

Thomas Persson och Karl-Oskar Lindgren

Organiserade intressen i Europeiska unionen

Bidrar de till att hämma eller främja
unionens demokrati och effektivitet?

Thomas Persson
och Karl-Oskar Lindgren

Organiserade intressen i Europeiska unionen

Bidrar de till att hämma eller främja
unionens demokrati och effektivitet?

- SIEPS 2011:7 -

Rapport nr. 7
Oktober 2011

Utgivningsorgan: Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se

Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, juni 2011

ISSN 1651-8942

ISBN 978-91-86107-29-1

Förord

Medborgarna i Europeiska Unionen kan sägas ha tre huvudsakliga kanaler till det offentliga beslutsfattandet inom unionen. Den elektorala kanalen omfattar de politiska partierna och de allmänna valen. Via den territoriella kanalen utövar medborgarna inflytande i första hand genom medlemsstaternas regeringar. Den funktionella – eller intressebaserade – kanalen är slutligen en benämning för när organiserade intressen tillåts delta och påverka utformningen av politiken. Sieps har tidigare presenterat rapporter och analyser om bland annat valen till Europaparlamentet och om Europeiska rådet. Den nu föreliggande rapporten fokuserar på den intressebaserade kanalen och författarna undersöker huruvida organiserade intressen kan främja EU:s demokratiska legitimitet utifrån statsvetaren Robert Dahls kriterier för demokratiska beslutsprocedurer.

Rapporten *Organiserade intressen i Europeiska unionen*, författad av Thomas Persson och Karl-Oskar Lindgren, är en fallstudie av intesserepresentation i den process som ledde fram till beslutet om EU:s nya kemikalielagstiftning. Utifrån ett omfattande empiriskt material finner författarna belägg för att beslutsprocessen var tämligen öppen och inkluderande och att intesserepresentationen bidrog till bättre och mer balanserade beslut. Slutsatsen blir att intressegruppsmodellen kan vara ett sätt att föra unionen närmare sina medborgare men att den ensam inte är lösningen på EU:s legitimitetskris.

Studien utgör ett viktigt bidrag till debatten om intressegruppernas roll i det politiska systemet och ingår i Sieps projekt *Representation, delegation och demokrati*. Sieps vill med denna och tidigare publikationer inom ramen för projektet bidra med kunskaper om möjliga för- och nackdelar med olika styrelse- och demokratimodeller för Europeiska unionen.

Anna Stellingner
Direktör, Sieps

SIEPS är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Om författarna

Thomas Persson är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet och ordförande i Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap, SNES, samt en av redaktörerna för årsboken *Europaperspektiv*. Hans forskningsområden omfattar bland annat demokratifrågor i EU och den europeiska integrationens effekter i medlemsländerna. Om detta har han skrivit ett flertal artiklar och böcker, bland annat boken *Participatory Governance in the EU* (Palgrave Macmillan 2011), samförfattad med Karl-Oskar Lindgren.

Karl-Oskar Lindgren är forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU. Hans forskningsområden omfattar bland annat demokratifrågor i EU och jämförande politisk ekonomi. Hans forskning har publicerats i tidskrifter som *European Union Politics*, *Comparative Political Studies* och *Journal of European Public Policy*. Han har också skrivit boken *Participatory Governance in the EU* (Palgrave Macmillan 2011), samförfattad med Thomas Persson.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 EU:s nya kemikaliepolitik	8
2 Teori och tidigare forskning	12
2.1 Dubbla löften om bättre demokrati <i>och</i> effektivitet	12
3 Metod och material	25
3.1 Organiserade intressen i EU	25
3.2 Fallet REACH	27
3.3 En survey	32
4 Lärdomar från EU:s kemikaliepolitik	38
4.1 Vilka intressen är företrädda – funktionella eller territoriella?	38
4.2 Vilka intressen har tillgång till beslutsfattarna – jämlikt deltagande?	47
4.3 Vilka intressen har inflytande – jämlikt inflytande?	58
4.4 Vilka är effekterna på demokrati och effektivitet i EU?	66
5 Slutsatser	72
5.1 De lärdomar som dragits	73
5.2 Konsekvenser för framtida forskning	76
5.3 Konsekvenser för den framtida politiken	78
Summary in English	83
Referenser	86
Appendix	93

Sammanfattning

Få bestrider numera att Europeiska unionen lider av ett demokratiskt underskott. Debatten om EU:s framtid handlar i stället om hur man bäst skall komma tillrätta med detta problem. Den mest uppenbara utvägen vore att stärka de representativa kanalerna i EU, antingen indirekt via medlemsstaternas representation i ministerrådet och Europeiska rådet, eller genom att skänka mer makt till det direktvalda Europaparlamentet. Den här rapporten tar däremot fasta på en annan tänkbar lösning som under senare tid fått stort genomslag i debatten och även i konkreta reformer på EU-nivå. Lösningen bygger på att involvera organiserade intressen i EU:s beslutsprocesser och på så sätt främja den demokratiska legitimiteten för unionen.

Organiserade intressen har förvisso alltid funnits företrädna på EU-nivå. Grupper som representerar funktionella intressen inom specifika sakområden har av många – inte minst EU-kommissionen – ansetts bidra till bättre och mer effektiva beslut. Men utgångspunkten för den modell som nu förespråkas är att organisationer som företräder medborgarna och civilsamhället också kan bidra till att främja den demokratiska legitimiteten genom att delta. Organisationsväsendet kan rent av anses utgöra en tredje form av representation i EU, vid sidan om representationen via de politiska partierna i Europaparlamentet och de nationella regeringarna i ministerrådet och Europeiska rådet.

Rapporten undersöker empiriskt i vilken utsträckning intressebaserad representation i EU:s politiska system utgör en fungerande lösning på EU:s demokratiproblem. Framför allt bedöms om ökat deltagande från organisationsväsendet kan göra EU:s beslutsprocesser mer demokratiskt legitima eller om det tvärtom innebär att demokratin försvagas. Vidare diskuteras om ökat deltagande från organiserade intressen sker på bekostnad av EU:s förmåga att nå effektiva lösningar på gemensamma problem eller om effektiviteten tvärtom blir bättre.

Rapporten tar sin utgångspunkt i en beslutsprocess som ofta framhålls som ett lyckat exempel på hur organisationsväsendet kan involveras i EU:s beslutsfattande – den nyligen beslutade kemikaliepolitiken, som innebar att det så kallade REACH-systemet introducerades. En bedömning görs om denna beslutsprocess uppfyller de kriterier för en demokratisk procedur

som utarbetats av den kände demokratiforskaren Robert Dahl. De empiriska resultaten bygger på en omfattande enkätundersökning med över 600 deltagare från 40 olika länder som varit inblandade i beslutsprocessen om REACH.

Resultaten av undersökningen visar att intressegruppers deltagande kan utgöra ett viktigt komplement till de representativa institutionerna i EU. Erfarenheterna från beslutsprocessen om den europeiska kemikaliepolitiken visar att reformer som syftar till att öka deltagandet kan bidra till att förbättra den demokratiska representationen i EU genom att ge fler möjlighet att påverka politiken. Samtidigt tyder resultaten på att en förstärkning av den intressebaserade kanalen kan medföra ökad politisk ojämlikhet eftersom vissa intressegrupper har bättre förutsättningar att påverka politiken än andra. Båda dessa aspekter måste vägas in vid en bedömning av möjligheterna att förbättra demokratin genom ökad intresserepresentation i EU.

Vidare tyder resultaten på att ett brett deltagande i EU:s beslutsprocesser inte nödvändigtvis undergräver unionens förmåga att lösa viktiga samhällsproblem, vilket många kritiker hävdar. Tvärtom förefaller det fullt möjligt att genom ökat deltagande förbättra såväl demokratin som effektiviteten i beslutsfattandet.

De resultat som redovisas i rapporten bygger emellertid endast på en enskild beslutsprocess och undersöker blott en kanal för politisk representation i EU. Det är därför inte möjligt att utifrån resultaten i denna undersökning dra några säkra slutsatser om hur andra former av politisk representation påverkas av att den intressebaserade kanalen stärks inom unionen. Den försiktiga slutsats som dras är därför att reformer som syftar till att öka det samhälleliga deltagandet i EU:s beslutsprocesser kan lindra men inte lösa unionens demokratiproblem.

1 Inledning

Europeiska unionens demokratiska underskott har blivit ett återkommande tema i debatten om den europeiska integrationens framtid (Föllesdal & Hix 2006; Hix 2008). Problemen med att ratificera Lissabonfördraget, det låga valdeltagandet i valen till Europaparlamentet 2009 och det minskade stödet för EU i samband med den finansiella och ekonomiska krisen, illustrerar unionens behov av att förbättra sin legitimitet bland medborgarna.

Enligt vår uppfattning är det inte troligt att det går att finna någon enkel lösning på unionens legitimitetsproblem. I stället är det rimligare att eftersträva reformer som kan åstadkomma smärre förbättringar, utan att samtidigt rasera vad som redan har åstadkommit i uppbyggnaden av ett representativt statsskick på EU-nivå. Denna rapport handlar om reformer i den riktningen, nämligen de pågående försöken med att involvera olika typer av organisationer och intressegrupper i EU:s politiska beslutsfattande. Enligt förespråkarna av denna strategi kan införandet av nya former för intressegruppsdeltagande och överläggningar med EU:s beslutsfattare föra unionen närmare sina medborgare och leda till en effektivare politik. Andra bedömare varnar däremot för att sådana reformer främst kommer att stärka ställningen för redan mäktiga aktörer.

I rapporten skall vi försöka besvara den avgörande frågan om huruvida reformer som syftar till att öka intressegruppers engagemang i EU främjar eller hämmar demokratin och effektiviteten inom unionen. För detta ändamål redovisar vi resultaten av en omfattande empirisk undersökning kring ett av de hittills mest ambitiösa försöken i denna riktning: den nyligen genomförda översynen av EU:s kemikaliepolitik.

1.1 EU:s nya kemikaliepolitik

I december 2006 inrättade Europaparlamentet och ministerrådet ett nytt överstatligt system för reglering av kemikalier inom unionen: det så kallade REACH-systemet (som står för registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier). Det var ett historiskt beslut i åtminstone två viktiga avseenden. För det första innebar det nya regleringssystemet att en av de mest komplexa och ambitiösa rättsakterna någonsin hade antagits av EU. Syftet med det nya systemet var att skydda miljön och Europas befolkning från farliga kemikalier utan att äventyra industrins konkurrenskraft. I sin

slutliga utformning berörde regleringen tiotusentals existerande kemiska ämnen. Den ersatte 40 tidigare rättsakter och tog sju år att färdigställa.

För det andra innebar den politiska beslutsprocess som ledde fram till antagandet av REACH ett tidigt test av den nya styrningsstrategi som kommissionen hade annonserat i sin vitbok om *Styrelsereformerna i EU* från 2001. Ett av de främsta syftena med denna nya strategi var ”att beslutsprocessen skall göras öppnare, så att fler människor och organisationer involveras i arbetet med att utforma och genomföra EU:s politik” (Kommissionen 2001a: 3). Beredningen av REACH-förslaget kom därför att präglas av långtgående och omfattande överläggningar med olika organisationer och medborgare. Efter att ha utformat ett lagförslag ordnade till exempel kommissionen ett samråd på internet om REACH-systemet, vilket resulterade i över 6000 svar från olika aktörer (Persson 2007; Selin 2007).

Åsikterna går dock isär om hur lyckosamt detta experiment med en mer inkluderande beslutsprocess egentligen var. Enligt vissa bedömare visar fallet REACH på fruktbarheten i ett förhållningssätt som öppnar upp för ett brett deltagande från olika intressegrupper på EU-nivå. Exempelvis har det hävdats att det breda deltagandet från olika aktörer i REACH-processen var det som möjliggjorde en ambitiös reform av EU:s kemikaliereglering genom att dialogen mellan företrädare för olika intressen hjälpte till att överbrygga många av de konflikter som annars skulle ha kunnat uppstå (Hey et al. 2007:1871; se också Selin 2007). Andra är lite mer försiktigt optimistiska och beskriver REACH som ”a first firm step towards the beginning of a reform process leading to inclusive governance” (Heyvaert 2008:213).

Ytterligare andra observatörer menar däremot att REACH snarare påvisar otillräckligheten i det nya förhållningssättet. Enligt till exempel Dieter Pesendorfer visar utformningen av lagförslaget att den politiska process som föregick REACH-beslutet i själva verket gynnade den europeiska kemikalieindustrins intressen:

The 'business' coalition used new modes of governance – developed by the Commission – and shifting the locus of decision-making as well as traditional forms of lobbying to bring the Commission proposal in line with neo-liberal ideas. Often overestimated within

the environmental debate, 'new governance' did not result in 'better regulation' and in a 'sound balance between economic, social, and environmental goals'. It reinstalled key players in a veto position and did little to enhance effective participation of the public. (Pesendorfer 2006:111)

Forskarna är således oense både om karaktären på det nya regelverket för kemikaliehantering och om önskvärdheten i den process som ledde fram till den. Innebar det nya systemet i första hand en seger för industrin eller var det snarare ett genombrott för miljöaktivister inom unionen? Är det möjligt, som förespråkarna av den nya strategin hävdar, att förbättra beslutsfattandets effektivitet och den demokratiska legitimiteten genom att engagera organisationer och intressen i utformningen och genomförandet av EU:s politik? Eller tjänar en sådan strategi i huvudsak, som dess kritiker hävdar, till att stärka ställningen för redan resursstarka aktörer?

Dessa är några av de frågor som vi ämnar diskutera i denna rapport. Visserligen finns det redan en stor och tämligen polariserad vetenskaplig litteratur i ämnet som påminner om den så kallade pluralismdebatten på 1950-talet och den efterföljande korporatismdebatten på 1970-talet. Enligt det ena lägret i denna debatt erbjuder ett större engagemang från företrädare för intressegrupper och civilsamhället ett effektivt medel för att stärka den demokratiska kvaliteten i unionen och öka förmågan att lösa viktiga samhällsproblem (Grote & Gbikpi 2002; Héritier 1999; Steffek & Nanz 2008). Enligt det motsatta lägret innebär de pågående försöken med att skapa nya möjligheter för deltagande och överläggningar på EU-nivå att man snarare fördjupar än lindrar unionens existerande demokrati- och legitimitetsproblem (Grande 2000; Michalowitz 2004; Warleigh 2003). Systematiska empiriska studier som undersöker hållbarheten i dessa argument är dock fortfarande en bristvara.

I denna rapport försöker vi fylla denna forskningslucka genom att redovisa resultaten från en empirisk studie av hur de aktörer som deltog i beslutsprocessen om REACH själva bedömer innehållet och resultaten av processen. Vi gör detta genom att använda data från en enkätundersökning där mer än 600 respondenter från över 40 länder deltog. Denna strategi särskiljer vår studie från flertalet andra empiriska studier på området,

som vanligtvis utgörs av kvalitativa fallstudier av enskilda politiska beslutsprocesser (se till exempel Pesendorfer 2006; Risse & Kleine 2007; Friedrich 2008; Heyvaert 2008).

Skälet till att vi har valt att studera fallet REACH är inte att vi anser att frågan om den nya kemikalieregleringen är representativ för EU-politik i största allmänhet. Anledningen är istället att REACH-processen utgör ett av de tidigaste och hittills mest ambitiösa försöken att tillämpa kommissionens nya strategi för beslutsfattande i EU (Kommissionen 2001a). Den har rent av beskrivits som ett slags “blue print for participatory law-making more generally” (Heyvaert 2008:198). Genom att studera just denna process hoppas vi därför kunna säga något om huruvida ett ökat deltagande från olika intressegrupper i EU:s beslutsfattande kan vara ett sätt att lindra unionens legitimitetskris.

2 Teori och tidigare forskning

2.1 Dubbla löften om bättre demokrati och effektivitet

EU:s demokratiska underskott har föranlett en omfattande diskussion om hur man på bästa sätt kan förbättra unionens demokrati utan att för den skull förlora förmågan att fatta effektiva beslut. I denna diskussion har många börjat intressera sig för möjligheten att mer aktivt involvera civilsamhället i unionens beslutsfattande. Ökat deltagande från civilsamhällets organisationer anses erbjuda ett lovande komplement till de mer traditionella formerna av demokratisk representation (Smismans 2006; Finke 2007; Kohler-Koch & Rittberger 2007). Ett större samhälleligt engagemang utsätter unionens beslutsfattande för offentlig granskning och antas dessutom kunna främja framväxten av ett europeiskt offentligt rum. Tanken är alltså att arrangemang som ökar deltagandet och deliberationen kring europeiska frågor har potential att generera en bättre demokratisk legitimitet för unionen (Steffek & Nanz 2008).

Idén om ökat samhälleligt deltagande i politiken är dock knappast ny, varken på nationell eller på europeisk nivå. Kommissionen har exempelvis alltid varit öppen och lyhörd inför olika organiserade intressen som haft synpunkter på unionens politik. De bidrar med sakkunskap och expertis, de fungerar som motvikter gentemot varandra och de kontrollerar de politiska institutionerna. Traditionellt har tyngdpunkten legat på den funktion som dessa grupper har för att förbättra unionens förmåga att lösa problem. De har därmed i huvudsak genererat så kallad *output*-legitimitet. Sedan slutet av 1990-talet har det dock skett en förändring i hur många forskare och i synnerhet kommissionen betraktar deltagande från civilsamhället inom politiken. Fokus ligger numera på organisationsväsendets potentiella förmåga att genom ökat deltagande skänka demokratisk legitimitet till de beslut som fattas, så kallad *input*-legitimitet. Kommissionens vitbok om *Styrelseformerna i EU* från 2001 var ett tidigt och inflytelserikt exempel på denna förskjutning av fokus.

En första viktig ingrediens i vitboken var erkännandet av den dittills bristande insikten kring vad som skapar legitimitet för unionen. Kommissionen skriver bland annat att ”unionen kommer inte bara att bli bedömd utifrån sin förmåga att ta bort handelshinder eller fullborda en inre marknad” utan ”dess legitimitet bygger idag på deltagande och delaktighet” (Kommissionen 2001a:11). För detta ändamål påtalade kommissionen behovet av att öppna upp den politiska

beslutsprocessen för att få fler medborgare och organisationer att delta i utarbetandet och genomförandet EU:s politik. ”Ökad delaktighet skapar mer förtroende för besluten och de institutioner som har fattat dem”, skriver kommissionen (Kommissionen 2001a:11).

Men ökat deltagande från civilsamhället kan även bidra till ”bättre politiska beslut” (2001a:20). Det handlar med andra ord om att förbättra såväl unionens *input*- som *output*-legitimitet. Sedan publiceringen av vitboken om EU:s styrelseformer har därför kommissionen infört ett antal instrument för bättre samråd och dialog med företrädare för civilsamhället, däribland offentliga samråd via internet, offentliga utfrågningar, institutionaliserade samråd i rådgivande kommittéer och olika former av testpaneler. Under hela denna process har dock kommissionen poängterat att dessa nya samrådsformer utgör ett komplement snarare än ett alternativ till den traditionella gemenskapsmetoden (2001a:4).

Tanken att EU:s demokratiska legitimitet vilar på dessa två kompletterande principer – representativ demokrati och deltagardemokrati – stärktes ytterligare genom ratificeringen av Lissabonfördraget. Den förra principen utvecklas i artikel 10 i fördraget, enligt vilken ”unionens sätt att fungera skall bygga på representativ demokrati”. I artikel 11 återfinns sedan principen om deltagardemokrati där det anges att ”medborgarna och de representativa sammanslutningarna [skall ges] möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden”, och att unionen “skall föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället”.

Dessa exempel illustrerar att begreppet deltagardemokrati numera är av stor betydelse för många EU-institutioner, inte minst kommissionen. Men trots att man ofta refererar till medborgarnas deltagande handlar det vanligtvis om en tämligen elitistisk föreställning om deltagande. Eller för att citera den belgiske statsvetaren Paul Magette:

The rhetoric of ‘civil society’ tries to convince us that these reforms concern all citizens, and not just the classic ‘interested parties’, but, in the white paper as in most documents published on this subject, there is a constant hesitation between a universalistic, and a

functional, conception of participation. On the one hand, the words *citizens, civil society, people, general public, etc.*, are frequently used, but on the other, most concrete proposals concern organised groups. (Magnette 2003:6)

Kommissionen är dock långt ifrån ensam om att förespråka denna typ av elitdeltagande i den internationella politiken. Faktum är, vilket Michael Greven (2007:236) noterat, att just fokus på kollektiva snarare än individuella aktörer är en av de saker som skiljer de deltagardemokratiska styrelseformer som här diskuteras från mer traditionella synsätt på deltagardemokrati och deliberativ demokrati. De aktörer som antas delta i dessa nya styrelseformer är inte i huvudsak enskilda medborgare utan talespersoner och företrädare för grupper, organisationer och olika slags kollektiv (Greven 2007:240; Schmitter 2002:53). I denna modell tänks därför medborgarna delta indirekt i politiken via olika typer av organiserade intressegrupper som företräder sina medlemmar i diskussioner och förhandlingar på EU-nivå. I rapporten kommer vi därför att referera till denna styrningsmodell som *intressegruppsmodellen*.

Med fokus på indirekt politiskt deltagande via olika typer av organisationer finns därmed en tydlig koppling mellan intressegruppsmodellen och idén om politisk representation. Vi delar därför Beate Kohler-Kochs (2010) synpunkt att det är en betydande brist i tidigare teoretisk och empirisk forskning på området att civilsamhällets potentiella bidrag till unionens demokratiska legitimitet inte har diskuterats i förhållande till begreppet politisk representation. Med tanke på den centrala roll som representation spelar inom modern demokratiteori förefaller det klokt att basera en bedömning av intressegruppsmodellen utifrån dess effekter på just politisk representation.

En första svårighet i detta avseende är dock att representation inte alltid innebär demokratisk representation. Vidare kan åsikter om vad som utgör demokratisk representation variera beroende på vilken förståelse av demokrati som man utgår ifrån. Det är därför viktigt att vara tydlig med hur man definierar demokrati, särskilt som mycket av den aktuella kontroversen kring det demokratiska underskottet har sina rötter i just olika demokratiuppfattningar.

Här finns inte utrymme att referera den omfattande litteratur som behandlar olika föreställningar om demokrati. Vi tar istället – som så många andra

före oss – Robert Dahls välkända definition av en demokratisk procedur som vår utgångspunkt. För att anses vara demokratisk måste således en beslutsprocedur uppfylla följande fem kriterier (Dahl 1982:6):

1. *Lika rösträtt*: Vid kollektivt bindande beslut bör det tas lika hänsyn till varje medborgares önskemål.
2. *Effektivt deltagande*: Under hela beslutsprocessen, även då frågor sätts på dagordningen, bör varje medborgare ha tillräckliga och lika möjligheter att uttrycka sina önskemål.
3. *Upplyst förståelse*: Varje medborgare bör ha tillräckliga och lika möjligheter att informera sig och bilda sig en välgrundad uppfattning.
4. *Kontroll över dagordningen*: Medborgarna bör ha exklusiv rätt att avgöra vad som skall beslutas med hjälp av den procedur som uppfyller de tre första kriterierna.
5. *Inklusivt medborgarskap*: Demos bör omfatta alla vuxna medborgare, utom genomresande.

En fördel med denna definition av demokrati är att den är tillräckligt allmän för att många av de mer specifika modeller av demokrati som förekommer i litteraturen låter sig inordnas under den (Held 2006). Förespråkare av *valdemokrati* tenderar exempelvis att se demokratin framför allt som ett system för att aggregera individuella preferenser till kollektiva beslut på ett sådant sätt att varje medborgares preferenser värderas lika (Schumpeter 1942; Huntington 1991). Det största problemet för valdemokrater är därför att kriterierna för *inklusivt medborgarskap* och *lika rösträtt* (och i något mindre utsträckning *kontroll över dagordningen*) är uppfyllda.

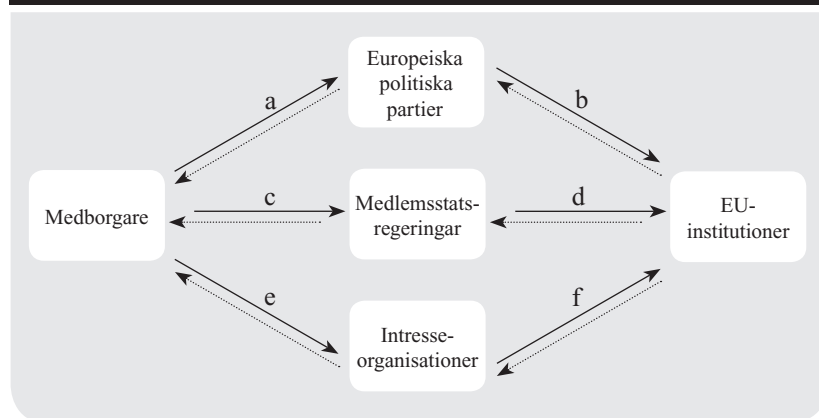
Andra modeller av demokrati tillskriver istället större vikt vid kvaliteten på den politiska process som föregår själva beslutet. Ett exempel på detta är den variant av *deltagardemokrati* som betonar såväl egenvärdet som det instrumentella värdet av medborgarnas deltagande (Pateman 1970). Sett ur detta perspektiv är kriteriet *effektivt deltagande* det viktigaste kännetecknet för ett demokratiskt politiskt system. En annan och närliggande modell är den *deliberativa demokratimodellen*. Förespråkarna av denna modell betraktar demokrati främst som “decision-making by means of argument offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality” (Elster 1998: 8). För deliberativa demokrater handlar demokrati

därför inte så mycket om sammanvägningen av preferenser utan mer om hur preferenserna bildas. Denna förståelse av demokrati tar således särskilt fasta på Dahls krav på *upplyst förståelse*.

En av fördelarna med att använda Dahls demokratidefinition som utgångspunkt för vår empiriska undersökning är att vi därigenom kan utvärdera den demokratipotential som intressegruppsmodellen har, utan att samtidigt behöva välja mellan dessa olika demokratiideal. Vi kan alltså kringgå den svåra frågan om exakt hur beslut måste fattas för att kvalificera som demokratiska och istället fokusera på vilka de samlade effekterna är av de föreslagna reformerna på olika aspekter av demokratin.

Men hur kan då ett större engagemang från organisationsväsendet hjälpa till att förbättra den demokratiska representationen inom unionen? För att besvara den frågan finner vi det lämpligt att kontrastera intressgruppsmodellen med två alternativa förslag om hur man kan göra EU mer demokratiskt, vilka illustreras i figur 1:

Figur 1 Tre strategier för att stärka demokratin i EU



Enligt en första linje är det möjligt att lindra det demokratiska underskottet genom att stärka inslagen av *konkurrensdemokrati* inom EU. Förslag i denna riktning strävar efter att skapa en fastare koppling mellan medborgarna och EU:s institutioner, bland annat genom att öka betydelsen av europeiska

politiska partier. En demokratisering av EU skulle utifrån denna synpunkt innebära att man ökar möjligheten att nyttja kanal *a-b* i figur 1. Eller som Simon Hix, en ledande förespråkare av detta synsätt, har uttryckt saken:

Competition between rival European-level parties for control of the EU policy agenda is the only way to make the EU truly democratic – to ensure that EU policies reflect citizens' wishes and to hold EU level politicians accountable for their actions. (2004:8)

Andra hävdar däremot att EU rättfärdigas demokratiskt huvudsakligen via representationen av dess medlemsstater i mellanstatliga förhandlingar på EU-nivå, det vill säga länken *c-d* i figur 1. Genom olika förfaranden för parlamentarisk kontroll av regeringarna i respektive medlemsstat och genom allmänna val som säkerställer demokratiskt ansvarsutkrävande, ges medborgarna möjligheter att hålla europeiska beslutsfattare till svars. Detta synsätt företräds av dem som i princip förnekar unionens demokratiska brister och därför motsätter sig omfattande reformer (Majone 1998, 2005; Moravcsik 2002, 2008).

Förespråkarna av intressegruppsmodellen anser däremot att en förstärkning av den intressebaserade kanalen – väg *e-f* i figur 1 – är den mest effektiva metoden för att lindra det demokratiska underskottet. Bland förespråkarna av denna strategi finns däremot skiljaktiga meningar om huruvida deras modell för elitdeltagande och deliberation bör anses utgöra den optimala lösningen på EU:s demokratiproblem, eller om den istället bara utgör en andrahandslösning i avsaknad av andra strukturella reformer som skulle förse unionen med *input*-legitimitet, till exempel politiska partier på EU-nivå, välfungerande val till Europaparlamentet och EU-gemensamma medier (Greenwood 2007b:44).

I ett försök att redogöra för de teoretiska grunderna bakom intressegruppsmodellen har Steffek & Nanz (2008:8) föreslagit att organiserade intressen kan fungera som en "transmissionsmekanism" mellan medborgare och beslutsfattare och att denna överföring verkar i två riktningar: Dels kan civilsamhällets organisationer ge uttryck för medborgarnas synpunkter och kanalisera dem i en deliberativ process, dels kan de bidra till att göra beslutsfattandet mer transparent för allmänheten och framställa tekniska frågor i mer lättillgängliga termer (2008:8).

I termer av Dahls demokratikriterier innebär detta att en mer omfattande medverkan av organiserade intressen i internationella beslutsprocesser kan bidra både till att säkra ett effektivt deltagande (genom att framföra och kanalisera medborgarnas preferenser) och att främja upplyst förståelse (genom att göra innehållet i beslutsfattandet mer öppet och tillgängligt för medborgarna).

Marco Verweij och Timothy Josling (2003:11) resonerar på ett liknande sätt men betonar i stället de effektivitetsvinster (output-legitimitet) som uppstår när multilaterala organisationer som EU tvingas till att diskutera och förankra sin politik med företrädare för organisationer och medborgarsammanslutningar.

Intressegruppsmodellen består således av två steg. I det första steget tänks enskilda medborgare uttrycka sina åsikter i olika EU-frågor inom de organisationer eller intressegrupper som de tillhör (länk *e* i figur 1). I det andra steget förmedlar sedan företrädarna för dessa organisationer medlemmarnas synpunkter i en dialog med beslutsfattare på EU-nivå (länk *f*). När beslutsfattandet fungerar i enlighet med denna normativa modell kan organiserade intressegrupper bidra till att överbrygga klyftan mellan unionen och dess medborgare och därmed förbättra både unionens demokrati och effektivitet.

Men som kritikerna av intressegruppsmodellen påminner oss om finns det många skäl till varför faktiska beslutsprocesser i EU kan avvika från denna idealmodell. Det är enligt vår bedömning möjligt att identifiera åtminstone sex potentiella *hinder* som kan ställa till problem i samband med de pågående försöken att förbättra den demokratiska representationen i EU genom att stärka den intressebaserade kanalen:

Hinder 1: Intresseorganisationerna är otillräckligt interndemokratiska.

Ett första potentiellt hinder rör de inre beslutsprocesserna i de aktuella organisationerna. Intressegruppsmodellen utgår från att de organisationer som deltar i beslutsfattandet är internt demokratiska. De åsikter som uttrycks av organisationernas företrädare förväntas på ett korrekt sätt återge medlemmarnas åsikter. Enligt intressegruppsmodellens kritiker är dock detta antagande i bästa fall tveksamt. Alex Warleigh har till exempel undersökt

ett urval av medborgarsammanlutningar i EU och funnit "little evidence of structures which allowed supporters either to make a regular input into the making of NGO policy, or to hold officers or the NGO to account for it afterwards" (Warleigh 2003:29). Vi riskerar då att hamna i en situation där unionens institutioner möter synpunkter från gruppernas ledningar snarare än från gruppmedlemmarna (jämför Cohen & Rogers 1995:65). Kommissionen, som är väl medveten om detta problem, tillkännagav därför i sin vitbok om EU:s styrelseformer att "det civila samhället måste efterleva principerna för goda styrelseformer, även de om klar ansvarsfördelning och öppenhet". (Kommissionen 2001a:17). Kommissionen har också senare antagit bland annat en uppförandekod som representanter för intressegrupper måste följa när de deltar i offentliga samråd med kommissionen.

Hinder 2: Politiska motsättningar inom EU kan vara territoriella snarare än funktionella.

Ett annat potentiellt hinder för intressegruppsmodellen rör de politiska motsättningarna inom unionen. Som Stefano Bartolini påpekar har EU historiskt baserats på tre konkurrerande kanaler för politisk representation: den territoriella, den elektorala och den intressebaserade (Bartolini 2005). Sett ur detta perspektiv argumenterar förespråkarna av intressegruppsmodellen för en förstärkning av den intressebaserade kanalen inom EU-systemet. Det går dock att betrakta förhållandet mellan de tre kanalerna för representation som ett nollsummespel. I så fall innebär en ökad betydelse för intressebaserad representation en motsvarande minskad betydelse för den territoriella och/eller den elektoral representationen (jämför Mårtensson 2007). Av den anledningen, och eftersom de tre kanalerna varierar i sin förmåga att hantera olika typer av politiska motsättningar, är utsikterna för att nå framgång med intressegruppsmodellen beroende av vilken typ av politiska skiljelinjer som finns inom unionen.

I litteraturen finner man två huvudsakliga synsätt på de politiska motsättningarna i EU. Enligt den statscentrerade synen anses konflikterna främst vara av territoriellt ursprung (Moravcsik 1993, 1998). Ur detta perspektiv anses en förstärkning av den intressebaserade representationen, på bekostnad av den territoriella representationen, inte vara en framkomlig väg för att övervinna EU:s legitimitetskris. Eftersom politiska skiljelinjer främst är territoriella till sin karaktär kommer förslag som syftar till att försvaga

den territoriella kanalen enbart att förvärpa allmänhetens missnöje med EU (jämför Moravcsik 2006).

Slutsatsen av detta är att om politiska konflikter inom unionen främst följer territoriella linjer så består lösningen varken i att stärka den intressebaserade kanalen (genom en större inblandning av organiserade intressen) eller att stärka den elektorala kanalen (genom att främja mer konkurrensdemokrati). I stället bör man satsa på att stärka den territoriella representationskanalen inom unionen.

Hinder 3: Möjligheterna till deltagande kan variera mellan olika grupper.

Som framgår av ovanstående resonemang innebär kriteriet om *effektivt deltagande* att alla medborgare skall ha lika och tillräckliga möjligheter att uttrycka sina preferenser i viktiga politiska frågor. Enligt intressegruppsmodellen innebär detta kriterium att alla medborgare skall ha lika och tillräckliga möjligheter att framföra sina åsikter genom de organisationer som påverkar beslutsfattandet på europeisk nivå. Förespråkarna för intressegruppsmodellen hävdar därtill att en mer omfattande medverkan av organiserade intressen i EU-politiken kommer att främja ett effektivt deltagande eftersom organisationerna kommer att ge medborgarna en effektiv kanal för att framföra sina synpunkter i viktiga EU-frågor. Sceptikerna tvivlar dock på att en förstärkning av den intressebaserade kanalen kommer att bidra till en bättre måluppfyllelse av kriteriet effektivt deltagande. De anger i huvudsak två orsaker till detta:

För det första skiljer sig medborgarnas förmåga att organisera sig politiskt. Enligt Michael Walzer är det att betrakta som “a general rule of civil society that its strongest members get stronger. The weaker and poorer members are either unable to organise at all – or they form groups that reflect their weakness and poverty” (Walzer 2002:39).

För det andra, även om medborgarna har tillgång till organisationer som främjar deras intressen är det de resursstarka som tenderar att ha bättre tillgång till den politiska beslutsprocessen. Som ett resultat av detta fruktar många att det är oundvikligt att vissa grupper av medborgare och intressen kommer att vara överrepresenterade i det intressebaserade systemet medan andra kommer att vara underrepresenterade. Eller som

Elmer Eric Schattschneider påpekade redan för ett halvsekel sedan: “the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper class accent” (1960:35).

Hinder 4: Tillgången till information kan variera mellan olika grupper.

Ett närbesläktat problem gäller kriteriet *upplyst förståelse*, vilket innebär att alla medborgare skall ha lika och tillräckliga möjligheter att komma fram till välgrundade preferenser i viktiga politiska frågor. Enligt intressegruppsmodellen innebär en ökad inblandning av organiserade intressen i den politiska beslutsprocessen att den upplysta förståelsen främjas eftersom organisationerna gör innehållet i beslutsfattandet mer öppet och tillgängligt för medlemmarna. Denna uppfattning vilar dock på antagandet att organisationerna har lika och tillräcklig tillgång till relevant information. Om däremot möjligheterna att inhämta information från de politiska institutionerna skiljer sig avsevärt åt mellan organisationerna kan en förstärkning av den intressebaserade kanalen försvåra snarare än underlätta uppfyllandet av kriteriet upplyst förståelse.

Hinder 5: Möjligheten att påverka politiken kan variera mellan olika grupper.

Även om alla organiserade intressen har lika och tillräcklig tillgång till information och till relevanta beslutsforum kan processen ändå misslyckas med att uppfylla ett annat av Dahls kriterier. Lika möjligheter till deltagande ger nämligen inte nödvändigtvis lika möjligheter till *inflytande* (Heyvaert 2008:198). Eller som Dahl själv förklarar saken:

Suppose that, for whatever reasons, some organizations have greater resources than others; that as a consequence, these organizations have greater influence on decisions; and that, as a further consequence, the preferences of their members count for more than the preferences of citizens who belong to weaker organizations. Then the government of the state does not meet the first criterion of the democratic process – voting equality. (1982:83)

Det är med andra ord inte tillräckligt att alla organisationer har lika och tillräcklig tillgång till information och till relevanta politiska beslutsforum. De måste också ha lika och tillräckliga möjligheter att påverka beslutsfattarna. Som kritikerna av intressegruppsmodellen gärna påpekar är detta ett mycket krävande antagande (Grande 2000).

Hinder 6: Brett deltagande kan minska effektiviteten.

Avslutningsvis kan enligt förespråkarna av intressegruppsmodellen en större delaktighet från organiserade intressen inte bara leda till bättre demokrati utan även till ett mer effektivt EU. En förstärkning av den intressebaserade kanalen kan med andra ord förbättra unionens *input*-legitimitet samtidigt som dess *output*-legitimitet förbättras. De två typerna av legitimitet är enligt detta synsätt ömsesidigt förstärkande. Vissa forskare hävdar däremot att tanken på en positiv relation mellan *input*-legitimitet och *output*-legitimitet är mer en förhoppning än en realitet. Ellen Immergut, till exempel, lyfter fram detta i en diskussion om för- och nackdelarna med den intressebaserade demokratimodellen:

Institutions that guarantee access to decision-making protect citizens from injustice, and notably, they protect minorities from domination by majorities, but they may also create policy stalemate. Similarly, broad access to group negotiation may conflict with the effectiveness of these negotiations. Thus the conditions for effective/efficient policies pose problems for the democratic/participatory aspects of associative democracy. (Immergut 1995:204)

Enligt denna uppfattning präglas alltså förhållandet mellan *input*- och *output*-legitimitet inte av synergi utan av en inneboende motsättning. Problemet med intressegruppsmodellen är då att eventuella vinster i legitimitet på input-sidan (genom deltagande och deliberation) riskerar att motverkas av en motsvarande förlust på output-sidan. Med andra ord innebär inte en större inblandning av organiserade intressen i EU:s beslutsfattande att man löser unionens legitimitetsproblem, det bidrar endast till att flytta omkring det (Höreth 1999:258).

Enligt vår uppfattning kan därför den nuvarande legitimitetskrisen för EU lindras endast om man kan undvika de sex hinder som diskuterats ovan. För att bedöma om intressegrupper kan fungera som demokrati- och effektivitetshöjande mellanhänder bör vi därför fokusera på i vilken utsträckning följande sex villkor uppfylls i faktiska beslutsprocesser i EU.

1. De organisationer som deltar i unionens beslutsfattande representerar de åsikter som deras medlemmar har.
2. Politiska motsättningar inom unionen är funktionella snarare än territoriella till sin karaktär.
3. Alla intressen har lika och tillräckliga möjligheter att vara representerade i unionens politiska forum.
4. Alla intressen har lika och tillräckliga möjligheter att få tillgång till relevant information.
5. Alla intressen har lika och tillräckliga möjligheter att utöva inflytande över beslutsfattandet.
6. Intressgruppers deltagande i beslutsprocessen får inte hindra dess effektivitet.

Detta grundläggande demokratiproblem – hur man bäst säkerställer ett samband mellan medborgarnas preferenser och politikens utfall genom intressegruppers deltagande – har tidigare diskuterats ingående av ”pluralisterna” på 1950-talet (Truman 1951; Dahl 1961; Schattschneider 1960), och ”neo-korporativisterna” på 1970-talet (Schmitter 1974; Lembruch 1997; Anderson 1977). Det finns med andra ord starka kopplingarna mellan intressgruppsmodellen och de pluralistiska och neo-korporativa formerna av intresserepresentation (ofta används benämningar som ”inkluderande korporativism” och ”elitpluralism”).

De utmaningar som intressgruppsmodellen möter är således till stor del välkända. Avsikten med denna rapport är därför inte att bidra till den teoretiska diskussionen om karaktären på och omfattningen av dessa utmaningar utan snarare att presentera en empirisk utvärdering av hur reformer för ökat deltagande fungerar i praktiken när de tillämpas inom EU. Vi bedömer detta som centralt eftersom mycket av kontroversen kring intressgruppsmodellen tycks böttna i motstridiga åsikter om hållbarheten i de antaganden som görs. De data vi samlat in ger oss möjlighet att bedöma

i vilken grad villkoren 2 till 6 i listan ovan var uppfyllda i fallet REACH. Vi kommer däremot inte att undersöka om de organisationer som deltog i REACH-processen korrekt återgav de åsikter som deras medlemmar hade (det vill säga villkor 1 i listan ovan). Skälet till detta är inte att vi bedömer denna fråga som mindre betydelsefull utan endast att det skulle kräva en helt annan forskningsdesign för att besvara den.

En annan begränsning med vår studie följer av dess fokus på endast en av de representationskanaler som står till buds i EU. Även om vi skulle finna att den intressebaserade representationen uppfyller samtliga av de ovanstående kriterierna kan vi ändå inte dra slutsatsen att ett främjande av just denna kanal är det enda eller ens det bästa sättet att övervinna legitimitetskrisen i EU. Andra strategier för att demokratisera unionen, till exempel genom en parlamentarisering eller införandet av olika direkt-demokratiska element, kan visa sig vara ännu mer effektiva.

Den resterande delen av rapporten är disponerad på följande sätt. I nästa avsnitt diskuterar vi fallet REACH och beskriver vår surveyundersökning. Därefter följer ett längre avsnitt där de empiriska resultaten presenteras. Avslutningsvis diskuteras sedan de slutsatser som kan och bör dras om intressegruppsmodellens effekter på demokratin och effektiviteten i EU.

3 Metod och material

Som vi framhöll i föregående avsnitt är empiriska studier om de faktiska effekterna av kommissionens nya styrelseformer fortfarande en bristvara. I syfte att råda bot på denna brist undersöker vi här den nyligen genomförda översynen av EU:s kemikaliepolitik som innebär att det så kallade REACH-systemet infördes. Den empiriska undersökningen bygger på en enkät som vi utformat speciellt för detta ändamål. I det följande presenterar vi hur undersökningen genomfördes, liksom även vad själva sakfrågan gällde, samt tillhandahåller en detaljerad redogörelse för beslutsprocessen och de förhandlingar som föregick antagandet av REACH. Allra först skall vi dock identifiera den typ av aktörer som av teoretiska skäl bör ingå i en studie av detta slag.

3.1 Organiserade intressen i EU

Vilket tidigare påpekats tenderar intressegruppsmodellen att vila på en relativt elitistisk syn på samhälleligt engagemang: deltagandet avser främst intressegrupper, berörda parter (*stakeholders*) och det organiserade civilsamhället (Magnette 2003:6). Som ett första led i att ringa in de relevanta aktörerna i unionen kan vi således konstatera att det inte i första hand är enskilda medborgare utan snarare representanter för grupper, organisationer och kollektiv av olika slag som väntas delta i större utsträckning.

I syfte att utvärdera intressegruppsmodellen måste vi därför identifiera vilka organisationer som bör ingå i en studie av detta slag. Lyckligtvis finns redan en hel del forskning att förhålla sig till som behandlar intressegruppers betydelse i EU (för en översikt se till exempel Finke 2007; Greenwood 2007a; Eising 2008; Beyers et al 2008; Saurugger 2008). En kort översikt av litteraturen tjänar till att sätta in vår studie i sitt sammanhang och identifiera vilka aktörer som skall studeras.

Fram till 1980-talet betraktades intresseorganisationer i EU främst utifrån sin potentiella inverkan på själva integrationsprocessen. Båda de två dominerande perspektiven inom den europeiska integrationsforskningen – neofunktionalismen och intergovernmentalismen – porträtterar organiserade intressen som betydelsefulla drivkrafter bakom den europeiska integrationen, om än på mycket olika sätt. Neofunktionalister förutskickade redan tidigt uppkomsten av transnationella intresseorganisationer på EU-nivå och bedömde dess inverkan på den fortsatta integrationen som i huvudsak

positiv (Haas 1958; Lindberg 1963). Intergovernmentalister menar däremot att medlemsstaterna inte överlåtitt några betydande befogenheter till de överstatliga institutionerna utan tvärtom bibehållit kontrollen över integrationsprocessen. Intresseorganisationernas primära ansträngningar kommer därför även fortsättningsvis att vara riktade mot sina respektive nationella regeringar (Hoffmann 1966, 1982; Milward 1984, 1992; Moravcsik 1993, 1998).

Denna debatt har aldrig riktigt avstannat men dess ensidiga fokus på den territoriella dimensionen av den europeiska integrationen har däremot lämnat utrymme för alternativa synsätt på intressegruppers betydelse i EU-sammanhang. Många forskare har i likhet med neo-korporativisterna på 1970-talet valt att koncentrera sig på att undersöka förutsättningarna för kollektivt agerande inom gemenskapen. Fokus riktas då mot att studera mobilisering och intresseförmedlingen i politiken, samt den roll som organiserade intressen spelar i genomförandet av unionens politik. Denna forskning drivs ytterst av ambitionen att karaktärisera gemenskapen i form av antingen pluralism eller korporativism, precis som man tidigare gjort med de nationella politiska systemen (Eising 2008:7; Beyers et al 2008:1103).

Trots detta tidiga intresse för förhållandet mellan intressegrupper och demokrati var det inte förrän på 1990-talet – när debatten om unionens demokratiska underskott tog fart på allvar – som det organiserade civilsamhället alltmer ansågs ha en potential att stärka demokratin i EU (Greenwood 2007a; Kohler-Koch & Rittberger 2007; Saurugger 2008; Kohler-Koch 2010). I denna anda började kommissionen nu betona deltagande från civilsamhället som ett sätt att göra unionen mer effektiv och samtidigt mer demokratisk (Kommissionen 2001a). Kommissionens motivering var tämligen enkel: om de som påverkas av EU:s politik också har möjlighet att ta del i själva beslutsfattandet kan den demokratiska legitimiteten förbättras. I praktiken inkluderar unionens föreställning om civilsamhället både ekonomiska intressen (till exempel producentorganisationer) och medborgarsammanslutningar i form av NGO:er. Det finns därför en trend i litteraturen, hävdar bland andra Sabine Saurugger, att inbegripa ett brett spektrum av samhällseliga aktörer i forskningen om intressegrupper (Saurugger 2008:1287). I den politiska och akademiska EU-diskursen har därför det organiserade civilsamhället blivit synonymt med intressegrupper.

När man således studerar organisationsväsendets engagemang i EU är det nödvändigt att inkludera ett brett utbud av organiserade intressen som i olika avseenden påverkas av unionens politik, det vill säga både de som företräder allmänintressen och de som representerar ekonomiska och mer privata intressen. Däremot är det av praktiska skäl inte möjligt att inkludera organisationernas medlemmar utan endast dess företrädare. Inte heller är det möjligt att inbegripa företrädare för de organisationer som av olika skäl kan ha utelämnats i själva beslutsprocessen och därmed kan anse sig vara förfördelade av den nya beslutsmodellen. Dessutom är det inte möjligt att inkludera medborgare i största allmänhet. Undersökningen tvingas i stället förlita sig på intressegruppsmodellens antagande att det i första hand är bland de direkt involverade som vi kan finna effekter av deltagandet.

Av denna anledning finns skäl att i undersökningen inkludera även företrädare för unionen, till exempel representanter för kommissionen, rådet och politiker i Europaparlamentet, liksom även representanter för medlemsstaternas regeringar. Tjänstemännen i institutionerna bör förvisso inte anses vara direkt berörda av EU:s politik, men väl de som initierar, förhandlar och beslutar om politiken, och därför är de också föremål för lobbying från samhällets aktörer. Om vi skall få en fullständig bild av hur intressegruppsmodellen fungerar i praktiken bör vi därför inkludera även dem i en studie av detta slag.

Huruvida de eventuella effekterna av den nya beslutsmodellen sedan förmår sprida sig till även andra grupper än de närmast berörda är ytterst en empirisk fråga som ligger bortom denna undersökning. Det förefaller dock rimligt att anta att om inga positiva effekter av den nya strategin för deltagande och deliberation kan uppmätas bland de direkt involverade så torde heller inga effekter finnas bland medborgarna i största allmänhet.

3.2 Fallet REACH

Som vi tidigare påpekat är vårt främsta argument för att studera översynen av den europeiska kemikaliepolitiken att det handlar om ett av de hittills mest ambitiösa försöken att tillämpa den nya strategin för beslutsfattande. Mot denna bakgrund bedömer vi att de lärdomar som kan dras av detta fall är av särskilt stort intresse. Genom att studera REACH-processen mer ingående bör vi kunna bedöma om det är den mer optimistiska tolkningen eller den mer pessimistiska som bäst stämmer överens med verkligheten.

Bakgrunden till den nya kemikalielagstiftningen var följande: I mitten av 1990-talet fanns ett växande samförstånd bland politiska beslutsfattare och berörda parter att unionens existerande system för kemikaliereglering hade många brister. För det första var systemet alltför komplicerat och oöverskådligt med en mängd överlappande regleringar som tillkommit vid olika tidpunkter. För det andra saknades kunskap om cirka 99 procent av de kemikalier som fanns på den gemensamma marknaden före år 1981. Före denna tidpunkt fanns nämligen inga hälso- eller säkerhetstester som måste genomgå innan kemikalier tilläts på marknaden. Skillnaden i hur man behandlade gamla och nya kemikalier medförde att man därmed uppmuntrade användningen av gamla otestade kemikalier och motverkade införandet av nya och säkrare alternativ. För det tredje var ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och kemikaliетillverkarna olämplig. De förra snarare än de senare var ansvariga för riskbedömningar vilket föranledde långdragna kommittéförfaranden och gav föga utrymme för att tillämpa försiktighetsprincipen. Tvärtemot den uttryckliga intentionen i Maastrichtfördraget att unionens gemensamma miljöpolitik skulle bygga på försiktighetsprincipen hade detta inte införlivats i EU:s hantering av kemikalier (Hansson & Rudén 2004; Pesendorfer 2006; Selin 2007; Erikson et al 2010).

För att åtgärda denna obalans och för att värna om miljön och människors hälsa samt bidra till innovation, lade kommissionen fram en ny strategi för kemikaliepolitiken. Initiativet togs 1998 i samband med ett informellt möte i rådet med miljöministrarna som hävdade att regelsystemet inte gav tillräckligt skydd. Kommissionen föreslog därefter att ett enhetligt system skulle införas för kemikalier – det så kallade REACH-systemet – vilket skulle ersätta de tidigare ca 40 lagtexter som fanns inom området och samtidigt bidra till att gamla och nya ämnen omfattades av samma förfaranden (Kommissionen 2001b; 2003). Avsikten med det nya systemet var att kemikalieindustrin skulle tvingas ta ett större ansvar samtidigt som den inre marknaden och den europeiska industrins konkurrenskraft inte fick äventyras.

Det lagförslag som kommissionen utarbetade och sedan skickade till rådet och parlamentet i november 2003 var resultatet av långdragna överläggningar. De farhågor som framförts vid miljørådets sammanträde 1998 föranledde kommissionen att i ett första skede arbeta fram en vitbok:

Strategi för den framtida kemikaliepolitiken (Kommissionen 2001b). Därefter vidtog omfattande samråd i arbetsgrupper med berörda parter och tekniska experter under gemensam ledning av generaldirektoraten för miljö respektive näringsliv. I detta skede dominerades diskussionerna av en ”grön koalition” som bestod främst av ledande ”gröna” medlemsstater (till exempel Österrike, Danmark, Nederländerna och Sverige), miljöministrarna och miljørådet, miljökommissionären och miljödirektoratet, ”gröna” ledamöter i Europaparlamentet och parlamentets miljöutskott, samt konsumentorganisationer och andra NGO:er med miljöinriktning (Pesendorfer 2006:99f.; Selin 2007:77f.). Inledningsvis förespråkade också kommissionen försiktighetsprincipen som en viktig vägledande princip för att uppnå en mer effektiv reglering och hantering av risker. Det nya regelverket för kemikalier betraktades således främst som en betydelsefull miljöfråga.

I internationella sammanhang kunde dock hårda miljökrav för kemikalieindustrin hota en av Europas ekonomiskt viktigaste branscher. Det var därför nödvändigt att hitta en balans mellan de fördelar och de risker som kemikalier medför. Vid tidpunkten för förhandlingarna om REACH var kemikalieindustrin den tredje största tillverkningsindustrin i unionen med omkring 500 miljarder euro per år i omsättning och nästan två miljoner anställda, vilket gjorde EU till det ledande kemikalieproducerande området i världen. Unionen var också världens ledande exportör och importör av kemikalier (Cefic 2005). Under loppet av lagstiftningsprocessen växte därför kommissionens intresse för den europeiska industrins konkurrenskraft medan miljöhänsynen började tonas ned (Eckley & Selin 2004; Pesendorfer 2006).

Efter att ha samlat ytterligare information i en första runda av samråd med tillsynsmyndigheter, forskare, företag, användare av kemikalier, NGO:er och företrädare för medlemsstaterna och kandidatländerna, utarbetade kommissionen sedan ett reviderat lagförslag. I detta skede blev enligt vissa bedömare näringslivsdirektoratet mer aktivt engagerat i förhandlingarna, ofta i nära samarbete med industrin (Selin 2007:80). En ”industrikoalition” var nu på väg att formeras som bestod av bland andra branschorganisationer som CEFIC (*European Chemical Industry Council*), näringslivsdirektoratet och näringslivskommissionären, näringsministrar och konkurrenskraftsrådet, samt viktiga ministerier i

de medlemsstater som hade omfattande kemikalieindustrier (exempelvis Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien), samt företagervänliga ledamöter i Europaparlamentet (Pesendorfer 2006:99). Farhågorna bland företrädarna i denna koalition var att det föreslagna systemet skulle innebära en alltför tung börda för kemikalieindustrin och därmed hota dess konkurrenskraft.

Intressegrupper och allmänheten uppmanades sedan, mellan maj och juni 2003, att delta i en offentlig konsultation på Internet med syfte att bedöma effekterna av det föreslagna REACH-systemet (Persson 2007; Selin 2007). Efter att konsultationen avslutats analyserade kommissionen de cirka 6000 bidrag som kommit in och gjorde återigen ändringar i lagförslaget. I detta omarbetningsskede skedde nu intensiva påtryckningsförsök gentemot kommissionen. Ett illustrativt exempel är att president Jacques Chirac i Frankrike, premiärminister Tony Blair i Storbritannien, och förbundskansler Gerhard Schröder i Tyskland skrev ett gemensamt brev till kommissionens ordförande Romano Prodi, i vilket de krävde att EU:s nya kemikaliepolitik inte fick utformas på ett sådant sätt att det hotade konkurrenskraften för den europeiska kemikalieindustrin (Selin 2007:80). Denna ovanliga åtgärd från ledarna för de tre största medlemsstaterna visade hur betydelsefullt REACH nu hade blivit.

Efter att förslaget till ny lagstiftning antagits i kommissionärskollegiet i oktober 2003 presenterade miljökommissionär Margot Wallström och näringslivskommissionär Erkki Liikanen gemensamt det slutliga förslaget till nytt regelverk för kemikalier (Kommissionen 2003). Denna slutversion, som kommissionen skickade till rådet och parlamentet i november 2003 för så kallat medbeslutande, provocerade fram en mängd reaktioner från kemikalieindustrin och olika miljöorganisationer. Två viktiga händelser fick dessutom till följd att REACH-processen tillfälligt bromsades upp: den stora utvidgningen 2004 som förde in tio nya medlemsländer i unionen, och valet av ett nytt parlament och en ny kommission under samma år. Dessa händelser hade ingen avgörande inverkan på den allmänna inriktningen av REACH-systemet, som vid detta lag var väl etablerad. Men efter dessa två händelser och sedan medbeslutandeförfarandet kommit igång, blev det däremot en stor debatt om vilket utskott i parlamentet som skulle ha huvudansvar för lagstiftningsakten och på motsvarande sätt vilken rådskonstellation som skulle ha huvudansvar i ministerrådet.

Vissa företagervänliga parlamentsledamöter bedömde att miljöutskottet inte i tillräcklig utsträckning skulle beakta industriella intressen, medan vissa medlemsstater på motsvarande sätt trodde att förslaget riskerade att ses främst ur ett miljöperspektiv. Till slut fick miljöutskottet ansvar för REACH i parlamentet (andra parlamentariska utskott fick komma med synpunkter), medan frågan i rådet hamnade på konkurrenskraftsrådets bord. Detta understryker att förslaget till nytt kemikaliedirektiv nu kom att betraktas inte bara som en del av EU:s miljöpolitik utan som i hög grad avgörande för konkurrenskraften hos den europeiska kemikalieindustrin (Pesendorfer 2006:110; Selin 2007:84).

Efter långdragna samtal enades till slut EU:s två lagstiftande organ, Europaparlamentet och rådet, kring en kompromiss som antogs i plenum i parlamentet den 13 december 2006 och röstades enhälligt igenom av rådet den 18 december 2006. REACH-systemet kom därmed att omfatta ungefär 30 000 existerande ämnen som skall genomgå ett registreringsförfarande. Det allmänna kriteriet för prioriteringar är produktionsvolymen för varje kemikalie som används för att bedöma vilka testkrav som respektive ämne måste uppfylla (högre produktionsvolymen kräver mer omfattande tester). Produktionsvolymen används på så sätt som ett prioriteringsverktyg och proxy för att bedöma potentiella risker. Detta har varit en av de mest omdebatterade frågorna i REACH-systemet, tillsammans med frågor som rör den allmänna tillämpbarheten av försiktighetsprincipen (enligt vilken riskreducerande åtgärder skall vidtas även när det råder osäkerhet om den exakta arten eller omfattningen av potentiella skador) och substitutionsprincipen (enligt vilka farliga ämnen skall ersättas med säkrare alternativ när så är möjligt) (se Eckley & Selin 2004; Pesendorfer 2006). Befogenheterna för den nya europeiska kemikaliemyndigheten i Helsingfors har också diskuterats ingående, eftersom myndigheten ges uppgifter som tidigare vilat hos tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna. Dessutom har den så kallade principen om ”ett ämne, en registrering” (OSOR) varit föremål för kontroverser (enligt vilken företag kan lämna in gruppansökningar i konsortier vid registrering av likartade ämnen).

I slutändan tycks de flesta bedömare vara överens om att den slutgiltiga kompromissen lättade på många av de krav som hade figurerat i de tidigare förslagen. Vissa hävdar rent av att det nya systemet innebar en seger för nyliberala idéer:

Given the sector's importance in trade and competition on the world market, the concerns for profitable economic activities and jobs were superior to progressive environmental goals. The 'business coalition' used new modes of governance – developed by the Commission – and shifting the locus of decision-making as well as traditional forms of lobbying to bring the Commission proposal in line with neo-liberal ideas (Pesendorfer 2006:111).

Andra hävdar däremot att "although an opposing coalition consisting of the chemical industry, several conservative and socialist MEPs, and high level European politicians succeeded in lowering several requirements compared to the Commission's earlier proposal, the pro-REACH coalition succeeded in advancing a new REACH regulation that will significantly reshape and strengthen EU chemicals policy" (Selin 2007:87). Oavsett hur man bedömer slutresultatet är dock de flesta överens om att översynen av kemikaliepolitiken har varit en av de mest öppna och inkluderande beslutsprocesserna i EU:s historia (Greenwood 2007a: 352; Friedrich 2008; Heyvaert 2008:198).

3.3 En survey

För att utvärdera effekterna av de nya arrangemangen för ökat deltagande under REACH-processen har vi genomfört en enkätundersökning. Vårt syfte har varit att ta reda på hur olika aktörer som varit inblandade i processen bedömer den utifrån de frågor om demokrati och effektivitet som vi intresserar oss för. Eftersom hela populationen av aktörer som deltog i lagstiftningsprocessen är omöjlig att fastställa försökte vi istället att inkludera alla relevanta aktörer, det vill säga de aktörer som sammantaget speglar hela skalan av tänkbara policy-positioner kring det föreslagna regelverket. Därför försökte vi att fånga in synpunkter från alla aktörer som antingen hade arbetat med REACH inom EU-institutionerna eller som hade kontakter med unionens institutioner i samband med lagstiftningsprocessen.

Vi hade två kriterier för att välja ut aktörer till undersökningen. Personerna i fråga var antingen: (1) personer i kommissionen, parlamentet och/eller rådet som hade arbetat aktivt med REACH, eller (2) personer som hade

deltagit som diskussionsledare, föreläsare, eller deltagare i workshops under olika konferenser som arrangerats av EU om REACH. Vårt urval av respondenter speglar således både personer med en särskild position och personer som aktivt *deltagit* (Scott 1991/2000). Följaktligen ingår i vårt urval av respondenter företrädare för kommissionen, parlamentet, rådet, medlemsregeringar och offentliga myndigheter, regeringar och myndigheter i kandidatländer, regeringar och myndigheter i övriga länder, industri- och företagorganisationer, enskilda företag, politiska partier, akademiska institutioner, icke-statliga organisationer (NGO:er), andra medborgarorganisationer och även några enskilda medborgare.

Totalt ingick 1951 aktörer i urvalet, av vilka 175 personer föll bort av olika anledningar medan 651 individer svarade på enkäten. Vår svarsfrekvens var följaktligen 37 procent. Den förhållandevis låga svarsfrekvensen berodde delvis på det faktum att detta var en webbaserad undersökning riktad till en målgrupp bestående till stor del av elitaktörer, vilka normalt är mycket upptagna personer. Dessutom fick vi få svar från Europaparlamentets ledamöter (endast 16 procent av de tillfrågade parlamentarikerna besvarade enkäten). Om parlamentet exkluderas från urvalet stiger den totala svarsfrekvensen till 46 procent. Tabellerna nedan visar absoluta och relativa antal respondenter efter land (tabell 1), aktörskategorier (tabell 2) och olika typer av intressen (tabell 3).

Tabell 1 Antal och andel deltagare i undersökningen från olika länder

Land	Antal respondenter	Andel respondenter (procent)
Österrike	33	5.1
Belgien	47	7.2
Danmark	27	4.1
Finland	16	2.5
Frankrike	44	6.8
Tyskland	91	14.0
Grekland	11	1.7
Irland	13	2.0
Italien	37	5.7
Luxemburg	8	1.2
Nederländerna	46	7.1
Portugal	11	1.7
Spanien	23	3.5
Sverige	43	6.6
Storbritannien	66	10.1
EU 15	516	79.3
Cypern	2	.3
Tjeckien	9	1.4
Estland	6	.9
Ungern	11	1.7
Lettland	5	.8
Litauen	6	.9
Malta	4	.6
Polen	9	1.4
Slovakien	11	1.7
Slovenien	11	1.7
EU10	74	11.4
EU25	590	90.6
Kandidatländer	9	1.4
Övriga länder	42	6.5
Okända	10	1.5
Totalt	651	100.0

Tabellanmärkning: Kandidatländer vid tidpunkten för undersökningen var Rumänien, Bulgarien, Kroatien, Turkiet och Makedonien. Övriga länder avser länder utanför EU vilka vid tidpunkten för undersökningen inte var kandidatländer.

Tabell 2 Antal och andel individer som representerar olika typer av aktörer i undersökningen

	Antal respondenter	Andel respondenter (procent)
EU-kommissionen	56	8.6
Ministerrådet	7	1.1
Europaparlamentet	87	13.4
Andra EU-institutioner/ myndigheter	8	1.2
Medlemsregeringar/offentliga myndigheter	145	22.3
Privata företag/stiftelser	89	13.7
Fackföreningar	39	6.0
NGO:er	56	8.6
Internationella organisationer	9	1.4
Medlemsregeringar/offentliga myndigheter	145	22.3
Kandidatländer/offentliga myndigheter	4	.6
Övriga länder/offentliga myndigheter	11	1.7
Akademiska och tekniska institut	30	4.6
Övriga	20	3.1
Totalt	651	100.0

Tabell 3 Antal och andel deltagare i undersökningen som representerar olika typer av intressen

Typ av intresse	Antal respondenter	Andel respondenter (procent)
Miljöintressen	137	21.0
Konsumentintressen	29	4.5
Djurrättsintressen	8	1.2
Hälsointressen	66	10.1
Löntagarintressen	65	10.0
Industri-/företagarintressen	164	25.2
Privata intressen	2	.3
Allmänna intressen	90	13.8
Övriga intressen	14	2.2
Övriga	76	11.7
Totalt	651	100.0
Övriga länder/offentliga myndigheter	11	1.7
Akademiska och tekniska institut	30	4.6
Övriga	20	3.1
Totalt	651	100.0

Siffrorna ovan indikerar att företrädare för icke-statliga organisationer (NGO:er) och representanter i rådet tenderar att vara underrepresenterade i undersökningen, medan branschorganisationer och privata företag förefaller vara överrepresenterade (även om vi inte känner till den verkliga populationen). På samma sätt förefaller vissa länder vara överrepresenterade (åtminstone i förhållande till sin befolkningsstorlek), till exempel Österrike, Belgien, Sverige och Nederländerna, medan andra är underrepresenterade, till exempel Spanien, Grekland, Portugal och Polen. Denna obalans kan spegla just skillnader mellan länderna i den politiska betydelse som REACH spelade för respektive land.

Undersökningen var utformad på ett sådant sätt att vi sökte bedöma förmågan hos olika organisationer att fungera som demokrati- och effektivitetshöjande mellanhänder. Därmed kan vi använda våra data för att undersöka i vilken utsträckning REACH uppfyller de tidigare diskuterade kriterierna för demokratiskt beslutsfattande (för en mer detaljerad genomgång av enkäten hänvisar vi till appendix, samt Lindgren & Persson 2010, 2011).

För det första har vi samlat in uppgifter om respondenternas bakgrundsegenskaper, det vill säga deras nationalitet, institutionella/organisatoriska tillhörighet, yrkessituation, grad av engagemang i REACH-processen, och vilken typ av intresse som de anser sig i första hand företräda.

För det andra bad vi om respondenternas bedömning gällande sju av de mest omstridda frågorna i samband med REACH-förslaget (se ovan). Dessa frågor gällde: i) OSOR-förslaget ("ett ämne, en registrering"), ii) testkraven för lågvolymkemikalier, iii) frågan om huruvida "bevisbördan" bör ligga på industrin eller på myndigheterna, iv) befogenheterna hos den Europeiska kemikaliemyndigheten, v) substitutionsprincipen, vi) försiktighetsprincipen, och vii) användningen av djurförsök.

För det tredje frågade vi respondenterna hur de uppfattade sina möjligheter att delta under beslutsprocessen, deras tillgång till information från de tre stora EU-institutionerna (kommissionen, rådet och parlamentet), och deras möjligheter att påverka politiken. Med andra ord frågade vi respondenterna om deras uppfattningar om maktfördelningen mellan de intressen som varit inblandade i beslutsprocessen.

För det fjärde försökte vi mäta respondenternas inställning till kvaliteten i beslutsprocessen och sedan matcha denna med synpunkterna på politikens resultat. För detta ändamål frågade vi respondenterna om hur de uppfattade öppenheten i beslutsprocessen, representativiteten i de synpunkter som kom fram kring REACH, samt om resultatet av processen kunde betraktas som effektivt.

Därmed kan vi i det följande avsnittet övergå till att redovisa de empiriska resultaten av vår undersökning om REACH-processen.

4 Lärdomar från EU:s kemikaliepolitik

4.1 Vilka intressen är företrädde – funktionella eller territoriella?

Utgångspunkten för vår undersökning är att motstridiga åsikter i den normativa debatten om unionens demokratiska underskott ofta kan härledas till skiljaktiga antaganden om vilken typ av politiska motsättningar som dominerar inom EU. För vårt vidkommande går den intressanta skiljelinjen mellan de som hävdar att EU:s politik i huvudsak drivs av en territoriell uppdelning (Hoffmann 1966; Moravcsik 1993, 1998), och de som hävdar att politiska konflikter inom unionen främst är en fråga om trans-territoriella socioekonomiska konfliktlinjer (Hix 1999; Hix et al. 2007; Hooghe & Marks 2001; Tsebelis & Garret 2000).

Förespråkare av intressegruppsmodellen återfinns normalt i det sistnämnda lägret. Detta är helt naturligt eftersom de bestrider den så kallade IR-modellen ("internationella-relationer-modellen") enligt vilken politiska konflikter inom EU huvudsakligen äger rum längs en territoriell dimension (med de som motsätter sig integrationen vid ena polen och de som är för integrationen i den andra). Utifrån denna utgångspunkt vilar intressegruppsmodellen på den relativa betydelsen av icke-territoriella politiska motsättningar inom EU-politiken. Eftersom förhållandet mellan de olika representativa kanalerna förefaller vara ett nollsummespel är det endast i de fall där politiska preferenser sträcker sig över territoriella gränser som den demokratiska representationen inom unionen kan förbättras genom att förstärka den intressebaserade kanalen. I den mån politiska skiljelinjer i stället visar sig vara territoriella till sin karaktär – vilket IR-modellen förutsätter – bör de politiska beslutsfattarna tvärtom följa det som föreskrivs av Andrew Moravcsik:

Rather than toying with radical democratic reform, Europe should embrace the mode of indirect democratic oversight currently employed, whereby national governments representing national parties manage EU policy via the European Council, the Council of Ministers, and the directly elected European Parliament (Moravcsik 2008:340).

Därmed är frågan om huruvida politiska skiljelinjer inom unionen i huvudsak är strukturerade enligt territoriella gränser helt avgörande för möjligheterna att minska det demokratiska underskottet genom att involvera intresseorganisationer i EU:s beslutsfattande. Av den anledningen ägnar vi detta avsnitt till att undersöka vilken typ av politiska preferenser som var avgörande i fallet REACH. Framför allt vill vi undersöka om olika politiska åsikter inom detta område i första hand följer territoriella eller icke-territoriella linjer.

Under åren har mycket möda lagts ned på att fastställa den relativa politiska styrka som olika aktörer åtnjuter i EU, däremot har mindre uppmärksamhet ägnats åt karaktären på de politiska motsättningarna inom unionen (jämför Treib 2010). Under det senaste decenniet har detta börjat ändras och det finns nu ett antal studier om konfliktlinjer inom EU, till exempel inom kommissionen (Hooghe 1999, 2001; Hooghe & Marks 2001), inom Europaparlamentet (Hix et al 2006, 2007) och inom ministerrådet (Mattila 2004; Zimmer et al. 2005; Hagemann 2007). I ett viktigt avseende avviker dock vår analys från den som görs i de flesta övriga studier på området. Vi vill nämligen inte begränsa vår uppmärksamhet till en viss EU-institution utan vi studerar hur de politiska preferenserna varierar både inom och mellan olika typer av institutioner och organisationer som är involverade i EU:s beslutsfattande.

4.1.1 En beskrivning av konfliktlinjerna kring REACH

Med tanke på den tekniska komplexiteten i REACH-förslaget förefaller det utsiktslöst att försöka fånga aktörernas åsikter genom att ställa endast en fråga. När vi utformade vår studie valde vi därför att fokusera på sju av de mest omstridda frågorna i förslagets första behandling i Europaparlamentet och rådet (se avsnitt 3 och appendix). Undersökningens respondenter ombads uppges, på en skala som går från 1 (instämmer inte alls) till 7 (instämmer helt), hur mycket de höll med om vart och ett av dessa förslag.

När vi sedan utförde en explorativ faktoranalys av dessa sju förslag visade det sig att samtliga laddade på en gemensam bakomliggande dimension. Det innebär att de respondenter som stödde ett av förslagen tenderade att också vara mer benägna att stödja de andra sex förslagen (se Lindgren & Persson 2008:41 för resultaten från faktoranalysen). Det finns således belägg för att respondenternas svar på de olika frågorna om REACH

speglar en enda underliggande dimension. Att döma av formuleringen av frågorna fångar denna dimension respondenternas övergripande stöd för att utvidga den överstatliga regleringen av kemikalier, eftersom samtycke till de sju påståendena innebär ett stöd för en ny och mer långtgående form av reglering på EU-nivån.

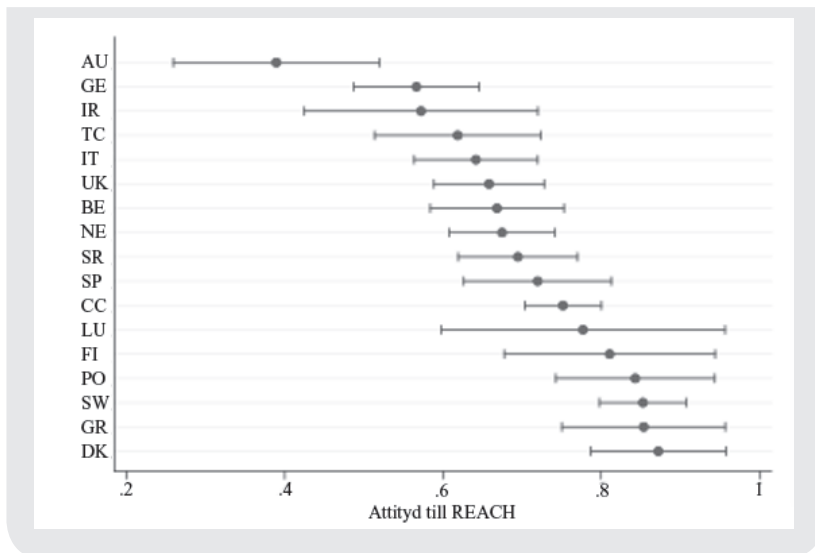
Ett vanligt sätt att försöka fånga respondenternas position på en sådan underliggande dimension är att beräkna så kallade faktorvärden (*factor scores*) på basis av resultaten från faktoranalysen. I detta fall anger dessa faktorvärden hur positiva olika respondenter är till att strama upp regleringen av kemikaliehantering inom EU. I den följande analysen använder vi dessa faktorvärden för att studera respondenternas attityder till REACH. För enkelhetens skull har vi normaliserat dessa värden så att de varierar från 0 till 1, där ett högre värde anger en mer positiv inställning till regleringar på kemikalieområdet.

En vanlig uppfattning är, som sagt, att politiska konflikter inom EU huvudsakligen är av territoriell natur. Detta argument förekommer i två olika varianter. Enligt en första grupp av forskare, anförda av Andrew Moravcsik, är attityder till olika typer av EU-politik först och främst en funktion av nationell tillhörighet. Konfliktlinjen inom EU kommer därför att gå mellan aktörer som kommer från länder som tjänar på ytterligare europeisk integration och aktörer som kommer från medlemsländer som förlorar på ytterligare integration. Enligt en andra grupp forskare, med Giandomenico Majone som en framträdande representant, kommer aktörernas inställning till fortsatt europeisk integration istället att bestämmas av deras organisationstillhörighet. Aktörer som företräder organisationer som får ökad makt till följd av ökad integration är också för att överlåta mer makt till EU medan aktörer som företräder organisationer eller institutioner som förlorar makt när beslutsfattande överförs till Bryssel är emot ytterligare integration.

Den gemensamma nämnaren för dessa båda argument är att de betonar att politiska konflikter inom EU är territoriella och inte funktionella till sin karaktär. Eller med andra ord, politiska konflikter inom EU antas reflektera skilda attityder till hur långtgående det europeiska samarbetet bör tillåtas gå snarare än olika uppfattningar om önskvärdheten i innehållet i de förslag som presenteras.

I ett försök att belysa betydelsen av territoriella konfliktlinjer för respondenternas attityder till REACH skall vi nu se hur attityderna varierar med respondenternas nationalitet och organisationstillhörighet.

Figur 2 Konfidensintervall för positioner om REACH uppdelat på nationalitet



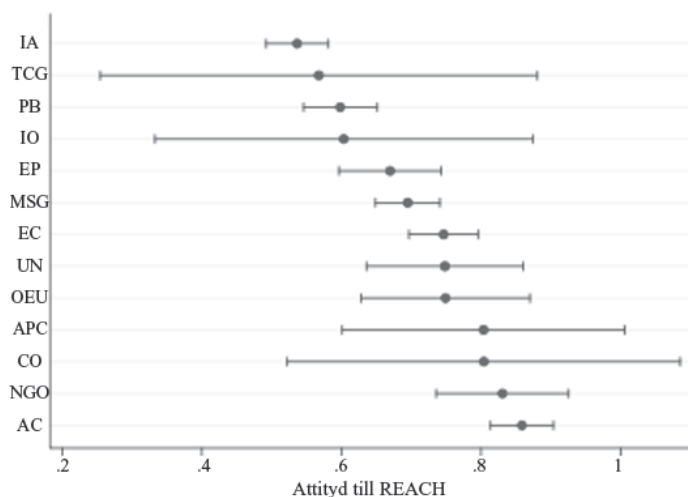
Anmärkning:

AU=Österrike	UK=Storbritannien	CC=Kandidatländer	GR=Grekland
GE=Tyskland	BE=Belgien	LU=Luxemburg	DK=Danmark
IR=Irland	NE=Nederländerna	FI=Finland	
TC=Övriga länder	FR=Frankrike	PO=Portugal	
IT=Italien	SP=Spanien	SW=Sverige	

I figur 2 visas hur attityderna till REACH skiljer sig åt mellan respondenter från olika länder (aktörernas inställning till REACH mäts här med hjälp av det faktorvärde som beskrevs ovan). Som framgår av figuren finns en viss skillnad i hur respondenter från olika länder bedömer behovet av en kraftfullare kemikalierreglering på europeisk nivå. Att döma av resultaten var respondenter från de nordiska länderna, tillsammans med de från Grekland och Portugal, de mest positivt inställda till en ökad reglering. Det genomsnittliga indexvärdet för respondenter från dessa länder ligger på över 0,8 (på skalan från 0 till 1). Mest negativa till REACH var

respondenterna från Österrike, Tyskland och Irland, där det genomsnittliga indexvärdet för respondenterna ligger strax under 0,6. Dessa resultat kan därför sägas ge visst stöd för Dieter Pesendorfers (2006:101) påstående att det hårdaste motståndet mot REACH kom från aktörer från länder med en stor kemikalieindustri, såsom Frankrike, Tyskland, Italien, Storbritannien, och Irland. Samtidigt bör det dock påpekas att vi inte finner några dramatiska skillnader mellan respondenterna från olika länder och som framgår av de relativt utdragna konfidensintervallen (de heldragna linjerna kring punkten i figuren) finns det en betydande variation i attityderna till REACH också bland respondenter som kommer från samma land.

Figur 3 Konfidensintervall för positioner om REACH uppdelat på organisatorisk tillhörighet



Anmärkning:

IA=Industriorganisationer,
 TCG=Övriga länder/offentliga myndigheter,
 PB=Privat företag/stiftelse,
 IO=Internationella organisationer,
 EP=Europaparlamentet,
 MSG=Medlemsregeringar/offentliga myndigheter,

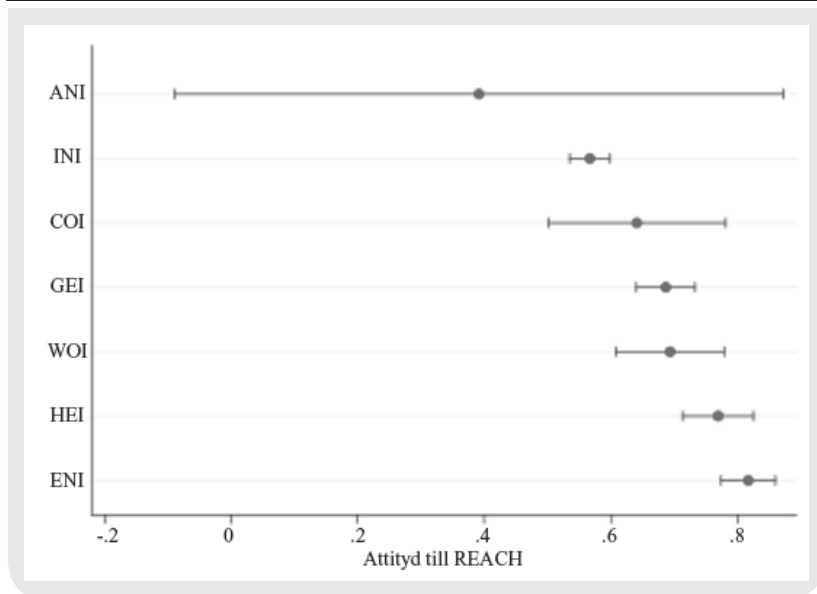
EC=EU-kommisionen
 UN=Fackföreningar,
 OEU=Andra EU-institutioner/myndigheter,
 APC=Kandidatländer/offentliga myndigheter,
 CO=Ministerrådet,
 NGO=NGO:er
 AC=Akademiska och tekniska institut.

I figur 3 redovisar vi i stället hur respondenter från olika typer av organisationer ställde sig till REACH. Vi ser då att respondenter som representerar industriorganisationer, regeringar i länder utanför EU (observera dock det stora konfidensintervallet) och privata företag var de mest negativa till ökad reglering, medan respondenter som representerar icke-statliga organisationer (NGO:er) och akademiska och tekniska institut var mest positiva. Detta är dock inte det mönster vi skulle ha förväntat oss på grundval av de teoretiska argument som förs fram av Majone och andra. Snarare skulle vi ha väntat att överstatliga EU-institutioner, såsom parlamentet och kommissionen, skulle vara de mest positiva till en ökad kemikalierreglering.

På senare år har dock allt fler börjat ifrågasätta antagandet att politiska konflikter inom EU främst bottenar i skilda uppfattningar om hur långt den europeiska integrationen bör tillåtas gå. Istället menar man att EU-politiken över tid kommit att bli allt mindre utrikespolitisk till sin karaktär i det att politiska konflikter inom EU numera ofta följer funktionella (ideologiska) linjer.

De teorier som argumenterar för den territoriella dimensionens dominans inom EU betonar uttryckligen nationalitet och organisatorisk tillhörighet som viktiga faktorer till olika aktörers syn på europeisk integration. Betydelsen av funktionella motsättningar är däremot betydligt svårare att mäta. Den främsta orsaken till detta är att funktionella konflikter kan vara av många olika slag. Den traditionella metoden har varit att mäta hur olika skiljelinjer inom EU följer av olika aktörers placering på höger/ vänster-skalan (Hix 1999; Hooghe et al. 2002; Hix et al. 2007). Snarare än att använda placeringen på vänster/höger-skalan har vi i stället försökt att fånga betydelsen av existerande konfliktlinjer genom att fråga respondenterna vilket av följande sju funktionella intressen som de ansåg sig själva företräda: miljö-, konsument-, djurskydds-, hälso-, arbetstagar-, näringslivs- och industri-, eller allmänna intressen.

Figur 4 Konfidsensintervall för positioner om REACH uppdelat på intressen



Anmärkning:

ANI=Djurrättsintressen

COI=Konsumentintressen

HEI=Hälsointressen

INI=Industri-/
företagsintressen

GEI=Allmänna intressen
WOI=Löntagarintressen

ENI=Miljöintressen

Placeringen av olika intressen längs regleringskalan illustreras i figur 4. Om vi bortser från placeringen av de sex respondenter som företrädde djurskyddsintressen (på grund av osäkerheten i måttet), ser vi att de respondenter som representerar industri- och miljöintressen befinner sig på olika delar av skalan. Detta skulle kunna sägas stödja Pesendorfers (2006) slutsats att beslutsprocessen om REACH var en kamp mellan två konkurrerande ”advocacy coalitions” – en som värnade om industriella intressen och en annan som värnade om miljöintressen. Som framgår av figuren, döljer dock en sådan beskrivning lika mycket som den visar. Visserligen befinner sig industri- och miljöintressen i olika ändar av spektrumet men bortsett från det verkar inte data stödja tesen om två distinkta kluster. Tvärtom fördelas olika slags intressen relativt jämnt längs

regleringsdimensionen. Det faktum att det inte finns någon betydande klyfta mellan näringslivets och arbetstagarnas företrädare i denna fråga tyder på att det inte bara handlade om en ren vänster-höger-fråga. I miljöfrågor av denna karaktär finns det nämligen ofta ett utrymme för klassöverskridande anti-regleringskoalitioner mellan arbete och kapital genom att försämrade konkurrenskraft för viktiga näringsgrenar kan hota sysselsättningen för stora arbetstagargrupper. Sammanfattningsvis ger dock figur 4 stöd för tanken att respondenternas attityder till REACH åtminstone delvis speglade olika funktionella hänsyn så tillvida att företrädare för miljöintressen var betydligt mer positiva till REACH än företrädare för industriintressen.

Det är dock svårt att bedöma den relativa betydelsen av territoriella och funktionella faktorer enbart på basis av de figurer som presenteras ovan. För att göra en sådan bedömning krävs en multivariat analys där förklaringskraften för de olika faktorerna ställs mot varandra. Vi har utfört en sådan analys i ett annat sammanhang men utelämnar den här av utrymmesskäl. Vi fann då att intressetillhörighet var betydligt viktigare än både nationalitet och organisationstillhörighet när det gällde att förklara respondenternas attityder till REACH (se Lindgren & Persson 2011: kap 3). Enligt våra multivariata skattningar är den ökning i åsiktsöverensstämmelse som följer av att två aktörer representerar samma intresse ungefär dubbelt så stor som den ökning i åsiktsöverensstämmelse som följer av att två aktörer kommer från samma land eller representerar samma organisation.

I våra multivariata analyser fann vi även att den relativa betydelsen av olika faktorer skiljer sig åt mellan olika typer av aktörer. Generellt tycks gälla att attityderna till REACH bland respondenter som företräder civilsamhället främst tycks reflektera funktionella hänsyn medan nationalitet är den viktigaste faktorn bland de respondenter som företräder medlemsregeringarna. Detta är ett intressant resultat eftersom det indikerar att konfliktstrukturen inom EU kan tänkas bero på den relativa vikt som tillmätts olika representationskanaler inom EU-systemet. Om man således bestämmer sig för att stärka den territoriella representationskanalen i EU så att olika företrädare för medlemstatsregeringarna kommer att utgöra en större andel av unionens beslutsfattare kommer detta sannolikt att innebära att de territoriella politiska motsättningarna ökar i betydelse. Men om man i stället stärker den intressebaserade kanalen så att fler företrädare för

civilsamhället tillåts delta i beslutsfattandet kommer detta att innebära att de politiska konflikterna inom EU blir mer funktionella till sin karaktär.

4.1.2 Slutsatser

EU är beroende av tre olika kanaler för politisk representation – den territoriella, den elektorala och den intressebaserade – för att säkerställa att dess beslutfattare är lyhörda för synpunkter från medborgarna. Den relativa betydelsen av dessa kanaler står i centrum för debatten om vad som orsakat unionens legitimitetskris och vad som kan bota den. Syftet med detta avsnitt har varit att undersöka den relativa betydelsen av funktionella respektive territoriella motiv till aktörernas inställning till REACH. Två slutsatser framstår som särskilt betydelsefulla.

För det första visar vår genomgång att funktionella hänsyn har betydelse för respondenternas inställning till REACH, det vill säga om två aktörer representerar samma typ av intresse är det mer troligt att de är ense om hur det nya systemet för kemikaliereglering bör utformas än om de representerar olika intressen. Som vi har påpekat kvarstår detta samband även vid en multivariat analys; intressetillhörighet visar sig då vara betydligt viktigare än både nationalitet och organisationstillhörighet när det gäller att förklara respondenternas attityder till REACH. Detta resultat är uppenbarligen svårt att förena med den traditionella ståndpunkten att politiska konflikter inom EU främst speglar territoriella och kulturella motsättningar. Våra resultat ger således stöd till dem som hävdar att EU-politik numera har karaktären mer av inrikespolitik än utrikespolitik.

En andra viktig slutsats av vår analys är att den relativa betydelsen av olika typer av motsättningar förefaller variera mellan aktörer på ett systematiskt sätt. Medan funktionella hänsyn dominerar bland företrädare för intressegrupper är territoriella hänsyn viktigast bland företrädare för medlemsstatsregeringar. Detta resultat är viktigt eftersom det antyder att politiska skiljelinjer inom unionen är endogena i förhållande till den relativa betydelsen för de olika kanalerna för representation inom unionen.

Sett utifrån intressegruppsmodellens horisont är detta goda nyheter. Resultaten innebär att betydelsen av funktionella motsättningar i EU kan förväntas öka i takt med att den intressebaserade kanalen stärks. Eller annorlunda uttryckt, den föreslagna överföringen av makt till

intressegrupper i EU kommer att stärka den typ av politiska motsättningar som är nödvändiga för att lyckas med denna typ av styrning.

Huvudslutsatsen i detta avsnitt är således att intressgruppsmodellen inte kan avfärdas med motiveringen att politiska konflikter inom unionen i första hand drivs av territoriella och kulturella hänsyn snarare än funktionella. Samtidigt måste man komma ihåg att förekomsten av funktionella motsättningar inom EU är ett nödvändigt men inte tillräckligt kriterium för att den demokratiska representationen inom unionen skall kunna förbättras genom att ge ökat utrymme till den intressebaserade kanalen. Effekterna av ökat deltagande från organiserade intressen hänger följaktligen på i vilken utsträckning den politiska processen uppfyller de övriga demokratiska kriterier som angavs i avsnitt 2. I det följande avsnittet undersöker vi hur väl REACH-processen fungerade med avseende på två av dessa kriterier, nämligen att alla aktörer som är inblandade i beslutsfattandet har lika och tillräckliga möjligheter att delta och att alla har lika och tillräcklig tillgång till information.

4.2 Vilka intressen har tillgång till beslutsfattarna – jämnt deltagande?

Demokratiforskaren Robert Dahl påpekar att det politiska inflytandet för intresseorganisationer utgör "once a fact, a value, and a source of harm" (1982:28). Det är ett faktum eftersom det är omöjligt att föreställa sig ett fungerande demokratiskt system där valda ledare inte svarar mot de krav som framförs av olika organiserade intressen. Det utgör ett värde eftersom intressegruppssystemet utgör ytterligare en kanal – vid sidan av den elektoral – för medborgarna att uttrycka sina åsikter i viktiga politiska frågor. Och det är en källa till skada eftersom politiskt inflytelserika intressegrupper kan använda sina befogenheter till att snedvrider den offentliga dagordningen i eget intresse. Således kan självständiga organisationers medverkan i det politiska beslutsfattandet på en och samma gång främja och hämma demokratin.

I detta avsnitt ger vi en empirisk bedömning av den demokratipotentia som intressegruppssystemet besitter. Vi strävar särskilt efter att utvärdera försöken att främja inblandning från organiserade intressen inom unionen utifrån två av de kriterier som anges av Robert Dahl för en ideal demokratisk process: *effektivt deltagande* och *upplöst förståelse*. I

nästkommande avsnitt bedömer vi sedan ytterligare ett av Dahls kriterier: *jämlikhet i inflytandet*.

Kriteriet *effektivt deltagande* förutsätter att alla medborgare åtnjuter lika och tillräckliga möjligheter att uttrycka sina preferenser i viktiga politiska frågor. Enligt den intressebaserade modellen innebär detta kriterium att alla medborgare bör ha lika och tillräckliga möjligheter att uttrycka sina synpunkter genom de organisationer som deltar i det politiska beslutsfattandet på europeisk nivå. Förkämparna för intressegruppsmodellen anser att ett mer omfattande engagemang från organiserade intressen i EU syftar till att främja effektivt deltagande eftersom organisationerna i fråga kommer att ge medborgarna en effektiv kanal för att framföra sina synpunkter i viktiga EU-frågor.

Skeptikerna anser däremot att det är osannolikt att ett stärkande av den intressebaserade kanalen inom unionen kommer att resultera i ett bättre uppfyllande av kriteriet effektivt deltagande. De påpekar att förmågan att organisera sig skiljer sig åt mellan olika grupper av medborgare. Dessutom är ett återkommande tema i intressegruppslitteraturen att de grupper som har stora resurser också tenderar att ha bättre tillgång till den politiska beslutsprocessen. Som ett resultat av detta fruktar många att det är oundvikligt att vissa medborgare och intressen kommer att vara överrepresenterade i ett intressebaserat system medan andra kommer att vara underrepresenterade. I synnerhet är det en välkänd sanning från intressegruppsforskningen att smalare och mer koncentrerade intressen, såsom företags- och producentintressen, tenderar att vara bättre representerade än bredare och mer diffusa intressen såsom miljö- eller konsumentintressen (till exempel Coen 1998; Dür & Bièvre 2007; Schneider & Baltz 2003; Streek & Schmitter 1991).

Ett närbesläktat problem gäller kriteriet upplyst förståelse som förutsätter att alla medborgare har lika och tillräckliga möjligheter att komma fram till ett välgrundat beslut i viktiga politiska frågor. Enligt intressegruppsmodellen kan ett ökat deltagande från organiserade intressen i den politiska beslutsprocessen bidra till att främja upplyst förståelse eftersom organisationer förväntas bidra till att göra innehållet i de politiska besluten mer tillgängliga för medlemmarna. Denna uppfattning vilar på antagandet att alla organisationer har lika och tillräcklig tillgång till

relevant information. Om däremot förmågan att få tillgång till information från politiska institutioner varierar kraftigt mellan olika organisationer innebär en förstärkning av den intressebaserade kanalen i EU att det snarare försvårar än underlättar uppfyllandet av kriteriet upplyst förståelse.

I detta avsnitt undersöker vi om kommissionens nya strategi för samråd i samband med översynen av kemikaliepolitiken bidrog till att uppfylla kriterierna effektivt deltagande och upplyst förståelse. Har åtgärderna för att främja ett brett deltagande varit lyckosamma eller var tillträdet till beslutsprocessen i praktiken begränsat till vissa grupper av intressen? Var företagen och industrin (det vill säga ekonomiska intressen) mer benägna att delta än konsumenter och miljöorganisationer vars intressen i allmänhet anses vara mer diffusa? Dessutom, hade varje grupp lika och tillräcklig tillgång till information eller var den ojämnt fördelad mellan olika typer av aktörer?

Tabell 4 Öppenheten i REACH-processen och tillgängligheten till beslutsfattarna. Genomsnittliga skattningar för olika typer av organisationer

Organisation	Öppenhet	Tillgänglighet		
		Kommissionen	Ministerrådet	Europa-parlamentet
EU-kommissionen	5.0	6.8	3.4	3.9
Ministerrådet	3.6	6.6	6.8	5.3
Industri-organisationer	4.5	4.6	3.8	4.8
Europaparlamentet	4.0	4.3	3.7	6.7
Medlemsstaters regeringar	4.3	5.0	4.6	3.4
NGO:er	4.2	4.3	3.2	4.7
Privata företag	4.3	3.5	2.0	2.8
Andra EU-institutioner	4.4	4.4	2.6	3.9
Fackföreningar	4.0	3.6	2.6	4.0
Internationella organisationer	4.4	4.6	2.0	1.8
Akademiska institut	4.3	4.2	2.2	3.6
Kandidatländers regeringar	5.0	4.3	5.3	1.5
Övriga länders regeringar	3.0	4.5	2.5	2.8
Övriga	3.5	3.5	2.0	3.2
Totalt	4.3	4.6	3.4	4.1
N	421	486	475	480

4.2.1 Resultat avseende effektivt deltagande

Tabell 4 visar hur företrädare för olika typer av organisationer bedömer öppenheten i REACH-processen och tillgängligheten till beslutsfattarna.

Den genomsnittliga nivån på den upplevda öppenheten i beslutsprocessen uppgår till 4,3 på en skala från 1 till 7 (för frågeformuleringar, se appendix). Eftersom vi inte har någon annan beslutsprocess att jämföra vårt resultat med är det svårt att säga om den upplevda öppenheten är hög eller låg. Vi kan däremot konstatera att den varierar mellan olika typer av organisationer. Föga förvånande är personer som representerar kommissionen de mest sannolika (tillsammans med företrädare för kandidatländerna) att uppfatta beslutsprocessen som öppen för alla. Personer som däremot representerar regeringar i länder utanför EU är mer skeptiska till detta påstående, liksom företrädare för rådet (även om dessa siffror måste tas med viss försiktighet eftersom antalet respondenter är få). Företrädare för Europaparlamentet bedömer också processen som mindre öppen än företrädare för kommissionen.

Än mer intressant är det faktum att det föreligger endast mycket små skillnader mellan å ena sidan företrädare för NGO:er och fackföreningar (det vill säga organisationer som i allmänhet betraktas som företrädare av diffusa intressen), och å andra sidan deras motsvarigheter i industriorganisationer och privata företag. Visserligen är dessa skillnader helt i linje med rådande teoribildning; diffusa intressen har i allmänhet sämre tillgång till beslutsfattarna än deras motsvarigheter i form av mer koncentrerade intressen. Men skillnaderna är mycket mindre än vad teorin skulle leda oss att tro.

Ett mer formellt sätt att undersöka för skillnader i upplevd öppenhet mellan olika aktörer är att se om de gruppvisa medelvärden som redovisas i tabellen ovan är statistiskt skilda från varandra. Exempelvis kan vi testa om medelvärdet gällande öppenhetsfrågan för företrädare för NGO:er (4,2) är statistiskt skilt från medelvärdet för företrädare för industriorganisationer (4,5). Om denna skillnad är statistiskt signifikant drar vi slutsatsen att det finns en systematisk skillnad mellan dessa båda grupper vad gäller bedömningen av processens öppenhet, i annat fall kan vi inte utesluta att den uppmätta skillnaden är en effekt av slumpen. Om vi på detta sätt parvis signifikanstestar skillnaden mellan de medelvärden som redovisas i första kolumnen av tabell 4 finner vi att det endast är i 14 fall av 78 som den uppmätta skillnaden är statistiskt säkerställd på 0,05-nivån (vi bortser här från kategorin övriga;

se vidare Lindgren & Persson 2011: kap 4). Sammantaget finner vi alltså få systematiska skillnader i hur olika typer av organisationer bedömer öppenheten i REACH.

För att avgöra om aktörerna anser att de åtnjöt lika och tillräcklig tillgång till beslutsfattarna har vi också frågat om vilka institutioner de hade mest kontakter med under REACH-processen. Att på detta sätt fråga olika aktörer om hur mycket kontakter de har haft med viktiga beslutsfattare är en vanlig metod för att bedöma beslutsfattarnas tillgänglighet.

Som framgår av tabell 4 finns det vissa skillnader mellan de tre stora EU-institutioner som deltog i lagstiftningsprocessen. I genomsnitt var kommissionen den mest kontaktade institutionen (4,6 på en skala från 1 till 7), följt av parlamentet (4,1), medan rådet var den minst kontaktade institutionen (3,4). Detta mått är helt enkelt det genomsnittliga värdet som en institution erhåller när alla respondenters svar på frågan beaktas.¹

Om man istället studerar i vilken utsträckning olika intressen snarare än olika organisationer är representerade visar det sig att resultaten är likartade (se tabell 5). I genomsnitt betraktar företrädare för industriella intressen lagstiftningsprocessen som något mer öppen än vad företrädare för mer diffusa intressen gör, såsom miljö-, konsument-, hälso- och löntagarintressen (djurrättsintressen är här ett undantag). Företrädare för allmänna intressen – som för övrigt många tjänstemän i EU:s institutioner ser sig själva som företrädare för – anser att processen har varit något mer öppen än vad företrädare för diffusa intressen gör. Än en gång är skillnaderna mellan olika typer av intressen tämligen små. Det är endast i 6 fall av 28 parvisa jämförelser som skillnaden är statistiskt säkerställd (på 0,05-nivån), det vill säga att vi kan förkasta nollhypotesen att den genomsnittliga öppenhetspoängen för de två typerna av intressen är lika (vi bortser här från kategorin övriga).

1 Vi har i andra sammanhang (Lindgren & Persson 2011) även använt oss av ett mått där förekomsten av självvärderingar från EU-institutionernas sida är undantagna. Detta för att kringgå det faktum att företrädare för en EU-institution kan ha ett intresse av att porträttera den egna institutionen som öppen för kontakter utifrån. Denna beräkning visar att de genomsnittliga kontakterna sjunker något för kommissionen och parlamentet, men däremot inte för rådet.

Tabell 5 Öppenheten i REACH-processen och tillgängligheten till beslutsfattarna. Genomsnittliga skattningar för olika typer av intressen

Organisation	Öppenhet	Tillgänglighet		
		Kommissionen	Ministerrådet	Europa-parlamentet
Industri	4.6	4.5	3.7	4.3
Miljö	4.2	4.8	3.8	4.1
Hälsa	3.9	4.1	2.8	3.5
Djurrätt	5.3	4.8	2.7	4.5
Konsument	3.5	3.7	2.5	3.7
Löntagar	3.8	4.1	2.5	3.9
Allmänna	4.7	5.1	3.9	4.3
Privata	6.0	4.0	4.0	4.0
Övriga	3.2	4.9	3.5	4.1
Totalt	4.3	4.6	3.4	4.1
N	419	483	472	477

Våra resultat är likartade när det gäller frekvensen av kontakter mellan olika intressen och EU:s institutioner (se tabell 5). Kommissionen är den mest kontaktade institutionen (4,6), följt av parlamentet (4,1), medan rådet är den minst kontaktade (3,4). Intressant nog finns det inga större skillnader mellan industri- och miljöintressen i detta avseende, även om miljöintressen förefaller ha en viss fördel när det gäller kontakter med kommissionen, medan industrin tvärtom har mest kontakter med parlamentet.

Mot bakgrund av den tidigare teoretiska diskussionen utmärker sig resultaten som särskilt intressanta i två avseenden. För det första ger resultaten inget självklart svar på frågan om huruvida reformer för att öka deltagandet lever upp till de höga förväntningar som ställs på dem. Man kan å ena sidan hävda att öppenheten inte uppfattas som särskilt hög; i genomsnitt hamnar den någonstans i mitten av skalan. Å andra sidan är den heller inte särskilt låg. För

det andra, och än viktigare, finner vi inga dramatiska skillnader i den upplevda graden av öppenhet mellan företrädarna för olika typer av intressen. Även om de skillnader i upplevd öppenhet som vi finner är i linje med våra teoretiska förväntningar, det vill säga att företrädare för koncentrerade intressen uppfattar REACH-processen som något mer öppen än vad företrädare för mer diffusa intressen gör, så är dessa skillnader överlag mycket små.

4.2.2 Resultat avseende upplyst förståelse

Det andra kriteriet för en demokratisk beslutsprocess - upplyst förståelse – undersöks genom att fråga om alla relevanta synpunkter varit representerade under den politiska debatten. Som framgår av tabell 6 är genomsnittet för denna fråga 4,4 (det vill säga något över mittpunkten på skalan som löper från 1 till 7). Än en gång är det dock svårt att bedöma innebörden av denna siffra i jämförande termer.

Som synes är det mer sannolikt att tjänstemän från de stora EU-institutionerna anser att alla relevanta synpunkter kommit till uttryck under processen. Däremot är både branschorganisationer och det privata näringslivet å ena sidan, och NGO:er och fackföreningar å andra sidan, mindre benägna att betrakta processen på så sätt. Företrädare för organiserade intressen verkar vara mindre nöjda med den grad av öppenhet och insyn som rådde än vad EU-tjänstemännen är. Intressant att notera är dock att vi inte finner några statistiskt signifikanta skillnader mellan exempelvis industriorganisationer och icke-statliga organisationer.

Sammantaget finner vi således inga dramatiska skillnader i hur olika typer av organisationer bedömer graden av upplyst förståelse i REACH-processen. Det är endast i 13 av 78 parvisa jämförelser som vi kan förkasta nollhypotesen att den genomsnittliga bedömningen av den upplysta förståelsen för två typer av organisationer är lika (vi bortser här från kategorin övriga).

Tabell 6 Relevanta synpunkter representerade under REACH-processen och tillgång till information. Genomsnittliga skattningar mellan olika typer av organisationer

Organisation	Relevanta synpunkter	Tillgänglighet		
		Kommissionen	Ministerrådet	Europa-parlamentet
EU-kommissionen	5.2	5.3	4.0	5.0
Ministerrådet	5.2	5.2	5.2	5.6
Industri-organisationer	4.1	4.3	3.7	4.6
Europa-parlamentet	4.5	4.1	3.2	5.3
Medlemsstaters regeringar	4.7	4.5	4.3	4.7
NGO:er	3.7	4.2	3.6	4.6
Privata företag	4.2	3.7	3.4	3.9
Andra EU-institutioner	4.6	4.1	3.3	4.7
Fackföreningar	3.9	3.9	3.4	4.4
Internationella organisationer	3.7	4.5	3.0	4.5
Akademiska institut	4.6	4.6	4.0	4.6
Kandidatländers regeringar	6.0	5.0	4.5	5.0
Övriga länders regeringar	2.8	3.0	2.8	3.5
Övriga	4.0	3.9	3.6	4.1
Totalt	4.4	4.3	3.8	4.6
N	424	411	397	406

Vi undersöker också hur mycket respondenterna kunde granska verksamheten hos de tre stora EU-institutioner som deltog i lagstiftningsprocessen (se tabell 6). Som väntat anser respondenterna att parlamentet i genomsnitt varit den mest öppna institutionen för offentlig granskning (4,6), följt av kommissionen (4,3) och rådet (3,8). Dessa siffror är i linje med vad som framkommit i tidigare forskning (till exempel Coen & Richardson 2009). Dessutom finns det inga signifikanta skillnader i detta avseende mellan industriorganisationer och frivilligorganisationer. Privata företag och fackföreningar har däremot en något mindre gynnsam inställning till den grad av insyn som har uppnåtts.

Ett liknande mönster framkommer när intressen snarare än organisationer ombeds att kommentera påståendet att alla relevanta synpunkter om REACH har varit representerade (se tabell 7). Det genomsnittliga betyget är återigen 4,4, men diffusa intressen som arbetstagare, konsumenter och hälsointressen är mindre benägna att hålla med om detta påstående än exempelvis allmänna intressen. Industri- och miljöintressena är närmare de allmänna intressena i sin bedömning av den politiska debatten. Än viktigare är dock att det inte finns några statistiskt signifikanta skillnader mellan industriella och miljömässiga intressen i detta avseende. Det tyder på att de två huvudsakliga motståndarna i debatten om REACH har en likartad uppfattning om i vilken utsträckning alla relevanta synpunkter kommit till uttryck i den politiska debatten. Dessutom är det endast i 4 av 28 parvisa jämförelser (bortsett från kategorin övriga) som vi kan förkasta nollhypotesen att den genomsnittliga bedömningen för två typer av intressen är lika.

Tabell 7 Relevanta synpunkter representerade under REACH-processen och tillgång till information. Genomsnittliga skattningar mellan olika typer av intressen

Intresse	Relevanta synpunkter	Tillgång till information		
		Kommissionen	Ministerrådet	Europa-parlamentet
Industri	4.4	4.3	3.8	4.6
Miljö	4.5	4.5	3.9	4.9
Hälsa	4.2	4.2	3.8	4.2
Djurrätt	4.5	4.7	3.7	4.3
Konsument	3.7	3.9	3.1	3.6
Löntagar	4.1	4.1	3.3	4.4
Allmänna	5.0	4.7	4.1	5.0
Privata	6.0	6.0	6.0	6.0
Övriga	2.9	3.1	3.1	3.8
Totalt	4.4	4.3	3.8	4.6
N	422	409	395	404

Likaså när vi studerar öppenheten hos EU:s institutioner så som den uppfattas av intressen snarare än organisationer (se tabell 7), finner vi att parlamentet anses vara den mest öppna institutionen (4,6), följt av kommissionen (4,3) och rådet (3,8). Inte heller här förekommer några väsentliga skillnader mellan industri- och miljöintressen; de bedömer insynen i EU-institutionerna på ett likartat sätt. Andra diffusa intressen däremot – till exempel arbetstagare, konsumenter och hälsointressen – ser möjligheterna till att granska unionens institutioner i en något mindre gynnsam dager jämfört med miljöintressena.

Sammanfattar vi resultaten av vår studie om tillgången till information finner vi precis som i fallet med vår studie om deltagandet att respondenterna i allmänhet anser att det har varit möjligt att granska verksamheten vid

unionens institutioner (något mer i fallet med parlamentet och kommissionen än rådet). Vi finner heller inga betydande skillnader mellan de två intressen som i huvudsak stod emot varandra i debatten om REACH.

4.2.3 Slutsatser

Resultaten tyder på att både industriorganisationer och det privata näringslivet å ena sidan, och NGO:er och fackföreningar å den andra, anser att REACH-processen har varit tämligen öppen för deltagande. De flesta aktörerna rapporterar vidare att EU-institutionerna varit relativt öppna för offentlig granskning. Visserligen tyder resultaten på att mer koncentrerade intressen kan ha en liten fördel jämfört med mer diffusa intressen när det gäller möjligheterna till effektivt deltagande och upplyst förståelse. Men de minimala skillnaderna mellan de två typerna av intressen tyder på att de arrangemang för ökat deltagande som främjas av kommissionen verkligen hade en mobiliserande effekt för många så kallade diffusa intressen och att de uppmuntrade till en bred offentlig debatt om reformeringen av kemikaliepolitiken.

Avslutningsvis så ger inte resultaten i detta avsnitt grund för något entydigt ställningstagande i diskussionen bland forskarna om huruvida REACH-processen bör ses "as a blue print for participatory lawmaking" (Heyvaert 2008:11) eller om kommissionens strategi "did little to enhance effective participation of the public" (Pesendorfer 2006:111). Båda sidor i denna debatt kan finna stöd för sina argument. Vi finner det dock rimligt att dra slutsatsen att införandet av de nya arrangemangen åtminstone bidrog till att öppna den politiska processen och att förmå berörda parter att delta. Men detta betyder inte att alla inblandade aktörer hade exakt lika möjligheter att delta, eller att alla kunde granska EU:s institutioner lika väl. Den svåra frågan att besvara är därför om den observerade variationen är tillräckligt stor för att äventyra den demokratiska kvaliteten i beslutsprocessen. Innan några förhastade slutsatser dras bör vi emellertid undersöka om REACH uppfyllde kravet på jämlikhet i själva inflytandet. Det är ämnet för nästa avsnitt.

4.3 Vilka intressen har inflytande – jämlikt inflytande?

Förespråkarna av civilsamhällets ökade deltagande i EU betonar ofta den demokratiska potential som detta innebär (Kommissionens 2001a; De Schutter 2002; Héritier 1999; Hey et al. 2007), medan kritikerna av detta synsätt varnar för att ett stärkande av den intressebaserade kanalen inom

unionen riskerar att ge ytterligare fördelar till redan privilegierade grupper (Grande 2000; Michalowicz 2004; Pesendorfer 2006).

Sett ur det senare perspektivet är det ett stort problem att ökat intressegruppsdeltagande tycks stå i motsats till grundläggande demokratiska krav på politisk jämlikhet mellan medborgarna. Problemet är ingalunda nytt. Frågan om och hur intressegruppsrepresentation kan kombineras med politisk jämlikhet var en central fråga både i pluralismdebatten på 1950-talet (Truman 1951; Dahl 1961; Schattschneider 1960) och i korporatismdebatten på 1970-talet (Schmitter 1974; Lembruch 1977; Anderson 1977).

Som Christopher Lord och Johannes Pollak påpekar kan en förstärkning av den intressebaserade representationskanalen inom EU "pose a threat to the core democratic principle – that all citizens should be equally represented – to the extent that it does not lead to 'egalitarian pluralism' but to elitist politics" (2010:127). Enligt principen om "egalitär pluralism" är ett politiskt beslut demokratiskt legitimt "only if it emerges from a process of representation and bargaining in which all interests have substantively equal chances of being heard and influencing the outcome" (Cohen & Rogers 1995:28). Eller som Beate Kohler-Koch väljer att uttrycka det: "Representation is democratic when the represented have an equal and effective chance of making an impact on the process of representation" (2010:107).

Syftet med detta avsnitt är således att undersöka om och i vilken utsträckning REACH kan sägas ha efterlevt principen om egalitär pluralism genom att erbjuda alla aktörer jämlika och effektiva möjligheter att påverka politiken eller om processen snarare har haft en ojämlik och elitistisk karaktär.

4.3.1 Empiriska resultat

En omdiskuterad fråga i den representativa demokratin är om politisk jämlikhet mellan individer bäst uppnås genom en jämlik representation av grupper eller genom en jämlik representation av politiska idéer (jfr Phillips 1995). Båda dessa synsätt är förenliga med argumentet att intressegruppsmodellen bidrar till att förbättra den demokratiska representationen i unionen. Enligt det första synsättet ses deltagandet som ett sätt att garantera politiskt inflytande för vissa organiserade grupper – till exempel medborgargrupper av olika slag – som annars inte skulle ha tillgång till beslutsprocessen. När det gäller det andra synsättet ligger

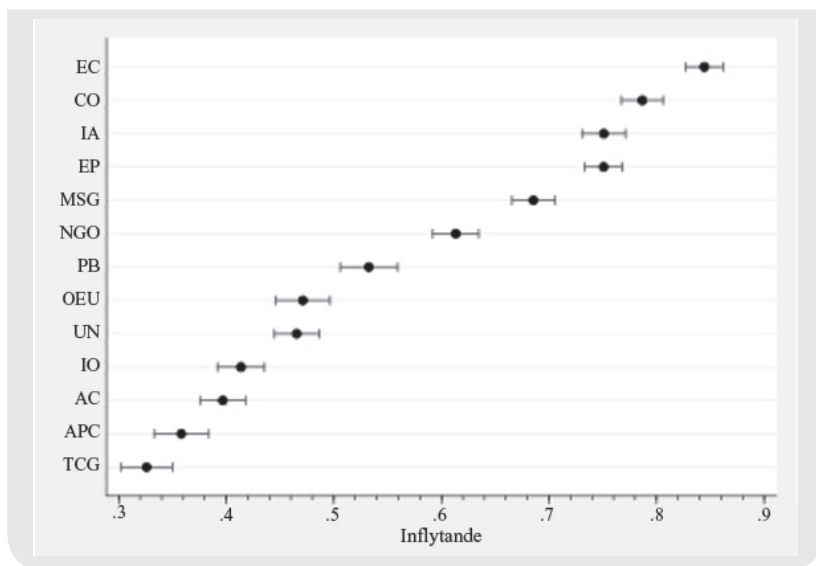
tyngdpunkten snarare på intressegruppsmodellen som ett sätt att uppnå en bättre representation av olika politiska idéer.

En svårighet för empiriskt orienterade forskare är dock att de grupp- och idécentrerade synsätten på politisk representation identifierar olika analysenheter. I det första fallet handlar det om att studera fördelningen av inflytande mellan olika typer av organiserade grupper, medan det i det andra fallet innebär att man studerar fördelningen av inflytande mellan olika typer av samhällseliga intressen. Vi har valt att lösa detta problem genom att studera fördelningen av inflytande både bland olika typer av organisationer och olika typer av intressen.

Ett annat metodproblem rör frågan om hur inflytande bäst mäts. Här har vi valt att göra det enkelt för oss genom att helt enkelt fråga respondenterna om hur stort inflytande olika aktörer och intressen har haft över REACH, på en skala från 1 (inget inflytande alls) till 7 (mycket stort inflytande). Vi använder således det skattade medelvärdet tvärs alla respondenter som mått på en organisations inflytande. För att underlätta tolkningen har vi dock här valt att normalisera detta mått så att det varierar mellan 0 och 1.

Ett potentiellt problem med detta mått är att olika typer av respondenter kan ha intresse av att antingen överdriva eller underdriva den egna organisationens inflytande. För att undersöka i vilken utsträckning detta är ett problem har vi därför även beräknat inflytandemått som enbart bygger på självvärderingar (en organisations inflytande baseras då enbart på svaren från de respondenter som företräder organisationen) eller som helt utesluter självvärderingar (en organisations inflytande baseras då enbart på svaren från respondenter som inte företräder organisationen). Även om vi finner vissa intressanta skillnader mellan dessa olika mått – exempelvis tycks både företrädare för NGO:er och industriorganisationer se sig själva som mindre inflytelserika än vad andra anser dem vara – är det övergripande mönstret detsamma för samtliga tre mått. Vi kommer därför här enbart att redovisa resultaten för det inflytandemått som baseras på samtliga respondenters bedömning (resultaten för de alternativa måtten redovisas i Lindgren & Persson 2011: kap 5).

Figur 5 Konfidensintervall för inflytande från olika organisationer



Anmärkning:

EC=EU-kommisionen

CO=Ministerrådet

IA=Industriorganisationer

EP=Europaparlamentet

MSG=Medlemsregeringar/offentliga myndigheter

NGO=NGO:er

PB=Privat företag/stiftelse

OEU=Andra EU-institutioner/myndigheter

UN=Fackföreningar

IO=Internationella organisationer

AC=Akademiska och tekniska institut.

APC=Kandidatländer/offentliga myndigheter

TCG=Övriga länder/offentliga myndigheter

I figur 5 visar vi hur respondenterna bedömde inflytandet för olika typer av organisationer och institutioner som deltog i utformandet av REACH. Som väntat är respondenterna i undersökningen inte helt överens om hur man skall bedöma inflytandet för de olika aktörerna. Detta framgår av att alla punktskattningar i figuren är omgivna av ett konfidensintervall (den heldragna linjen kring punkten). Dock är variationerna mellan kategorierna betydligt större än variationen inom kategorierna, vilket framgår av det faktum att det är relativt få av konfidensintervallen som överlappar varandra. Mer precist är det endast i 4 av 78 möjliga parvisa jämförelser som vi *inte* kan förkasta

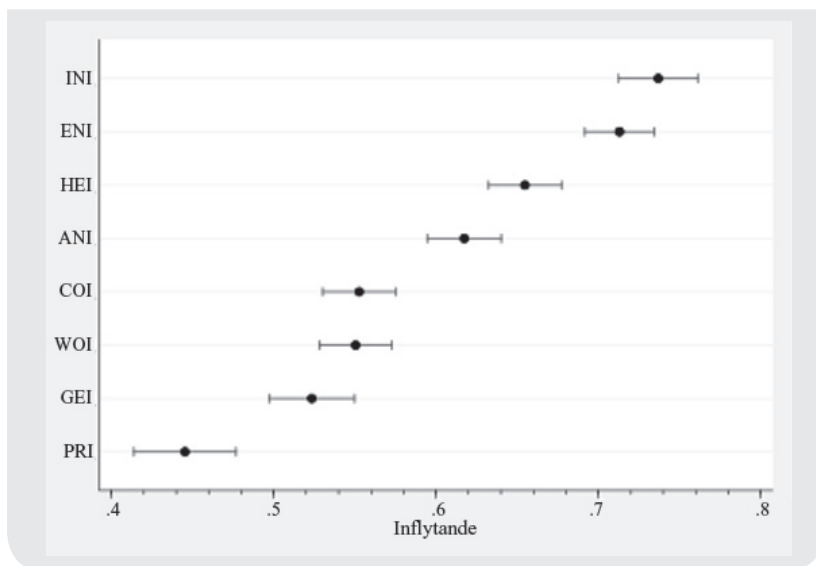
nollhypotesen att (det genomsnittliga) inflytandet för två aktörer är detsamma (på 0,05-nivån). När det gäller de återstående 74 paren säger istället våra resultat att medelvärdet för de två grupperna av aktörer är statistiskt åtskilda.

Mot bakgrund av den tidigare diskussionen är det två resultat i figur 5 som framstår som särskilt intressanta. För det första kan den ganska stora skillnaden i inflytande mellan branschorganisationer och frivilligorganisationer tolkas som stöd för uppfattningen att organisationer som företräder koncentrerade intressen (vilket branschorganisationer gör) tenderar att vara mer inflytelserika än de som utgör mer diffusa intressen. Detta innebär dock inte att att NGO:er saknade inflytande när det gäller REACH. Det är svårt att säga vad som skall räknas som högt eller lågt inflytande men genomsnittet för NGO:er ligger på 0,61 vilket är på den övre halvan av inflytandeskalan. Det tyder på att många av de svarande ansåg frivilligorganisationer vara tämligen inflytelserika. Dessutom tillskrev ca 10 procent av de tillfrågade NGO:erna den högsta påverkanspoängen på skalan ("mycket stort inflytande"), medan ytterligare 22 procent gav dem den näst högsta poängen. För branschorganisationer var å andra sidan motsvarande siffror 26 respektive 33 procent.

Dessutom kan det faktum att kommissionen sågs som den mest inflytelserika aktören i REACH sägas ge stöd för antagandet att reformer som syftar till att stärka den intressebaserade kanalen inom EU kan tjäna till att stärka kommissionen i förhållande till andra EU-organ såsom rådet och parlamentet. Exempelvis angav 40 procent av de svarande att kommissionen hade mycket stort inflytande över REACH, medan motsvarande siffror för rådet och parlamentet var 30 respektive 20 procent.

Analysen ovan har gällt fördelningen av inflytande mellan olika typer av aktörer. Men som tidigare noterats anser många forskare att idéer snarare än grupper bör vara föremål för politisk jämlikhet i en representativ demokrati. Sett ur detta perspektiv hänger kvaliteten i den demokratiska representationen på att olika politiska idéer och intressen är rättvist representerade. Det genomsnittliga inflytandet för olika typer av intressen redovisas i figur 6.

Figur 6 Konfidensintervall över olika intressens inflytande



Anmärkning:

INI=Industri-/

företagsintressen

ENI=Miljöintressen

HEI=Hälsointressen

ANI=Djurrättsintressen

COI=Konsumentintressen

WOI=Löntagarintressen

GEI=Allmänna intressen

PRI=Privata intressen

Som framgår av de något större konfidensintervallen jämfört med dem i figur 5, är variationen inom kategorierna något mer uttalad när intressen snarare än organisationer utgör analysenheten. Med detta sagt är det dock endast i 4 av 28 parvisa jämförelser som vi *inte* kan förkasta nollhypotesen att det genomsnittliga inflytandet för de två typerna av intressen är lika (på 0,05-nivån).

Det finns alltså tydliga indikationer på att vissa intressen har haft mer inflytande över REACH-förslaget än andra. Det faktum att industriella intressen verkar ha segrat över konsument-, hälso- och allmänna intressen är också fullt förenligt med den teoretiska hypotesen att koncentrerade intressen kommer att få övertaget i intressebaserade arrangemang.

Samtidigt är det värt att notera är att den uppskattade skillnaden i påverkan mellan industri- och miljöintressen är liten (och inte statistiskt signifikant på 0,05-nivån). Båda dessa intressen betraktas snarare som tämligen inflytelserika av de flesta respondenterna. En tredjedel av de svarande ger högsta inflytandepoäng till industriella intressen och ytterligare 28 procent tilldelar den näst högsta poängen till dem. Motsvarande siffror för miljöintressena är 22 respektive 31 procent. Dessa resultat tyder på att industriintressen hade ett litet övertag över miljöintressena i REACH-processen. Samtidigt förefaller det som att Pesendorfer går alldeles för långt när han hävdar att utformningen av REACH-processen endast tjänade till att försäkra "the privileged position of business actors in policy-making" (2006:108).

De övergripande resultaten av den empiriska analysen verkar istället vara mer i linje med den som representeras av Henrik Selin (2007). Särskilt intressant är det faktum att miljöintressena betraktas som nästan lika inflytelserika som de industriella intressena – trots att branschorganisationerna anses betydligt mer inflytelserika än NGO:erna som försvarar miljöintressena – vilket stämmer väl med Selins argument. Enligt Selin är nämligen orsaken till att en liten allians av miljövänner kunde påverka REACH att det i denna koalition ingick supportrar från olika organisationer och institutioner. Själva det faktum att engagemanget för miljöintressena var spritt över ett stort antal aktörer anses ha bidragit till att säkra inflytande över REACH.

Dessa resultat visar, menar vi, att kemikalieöversynen var något mer än bara läpparnas bekännelse till den uttalade ambitionen att "opening up the policy-making process to get more people and organizations involved in shaping and delivering EU policy". De flesta av de parter som var inblandade i processen tycks ha haft åtminstone vissa möjligheter att påverka REACH-förslaget (se figurerna 5 och 6). Medan Dur och De Bièvre (2007) beskriver delaktigheten och den konsultativa regim som gällde i frågan om EU:s handelspolitik som ett fall av "inklusion utan inflytande", skulle vi föreslå etiketten "inklusion med ett visst inflytande" för REACH-processen.

Det betyder dock inte att REACH gav lika möjligheter att påverka det slutliga beslutet till alla berörda parter. Även bland den ganska lilla delmängd av de organisationer och intressen som tillfrågats i vår undersökning kan en betydande variation i inflytande iakttas. Den svåra

frågan är naturligtvis om denna variation är stor nog för att undergräva den demokratiska legitimiteten i den modell för ökat deltagande som kommissionen etablerat.

Ett populärt sätt att sammanfatta den totala maktkoncentrationen inom ett socialt nätverk är att mäta summan av skillnaderna i inflytande mellan de mest inflytelserika aktörerna och alla de andra, och sedan dela denna summa med den maximalt möjliga differensen (Scott 1991/2000: 90). Det mått som erhålls varierar från 0 (inflytandet fördelas perfekt lika mellan alla aktörer) till 1 (en enda aktör utövar maximalt inflytande medan alla andra helt och hållet saknar inflytande). Om vi gör denna beräkning baserat på de siffror som presenteras i figurerna 5 och 6, får vi ett värde på 0,30 respektive 0,16.

I båda fallen är alltså indexvärdet närmare “perfekt jämlik” än “perfekta ojämlik”. Betydelsen av dessa siffror – om de skall tolkas som bevis för maktkoncentration eller maktspridning – beror på den måttstock som används. För att komplicera saken ytterligare bör man för att kunna mäta effekten av den nya styrningsmodellen jämföra dessa siffror med de siffror som skulle ha gällt om REACH istället hanterats i enlighet med den vanliga gemenskapsmetoden. Givet vår forskningsdesign måste därför varje eventuell bedömning av graden av maktkoncentration bli något impressionistisk.

Med detta sagt skulle vi ändå vilja dra två slutsatser om fördelningen av inflytande baserat på analysen ovan. För det första, medan fördelningen av inflytandet är ojämlik nog att strida mot principen om egalitär pluralism bedömer vi inte att graden av ojämlikhet är så stor att det motiverar en beskrivning av REACH som ett fall av elitism eller ren intressepolitik. För det andra, finner vi det intressant att fördelningen av inflytande bland intressen är mer jämlik än fördelningen av inflytande bland organisationer och institutioner. Om detta resultat gäller även i andra sammanhang behöver förespråkarna av intressegruppsmodellen ta frågan om huruvida politisk jämlikhet förutsätter en jämlik representation av grupper eller av idéer på större allvar än vad de hittills gjort.

4.3.2. Slutsats

I detta avsnitt har vi försökt att undersöka om och i vilken utsträckning REACH tillhandahöll lika påverkansmöjligheter för alla berörda aktörer.

Tyvärr är dock våra resultat mindre entydiga än vad vi skulle ha önskat. En del av problemet är att politiskt inflytande är mycket svårt att studera. En annan del av problemet är att vår studie, som består av ett enda fall, saknar en naturlig måttstock mot vilken resultaten kan bedömas. Med detta sagt tycker vi ändå att analysen gav upphov till några intressanta resultat.

I enlighet med hypotesen att koncentrerade politiska intressen kommer att få en fördel, har branschorganisationer visat sig vara betydligt mer inflytelserika än NGO:er. I motsats till vad man kunnat vänta har däremot branschorganisationers gynnade ställning vis-à-vis NGO:er inte betytt att näringslivets intressen tillåtit att dominera den politiska beslutsprocessen. Istället har – enligt de tillfrågade i undersökningen – miljöintressen haft ungefär lika mycket inflytande över REACH som industriella intressen. Vi har vidare funnit att kommissionen hade större inflytande än både rådet och parlamentet. Detta kan tas som intäkt för att den nya mer inkluderande beslutsmodellen skulle kunna bidra till att också stärka ställningen för kommissionen i EU-systemet.

När det gäller frågan om REACH bäst beskrivs som ett fall av egalitärpluralism eller av elitistisk intressepolitik är vårt svar att sanningen ligger någonstans mitt emellan. Å ena sidan tyder våra resultat på att intressegruppsmodellen kan bidra till att förbättra den demokratiska representationen i unionen genom att öka många aktörers effektiva möjligheter att påverka politiken. Å andra sidan tyder våra resultat på att intressegruppsmodellen kan tänkas bidra till ökad politisk ojämlikhet genom att påverkansmöjligheterna skiljer sig åt mellan olika typer av intressegrupper. Följaktligen kan ett ökat användande av intressegruppsmodellen inom EU tänkas ha motstridiga effekter på dessa två aspekter av den demokratiska representationen. Om de ökade möjligheterna att påverka politiken kan anses kompensera för den förväntade ökningen av ojämlikheten beror således på den relativa styrkan av dessa effekter.

4.4 Vilka är effekterna på demokrati och effektivitet i EU?

Fokus har hittills varit riktat mot den demokratiska legitimiteten i intressegruppsmodellen. Men de som vill främja den intressebaserade kanalen inom unionen anser att deltagandet inte endast är ett sätt att förbättra demokratin utan även kvaliteten på politiken. Följande utdrag från vitboken om EU:s styrelseformer illustrerar detta.

En reform av styrelseformerna har att göra med frågan om hur unionen använder den makt som den har fått av medborgarna. Det handlar om hur saker och ting kan och bör göras. Målet är att göra fler delaktiga i beslutsfattandet och förtydliga beslutsfattarnas ansvar. För att makten ska utövas på ett bättre sätt bör EU *närma sig medborgarna och det i sig leder till bättre beslut*. (Kommissionen 2001a:9, vår kursivering)

Tanken bakom ökad inblandning av intressgrupper i utarbetandet och genomförandet av EU:s politik är således att detta väntas bidra både till input- och outputlegitimitet (Kohler-Koch 2010:106). Denna uppfattning vilar på antagandet att input- och outputlegitimitet är ömsesidigt förstärkande så att reformer som syftar till att förbättra den demokratiska representationen i EU också kan tjäna till att förbättra förmågan att lösa problem i unionen.

Inte alla håller dock med om denna optimistiska syn på förhållandet mellan input- och outputlegitimitet. Tvärtom hävdas det ofta att de pågående försöken att få fler människor och organisationer att delta i EU:s politiska beslutsprocesser kan komma att ske på bekostnad av effektiviteten i politiken. Christopher Lord och Johannes Pollak hävdar exempelvis följande i en diskussion om de potentiella riskerna: “While competition is the nuts and bolts of politics, the existence of an almost unmanageable number of potential representatives can lead to duplication and thus to efficiency losses” (2010:127). Försöken att förstärka inputlegitimiteten i EU riskerar med andra ord att äventyra outputlegitimiteten.

Vilket är således förhållandet mellan input- och outputlegitimitet: råder synergi eller ett motsatsförhållande mellan dessa två typer av legitimitet? Denna fråga är av avgörande betydelse för möjligheterna att avhjälpa legitimitetsproblemen i unionen genom att främja intressegruppsmodellen. Om förhållandet mellan input- och outputlegitimitet är ömsesidigt förstärkande kan reformer som syftar till att öka deltagandet i EU:s beslutfattande bidra till att öka outputlegitimiteten. Men om förhållandet i själva verket innebär en avvägning kan inte vinster i det ena avseendet kompenseras av motsvarande förluster i det andra.

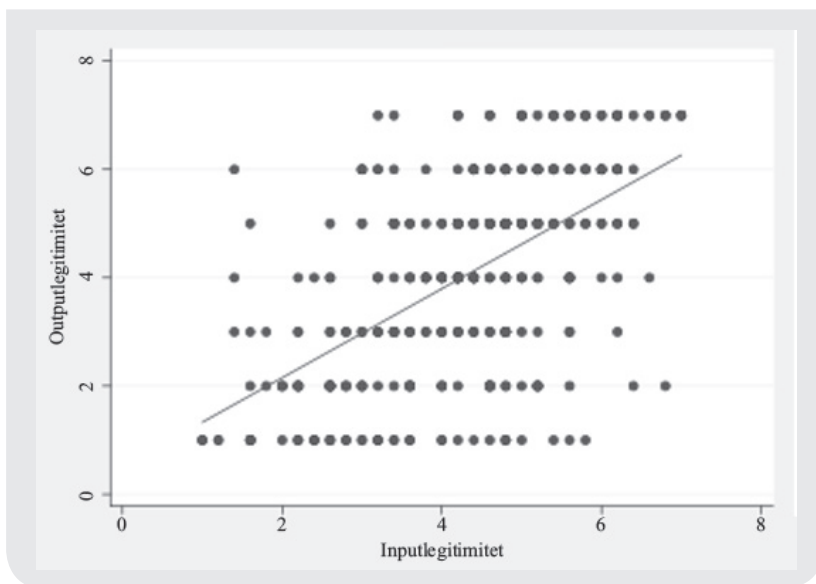
Förhållandet mellan input- och outputlegitimitet har varit föremål för mycket teoretisk diskussion men däremot fått väldigt liten empirisk uppmärksamhet. I detta avsnitt försöker vi råda bot på detta genom att empiriskt bedöma relationen mellan input- och outputlegitimitet när det gäller fallet REACH. Mer precist använder vi oss av vår enkät för att undersöka om de respondenter som ansåg att processen var öppen och inkluderande också var mer benägna att anse utfallet som effektivt.

4.4.1 Empiriska belägg för förhållandet mellan input- och outputlegitimitet

För att kunna studera sambandet mellan input- och outputlegitimitet behöver vi först operationalisera dessa två typer av legitimitet. Graden av inputlegitimitet anses vanligtvis vara kopplad till kvaliteten på beslutsprocessen (Risse 2006:185). I detta avsnitt tar vi därför fasta på i vilken utsträckning olika aktörer anser att REACH-processen var öppen, representativ och transparent. Mer precist mäter vi graden av inputlegitimitet med hjälp av ett index baserat på de fem surveyfrågor som vi analyserade i avsnitt 4.2. För att rekapitulera, samtliga respondenter ombads uppge i vilken utsträckning de instämde i påståendet att REACH-processen i) har varit öppen för allas deltagande, ii) har säkerställt representationen av alla relevanta synpunkter, och har erbjudit intresserade parter att granska iii) kommissionen, iv) rådet och v) Europaparlamentet. För var och en av frågorna fick respondenterna välja mellan sju olika svarsalternativ numrerade från 1 (instämmer inte alls) till 7 (instämmer helt). I syfte att konstruera ett övergripande mått för upplevd inputlegitimitet kombinerar vi sedan svaren till dessa frågor i ett additivt index som löper från 1 till 7, där högre värden anger högre grad av (upplevd) öppenhet, representativitet och transparens.

Medan inputlegitimitet vanligtvis antas vara kopplad till själva beslutsprocessen så är outputlegitimiteten kopplad till kvaliteten och effektiviteten på de beslut som fattas. Den av våra surveyfrågor som kommer närmast att fånga denna typ av legitimitet är en fråga där respondenterna uppmanas att uppge i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att förslaget till den nya kemikalieregleringen ”förmår samtidigt öka skyddet av miljö och hälsa och bevara den europeiska kemikalieindustrins konkurrenskraft”. I likhet med de andra frågorna kunde respondenterna välja mellan sju svarsalternativ rangordnade från 1 (instämmer inte alls) till 7 (instämmer helt).

Figur 7 Sambandet mellan input- och outputlegitimitet



I figur 7 illustreras sambandet mellan våra två mått på input- och outputlegitimitet med hjälp av ett punktdiagram. Punkterna i figuren indikerar respondenternas bedömning av inputlegitimiteten (x-axeln) respektive outputlegitimiteten (y-axeln) i REACH-processen. En person som bedömer att processen uppvisade stora brister på både input- och outputsidan kommer således att placera sig långt ned till vänster i figuren medan en person som bedömer att processen uppvisade hög legitimitet i båda dessa avseenden kommer att placera sig långt upp till höger i figuren.

Som framgår av den regressionslinje som har anpassats till observationerna i figuren råder det ett starkt positivt samband mellan upplevd input- och outputlegitimitet. Respondenter som uppfattade REACH-processen som öppen, inkluderande och representativ var således betydligt mer benägna att betrakta utfallet av processen som effektivt än de som uppfattade processen som sluten, exklusiv och icke-representativ. Mer precist så ökar outputlegitimiteten i genomsnitt med 0,8 enheter när inputlegitimiteten ökar med en enhet, det vill säga i denna bivariata analys råder det ett i det närmaste

ett-till-ett förhållande mellan de två typerna av legitimitet. Den uppmätta effekten är således inte bara statistiskt signifikant utan också substantiellt betydelsefull. En annan indikation på styrkan i sambandet är att skillnaderna i upplevd inputlegitimitet mellan olika respondenter på egen hand kan förklara nära en tredjedel av den observerade variationen i outputlegitimitet ($R^2=0,32$).

Det är dock en lika välkänd som gammal sanning att korrelation inte är detsamma som kausalitet. I en tidigare studie har vi därför undersökt om det samband som illustreras i figur 4.6 kvarstår även vid en multivariat analys där vi kontrollerar för olika typer av bakomliggande variabler som kan tänkas påverka såväl input- som outputlegitimitet (Lindgren & Persson 2010). Det visar sig att sambandet mellan input- och outputlegitimitet kvarstår i stort sett oförändrat när vi kontrollerar för faktorer som respondenternas policyposition, deltagandegrad, nationalitet och organisations- och intressetillhörighet.

Samtidigt visar vi i den tidigare studien att den direkta effekten av inputlegitimitet på outputlegitimitet minskar med två tredjedelar när vi inkluderar en variabel ("konsensus") som mäter i vilken utsträckning olika respondenter instämde i påståendet att REACH-processen har "främjat överenskommelser mellan industrin och andra intressen i samhället". En tolkning av detta resultat är att upplevt samförstånd fungerar som en orsaksmekanism mellan upplevd input- och outputlegitimitet. Det vill säga anledningen till att de respondenter som menar att beslutsproceduren har varit mer öppen, inklusiv och representativ är mer positiva till utfallet av processen är att de upplever att beslutsprocessen har främjat samförstånd mellan olika typer av aktörer.

Vi finner således inga belägg för ett motsatsförhållande mellan input- och outputlegitimitet i våra data. Tvärtom tyder våra resultat på ett positivt samband mellan dessa två typer av legitimitet. Sammantaget visar det sig att de aktörer som uppfattade processen som mer öppen, inkluderande och representativ också var betydligt mer benägna att betrakta det resulterande utfallet som mer effektivt.

4.4.2 Slutsatser

Syftet med detta avsnitt har varit att empiriskt undersöka om ett stärkande av den intressebaserade kanalen i EU kan bidra till att förbättra inte bara inputlegitimiteten i unionen utan också outputlegitimiteten. Vi har mot

bakgrund av den politiska process som ledde fram till antagandet av REACH funnit belägg för ett tämligen starkt positivt samband mellan input- och outputlegitimitet bland de berörda parterna. De som bedömde kvaliteten i beslutsfattandet som högre var också mer benägna att betrakta resultatet som effektivt. Därmed motsäger våra resultat tanken att det skulle föreligga en oundviklig avvägning mellan input- och outputlegitimitet.

Samtidigt måste vi vara noga med att inte överdriva betydelsen av resultaten utifrån en enda fallstudie. Mer forskning behövs för att ge ett mer definitivt svar på frågan om hur input- och outputlegitimitet är relaterade till varandra. Framtida forskning tror vi skulle vinna på att jämföra outputlegitimiteten inom två eller flera politikområden som erbjuder olika möjligheter till effektivt deltagande och deliberation med inblandade organiserade intressen. Vi hoppas också få se studier av hur ökade möjligheter till delaktighet och deliberation på EU-nivån påverkar olika typer av legitimitet på medborgarnivån.

Under alla omständigheter finner vi ändå de empiriska resultat som presenteras i detta avsnitt som försiktigt uppmuntrande. Åtminstone bland organiserade intressen verkar det finnas ett samband mellan uppfattningen gällande processens öppenhet och det stöd man ger till det resulterande utfallet. Om företrädare för dessa organisationer korrekt återger de åsikter som deras medlemmar har (och det normala antagandet bland förespråkarna av intressegruppsmodellen är att de gör det), kan reformer som syftar till att öka deras deltagande förväntas bidra till att höja unionens förmåga att effektivt lösa olika typer av problem.

5 Slutsatser

De flesta av de möjligheter och problem med intresserepresentation som vi har diskuterat i denna rapport har varit föremål för omfattande diskussion såväl under pluralismdebatten på 1950-talet som under korporatismdebatten på 1970-talet. Samtidigt vill vi gärna tro att denna rapports brist på teoretiskt nytankande är en direkt följd av den modell för politiskt beslutsfattande som vi undersöker; det verkar nämligen inte finnas så mycket nya idéer bakom de styrformer som nu förespråkas av kommissionen och andra. Enligt vår uppfattning kan den omhuldade intressegruppsmodellen snarare karakteriseras som en form av *inkluderande korporativism* eller som en form av *restriktiv intressegruppspluralism*. Intressegruppsmodellens fokus på deltagande från berörda parter kan således ses som ett försök att skapa en balans mellan de principer för politisk representation som ligger till grund för korporatism respektive pluralism.

Medan korporatism bygger på principen om *representationsmonopol*, där vissa intressegrupper får exklusiv tillgång till beslutsfattandet genom att erkännas eller licensieras av staten, bygger pluralism på tanken om fri *konkurrens* mellan intressegrupper, det vill säga ingen intressegrupp erhåller särskilda privilegier av staten utan alla är fria att konkurrera om makten (till exempel Schmitter 1974). Intressegruppsmodellens betoning på berörda aktörer och intressen kan ses som en medelväg mellan principerna om monopol och konkurrens. Visserligen är intressegrupperna i denna modell mindre exklusiva än motsvarande grupper i ett korporativistiskt system. Men samtidigt signalerar användningen av termer som "berörda parter" (*stakeholders*) att intressegrupper som inte är nära berörda av en viss politik inte heller bör ges tillgång till relevanta arenor för deltagande och överläggningar, vilket är ett avsteg från tanken om fri konkurrens mellan olika intressegrupper. Tolkat på detta sätt är den intressebaserade modell som för närvarande tillämpas inom EU uttryck för en typ av *representationsoligopol*.

Vi betraktar således skillnaden mellan intressegruppsmodellen och mer traditionella former av intresserepresentation som en fråga om grad snarare än art. Därmed inte sagt att vi betraktar de pågående försöken att förstärka den intressebaserade representationskanalen inom EU som någonting oviktigt. Tvärtemot menar vi att det är mycket betydelsefullt att försöka utröna om ett ökat deltagande från olika intressegrupper kan bidra till att lindra unionens

legitimitetskris. Kommissionen har exempelvis länge hävdad att etablerandet av nya arenor för intressegruppsdeltagande och deliberation är ett effektivt medel för att förbättra såväl den demokratiska representationen i EU som unionens problemlösningsförmåga. Syftet med denna rapport har varit att utsätta detta påstående för empirisk granskning. I detta avslutande avsnitt sammanfogar vi våra empiriska resultat i ett försök att besvara frågan om de pågående försöken med att stärka den intressebaserade kanalen bidrar till att förbättra eller äventyra demokratin och effektiviteten i EU. Avslutningsvis diskuterar vi konsekvenserna av våra resultat för framtida politik och forskning.

5.1 De lärdomar som dragits

Inledningsvis i denna rapport hävdade vi att minst sex villkor måste tillgodoses om intressegrupper skall kunna spela rollen som demokrati- och effektivitetshöjande mellanhänder:

1. De organisationer som deltar i unionens beslutsfattande representerar de åsikter som deras medlemmar har.
2. Politiska motsättningar inom unionen är funktionella snarare än territoriella till sin karaktär.
3. Alla intressen har lika och tillräckliga möjligheter att vara representerade i unionens politiska forum.
4. Alla intressen har lika och tillräckliga möjligheter att få tillgång till relevant information.
5. Alla intressen har lika och tillräckliga möjligheter att utöva inflytande över beslutsfattandet.
6. Intressgruppers deltagande i beslutsprocessen får inte hindra dess effektivitet.

Om vi för en stund bortser från det första villkoret motsvaras vårt test av det andra villkoret av det första empiriska avsnittet i denna rapport (4.1). Mer precist undersökte vi den relativa betydelsen av territoriella och funktionella hänsyn när det gällde att förklara aktörernas inställning till REACH. Totalt sett visade resultaten att funktionella hänsyn var viktigast för respondenternas åsikter om REACH. Den beräknade ökningen i policyöverensstämmelse var ungefär dubbelt så stor om man delade ett specifikt intresse jämfört med om man delade antingen nationalitet eller organisatorisk tillhörighet. Därför bör inte intressegruppsmodellen avfärdas, vilket ibland görs, på grundval av att

politiska konflikter inom unionen i första hand anses följa territoriella snarare än funktionella linjer.

Vidare visade vår analys att den relativa betydelsen av olika typer av konfliktlinjer varierar mellan olika aktörer på ett systematiskt sätt. Medan funktionella motsättningar dominerar bland intressegruppsrepresentanterna är territoriella motsättningar viktigast bland företrädare för medlemsregeringarna. Detta konstaterande är viktigt eftersom det visar att strukturen på de politiska skiljelinjerna inom unionen åtminstone delvis kan tänkas bero på den relativa betydelse som olika representationskanaler tillmäts inom EU.

I avsnitt 4.2 undersökte vi möjligheterna till deltagande och tillgången till information (villkor tre och fyra). Enligt gängse forskning gynnar intressegruppssystemet de aktörer som har stora resurser. Det kan därför förväntas att möjligheterna att delta och tillgången till information kommer att variera kraftigt mellan olika typer av intressegrupper. Vi fann dock något överraskande att såväl möjligheterna att delta som tillgången till information fördelades relativt jämnt mellan de olika aktörerna. De flesta respondenterna bedömde REACH-processen som tämligen öppen för deltagande och unionens institutioner som relativt öppna för granskning. Samtidigt visade också resultaten att det finns utrymme för förbättringar i båda dessa avseenden.

Även om goda möjligheter till deltagande och bred tillgång till information är viktiga förutsättningar för demokratisk representation innebär de ingen garanti för att alla aktörer kommer att ha lika och tillräckliga möjligheter att utöva inflytande över politiken (villkor fem i listan ovan). I avsnitt 4.3 undersökte vi därför fördelningen av politiskt inflytande. Här varierade våra slutsatser beroende på om analysenheten var organisationer eller intressen. Beträffande organisationer fann vi att industrin bedömdes ha betydligt större inflytande än NGO:er, vilket stämmer väl överens med teorin att koncentrerade intressen åtnjuter en privilegierad ställning inom intressegruppskanalen. I motsats till vad som kan förväntas visade det sig emellertid att den gynnade ställning som industrin hade vis-à-vis NGO:erna inte innebar att näringslivets intressen tilläts dominera den politiska beslutsprocessen. Istället menade våra respondenter att miljöintressen utövade ungefär lika mycket inflytande över REACH-processen som

industriella intressen. Dessutom bedömdes nivån på inflytandet vara tillfredsställande, det vill säga flertalet av de inblandade parterna uppgav att de hade haft åtminstone vissa möjligheter att påverka förslaget.

Ett annat intressant resultat i avsnitt 4.3 var att respondenterna ansåg kommissionen vara den mest inflytelserika aktören i processen. Det finns alltså anledning att tro att reformer som syftar till att stärka den intressebaserade kanalen för politisk representation inom unionen också kan bidra till att stärka kommissionen i förhållande till andra EU-organ såsom parlamentet och rådet.

På basis av dessa empiriska analyser menar vi därför att det finns anledning att vara försiktigt optimistisk om utsikterna att förbättra den demokratiska representationen i EU genom att stärka den intressebaserade representationskanalen. Åtminstone verkar de värsta farhågor som intressegruppsmodellens kritiker har framfört inte ha infriats (i alla fall inte i fråga om fallet REACH). Frågan är dock om införandet av nya möjligheter till delaktighet och deliberation påverkar kvaliteten i politiken. Enligt många forskare finns det en oundviklig avvägning mellan input- och outputlegitimitet. Andra hävdar däremot att de två typerna av legitimitet förstärker varandra.

Frågan om förhållandet mellan input- och outputlegitimitet (villkor sex ovan) är av avgörande betydelse för möjligheterna att stärka EU:s legitimitet via intressegruppskanalen. Om förhållandet mellan input- och outputlegitimitet ger synergieffekter kan reformer som syftar till att öka deltagande och deliberation också bidra till att öka tilltron till besluten. Men om det istället råder ett motsatsförhållande kommer eventuella vinster på input-sidan att motverkas av motsvarande förluster på output-sidan.

I avsnitt 4.4 försökte vi att empiriskt bedöma sanningshalten i dessa påståenden. Mer precist har vi använt vår enkät till att undersöka om de respondenter som ansåg REACH-processen vara öppen och inkluderande också var mer benägna att betrakta resultatet som effektivt. Vi fann i detta fall tydliga bevis för ett positivt samband mellan input- och outputlegitimitet. De svarande som bedömde själva beslutsfattandet som mer positivt var också mer benägna att se det uppkomna resultatet som effektivt. I motsats till påståenden från vissa kritiker verkar det således vara möjligt – åtminstone under vissa omständigheter – att främja ett brett deltagande och god tillgång

till information utan att samtidigt undergräva EU:s förmåga att lösa problem. Detta är vad vi har hittat. Den svåra frågan är förstås vilka slutsatser man nu skall dra av dessa resultat: Vilka konsekvenser har dessa upptäckter för framtida forskning och allra viktigast för den framtida politiken?

5.2 Konsekvenser för framtida forskning

Som ofta är fallet med tidiga insatser inom ett forskningsområde ligger värdet av denna undersökning inte bara i de resultat vi presenterat utan också i att identifiera viktiga saker som vi ännu inte studerat. Den mest betydande luckan i vår genomgång är utan tvekan att vi inte har kunnat kontrollera om de organisationer som är involverade i EU:s beslutsfattande också representerar de åsikter som deras medlemmar har (vilket motsvarar det första villkoret i listan ovan). Detta är en betydande brist eftersom den typ av elitdeltagande och deliberation som kommissionen och många andra förespråkar förutsätter både att organisationsföreträdare är lyhörda för synpunkter från sina medlemmar och att EU-tjänstemän är lyhörda för synpunkter från organisationsföreträdarna (se länken *e* och *f* i figur 1). Att döma av de belegg som presenterats i denna rapport klarade sig REACH relativt väl – men långt ifrån perfekt – i fråga om det sistnämnda kravet. Men om de åsikter som förespråkas av de organisationer som berörs av REACH inte avspeglar deras medlemmars åsikter uppnåddes egentligen väldigt lite när det gäller att stärka banden mellan EU och dess medborgare.

Med undantag för studier av Alex Warleigh (2001, 2003) har väldigt lite forskning gjorts om det inre livet i de intressegrupper som deltar i EU:s beslutsfattande. I sin studie av NGO:er verksamma på europeisk nivå inom utvecklingsområdet påträffade Warleigh (2003) betydande problem med lyhördsenheten på organisationsnivå. Men det kan också vara så att företrädare för NGO:er, trots brister i den formella strukturen, ändå har möjlighet att korrekt återge de åsikter som deras medlemmar har. Om till exempel organisationer mobiliserar på grundval av ganska specifika och väl definierade funktionella intressen kan organisationsföreträdare och medlemmar tänkas ha likartade åsikter genom att de delar gemensamma mål. En viktig fråga för framtida forskning är därför att analysera åsiktsöverensstämmelsen mellan de organisationer som är involverade i EU:s beslutsfattande och deras medlemmar. Desto större överensstämmelse, desto mer sannolikt är det att ett stärkande av den intressebaserade kanalen inom EU kommer att förbättra den demokratiska representationen.

Dessutom anser vi att det skulle vara fruktbart att utvidga och fördjupa denna analys genom jämförande studier med andra politikområden. Det skulle vara särskilt intressant att jämföra två eller flera politikområden som tillhandahåller olika möjligheter till intressegruppsdeltagande. En jämförande studie av detta slag skulle göra det möjligt att studera inte bara aktörernas uppfattningar om politiska beslutsprocesser och dess resultat utan också bidra till mer objektiva indikatorer på processer och resultat.

Alternativt kan man jämföra områden där möjligheterna till ett effektivt deltagande och deliberation är likartade men där de politiska konfliktlinjerna skiljer sig åt. En sådan studie skulle möjliggöra en bedömning av i vilken utsträckning effekten av deltagandet beror på den typ av konfliktlinjer som råder i frågan. I linje med vår tidigare diskussion kan en hypotes vara att intressegruppsmedverkan fungerar bäst inom områden som domineras av funktionella skiljelinjer kring specifika sakfrågor och att det kommer att fungera sämre inom områden där territoriella eller ideologiska konflikter är vanliga.

Slutligen, och av skäl som kommer att utvecklas mer ingående i nästa avsnitt, tror vi att det är viktigt att studera hur de andra kanalerna för representation påverkas när den intressebaserade kanalen stärks. I den mån de tre kanalerna är kommunicerande kärl, vilket somliga bedömare vill få oss att tro (till exempel Bartolini 2005), kommer eventuella vinster genom den intressebaserade kanalen att tas ut av motsvarande förluster i de två andra. Om detta är korrekt kommer bättre möjligheter för berörda aktörer att delta och deliberera inte att avhjälpa unionens demokratiska underskott utan endast förskjuta underskottet till de andra kanalerna.

Följaktligen beror den totala effekten inte bara på hur den intressebaserade kanalen fungerar utan också på hur ökade möjligheter för berörda aktörers deltagande påverkar de territoriella och elektoral kanalerna. Fokus i denna rapport har varit riktat endast mot den intressebaserade kanalen men framtida forskning bör ägna mer uppmärksamhet åt att studera hur de olika kanalerna samverkar med varandra.

5.3 Konsekvenser för den framtida politiken

Vår huvudsakliga ambition med denna rapport var dock inte att identifiera intressanta frågor för framtida forskning utan snarare att försöka besvara frågan om intressegruppsmodellen erbjuder en fungerande metod för att åtgärda EU:s legitimitetskris. Frågan är således om den gör det?

Sammantaget ger de resultat som presenterats i denna rapport en ganska positiv bild av de nya metoder som tillämpades i fallet REACH. REACH-processen visade sig vara tämligen öppen och inkluderande och de flesta av de relevanta aktörerna hade åtminstone vissa möjligheter att göra sin röst hörd och att påverka resultatet. I motsats till de farhågor som framförts av intressegruppsmodellens kritiker finner vi inga dramatiska skillnader mellan aktörerna i fördelningen av inflytande eller tillgången till information. Våra iakttagelser går alltså mot Pesendorfers åsikt att de nya styrformer som användes under REACH-processen främst tjänade till att placera "key players in a veto position and did little to enhance effective participation of the public" (2006:111). Vår tolkning är tvärtom att möjligheterna till deltagande och deliberation bidrog till att jämma ut villkoren mellan olika grupper och intressen och därmed också till en bättre och mer balanserad reglering av kemikalier inom EU.

Detta betyder dock inte att vi ser intesserepresentation som ett universalmedel för att höja legitimiteten för unionen. Istället anser vi att de resultat som presenteras i denna rapport talar för en mer nyanserad och mindre polariserad diskussion om de fördelar och nackdelar som följer av intressegruppsmodellen. Ökade möjligheter till organiserade intressens deltagande och deliberation kan i bästa fall bidra till att stärka kopplingen mellan EU:s institutioner och medborgarna. I en situation där många EU-medborgare upplever en känsla av avstånd till politiken i unionen kan ett stärkande av den intressebaserade kanalen ge medborgarna ett alternativ och på vissa sätt en mer direkt metod att säga sin mening i EU. För många medborgare kan det tyckas lättare att påverka EU:s politik genom att gå via en intressegrupp som är verksam på europeisk nivå än genom att sätta press på Europaparlamentarikerna eller på de nationella regeringarna. Således kan den intessebaserade kanalen ge medborgarna bättre möjligheter att påverka EU-politiken vilket borde innebära att, allt annat lika, den demokratiska representationen förbättras. Det har dessutom ofta framhållits att en fördel med den intessebaserade kanalen är att den möjliggör att hänsyn tas till

att vissa människor känner mer intensivt för vissa frågor än vad andra gör (till exempel Lewin 1994). Jordan Grant och William Maloney kontrasterar exempelvis intressekanalen och den elektorala kanalen enligt följande:

The first sort of democratic virtue bestowed on groups lies in their provision of a responsive and direct form of ‘particularised’ linkage – groups are key democratic transmission belts. In this light, the breadth of support, on which successful parties rely, can be interpreted as a democratic weakness: strategically (in pursuit of vote maximization) parties cannot afford to reflect the narrow, and intensely held, concerns of individuals. In contrast, interest groups excel at capturing the *intensity of interest* of a fragmented public. (2007:7)

I den mån man anser att intensiteten i medborgarnas preferenser bör återspeglas i de beslut som fattas har man således anledning att se positivt på intressegruppsmodellen. Den verkar nämligen ge de aktörer med intensiva preferenser, tillsammans med EU-institutionerna, en särställning när unionens politik utformas och genomförs.

Enligt vår uppfattning har intressegruppsmodellens kritiker överdrivit riskerna med en förstärkning av intressekanalen inom EU och underskattat de potentiella vinsterna. Visserligen är det osannolikt att intressegruppsmodellen kommer att ge alla organiserade intressen *lika* möjligheter att göra sin röst hörd och påverka de politiska besluten. Att avfärda modellen på dessa grunder är dock att utgå från en *Nirvanaansats*, det vill säga att jämföra en existerande verklighet med ett ouppnåeligt ideal. Det faktum att den politiska makten alltid i viss mån är ojämnt fördelad är en av de få allmänna lagar vi känner till inom statskunskapen. Den relevanta frågan är därför inte om intressebaserad representation leder till helt lika villkor mellan olika grupper och intressen utan om benägenheten att gynna resursstarka aktörer är tillräckligt hög för att ointetgöra de demokratiska fördelar som förknippas med deltagande från olika intressen.

Å ena sidan tyder våra resultat på att intressegruppsmodellen kan bidra till att förbättra den demokratiska representationen i EU genom att öka många aktörers faktiska möjligheter att påverka politiken. Å andra sidan,

tyder resultaten på att en förstärkning av den intressebaserade kanalen kan medföra ökad politisk ojämlikhet eftersom vissa intressegrupper har visat sig ha bättre möjligheter att påverka politiken än andra. Följaktligen kan en förstärkning av den intressebaserade representationskanalen inom unionen förväntas ha motstridiga effekter på dessa två aspekter av demokratisk representation. Om de ökade möjligheterna att påverka politiken kommer att kompensera den förväntade ökningen av politisk ojämlikhet beror på styrkan i de två effekterna. När man utvärderar intressegruppsmodellen kan man dock inte, som många av modellens kritiker gör, enbart fokusera på huruvida den politiska makten fördelas lika eller inte mellan aktörerna.

Samtidigt tenderar många förespråkare av intressegruppsmodellen – inte minst kommissionen – att underskatta betydelsen av mekanismer för ansvarsutkrävande. Rätten att hålla beslutsfattare till svars för sina handlingar är en central aspekt av all demokratisk representation. När det gäller ansvarsutkrävandet förefaller erfarenheterna från fallet REACH något blandade. Nya arrangemang för deltagande och deliberation genomsyrade översynen av kemikaliepolitiken och gör att dessa arrangemang verkligen tycks ha ökat insynen, delaktigheten, och lyhördheten i processen. Dessa egenskaper är nödvändiga villkor om än otillräckliga för ansvarsutkrävande. Den politiska beslutsprocessen var ovanligt öppen och den politik som antogs var föremål för en bredare offentlig debatt än vanligtvis inom EU. En mångfald av samhällliga grupper deltog och även några enskilda medborgare. I så motto kan REACH-processen sägas ha uppfyllt kravet på socialt ansvarsutkrävande: processen var rimligt transparent, inkluderande och öppen för offentlig granskning.

Men de nya styrformerna innehåller inga formella mekanismer för att ställa beslutsfattarna till svars. Det är fortfarande så att de som besitter makten endast kan ställas till svars genom de traditionella representativa kanalerna i unionen, det vill säga de valda representanterna i rådet och parlamentet. Dessutom kan införandet av den nya ordningen medföra att ansvaret för politiken sprids till de intressegrupper som engagerar sig i beslutsprocessen trots att EU:s medborgare saknar formella möjligheter att ställa dem till svars. Faran med en spridning av ansvaret är att det kan fresta beslutsfattare att försöka undandra sig ansvaret för politiska misstag genom att skylla på andra. Ett sådant utfall kommer självfallet inte att bidra till att lösa unionens legitimitetsproblem.

I viss utsträckning är det därför en illusion att tro att man genom att involvera berörda aktörer och civilsamhället kan bidra till bättre ansvarsutkrävande inom unionen. Visserligen förser man berörda intressen med möjligheter att påverka politiken. De kan därmed hjälpa till att granska unionens verksamhet och skapa en europeisk debatt, vilket på lång sikt kan bidra till uppkomsten av ett europeiskt offentligt rum. De kan dock inte utfärda några formella sanktioner gentemot unionens organ. De enda "straff" som kan utdömas är att genom "whistle-blowing" och "naming and shaming" uppmärksamma politiska misslyckanden. Inte heller kan intressegrupper göras direkt ansvariga inför medborgarna (om man inte råkar vara medlem i en organisation).

På samma sätt som i de nationella politiska systemen kan deltagande från berörda parter inom EU-politiken således bidra till att de politiska beslutsfattarna kommer i bättre kontakt med önskemålen från de som är berörda av politiken. Men detta kan i sin tur skapa andra demokratiproblem, såsom problemen med ansvarsutkrävande. Därför bör institutionaliserade former för deltagande av organiserade intressen inte ses som ett alternativ till den territoriella och elektorala kanalen för representation inom unionen. I stället bör den ses som ett viktigt komplement till dessa andra kanaler.

Samtidigt måste vi vara försiktiga när EU:s formella ramar för beslutsfattande kompletteras med nya arenor för deltagande och undersöka potentiella faror med denna typ av "sammansatta representation" (Lord & Pollak 2010). I synnerhet kan ett stärkande av den intressebaserade kanalen inom EU ha skadliga effekter på den territoriella och elektorala kanalen för representation. Till exempel skulle en förstärkning av den intressebaserade representationskanalen kunna bidra till att undergräva befintliga aspekter av den representativa demokratin i unionen. Färre människor kan exempelvis förväntas engagera sig i politiska partier när de har andra organisationer till sitt förfogande. Om medborgarna blir mer och mer engagerade i enfrågorörelser och intresseorganisationer riskerar vi en situation där det kommer att bli svårt att hitta medborgare som är villiga att ta ansvar för att väga olika intressen mot varandra. I slutändan måste någon ta ansvar för helheten i politiken och inte bara dess ingående delar. Detta är en stor utmaning för demokratin, inom och utanför EU.

Så länge intressegruppsmodellen används med försiktighet anser vi emellertid att den kan vara ett viktigt medel för att föra unionen närmare sina medborgare. Intressebaserad representation bör inte ses som lösningen på EU:s legitimitetskris, men en korrekt användning av den kan bidra till att minska vidden av legitimitetskrisen. Enligt vår uppfattning erbjuder de pågående försöken med att engagera civilsamhället och intressegrupper i EU:s beslutsfattande en lovande väg framåt. Alternativet skulle vara att återinföra en mer sluten beslutsprocess som är okänslig för kraven från de europeiska medborgarna, vilket säkerligen inte är en åtgärd som ökar legitimiteten i EU.

Summary in English

Few contest the fact today that the EU suffers from a democratic deficit. There is, however, considerable disagreement about what the best solution is to this problem. The most obvious way out would be to strengthen the representative channels in Europe, mainly by giving more powers to the European Parliament. Although the development over time has gone in that direction, the course has proved to be a difficult way forward. Instead, other scholars have argued that the EU can only be democratically justified through its member states. By strengthening procedures for parliamentary scrutiny of governments, and by providing democratic accountability through general elections in each member state the opportunity is given to hold European decision-makers to account.

But there is also a third solution to the problem that has recently mushroomed in the debate about Europe's future. This idea is based on the involvement of interest groups and civil society organisations (CSOs) in EU policy-making, which is thought to promote the democratic credentials of the Union. Although by no means new – organised interests have since the beginning of integration been widely represented at the EU-level – this solution has recently appeared in a new guise. Civil society is even considered as a third form of representation in the Union, in addition to representation via political parties in the European Parliament, and national governments in the Council of Ministers and the European Council.

Scholars remain divided, however, in their assessment of concrete reforms in this direction at the European level. In the view of one camp in this debate, a greater involvement on the part of representatives of interest groups and civil society is an effective means for enhancing the democratic quality of EU policies and increasing the problem-solving capacity of the Union. According to the opposite camp, however, the ongoing attempts at establishing new procedures for participation and deliberation at the European level serve sooner to deepen than to alleviate the Union's problems with democracy and efficiency. However, the debate is lacking in systematic empirical studies of the relative strengths and weaknesses of the arguments put by the two sides.

The aim of this report, accordingly, is to offer an empirically well-grounded answer to the vital question of whether recent governance reforms in the Union provide a viable solution to the Union's democratic problems. The report assesses whether increased participation from civil society organisations does make EU policy-making more democratic and legitimate. Additionally, it examines whether increased participation of associations come at the expense of the EU's ability to reach efficient solutions to common problems.

The report departs from a case heralded by many as a blue print for participatory law-making, that is, the introduction of the new regulatory system for chemicals called REACH. As the point of departure, we use Robert Dahl's well-known definition of a fully democratic procedure when analysing the REACH decision process. The empirical lessons drawn are based on data from a unique expert survey, in which more than 600 respondents from over 40 countries took part.

Taken together, the results presented in this report paint a rather positive picture of the governance experiment conducted in the REACH case. Overall, the REACH process proved to be reasonably open and inclusive, and most of the relevant actors had at least some opportunity to make their voices heard and to influence the outcome. Thus, reinforcing the interest-based channel may provide citizens with a better means for affecting EU policy, and accordingly improve democratic representation. However, the results also suggest that strengthening the interest-based channel may have the effect of increasing political inequality, since some interest groups have been shown to stand a somewhat better chance of influencing policy than others. Consequently, a greater reliance on participatory governance within the Union can be expected to have contradictory effects on the other elements of democratic representation.

Additionally, there is clear evidence for a positive relationship between input and output legitimacy in this case. Respondents who held the quality of the decision-making process in higher regard were more likely to view the resulting outcome as efficient. Contrary to the claims of certain critics of participatory governance, then, it seems to be possible – at least under certain conditions – to promote broad participation and access to information without undermining the Union's problem-solving capacity.

The results in this report, however, have been built solely on a single case study, and examined only the interest-based channel of representation in this particular case. But the overall effect of strengthening the interest-based channel depends also on how increased opportunities for stakeholder participation and deliberation affect the territorial and electoral channels. The modest conclusion drawn, therefore, is that participatory governance reforms may not be the solution to the EU's legitimacy crisis, but a proper use of it can help reduce the breadth and depth of the crisis.

Referenser

- Anderson, C. W. (1977) 'Political Design and the Representation of Interests', *Comparative Political Studies* 10(1): 127–52.
- Bartolini, S. (2005) *Restructuring Europe*, New York: Oxford University Press.
- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. (2008) 'Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?', *West European Politics*, 31(6): 1103–28.
- CEFIC (2005) 'International Trade and Competitiveness Analysis', http://www.cefic.org/factsandfigures/level02/downloads_index.html, date accessed 10 January 2007.
- Coen, D. (1998) 'The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States', *Journal of Public Policy*, 18(1): 75–100.
- Coen, D. & Richardson, J. (eds) (2009) *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, J. & Rogers J. (1995) 'Secondary Associations and Democratic Governance' in E.O. Wright (ed.), *Associations and Democracy*, London: Verso.
- Commission of the European Communities (2001a) *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, 25 July 2001, Brussels.
- Commission of the European Communities (2001b) *White Paper: Strategy for a future Chemicals Policy*, COM(2001) 88 final, 27 February 2001, Brussels.
- Commission of the European Communities (2003) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)*, COM(2003) 644 final, 29 October 2003, Brussels.
- Dahl, R. A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- De Schutter, O. (2002) 'Europe in Search of its Civil Society', *European Law Journal*, 8(2): 198–217.
- Dür, A. & De Bièvre, D. (2007) 'Inclusion without Influence: NGOs in European Trade Policy', *Journal of Public Policy*, 27(1): 79–101.

- Eckley, N. & Selin, H. (2004) 'All Talk, Little Action: Precaution and European Chemicals Regulation', *Journal of European Public Policy*, 11(1): 78-105.
- Eising, R. (2008) 'Interest groups in EU policy-making', *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3, No. 4, <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>.
- Elster, J. (1998) 'Introduction' in J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Erikson, J., Gilek, M., & Rudén, C. (eds) (2010) *Regulating Chemical Risks: European and Global Challenges*, Dordrecht: Springer.
- Finke, B. (2007) 'Civil Society Participation in EU Governance', *Living Reviews in European Governance*, Vol. 2, No.2, <http://www.livingreview.org/lreg-2007-2>.
- Friedrich, D. (2008) 'Democratic aspirations meets political reality: participation of organized civil society in selected European policy processes' in J. Steffek, C. Kissling, and P. Nanz. (eds), *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, London: Macmillan.
- Grande, E. (2000) 'Post-national Democracy in Europe' in M. Greven and L. Pauly (eds), *Democracy Beyond the State?*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Greenwood, J. (2007a) 'Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union', *British Journal of Political Science*, 37(2): 333–57.
- Greenwood, J. (2007b) 'EU governance and EU level organised civil society: the search for 'input legitimacy' through elite groups' in C Ruzza and V Della Sala (eds), *Governance and Civil Society in the EU*, Manchester: Manchester University Press.
- Greven, M. T. (2007) 'Some Considerations on Participation in Participatory Governance' in B. Kohler-Koch and B. Rittberger (eds), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Grote, J. & Gbikpi, B. (eds) (2002) *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich.
- Haas, E. B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, London: Steven & Sons.
- Hagemann, S. (2007) 'Applying Ideal Point Estimation Methods to the Council of Ministers', *European Union Politics*, 8(2): 279–96.

- Hansson, S.-O. & Rudén, C. (2004) 'What REACH Does and Does Not' in S.-O. Hansson and C. Rudén (eds) *Better Chemicals Control Within REACH*, Stockholm: Universitetsservice AB.
- Held, D. (2006) *Models of Democracy*, 3rd ed., Cambridge: Cambridge: Polity Press.
- Héritier, A. (1999) 'Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective', *Journal of European Public Policy*, 6(2): 269-82.
- Hey, C., Jacob, K. and Volkery, A. (2007) 'Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy', *Journal of Cleaner Production*, 15(18): 1859-74.
- Heyvaert, V. (2008) 'The EU chemicals policy: towards inclusive governance?' in Everson, M. and Vos E. (eds) *European Risk Governance - Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*, CONNEX Report Series No. 06, Mannheim: University of Mannheim, <http://www.connex-network.org/series>.
- Hix, S. (1999) 'Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses', *European Journal of Political Research*, 35(1): 69–106.
- Hix, S. (2004) 'Possibilities for European Parties: 2004 and Beyond', Working Paper, London School of Economics and Political Science.
- Hix, S. (2008) *What's Wrong with the European Union & How to Fix It*, Cambridge: Polity Press.
- Hix, S., Noury, A. & Roland, G. (2006) 'Dimensions of Politics in the European Parliament', *American Journal of Political Science*, 50(2): 494–511.
- Hix, S., Noury, A. & Roland, G. (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann, S. (1966) 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, 95(3): 862-915.
- Hoffmann, S. (1982) 'Reflections on the Nation-State in Western Europe Today', *Journal of Common Market Studies*, 21(1): 21-37.
- Hooghe, L. (1999) 'Supranational Activists or Intergovernmental Agents?', *Comparative Political Studies*, 32(4): 435–63.
- Hooghe, L. (2001) *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Hooghe, L. & Marks, G. (2001) 'Supranationalism Contested in the Commission' in L' Hooghe and G' Marks (eds) *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., Marks, G. & Wilson, C. J. (2002) 'Does Left-right Structure Party Positions on European Integration', *Comparative Political Studies*, 35(8): 965–89.
- Höreth, M. (1999) 'No Way Out of the Beast?: The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance', *Journal of European Public Policy*, 6(2): 249–68.
- Huntington, S. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Immergut, E. M. (1995) 'An Institutional Critique of Associative Democracy' in E.O. Wright (ed.), *Associations and Democracy*, London: Verso.
- Jordan, G. & Maloney, W. A. (2007) *Democracy and Interest Groups: Enhancing Participation?*, Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Kohler-Koch, B. (2010) 'Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?', *Journal of European Public Policy*, 17(1): 100-116.
- Kohler-Koch, B. & Rittberger, B. (eds) (2007) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Lembruch, G. (1977) 'Liberal Corporatism and Party Government', *Comparative Political Studies*, 10(1): 91–126.
- Lewin, L. (1994) 'The Rise and Decline of Corporatism: The Case of Sweden', *European Journal of Political Research*, 26(1): 59-79
- Lindberg, L. N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.
- Lindgren, K.-O. & Persson, T. (2008) 'The structure of conflict over EU chemicals policy', *European Union Politics*, 9(1): 31-58.
- Lindgren, K.-O. & Persson, T. (2010) 'Input and output legitimacy: synergy or trade-off? Empirical evidence from an EU survey', *Journal of European Public Policy*, 17(4): 449-67.
- Lindgren, K.-O. & Persson, T. (2011) *Participatory Governance in the European Union: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* London: Palgrave Macmillan.
- Lord, C. & Pollak, J. (2010) 'The EU's many representative modes: Colliding? Cohering?', *Journal of European Public Policy*, 17(1): 117-36.
- Magnette, P. (2003) 'European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?', *Political Studies*, 52(1): 144-61.

- Majone, G. (1998) 'Europe's democratic deficit: the question of standards', *European Law Journal*, 4(1): 5–28.
- Majone, G. (2005) *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press.
- Mårtensson, M. (2007) 'Mixed Representation and Legitimacy in the European Union'. *European Integration*, 29(3): 285–302.
- Mattila, M. (2004) 'Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, 43(1): 29–50.
- Michalowitz, I. (2004) 'Analysing Structured Paths of Lobbying Behaviour: Why Discussing the Involvement of 'Civil Society' Does Not Solve the EU's Democratic Deficit', *European Integration*, 26(2): 145–70.
- Milward, A. S. (1984) *The Reconstruction of Western Europe 1945–51*, Berkeley: University of California Press.
- Milward, A. S. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press.
- Moravcsik, A. (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (2002) 'In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603–34.
- Moravcsik, A. (2006) 'What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?', *Politische Vierteljahresschrift*, 57(2): 219–41.
- Moravcsik, A. (2008) 'The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'', *Intereconomics*, 43(6): 331–40.
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, T. (2007) 'Democratising European chemicals policy: do online consultations favour civil society participation?', *Journal of Civil Society*, 3(3): 223–38.
- Pesendorfer, D. (2006) 'EU Environmental Policy under Pressure: Chemicals Policy Change between Antagonistic Goals', *Environmental Politics*, 15(1): 95–114.

- Phillips, A. (1995) *The Politics of Presence*, Oxford: Clarendon Press.
- Risse, T. (2006) 'Transnational Governance and Legitimacy' in A. Benz and Y. Papadopoulos (eds), *Governance and Democracy*, London: Routledge.
- Risse, T. & Kleine, M. (2007) 'Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods', *Journal of Common Market Studies*, 45(1): 69-80.
- Saurugger, S. (2008) 'Interest Groups and Democracy in the European Union', *West European Politics*, 31(6): 1274-91.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Wilson.
- Schmitter, P. C. (1974) 'Still the Century of Corporatism', *Review of Politics*, 36(1): 85-131.
- Schmitter, P. C. (2002) 'Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve 'Sustainable and Innovative Policies in a Multi-level Context'?' in J. Grote and B. Gbikpi (eds), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schneider, G. and Baltz, K. (2003) 'The Power of Specialization: How Interest Groups Influence EU Legislation', *Rivista di Politica Economica*, 93(1): 253-83.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Routledge.
- Scott, J. (1991/2000) *Social Network Analysis - A Handbook*, London: Sage Publications Ltd.
- Selin, H. (2007) 'Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe', *Global Environmental Politics*, 7(3): 63-93.
- Smismans, S. (ed.) (2006) *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Steffek, J. & Nanz, P. (2008) 'Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance' in J. Steffek, C. Kissling and P. Nanz (eds), *Civil Society Participation in European and Global Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Streeck, W. & Schmitter, P. (1991) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market', *Politics & Society*, 19(2): 133-64.
- Treib, O. (2010) 'Party Politics, National Interests and Government-Opposition Dynamics', *European Union Politics*, 11(1): 119-42.
- Truman, D. B. (1951) *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf.

- Tsebelis, G. and Garrett, G. (2000) 'Legislative Politics in the European Union', *European Union Politics*, 1(1): 9–36.
- Verweij, M. & Josling, T.E. (2003) 'Deliberately Democratizing Multilateral Organization', *Governance*, 16(1): 1-21.
- Walzer, M. (2002) 'Equality and Civil Society' in S. Chambers and W. Kymlicka (eds), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton: Princeton University Press.
- Warleigh, A. (2001) 'Europeanizing Civil Society: NGOs as Agents of Political Sozialisation', *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 619-39
- Warleigh, A. (2003) 'Informal Governance: What Contribution to the Legitimacy of the EU?' in T. Christiansen and S. Piattoni (eds), *Informal Governance in the European Union*, Aldershot: Edward Elgar.
- Zimmer, C., Schneider, G. and Dobbins, M. (2005) 'The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution', *Political Studies*, 53(2): 403–22.

Appendix

Respondenterna ombads att besvara bland annat följande frågor:

Attityder till REACH (se särskilt avsnitt 4.1): Detta attitydmått utgörs av ett index baserat på en faktoranalys där respondenterna ombads ange i vilken utsträckning de höll med om vart och ett av följande sju påståenden (1=instämmer inte alls, till 7= instämmer helt):

- “Att anta OSOR-förslaget (“ett ämne, en registrering”) kommer att förbättra REACH-systemet.”
- “Testkraven för lågvolymerkemikalier (1–10 ton producerad eller importerad volym per år) bör vara lägre än för högre polymer.”
- Bevisbördan (“burden of proof”) för testning och riskbedömning av kemikalier bör ligga på industrin i stället för de offentliga myndigheterna.”
- “Den Europeiska kemikaliemyndigheten (ECA) bör ha fullt ansvar för förvaltningen av REACH-systemet.”
- “När en säkrare kemikalie eller teknik finns tillgänglig till en rimlig kostnad, bör det krävas av tillverkare och användare att använda sig av dessa säkrare alternativ.”
- “Försiktighetsprincipen bör vara en vägledande princip i REACH, dvs. beslut måste baseras på försiktighet för att förhindra skador på människors hälsa och miljön.”
- “Att begränsa användningen av djurförsök bör vara en av de vägledande principerna för REACH.”

Deltagande (se särskilt avsnitt 4.2): “Hur skulle du beskriva beslutsprocessen om REACH i förhållande till följande påstående? Vänligen ange ditt svar på en skala från 1=instämmer inte alls, till 7=instämmer helt: Beslutsprocessen har varit öppen för alla att delta.”

Som alternativt mått på deltagande ställdes följande fråga: ”Vilken av följande institutioner/organisationer har du haft mest kontakt med under REACH-processen? Vänligen ange ditt svar på en skala från 1=ingen alls, till 7=mycket: (i) EU-kommissionen, (ii) ministerrådet, (iii) Europaparlamentet.”

Information (se särskilt avsnitt 4.2): “Hur skulle du beskriva beslutsprocessen om REACH i förhållande till följande påstående? Vänligen ange ditt svar på en skala från 1=instämmer inte alls, till 7=instämmer helt: Alla relevanta synpunkter på REACH har varit representerade.”

Som alternativt mått på tillgången till information ombads respondenterna att

ta ställning till följande påståenden (1=instämmer inte alls, till 7=instämmer helt): (i) "Beslutsprocessen har möjliggjort för berörda parter att granska kommissionens aktiviteter", (ii) "Beslutsprocessen har möjliggjort för berörda parter att granska rådets aktiviteter", (iii) "Beslutsprocessen har möjliggjort för berörda parter att granska Europaparlamentets aktiviteter".

Inflytande (se särskilt avsnitt 4.3): "Enligt din åsikt, hur mycket inflytande över REACH har följande institutioner/organisationer haft så här långt? Vänligen ange ditt svar på en skala från 1=inget alls, till 7=mycket stort: (i) EU-kommissionen, (ii) ministerrådet, (iii) Europaparlamentet, (iv) annan EU-institution/myndighet, (v) branschorganisation/privat företag, (vi) fackförening, (vii) NGO, (viii) akademiskt eller tekniskt institut, (ix) internationell organisation, (x) regering/offentlig myndighet i medlemsland, (xi) regering/offentlig myndighet i ansökarland, (xii) regering/offentlig myndighet i land utanför EU, (xiii) övrig institution/organisation."

Input-legitimitet (se särskilt avsnitt 4.4): Denna variabel är ett additivt index (på en skala från 1-7) som bygger på fem enkätsvar där respondenterna ombads ange i vilken utsträckning de höll med vart och ett av följande påståenden (1=instämmer inte alls, till 7= instämmer helt):

- "Beslutsprocessen har varit öppen för alla att delta."
- "Beslutsprocessen har möjliggjort för berörda parter att granska kommissionens aktiviteter"
- "Beslutsprocessen har möjliggjort för berörda parter att granska rådets aktiviteter"
- "Beslutsprocessen har möjliggjort för berörda parter att granska Europaparlamentets aktiviteter"
- "Alla relevanta synpunkter på REACH har varit representerade."

Output-legitimitet (se särskilt avsnitt 4.4): respondenterna ombads ange i vilken utsträckning de höll med om följande påstående (1=instämmer inte alls, till 7= instämmer helt): "Beslutsprocessen [om REACH] förmår samtidigt öka skyddet av miljö och hälsa och bevara den europeiska kemikalieindustrins konkurrenskraft."

Konsensus (se särskilt avsnitt 4.4): respondenterna ombads ange i vilken utsträckning de höll med om följande påstående (1=instämmer inte alls, till 7= instämmer helt): "Beslutsprocessen har kunnat främja överenskommelser mellan industrin och andra intressen i samhället."

2011

2011:6

Achieving Europe's R&D Objectives.

Delivery Tools and Role for the EU Budget

Författare: Jorge Núñez Ferrer och Filipa Figueira

2011:5

Korruption i Europa. En analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater

Författare: Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rothstein

2011:4

Regional Disparities in the EU:

Are They Robust to the Use of Different Measures and Indicators?

Författare: José Villaverde och Adolfo Maza

2011:3

The EU Budget – What Should Go In? What Should Go Out?

Författare: Stefan Collignon, Friedrich Heinemann, Arjan Lejour, Willem Molle, Daniel Tarschys och Peter Wostner

2011:2

Which Economic Governance for the European Union?

Facing up to the Problem of Divided Sovereignty

Författare: Nicolas Jabko

2011:1

The Financial Crisis – Lessons for Europe from Psychology

Författare: Henry Montgomery

2011:1op

An Interim Review of the 2011 Hungarian Presidency

Författare: Gergely Romsics

2011:8epa

Brussels Advocates Swedish Grey Wolves: On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy

Författare: Jan Darpö

2011:7epa

A New Proportionality Test for Fundamental Rights

Författare: Anna-Sara Lind and Magnus Strand

2011:6epa

The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism

Författare: Bruno de Witte

2011:5epa

Comment on the European Commission's "Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems"

Författare: Conny Olovsson

2011:4epa

Opinionsstödet för EU fortsätter att öka

Författare: Sören Holmberg

2011:3epa

EU, lokala marknader och allmänintresset

Författare: Jörgen Hettne

2011:2epa

Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag i ett rättsligt sammanhang

Författare: Joakim Nergelius

2011:1epa

How Small are the Regional Gaps? How Small is the Impact of Cohesion Policy? A Commentary on the Fifth Report on Cohesion Policy

Författare: Daniel Tarschys



Sieps●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Fleminggatan 20
112 26 Stockholm
Tel: 08-586 447 00
Fax: 08-586 447 06
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se