

Aktörers access till EU:s policyprocesser

En kvalitativ analys av näringslivsintressenters deltagande i
policyprocessen gällande sockerreglering i EU

Abstract

The following study is a qualitative study of how the food industry has influenced policymaking regarding the implementation of a sugar tax within the EU. Through Pieter Bowen's theory of access, stakeholders' access to Efsa has been analyzed and the authority's critical resource has been identified, in order to understand how the authority provides it. The study shows, in accordance with the theoretical framework that the food industry had great access to Efsa through different ways. Therefore, it can be assumed that the industry has influenced Efsas risk assessment and risk analysis regarding sugar consumption. Since examining actors' access to an authority is fraught with problems, the study intends to be an alternative way of approaching the problem of lobbying, instead of using traditional lobbying theories. As Efsas risk assessment and risk analysis carries out an important part of the EU's food safety policy process, it can also be considered that the food industries influence on Efsa has an indirect impact on if the European Commission chooses to act in favor of a policy process.

Nyckelord: Access, Riskanalys, Riskbedömning, Lobbying, Policyprocess
Antal ord: 9457

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Syfte och frågeställning.....	2
1.2 Avgränsning	3
1.3 Centrala begrepp	3
2. EU politik	5
2.1 Livsmedelspolitik	5
2.2 Hur arbetar Efsa?.....	6
2.3 Aktörers metoder för att äga inflytande i EU:s policyprocesser	6
3. Tidigare forskning	8
3.1 Exchange Theory och Resource Dependence	9
4. Teori	11
4.1 En teori om näringslivsintressenters access till EU	11
4.1.1 Vad är Access goods?	12
4.1.2 Schematiskt upplägg av access goods	13
4.1.3 Utbud av access goods	13
4.1.4 Efterfrågan av access goods.....	14
4.1.5 Kombinationen av utbud och efterfrågan	16
5. Metod	18
5.1 Avgränsning och relevans	18
5.2 Variabler	18
5.3 Material och urval	19
5.3.1 Sammanfattning av dokument som utgör studiens empiriska bakgrund	20
6. Analys	21
6.1 Efsas kritiska resurs.....	21
6.2 Aktörers deltagande.....	23
6.3 Sammanfattning analys	26

7. Slutsats och diskussion	27
8. Referenser	28

1. Introduktion

Den växande förekomsten av övervikt och fetma bland människor utgör idag ett allvarligt folkhälsoproblem. Tillsammans med dess relaterade sjukdomar utgör det en ledande orsak till sjuklighet och dödlighet runt om i världen, inte minst i världshälsoorganisationens (WHO) Europaregion. Inom Europaregionen har övervikt och fetma fördubblats sedan 1980-talet (Neovius & Rasmussen, 2011, s.156) samtidigt som siffrorna fortsätter att stiga i alarmerande takt. Idag uppskattas över hälften av befolkningen i regionen vara överviktiga (WHO, 2019) och problematiken är särskilt stor bland barn, där ett av tre barn i åldrarna sex till tio år lider av övervikt eller fetma (Regional Committee for Europe, 2014, s.5–7). Bortsett från hälsorelaterade aspekter utgör problemet även en stor utmaning för hållbarheten av sjukvårdssystemen inom Europeiska Unionens (EU) medlemsländer, och problematiken sätter EU:s policyutformning och lagreglering inom hälsosektorn på sin spets. Den multifaktoriella och komplexa karaktär som åkommorna speglar sig i kräver en omfattande lösning där EU behöver utveckla hållbara strategier så väl inom livsmedelsfrågor som fysisk aktivitet (ICF, 2018).

Noncommunicable diseases (NCDs), också kallade icke-smittsamma sjukdomar är nära relaterade till fetma och övervikt. De fyra största NCDs är hjärtkärlsjukdomar, diabetes, cancer och kroniska lungsjukdomar, tillsammans står grupperna för 86% av antalet döda i för tidig ålder och 77% av sjukdomsfallen i Europaregionen. Vilket gör Europaregionen till den hårdast drabbade av WHO:s samtliga sex. (Regional Committee for Europe, 2014, s.5–7) Ökad kroppsvikt, överdriven konsumtion av energirik kost, mättat fett, transfetter, socker och salt, i kombination med en låg konsumtion av frukt, grönsaker och fullkornrik kost är ledande riskfaktorer till utvecklingen (Regional Committee for Europe, 2014, s.7–14).

Konsumtionen av processade livsmedel, sockersötade drycker och livsmedel med hög sockerhalt har med tiden ökat, samtidigt som fler vetenskapliga grunder pekar mot en korrelation mellan överdriven sockerkonsumtion, övervikt och NCDs. Under WHO:s sammanträde i Geneve 2015, konstaterades av världsledande experter inom skattepolicy att en skatt på sockersötad dryck leder till reducerad konsumtion av produkten, i synnerlighet om riktpriiset ökar med minst 20 % (Technical Meeting report, 2015). Tidigare forskning har också visat att införandet av subventioner på frukt och grönsaker med en prisreducering på omkring 10–30 % leder till ökad konsumtion av dessa livsmedelsvaror (Technical Meeting report, 2015). Genom kombinationen av subventionering och taxering av respektive livsmedelsgrupper, antas således viktiga hälsoeffekter kunna uppnås, bland andra effekten på kroppsvikt (WHO, 2019) Trots detta hävdar Corporate Europe Observatory (CEO) i sin granskning “A spoonful of sugar; How food lobby fight sugar regulation in EU” att livsmedelsindustrin det senaste årtiondet effektivt förhindrat lagstiftningen gällande livsmedel i EU, regelverk som annars hade haft en effekt på konsumentens val av livsmedel. Exempelvis har regleringar i form av sockerskatt, minskning av mängden socker i livsmedel och etikettering där

mängden socker tydligt framgår, förhindrats på grund av det inflytande som de stora livsmedelsföretagen har på beslutsprocesser i EU (CEO, 2016, s.3). Enligt CEO är den strategi livsmedelsföretagens använder sig av följande:

”Att driva på frihandelsavtal och avregleringskampanjer för att underminera befintlig lagstiftning, utöva otillbörligt inflytande över EU:s tillsynsorgan, uppbringa vetenskaplig expertis, kämpa för svaga, frivilliga förslag och system, samt att utmanövrera konsumentgrupper och konsumentorganisationer genom att spendera miljarder på aggressiv lobbyverksamhet”

European Food Safety Authority (Efsa) ingår i CEOs granskning (CEO, 2016, s.10) Myndigheten har till uppgift att tillhandahålla oberoende vetenskaplig rådgivning och tekniskt stöd för EU politik inom områden med påverkan på livsmedels- och fodersäkerheten (Särskild rapport nr 15/2012, s.44). Förordningen (EG) nr 178/2002 gällande myndighetens funktion uttrycker stränga krav gällande dess oberoende och hantering av intressekonflikter men trots det har kritik flertal gånger riktats mot Efsa gällande just dess oberoende (Särskild rapport nr 15/2012, s. 49). 2010 publicerade myndigheten Scientific Opinion on Dietary Reference Values for carbohydrates and dietary fibre: EFSA Journal 2010; 8(3):1462 där det fastställs att det inte finns tillräckliga vetenskapliga bevis för att påvisa ett kausalt samband mellan överdriven sockerkonsumtion och övervikt, fetma samt NCDs, trots att stor del av annan forskning påvisar motsatsen. (CEO, 2016, s.3–5)

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen ämnar till att undersöka relationen mellan livsmedelsindustrin och EU myndigheten Efsa som utgör en betydande roll i policyprocesser gällande livsmedelssäkerhet inom EU. Primärt analyseras Efsas vetenskapliga rekommendationer gällande sockerintag, Scientific Opinion on Dietary Reference Values for carbohydrates and dietary fibre: EFSA Journal 2010; 8(3):1462 samt dess tillkomstprocess för att identifiera vilka huvudsakliga aktörer som varit delaktiga. I nästa steg analyseras myndigheten och de identifierade aktörernas relation till varandra genom Pieter Bowens, Theory of access (Teorin om access). Teorin har inte applicerats på andra myndigheter än Europeiska kommissionen, rådet och parlamentet tidigare, men då uppgiften att mäta lobbying inom EU är behäftat med problem, användas det teoretiska ramverket för att utveckla en alternativ metod att närma sig problemet. Följande frågeställning har lett undersökningen:

- *Har näringslivsintressenter påverkat Efsas riskanalys och vetenskapliga rekommendationer gällande sockerkonsumtion och hur har det i så fall ägt rum?*

1.2 Avgränsning

För att kunna uppfylla uppsatsens syfte har en avgränsning gjort till att enbart undersöka policyprocesser som behandlar sockerreglering. Då policyprocesser gällande sockerreglering innefattar flera aktörer, som i en uppsats av följande karaktär inte rymts att analysera har en avgränsning vidare gjort till att primärt fokusera på Efsas förhållande till livsmedelsindustrin. I enlighet med förordningen (EG) 178/2002 framgår att Efsas i samråd med medlemsländer och relevanta organisationer skall utföra riskanalys och presentera oberoende vetenskaplig rådgivning inom områden gällande livsmedelssäkerheten och risker i livsmedelskedjan, rådgivning som kommissionen i senare del av policyprocesser formulerar beslut utefter (EG 178/2002). Myndigheten har mottagit kritik gällande hantering av intressekonflikter och dess oberoende, senast av europeiska revisionsrätten som konstaterade att intressekonflikter inte hanterades på ett tillfredsställande sätt (Särskild rapport nr 15, 2012 s.8) Revisionsrättens fastställande, tillsammans med CEOs granskning och annan medial uppmärksamhet indikerar på hypotesen att livsmedelsindustrin kan ha påverkat utfallet av Efsas riskanalys gällande socker. Efsas betydande roll i beslutsprocesser gällande livsmedelssäkerhet gör det till en viktig och relevant myndighet att analysera.

1.3 Centrala begrepp

Policy

Vanligtvis förstås begreppet policy som en samling idéer eller en plan för agerande i en särskild situation, som en grupp människor kommit överens om (Cambridge Dictionary, u.å.) Termen används främst inom offentliga och privata organisationer. I följande uppsats definieras policy som de diskussioner, förslag och beslut som kommit till stånd och diskuterats inom ramen för EU:s livsmedelspolitik. Ämnet diskuterar främst på EU nivå, då det är den nivån som studien fokuserar på.

Näringslivsintressenter

Med näringslivsintressenter syftas i följande undersökning till aktörer kopplade till livsmedelsindustrin.

Livsmedelssäkerhet

Begreppet livsmedelssäkerhet definieras i följande uppsats till åtgärder EU vidtar för att skydda människor, djur och växter i hela kedjan från jord till bord. Samtidigt som de hjälper Europas livsmedelsindustri till att utvecklas (Europeiska kommissionen, 2019).

Riskanalys

Begreppet riskanalys definieras på samma sätt som i förordningen EG 178/2002 där det delas in i tre sammanhängande delar, riskbedömning, riskhantering och riskkommunikation (EG 178/2002, p. 10).

Riskbedömning

Med riskbedömning syftas till vetenskapligt baserat förfarande som består av fyra steg: bestämning av faror, beskrivning av faror, bedömning av exponeringen och beskrivning av risken (EG 178/2002, p.11).

Riskhantering

Förfarande, till skillnad från riskbedömning, där olika strategiska alternativ vägs i samråd med berörda parter med beaktande av riskbedömning och andra berättigade faktorer och där vid behov lämpliga alternativ för förebyggande och kontroll väljs (EG 178/2002, p.12)

2. EU politik

2.1 Livsmedelspolitik

Till följd av en rad livsmedelsrelaterade skandaler som inträffade under sent 1900-tal och fick stor påverkan på människors hälsa, antog kommissionen en preliminär policy för livsmedelssäkerhet i form av en "vitbok". I vitboken framstod att EU skulle se över det system och den dåvarande synen på livsmedelssäkerheten och därmed utforma en ny centraliserad EU myndighet, Efsa. Vitboken presenterade också ett nytt förhållningssätt till riskreglering inom unionen och särskilde riskbedömning och riskhantering för att säkra livsmedelssäkerheten hela vägen från producent, till konsument (Wallace & Wallace, 2005, s.342–349). Till följd av vitboken trädde den allmänna förordningen The General Food Law; (EG) nr 178/2002 i kraft 2002 och reglerar idag en övergripande struktur för ett vetenskapligt baserat system gällande livsmedelsreglering inom EU (EG nr 178/2019). Även i förordningen åtskiljs ansvar för riskbedömning och riskhantering, där Efsa som oberoende EU-organ ansvarar för riskbedömning och vetenskapliga rådgivning, medan kommissionen, rådet och parlamentet ansvarar för riskhantering och beslutsfattande. Efsa har således ingen befogenhet att godkänna eller fatta beslut om frågor inom livsmedelssäkerhet utan de kan enbart bedöma potentiella riskerna för konsumenter, djur och miljö som sedan tas i beaktning av de beslutsfattande organen. (Wallace & Wallace, 2005. s.342–349) Många av de lagar och förordningar som skyddar europeiska konsumenter mot livsmedelsrelaterade risker baseras idag på råd som Efsa formulerat (Efsa, 2012, s.9–11). Den ständiga utvecklingen av livsmedelskedjan inom EU medfört att Efsas ansvarsområden med tiden har utvecklats till att täcka allt fler och mer komplexa områden relaterade till säkerhet i livsmedelskedjan. Det kan bland en rad andra områden handla om livsmedelsburna sjukdomar, produktion och distribution av livsmedel och djurs hälsa och välbefinnande. (Efsa, u.å)

The Common Agricultural Policy (CAP) är en av EU:s äldsta policys, och upprättades 1961 till följd av det stora underskottet av livsmedelsprodukter som följde efter andra världskriget. Regeringarna i den ursprungliga europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) enades om att det var av vikt att garantera livsmedelsförsörjning till rimliga priser och för att uppnå det var EEG tvungen att erbjuda jordbrukarna en godtycklig lön, samtidigt bidra till att hjälpa bönderna att utöka sin produktivitet (Bache et. al. 2015, s. 351). EU:s livsmedelspolitik har en stark koppling till CAP, och i över 40 år har produktionen av socker, rött kött och mejerier subventioneras genom policyn, samtidigt som priserna på grönsaker och frukt tillhört den högre prisklassen. Människors val av livsmedel och kost styrs av flera faktorer men just tillgänglighet och pris är två betydande incitament för de val som görs. En prisskillnad mellan livsmedelsvaror får särskilt stor effekt på grupper av låginkomsttagare där det är ekonomiska skäl som styr valet av kost. (Birt, 2007,

s.5–14) WHO menar att kosten är en avgörande faktor för att uppnå en god folkhälsa, såväl på kort som lång sikt. (Regional Committee for Europe, 2014, s.7–14) Men för att uppnå detta, krävs att ett utbud av livsmedel med bra kvalitet och överkomliga priser finns tillgängliga i samhället. (Birt, 2007, s.5)

2.2 Hur arbetar Efsa?

Efsas styrelse består av 15 oberoende medlemmar som utses för att verka i allmänhetens intresse, regering, organisation eller sektorer företräds således inte av dessa medlemmar (EG 178/2002, avsnitt 2). Det vetenskapliga arbetet som bedrivs av myndigheten leds av dess vetenskapliga kommitté tillsammans med tio vetenskapliga paneler. Dessa består av forskare som är ledande inom respektive fält, men även utomstående experter kan delta i arbetsgrupperna när speciell kompetens är efterfrågad. Vetenskapliga kommittén har till uppgift att ge råd om övergripande frågor, medan riskbedömningen och expertvägledning sker genom panelerna för sitt specifika område. Efsas vetenskapliga råd är resultatet av kollektiva överläggningar och beslut, där varje medlems röst väger lika tungt. I enlighet med Efsa själva tillämpar de även interna arbetsprocesser och mekanismer för att värna om arbetets oberoende. (Efsa, 2012, s.11) Efsa utgör tillsammans med myndighetens nationella parter, en central roll när det gäller att koordinera och utöka omfattningen av datainsamling och tillsyn av de ansvarsområden de besitter, vilket förväntas förbättra kvaliteten av riskbedömningarna (Efsa, 2012, s.10-11) Myndigheten skall följa den internationella vetenskapliga utvecklingen, detta genom dess vetenskapliga strategi, den expertis myndigheten besitter och det vetenskapliga nätverk runt om i världen (Efsa, 2012, s.5-11). Genom dess riskkommunikation strävar myndigheten efter att ingående förklara innebörden av dess vetenskapliga bedömningar och således skapa en ökad medvetenheten. Att arbeta med viktiga aktörer som nationella myndigheter, intressenter och medier görs för att dels nå ut till målgrupper, men även för att själva tillhandahålla vetenskaplig kunskap. (Efsa, 2012, s.5–11).

2.3 Aktörers metoder för att äga inflytande i EU:s policyprocesser

Att utöva inflytande över någonting förstås generellt som en aktörs förmåga att forma ett beslut i linje med dess preferenser, eller med andra ord, att det rådet ett kausalt samband mellan en aktörs preferenser beträffande ett resultat och resultatet själv (Nagel, 1975, s.29). Att mäta inflytande är dock utmanande då inflytande kan

utövas genom många kanaler (Dür, 2011, s.561). Intressegrupper kan forma politiska beslut och resultat genom "inside lobbying", direkt lobbyverksamhet i beslutsfattande eller genom "outside lobbying" som syftar till att påverka den allmänna opinionen genom kampanjer eller liknande aktiviteter (Dür, 2011, s.561-570) De kan även påverka valet av beslutsfattare (Wallace & Wallace, 2005, s.342-360). genom att engagera sig i valkampanjer eller försöka få viss betydelse för utnämningen av föredraganden i Europaparlamentet. Slutligen kan intressegrupper ha strukturell makt, med det syftas till att de kan påverka policyprocesser på grund av de effekter som affärsbeslut om att investera i ett specifikt område kan ha på den offentliga politiken (Lindblom 1977; Bernhagen & Bräuninger, 2005)

´In Brussels the key to successful lobbying is not political patronage, or campaign contributions, but the provision of information` (Broscheid & Cohen, 2007, s.349)

Mer eller mindre alla kollektiva grupper, i form av tjänstemän, miljöaktivister, näringslivsintressenter, akademiker och yrkesföreningar söker tillgång till Europeiska kommissionen för att få information om policyprocesser inom EU och således påverka dess utveckling. Enligt (Majone, 1996) kan dessa grupper antingen bär kostnader eller kan äga fördelar av EU regleringar, men det är inte enbart koncentrerade intressen som möter direkta kostnader och fördelar som mobiliseras. Grupper som representerar samhällspreferenser och som inte är direkt relaterade till materiella egenintressen kan också organisera mobilisering av stöd eller opposition (Bengtsson, 2011. s.51). Greenwood (2007) har visat att det idag är vanligt att ett stort antal företag, nationella föreningar och politiska-, ekonomiska-, och juridiska konsulter att etablera sig i Bryssel. Enligt EU:s egna lobbyregister finns omkring 1108 registrerade lobbyister, varav 545 är "inhouse lobbyists" och "professional associations" (professional associations, trade unions, companies and groups), 390 NGO:s och 65 forskare och akademiska institutioner (Bengtsson, 2011. s.51-53). Det är särskilt mot kommissionen som fokus riktats gällande lobbyverksamheten då det är där policyutformning sker. Företagsgrupper har en komparativ fördel när det kommer till organisationskapacitet, ekonomiska resurser, expertis och information (Coen, 2007. s.340) medan NGO:s kan spegla ett symboliskt värde (Bengtsson, 2011. s.51-53)

3. Tidigare forskning

Tidigare forskning som berör ämnet om hur livsmedelsindustrins påverkan på EU:s beslutsprocesser gällande reglering av socker är relativt begränsad. Däremot har CEO 2016 utfört en granskande studie; "A spoonful of sugar: How the food lobby fight sugar regulation in the EU". Vidare har Per-Olof Östergren tillsammans med Arsenius Tselenigidis genom sin studie "Lobbying against sugar taxation in the European Union: Analysing the lobbying arguments and tactics of stakeholders in the food and drink industries" presenterat livsmedelsindustrins strategier för att hämma införandet av en sockerskatt. Det teoretiska ramverk Theory of Access (Teorin om access) som presenteras i uppsatsens teoretiska del bygger på Exchange Theory och Resource Dependence, vilka också utgör en viktig del av tidigare forskning gällande organiserade intressen, inflytande och lobbying. De nämnda studierna och teorierna har bidragit med meningsfulla insikter gällande livsmedelsindustrins relation till beslutsfattande inom EU.

Katharine Ainger och Kasia Klein sammanfattar i CEOs granskande rapport hur livsmedelsindustrin genom lobbying aktivt arbetar för att förhindra olika regleringar av socker inom EU (Ainger & Klein, 2016, s.3). Ainger och Klein bidrar med viktiga insikter gällande hur Efsa kommit fram till de vetenskapliga råd som publicerades dels genom att presentera hur fyra av de fem rapporten som refereras till i slutsatserna, är helt eller delvis finansierade av stora livsmedelsföretag. (CEO, 2016, s.16–22) Vidare påvisar CEO att av samtliga 21 medlemmarna av Efsa panel on Dietetic Product, Nutrition and Allergies (NDA) som medverkade i riskanalysen, kan enbart två identifieras utan någon intressekonflikt till mat- och dryckesindustrin. (CEO, 2016, s.16–22) De flesta sammankopplingarna till industrin och panelens medlemmar innefattade konsultation, deltagande i styrelsen eller finansiering av forskning. (Ainger & Klein). Vidare visas även hur 13 av de 21 panelmedlemmarna (inklusive ordförande Albert Flynn), har haft koppling till minst ett livsmedelsföretag, dess forskningsavdelning, eller en återförsäljare. Utöver Efsas analys presenterar CEO de 62 mest inflytelserika aktörerna i EU gällande socker som går att avläsa i EU:s transparensregister, varav flera av dem också hade koppling till Efsa. (CEO, 2016, s.10–22)

Utöver CEO's granskande rapport har Per-Olof Östergren tillsammans med Arsenius Tselenigidis i sin studie 'Lobbying against sugar taxation in the European Union: Analysing the lobbying arguments and tactics of stakeholders in the food and drink industries' analyserat sex inflytelserika aktörer inom Food and Drink industry (FDI), detta genom att identifiera aktörer i medlemssektionen av The European Commission's EU platform for action on Diet, Physical Activity and Health officiella hemsida. Aktörerna är livsmedelsföretagen är Caobisco, CEFS, EUFIC, FoodDrinkEurope, Starch Europe och UNESDA, varav alla också identifierats som de mest inflytelserika aktörerna inom FDI av CEO. (CEO, 2016, s.16–22) Dessa sex aktörers argumentation gällande sockerskatt har i studien kartlagts och analyserats, där sockerskatt delades in i tre huvudsakliga områden (1) Sugar as food product, (2) The association between sugar and NCD:s och (3) Sugar

taxation eller Sugar tax. Studien identifierade strategier för information och den övergripande strategin inkluderar fyra metoder: (a) Lobba mot beslutsfattare (policy-makers); (b) Betona FDI's ekonomiska betydelse; (c) Främja avreglering, ta initiativ till att forma debatten om socker, och (d) Utforma bevisbasen i frågan. (Östergren & Tselenigidis, 2018, s.566–570) En viktig insikt som studien bidragit med, och har hög relevans för uppsatsens syfte är att intressenter argumenterade frekvent för främjandet av partnerskap mellan det privata och den offentliga. De undersökta aktörerna nämner specifikt att relationer upprättades med Efsa, folkhälsomyndigheter och ett italienskt ministerium för att ta itu med fetmafrågan. FoodDrinkTax.eu tillhandahåller ett specifikt avsnitt på deras webbplats för yttranden mot sockerbeskattning av media, bloggsexperter och beslutsfattare, vilket stärker uppfattningen om en nära relation med dessa aktörer. (Östergren & Tselenigidis, 2018, s.566–575)

3.1 Exchange Theory och Resource Dependence

Det teoretiska ramverk som valt att tillämpas är utvecklat ur två tidigare teorier; Exchange Theory (utbytesteorin) och Resource Dependence (resursberoende). För att förstå Theory of access verkliga innebörd anser Pieter Bouwen, utvecklaren av ramverket, att det är av vikt att förstå de två tidigare teorierna som den bygger på. Samtidigt utgör de också en viktig del av tidigare forskning inom området inflytande, organiserade intressen och lobbying över EU:s policyprocesser. Tidigare utbytesteoretiker som (Homans, 1958; Thibaut och Kelly, 1961; Blau, 1964) hävdar att interpersonella interaktioner kan kontextualiseras som en serie utbyten. De antog att individer försöker maximera användbarheten i sina interaktioner med hänsyn till kostnaderna och fördelarna med interaktioner. På 1960-talet utvecklade två Harvard-sociologerna Sol Levine och Paul White utbytesmodellen för studien av relationer mellan organisationer (Levine och White, 1961, s.580–583). De omdefinierar begreppet ”utbyte” då de tidigare definitionerna främst avsåg individuella eller psykologiska fenomen och således inte var avsedda att omfatta interaktion mellan organisatoriska enheter (Levine och White, 1961, s. 587).

Levine och Whites utbytesmodell (1961) är nära besläktad med resursberoendeperspektivet från Pfeffer och Salancik (1978). De båda teorierna betonar vikten av utbyte av resurser mellan organisationer, men resursberoendet fokuserar närmare på det efterföljande beroendet mellan de samverkande organisationerna (Pfeffer, 1997, s. 63). Enligt ett resursberoendeperspektiv är organisationer inte internt självförsörjande (Aldrich och Pfeffer, 1976, s.83) utan kräver resurser från omgivningen och måste därför interagera med de organisationer eller grupper i omgivningen som kontrollerar de resurser de är i behov av (Pfeffer och Salancik, 1978, s.258). En avgörande konsekvens av förhållandet är att integrerande organisationerna blir ömsesidigt beroende av varandra, vilket kan leda till att intresseorganisationer kan utöva inflytande för att få igenom sin egen agenda.

Organisationer kan således bli föremål för press från de parter som kontrollerar de resurser de är beroende av (Pfeffer och Salancik, 1978, s.260).

Gemensamt anser de båda teorierna att förhållandet mellan företagsintressenters och de stora EU-institutionerna bör ses som ett utbytesförhållande mellan två grupper av beroende organisationer (Bouwen 2004, s.339). De organisationer som deltar i utbytet gör en implicit kostnadsnyttoanalys på grundval av vilken de bestämmer med vem de ska integrera (Bouwen 2004, s.340). Aldrich och Pfeffer (1976), hävdar att aktörer i samband med EU:s beslutsprocess blir beroende av varandra eftersom de behöver resurser som de själva inte tillhandahåller, men som kan utbytas mellan parterna. Inom ramen för EU:s beslutsprocess kräver både privata och offentliga aktörer resurser från deras omgivning och måste interagera med organisationerna som kontrollerar de resurser de behöver. Tidigare forskning inom lobbying och EU- policyprocesser har visats att den mest avgörande resursen som privata aktörer strävar efter är just tillgång till EU-institutionerna och i utbyte mot detta kräver EU institutionerna resurser som de inte besitter men är avgörande för deras egen funktion (Bouwen, 2002, s.368). Den avgörande resurs som de privata aktörerna kräver är tillgången till de europeiska institutionerna. I gengäld kräver EU-institutionerna ett antal resurser som är avgörande för deras egen funktion. (Bouwen 2004, s.369)

4. Teori

I följande kapitel presenteras Pieter Bouwens teoretiska ramverk, Theory of Access (Teorin och access) som också utgör uppsatsen teoretiska utgångspunkt. Genom Bouwens ramverk analyseras utbytesförhållandet mellan EU institutioner och näringslivsintressenter i EU:s beslutsprocesser. Bouwen själv har fokuserat på kommissionen, parlamentet och ministerrådet men ramverket är i enlighet med Bouwen även applicerbart på andra institutioner (källa). Vidare kommer engelska begrepp att användas och för att förstå den svenska innebörden av dem definieras de som följande: Theory of Access (Teorin om access), Access (access), Goods (Resurser), Access goods (Access resurser).

4.1 En teori om näringslivsintressenters access till EU

Inom statsvetenskapliga studier är uppgiften att mäta inflytande och lobbying ofta behäftad med svårigheter (Dür, 2011, s. 560) med anledning av det har Pieter Bouwen utvecklat ett alternativt sätt att närma sig problemet (Huberts et al., 1994; Van Schendelen, 1998, s.13). Istället för att fokusera på just inflytande som traditionell forskning inom lobbyverksamhet tenderar att göra, är det i följande ramverk näringslivsintressenters access till institutioner i EU:s beslutsprocesser som ligger i fokus (Bouwen, 2002. s.2). I det givna teoretiska ramverket förklaras nivån av access till dessa institutioner genom en modell om utbud och efterfrågan av access goods (access resurser). För att få access till EU:s institutioner behöver näringslivsintressenter tillhandahålla en, eller flera av de så kallade access goods. Den frågeställning som Bouwen själv har använt för att vägleda utvecklingen av ramverket är: "What determines the degree of access of business interests to the European institutions?"

Det är viktigt att skilja på access och inflytande då dessa inte kan definieras som samma sak. Att få access till någonting behöver nödvändigtvis inte innebära att utöva inflytande eftersom det är möjligt att ha access utan att utöva inflytande (Bouwen 2004, s.337). Däremot är det svårt att påverka EU:s policyprocesser utan access till dess institutioner, således kan studiet av livsmedelsindustrins access till EU-institutioner ses som en bra indikation på inflytande. (Bouwen 2004, s.337-345) Exchange theory och Resource dependence som ligger till grund för Bouwens ramverk anser gemensamt att förhållandet mellan näringslivsintressenter och EU:s institutioner bör ses som ett utbytesförhållande mellan två grupper i beroendeställning till varandra. Det är således inte enbart intressenter som har ett intresse i att skapa starka relationer till offentliga aktörer utan även tvärtom. (Bouwen 2004, s.339)

4.1.1 Vad är Access goods?

För att få insikt i resursutbytet mellan privata och offentliga aktörer på EU-nivå är det avgörande att studera de resurser som utbyts mellan aktörerna. I gengäld för access till EU:s dagordning och beslutsfattande vill institutionerna tillhandahålla resurser från de privata aktörerna. Bouwen definierar dessa resurser som access goods. Varje access goods avser en specifik typ av information som är viktig i EU:s beslutsprocesser. Hur pass beroende institutionen är av en access goods för att uppfylla sin egen funktion, bestämmer den grad av access som institutionen kommer att ge näringslivsintressenterna i gengäld. Då de tre access goods som presenteras i ramverket innefattar någon typ av information blir således information den viktigaste resursen att studera för att förstå utbytet mellan näringslivsintressenter och EU:s institutioner. Bouwens tre access goods definieras enligt följande:

Expert knowledge (EK): *Avser access goods i form av expertis och tekniska kunskaper som måste hämtas från den privata sektorn för att förstå marknaden. Sådan typ av information är nödvändig för att utveckla och utvärdera effektiv EU-lagstiftning inom en viss sektor. (Bouwen 2004, s.340)*

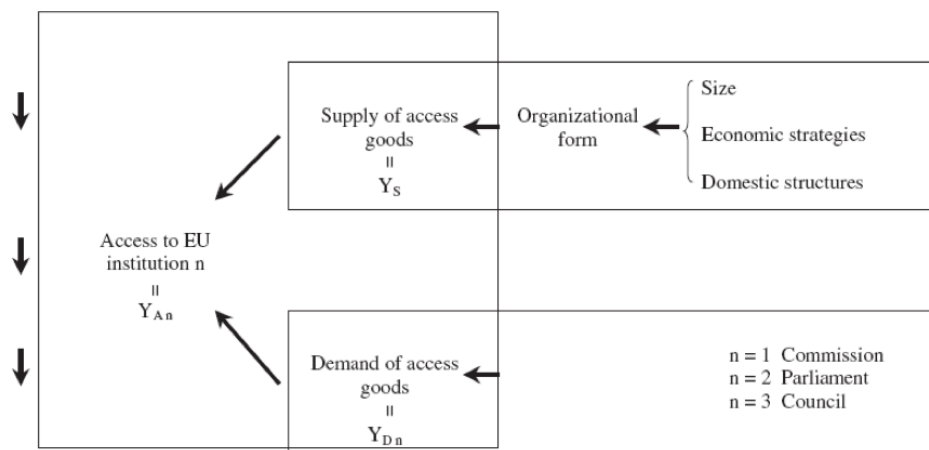
Information about the European Encompassing Interest (IEEI): *Avser access goods i form av den information som behövs från den privata sektorn för att hjälpa till att definiera europeiska inneslutna intressen (EEI). I Bouwens sektorsstrategi avser EEI till de samlade behoven och intressena för en sektor inom den europeiska inre marknaden. (Bouwen 2004, s.340)*

Information about the Domestic Encompassing Interest (IDEI): *Avser access goods i form av den information som behövs från den privata sektorn för att hjälpa till att definiera inhemskt omfattande intressen (DEI). I Bouwens sektorsstrategi avser DEI till behoven och intressen av en sektor på den inhemska marknaden, samt inhemska politiska och sociala arenan. (Bouwen 2004, s.340)*

Vikten av expertkunskap i EU:s beslutsprocesser är i tidigare litteratur allmänt känd (Bowen, 1997; Buholzer, 1998; Pappi och Henning 1999; Raedelli 1995; Truman 1951; Van Schendelen; 1994). De två så kallade ”encompassing access goods” har emellertid inte definierats tidigare, därmed definierar Bouwen (2004) dem på följande sätt:

Encompassing access goods: *Ett intresse är mer omfattande när fler intresserade parter är involverade i formuleringen av intresset. Så en sammanställning av individuella intressen eller intresserade parter måste ske. När sammanställningen av intressen sker på nationell nivå är inhemska omfattande intressen involverade (Domestic Encompassing interests). När det sker på europeisk nivå talar vi om europeiska omfattande intressen (European Encompassing Interests) (Bouwen 2004, s.341). ” (Egen översättning)*

4.1.2 Schematiskt upplägg av access goods



Figur 1: Schema över variablerna som undersöks för att förstå näringslivsintressenters access till EU institutioner (Bouwen 2004, s.342).

Den beroende variabeln Y_{An} indikerar den grad av access näringslivsintressenterna har till EU institutionen n. De oberoende variablerna är utbudet på access goods, Y_s och efterfrågan på access goods, Y_{Dn} . Genom det schematiska upplägget kan konstateras att vi måste studera variablerna Y_s och Y_{Dn} för att kunna förklara variationen av Y_{An} . (Bouwen 2004, s.342)

4.1.3 Utbud av access goods

Att kunna förse access goods är viktigt för näringslivsintressenter som vill slå fast en utbytesrelation med utvalda institutioner på EU nivå. Dock har inte alla samma kapacitet att förse med access goods. Enligt Bouwen, är den avgörande variabeln för vilken access good en intressent kan förse dess organisatoriska form. De organisationsformerna som intressenter kan representeras i är enligt ramverket följande:

Tablå 1: Organisatoriska former av intressenters representation (Bouwen, 2004, s.342)

	Individual action	Collective action	Third party action
--	-------------------	-------------------	--------------------

National level	Individual national action	National association	National consultant
European level	Individual EU action	European association	Brussels consultant

I figur 1 kan tre variabler som bestämmer organisationsformen utläsas. Den första variabeln är storlek, då stora organisationer har tillräckligt med resurser för att utföra lobbying individuellt medan mindre måste förlita sig på kollektiva samarbeten för att vidta åtgärder på olika nivåer i EU:s flernivåsystem (Bouwen 2004, s. 343). Den andra variabeln är ekonomisk strategi, och den tredje variabeln inhemsk institutionell miljö (Bouwen 2004, s. 342). Ett nära samarbete mellan statliga administrativa eliter och privata intressen på nationell nivå kan till exempel skapa en form av hierarkisk interaktion som undergräver incitamenten från privata intressen att agera direkt på europeisk nivå (Bouwen 2004, s. 342).

Tablå 2: Utbud av access goods (Bouwen 2004, s.342)

	Best provided access goods	Ranking of capacities to provide access goods
Individual firms	EK	EK>IDEI>IEEI
European associations	IEEI	IEEI>EK>IDEI
National associations	IDEI	IDEI>EK>IEEI
Consultants	EK	-

EK= Expert knowledge

IDEI= Information about the Domestic Encompassing Interests

IEEI= Information about the European Encompassing Interests

4.1.4 Efterfrågan av access goods

De formella befogenheterna för varje institution i EU:s beslutsprocess och tidpunkten för deras ingripande i processen avgör till stor del dess efterfrågan på access goods (Bouwen 2004, s. 344). De är inte alla lika beroende av de tre access goods, och för varje institution kan kritiska resurser identifieras vilket motsvara den resurs som är viktigast för institution ska kunna uppfylla sitt formella syfte

(Bouwen 2004, s. 344). I tablå 3 visas Bouwens rankning gällande beroenden av access goods för var och en av de tre EU-institutionerna, samt den kritiska resursen.

Tablå 3: Bouwens tabell om efterfrågan av access goods (Bouwen 2004, s.345).

	Critical resource	Ranking of dependencies
European Parliament	IEEI	IEEI>IDEI>EK
European Commission	EK	EK>IEEI>IDEI
Council of Ministers	IDEI	IDEI>IEEI>EK

EK = Expert knowledge

IDEI= Information about the Domestic Encompassing Interests

IEEI= Information about the European Encompassing Interests

Parlamentet behöver särskilt information som gör det möjligt att utvärdera lagstiftningsförslagen från Europeiska kommissionen. Den specifika information som krävs för parlamentets bedömning är information om European Encompassing Interests (EEI). Detta är parlamentets kritiska resurs eftersom det ger omfattande information om behov och intressen på EU:s inre marknad. Parlamentsledamöter behöver också information om inrikesomfattande intressen (DEI). DEI ger information om väljarnas behov och preferenser, vilket är något de behöver för att öka chansen att bli omvalda. (Bouwen, 2004, s. 345–346) Parlamentets krav på expertkunskap (EK) är dock begränsad. Det behöver visserligen grundläggande EK, men i detta skede av policyprocessen har kommissionen redan utarbetat ett detaljerat och ofta mycket tekniskt förslag med hjälp av detaljerad EK (Bouwen, 2004, s 345).

Kommissionen anses vara den mest överstatliga institutioner i EU:s beslutsprocesser och utgör en central roll i EU:s lagstiftningsprocess (Wallace & Wallace, 2005, s.342). Institutionen arbetar med att främja gemensamma europeiska intressen, så väl som att främja sin egen ställning (Rometsch & Wessels 1997, s.214). Vidare behöver kommissionen information om European Encompassing interests (EEI) för att kunna uppfylla sitt syfte i beslutsprocesser. Kommissionen har ett väsentligt intresse av denna access goods eftersom det kan hjälpa att identifiera gemensamma europeiska intressen. Samtidigt är den, på grund

av ekonomiska begränsningar och underbemanning beroende av externa resurser för att få nödvändig expertis som används för att föreslå lagstiftning. Expertkunskap är således den viktigaste resursen för kommissionens lagstiftningsarbete (Bouwen, 2004, s.346). De inhemskt omfattande intressena ses inte som kommissionens primära intressen då de inhemska intressena ännu inte har identifierats i detta skede av lagstiftningsprocessen. Dessutom ämnar kommissionen till att utveckla gemensamma europeiska intressen, istället för att koncentrera på omfattande nationella intressen. (Bouwen, 2004, s.346–347).

Ministerrådet är den mest mellanstatliga institutioner i EU:s lagstiftningsförfarande. Påverkan av nationella intressen dominerar i rådet. De olika konfigurationerna består av europeiska ministrar med ansvar för specifika områden. Det är avgörande för medlemsländerna att identifiera deras nationella eller inhemska intressen så att de kan företräda dem i de olika konfigurationer inom rådet. Med detta menar Bouwen att ministerrådets viktigaste access goods är information om de Domestic Encompassing Interests (DEI). Denna access goods ger medlemsstaterna information om den inhemska marknadens behov och intressen. Rådet har också ett intresse för information om europeiska omfattande intressen. Detta beror på att dess sekretariat och ordförandeskap som står för en känsla av kollektivt syfte och engagemang, vilket ger rådet en överstatlig karaktär. Men de enskilda ministrarna agerar inte alltid enbart på uppdrag av medlemsstaterna de företräder. De kan ibland skifta position för att nå en kompromiss eller för att skapa en allians med andra medlemsländer om ett företrädande. När det gäller beslutsfattande i rådet har det tekniskt sett redan i tidigare skede utformats ett lagförslag, vilket innebär att efterfrågan på expertkunskap minskat avsevärt för rådets medlemmar. (Bouwen, 2004, s.347–355).

4.1.5 Kombinationen av utbud och efterfrågan

Som nämnt tidigare är det av vikt att länka samman utbud och efterfrågan av access goods för att förstå intressegruppers tillgång till institutionerna. (Pfeffer 1982, s. 193) hävdar att organisationer kommer vara mer lyhörda på efterfrågan från grupper eller organisationer i sin omgivning som besitter och kontrollerar dess starkaste resursberoende. Implikationerna av detta argument är att EU-institutioner kommer att svara mer och ge större tillgång till de näringslivsintressenter som kontrollerar institutioner mest problematiska beroende eller kritiska resurs (Bouwen 2004, s.348). Utifrån den argumentationen för access har Bouwen specificerat ett antal hypoteser gällande organisatoriska former access till institutionerna.

Tablå 4: Sammanfattning av Bouwen hypoteser gällande utbud och efterfrågan

1. Access to the European Parliament	EA>NA>IF
2. Access to the European Commission	IF>EA>NA
3. Access to the Council of Ministers	NA*>EA>IF

**National associations and national champions*

EA= European Associations

NA= National Associations

IF= Large Individual Firms

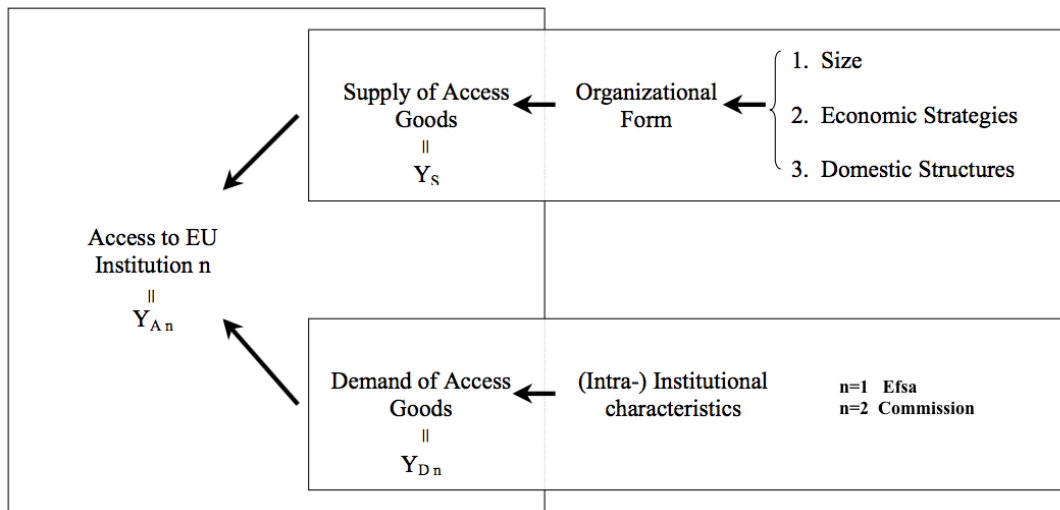
5. Metod

I följande kapitel presenteras uppsatsens metodologiska utgångspunkt. För att möjliggöra en analys och besvara uppsatsens frågeställning har en kvalitativ studie genomförts, där fokus har riktats till ett specifikt fall som har en utmärkande identitet och kan studeras i isolering från sitt sammanhang. Det teoretiska ramverket som har valts att appliceras till uppsatsens studie har inte förr testats på myndigheter som Efsa, vilket medför att studien delvis blir teorikonsumerande (Esaïasson, Gilljam, Oscarsson, Towns, & Wängnerud, 2017:89) men också teoriutvecklande. Fallet och studien är unikt, och förväntas inte ha generaliserbara egenskaper, utan kan istället ses som ett alternativt sätt att närma sig problemet gällande lobbying och undangömda relationer i myndigheter som annars är svåra att göra synliga.

5.1 Avgränsning och relevans

Det teoretiska ramverk som presenteras i teorikapitlet har tidigare fokuserat på relationen mellan näringslivsintressenter, Europeiska kommissionen, parlamentet och ministerrådet. En fördel med ramverket är enligt teoretiken Pieter Bouwen dess applicerbarhet, och de nya insikterna som det bidragit med skall vara användbara verktyg för att analysera inflytande samt lobbying, under, men också utanför policyprocesser. (Bouwen, 2001. s.36) Vidare antas det också vara applicerbart till alla typer av institutioner inom EU (Bouwen, 2001, s.36), Bouwen menar att begränsningarna av ramverket inte ännu är fastställda utan blir endast synliga i möte med den empirisk verklighet (Bouwen, 2001. s.37). Enligt Michalski (2014) har olika aktörer en större möjlighet att påverka formulering och implementering av policy- och beslutsförslag snarare än själva beslutsprocessen, detta då tillgängligheten till kommissionen och parlamentet är relativt större än resterande av de politiska organen (Michalski, 2014). Efsa utgör en avgörande del i förberedelserna inför formulering och implementering av policys inom EU genom sin riskbedömning och de råd som presenteras, därför är det av intresse att analysera hur och om näringslivsintressenter redan i ett tidigt skede, genom access till Efsa, har påverkar riskbedömning och således vetenskapliga råd gällande sockerreglering från myndigheten.

5.2 Variabler



Figur 2: Variabelschemat ovan speglar de variabler som utgör studiens analytiska ramverk.

Aktörers tillgång till EU institutionen n , $Y_{A,n}$, är den beroende variabeln. Eftersom undersökningen täcker två institutioner, Efsa och Kommissionen, kan två beroende variabler identifieras. Beroende variabel Y_A Efsa när $n=1$, och beroende variabel Y_A Kommissionen när $n=2$. Dessa två beroende variabler anger i vilken utsträckning aktörer har tillgång till institutionen n , medan tillgången på access goods (Y_S) och efterfrågan på access goods ($Y_{D,n}$) är de oberoende variabelerna. Förändringar i dessa oberoende variabelerna antas varieras värdet på de beroende variabelerna. Så om utbudet av access goods ändras, förväntas en förändring i den nivå aktörerna har eller får, access till institutionen. På samma sätt gäller det även om en förändring i oberoende variabeln, efterfrågan på access goods sker ($Y_{D,n}$). För de två institutionerna identifieras en specifik efterfrågan på access goods. Kommissionens efterfrågan framgår ur Pieter Bouwens theory of access, medan Efsas efterfrågan kommer att identifieras i uppsatsens analytiska del genom en analys av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Att identifiera Efsas access goods är av relevans då både tillgången och efterfrågan av access goods måste förstås och studeras för att förklara variationen av den beroende variabeln. Det bör förtydligas att variabel schemat som används är baserat på det variabelschema som används av Pieter Bouwen i theory of access, men med förändring gällande vilka institutioner som analyseras.

5.3 Material och urval

Undersökningen har en kvalitativ utgångspunkt, där varje händelse måste betraktas utifrån sina unika förutsättningar och utan generaliserande ambitioner.

Undersökningen ämnar komma till nya insikter genom en induktiv metod, det vill säga ur mötet med empirin. (Teorell & Svensson 2007, s.11) *Förordningen (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet* utgör en viktig källa i uppsatsens analytiska kapitel då det är genom att kvalitativt granska denna som en analys av Efsas kritiska resurs görs möjligt. Vidare utgör *Scientific Opinion on Dietary Reference Values for carbohydrates and dietary fibre EFSA Journal 2010; 8(3):1462* en viktig källa för att identifiera vilka aktörer som medverkat i riskanalysen och tillkomstprocessen av Efsas vetenskapliga rekommendationerna. Vidare utgör även den granskning som CEO presenterat en viktig referenskälla till studien då CEO. Huvudsakligen är det få dokument som valts att analyseras, således bygger studien på få fall, vilket gör det möjligt att gå på djupet i det urval som gjort och söka omfattande information om de givna undersökningsenheterna (Teorell & Svensson 2007, s 266–267). En av svårigheterna med samhällsvetenskapliga studier är att mäta lobbying, makt och inflytande. Därför måste valda begrepp ges en konkret, operationell definition (Teorell & Svensson 2007, s.55–63). Genom att appliceras Theory of Access underlättas problemet med operationalisering eftersom ramverket redan tydligt definierat vad som anses med de olika analysenheterna.

5.3.1 Sammanfattning av dokument som utgör studiens empiriska bakgrund

- 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
- Scientific Opinion on Dietary Reference Values for carbohydrates and dietary fibre EFSA Journal 2010; 8(3):1462
- A spoonful of sugar – How the food lobby fights sugar regulation in the EU. Corporate Europe Observatory

6. Analys

Följande kapitel ämnar till att presentera uppsatsens analytiska del. Genom en noga granskning av empiriskt material tillsammans med tidigare studier analyseras hur näringslivsintressenter kan ha påverkat Efsas vetenskapliga rekommendationer om socker och relaterade hälsoeffekter. Inledningsvis identifieras Efsas kritiska resurs för att sedan utifrån det teoretiska ramverket analysera utbud och efterfrågan av myndighetens kritiska resurs. Strategier och utgångspunkter som Bouwen använt för att identifiera kritiska resurser för kommissionen, parlamentet och ministerråd tillämpas i följande kapitel på Efsa. Genom en kvalitativ granskning av förordningen (EG) nr 178/2002 där bland annat regleringar gällande Efsas uppdrag, organisatoriska form och metod för tillhandahållande av resurser föreskrivs görs hypotetiska identifikationer av myndighetens kritiska resurs. Avslutningsvis presenteras en analys av olika metoder som näringslivsintressenter varit deltagande i det bakomliggande arbetet till Efsas riskanalys, riskbedömning och vetenskapliga rekommendationer.

6.1 Efsas kritiska resurs

I förordningen (EG) nr 178/2002 tredje kapitlet, framgår en rad bestämmelser gällande Efsas uppdrag, dess organisatoriska form och resursförsörjning. Det som betonas genomgående i regleringarna är just Efsa funktion som oberoende vetenskaplig källa för rådgivning, information och riskkommunikation inom EU. Detta för att främja överensstämelsen mellan funktionerna för riskbedömning, riskhantering och riskkommunikation, således öka förtroendet hos konsumenter och medlemsländer för EU:s livsmedelslagstiftning. (EG) nr 178/2002, p.34, 35)

(Artikel 40) “Det är mycket viktigt att gemenskapens institutioner, allmänheten och berörda parter har förtroende för myndigheten. Därför är det absolut nödvändigt att garantera dess oberoende, höga vetenskapliga kvalitet, öppenhet och effektivitet (...)”

Vidare framgår att ett samarbete med behöriga organ i medlemsstater är avgörande för att myndigheten skall fungera effektivt. Detta samarbete sker bland annat genom representanters närvaro i den rådgivande grupp som är ett av myndighetens organ.

(Artikel 44) ”Myndigheten bör ha ett nära samarbete med behöriga organ i medlemsstaterna om den skall kunna fungera effektivt. En rådgivande grupp bör inrättas för att biträda den verkställande direktören, utgöra en mekanism för informationsutbyte och säkerställa ett nära samarbete i synnerhet med avseende på

nätverkssystemet. Samarbete och lämpligt informationsutbyte bör även begränsa risken för skiljaktiga vetenskapliga yttranden.”

I enlighet med artikeln 42 framgår också att myndigheten ska utveckla en effektiv kontakt med företrädare för konsumenter, producenter, bearbetningsföretag och andra parter. Vidare att myndigheten bör vara öppen för kontakter med övriga intressegrupper. Detta indikerar på att kontakter med konsumenter och intressegrupper är viktiga för att organisationen skall uppfylla sitt syfte.

(Artikel 55) ”Det är nödvändigt att samarbeta med medlemsstaterna och övriga berörda parter på ett ändamålsenligt sätt när det gäller informationskampanjer till allmänheten, så att hänsyn tas till regionala parametrar och eventuella samband med den hälsopolitik som förs.”

(Artikel 51) ”Genom inrättandet av myndigheten bör medlemsstaterna kunna bli mer engagerade i vetenskapliga förfaranden. Det bör därför upprättas ett nära samarbete mellan myndigheten och medlemsstaterna i detta syfte. Myndigheten bör i synnerhet kunna överlåta vissa uppgifter till organisationer i medlemsstaterna.”

I förordningens tredje kapitel, artikel 36 p.1 framgår att myndigheten skall främja bildandet av ett europeiskt nätverk av organisationer som är verksamma inom de områden där myndighetens uppdrag omfattar. Syftet med sådana nätverk är särskilt att underlätta ett vetenskapligt samarbete genom att samordna verksamheten, utbyta information, utveckla och genomföra gemensamma projekt samt att utbyta expertkunskaper och bästa metoder på områden som omfattas av myndighetens uppdrag. Vidare framgår av artikel 36 p.2 att styrelsen, efter förslag från den verkställande direktören, skall upprätta en förteckning som skall offentliggöras över behöriga organisationer som utsetts av medlemsstaterna och som kan bistå myndigheten i dess uppdrag, antingen enskilt eller i nätverk. Myndigheten kan anförtro dessa organisationer vissa uppgifter, framförallt förberedande arbete inför vetenskapliga yttranden, vetenskapligt och tekniskt stöd, insamling av uppgifter samt identifiering av nya risken.

I enlighet med artikel 23 går att utläsa att myndigheten på begäran ska ha till uppgift att tillhandahålla kommissionen vetenskapligt och tekniskt stöd inom de områden som uppdraget omfattar. För att kunna göra detta skall myndigheten beställa de vetenskapliga undersökningar som krävs för att utföra ett uppdrag. De vetenskapliga undersökningar som kommissionen efterfrågar ska av Efsa lokaliseras, samlas in, analyseras och därefter sammanställa vetenskapliga och tekniska uppgifter inom de områden som uppdraget omfattar. För att kunna göra det, måste Efsa inrätta ett system av nätverk av organisationer som är verksamma inom de områden som uppdraget omfattar. Myndigheten skall således arbeta i nära samarbete med alla organisationer som sysslar med insamling av uppgifter, inklusive dem i ansökarländer eller tredje land, samt inom internationella organ.

Utifrån ovanstående analys går att urskilja att myndigheten genom nära samarbete med medlemsländer och andra organisationer arbetar för att samla

information, expertkunskap och relevant data som sedan utgör basen till de vetenskapliga rekommendationer som myndigheten presenterar för kommissionen. Då Efsas huvudsakliga syfte är att bidra med oberoende vetenskap och tekniskt stöd inom livsmedelssäkerhet, och inte kan legitimera sina beslut på annat sätt än att hänvisa till relevant och stark vetenskap inom området, kan således expertkunskap ses som dess kritiska resurs. Vidare betonas också vikten av ett nära samarbete med medlemsländer för att dels använda länderna som kanaler att sprida den information Efsa kommit fram till, men också för att försäkra sig om hur medlemsländernas inhemska intressen ser ut i det berörda fallet. Således, indikeras att även IEEI är viktig för Efsas verksamhet. Avslutningsvis går att utläsa av artikel 23, p.i att myndigheten även skall arbeta med alla organisationer som sysslar med insamling av uppgifter, inklusive dem i ansöks länderna eller tredje land, samt inom internationella organ. Således kan även IDEI ha relevans för Efsas verksamhet, men eftersom det främst är europeiska länder som är EU:s målgrupp kan rimligtvis dessa rankas sist i schemat. Utifrån följande analys tillsammans med Pieter Bouwen teori i bakgrunden, har följande tabellen utformats och som utgör en möjlig en indikation på Efsas efterfrågan på access goods. Vi ser att Efsas access goods inte skiljer sig från kommissionen, vilket kan antas rimligt då de båda institutionerna är nära sammankopplade och strikt beroende av information i form av extern expertkunskap för att kunna uppfylla sitt syfte:

Tablå 5: Hypotetiskt schema över Efsas kritiska resurs samt rangordning

	Critical resource	Ranking of dependencies
European Food Safety Authority	EK	EK>IEEI>IDEI
European Commission	EK	EK>IEEI>IDEI

EK = Expert kunskap

IDEI= Information about the Domestic Encompassing Interests

IEEI= Information about the European Encompassing Interests

6.2 Aktörers deltagande

Genom en kvalitativ granskning av vetenskapliga rekommendationer gällande sockerkonsumtion går att finna att det refererar till fem studier när NDA panelen motiverar sin slutsats att det inte råder någon stark koppling mellan sockerintag och hälsorisker (Scientific Opinion on Dietary 2010:8(3):1462). Av samtliga fem studier som refereras till har CEO påvisat att fyra stycken är huvudsakligen eller delvist

finansierade av sockerindustrin, läskindustrin och godisindustrin (CEO, 2016, s.12–15) Nedan följer en lista på studierna som refereras till.

Tablå 6. Studier som refererats till i Efsas vetenskapliga rekommendationer

Studie	Huvud- eller medfinansiärer
The CARMEN study (2000)	European sugar industries *
Poppit et al (2002)	European sugar industries *
Institute of Medicine (2005)	M&M och Mars
Van Dam & Seidell (2007)	Inga intressekonflikter
Forshee, Anderson & Storey (2008)	American Beverage Association *

Huvudfinansiär = *

Utifrån Efsas förberedande version av vetenskapliga åsikter om socker har WHO granskat en omröstning gällande socker, där aktörer kopplade till livsmedelsindustrin varit deltagande. I listan nedan kan utläsas att majoriteten av de aktörer som röstat för myndighetens vetenskapliga åsikter är kopplade till livsmedelsindustrin, medan andra viktiga organisationer som WHO och International Diabetes Foundation ställt sig negativa till rekommendationerna (CEO, 2016, s.13).

Tablå 7: Sammanfattning omröstning organisationer

<i>Public Consultation on Efsa Draft Report</i>
Agree
European Association of Sugar Manufacturers Food & Drink Federation World Sugar research organization
Disagree

BEUC Food Standards Agency (UK) German Nutrition Society Heart Mersey International Diabetes Federation National Heart Forum Safe foods Ireland-N&S Scientific Advisory Committee on Nutrition WHO
Confused
BEUC National Centre of Public Health Protection

Slutligen har också medlemmarna i Efsas NDA panel granskats utifrån om de har haft någon koppling till livsmedelsindustrin genom andra uppdrag. I sin studie har CEO sammanfattat NDA panelens aktiviteter tillsammans med andra företag under samma period som de är verksamma i NDA. Av samtliga 21 forskare var 13 inklusive ordförande Albert Flynn iblandade med minst ett livsmedelsbolag, deras forskningsavdelning, en återförsäljare eller större livsmedelsorganisationer. Företagen som panelmedlemmarna har haft andra samarbeten med är Kraft Food, Danone, Kellogg, Nestle, Masterfoods, Ferrero, Hipp, Pepsico, Unilever, Coca-cola med flera. (CEO, 2016, s.13–16). 14 av samtliga 21 forskare i NDA panel redovisas med intressekonflikter till International Life Science Institute. Varav även ordförande för Efsa suttit med i styrelsen för ILSI. ILSI beskriver sig som en oberoende och icke-vinstdrivande organisation som arbetar för att bidra med vetenskap som kan förbättra den allmänna hälsan. En annan beskrivning skulle kunna vara att det är en internationell lobbygrupp som sponsras av livsmedelsindustrin. ILSI styrs av förtroenderåd med representanter från företag som Nestle, Coca-cola och Kellogg's. Dessutom kommer 70 % av finansieringen från medlemmar som förutom de ovannämnda är storföretag som BASF, Barilla, Danone, Pepsico med flera. (CEO, 2016, s.14)

De flesta av livsmedelsaktörerna som antingen genom finansiering, omröstning eller genom NDA panelen närvarat i riskbedömning och riskanalysen gällande socker är stora föreningar vars medlemmar tillhör stora europeiska, nationella eller globala företag inom livsmedelsindustrin. Således är de på varsitt håll, eller tillsammans starka aktörer på sin marknad, med stort kapital och kontroll över marknadssektorer. (CEO, 2016, s.27–33) Medlemmar till Food & Drink federation association är bland andra Coca-cola, Kellogg's, Mars, Nestle, Pepsi och Unilever som NDA panelen enligt CEO antas ha intressekonflikter till. Genom analyserna tidigare forskning, tillsammans med Efsas vetenskapliga rekommendationer och CEOs granskning går att se att livsmedelsindustrin väljer att spegla sig på olika sätt beroende på olika situationer i riskanalysen. Utifrån Bouwen perspektiv, är det stora företag som bäst förser med access goods gällande expertkunskap, detta argument

kan hävdas återspeglar sig gällande Efsa också. Vi ser att det är företag som dels har koppling till NDA panel genom att medlemmarna sitter i företagets forskningsgrupper, arbetar som konsulter eller att företagen bidragit som finansiärer till den forskningen som NDA refererat till.

6.3 Sammanfattning analys

Utifrån ovanstående analys gällande Efsas kritiska resurs och hur resursförsörjningen sker, har följande hypotes gällande vilka aktörer som får access till Efsa skapats. Återigen tillämpas samma strategi som Bouwens brukat i sitt teoretiska ramverk. Individual firms kan bäst förse med expertkunskap följt av konsulter, medan europeiska associationer bäst kan förse med information om the european encompassing interest, och national associations information om domestic encompassing interests. Så hur placerar sig de intressenter som identifierats enligt den rankningen?

Tablå 8:

Access to Efsa	IF>EA>NA
----------------	----------

**National associations and national champions*

IF=Large individual firms

NA= National Associations

EA= European Associations

7. Slutsats och diskussion

Den kvalitativa undersökning som genomförts har behandlat om och hur näringslivsintressenter genom att äga access till EU:s organ European Safety Authority kan ha påverkat EU:s beslutsprocessen gällande sockerreglering. Vidare har fokus också riktats till att analysera på vilket sätt aktörerna deltagit i policyprocessen och med samma strategi och utgångspunkt som Bouwens teoretiska ramverk analyserat vilka aktörer som ägt access till Efsa, samt hur. Sammanfattningsvis har den empiriska efterforskningen tillsammans med tidigare forskning och analys besvarat frågeställningen "Har näringslivsintressenter påverkat Efsas riskanalys och vetenskapliga rekommendationer gällande sockerintag och hur har det i så fall ägt rum?" Då det teoretiska ramverket inte har prövats på andra organ än kommissionen, parlamentet och ministerrådet har studien också varit en blandning av teorianvändande och teoriutvecklande. Att utveckla vidare en teori är behäftad med svårigheter, men studien kan ses som ett försök till att närma sig problemet med näringslivsintressenters påverkan på policyprocesser i EU, samt ett alternativt sätt att studera lobbying. Det är också viktigt att betona att intressenters relation till myndigheter ofta är inbäddade och undangömda, vilket gör det är svårt att egentligen veta hur relationen mellan näringslivsintressenterna och Efsa ser ut. Vad som dock genom analysen går att påvisa är indikationer på att näringslivsintressenter har haft tillgång till Efsa genom det utbytesförhållande som redovisats.

Lobbying, inflytande och makt är fenomen som länge har studerats inom statsvetenskap, och som bör fortsätta studeras då det är av vikt att organisationer granskas för att säkerställa dess rätta funktion. Diskussionen gällande sockerskatt finns fortfarande uppe på politiska agendan, och då Efsa erhållit stor kritik för de vetenskapliga rekommendationerna gällande socker som presenterats i följande uppsats kommer nya rekommendationer att presenteras år 2020. Ett förslag för vidare studera är att jämföra de nya rekommendationer, under samma premisser som de jämförts i följande uppsats och se om det skett någon förändring, och i så fall hur.

8. Referenser

Tryckta källor:

Aldrich, Howard E., - Pfeffer Jeffrey. 1976. *Environments of Organizations*.

Annual Review of Sociology 2: 79-105.

Bache, Ian., Bulmer, Simon., Parker, Owen., och Stephen, George. *Politics in the European Union*. Fjärde upplagan. (Oxford: Oxford University Press, 2015)

Bengtsson, Beatrice (2011). *Frame dynamics and stakeholders in risk governance: a study of EU food safety and GMOs*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2011

Bouwen, Pieter. (2001). Exchanging access goods for access: a comparative study of business lobbying in the European Union institutions, *European Journal of Political Research*.

Bouwen, Pieter. (2004). Exchanging access goods for access: a comparative study of business lobbying in the European Union institutions, *European Journal of Political Research*, 43(3), 337–369.

Coen, David. 1998. The European Business Interest and the Nation State: Large-Firm Lobbying in the European Union and the Member States. *Journal of Public Policy* 18, no. 1: 75-100.

Coen, D. (1997). The evolution of the large firm as a political actor in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 4(1): 91–108.

Coen, David. 1996. *The Large Firm as a Political Actor in the European Union. An Empirical Study of the Behaviour and Logic*. European University Institute.

Coen, D., & Richardson, J. J. (2009). *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford University Press.

Greenwood, J. (2007). *Interest Representation in the European Union* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.

Levine, Sol, and Paul E. White. 1961. Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly* 5: 583-601.

Majone, G. (1996). *Regulating Europe* (1st ed.). Routledge.

Neovius M, Teixeira-Pinto A, Rasmussen F. Shift in the composition of obesity in young adult men in Sweden over a third of a century. *Int J Obes* 2008;32:832-836.

Rometsch, Dietrich, and Wessels Wolfgang. 1996. *The European Union and Member States, Towards Institutional Fusion?* Manchester and New York: Manchester University Press.

Teorell, Jan & Torsten Svensson 2007. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod.* Stockholm: Liber AB.

Pfeffer, Jeffrey. 1997. *New Directions for Organization Theory, Problems and Prospects.* New York; Oxford: Oxford University Press.

Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik. 1978. *The External Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective.* New York; London: Harper and Row Publishers.

Wallace, Helen, Wallace, William & Pollack, Mark A. (red.) (2005). *Policy-making in the European Union.* 5. ed. Oxford: Oxford University Press

Elektroniska källor:

Ainger, Katharine - Klein, Kasia, 2016. A spoonful of sugar – How the food lobby fights sugar regulation in the EU. Corporate Europe Observatory
https://corporateeurope.org/sites/default/files/a_spoonful_of_sugar_final.pdf (Hämtad: 2020-03-20)

Birt, Christopher. *A CAP on Health? The impact of the EU Agricultural Policy on public health,* Faculty of Public Health. London, 2007
https://ec.europa.eu/health/ph_overview/health_forum/docs/ev_20070601_rd05_en.pdf
(Hämtad: 2020-04-25)

Cambridge Dictionary. Policy.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy> (Hämtad: 2020-04-15)

Dür, Andreas. 2008. Measuring Interest Groups influence in the EU. European union Politics, SAGE Publication, 9 (4) pp.559-576

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00571769/document> (Hämtad: 2020-03-20)

Europeiska gemenskapernas kommission. Vitbok om: En EU-strategi för hälsofrågor som rör kost, övervikt och fetma, Bryssel, 30 maj 2007 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0279&from=SV> (Hämad: 2020-04-02)

European Food Safety Authority, 2010. Scientific Opinion on Dietary Reference Values for carbohydrates and dietary fibre.

<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2010.1462> (Hämtad: 2020-03-01)

EU-kommissionen. General Food Law http://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law_en (Hämtad: 2020-04-01)

EU-kommissionen. Press Release Database, Kommissionen antar en Vitbok om Livsmedelssäkerhet och lägger fram ett handlingsprogram för lagstiftning om livsmedel "Från Producent till Konsument", Bryssel, 12 januari 2000 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-20_sv.htm (Hämtad: 2020-03-04)

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, 2012. "Vetenskap som skyddar konsumenten från jord till bord"

http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/efsacorporatebrochure_sv.pdf (Hämtad: 2020-04-01)

Europeiska revisionsrätten, 2012. Särskild rapport 15 – Hantering av intressekonflikter vid utvalda EU-organ.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_15/SR12_15_SV.PDF (Hämtad: 2020-04-16)

European Safety Authority, (u.å). <http://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework> (Hämtad 2020-03-19)

Förordning (EG) nr 178/2002. Om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelsäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32002R0178> (Hämtad: 2020-04-01)

ICF, 2018. ICF Core set for Obesity.

<https://www.icf-research-branch.org/icf-core-sets-projects2/cardiovascular-and-respiratory-conditions/icf-core-set-for-obesity> (Hämtad: 2020-04-01)

Tselenigidis, Arsenius, - Östergren, Per-Olof, 2009. Lobbying against sugar taxation in the European Union: Analysing the lobbying arguments and tactics of stakeholders in the food and drink industries. Sage Publications.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1403494818787102>

(Hämtad: 2020-03-15)

WHO Europe. Obesity <http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/obesity/obesity> (Hämtad: 2020-04-08)

World Health Organization. u.å.

<https://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/obesity/data-and-statistics> (Hämtad: 2020-03-14)

WHO Regional Office for Europe. European Food and Nutrition Action Plan 2015-2020, (Copenhagen, Denmark, 15-18 september 2014)

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/253727/64wd14e_FoodNutAP_140426.pdf (Hämtad: 2020-04-08)

WHO. Obesity and overweight

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> (Hämtad: 2020-04-08)

World Health Organization, 2015. Technical Meeting Report. Geneva, Switzerland.

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250131/9789241511247-eng.pdf?sequence=1> (Hämtad: 2020-04-12)

