

European Food Safety Authority

En studie av legitimitet i en europeisk expertmyndighet

Emelie Carlsson

Abstract

This essay analyses the European Food Safety Authority's (EFSA) legitimacy. Theories on input- and output legitimacy are used in the examination. After analysing stakeholder representation, forum for deliberation, transparency, independence, and information sharing, input legitimacy in EFSA is assessed to be high. Output legitimacy was examined through the authority's outcome effectiveness, which was divided into compliance and effectiveness. Since food safety is an immense area, two important parts were chosen for the analysis of output legitimacy; transmissible/bovine spongiform encephalopathy (TSE/BSE) and genetically modified organisms (GMO). The essay reveals insufficient output legitimacy on the two areas, partly deriving from restricting circumstances like the mentality of risk society, politicised science, and a differing risk view between experts and politicians. Despite this, using Scharpf's thoughts on compensation, EFSA can be described as legitimate in the sense that the high input legitimacy compensates for the lower output legitimacy. The essay also constructively states that, as it is possible to discern that high input legitimacy has a positive effect on output legitimacy, EFSA should continue to develop input legitimacy and hence become more visible in Europe. This could result in normative powers, and thus an improvement of the output legitimacy despite the restricting circumstances.

Keywords: European Food Safety Authority, input legitimacy, output legitimacy, BSE/TSE, GMO, risk society, politicised science

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemställning.....	2
1.2	Legitimitet i en europeisk expertmyndighet.....	3
1.2.1	Inputlegitimitet utan demos?.....	4
1.3	Metod.....	4
1.3.1	Operationella indikatorer.....	5
1.3.2	En undersökande fallstudie.....	6
1.4	Material.....	6
1.5	Disposition.....	7
2	European Food Safety Authority	8
3	Inputlegitimitet	10
3.1	Intressentrepresentation och olika fora för samarbete.....	10
3.2	Öppenhet och oavhängighet.....	13
3.3	Informationsdelning.....	15
3.4	Sammanfattning.....	16
4	Outputlegitimitet	18
4.1	Fallet GMO.....	18
4.2	Fallet BSE/TSE.....	20
4.3	Sammanfattning.....	21
5	Försvårande omständigheter?	22
5.1	Risksamhället och den politiserade vetenskapen.....	22
5.2	Oförenliga risksyner.....	23
5.3	Sammanfattning.....	24
6	Slutdiskussion	25
6.1	Påverkar inputlegitimiteten outputlegitimiteten?.....	25
6.2	I vilken utsträckning är EFSA legitim?.....	26
6.3	Avslutande sammanfattning.....	28

7	Referenser.....	29
7.1	Internet	30

1 Inledning

Livsmedelskriserna under 1990-talet blottade flera brister i utformningen och tillämpningen av Europeiska Unionens (EU) livsmedelsbestämmelser, t ex avsaknad av öppenhet i beslutsfattandet, oklara relationer mellan politiker och experter, dålig koordinering och kommunikation etc. (Chalmers 2003:534). Ett axplock av kriserna presenteras i det följande.

Bovin spongiform encefalopati (BSE),¹ som upptäcktes 1982 i Storbritannien kom att utgöra en av dessa kriser. Under slutet av 1980-talet upplevde Storbritannien en kraftig ökning av BSE-fall. I samband med detta satte många medlemsstater upp unilaterala förbud mot brittiskt nötkött (Lezaun och Groenleer 2006:439). Europeiska kommissionen satte också upp en rad förbud i EU. Dessa lyftes emellertid då Storbritannien gick med på att införa nya former för kontroll på nötkött (Lezaun och Groenleer 2006:439).² När antalet BSE-fall ökade stadigt och rädslan för att sjukdomen skulle sprida sig till människor blev allt större, gick dock kommissionen i motsatt riktning och beslutade att inte lägga fler restriktioner på brittiskt nötkött. Kommissionen suspenderade till och med det inspektionsprogram som var knutet till BSE mellan 1990-1994 (Lezaun och Groenleer 2006:439), vilket inte rimmar väl med tillvaratagandet av EU-medborgarnas hälsa.

Den 20 mars 1996 tillkännagav den brittiska regeringen att vetenskapsmän inte längre kunde förneka att det möjligen existerade en koppling mellan BSE och en ny variant av den dödliga mänskliga Jacob Creutzfeldts sjukdom. Först i samband med detta reagerade kommissionen och började utveckla krisåtgärder som förbjöd all export av brittiska nötkreatur och produkter härstammandes härifrån (Chambers 1999:96, Lezaun och Groenleer 2006:439).

1999, då BSE-faran enligt experter i EU hade lagt sig, lyftes exportförbudet på brittiskt nötkött. Frankrike förnekade att faran var över och valde att behålla sitt förbud (Shears et al 2004:338). Kommissionen tog således Frankrike till EG-domstolen, som dömde till Storbritanniens fördel. Det skulle emellertid dröja till november 2002 innan Frankrike faktiskt upphävde förbudet. Kommissionen hade i förbindelse med detta också lyft de böter på 150 000 €/dag som Frankrike hotats med sedan 1999 (Shears et al 2004:339). Den här krisen kan ses som härstammandes från dålig riskkommunikation, och är ett tecken på otillfredsställande efterlevnad från medlemsstaternas sida.

¹ BSE kallas också för galna ko-sjukan.

² Det första förbudet (beslut 89/469/EEG) rörde export av brittiska nötkreatur födda innan den 18 juli 1988, eller födda av kor som misstänktes vara BSE-fall. Ett efterföljande förbud (beslut 90/200/EEG) rörde hjärnor, ryggmärg och annat material härstammandes från nötkreatur från Storbritannien. Dessa beslut är nu upphävda.

Dioxin-skandalen hamnade i rampljuset den 27 maj 1999 (Lezaun och Groenleer 2006:441), då den belgiska regeringen informerade kommissionen om en dioxinförgiftning av fjäderfäfoder. Sedan januari samma år hade cirka en fjärdedel av alla fjäderfä-farmer i Belgien tagit emot det förgiftade fodret. Den belgiska regeringen informerade den franska och holländska regeringen redan i april, men en officiell krisrapport till kommissionen anlände inte förrän den 27 maj samma år. I början av juni 1999 var EU:s krisreglering färdig. Denna resulterade i att all belgisk export av fjäderfä samt relaterade produkter förbjöds (kommissionens beslut 1999/363/EG). Detta förbud utökades till att också gälla nötkreatur och grisar, eftersom de belgiska myndigheterna inte kunde åstadkomma en fullständig lista över var fodret befunnit sig. Den belgiska regeringen ansåg att kommissionen överreagerade och ville därför inte följa exportförbudet. Den 13 juni 1999 valdes en ny regering, vilken bestämde sig för att samarbeta med kommissionen (Lezaun och Groenleer 2006:442).

På grund av kriserna och bristerna som tydliggjordes i och med dessa, valde kommissionen att främja livsmedelssäkerheten under de kommande åren, och i vitboken om livsmedelssäkerhet från december 1999 utformades således de första konturerna till en livsmedelssäkerhetsmyndighet (O'Rourke 2005:193).

1.1 Syfte och problemställning

En rad livsmedelskriser utmanade alltså riskhanteringen i EU under den senare hälften av 1990-talet. Samtliga kriser innehöll en väsentlig grad av vetenskaplig osäkerhet och/eller vetenskapliga dispyter (Chalmers 2003:535), vilket påvisats i inledningen. Framförallt drevs kriserna av uppfattningen att beslutsprocesserna var illegitima (Borrás 2006:62). Att beslutsprocesserna uppfattades som illegitima hade utöver det faktum att problemlösningsförmågan var undermålig, också bland annat att göra med den avsaknad på öppenhet som förelåg. Det fanns exempelvis ingen möjlighet att se vilka hänsyn som hade tagits när experterna genomfört riskbedömningar eller vilka experter som medverkade vid bedömningarna (Borrás 2006:62). Kriserna gick hårt åt legitimiteten av livsmedelsstyrningen, och det stod snart klart att riskbedömningarna och riskhanterings utformning inte längre accepterades. EU fick således utmaningen att skapa ett nytt sätt att bedöma risk och hantera livsmedelssäkerheten på. I och med detta upprättades den nya livsmedelsmyndigheten European Food Safety Authority (EFSA).

EFSA firade sitt femårsjubileum i januari 2007, och i förbindelse med detta finns det anledning att undra huruvida EFSA som riskbedömare och riskkommunicerare kan sägas ha uppfyllt sitt syfte som legitim expertmyndighet. Huvudsyftet med denna uppsats blir därför att undersöka just detta. Att undersöka legitimiteten i EFSA är viktigt eftersom EFSA är en nyckelinstitution i det europeiska livsmedelslandskapet (Shears et al 2004:343). Detta innebär att huruvida EFSA är legitim kan få stora implikationer på resten av livsmedelsområdet, varför kunskap om vilken nivå legitimiteten ligger på, samt vilka delar som kan förbättras är betydelsefull.

Det bör framföras att den legitimitetsbedömning som här utförs inte är en fullständig sådan, då detta skulle vara ett alltför omfattande arbete för denna uppsats. Uppsatsen bör i stället ses som en temperaturtagning på EFSA:s legitimitet, vilken säger något om EFSA:s nuvarande tillstånd samt om förutsättningarna för legitimiteten i framtiden.

Utvärderingen av EFSA:s legitimitet genomförs med hjälp av teorier om input- och outputlegitimitet i EU. Således mäts inledningsvis input- och outputlegitimiteten i EFSA. I förbindelse med outputlegitimiteten har två högprofilerade områden valts som grundlag för undersökningen. Detta då livsmedelsområdet är oändligt stort. Områdena är bovin spongiform encefalopati (BSE)/transmissibel spongiform encefalopati (TSE) på getter och genetiskt modifierade organismer (GMO). Härefter tittas på vilken inverkan graden av inputlegitimitet har på graden av outputlegitimitet. Detta då en förståelse för denna relation är behjälplig när det kommer till att besvara huvudfrågan. Underfrågan har också en framtidsaspekt och ställs således också med det konstruktiva syftet att åskådliggöra hur EFSA bör arbeta för att legitimiteten ska kunna förbättras vidare.

Min frågeställning är:

I vilken utsträckning kan European Food Safety Authority ses som en legitim myndighet?

Därutöver besvaras också frågan:

Vilken inverkan har inputlegitimiteten på outputlegitimiteten i EFSA?

1.2 Legitimitet i en europeisk expertmyndighet

Anledningen till att aktörer rättar sig efter det som kommer ut från en annan aktör i form av politik, råd etc., är deras uppfattning av den senare som legitim (Hurd 1999:379). Legitimiteten hänvisar både till den överordnade kvaliteten på vad som försiggår i myndigheten och vad som kommer ut ur denna (Hurd 1999:381). Legitimitetsbegreppet är således tvådelat då legitimiteten stammar från både procedurer och konsekvenser. Proceduren är sammankopplade med inputlegitimiteten, dvs. representativitet, öppenhet osv., medan konsekvenserna är sammankopplade med outputlegitimiteten, dvs. problemlösningen (Bäckstrand 2006:294). Essentiellt är att legitimitet i den ena dimensionen kan kompensera för avsaknaden av legitimitet i den andra, således att en myndighet kan anses för legitim även om input- eller outputlegitimiteten inte uppnått önskade höjder (Scharpf 1999:6 och 12).

Börzel och Risse framför att det kan finnas en positiv koppling mellan input- och outputlegitimitet i bemärkelsen att bred representation etc. inte bara förbättrar inputlegitimiteten, men också outputlegitimiteten i och med att denna möjliggör en form för ömsesidigt lärande. Det vill säga att en framresonerad konsensus uppstår på bakgrund av flera aktörers kunskaper. Denna framresonerade

konsensus har således större chans att bli en effektiv problemlösare än en lösning som baserats på bara ett fåtal människors åsikter, i och med att mängden kunskap resultatet baserats på inte är lika stor i ett sådant sammanhang (Börzel och Risse 2003:16). Den här tankegången hävdar således också att det finns ett samband mellan en låg grad av inputlegitimitet och en låg grad av outputlegitimitet.

Den motsatta åsikten är att en bred representation etc. förhindrar problemlösningen från att vara effektiv. Detta eftersom en hög grad av inblandning ger upphov till tvister, vilket inte bara förlänger processen tidsmässigt utan också gör att resultatet blir ett beslut baserat på oenighet, vilket innebär att problemlösningen med stor sannolikhet blir ineffektiv (Börzel och Risse 2003:16). Den här tankegången förespråkar således också det faktum att en låg grad av inputlegitimitet underlättar för en hög grad av outputlegitimitet.

1.2.1 Inputlegitimitet utan demos?

Åsikten om att legitimitet i EU inte kan baseras på input eftersom unionen saknar ett gemensamt demos framförs först och främst av Fritz W. Scharpf (1999). På så vis hävdas det att det i EU är outputlegitimiteten – problemlösningen – som är viktig och avgörande för graden av legitimitet. Kritik mot den här typen av outputfokuserade tankar framför att EU måste karaktäriseras som en aktör av postnationell natur, vilket innebär att inputlegitimiteten inte är beroende av ett demos. Denna bör i stället undersökas genom att ta representationen i beaktning, det vill säga vilka aktörer som bidrar med krav och anspråk (Banchoff och Smith 1999:4). Skogstad hävdar också, i enlighet med Banchoff och Smith, att inputlegitimitet kan uppnås genom att öka öppenheten i EU och att tillåta mer deliberativa metoder där allmänheten får större chans att följa med i processerna, samt att få fler privata aktörer och icke-statliga organisationer att medverka och framföra sina intressen (2003:324).

På bakgrund av det ovan framförda kan det härmed konstateras att det är möjligt att använda sig av inputlegitimitet även i EU, varför denna inte kommer att uteslutas ur denna uppsats.

1.3 Metod

Enligt Bäckstrand handlar en hög grad av inputlegitimitet om att de som tillhandahåller input är en varierad och balanserad skara, att det finns forum för samarbete och deliberation, att det föreligger öppenhet, tillträde, informationsdelning och ansvars- och rapporteringsmekanismer (Bäckstrand 2006:294). En hög grad av outputlegitimitet skapas när de policies som kommer ut ur systemet är effektiva i bemärkelsen att de efterlevs och löser de problem de ska lösa (Scharpf 1999:11f, Bäckstrand 2006:295).

I undersökningen av inputlegitimiteten används, förutom ansvars- och rapporteringsmekanismer och tillträde, Bäckstrands samtliga operationella

indikatorer. Kombination av det att EFSA saknar beslutsfattande befogenheter och därför inte har några direkta ansvarsmekanismer, samt det att öppenhet och oavhängighet undersöks i uppsatsen, vilket i en sådan situation kan likställas vid undersökningen av ansvars- och rapporteringsmekanismer (Skogstad 2003:324), innebär att ansvars- och rapporteringsmekanismer som operationell indikator inte tillför resultatet något och således kan uteslutas. Indikatorn tillträde har valts bort på grund av att den behandlas i förbindelse med intressenter och fora.

Vad gäller outputlegitimiteten framför Bäckstrand att det finns två dimensioner av denna; institutionell effektivitet och utkomsteffektivitet (Bäckstrand 2006:295). Jag använde mig enbart av utkomsteffektiviteten i min undersökning under benämningarna uppfyllelse och effektivitet, då den institutionella effektiviteten inte är lika intressant för outputlegitimiteten i sammanhanget. Det bör i anknytning till detta påpekas att utkomsteffektiviteten är svår att operationalisera. Detta då det ofta är omöjligt att kvantifiera det som ska mätas. Vidare är det ofta på miljö- och hälsorelaterade områden talan om långsiktig problemlösning, vilket försvårar undersökningen då alla resultat kanske inte är synliga under tiden för undersökningen (Bäckstrand 2006:295f). Trots detta är utkomsteffektiviteten en värdig indikator att granska, då just frågan om huruvida EFSA bidragit till en bättre livsmedelssäkerhet har ett stort värde för legitimiteten.

Genom att använda mig av Bäckstrands operationalisering av input- och outputlegitimitet bedriver jag det Esaiasson kallar för kumulativ forskning (2003:64), vilket innebär att jag drar fördel av Bäckstrands arbete genom att ta utgångspunkt i en tidigare prövad operationalisering, vilken jag reviderar i enlighet med egna önskemål.

1.3.1 Operationella indikatorer

I det följande presenteras de operationella indikatorerna som används vid undersökningen av legitimiteten i ESFA.

Intressentrepresentation rör i vilken utsträckning intressenter kan ses som en varierad och balanserad skara som representerar ett brett fält intressen.

Fora angår huruvida det finns forum för intressenter att mötas och diskutera livsmedelssäkerhet i.

Med *öppenhet* menas att det arbete EFSA utför ska vara tillgängligt. Detta gäller både i frågor om vilka experter som arbetar med en viss sak, hur de arbetar med denna, hur experterna valts, om de har andra intressen etc., och i mer tekniska frågor angående faran med en viss GM-produkt eller på bakgrund av vilka fakta man bedömt en risk etc.

Oavhängighets-indikatorn omfattar en undersökning av experternas opartiskhet och oberoende (vilket således indirekt också innebär det samma för myndigheten).

Informationsdelning rör dels koordination, dvs. informationsdelning på livsmedelsområdet i EU, dels informationsdelningen med andra parter som medlemsstater, intressenter och allmänheten. Informationsdelningen handlar också om att vara synlig och distribuera informationen.

Uppfyllelse skildrar huruvida de reglerande organen som EFSA ger råd till följer dessa. Denna indikator handlar således om huruvida riskhanterarna uppfyller de vetenskapliga 'krav' som EFSA tillhandahåller. Eftersom EFSA inte har några reglerande befogenheter konstateras det att uppfyllelse bör ses som ett lite mjukare begrepp än uppfyllelse i en stat.

Effektivitet relaterar till resultaten på livsmedelssäkerhetsområdet, dvs. de hälso- och miljömässiga följderna av de vetenskapliga råden. Det undersöks alltså huruvida råden är effektiva i att lösa problem de ska lösa. I relation till EFSA:s vetenskapliga råd bör det hållas i minnet att dessa först ska antas av riskhanterarna således att råden inte har omedelbart tillträde till problemlösandet.

1.3.2 En undersökande fallstudie

Denna uppsats har baserats på en abduktiv metod (Alvesson och Sköldberg 1994). Då jag undersöker en icke-reglerande, expertmyndighet med hjälp av input- och outputlegitimitet, är det inte otänkbart att teorin inte alltid är hundra procent anpassad till min empiriska situation. Genom att använda mig av abduktiv metod, kan jag, utöver att söka dra slutsatser, också föra ett kritiskt resonemang i förhållande till teorin, således att jag på de ställen där jag upplever att teorin inte helt matchar omständigheterna kan påpeka detta och eventuellt föra ett kritiskt resonemang om hur teorin kan alterneras (Alvesson och Sköldberg 1994:42).

Vidare kan det konstateras att denna uppsats är en undersökande fallstudie med en teorikonsumerande ansats i bemärkelsen att jag undersöker legitimiteten i EFSA med hjälp av input- och outputlegitimitet (Lijphart 1971:691). I anknytning till det ovan diskuterade om den abduktiva metoden, kan det konstateras att uppsatsen också har teoriutvecklande inslag. Dessa står emellertid inte i fokus för uppsatsen, och är först och främst kritiserande bidrag, vilket innebär att uppsatsen inte bör benämnas teoriutvecklande. Uppsatsen har också ett litet konstruktivt inslag, då den avslutas med hur EFSA kan uppnå högre legitimitet i framtiden.

1.4 Material

Uppsatsen baseras både på primärmaterial från bland annat EFSA och skrivna sekundärkällor om livsmedelssäkerhetsområdet, vilka bland annat har bistått i analysen av primärmaterial från EFSA.

Jag anser att både EFSA och andra EU-organ är trovärdiga källor att hämta material från, varför dessa inte bör ses som problematiska. Jag har också använt mig av en utvärdering av EFSA som genomförts av oberoende konsulter. Utvärderingen är nyanserad och upplevs inte som enbart positiv eller negativ, varför användandet av denna heller inte bör anses för problematiskt. För att undvika att hamna i en tvivelaktig situation vad gäller källor, har jag trots detta i möjligaste mån uppsökt annat material som har kunnat bekräfta eller motsäga det som framförs i utvärderingen.

1.5 Disposition

Efter detta introducerande kapitel följer kapitel två som introducerar livsmedelsmyndigheten EFSA. Kapitel två innehåller också en figur som illustrerar livsmedelsområdets nuvarande organisation. Härfter följer kapitel tre och fyra som diskuterar input- respektive outputlegitimiteten utifrån de vederbörliga operationella indikatorerna. Kapitel fem ställer frågan om det existerar försvårande omständigheter i förhållande till att uppnå en hög grad av input- och outputlegitimitet. Uppsatsen avslutas med svar på frågeställningarna och framåtblickande i kapitel sex.

2 European Food Safety Authority

EFSA upprättades 2002 efter att föregångaren Scientific Steering Committé (SSC) hade visat sig otillräcklig för att hantera riskbedömningen på livsmedelsområdet i EU (Shears et al 2004:340).

EFSA:s primära uppgifter ligger enligt förordning (EG) nr 178/2002 i att förse gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna med bästa möjliga vetenskapliga yttranden, främja och samordna utvecklingen av enhetliga riskbedömningsmetoder, på begäran tillhandahålla kommissionen vetenskapligt och tekniskt stöd, vidta åtgärder för att identifiera nya risker, inrätta ett nätverk för organisationer som är verksamma inom området uppdraget omfattar, se till att allmänheten får snabb, objektiv och tillförlitlig information etc. (förordning (EG) nr 178/2002). EFSA:s mandat är brett, således att myndighetens arbetsområde kan utgöra en sammanhängande bas för politik och lagstiftning på området (Shears et al 2004:343).

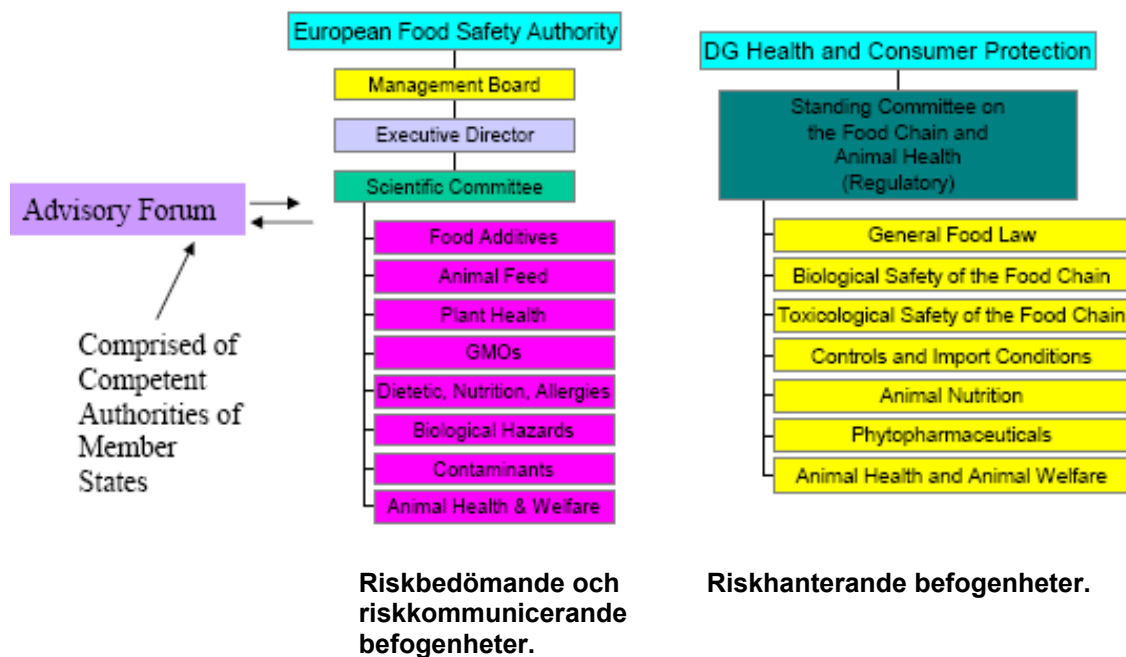
EFSA består av en styrelse, en verkställande direktör och en vetenskaplig kommitté innehållandes vetenskapliga paneler. EFSA assisteras också av en rådgivande grupp (Shears et al 2004:341). Styrelsen består av 14 oberoende medlemmar. Utpekandet grundar sig främst på kompetens och erfarenhet, men tar också hänsyn till att få till stånd en så bred geografisk spridning som möjligt. Medlemmarna utpekas av Europeiska rådet, med hjälp av Europaparlamentet. En av medlemmarna i rådet ska representera kommissionen (Shears et al 2004:341).

Den verkställande direktören ansvarar för den dagliga ledningen av organet och svarar till styrelsen, vilken också utpekar direktören. Den rådgivande gruppen assisterar den verkställande direktören. Gruppen består av 27 representanter, en per medlemsstat från de tillsvarende nationella organen (Buonanno 2003:24). På så vis söker man få till stånd ett slags nätverk av nationella myndigheter som kan få utbyte av varandra i form av information om potentiella risker. Nätverket ska också medverka i att ge medlemmarna ny kunskap, samt att ta hand om motstridiga vetenskapliga åsikter – antingen genom att lösa konflikten eller genom att presentera ett enat dokument som klargör den omtvistade vetenskapliga frågan (Shears et al 2004:342). Detta är ett led i EFSA:s försök att få till stånd enhetliga riskbedömningar i EU som ska kunna motverka oegentligheter mellan medlemsstaterna.

Den vetenskapliga kommittén är ansvarig för de vetenskapliga utlåtanden som spänner över fler paneler, eller inte hör hemma under någon av de existerande panelerna. I andra fall är den enskilda panelen ansvarig. Kommittén ansvarar också för den nödvändiga koordinationen som krävs för att de vetenskapliga åsikterna kommandes från olika paneler ska vara konsistenta (Scientific Committee). Kommittén och panelerna består av experter.

Organisationen av det europeiska livsmedelsområdet består således av EFSA, medlemsstaterna (som ingår i den rådgivande gruppen), intressenter (europeiska konsumentgrupper och intresse- och branschorganisationer), och den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (kommissionen får endast implementera åtgärder etc. om den ständiga kommittén gett sitt bifallande) (Standing Committee on the Food Chain and Animal Health). EFSA har riskbedömande och riskkommunicerande befogenheter, medan den ständiga kommittén står för riskhanteringen.

Figuren illustrerar organisationen av livsmedelsområdet i EU.



Källa: Laurie Buonanno 2003 och Shears et al 2004.

3 Inputlegitimitet

Detta kapitel fokuserar på inputlegitimiteten i EFSA. Samtliga operationella indikatorer som satts upp i kapitel ett, dvs. *intressentrepresentation, fora för samarbete, öppenhet, oavhängighet och informationsdelning* genomgås här.

3.1 Intressentrepresentation och olika fora för samarbete

En intressent är enligt EFSA en individ eller grupp som berörs direkt eller indirekt av EFSA:s riskbedömningar. EFSA gör skillnad på institutionella och civilsamfundsintressenter (Stakeholders and EFSA).

En civilsamfundsintressent är en konsumentgrupp, en icke-statlig organisation eller en intresse- eller branschorganisation. Industrin kan inte ge råd direkt till EFSA, utan endast via en branschorganisation. Detta för att undvika partiskhet.

En institutionell intressent är en av dem som EFSA är juridiskt förpliktad att arbeta med, dvs. Europeiska kommissionen, Europeiska rådet, Europaparlamentet eller medlemsstaterna (Stakeholders and EFSA). I den aktuella situationen är endast medlemsstaterna intressanta. Medlemsstaterna kommer emellertid inte att ligga i fokus för avsnittet. Detta då det är lätt att urskilja att varje medlemsstat har varsin representant. Vidare gör den tämligen färsk utvidgningen till EU27 det svårt att gå in närmare på huruvida staternas inverkan är likvärdig.

Representanter från medlemsstaternas livsmedelsverk återfinns i den rådgivande gruppen som assisterar EFSA (Advisory Forum). Här utbyts erfarenheter och åsikter. Gruppen kan ge vetenskapliga råd, råd om prioriteringar eller om hur arbetet ska fortlöpa. Representationen är så långt i enlighet med god inputlegitimitet då varje medlemsstat har en representant.

Civilsamfundsintressenter figurerar först och främst i den konsultativa plattformen, men kan också delta i ”det årliga mötet”.³ Relevanta intressenter kan också bjudas in till de tekniska mötena som hålls om relevanta ämnen med jämna mellanrum (Technical meeting with environmental NGOs on Genetically Modified Organisms). Således kan det fastslås att det från gång till gång skiftar, beroende på vilket ämne som tas upp, vem som medverkar vid dessa möten.

³ 2006 hölls inget årligt möte då frågorna togs upp i samband med en större konferens i Bologna, men ett årligt möte planeras för 2007 (www.efsa.europa.eu). På engelska kallas det årliga mötet för 'the annual colloque'.

Det kan fastslås att den konsultativa plattformen är det mest centrala forumet för civilsamfundsintressenter. För att få lov att medverka krävs emellertid att organisationen uppfyller en rad krav. För det första ska organisationen vara permanent etablerad och fungera på EU-nivå. Vidare ska det vara talan om en organisation med en specifik expertis på något av EFSA:s ansvarsområden.⁴ Det finns också krav om att organisationen ska vara representativ för kompetensområdet och involverad i EFSA:s ansvarsområde, samt att organisationen ska vara välkänd för deras aktiviteter på EFSA:s ansvarsområde på (EFSA consultative platform).

Från och med att den konsultativa plattformen upprättades under sommaren 2005 har de 24 civilsamfundsintressenterna som bildar den konsultativa plattformen träffats två gånger om året för att utbyta idéer och lyssna till varandras åsikter vad gäller livsmedelsfrågor, samt diskutera hur relationerna mellan intressenter och EFSA kan förbättras vidare. Utöver de 24 fasta intressenterna finns 34 organisationer på en lista över associerade intressenter. Den här listan består av organisationer som inviteras till möten på ad hoc basis i förhållande till vilka intressen organisationerna har, medan fasta medlemmarna alltid medverkar (EFSA consultative platform).

Listorna över fasta och associerade intressenter visar på att en stor variation av intressen representeras. På listan över fasta medlemmar finns både The European Consumers' Organization (BEUC), Friends of Earth, Greenpeace, European Modern Restaurant Association (EMRA) och European Association for Bioindustries (Europabio) representerade, vilket tyder på ett varierat intressentengagemang. Det samma går att säga om listan över associerade intressenter (EFSA consultative platform). Det måste också konstateras att det är extra positivt för inputlegitimiteten att en mer kontroversiell organisation som Greenpeace är fast medlem, eftersom det verkligen indikerar att en mångfald intressen representeras.

Det bör emellertid konstateras att det på båda listorna finns fler industriella branschorganisationer än det finns konsumentgrupper och icke-statliga organisationer som fokuserar på miljö. Detta bör hursomhelst inte nödvändigtvis peka på avsaknaden av jämvikt över intressenter i EFSA:s konsultativa plattform. Det bör nämligen hållas i minnet att en organisation som Greenpeace har ett bredare intresseområde än t ex The European Spirits Organization (CEPS), och därför oundvikligen involveras i fler frågor än den senare, vilket till viss del väger upp ojämlikheten i antal. Vidare har den konsultativa plattformen sökt stärka konsumentorganisationen BEUC:s röst genom att ge dem fyra mandat i stället för ett (EFSA's stakeholder consultative platform).

Utöver den konsultativa plattformen finns också EFSA:s "årliga möte", vilket är en möjlighet för industri, jordbrukare, konsumentgrupper och icke-statliga organisationer att byta erfarenheter med EFSA och varandra. EFSA kan genom dessa årliga möten få större kunskap om andras synvinklar och härigenom lära sig mer om framtida utmaningar för myndigheten.

⁴ Framför allt livsmedelssäkerhetsfrågor eller frågor som rör en specifik sektor i livsmedelskedjan

Tekniska möten avhålls också av EFSA. Dessa är ad hoc-möten och koncentreras runt ett ämne. Den 22 februari 2006 hölls exempelvis ett möte om GMO till vilket icke-statliga organisationer bjöds in för att dela med sig av sina tankar på området. Här medverkade bland annat Friends of Earth, Greenpeace och Genewatch. Detta var ett sätt för EFSA att fokusera på de icke-statliga organisationernas oro angående GMO och diskutera denna med organisationerna. De tekniska mötena är inte bara till för civilsamfundsintressenter, utan också för medlemsstaterna. Den 15 maj 2006 hölls exempelvis ett möte om GMO där medlemsstater, GMO-panelen och kommissionen medverkade (EFSA GMO forum with national experts from Member States).

Det bör också konkluderas att EFSA för diskussioner med intressenter, framför allt i den konsultativa plattformen, för att utveckla relationen mellan myndigheten och intressenterna ytterligare, vilket tyder på en vilja att reformera systemet till fördel för intressentrepresentationen. Det är tydligt att EFSA har funderat över att få intressenter att komma från så många olika tänkbara områden som möjligt, således att de får ett brett påverkansfält. Detta är alltsammans i enlighet med en hög grad av inputlegitimitet.

Trots detta utbyggda nätverk vad gäller fora och den varierande skaran intressenter finns det också en viss problematik förbundet med intressenterna. Inte minst eftersom olika intressenter kan ha olika interna förutsättningar för att verka som starka intressenter.

I det stora hela menar industriella branschorganisationer att EFSA har gjort intressenters involvering på livsmedelssäkerhetsområdet större, medan konsumentgrupperna och till viss del medlemsstaterna pendlar mellan; ingen skillnad alls eller en del förbättring (Bureau van Dijk 2005a:25f). Denna skillnad är onekligen värd att påpeka, då den är så koncentrerad till konsumentgrupperna. Medlemsstaternas åsikt om involvering hamnar någonstans mellan konsumentgruppernas och industrins, vilket inte gör den lika uppseendeväckande som konsumentgruppernas och således egentligen kan etiketteras god.

Konsumentgrupperna menar att EFSA:s utformning inte har något att göra med deras situation. De härleder i stället situationen till det faktum att de har färre resurser än branschorganisationerna, som ofta representerar kluster av stora företag, vilka har råd att utföra forskningsprojekt och dylikt som organisationen kan använda sig av. Konsumentgrupperna framför också att EFSA inte tillgodoser alla deras behov, vilket också haft inverkan på synen på EFSA. Ett exempel på detta är nutrition. Detta är emellertid inte till fullo en del av EFSA:s ansvarsområde, varför EFSA inte kan tillgodose dessa behov (Bureau van Dijk 2005a:25).

Således kan det konstateras att intressentrepresentationen är bred i EFSA och att det finns flertalet fora och sätt för både institutionella och civilsamfundsintressenter att göra sig hörda eller träffa varandra på. Det måste emellertid också konkluderas att skillnaden mellan hur industriella branschorganisationer och konsumentgrupperna ser på vilka möjligheter de har för att göra sin röst hörd sätter en negativ tvist på det annars mycket positiva resultatet.

3.2 Öppenhet och oavhängighet

Öppenhet leder till att politiska beslut ses som legitima (European Commission 2002:83). Öppenhet kan också ses som en form för förutsättning, eller alternativ till ansvarsutkrävande (Skogstad 2003:324) i och med att man via denna kan motverka partiskhet. I EU bör öppenhet inte ses som någonting man kan välja att lägga vikt vid, framförallt inte på ett område som livsmedelsområdet. Här är öppenheten ytterst nödvändig för att området och riskbedömningarna ska ses som legitima, inte minst då det inte finns några direkta ansvarsmekanismer.

Förordning (EG) nr 178/2002, som ligger till grund för EFSA, innehåller artikel 38 om öppenhet (förordning (EG) nr 178/2002). Rent praktiskt kan det således konstateras att man genom att ha antagit förordningen, samt etablerat den här relativt nya myndigheten, har förbättrat öppenheten väsentligt på livsmedelssäkerhetsområdet. Detta eftersom en sådan institutionalisering av en öppenhetsprincip bjuder in till granskning på ett annat sätt än tidigare. Den tidigare utformningen gav upphov till problem i och med att information om deltagare, intressen, bakgrund till beslut osv. inte fanns tillgängliga. EFSA har utöver detta tagit egna initiativ till att förbättra öppenheten, genom att t ex, efter att han kritiserat EFSA, bjuda in miljökommissionären Stavros Dimas till öppen diskussion. På så vis ger också EFSA intryck av att vara öppen och tillmötesgående (EFSA invites European Commission to dialogue on GMO issues).

Myndigheten har också en hemsida där all information läggs upp från olika möten och sammankomster som hållits. Mötena kan till och med följas via 'streaming'. EFSA har också ett säte med folk att ställa frågor till om sådana uppstår. Här kan också material som inte finns på hemsidan beställas.

På bakgrund av material från EFSA kan det också fastslås att det föreligger en ganska omfattande enighet vad gäller huruvida EFSA fungerar i enlighet med artikel 38. I den rådgivande gruppen anser merparten att EFSA fullföljer sina krav på öppenhet i enlighet med artikeln (Bureau van Dijk 2005b:11). Konsument-, intresse- och branschorganisationerna menar tillika att öppenheten har förbättrats i och med upprättandet av livsmedelsmyndigheten (Bureau van Dijk 2005b:12f och 14).

Vidare kan det konstateras att EFSA har löst intresseproblematiken, dvs. problemet med avhängighet, genom att göra det obligatoriskt för experter att en gång om året deklarerar sina intressen (O'Rourke 2005:203f). Dessa deklARATIONER läggs ut på EFSA:s hemsida således att alla har tillgång till dem. Experterna tillkännager också sina intressen i förbindelse med t ex de tekniska mötena. Om problematiska intressen deklarerar anges dessa i 'minutes' som läggs upp på hemsidan efter mötena, och personen i fråga får inte lov att rösta eller medverka under det aktuella mötet. EFSA framför också att varje expert är juridiskt ansvarig för vad han eller hon skrivit i sin intressedeklaration således att personen kan ställas inför rätta om denna vilselett EFSA om huruvida han eller hon hyser personliga intressen på ett område, och arbetar för att gynna dessa (EFSA Technical meeting with Non Governmental Organisations on Genetically

Modified Organisms). Intressedeclarationen bör alltså ses som en hybrid mellan en tillämpning av öppenhet och en form för ansvarsmekanism som utlovar en oavhängig livsmedelsmyndighet.

Ett område som kritiserats för en otillfredsställande öppenhet och oavhängighet är GMO-panelen (Bureau van Dijk 2005b:38). Detta beror på att det har varit svårt att se vilken information och vilka bevis som har använts då slutsatser dragits. Det har heller inte alltid varit möjligt att se om en medlemsstats specifika åsikter har tagits i beaktning (Bureau van Dijk 2005b:38). Öppenheten vad gäller medlemskapet på denna panel har heller inte ansetts för att vara tillfredsställande, vilket är problematiskt i förhållande till oavhängigheten. Det har framförts att kriterierna för vem som blir invald och för vad man baserade avskedning av medlemmar som inte presterade bra nog på, var ickeexisterande (Bureau van Dijk 2005b:40). Den icke-statliga organisationen Friends of Earth (FOE) har vidare anklagat intressedeclarationerna som utfyllts av experterna på denna panel för att vara icke-fungerande, pga. att de inte utfylls konsistent. Detta skulle, enligt FOE, innebära att experterna var tendentiösa till fördel för den industriella sektorn, och således att EFSA inte är oavhängig (Technical Meeting with environmental NGOs on genetically modified organisms). Huruvida det ligger något i denna kritik är tveksamt, framförallt då detta inte tagits upp av någon annan. EFSA har i efterhand lovat FOE att förbättra informationen kring hur deklARATIONEN bör utfyllas.

Efter kritiken mot GMO-panelen har EFSA sökt förbättra öppenheten och således förutsättningarna för att allmänheten ska kunna se huruvida GMO-panelen är oavhängig eller inte. Man beslutade exempelvis att från och med juni 2006 börja redogöra för åsikter inkomna från medlemsstater på GMO-dossiererna samt indikera hur åsikterna adresserats i utlåtandena om GMO genom att inkludera en lista över åsikter och svar på dessa (EFSA and GMOs). EFSA har också beslutat att lägga alla åsikter och sammanfattningar från arbetet ut på hemsidan. Annat material kan erhållas vid beställning (EFSA and GMOs, Openness and Transparency at EFSA).

EFSA framför också att de är medvetna om att de vetenskapliga procedurerna är komplexa, varför det är viktigt att riskhanterarna och konsumenterna förstår de procedurer där riskerna bedöms. EFSA har därför lanserat ett initiativ där den vetenskapliga kommittén söker säkra maximal öppenhet för vetenskapsmän, intressenter och allmänheten genom att ge konkreta råd gällande öppenhetsfrågor till samtliga involverade i riskbedömningen (Openness and Transparency at EFSA).

I förhållande till EFSA:s oavhängighet bör också det som mycket kortfattat tagits upp i samband med avsnittet om intressenter lyftas fram här, nämligen EFSA:s val att inte ta råd från vinstgivande marknadsaktörer. EFSA:s beslut om att enbart lyssna till intresse- och branschorganisationer måste fastslås att vara i enlighet med en hög grad av inputlegitimitet i och med att detta tyder på EFSA:s vilja och ansträngningar för att vara en oavhängig myndighet.

Således kan det fastslås att både EFSA:s öppenhet och oavhängighet är tillfredsställande. Vidare är det positivt att EFSA i så stor utsträckning arbetar

med att förbättra öppenheten, och därmed förutsättningarna för att kontrollera huruvida experter är oavhängiga vidare.

3.3 Informationsdelning

Informationsdelning är också en viktig del av inputlegitimiteten och hänger till viss del samman med de ovan diskuterade ämnena. I detta avsnitt undersöks således hur välfungerande informationsdelningen i EFSA är.

Att informationsdelningen mellan medlemsstaterna inte var optimal innan EFSA upprättades är knappast en överraskning. Många anser att anledningen till dispyten mellan England och Frankrike angående nötkreatur berodde på en otillfredsställande informationsdelning vad gäller riskbedömningar mellan medlemsstaterna (Shears et al 2004:338). I och med upprättandet av EFSA valde man således att lägga vikt vid att förbättra informationsdelningen (About EFSA), inte minst mellan medlemsstaterna då man visste att denna kunde komma att spela en stor roll för huruvida EFSA:s råd (som senare implementeras av riskhanterarna) skulle ses på som något medlemsstaterna önskade anamma eller inte.

Representanter från medlemsstaternas livsmedelsverk motsvarandes EFSA, går som bekant att finna i den rådgivande gruppen. Målet med gruppen är att bygga ett starkt nätverk innehållandes EFSA och de nationella livsmedelsverken samt andra relevanta nationella organ. Forumet ska på så vis underlätta för informationsdelningen och därmed också samarbetet mellan de nationella livsmedelsverken/medlemsstaterna, med förhoppningen om att detta ger upphov till mer unisona riskbedömningar i unionen.

För att driva det här framåt har den rådgivande gruppen etablerat två arbetsgrupper. Kommunikationsgruppen fokuserar på att förbättra sammanhållningen när det gäller livsmedelssäkerhetsbudskap i unionen, samt på att förstärka samarbetet mellan alla dem som är involverade i kommunikationen i medlemsstaternas nationella livsmedelsverk och administrationer. Informationsteknologiska gruppen söker identifiera sätt att använda sig av IT-redskap i informationsdelningen och samarbetet mellan EFSA och den rådgivande gruppen (Advisory Forum).

Det är metodologiskt problematiskt att dra slutsatser på bakgrund av att något inte inträffat, men det är i alla fall värt att uppmärksamma att det inte förekommit några ordväxlingar liknande dem som förekom mellan England och Frankrike (och kommissionen) angående faran med brittiskt nötkött 1999-2002, mellan medlemsländer sedan EFSA upprättades. Detta pekar i riktning mot att informationsdelningen fungerar bättre mellan medlemsstater i och med EFSA och det rådgivande forumets uppkomst.

Vad gäller riskkommunikationen till riskhanterare, press, konsumenter och branschorganisationer, dvs. informations- och kunskapsdelningen om livsmedelssäkerhet, fungerar denna bra i EFSA, även om den kan verka relativt teknisk för gemene man (Bureau van Dijk 2005b:11). Det har emellertid funnits

situationer som den med kvicksilver i fisk, som avslöjat svårigheter i riskkommunikationsdistributionen mellan riskbedömare och riskhanterare (Bureau van Dijk 2005a:25). Detta fall fick dock inga negativa följder, varför händelsen kan ses som en övning. Efter detta har kommissionen och EFSA en klarare befogenhetsuppdelning, vilket har underlättat för efterkommande riskkommunikation av slaget.

Vad gäller den mer generella informationsdelningen kan det konkluderas att det finns stora förutsättningar för att en sådan ska fungera väl, vilket den också anses för att göra (Bureau van Dijk 2005b:11). I och med att EFSA lagt så pass stor vikt vid öppenheten och att det ska finnas åtskilliga fora för intressenter, medlemsstater och EU-institutioner att mötas i, prioriteras också informationsdelningen automatiskt. Den generella informationsdelningen diskuteras inte särskilt ingående i detta avsnitt. Att alla dokument läggs upp på hemsidan eller kan erhållas genom begäran, samt att möten kan följas via 'streaming' på hemsidan, kan läsas om i avsnittet om öppenhet, och de fora där informationsdelningen också försiggår omtalas i avsnittet om intressentrepresentation och fora.

På bakgrund av det ovan framförda kan det således konkluderas att informationsdelningen i EFSA är välfungerande.

3.4 Sammanfattning

Inputlegitimiteten har i uppsatsen mätts genom fem operationella indikatorer; intressentrepresentation, befintligheten av fora, öppenhet, oavhängighet och informationsdelning.

Vad gäller intressentrepresentationen har det konstaterats att denna är bred. Till och med mer kontroversiella organisationer som Greenpeace figurerar i den konsultativa plattformen. Att konsumentgrupperna, till skillnad från branschorganisationerna, framför att deras involvering inte oavkortat blivit större i och med EFSA är beklagligt. EFSA har emellertid i viss mån sökt råda bot på detta genom att ge BEUC fyra mandat, men då det har att göra med intressenternas resurser, är det svårt för EFSA att göra mer. Medlemsstaterna har varsin representant i den rådgivande gruppen, vilket också är i enlighet med hög inputlegitimitet.

Vad gäller fora kan det konstateras att det i EFSA existerar flertalet av dessa, både fasta som den konsultativa plattformen och "det årliga mötet" och ad hoc fora som de tekniska mötena där intressenter bjuds in efter intresseområde. För att ingå i den konsultativa plattformen krävs att organisationen uppfyller en rad krav. Kraven hjälper till att försäkra att intressena är representativa för den bransch de representerar.

Vidare kan det konstateras att EFSA varit väldigt fokuserad på att arbeta med öppenheten i myndigheten. I och med förordning (EG) nr 178/2002 har öppenheten institutionaliserats i lag för EFSA. EFSA har vidare varit väldigt

noggrann med att marknadsföra sig som en öppen myndighet. Vid kritik av öppenheten i myndigheten har arbetsplaner och motåtgärder genast utarbetats.

Att EFSA är en oavhängig myndighet tycks också vara ett faktum. Intressedeklarationer har införts för experterna, och dessa läggs ut på hemsidan för allmänheten att beskåda. Öppenheten fungerar således som ett slags ansvarsmekanism för oavhängigheten.

Vad gäller informationsdelningen kan det konstateras att denna också fungerar tillfredsställande. Det finns också arbetsgrupper som arbetar för att förbättra informationsdelningen mellan EFSA och medlemsstaterna, samt medlemsstaterna emellan ytterligare.

Det kan på bakgrund av detta konstateras att inputlegitimiteten är hög i EFSA och att den har stora förutsättningar för att förbättras ytterligare.

4 Outputlegitimitet

Experter konsulteras ofta av beslutsfattare för deras åsikter på tekniska områden. Men, följer politiker de vetenskapliga råd som experterna tillhandahåller, och resulterar experternas råd i förbättringar av situationen på livsmedelsområdet?

EFSA:s output är inte output i enlighet med en medlemsstats, vilken förekommer i form av politik. EFSA:s output är i stället tekniska råd och åtgärder. I kapitlet kommer det att föras en diskussion angående EFSA:s outputlegitimitet. I överensstämmelse med operationaliseringen söks det i möjligaste mån undersökas i vilken utsträckning EFSA:s råd har efterföljts (uppfyllelse), samt huruvida EFSA:s råd har löst de problem de ska lösa (effektivitet).

Då livsmedelsområdet är oändligt stort har jag valt att titta närmare på; genetiskt modifierade organismer (GMO) och bovin spongiform encefalopati/transmissibel spongiform encefalopati på getter (BSE/TSE)⁵. Jag har valt dessa, då båda är viktiga frågor i EU (In Focus). BSE var en av de drivande faktorerna bakom upprättandet av EFSA, och en av de största livsmedelskriserna EU upplevt (Bureau van Dijk 2005b:23). GMO har givit upphov till flest diskussioner och skepsis i EU (Levidow et al 2007:26).

4.1 Fallet GMO

GMO ska, för att kunna marknadsföras på den europeiska marknaden, genomgå en riskbedömning i ett av medlemsländerna. EFSA kontrollerar sedan denna ansökan och beslutar om den är komplett eller inte. Härefter har EFSA sex månader på sig att göra en riskbedömning av produkten. Tre månader efter att EFSA:s utlåtande är färdigt ska kommissionen lägga fram ett förslag till beslut. Det är den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa⁶ som röstar om produkten ska godkännas eller inte. Om förslaget inte får majoritet, får EU:s ministerråd ta över (Godkännande av GMO).

Den 22 mars 2005 informerade det amerikanska företaget Syngenta kommissionen om att det sedan 2001 förekommit Bt10 majs⁷ i stället för Bt11 majs i exporten till EU (2005/317/EG). EFSA informerades om detta den 23 mars

⁵ Transmissibla spongiforma encefalopatier är en grupp sjukdomar som angriper djurs hjärnor. En av dessa är bovin spongiform encefalopati (galna ko-sjukan).

⁶ Här ingår alla medlemsstater.

⁷ Bt10 majs har inte godkänts för marknadsföring på den europeiska marknaden. Det har däremot Bt11 majs.

2005, och inkallade härefter GMO-panelen för en riskbedömning av Bt10 majs. Den 12 april 2005 kom EFSA med ett utlåtande om att det inte var möjligt att fastställa huruvida Bt10 majs utgjorde någon risk, då det inte fanns tillräckliga data för att en fullständig riskbedömning skulle kunna genomföras (EFSA provides scientific support). Kommissionen fattade på bakgrund av detta, och i enlighet med försiktighetsprincipen i förordning (EG) nr 1829/2003,⁸ beslutet om att omfattande och gemensamma föranstaltningar skulle sättas in mot Bt10 majs på den europeiska marknaden (2005/317/EG). Försiktighetsprincipen är en av de mest centrala normerna inom miljöpolitiken. Principen går ut på att utövaren eller producenten av en aktivitet har bevisbördan för att denna inte är miljö- eller hälsofarlig. Försiktighetsprincipen finns bland annat i Riodeklarationen på det internationella planet (Sands och Peel 2005:55f).

EFSA genomförde härefter en uppföljning på Bt10 majs, varför ett nytt utlåtande utkom den 9 juni 2005. Vid denna tidpunkt fanns fortfarande inte tillräckliga data för en fullständig riskbedömning. Syngenta försäkrade emellertid EFSA om att andelen majs som påverkats av Bt10 i förhållande till all majs som exporterats till EU var extremt liten. Detta baserades på att Bt10 majs inte hade använts i majs som var ämnad för mänsklig föda. Även om EFSA inte kunde garantera att Syngentas uppgifter var korrekta, var de beredda att konkludera att risken för att Bt10 majs var farlig för människors hälsa var mycket liten (EFSA follows up on Bt10 maize). Detta utlåtande påverkade emellertid inte det faktum att Bt10 majs fortfarande var förbjudet i EU.

Att kommissionen inte följde EFSA:s utlåtande från 9 juni och inte förklarade förbudet på Bt10 majs upphävt, måste anses för att vara korrekt och inte ett bevis på dålig uppfyllelse. Detta då EFSA konstaterar att det inte finns nog data för att värdera risken till 100 % (EFSA follows up on Bt10 maize). Således agerar kommissionen i enlighet med försiktighetsprincipen⁹ då de väljer att inte upphäva förbudet på GM-majsen. Det kan verka oroande att kommissionen inte reagerar mer på EFSA:s uttalande om Bt10 majsens säkerhet. Men, det bör inte glömmas att det utlåtande i vilket EFSA framför majsens *antagliga* ofarlighet, inte baserats på transparenta bevis, vilket gör kommissionens handlande juridiskt (och etiskt) korrekt.

Detta kan också ses från en annan synvinkel, vilken går ut på att försiktigheten i EU angående livsmedel är alltför stor (Caduff och Bernauer 2006). Caduff och Bernauer framför till och med att vi i EU stundom använder oss av försiktighetsprincipen som ett legitimitetsförhöjande verktyg i förhållande till de misstänksamma konsumenterna (2006:154). Med detta i åtanke var således kommissionens handlingar inte i enlighet med en hög grad av outputlegitimitet. Denna synvinkel menar nämligen att vetenskaplig expertis ska kunna ersätta juridiska, politiska och etiska kriterier i riskhanteringen.

⁸ Denna påträffas i artikel 7 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁹ Artikel 7 i förordning (EG) nr 1829/2003

Utöver Bt10 majs finns andra exempel på händelser där ministerrådet¹⁰ gått emot EFSA:s råd på ett mer direkt sätt (Bureau van Dijk 2005b:44), vilket är problematiskt i förhållande till outputlegitimiteten. Dessa fall kommer inte behandlas närmare, eftersom de är uppenbara fall av bristfällig uppfyllelse, och inte komplexa som fallet ovan. Det kan emellertid konstateras att händelserna också är tecken på undermålig sammanhållning och koordination mellan riskbedömningen och riskhanteringen mellan EFSA, EU-institutionerna och medlemsstaterna.

På bakgrund av detta kan det konkluderas att det inte är okomplex att gradera uppfyllelsen i sammanhanget. Det kan fastslås att det på området finns exempel på både vällyckad och knappt så vällyckad uppfyllelse, även om den knappt så vällyckade uppfyllelsen i nuläget verkar ha överhanden. I det stora hela uttrycker merparten av medarbetarna i EFSA att deras arbete med GMO har mottagits väl (Bureau van Dijk 2005b:38), vilket i alla fall tyder på ett steg i rätt riktning. Effektiviteten har inte tagits upp i samband med GMO. Detta beror på att godkännandet av GMO i EU knappast kan ses som problemlösning, vilket gör det tämligen ointressant att tala om effektivitet.

4.2 Fallet BSE/TSE

Ett annat område EFSA har varit aktiv på är BSE och TSE på getter. BSE uppstod innan EFSA upprättades, vilket till viss del försvårar undersökningen av hurvida just EFSA:s arbete har resulterat i en förbättring av livsmedelssäkerheten på området (Bureau van Dijk 2005b:26). Däremot går effektiviteten, dvs. antalet BSE-fall, att kvantifiera, varför det, i och med det faktum att antalet fall har minskat (Bureau van Dijk 2005b:26), kan konkluderas att det i nuläget verkar ha skett en förbättring på området.

Pga. att BSE uppstod innan EFSA upprättades, i kombination med den allmänna svårigheten att härleda en sådan här konsekvens till en enskild orsak, går det inte med säkerhet att konkludera att redueringen av BSE-fall är en konsekvens av just EFSA:s och/eller SSC:s vetenskapliga råd om att tuffa till åtgärderna mot BSE.

Ett exempel på detta är de åtgärder som SSC utarbetade för att riskhanteringen av BSE skulle fungera så bra som möjligt. Efter att generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd implementerat åtgärderna har de åtskilliga gånger givit EFSA mandat till att gå in och ändra dessa (Bureau van Dijk 2005b:26), vilket innebär att det är svårt att veta om det är EFSA:s eller SSC:s åtgärder som ligger bakom framstegen.

Det bör i samband med detta hållas i minnet att SSC:s resurser och kapacitet inte var särskilt omfattande, varför det måste vara begränsat hur stor inverkan

¹⁰ Det blir ett beslut för ministerrådet de gånger den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa inte får till stånd majoritet för eller emot ett förslag som framställts av kommissionen.

kommittén haft ur ett långsiktigt perspektiv. Däremot har BSE en lång inkubationstid,¹¹ vilket innebär att succé/misslyckande från EFSA:s sida om att få till stånd effektivitet på BSE-området först med säkerhet kan urskiljas under de närmaste åren. Att antalet fall i nuläget är färre, kan med andra ord ändra sig.

Hur TSE-smittan på getter har hanterats är lättare att bedöma i förhållande till EFSA:s arbete, eftersom detta arbetsområde har dominerats av EFSA. SSC har utfört en *mycket* begränsad del av förarbetet, varför SSC:s arbete inte kan sägas ligga till grund för hur detta område utvecklats (Bureau van Dijk 2005b:27).

EFSA har sannolikt fått till stånd förbättringar vad gäller TSE-smittan på getter genom sin riskbedömning, vilken tagits i akt av kommissionen i deras riskhantering. Uppfyllelsen har givit resultat på effektiviteten då TSE-fallen som i dag existerar är mycket få (Bureau van Dijk 2005b:27). Även här bör emellertid problematiken med inkubationstiden tas i beaktning, varför det inte med säkerhet kan konkluderas hur bra EFSA agerat förrän om ett par år.

Det har i BSE/TSE-fallen också visat sig vara en stor fördel för uppfyllelsen med uppdelningen mellan riskbedömning och riskhantering, eftersom vetenskapen härigenom kan tala med en klarare och starkare röst, vilket också innebär att kommissionen i större utsträckning kan ta till vara de vetenskapliga råden (Bureau van Dijk 2005b:29). Anledningen till den positiva utvecklingen av uppfyllelse har med stor sannolikhet också att göra med det faktum att BSE inte längre är ett särskilt kontroversiellt ämne i kombination med att informationsdelningen mellan medlemsstaterna är välfungerande, vilket också har en koppling till upprättandet av EFSA. Effektiviteten ser också ut att vara tämligen tillfredsställande. Detta är emellertid något som inte kan fastställas med säkerhet förrän om ett par år.

4.3 Sammanfattning

Vad gäller uppfyllelse på GMO-området kan det konstateras att denna inte är helt oproblematisk, då det går att urskilja ganska tydliga tendenser på dess undermålighet. Effektiviteten har inte diskuterats i samband med GMO, då godkännande av GMO saknar den problemlösande karaktären. Det har tidigare framförts att effektiviteten är svår att mäta. Detta gäller även för BSE/TSE-området och beror på SSC:s inblandning och den för BSE/TSE långa inkubationstiden. I nuläget ser det positivt ut för antalet fall, men detta kan ändra sig under de närmaste åren. Uppfyllelsen på BSE/TSE-området har vidare fungerat ganska tillfredsställande. Det kan således konstateras att uppfyllelse och effektivitet inte nödvändigtvis är lika hög på olika områden. Pga. detta är det svårt att ta ställning till hur hög respektive låg den överordnade outputlegitimiteten är. Outputlegitimiteten kunde dock vara betydligt högre på bägge områden, varför det måste konkluderas att EFSA:s outputlegitimitet generellt sätt är ganska låg.

¹¹ Djuren insjuknar oftast efter 5 år, men inkubationstiden kan vara upp till 7 år eller längre (Gunnela Ståhle 2006).

5 Försvårande omständigheter?

Då legitimiteten i en expertmyndighet som EFSA undersöks är det, så till vida man inte felaktigt önskar ge input- eller framförallt outputlegitimiteten ett oförtjänt dåligt rykte, nödvändigt att se på andra relevanta faktorer som kan förhindra EFSA i att uppnå en hög grad av legitimitet.

5.1 Risksamhället och den politiserade vetenskapen

Inledningsvis bör det läggas vikt vid det som bland annat Ulrich Beck och Anthony Giddens refererar till som *risksamhället* (Beck 1992, Giddens 1998).

John Maynard Keynes skrev 1937 om risk och beräkandet av denna i förhållande till ekonomi. Således var risk, enligt Keynes, inte på när så skrämmande som osäkerhet. Risken kunde beräknas och hanteras, medan osäkerheten var något det inte kunde tas förbehåll mot (Nowotny et al 2001:34). Keynes ekonomiska resonemang om risk och osäkerhet illustreras av Becks resonemang om rörelsen från traditionell säkerhet (hanterbar risk) till risksamhället (osäkerheten) (Beck 1998:10).

Risksamhället, där risken inte längre kan beräknas utan är förbunden med osäkerhet, är en konsekvens av omfattande vetenskapliga och politiska försök att kontrollera och minimera risken (Beck 1998:12). Det här innebär inte att vetenskapen misslyckats. I stället bör det ses som ett tecken på succé. Ju mer kunskap som genereras, desto större blir kunskapen om osäkerhet (Beck 1998:13).

Förespråkare för vad Nowotny et al kallar för ”Mode-2 of knowledge production” argumenterar för att tillgång och efterfrågan på specialiserad kunskap har expanderat kopiöst under de sista decennierna (Nowotny et al 2001:15f), vilket ligger i enlighet med Becks tankegång om ett risksamhälle där man gått hårt åt att söka kontrollera och minimera risk. Jakten på vetenskapliga svar har således inneburit att framställningen av specialiserad vetenskap nu går över både organisatoriska, metodologiska och disciplinära gränser, och att den kommer från fler platser än de traditionella forskningsinstituten och universiteten.

Den här utökningen av expertis och vetenskap har resulterat i vetenskaplig konkurrens, vilken också kan omtalas som politiserad vetenskap. Den politiserade vetenskapen har lett till att politikerna inte längre i lika stor utsträckning litar till expertkunskaper (Beck 1998:13f). Detta beror dels på att det finns så många riskdefinitioner tillgängliga, och dels på att experter bara kan tillhandahålla mer eller mindre osäker information. Om den första anledningen härstammar från den politiserade vetenskapen, kommer den andra från risksamhällets mentalitet.

Att risksamhället och således också politiseringen av vetenskapen har ett finger med i spelet de gånger EFSA:s tillhandahållna expertkunskap inte efterföljs är en sannolik utsago. Den icke-uppfyllelse EFSA stundom upplever kan exempelvis bero på den politiserade vetenskapen, i bemärkelsen att riskhanterarna inte bara får vetenskaplig input från EFSA, utan också från större företag, medlemsstater osv., vilket med all säkerhet innebär divergerande råd i förhållande till de råd EFSA tillhandahåller. Denna breda variation av vetenskapliga förklaringar, i kombination med risksamhällets mentalitet, dvs. en förväntan om att alla vetenskapliga råd innehåller någon form för osäkerhet, gör det svårt att rättfärdiga en handling på bakgrund av vetenskapen. Inte minst när en annan del av vetenskapen skulle kunna rättfärdiga den motsatta handlingen. Den mycket avancerade och inflationspräglade expertkunskapen har således, paradoxalt nog, givit upphov till större osäkerhet (Beck 1998:13, Bäckstrand 2004:30), samt en svagare vetenskaplig förklaringskraft. Osäkerheten gör att politiker inte kan se vinsten med att implementera vetenskapliga råd, vilket innebär att politiska och etiska hänsyn prioriteras över vetenskapen (Beck 1998:14).

Den politiska och osäkra vetenskapen har givit upphov till krav på en demokratisering av den samma (Beck 1992:163f, Bäckstrand 2004:33), dvs. mer deltagande, öppenhet osv. Detta är helt i enlighet med vad som läggs vikt vid i EFSA, vilket således innebär att EFSA är ett praktexempel på en myndighet som demokratiserat den osäkra vetenskapen. Då politiska och etiska hänsyn efter hand vunnit så stor mark i förhållande till den osäkra vetenskapen, verkar demokratiseringen emellertid inte kunna råda bot på de begränsningar risksamhället och den politiserade vetenskapen lägger på EFSA:s outputlegitimitet.

Då man inte vet hur råd tillhandahållna av industriella företag eller medlemsstater har uppkommit, dvs. då dessa oftast inte demokratiserats liksom EFSA:s, finns det således en sannolikhet för att kommissionen och den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa i och med den gällande risksamhällsmentaliteten ibland baserar politiska beslut på något som kan vara partisk expertis, i stället för att använda sig av den oberoende vetenskapen som EFSA tillhandahåller.¹²

5.2 Oförenliga risksyner

En annan problematik, som med stor sannolikhet också har en negativ inverkan på uppfyllelsen av de vetenskapliga råd som EFSA tillhandahåller, ligger i att politikerna inte bara avser att se till att inga fler livsmedelskriser sprider sig i

¹² Detta antagande baseras på undersökningen i kapitel tre som anger att anledningen till att EFSA inte tar råd direkt från industrin beror på att de önskar undvika partiskhet och politisering av deras expertis, samt att det finns mekanismer som ser till att det går att hålla oavhängigheten under uppsyn.

Europa, utan faktiskt också har en bredare förpliktelse gentemot EU-medborgarna. Detta innebär således inte bara att reglera livsmedelsrisker, utan också att tillgodose medborgarnas andra viljor och behov. Oftast resulterar regleringen således i en politisk mix av vetenskapliga bevis och andra krav som ställs från andra politiska områden och medborgarna i EU.

En förklaring till det glapp som emellanåt finns mellan experternas råd och den politik som kommer från riskhanterarna kan således hämtas ur Howard Margolis bok 'Dealing with risk' (1996). I boken framför Margolis synpunkten att det inte är politikerna som inte mästrar det att ta tillvara experternas vetenskapliga råd, utan experterna som inte har kapaciteten att se helheten när de bedömer risk. Tilläggas bör att djupgående psykologiska uppfattningar ligger bakom skillnaden. Experterna, med all deras vetenskapliga kunskap har således svårt att förstå den oro som allmänheten känner för risk på livsmedelsområdet (Margolis 1996:9).

Risk för en enskild person är alltså någonting helt annat, och något mycket mer omfattande, än den risk som experterna ska ta ställning till. När experterna gör kvantitativa modeller över hur många dödsfall som förväntas, är den enskilda personen orolig över mer än vilken procents risk det finns för att de avlider. Detta kan uttryckas som att det är talan om en rivaliserande rationalitet mellan experter och allmänheten (Margolis 1996:21).

Det kan således konstateras att experternas brist på förståelse för allmänhetens syn på risk bidrar till glappet mellan de vetenskapliga råden och den politik som kommer ut ur systemet och således en lägre outputlegitimitet.

5.3 Sammanfattning

Frågan som används som kapiteltitel; "försvårande omständigheter?" kan på bakgrund av det ovan konstaterade besvaras jakande i förhållande till outputlegitimiteten i sammanhanget. Uppkomsten av risksamhället, den politiserade vetenskapen och de oförenliga risksynerna bör inte ses som ett uttömmande av externa faktorer med försvårande konsekvenser, men som ett axplock av de mest relevanta.

Risksamhället (Beck 1992) är det samhälle vi i nuläget befinner oss i. I detta har skett en expansion av vetenskapen, vilket bland annat har bidragit till större vetenskaplig osäkerhet. Detta eftersom mer forskning leder till att mer osäkerhet upptäcks. Den här ökningen på efterfrågan av vetenskap har således också lett till en politisering av vetenskapen. En politisering som gjort att vetenskapen som förklaringskraft har försämrats.

Vidare diskuteras också den divergens som föreligger mellan experters och politikers/allmänhetens sätt att se på risk, vilket kan verka som en försvårande omständighet för EFSA.

I samband med detta, bör det tilläggas att olika begränsningar kan ha olika inverkan på olika företeelser, således att outputlegitimiteten i alla delar på livsmedelsområdet inte påverkas i lika stor utsträckning.

6 Slutdiskussion

Detta avslutande kapitel tillägnas besvarandet av frågeställningarna i kapitel ett. Diskuteras i avsnittet görs således, på bakgrund av det material som har studerats och legat till grund för denna uppsats, i *vilken utsträckning EFSA, som nyckelinstitution i det europeiska livsmedelslandskapet är legitim, samt vilken inverkan graden av inputlegitimitet har på graden av outputlegitimitet* i det aktuella fallet. Besvarandet av den senare frågan inleder det avslutande kapitlet. Framtidsaspekten som finns inbäddad i denna fråga tas emellertid upp i samband med svaret på frågan om i vilken utsträckning EFSA är legitim.

6.1 Påverkar inputlegitimiteten outputlegitimiteten?

Att tala om ett negativt samband mellan input och output kan liknas vid att använda det gamla uttrycket ”ju fler kockar, desto sämre soppa”. Att detta skulle kunna vara fallet verkar till en början troligt, eftersom inputlegitimiteten i EFSA faktiskt är högre än outputlegitimiteten (jfr Börzel och Risse 2003).

Den höga graden av inputlegitimitet i EFSA grundar sig som sagt på tillfredsställande intressentrepresentation, fora, öppenhet, oavhängighet och informationsdelning. Samtliga indikatorer är mer eller mindre inblandade i att främja ett så stort engagemang från ett så brett fält som möjligt. Den mest handgripliga kan dock tyckas vara intressentrepresentationen.

I samband med detta bör det framföras att EFSA och intressenterna inte är likvärdiga partners. EFSA är kock, medan de andra är köksassistenter. Intressentrollen i förhållande till EFSA är således konsultativ (jfr namnen: konsultativ plattform, rådgivande grupp etc.).

Införandet av intressenter bör på så vis ses som ett sätt för EFSA att skapa ett kontaktnätverk av organisationer som kan yttra sig i för dem relevanta frågor. Intressenterna yttrar sig som representanter för en grupp, exempelvis konsumenter, bransch etc. Vinstgivande marknadsaktörer får inte agera intressenter utan måste yttra sig genom sin branschorganisation.

Det kan således framföras att det inte är särskilt troligt att den breda representationen som den höga inputlegitimiteten i EFSA för med sig verkar negativt på det att få till stånd en hög outputlegitimitet. Den konsultativa status som intressenter i EFSA har innebär att de inte har möjlighet för att motsätta sig EFSA:s råd och förslag på åtgärder således att de stoppas, förhalas eller urvattnas. Detta är heller inte meningen med intressenter i en expertmyndighet. Skulle t ex en av branschorganisationerna kunna motsätta sig ett av EFSA:s vetenskapligt framarbetade råd, skulle detta ju innebära att vetenskapen i EFSA inte var

oberoende. Detta är emellertid inte ensbetydande med att intressenter i EFSA endast fyller en ”för-syns-skull”-funktion. Den form för input intressenterna tillhandahåller är tvärtom mycket viktig för EFSA:s funktion, eftersom den för EFSA närmare dem som påverkas av de vetenskapliga råd och åtgärder de tillhandahåller, vilket utökar EFSA:s kunskaper på det vetenskapliga planet. Medvetenheten om dem som påverkas av arbetet kan också vara effektiv i förhållande till att motverka begränsningen som ovan kallats för de oförenliga risksynerna.

Vidare kan det konstateras att outputlegitimiteten knappast har försämrats av införandet av EFSA, vilket pekar i riktning mot att intressentrepresentationen, öppenheten och de andra operationella indikatorerna inte haft en negativ inverkan på outputlegitimiteten. Detta i kombination med det ovan framförda om intressenternas karaktär, gör att det kan fastslås att den höga inputlegitimiteten *inte* har någon djupgående negativ inverkan på EFSA:s outputlegitimitet. Detta innebär dock inte att det ska uteslutas att en sådan negativ inverkan kan föreligga i enskilda händelser, eller att inslag av en sådan inverkan kan uppstå.

I förhållande till huruvida den höga inputlegitimiteten har en positiv inverkan på outputlegitimiteten kan det för det första konstateras att förbättringen av informationsdelningen mellan medlemsstater har bidragit till mer strömlinjeformade riskbedömningar i medlemsstaterna. Detta gynnar både uppfyllelse och effektivitet då medlemsstaterna på så vis står mer samman om problemen och lösningarna. Vidare kan det konstateras att de andra indikatorerna också, mer eller mindre direkt, bistår i detta och andra liknande företeelser som också bidrar till positiv utveckling för uppfyllelsen och effektiviteten.

Det har ovan, i samband med diskussionen runt huruvida det föreligger ett negativt samband mellan input- och outputlegitimiteten, konstaterats att intressentrepresentationen i EFSA är viktig eftersom den för EFSA, medlemsstater och konsument- och branschintressen närmare varandra. Det kan emellertid anses att ett positivt inslag som detta borde ha större inverkan på uppfyllelsen och effektiviteten, således att outputlegitimiteten borde vara högre om det skulle vara sant att en hög grad av inputlegitimitet har en positiv inverkan på outputlegitimiteten. Här bör det hållas i minnet att denna positiva inverkan begränsas av de förhållanden som tas upp i kapitel fem, dvs. risksamhället, politiseringen av vetenskapen och den oförenliga risksynen, vilket gör att en positiva inverkan inte kan urskiljas i lika hög utsträckning.

Det kan alltså konstateras att det inte föreligger en djupgående negativ relation mellan input- och outputlegitimiteten. Det kan däremot urskiljas en positiv sådan, även om denna i nuläget begränsas av risksamhället, den politiserade vetenskapen och den oförenliga risksynen som föreligger mellan experter och politiker.

6.2 I vilken utsträckning är EFSA legitim?

I och med det ovan konstaterade om de begränsningar som politiseringen av vetenskapen, olika risksyner etc. sätter på outputlegitimiteten och på den höga

graden av inputlegitimitetens positiva inverkan på outputlegitimiteten, önskar jag framföra min tveksamhet till huruvida det i nuläget är möjligt för EFSA att få till stånd en hög grad av outputlegitimitet. Scharpf hävdar emellertid att en hög inputlegitimitet kan kompensera för en knappt så hög outputlegitimitet (1999:12), vilket innebär att EFSA, trots den låga outputlegitimiteten, eventuellt kan ses som legitim. Frågan är således bara huruvida inputlegitimiteten är tillräckligt hög för att kunna verka kompenserande för den lägre outputlegitimiteten.

Eftersom det inte finns någon kvantitativ måttstock för när detta är möjligt, krävs en avvägning av situationen. På bakgrund av hur mycket inputlegitimiteten har förbättrats i och med upprättandet av EFSA, de goda utsikterna för att den växer sig ännu högre redan på kort sikt, att outputlegitimiteten inte ligger i botten samt det faktum att det är talan om en teknisk output, vilket gör att outputlegitimitetens möjligheter begränsas av den problematik som omtalats ovan vill jag påstå att inputlegitimiteten kan gå in och kompensera för den lägre outputlegitimiteten i den aktuella situationen.

Mest passande i sammanhanget är således att fastslå att EFSA är legitim i bemärkelsen att myndigheten bidragit till stora förbättringar på livsmedelssäkerhetsområdet i EU ur vissa av de aspekter som undersökts i uppsatsen. Med detta menas t ex förbättringen vad gäller öppenhet (vilken var tämligen undermålig innan expertkunskapen institutionaliserades), informationsdelning således att medlemsstaterna i större utsträckning uppmärksammar EFSA och dess riskbedömningar (vilket motverkar konflikter mellan medlemsstaterna angående olika riskbedömningar och gör det lättare att samarbeta vid eventuell framtida livsmedelskris) etc. Mindre legitim är EFSA i bemärkelsen att det fortfarande är problematiskt för myndigheten att uppnå uppfyllelse och effektivitet. På bakgrund av Scharpfs kompenstationsteori är det som sagt ändå möjligt att benämna EFSA som legitim myndighet.

Mitt intryck av EFSA är att myndigheten i framtiden, för att uppnå högre legitimitet, ska fortsätta att utveckla de viktiga aspekterna av myndighetens verksamhet som också undersökts i uppsatsen; öppenhet, informationsdelning, oavhängighet, intressentrepresentation och de fora intressenter kan mötas i. På så vis är det genom kompenstation möjligt att fortsätta vara en legitim myndighet, även om outputlegitimiteten inte förbättras nämnvärt.

Genom att finslipa systemet ännu mer, framförallt informationsdelningen med kommissionen och medlemsstaterna således att man blir mer synlig som oberoende och demokratiserad livsmedelsmyndighet, samt genom att förbättra koordinationen med kommissionen när det gäller riskbedömning/-kommunikation respektive riskhantering, är jag dock också utav den åsikten att legitimiteten (inkluderat outputlegitimiteten) i EFSA *kan* uppnå ännu högre höjder. Ju mer välkänd EFSA blir som oavhängig, demokratiserad och välfungerande expertmyndighet, desto större chans finns det att myndigheten erhåller en form för normativ makt, vilket är den bästa chansen för att outputlegitimiteten ska kunna utveckla sig utom den radie som de begränsningar som risksamhället, den politiserade vetenskapen och den divergerande risksynen tillåter.

Genom att bli mer synlig skulle EFSA kunna dra fördel av att vara en oberoende, demokratiserad livsmedelsmyndighet i ett landskap bestående av

andra icke-demokratiserade och eventuellt partiska tillhandahållare av vetenskap. Det är min förmodan att den demokratisering av vetenskapen som genomförts i EFSA också skulle spela större roll i förhållande till kommissionens vilja att uppfylla EFSA:s råd om resten av EU såg EFSA som Livsmedelsmyndigheten med stort L. En sådan utveckling skulle innebära att den normativa makten trumfades risksamhällets osäkerhetsmentalitet, inte minst eftersom EFSA genom att ha EU-medborgarna och medlemsstaterna bakom sig, ger kommissionen etiska och politiska incitament att rätta sig efter EFSA, vilka ju är de hänsyn som i nuläget, i enlighet med risksamhällets mentalitet, trumfar den osäkra vetenskapen. Således skulle EFSA också kunna dra nytta av den positiva koppling som föreligger mellan den höga inputlegitimiteten och outputlegitimiteten, i och med att begränsningarna inte längre kan begränsa EFSA:s outputlegitimitet i lika stor utsträckning.

Normativ makt skulle således innebära att EFSA hade uppnått legitimitet som inte baseras på kompensation utan på både hög input- och outputlegitimitet. Huruvida det är möjligt för EFSA att skapa sig ett så positivt omdöme så att normativ makt erhålls är svårt att veta. Vidare går det heller inte att svara på hur lång tid detta i så fall skulle ta. Därför blir det i framtiden intressant att se huruvida EFSA kan lyckas utveckla denna form för legitimitet, eller om legitimiteten i myndigheten fortsätter att basera sig på kompensation.

6.3 Avslutande sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konkluderas att EFSA:s inputlegitimitet är högre än outputlegitimiteten. Den höga inputlegitimiteten har egentligen en positiv inverkan på outputlegitimiteten, men denna begränsas i nuläget av risksamhället, den politiserade vetenskapen och de föreliggande oförenliga synerna på risk. Således är det i nuläget svårt för outputlegitimiteten att utvecklas vidare. EFSA kan dock, enligt Scharpfs teori om kompensation (1999), ändå legitimitetsstämpas då inputlegitimiteten i den aktuella situationen är tillräckligt hög för att gå in och kompensera för den lägre outputlegitimiteten. Med detta utlåtande kan det konstateras att livsmedelsområdet i Europa redan i nuläget har en välfungerande teknisk livsmedelsmyndighet, vilken således gynnar livsmedelsområdets verksamhet i stort.

För att EFSA:s outputlegitimitet ska kunna utvecklas utanför den radie som de externa begränsningarna uppsätter, krävs att EFSA erhåller en form för normativ makt, vilken skulle kunna åstadkommas genom att EFSA blev mer känd i Europa. Detta skulle ske genom att man arbetade vidare med inputlegitimiteten, då ännu bättre informationsdelning, öppenhet, oavhängighet och en ännu mer balanserad skara intressenter och fora i vilka intressenterna träffas är de bästa sätten att få upp Europas ögon för EFSA som oberoende och demokratiserad livsmedelsmyndighet. Ju mer EFSA syns som en välfungerande livsmedelsmyndighet, desto mer omtalas den etc. Det är en sådan självförstärkande cirkel som kan resultera i en form för normativ makt för EFSA.

7 Referenser

- Alvesson, Mats; Skoldberg, Kaj, 1994. *Tolkning och Reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur: Lund.
- Banchoff, Thomas; Smith, Mitchell P., "Introduction: conceptualizing legitimacy in a contested polity" i Banchoff, Thomas; Smith, Mitchell P. (red.), 1999, *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Routledge: London.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications Ltd.: London.
- Beck, Ulrich, "Politics of Risk Society" i Franklin, Jane (red.), 1998, *The Politics of Risk Society*. Polity Press: Cambridge.
- Borrás, Susana. 2006. "Legitimate governance of risk at the EU level? The case of genetically modified organisms", *Technological Forecasting & Social Change*, volym 73, nummer 1, sidorna 61-75.
- Buonanno, Laurie. 2003. "Politics Versus Science: Apportioning Competency in the European Food Safety Authority and the European Commission", Artikel presenterad på "European Food Safety Regulation: The Challenge of Multi-level Governance Workshop", organiserad av Chris Ansell och David Vogel, University of California, Berkely.
- Bäckstrand, Karin. 2004. "Civic Science for Sustainability: Reframing the Role of Experts, Policy-Makers and Citizens in Environmental Governance", *Global Environmental Politics*, volym 3, nummer 4, sidorna 24-41.
- Bäckstrand, Karin. 2006. "Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness", *European Environment*, volym 16, nummer 5, sidorna 290-306.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas. 2001. "Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?". Artikel presenterad på workshop om "Global Governance", European University Institute i Florens.
- Caduff, Ladina; Bernauer, Thomas. 2006. "Managing Risk and Regulation in European Food Safety Governance", *Review of Policy Research*, volym 23, nummer 1, sidorna 153-168.
- Chalmers, Damian. 2003. "Food for Thought: Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life", *The Modern Law Review*, volym 66, nummer 4, sidorna 532-562.
- Chambers, Graham R., "The BSE Crisis and the European Parliament" i Joerges, Christian; Vos, Ellen (red.), 1999, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Hart Publishing: Portland.
- Esaiasson, Peter; Giljam Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan*. Nordstedts Juridik: Stockholm.

- European Commission, 2002. *European Governance. Preparatory work for the white paper*. Belgien.
- Giddens, Anthony, "Risk Society: the Context of British Politics" i Franklin, Jane (red.), 1998, *The Politics of Risk Society*. Polity Press: Cambridge.
- Hurd, Ian. 1999. "Legitimacy and Authority in International Politics", *International Organization*, volym 53, nummer 2, sidorna 379-408.
- Levidow, Les; Murphy, Joseph; Carr, Susan. 2007. "Recasting Substantial Equivalence: Transatlantic Governance of GM Food", *Science, Technology, & Human Values*, volym 32, nummer 1, sidorna 26-64.
- Lezaun, Javier; Groenleer, Martijn. 2006. "Food Control Emergencies and the Territorialization of the European Union", *European Integration*, volym 28, nummer 5, sidorna 437-455.
- Lijphart, Arend, 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, volym 65, nummer 3, sidorna 682-693.
- Margolis, Howard, 1996. *Dealing with Risk. Why the Public and the Experts Disagree on Environmental Issues*. The University of Chicago Press: Chicago.
- Nowotny, Helga; Scott, Peter; Gibbons Peter, 2001. *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Polity Press: Cambridge.
- O'Rourke, Raymond, 2005. *European Food Law*. Sweet and Maxwell Ltd.: London.
- Sands, Philippe; Peel, Jaqueline, "Environmental Protection in the Twenty-first Century: Sustainable Development and International Law" i Axelrod, Regina S.; Downie, Leonard David; Vig, Norman J. (red.), 2005, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. CQ Press: Washington, D.C.
- Scharpf, Fritz W., 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford University Press: Oxford.
- Shears, Peter; Zollers, Frances E.; Hurd, Sandra. 2004. "The European Food Safety Authority. Towards coherence in food safety policy and practice", *Health Food Journal*, volym 106, nummer 4, sidorna 336-352.
- Skogstad, Grace. 2003. "Legitimacy and/or policy effectiveness?: network governance and GMO regulation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, volym 10, nummer 3, sidorna 321-338.

7.1 Internet

European Food Safety Authority (EFSA)

www.efsa.europa.eu

About EFSA.

http://www.efsa.europa.eu/en/about_efsa.html
[070521]

Advisory Forum.

http://www.efsa.europa.eu/en/advisory_forum.html

[070418]

Bureau van Dijk Ingénieurs Conseils. 2005a. "Evaluation of EFSA – Final Report". Brussels.

http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/mboard/122.Par.0004.File.dat/final_report_evaluation1.pdf

[070418]

Bureau van Dijk Ingénieurs Conseils. 2005b. "Evaluation of EFSA – Final Report, Annexes". Brussels.

http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/mboard/122.Par.0006.File.dat/final_report_evaluation_annexes1.pdf

[070418]

EFSA and GMOs

http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/science/gmo/109.Par.0012.File.dat/gmo_factsheet2.pdf

[070502]

EFSA consultative platform. Senast uppdaterad 070514.

http://www.efsa.europa.eu/en/stakeholders_efsa/consultative_platform.html

[070515]

EFSA follows up on Bt10 maize. 050609.

http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/press_room/press_statements/953.Par.0002.File.dat/efsa_statement_bt10_maize_en1.pdf

[070514]

EFSA GMO forum with national experts from Member States. 060515.

http://www.efsa.europa.eu/en/stakeholders_efsa/technical_meetings/gmo_forum.html

[070514]

EFSA invites European Commission to dialogue on GMO issues.

http://www.efsa.europa.eu/en/press_room/press_release/press_releases_2006/1448.html

[070521]

EFSA provides scientific support to the European Commission on issues related to the safety of Bt10 maize. 050412.

http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/press_room/press_statements/884.Par.0002.File.dat/efsa_statement_bt10maize_en1.pdf

[070507]

EFSA's stakeholder consultative platform

http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/stakeholder_stakeholder_consultative_platform/consultative_platform/1058.Par.0003.File.dat/list_of_stakeholder_organisations1.pdf
[070419]

EFSA Technical meeting with Non Governmental Organisations on Genetically Modified Organisms. 060222.
http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/stakeholder_stakeholder_consultative_platform/technical_meetings/1363.Par.0001.File.dat/gmo_technicalmeeting_finalreport_en1.pdf
[070502]

In Focus. Senast uppdaterad 070420.
http://www.efsa.europa.eu/en/in_focus.html
[070428]

Openness and Transparency at EFSA
http://www.efsa.europa.eu/etc/medialib/efsa/science/gmo/109.Par.0018.File.dat/gmo_openness_transparency1.pdf
[070502]

Scientific Committee. Senast uppdaterad 070427.
http://www.efsa.europa.eu/en/science/sc_committee.html
[070430]

Stakeholders and EFSA. Senast uppdaterad 070514.
http://www.efsa.europa.eu/en/stakeholders_efsa.html
[070517]

Technical meeting with environmental NGOs on Genetically Modified Organisms (GMOs). 060222.
http://www.efsa.europa.eu/en/stakeholders_efsa/technical_meetings/gmo_technical_meeting.html
[070502]

EUR-Lex
www.eur-lex.europa.eu

1999/363/EG: Kommissionens beslut av den 11 juni 1999 om skyddsåtgärder när det gäller dioxinförgiftning av vissa animaliska produkter avsedda att användas som livsmedel eller foder. 990611.
<http://eur-lex.europa.eu>
[070521]

Europaparlamentets och rådets **förordning (EG) nr 178/2002** av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande

av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. 020128.

<http://eur-lex.europa.eu>
[070521]

Europaparlamentets och rådets **förordning (EG) nr 1829/2003** av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder. 030922.

<http://eur-lex.europa.eu>
[070521]

2005/317/EG: Kommissionens beslut av den 18 april 2005 om nödgåtgärder avseende den icke-godkända genetiskt modifierade organismen "Bt10" i majsprodukter. 050418.

<http://eur-lex.europa.eu>
[070515]

SCADplus – Summaries of legislation

www.europa.eu/scadplus/

Standing Committee on the Food Chain and Animal Health. Senast uppdaterad 041130

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/f80502.htm>
[070518]

Svenska Livsmedelsverket

www.slv.se

Godkännande av GMO. Senast uppdaterad 070211.

http://www.slv.se/templates/SLV_Page.aspx?id=11323&epslanguage=SV
[070512]

Taurus

www.taurus.mu

Stähle, Gunnela, 2006. Frågor och svar om BSE.

www.taurus.mu/aof/47.asp
[070518]