar av individuell mätning och debitering, utan att ta hänsyn till om andra åtgärder för att förbättra en byggnads energiprestanda kan vara mer lämpliga och mer kostnadseffektiva. Som nämnts ovan föreslog Sverige att individuell mätning och debitering endast borde krävas om det är proportionellt i förhållande till förväntade energibesparingar på lång sikt och att hänsyn bör tas till planerade renoveringar av en byggnad. Detta utöver villkoren om teknisk genomförbarhet och kostnadseffektivitet.

Sverige hävdade också att det inte borde finnas några krav på individuell mätning och debitering i nya byggnader och byggnader som genomgår större renoveringar, eftersom nya byggnader och byggnader som genomgår omfattande renovering enligt direktivet om byggnaders energiprestanda ska uppfylla krav på nära-nollenergibyggnader. Det är omotiverat och inte kostnadseffektivt att mäta värme och kyla på lägenhetsnivå om en byggnad ska använda minimalt med energi för uppvärmning och nedkylning. Sverige kunde som en reträttposition acceptera ett krav på individuell mätning och debitering av tappvarmvatten i nya byggnader.

Av stor betydelse för Sveriges påverkansarbete är att den svenska regeringens övertygelser (kärnvärden) i frågan om individuell mätning och debitering bestått trots regeringsskiftet 2014, från en C-L-M-KD-regering till en S-MP-regering. Uppfattningen har varit densamma även efter riksdagsvalet 2018.

Beträffande aktörskoalitioners resurser upprättat Sabatier & Weible (2007) en typologi för resurser som kan utnyttjas: (i) formell, legal rätt att fatta politiska beslut, (ii) allmän opinion, (iii) information, (iv) mobiliserbara trupper,

(v) finansiella resurser, samt (vi) skickligt ledarskap. Aktörskoalitionen för individuell mätning och debitering var dominerande och inkluderade kommissionen. Kommissionen har ingen formell beslutanderätt när det gäller EU-lagstiftning men har ändå en auktoritet då det är kommissionen som lägger fram förslag till lagstiftning. Kommissionen deltar i rådsförhandlingarna samt i trilogförhandlingarna med rådet och Europaparlamentet som leder fram till beslut om lagstiftning. Frågan om individuell mätning och debitering var ingen fråga för den allmänna opinionen på EU-nivå, däremot i Sverige där flera artiklar publicerades i dagspressen.<sup>7</sup> Detta utnyttjades av den underordnade koalitionen mot individuell mätning och debitering. Båda koalitionerna använde information baserad på empiri för att underbygga sina argument och kärnvärden för respektive mot individuell mätning och debitering. En intressant iakttagelse när det gäller information som resurs för de båda koalitionerna är att varken förespråkare eller motståndare till individuell mätning och debitering baserade sina argument på vetenskaplig forskning. I båda fallen är det istället fråga om konsultstudier. Det går inte att säga vad detta betyder utifrån ett demokrati- eller maktperspektiv, men det är en relevant fråga för vidare forskning. Ingen av koalitionerna mobiliserade trupper utanför koalitionerna för att understödja sitt påverkansarbete. Det faktum att Sverige lerade sig med intressegrupper för fastighetsägare och hyresgäster på nationell och EU-nivå gjorde inte bara att aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering växte. Det gav även tillgång till finansiella resurser som möjliggjorde anordnandet av ett seminarium i Europaparlamentet. Sist men inte minst var den drivande handläggaren vid det svenska Miljö- och energidepartementet en viktig resurs för aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering. Utan detta ledarskap hade aktörskoalitionen inte kunnat växa och nå den framgång som nåddes i och med att bestämmelserna om individuell mätning och debitering ändrades.

## 6. Vägar till policyförändring

Beteendet hos aktörerna i policyprocessen påverkas av två yttre faktorer, en stabil och en dynamisk (Sabatier 1998; Sabatier & Weible 2007). Den mer stabila faktorn inkluderar variabler som kännetecknar policyproblemet, exempelvis den grundläggande fördelningen av naturresurser, grundläggande sociokulturella värderingar och strukturer samt den grundläggande konstitutionella strukturen. Dessa variabler är tämligen stabila över tid och förändras

7 Nu ska alla betala för sin egen värme, *Dagens Nyheter*, 14 maj 2014 (<https://www.dn.se/ekonomi/nu-ska-alla-betala-for-sin-egen-varme/>). (Senast besökt 6 juli 2021.)

Ny lag om mätning möter motstånd, *Dagens Nyheter*, 28 maj 2014. (<https://www.dn.se/arkiv/ekonomi/ny-lag-om-matning-moter-motstand/>). (Senast besökt 6 juli 2021.)

sällan under en tioårsperiod och leder därför sällan till policyförändring. De är avgörande för vilka resurser och begränsningar som finns inom det politiska delsystem som aktörerna agerar inom. De dynamiska yttre faktorerna är förändringar av de socioekonomiska förutsättningarna, förändringar i den styrande koalitionen, förändringar i den allmänna opinionen och policybeslut från andra politiska delsystem (se figur 1). Dessa faktorer påverkar beteendet hos aktörerna och deras kärnvärden och resurser. Advocacy Coalition Framework gör antagandet att förändring i någon av de dynamiska yttre faktorerna är en nödvändighet för att en omfattande policyförändring ska genomföras (Sabatier & Weible 2007).

Advocacy Coalition Framework anger fem vägar till policyförändring: (i) externa chocker, (ii) interna chocker, (iii) andra interna händelser i det politiska delsystemet, (iv) policyorienterat lärande, samt (v) förhandlade överenskommelser (jfr. Sabatier & Weible 2007; Pierce m.fl. 2017). Detta motsvarar vad Weible & Nohrstedt (2012) kallar faktorer för "underifrån-förändring" av policy.

I fallet med individuell mätning och debitering skedde inga förändringar av yttre faktorer, t.ex. i form av externa chocker. Det var inga socio-ekonomiska förändringar, förändringar av allmänhetens åsikter eller klimatpolitiska beslut som föranledde ändringen av energieffektiviseringsdirektivet. Policyförändringen följde andra vägar. Som beskrivs i avsnitt 6.1 skedde en intern chock. Som beskrivs i avsnitt 6.2 ledde det policyorienterade lärandet fram till en policyförändring. Till detta kan läggas att seminariet i Europaparlamentet i april 2017 var en viktig intern händelse i det politiska delsystemet.

## 6.1 EN INTERN CHOCK

Enligt Advocacy Coalition Framework kan politik förändras till följd av chocker, interna eller externa, som skakar om det politiska delsystemet och en eller flera aktörskoalitioner (Sabatier & Weible 2007; Weible & Nohrstedt 2012; Pierce m.fl. 2017). Externa chocker motsvarar förändringar av yttre dynamiska faktorer, dvs. socioekonomiska förutsättningar, den styrande koalitionen, den allmänna opinionen och policybeslut från andra politiska delsystem. En intern chock kännetecknas av att den underordnade koalitionen kärnvärden bekräftas och att den överordnade koalitionen kärnvärden ifrågasätts (Sabatier & Weible 2007). Som diskuterades i avsnitt 5.1 har de två aktörskoalitionerna relaterade till individuell mätning och debitering, förespråkarna respektive motståndarna, förändrats över tiden. När förslagen till individuell mätning och debitering presenterades av kommissionen 2011 var den aktörskoalition som förespråkade individuell mätning och debitering liten men inflytelserik. Denna koalition kan betraktas som den överordnade, dominerande koalitionen. Aktörer som ingick i den aktörskoalition som var motståndare till individuell mätning och debitering var utspridda och lyckades inte komma fram till en

gemensam ståndpunkt. Motståndarna till individuell mätning och debitering kan betraktas som den underordnade koalitionen, en minoritetskoalition.

I synnerhet Sverige hade lärt sig av misstagen från förhandlingarna om energieffektiviseringsdirektivet och ändrade sitt tillvägagångssätt för påverkansarbete då bestämmelserna om individuell mätning och debitering skulle revideras. Sverige ansåg först att det var mest lämpligt att påverka andra EU-medlemsstater, med fokus på förhandlingar i rådet. Senare, under förhandlingarna om det reviderade direktivet, förstod man att förhandlingarna måste föras i rådet och i Europaparlamentet och inte minst däremellan. På samma sätt är det viktigt att påverka ståndpunkter hos olika intressegruppers EU-organisationer. Denna förändring, och det faktum att European Property Federation, Housing Europe och International Union of Tenants för första gången någonsin hade en gemensam ståndpunkt, kan ses som en intern chock i policydelsystemet (jfr. Sabatier & Weible 2007), som banade väg för en förändring av bestämmelserna om individuell mätning och debitering.

Vid seminariet i Europaparlamentet blev det tydligt för den dåvarande enhetschefen för energieffektivisering vid kommissionens generaldirektorat för energi, att inte bara Sverige och Finland, utan också intressegrupper för både privata och offentliga fastighetsägare och hyresgäster motsatte sig skarpa bestämmelser om individuell mätning och debitering. Den dominerande koalitionens kärnvärden ifrågasattes av rådet och Europaparlamentet och den underordnade koalitionens kärnvärden bejakades. En svensk konsult inom energiområdet baserad i Bryssel sa vid seminariet att denne aldrig tidigare sett Sverige agera på detta proaktiva sätt i Bryssel. Det var detta som banade vägen för den interna chocken. Vid seminariet uttryckte kommissionens enhetschef sina intryck:

Now is not the time to lobby the European Commission, but rather the Council and the European Parliament. However, the coordinated positions of Housing Europe, the European Property Federation and the International Union of Tenants are impressive. We couldn't imagine this to happen.

## 6.2 POLICYORIENTERAT LÄRANDE

Enligt Advocacy Coalition Framework definieras policyorienterat lärande som relativt bestående förändringar av tankeväxlingar eller beteendemässiga avsikter, som främjas av ny erfarenhet och/eller ny information, och som handlar om att uppnå eller revidera policymålen (Sabatier 1988).

När det gäller policyorienterat lärande i det politiska delsystemet för individuell mätning och debitering, tog det sig uttryck på olika sätt. Det faktum att den aktörskoalition som förespråkade strikta regler för individuell mätning och debitering också accepterade den ståndpunkt som fördes fram av Sverige

och dess allierade, är ett viktigt inslag i policyorienterat lärande. Sådant policyorienterat lärande som skär ”över system av övertygelser” uppstår mest troligt när det finns en mellanliggande nivå av informerad konflikt mellan de två koalitioner och deras trossystem (Jenkins-Smith m.fl. 2014). Villkoret är att (i) var och en har de tekniska resurserna för att engagera sig i debatt, och (ii), att konflikten är mellan sekundära kärnvärden av ett system av övertygelser och primära kärnvärden i det andra, alternativt mellan viktiga sekundära kärnvärden i de två konkurrerande trossystemen. I fallet med individuell mätning och debitering hade båda parterna tillgång till tekniska resurser och det fanns gott om tillfällen för diskussion i rådet, vid seminariet i Europaparlamentet våren 2017 och vid seminariet om tolkning av bestämmelserna om individuell mätning och debitering i Stockholm våren 2016. Därtill stod konflikten mellan de olika koalitionerens sekundära kärnvärden. De delade primärt kärnvärdet att energieffektivisering, inte minst i byggnader, är viktigt för att nå övergripande klimatmål. Konflikten låg, som diskuteras i avsnitt 5.2, i synen på vägen dit.

Det faktum att alla medlemsstater accepterade de kärnvärden och förslag till ändring som presenterades av Sverige dess allierade är också en form av policyorienterat lärande. Likaså att Europaparlamentet antog samma ståndpunkt som rådet – en ståndpunkt som var väldigt lik den som fördes fram av Sverige och dess allierade. En annan form av policyorienterat lärande skedde genom utvidgningen av aktörskoalitionen riktad mot individuell mätning och debitering, vilket visade att det är möjligt för intressegrupper som tidigare inte delat samma ståndpunkt att gå samman och göra gemsansam sak i en ny policyfråga. Betydelsen av att som liten medlemsstat samarbeta med likasinnade intressegrupper för att skapa policyförändring ska inte underskattas, vilket Szarka (2010) menar att Advocacy Coalition Framework gör.

För att förstå hur Sverige fick ett till synes brett stöd i rådet och från parlamentets medlemmar, liksom från kommissionen, är det viktigt att ta hänsyn till att bestämmelser om individuell mätning och debitering inte förhandlades isolerat utan tillsammans med andra frågor som ingick i översynen av energieffektiviseringsdirektivet, nämligen det höjda EU-målet för energieffektivitet till 2030 och bestämmelser om nationella energisparkrav. En viktig aspekt som fick andra medlemsstater i rådet och kommissionen såväl som parlamentsledamöter att anamma den ”svenska berättelsen” var att Sverige stödde en betydande skärpning av EU:s mål för energieffektivitet, från 27 procent till minst 32,5 procent fram till 2030, samt strikta regler för medlemsstaternas energisparkrav. Sverige motsatte sig individuell mätning och debitering men kunde inte ses som en aktör som försökte motsätta sig en mer ambitiös utveckling av energieffektiviseringsdirektivet och EU:s politik för energieffektivitet i stort.

## 7. Slutsatser

Syftet med denna uppsats är att analysera och i möjligaste mån förklara policyprocessen och policyförändring inom EU:s politik för energieffektivitet. Som en fallstudie analyseras förändring av EU:s energieffektiviseringsdirektiv, särskilt bestämmelserna om individuell mätning och debitering. Uppsatsen använder och operationaliserar den statsvetenskapliga teorin om policyförändring, Advocacy Coalition Framework, för att analysera förändringar av energieffektiviseringsdirektivet över tid. För att göra detta undersöks det politiska delsystemet, aktörskoalitionerna, deras kärnvärden, resurser och samordnade handlande, policyorienterat lärande samt andra vägar till policyförändring gällande direktivets bestämmelser om individuell mätning och debitering.

Uppsatsen visar att det koordinerade agerandet hos flera aktörer i aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering har avsevärt ändrat karaktär, från förhandlingar om det ursprungliga direktivet till förhandlingar om det reviderade direktivet. Studien visar att det är viktigt att bilda en bred normativ koalition av intressen med andra medlemsstater och olika intressegrupper från relevanta sektorer (jfr. Björkdahl 2008), samt inte minst att det är viktigt att påverka alla EU-institutioner för att nå framgång i påverkansarbetet (Panke 2012). Det är viktigt att medlemsstaterna inte glömmet vilken roll Europaparlamentet har i EU:s lagstiftningsprocess. Likaså att det inte glöms bort att ordförandelandet i rådet har en viktig roll i förhandlingarna i rådet och mellan rådet och parlamentet (Tallberg 2004). Detta är särskilt viktigt för att små EU-medlemsstater som Sverige ska lyckas i påverkansarbetet i EU (jfr. Selck & Kuijpers 2006; Björkdahl 2008; Panke 2012).

För att förstå och tolka olika aktörers handlingar över tid är det viktigt att förstå deras kärnvärden samt vilka resurser de använde (Sabatier 1998, Sabatier & Weible 2007). När det gäller kärnvärden ställde aktörskoalitionen för individuell mätning och debitering stort hopp till hushållens beteendeförändringar som följd av individuell mätning och debitering. Detta underbyggdes av erfarenheter från bl.a. Tyskland. Aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering ifrågasatte inte betydelsen av beteendeförändringar, men satte större tilltro till energieffektiviserande renovering av byggnader för att minska energianvändningen. Denna koalition såg vidare risker med individuell mätning och debitering i form av negativ inverkan på nationell hyreslagstiftning med en ökad energifattigdom och konsekvenser för socialpolitiken som följd.

Uppsatsen visar bl.a. betydelsen av interna chocker för policyförändring (jfr. Sabatier & Weible 2007). Det var bl.a. just en sådan chock som låg bakom ändringen av bestämmelserna om individuell mätning och debitering. Andra vägar till den policyförändring som uppnåddes var interna händelser i det politiska delsystemet, policyorienterat lärande, samt förhandlade överenskommelser (jfr. Weible & Nohrstedt 2012; Pierce m.fl. 2017), särskilt policyorienterat lärande. När det gäller policyorienterat lärande i det politiska delsystemet var skapandet



av en bred koalition mot individuell mätning och debitering, där aktörer som aldrig tidigare haft samma uppfattning nu hade en gemensam ståndpunkt, en viktig lärdom och något som gav upphov till den interna chocken i det politiska delsystemet. Andra uttryck för policyorienterat lärande är det faktum att så gott som samtliga medlemsstater i rådet och Europaparlamentet, men framförallt aktörskoalitionen för individuell mätning och debitering, accepterade ståndpunkter från aktörskoalitionen mot individuell mätning och debitering. Policyorienterat lärande underlättades även av ett seminarium kring individuell mätning och debitering och energieffektivisering av byggnader som anordnades i Europaparlamentet av motståndarna till individuell mätning och debitering.

Studien visar vidare att aktörskoalitioner och policy kan förändras ganska snabbt om det finns en stark aktör och engagerade personer som tar ledningen för förändring. Studien visar att förändring kan ske inom en period på cirka fem år jämfört med det decennium eller mer, som föreslås av Advocacy Coalition Framework (jfr. Sabatier 2007; Sabatier och Weible 2007). Detta bekräftar resultaten av Szarka (2010) att ett decennium eller mer förmodligen är en för lång tidshorisont för att analysera policyförändringar i ett förhållandevis nytt policydelssystem, såsom det som gäller för vindkraft. Detta gäller även energieffektivitet.

Avslutningsvis kan den förbättrade kunskapen om processerna för beslutsfattande och policyförändring och de olika aktörskoalitionerna och hur de bedriver påverkansarbete underlätta för olika intressenter att bättre utforma sina strategier och sitt påverkansarbete i framtida utveckling och förändring av EU-politik.

## Referenser

- Bengtsson, R., Elgström, O. & Tallberg, J., 2004. "Silencer or amplifier? The European Union presidency and the Nordic countries", *Scandinavian Political Studies* 27(3), s. 311-334.
- Björkdahl, A., 2008. "Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU", *Journal of European Public Policy* 15(1), s. 134-159.
- Bueno de Mesquita, B. & Stokman, F. 1994. *European Community Decision-Making*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dunlop, T., 2019. "Mind the gap: A social sciences review of energy efficiency", *Energy Research & Social Science* 56, 101216.
- Dupont, C., 2020. "Defusing contested authority: EU energy efficiency policymaking", *Journal of European Integration* 42(1), s. 95-110.
- Elgin D.J. & Weible, C.M., 2013. "A stakeholder analysis of Colorado climate and energy issues using policy analytical capacity and the advocacy coalition framework", *Review of Policy Research* 30(1), s. 114-133.
- Fitch-Roy, O., Fairbrass, J. & Benson, D., 2019. "Ideas, coalitions and compromise: reinterpreting EU-ETS lobbying through discursive institutionalism", *Journal of European Public Policy* 27(1), s. 82-101.

- Giest, S., 2020. "Making energy personal: policy coordination challenges in UK smart meter implementation", *Journal of Public Policy* 40(4), s. 553-572.
- Gottschamer, L. & Zhang, Q., 2020. "The dynamics of political power: The socio-technical transition of California's electricity system to renewable energy", *Energy Research & Social Science* 70, 101618.
- Gullberg, A., 2008. "Lobbying friends and foes in climate policy: The case of businesses and environmental interest group", *Energy Policy* 36(8), s. 2964-2972.
- Gustavsson, J., 1998. *The Politics of Foreign Policy: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lunds universitet.
- Hansen, J., 2013. "The Danish biofuel debate: Coupling science and politico-economic claims", *Science & Culture* 23(1), s. 73-97.
- Hoffman, S. & Staeger, U., 2019. "Frame contestation and collective securitisation: the case of EU energy policy", *West European Politics* 42(2), s. 323-345.
- Hysing, E. & Olsson, J., 2008. "Contextualizing the advocacy coalition framework: theorising change in Swedish forest policy", *Environmental Politics* 17(5), s. 730-748.
- Internationella energibyran, 2019. *Multiple Benefits of Energy Efficiency: From "Hidden Fuel" to "First Fuel"*. Paris: International Energy Agency.
- Jegen, M. & Audet, G., 2011. "Advocacy coalitions and wind power development: Insights from Quebec", *Energy Policy* 39(11), s. 7439-7447.
- Jenkins-Smith, H., 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Jenkins-Smith, H.C. & Sabatier, P.A., 1994. "Evaluating the advocacy coalition framework", *Journal of Public Policy* 14(2), s. 175-203.
- Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Weible, C.M. & Sabatier, P.A., 2014. "The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research", s. 183-223 i Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (red.), *Theories of the Policy Process* (3:e uppl.). Boulder, CO: Westview Press.
- Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Weible, C.M. & Ingold, K., 2018. "The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Programme", s. 135-172 i Weible, C.M. & Sabatier, P.A. (red.), *Theories of the Policy Process* (4:e uppl.). New York, NY: Routledge.
- Europeiska kommissionen, 2011. *Kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiv 2004/8/EG och 2006/32/EG*, KOM(2011) 370 slutlig. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen, 2016. *Kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/27/EG*, KOM(2016) 761 slutlig. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen, 2019. *En grön giv för EU*, KOM(2019) 640 slutlig. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Langsdorf, S., 2011. *EU Energy Policy: from the ECSC to Energy Roadmap 2050*. Bryssel: Green European Foundation.
- Lutzenhiser, L., 2014. "Through the energy efficiency looking glass", *Energy Research & Social Science* 1, s. 141-151.
- von Malmborg, F., 2021a. *Theorising small state lobbying in the EU: The case of EU policy on energy efficiency*, IEI Working Papers 21-00013. Linköping: Linköpings universitet.

- von Malmberg, F., 2021b. *Exploring advocacy coalitions for change of EU policy on energy efficiency*, IEL Working Papers 21-00012. Linköping: Linköpings universitet.
- Markussen, P. & Tinggard Svendsen, G., 2005. "Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union", *Energy Policy* 33(2), s. 245-255.
- Nohrstedt, D., 2010. "Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy", *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(2), s. 309-333.
- Ocelík, P., Svobodová, K., Hendryková, M., Lehotský, L., Everingham, J., Saleem, A., Badera, J. & Lechner, A., 2019. "A contested transition toward a coal-free future: Advocacy coalitions and coal policy in the Czech Republic", *Energy Research & Social Science*, 58, 101283.
- Panke, D., 2012. "Lobbying institutional key players: How states seek to influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament", *Journal of Common Market Studies* 50(1), s. 129-150.
- Pierce, J.J., Peterson, H.L., Jones, M.D., Garrard, S.P. & Vu, T., 2017. "There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework", *Policy Studies Journal* 45(S1), s. S13-S46.
- Rozbicka, P., 2013. "Advocacy coalitions: influencing the policy process in the EU", *Journal of European Public Policy* 20(6), s. 838-853.
- Sabatier, P.A., 1986. "Top-down and bottom-up models of policy implementation: a critical analysis and suggested synthesis", *Journal of Public Policy* 6, s. 21-48.
- Sabatier, P.A., 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences* 21, s. 129-168.
- Sabatier, P.A., 1998. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5(1), s. 98-130.
- Sabatier, P.A. (red.), 2007. *Theories of the Policy Process* (2:a uppl.). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C., 1999. "The advocacy coalition framework: An Assessment", s. 117-166 i Sabatier, P. (red.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M., 2007. "The advocacy coalition framework: innovations and clarifications", s. 189-220 i Sabatier, P. (red.), *Theories of the Policy Process* (2:a uppl.). Boulder, CO: Westview Press.
- Selck, T. & Kuijpers, S., 2006. "Shared hesitance, joint success: Denmark, Finland, and Sweden in the European Union policy process", *Journal of European Public Policy* 12(1), s. 157-176.
- Sovacool, B.K., Ryan, S.E., Stern, P.C., Janda, K., Rochlin, G., Spreng, D., Pasqualetti, M.J., Wilhite, H. & Lutzenhiser L., 2015. "Integrating social science in energy research", *Energy Research & Social Science*, 6, s. 95-99.
- Sühlsen, K. & Hisschemöller, M., 2014. "Lobbying the 'Energiewende'. Assessing the effectiveness of strategies to promote the renewable energy business in Germany", *Energy Policy* 69, s. 316-325.
- Szarka, J., 2010. "Bringing interests back in: using coalition theories to explain European wind power policies", *Journal of European Public Policy* 17(6), s. 836-853.
- Szulecki, K., Fischer, S., Gullberg, A. & Sartor, O., 2016. "Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy", *Climate Policy* 16(5), s. 548-567.

- Tallberg, J., 2004. "The Power of the Presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU Negotiations", *Journal of Common Market Studies* 42(5), s. 999-1022.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A. & McQueen, K., 2009. "Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework", *Policy Studies Journal* 37(1), s. 121-140.
- Weible, C.M. & Nohrstedt, D., 2012. "The Advocacy Coalition Framework: coalitions, learning, and policy change", s. 125-137 i Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. & Wu, X. (eds.), *Handbook of Public Policy*. New York, NY: Routledge.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Henry, A.D. & de Leon, P., 2011. "A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue", *Policy Studies Journal* 39(3), s. 349-360.