

Scores rapportserie 2013:3

Krav på KRAV

En studie om hur och varför KRAV förändrat sättet att organisera sin märkningskontroll under perioden 1985–2012

Alexandra Kenne, Bernice Lindqvist & Kristina Tamm Hallström

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Krav på KRAV

En studie om hur och varför KRAV förändrat sättet att organisera sin märkningskontroll under perioden 1985–2012

Alexandra Kenne, Bernice Lindqvist & Kristina Tamm Hallström

kontakt: kristina.tamm-hallstrom@score.su.se

Scores rapportserier 2013:3
ISBN 978-91-89658-78-3

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm
www.score.su.se



Krav på KRAV

En studie om hur och varför KRAV förändrat sättet att organisera sin märkningskontroll under perioden 1985–2012

Alexandra Kenne

Bernice Lindqvist

Kristina Tamm Hallström (krth@score.su.se)

Abstract

In today's society many products, of various description, display labels claiming that production of the item is either sustainable, environmentally friendly, fair to the people responsible for producing it, or ecological. With these labels comes the fear that we cannot trust the control behind them. As a background, different ideals regarding the organization of control as a trust mechanism are identified and discussed. Second, a case study of Sweden's most used ecological label, KRAV, has been undertaken to explain why the organisation has shifted from one ideal to another, and which the driving forces were behind this development. The study is conducted through qualitative interviews with people who represent different functions of control within the industry. The historical account of the dynamics involved in the organization of control linked to the KRAV labelling initiative since its inception in the 1980s until the organization in 2012, constitutes the main contribution, which thus is of an empirical nature. Through the process-oriented approach used for the study, the analysis also contributes theoretically to the literature about transnational governance and non-state certification regulation initiatives. More precisely, the study adds a dynamic perspective to conceptualizations such as 'ratcheting up' which have been suggested in this literature to describe the highly dynamic and complex world of certifications of today. In the study it was found that the development of KRAV's control functions cannot be narrowed down to one single reason. Rather, it has developed into what it has become today through both internal and external pressures, which are discussed.

Innehållsförteckning

Ordlista.....	3
Inledning	4
Varför uppkommer märkning med certifiering och ackreditering?	4
Olika ideal och modeller för att organisera märkningars kontroll	5
Tidigare forskning och syfte	8
Metod	9
Den icke-statliga modellen med rörelsebaserad ackreditering	10
Den EU-reglerade modellen med statlig ackreditering.....	13
Märkningsexemplet KRAV: från ett ideal till ett annat.....	15
Initiativet till en ekologisk märkning.....	15
KRAV:s början: 1985 - 1990	16
Regelverkets utformning.....	16
Kontrollsystemet	17
Den första vågen av förändring: 1991 – 2005	19
Längre avstånd till producent och kontrollant skapar behov av ackreditering	19
EES-avtal sluts kring 'Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel'	21
Den andra vågen av förändring: 2006 – 2012	23
Avreglering av KRAV:s certifiering.....	23
Aranea ackrediteras av IOAS.....	26
Rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.....	28
Samtliga certifieringsbolag ackrediteras av Swedac.....	29
EU-ekologisk logotyp	31
Uppkomsten av framtida grupperingar	31
Leading Organic Alliance	31
Motreaktion mot tredjepartscertifiering	32
Diskussion och slutsatser	33
”Ratcheting up” i litteraturen	33
Ökad formalisering och specialisering, organisatorisk separation och sammanlänkning genom regler	34
Dynamikens mekanismer	35
Blickar framåt.....	36
Referenslista.....	38
Intervjuer	40

Ordlista

Standardskrivare, organisation som skriver standarder

Certifieringsorgan, kontrollerar att producenten följer standarden

Akrediteringsorgan, kontrollerar att certifieraren följer riktlinjerna för certifiering

ASI (Accreditation Service International), internationellt ackrediteringsorgan inom hållbarhetsstandarder

EA (European co-operation for Accreditation), medlemsorganisation för europeiska statliga ackrediteringsorgan

EU-ekologiskt, EU:s märkning av livsmedel

Fairtrade, standardskrivare för rättvishandel

FLO-CERT, certifieringsorgan som certifierar för Fairtrades standarder

FSC (Forest Stewardship Council), standardskrivare för hållbart skogsbruk

IAF (International Accreditation Forum), internationell medlemsorganisation för ackrediteringsorgan

IFOAM (International Federation of Organic Agricultural Movement), internationell medlemsorganisation inom hållbarhetsstandarder

IOAS (International Organic Accreditation), internationellt ackrediteringsprogram inom den ekologiska rörelsen

ISEAL Alliance (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance), internationell medlemsorganisation inom hållbarhetsstandarder

ISO (International Organization for Standardization), internationell standardskrivare

KRAV (Kontrollföreningen för Alternativ Odling), svensk standardskrivare för ekologiskt jordbruk

Swedac, Sveriges ackrediteringsmyndighet

Inledning

Varför uppkommer märkning med certifiering och ackreditering?

”För mig är det en förbannelse när alla som ska göra gott inte verkar lita på andra som ska göra gott, utan man måste hålla på att kontrollera varandra.” (Grundare KRAV, 2012-07-03)

Det finns idag en uppsjö av märkningar för ekologisk, rättvis, miljövänlig eller hållbar produktion som bland annat går att hitta på livsmedel, möbler, rengöringsmedel och tågresor. KRAV-märket pryder ekologisk mjölk, Fairtrade:s symbol märker rättvist kaffe, Svanen guidar till det miljövänligaste tvättmedlet och FSC-trädet visar vilken skog som är ansvarsfullt skövlad. Hur kan vi lita på att dessa märkningar håller vad de utlovar? Hos många konsumenter finns en skepsis till märkningarnas egentliga funktion. För att kunna lita på märkningarna krävs system av kontroll.

Varorna som säljs med den här typen av märkningar kallas för förtroendevaror (Antle 1995). Dessa skiljer sig från klämvaror eller erfarenhetsvaror, där konsumenten kan bedöma varans egenskaper före respektive efter köpet. En bil kan exempelvis provköras före köp och smaken på ett livsmedel kan avgöras vid konsumtion. Vid ett köp av förtroendevaror är informationen om varorna asymmetrisk till konsumenternas nackdel. Producenterna vet mer om varans egenskaper och konsumenten kan inte heller efter köp avgöra om varan har de önskade egenskaperna. Det blir svårt för konsumenten att fatta rationella beslut då de ofta är ”distanserade eller delokaliserade från exempelvis matens produktionsbetingelser – geografiskt, socialt, kunskapsmässigt, yrkesmässigt och så vidare” (Klintman et al. 2008). Ett sätt att minska denna informationsklyfta är att skapa standarder och regleringar och låta märkningarna för dessa regler vägleda konsumenterna. En förutsättning för detta är ett välfungerande och förtroendeingivande certifieringssystem (ibid.). Ett viktigt syfte med certifiering blir således att skapa förtroende. En förutsättning för att detta skall fungera blir då att konsumenter kan lita på att certifieringen och att den uppfattas trovärdig och därmed fyller en funktion i att överbrygga informationsklyftan som finns mellan det som sker hos producenter när produkter framställs, och de slutprodukter konsumenter finner i butiker.

Som vi ser genom vår studie av KRAV och dess kontrollorganisering som utgör kärnan i denna rapport, är det emellertid inte bara konsumenter som känner behovet av att kunna lita på märkningarna. Att märka en produkt med exempelvis en ekologisk stämpel kräver både investeringar och omorganisering i produktionsleden. Som framgår av det inledande citatet förekommer en oro även bland producenter som vill ”göra gott” om att konkurrenter, som också utger sig för att vilja ”göra gott”, kan dra nytta av märkningarnas legitimerande effekter gentemot konsumenter, utan att helt fullfölja de regler som märkningarna föreskriver. En producent måste kunna lita på att andra producenter följer samma regler och behovet av kontroll finns alltså att finna även på produktionssidan. Det finns emellertid inte *ett* reglerande system av kontroll bakom märkningarna vilket anger hur kontrollen ska vara organiserad. Snarare går flera ideal och modeller av kontroll att urskilja, vilket vi diskuterar härnäst. Syftet

med att redogöra för dessa i förhållande till KRAV-studien är, som vi utvecklar nedan, att två olika modeller för kontrollens organisering har använts av KRAV trots att representanter för de två olika modellerna ser sin egen modell som överlägsen och bättre än den andra. Man kan alltså fråga sig varför KRAV, som på goda grunder valde den ena modellen vid sin start, senare valde att ansluta sig till den andra som ursprungligen inte ansågs aktuell eller önskvärd?

Olika ideal och modeller för att organisera märkningars kontroll

"När vi blir utvärderade anses det viktigt att vi separerat olika funktioner. Det är självklart att om inte ackrediteringen är en oberoende kontroll, är värdet i certifieringen väldigt lågt." (intervju med KRAV representant, 2012-06-26)

Ett vanligt sätt att skapa förtroende för en märkning är att decentralisera kontrollen genom att bygga upp hierarkiska system där ansvaret fördelas över instanser på olika nivåer, vilket är det som åsyftas i citatet ovan. Tanken är att man uppnår trovärdighet för märkningarna genom att skapa opartiska, separerade kontrollfunktioner. De som skriver regler för märkningarna ska, enligt denna modell, vara separerade från de som certifierar utifrån dessa regler (jfr "separationsmodellen" i tabell 1 nedan).

I och med att standardskrivandet åtskiljs från kontrollen av standardföljande, uppkommer möjligheten att låta specialiserade kontroll- eller certifieringsföretag utföra själva kontrollen, vilka kan tillåtas verka i konkurrens på en certifieringsmarknad. Även om certifieringsfunktionen i vissa fall är begränsad till en enda aktör, är den "öppna" certifieringen vanligare och är också den som förespråkas i den modell för kontroll som EU utvecklat.¹ En vanlig uppfattning i märkningssammanhang är just att standardskrivande och kontroll av regelföljandet bör vara åtskilda. Tidigare forskning har inte kunnat kartlägga någon definitiv anledning till detta men en av orsakerna skulle kunna vara att det är den rådande uppfattningen i samhället som inspirerat, nämligen, att de som skriver lagarna (Riksdagen) är åtskilda från de som kontrollerar att de åtföljs (polisen) samt de som bedömer huruvida reglerna har brutits eller ej (domstolar) (ibid.). Men det finns även en annan modell för att organisera kontrollen bakom en märkning (jfr "kombinationsmodellen" i tabell 1), nämligen att den märkningsorganisation som skriver kriterierna (reglerna) för en märkning, också utför kontrollen av att reglerna följs. Här ser vi således ett ideal som bygger på att kontrollen behålls inom en och samma organisation som också skriver reglerna. Denna modell är inte lika vanlig, men det finns kända exempel som Bra Miljöval som är den märkning som utvecklats av Svenska Naturskyddsföreningen.²

¹ En stängd certifiering innebär att den utförs utan konkurrens från andra certifieringsorgan medan en öppen certifiering utförs på en marknad med konkurrens (Brunsson, Gustafsson och Tamm Hallström 2012).

² För en utförlig redogörelse av Bra Miljövals organisering, se Grettve (2013 kommande).

	”Separationsmodellen” för märkning	”Kombinationsmodellen” för märkning
Organisering av standardskrivande och certifiering	Utförs av <i>olika</i> organisationer som specialiserat sig på sina respektive områden	<i>Samma</i> organisation skriver regler och utför kontroll
Exempel	FSC:s standard för hållbart skogsbruk som skrivs av FSC medan certifieringsbolag som Bureau Veritas utför kontrollen av standardföljande	Naturskyddsföreningens märkning Bra Miljöval som både skriver kriterier och utför kontroll/beviljar licenser

Tabell 1 Två modeller för organiseringen av standardskrivande och certifiering

När det gäller den första modellen som bygger på separation mellan regelskrivande och certifiering uppfattas den av många som den mest legitima och lämpliga metoden för ett trovärdigt märkningssystem. Samtidigt finns det vissa komplikationer med denna modell, vilka är värda att lyfta fram eftersom de leder till ytterligare organisering. Eftersom certifiering är en tjänst som producenten betalar för finns det även en anledning till misstro på denna marknad, då certifieraren skulle kunna godkänna undermåliga produkter i syfte att generera mer affärer i certifieringsverksamheten. Detta problem benämns ibland ”race to the bottom”. En annan oro är att olika certifierare skulle kunna göra *olika* bedömningar, trots att de använder samma regel för sin bedömning av regelföljande. På samma sätt som behovet av tillit uppkommer på produktmarknader mellan producenter och konsumenter, finns med andra ord förtroendeproblem även på den marknaden som säljer kontrolltjänster, mellan certifierare och producentföretag som köper certifieringstjänster. En lösning på detta problem som observerats i certifieringsforskning är att skapa en ny, andra gradens kontroll av certifieringsbolagen, en kontroll av kontrollanten. Denna metakontroll har kommit att kallas för ackreditering (Gustafsson & Tamm Hallström 2013).

På denna ackrediteringsnivå finner vi också olika sätt att organisera kontrollen. I vissa fall sker ackreditering genom *statlig* försorg, det vill säga att en statlig myndighet utför denna kontroll av certifierarna. Dessutom finns i dessa sammanhang organisatoriska lösningar på överstatlig nivå – en överordnad funktion som kontrollerar ackrediterarna – för att man se till att all nationell och statligt genomförd ackreditering sker på samma sätt i olika länder och att den håller en hög kvalitet. Allt för att säkerställa trovärdigheten i botten av pyramiden av kontroll.

En liknande men också något annorlunda modell för ackrediteringsfunktionen, återfinns inom flera märkningar för miljö och hållbarhet, vilka uttrycker ett motstånd till statlig inblandning. I dessa märkningar ses det i stället som avgörande att behålla den yttersta kontrollen (ackrediteringsfunktionen) inom den *sociala rörelsen* som också beslutar om de kriterier som producenter måste uppfylla för att få märka sina produkter med ett märke. När ackrediteringen utförs av en organisation med hemvist inom en social rörelse, väljer man ofta att endast ha *en* global ackrediteringsorganisation som ansvarar för all ackreditering av certifieringsbolag i världen.

Regelfunktion	Den rörelsebaserade modellen för ackreditering	EU-modellen för ackreditering
Standardskrivande	Skär i standardiseringsorganisationer som ofta har sin bas i sociala rörelser	Skär i standardiseringsorganisationer som ISO och CEN som ofta har sin bas i standardisering på tekniska områden
Certifiering	Utförs av certifieringsbolag verksamma på en marknad	Utförs av certifieringsbolag verksamma på en marknad
Ackreditering	Utförs av en global ackrediteringsorganisation med bas i en social rörelse	Utförs av nationella ackrediteringsorgan som utsetts och erhållit myndighetsuppdrag av regeringen i varje medlemsland
Meta-ackreditering	Utförs av en global medlemsorganisation med bas i en social rörelse	Utförs av en europeisk medlemsorganisation (EA) med stöd av EU, samt på internationell nivå av en motsvarande internationell organisation (IAF)
Exempel	FSC:s standard för hållbart skogsbruk som skrivs av FSC; certifiering utförs av certifieringsbolag som Bureau Veritas; ackreditering utförs av den globala organisationen ASI som i sin tur är medlem i den globala medlemsorganisationen ISEAL Alliance	ISO 9001 för kvalitetssäkring som skrivits av ISO; certifiering utförs av certifieringsbolag som Bureau Veritas; ackreditering utförs av ett nationellt ackrediteringsorgan som Swedac i Sverige, Ukas i Storbritannien eller RvA i Nederländerna, vilka i sin tur är medlemmar i både EA och IAF

Tabell 2 Två modeller för organiseringen av ackreditering

Vi återkommer till dessa två modeller för ackreditering senare i rapporten, eftersom båda är relevanta för diskussionen av vårt empiriska exempel på ekologisk märkning: KRAV. KRAV startades nämligen som ett alternativ och en motreaktion till tidigare statliga jordbruksregleringar under 1980-talet och organiserade sig därför under en tidig period enligt modellen *utan* statlig inblandning i ackrediteringen. Över tiden valde KRAV dock att ansluta sig till den modell som EU arbetat fram där myndigheter ansvarar för ackreditering nationellt. Båda modeller bygger på samma ideal om organisatorisk separation mellan olika regleringsfunktioner, men en avgörande skillnad ligger således i huruvida staten ska vara inblandad i ackrediteringen. Frågan som ställs är hur detta skifte som KRAV genomgått kan förklaras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns olika sätt, eller modeller för, att organisera kontroll. Den modell som dominerar dagens märkningsorienterade samhälle är den där standardskrivande separeras från en första ordningens kontroll (certifiering) som i sin tur kontrolleras genom en andra ordningens kontroll (ackreditering) (Bartley 2011; Bartley & Smith 2010; Lévi-Faur & Starobin 2013; Marx 2011). Ackrediteringen kan sedan ske, även

den, enligt olika modeller, där vissa menar att det bästa är att en statlig myndighet utför ackreditering medan andra föredrar att en rörelsebaserad, global organisation har denna roll. Som vi kommer att visa genom vår studie, är ett gemensamt drag för dessa modeller för ackreditering att det ofta är konsumenter som sätts i fokus och beskrivs som anledningen till att denna kontrollfunktion skapas, men producenters oro för orättvis konkurrens utgör också en drivkraft till att kontroller utvecklas i flera nivåer.

Som nämnt ovan finns också andra ideal för märkningar, som det som förespråkar att certifieringsfunktionen ska bevaras *inom* den standardskrivande organisationen som således både skriver standarder och kontrollerar/utfärdar licenser åt producenter som önskar erhålla rätten att märka sina produkter. Enligt ytterligare ett ideal anses att den rigorösa organiseringen av kontroll på olika nivåer stjälar fokus, tid och resurser från vad som var ämnat med märkningen från första början. Nedan citat ger uttryck för en sådan inställning.

”Det finns en motreaktion inom det ekologiska. Det finns en tillväxt av ett alternativt system där folk inte vill ha tredjepartscertifiering överhuvudtaget. Där de säger nej till att man uppnår trovärdighet genom att ha oberoende kontroller av oberoende organisationer som är ackrediterade av Gud fader själv.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Anhängare till detta synsätt menar alltså att det finns alltför många nackdelar med märkningar som bygger på rigorösa kontroller som utförs av specialiserade kontrollorganisationer och att man därmed helt bör undvika märkningar med tredjepartskontroll.

Även om dessa motkrafter finns, kommer vi i denna rapport framför allt fokusera på två olika modeller inom idealet som förespråkar organisatorisk separation mellan standardskrivande och kontroll.

Tidigare forskning och syfte

I denna rapport kommer organiseringen av den ekologiska märkningen KRAV:s kontrollsystem belysas.³ Organisationen KRAV har studerats i flertalet tidigare studier, dock inte ur denna infallsvinkel. Rydén (2003) har i sin kartläggning av ekologiskt jordbruk inom jordbrukspolitiken mellan 1985-2000 studerat vilken betydelse KRAV haft i utvecklingen av det ekologiska jordbruket. Likaså analyserar Broberg (2010) KRAV:s inverkan på utvecklingen i mötet mellan ekologisk och konventionell odling under senare delen av 1900-talet. Utöver de mer jordbruksorienterade studierna har KRAV även studerats i andra sammanhang. Jörgenssen (2001) har i en omfattande rapport publicerad av Livsmedelsekonomiska Institutet studerat prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel i vilken hela den ekologiska marknadens utreds. Rapporten innefattar analyser av hur KRAV-märket förhåller sig mot både konsumenter och andra konkurrerande märken. I boken *Maten Märks* (Klintman et al. 2008) diskuteras märkningarnas, bland annat KRAV-märkningens, uppkomst och utveckling ur ett konsumentperspektiv. Klintman och Boström

³ Denna studie utgör ett samarbete mellan det RJ-finansierade forskningsprogrammet ”Att organisera marknader” och Kristina Tamm Hallström för forskningsprojektet ”Kan vi lita på certifiering?”, finansierat av Handelns Utvecklingsråd 2012–2014. Vi riktar stor tacksamhet till båda dessa finansörer.

(2004) använder KRAV som studieobjekt då de jämför politikens inverkan på den ekologiska rörelsen i Sverige och USA. Ingen av dessa studier har dock berört organiseringen av KRAV:s kontroll eller varför den har utvecklats som den har gjort. Boström tangerar vid ämnet i sin rapport *Fina Fisken* (2004) i vilken han redogör för utvecklingen av KRAV:s standard för ekologiskt fiske. I rapporten beskrivs diskussionerna som utbröt då regleringar för märkning av ekologiskt fiske skulle introduceras i Sverige. Dessa handlade bland annat om vem som skulle få skriva standarden och vilken typ av kontroll standarden skulle ha.

Sedan dessa rapporter skrivits har dock KRAV genomgått en betydande förändring av organisationen: från att ha varit ett märkningssystem som drevs fram inom den ekologiska rörelsen som ett alternativ och en motreaktion till tidigare statliga försök att reglera det svenska jordbruket, till att bli integrerat i det statliga och för EU gemensamma systemet för kontroll av ekologiskt jordbruk. KRAV utgör således ett särskilt intressant exempel genom att organisationens kontroll inledningsvis var organiserad enligt idealet att behålla kontrollfunktionen inom den standardskrivande organisationen (jfr ”kombinationsmodellen” i tabell 1 ovan), medan märkningsorganisationen sedan övergav detta ideal och anslöt sig till det ideal som karaktäriseras av separerade kontrollfunktioner och flera graders kontroll, och framför allt vad som kan förklara att KRAV lämnade den rörelsebaserade ackrediteringen till förmån för den EU-baserade ackreditering med statlig inblandning. I rapporten ställer vi oss frågan om hur dessa skiften kan förklaras. Bristen på studier av KRAV:s system för granskning och kontroll, och framförallt efter 2006 då skifte från rörelsebaserad till statligt driven ackreditering skedde, motiverar till nya studier vilket denna rapport således syftar till att bidra med. Genom den processfokusering som vår studie har, där vi visar hur, och förklarar varför, en viss märkningsorganisation valt att förändra sin kontrollorganisering under en längre tidsperiod visar även rapporten på den dynamik i kontrollorganisering som märkningar kan karaktäriseras av – dynamikens mekanismer. På detta sätt lyfter vi fram hur olika typer av kontrollorganiseringar är föränderliga och att olika modeller att organisera kontroll endast utgör *försök* till förtroendeorganisering. I diskussionen klargör vi olika orsaker till skiften av denna typ, vilka inte är unika för märkningsorganisationen KRAV.

Metod

Studiens datainsamling grundar sig främst på kvalitativa intervjuer gjorda sommaren 2012 med 10 nyckelpersoner inom området, vilka har olika infallsvinklar gällande KRAV:s kontrollorganisation. Studien utgör därmed en ögonblicksbild över de åsikter som fanns kring KRAV:s organisering vid denna tidpunkt. Det kan även tilläggas att föreliggande studie bygger vidare på en kartläggning av olika märkningsorganisationers kontrollorganisering internationellt och nationellt i Sverige, vilken resulterade i identifieringen av ett antal olika ideal för denna typ av organisering (Kenne, Lindqvist & Tamm Hallström 2013). Dessa resultat utgjorde en viktig utgångspunkt till att vi valde just KRAV som exempel för en närmare granskning.

Med bakgrund i rapportens tidsbegränsade omfattning, har inte alla aspekter kring KRAV:s förhållande till de rådande modellerna för kontrollens organisering infattats av intervjuerna. En möjlig vidareutveckling av föreliggande studie skulle kunna omfatta ytterligare aktörer i

KRAV:s närhet, vilka kan ge ett bredare perspektiv och fler infallsvinklar på de förändringar som KRAV genomgått och motiven till dessa.

I det följande fördjupar vi bilden av de två huvudsakliga modeller för andra gradens kontroll (ackreditering) som vuxit fram som är relevanta för vår diskussion om exemplet KRAV. Därefter går vi mer på djupet av hur den standardskrivande organisationen KRAV har förhållit sig till dessa modeller under sina tre verksamma decennier. Vidare kommer drivkrafter till organisationens utveckling att diskuteras. Rapporten kommer även att mycket kort beröra andra organisationer och märkningar för att öka läsarens förståelse för kontrollens organisering inom den ekologiska marknaden. Vi avslutar med en diskussion om hur de beskrivna skiftena kan förklaras samt diskuterar våra resultat i förhållande till etablerad kunskap på området för certifiering som exempel på verktyg som används för reglering transnationellt.

Exempel på hur två ackrediteringsmodeller växer fram

Som vi konstaterat tidigare finns olika idéer om hur ackreditering bör organiseras och av vem den bör utföras. I det följande tar vi upp två modeller som framför allt skiljer sig gällande vem som bör utföra ackrediteringen. Vi inleder med den modell som KRAV anslöt sig till först vilken sker *utan* statlig inblandning, för att därefter redogöra för den EU-reglerade modellen *med* statlig ackreditering.

Den icke-statliga modellen med rörelsebaserad ackreditering

De frivilliga märkningarna som huvudsakligen figurerar på hållbarhetsområden, med undantag för ett fåtal märkningar och viss ekologisk produktion som är lagligt reglerad, styrs genom organisationer som har sitt ursprung i sociala rörelser för hållbarhetsfrågor. Hos många av de frivilliga märkningarna har man alltså valt att behålla kontrollen över ackreditering inom miljörörelsen och utan statlig inblandning. Flera av dessa initiativ startades visserligen som små organisationer där man både skrev standarder och certifierade för dem. I en mindre skala kunde man behålla certifieringskontrollen och fortfarande uppfattas som legitim. I takt med att organisationerna vuxit sig större har normen övergått till den ”separationsmodell” där man separerar standardskrivande och kontroll, vilket skapar ett behov av en kontroll av kontrollen, men då att denna ackreditering utförs av ett privat, oberoende men icke-statligt organ.

Ett exempel som får illustrera det icke-statliga idealet är organisationen av kontroll för FSC-märkningen (Forest Stewardship Council) som ges då standaren för hållbart skogsbruk efterföljs. Certifieringen sker av fristående certifieringsbolag. Kontroll av certifieringsorganen, ackreditering med andra ord, bedrevs till en början internt i den standardskrivande organisationen FSC. Under år 2006 delades FSC upp i två organisationer; FSC som skriver standard och det självständiga bolaget, ASI (Accreditation Services International), som ackrediterar certifieringsorgan för standarden. Denna uppdelning berodde på internt och externt tryck på organisationen. FSC hade vuxit och anlitate allt fler

certifieringsbolag vilket försvårade kontrollen av dem. Organisationen kände behovet av en tydligare uppdelning internt. Dessutom kom rekommendationer från den internationella metaorganisationen för ackreditering IAF och den internationella standardskrivande organisationen ISO att kontrollen inom certifiering generellt behövde bli mer självständig.

“När FSC var en liten organisation var det enkelt för [en anställd] att hålla på med certifieringsorganen medan [en annan anställd] skrev standarder och någon annan gjorde kopior och ansvarade för IT. Men sen hade vi flera certifieringsorgan och de konkurrerade med varandra och vi var tvungna att se till att vi behandla alla certifieringsorgan lika. Så när vi blev större blev det viktigt att ha tydliga funktioner och enheter. Vid 2006 kom vi fram till att vi var alldeles för stora, samtidigt som det kom frågor från IAF och frågor från ISO, som sade att ni måste bli mer oberoende.” (intervju med FSC representant, 2011-12-09; egen översättning från engelska)

FSC valde då att starta sitt eget oberoende ackrediteringsbolag; ASI. Trots att ASI ska vara ett oberoende ackrediteringsorgan är det helägt av, och har samma styrelse som, FSC International (intervju med FSC representant, 2011-12-09). ”Ovanför” ASI finns även en global medlemsorganisation för ackrediterare och standardiserare på miljöområdet: ISEAL Alliance (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance), som utför kontroller på sina medlemmar, även om detta inte var ett ursprungligt syfte med ISEAL:s verksamhet.

”Vi har en oberoende utvärderingsmekanism som vi precis börjat implementera, där vi utför som en revision på våra medlemmar, för att se om de följer vår standard till fullo. Tidigare gjordes denna granskning genom egenkontroll där medlemmarna fyllde i en blankett, men nu har vi ändrat detta, till den oberoende utvärderingsmekanismen.” (intervju med representant från ISEAL Alliance, 2011-11-28; egen översättning från engelska)

Ett annat märkningsexempel som likt FSC organiserats utan statlig inblandning är KRAV, som strax kommer att beskrivas närmare. Det som är intressant att klargöra redan här, är att KRAV liksom flera andra märkningar på området för ekologiskt jordbruk först valde att ansluta sig till den rörelsebaserade ackrediteringsorganisationen när frågan om ackreditering blev aktuell: International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM). IFOAM har funnits sedan 1972 och är en global medlemsförening för organisationer som verkar inom områden för ekologisk produktion och handel. IFOAM startades i syfte att ena organisationer på området runtom hela världen. Detta eftersom man inom branschen märkte att standarder för organisk odling såg olika ut i olika länder. Man märkte att det fanns ett behov av att komma överens om vad som skulle anses organiskt.

“Grundarna hoppades att federationen skulle lyckas med det som de såg som en avgörande utmaning för den ekologiska rörelsen – spridning och informationsutbyte gällande principer och praxis inom organiskt jordbruk från alla skolor och över nationella och språkliga gränser.” (IFOAM, 2009a; egen översättning från engelska)

IFOAM har utvecklat *IFOAM Organic Gurantee System* (OGS) som består av ett ackrediteringsprogram och *IFOAM Basic Standards*. Målet med IFOAM:s standarder är att de ska vara vedertagna internationellt. Då många organisationer började skriva egna regleringar för organisk produktion blev resultatet att dessa inte överensstämde mellan länder. Alltför skiftande nationella regleringar skapar handelshinder vid import och export, något som IFOAM syftar till att motverka. Standarderna befäster vad som av IFOAM anses organiskt och utvecklas gemensamt av medlemsorganisationerna. Detta syftar till att harmonisera standarderna mellan de medlemmar som skriver regler.

“Det är mer än 100 olika standarder som används för att certifiera produkter runtom i världen. Detta imponerande antal speglar den tillväxt och mångfald som idag finns inom den ekologiska sektorn, men de representerar också den växande utmaningen med handelshinder. Tyvärr finns ingen internationellt erkänd statlig mekanism för att skapa en multilateral motsvarighet till nationella regleringar för ekologiskt. Ofta innebär detta att det som är erkänt som “ekologiskt” I ett land inte nödvändigtvis blir erkänt som ekologiskt I ett annat land.” (IFOAM, 2009c; egen översättning från engelska)

Basen av medlemmar, 870 stycken fördelade över 120 länder, utgörs både av standardskrivare och av certifieringsorgan (IFOAM, 2012b). IFOAM:s standarder används som referensstandarder, vilka jämförs med de standarder som certifieringsorgan som vill IFOAM-ackrediteras använder. Certifieringsorganen kan alltså inte certifiera direkt mot IFOAM:s standarder. Det krävs att certifieringsorganet använder en enskild standardskrivares regler, såsom exempelvis KRAV:s standard i Sverige, som är godkänd att den överensstämmer med IFOAM:s principer. (IFOAM, 2009b)

Ackrediteringen utförs inte av IFOAM idag men så har inte alltid varit fallet. År 1992 startades inom organisationen *IFOAM Accreditation Programme*. Ett program för ackreditering som kom till som en följd av att medlemmarna inom IFOAM kände ett behov av en hårdare kontroll av att de som påstod sig följa IFOAM:s regler verkligen gjorde det. Kontrollen av certifieringsorganen hade funnits informellt sedan slutet av 1980-talet men ledde då inte till något erkänt godkännande. Kontrollen fanns till för att öka förtroendet mellan certifieringsorganen eftersom bristen på förtroende, enligt medlemmarna, ansågs hämma utvecklingen av den organiska rörelsen (IOAS, 2005). Som vi beskriver mer utförligt senare i rapporten, delades organisationen upp år 1997 i och med att IFOAM knoppade av ackrediteringsprogrammet till den fristående organisationen IOAS (International Organic Accreditation Service) som fick ansvar för all ackreditering. Enligt en intervjuad före detta ordförande för IFOAM var anledningen till detta delvis idén som låg i tiden att man skulle skilja på kontrollerande och regelskrivande funktioner men de huvudsakliga skälen var ekonomiska fördelar organisationsmässigt.

IOAS:s oberoende efter separationen från IFOAM har förstärkts under det senaste decenniet. Från att ha varit en avknoppning från IFOAM:s ursprungliga ackrediteringsprogram har IOAS vuxit och börjat ackreditera även för andra standarder. År 2004 började IOAS ackreditera för

ISO Guide 65 och sedan dess har listan fyllts på med ytterligare sju standarder⁴. Bland annat har IOAS blivit godkänt för att ackreditera certifieringsorgan i länder utanför Europa, eller certifieringsorgan baserade i Europa men med aktivitet utanför Europa, för EU:s standard för ekologiskt jordbruk (IOAS, 2012a). Vi kan avslutningsvis konstatera att IFOAM:s kontrollorganisation, precis som den som utförs av ISEAL Alliance som har både FSC och ASI som medlemmar, idag syftar till att kontrollera andra organisationer på marknaden, medan det ursprungliga syftet med både IFOAM:s och ISEAL Alliance:s verksamheter snarare var att ena organisationer i världen genom spridning och utbyten av kunskap och praktiska erfarenheter.

Den EU-reglerade modellen med statlig ackreditering

Det formaliserade syftet med den ackreditering som sker inom ramen för den EU-reglerade modellen för ackreditering är att säkra certifieringen, som i sin tur syftar till att garantera att konsumenter på produkt- och tjänstemarknader ska känna förtroende för de varor och tjänster de köper. Denna modell har också utvecklats med argument om förtroendeskapande som viktig drivkraft. Exempel på märkningar som kontrolleras av EU är CE-märkning, säkerhets- och kvalitetsmärkningar, bilprovning och sjukvård. Organiseringen ser dock annorlunda ut än för den modell som gäller för många hållbarhetsmärken.

Enligt EU:s modell, som sedan år 2008 regleras av EU-förordningen (EG) nr 765/2008, kontrolleras ackrediteringen statligt. Man har inte valt att skapa en gemensam ackrediteringsmyndighet på Europainivå, utan tanken är att varje medlemsland ska ha sitt eget ackrediteringsorgan. Ackrediteringen skall vidare uppfylla följande fem kriterier.

- Ackrediteringsorgan får inte konkurrera med varandra
- Ackrediteringsorgan får inte vara vinstdrivande
- Ackrediteringsorgan ska vara offentliga myndigheter eller ha myndighetsstatus
- Det får endast finnas ett ackrediteringsorgan i varje land
- Ackrediteringsorganet skall vara medlem i organisationen EA (European co-operation for Accreditation)

Syftet med förordningen är att skapa tillit till ackrediteringen genom myndigheternas inblandning och garantera att ackrediteringsorganen arbetar objektivt och opartiskt. Förordningen skall även förhindra konkurrens genom att en ackreditering i ett EU-land är giltig även i ett annat. Genom att endast tillåta ett ackrediteringsorgan per EU-land som

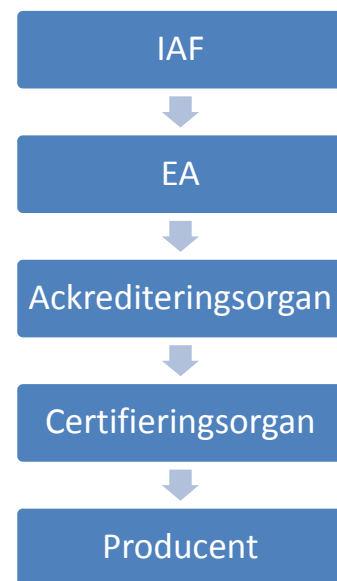


Bild 1: EU:s system för kontroll

⁴ Canada Organic Regime, European Union Recognition Programme, Global Organic Textile Standards, Textile Exchange, Global G.A.P., COSMOS; SAN/RA.

dessutom är tvunget att vara medlem i organisationen EA är förordningen även tänkt att förhindra uppkomsten av andra ackrediteringsorgan. Endast en medlem per medlemsland är tillåten. Som en del av medlemskapet i EA ingår att medlemmarna, de nationella ackrediteringsorganen, kontrollerar varandra genom så kallade ”peer reviews”. Utöver dessa signerar medlemmarna ett MLA-avtal (Multilateral Agreements), som syftar till att underlätta certifiering över gränserna. Genom att signera detta avtal blir medlemmarna även medlemmar av den världsomspännande medlemsorganisationen IAF (International Accreditation Forum) som arbetar med utveckling av standarder och ackreditering globalt (Brunsson et al. 2012). EU har i denna förordning försökt att lösa problemet med brist på tillit genom att bygga upp ett hierarkiskt system av kontroll på olika nivåer. En nackdel med detta, som kritiker framhåller, är att systemet blir byråkratiskt samt gör det svårt att veta vem som bär ansvaret när kontrollen brister.

Även det EU-reglerade systemet inte i första hand är riktat mot hållbarhets- och rättvisemärkningar, finns det idag hållbarhetsmärkningar som anammat detta system för ackreditering, även om de i ett tidigare skede organiserade sig på annat sätt. Ett exempel här är den standardskrivande organisationen för rättvisemärkningar Fairtrade International (FLO) som idag låter ett statligt ackrediteringsorgan ansvara för ackrediteringen av det certifieringsorgan som utför FLO-certifiering. På ackrediteringsnivå har de alltså helt anammat det EU-reglerade systemet. Fram till 2004 såg det dock annorlunda ut, för FLO-certifiering utfördes då internt av FLO, som således både skrev standarder och certifierade. År 2004 knoppades dock certifieringsdelen av till en självständig organisation: FLO-CERT. Detta certifieringsorgan, som har sitt huvudkontor i Tyskland, ackrediteras sedan 2007 av det tyska statliga ackrediteringsorganet DAkkS (FLO-CERT, 2012-08-03)⁵ och inordnas således i den EU-reglerade modellen för ackreditering. En liknande utveckling har skett i Frankrike, där en av de största rättvisemärkningarna, Max Havelaar France, tidigare blev kritiserat i media för att man använde begreppet ”märkning” trots att det, som kritikerna menade, snarare handlade om ett ”varumärke” sett utifrån perspektivet att ett oberoende granskningssystem saknades. Idag använder Max Havelaar France det numer fristående organet FLO-CERT för sin certifiering, precis som FLO, vilket alltså ingår i den EU-reglerade ordningen för ackreditering, och kan på detta sätt undvika kritik om att inte ha oberoende granskning kopplad till sin märkning. Ytterligare ett intressant exempel på en rörelseinitierad märkning som inledningsvis kombinerade rollen som standardskrivare och certifierare, och vilken precis likt Max Havelaar France i sett senare skede övergått till den statliga modellen för ackreditering, är den svenska KRAV-märkningen som det nu blivit dags att presentera.

Sammanfattningsvis kan vi först konstatera att båda modeller för just ackreditering som beskrivs i denna rapport både liknar och skiljer sig från varandra. En likhet är att de standardskrivande och certifierande funktionerna bör vara åtskiljda enligt båda modellerna. De följer således samma ideal gällande separerad kontroll med standardskrivande som sker av en standardorganisation som typiskt sett har mer eller mindre öppenhet för olika intressenter att delta och vilken associationsrättsligt vanligtvis är en förening. Certifiering sker

⁵ FLO-Cert ackrediterades ursprungligen av det privata ackrediteringsbolaget DAP som sedan slogs samman med de övriga tyska ackrediteringsorganen till det statliga DAkkS.

däremot av privata företag som i flertalet fall agerar på en konkurrensutsatt marknad. Ackreditering, slutligen, sker i den första modellen av en rörelsebaserad organisation, utan statlig inblandning, som alltså utför ackrediteringen globalt, medan ackreditering i den andra modellen utförs av nationella myndigheter (alternativt privata företag som erhållit myndighetsstatus för ackrediteringsfunktionen i ett EU-land).

I presentationen av KRAV som här följer, inleder vi med en kort redogörelse för den period då KRAV startades på 1980-talet. Därefter beskrivs KRAV i organisatoriska termer från starten fram till 2012 där vi lyfter fram de förändringar som gjorts av kontrollorganiseringen samt hur man resonerade kring dessa beslut. Det empiriska avsnittet avslutas med ett avsnitt om nya grupperingar som KRAV anslutit sig till, samt om motreaktioner mot tredjepartgranskningar vilka vuxit fram i takt med spridningen av olika certifierings- och ackrediteringssystem.

Märkningsexemplet KRAV: från ett ideal till ett annat

Den svenska ekologiska rörelsen organiserade sig genom grundandet av Kontrollförening för Alternativ Odling, förkortat KRAV, år 1985 som en icke vinstdrivande ekonomisk förening. Den eventuella vinst som gjordes, återinvesterades i organisationens verksamhet för att utveckla regler, samarbeta internationellt samt att öka kännedomen och försäljningen av KRAV-godkända livsmedel. Vidare var producenter som använde KRAV-märket, såsom exempelvis lantbrukare, butiker och livsmedelsförädlare tvungna att betala licensavgifter till KRAV, motsvarande kostnaden för KRAV:s arbete (KRAV, 2012). Denna finansieringsmodell används än idag.

Initiativet till en ekologisk märkning

KRAV startades i Värmland 1985 på initiativ av svenska bönder som själva ville odla ekologiskt. Till skillnad från tidigare initiativ kring ekologisk odling som kom ur den antroposofiska andliga livsåskådningen, grundades KRAV av mer politiska och miljömässiga skäl. KRAV:s vision var att skapa en nationell märkning för ekologisk odling, inte bara en branschorganisation för ekologiska producenter.

”Så även om det här initiativet kom från lantbrukarsidan så var vi redan från början tydliga på att KRAV inte skulle vara en partsorganisation för lantbrukare, även om initiativet kom därifrån.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Trots att det allmänna medvetandet hos konsumenter var lågt vid tidpunkten för KRAV:s grundande, menar en intervjuperson att initiativet om en ekologisk märkning rätt i tiden politiskt sett. KRAV var en motreaktion mot den tidigare strukturrationaliseringspolitiken som hade förts utav den svenska staten sedan industrialiseringen (bakgrund finns i rapporten 'Medvindens tid' (Rydén 2003)). Utvecklingen av den svenska ekologiska rörelsen var alltså inte konsumentdriven av efterfrågan utan drevs av producenterna själva, det vill säga bönderna, vilka såg det som viktigt att skapa nya affärsmodeller för att kunna sälja sina

ekologiska produkter på den vanliga marknaden i dagvaruhandeln. För att ha möjlighet att nå konsumenterna var KRAV tvungna att lösa problemen kring i) att ekologiska leveranser till butikerna inte var organiserade, ii) att de ekologiska produkterna inte hade någon märkning som höll dem samman samt iii) att ekologisk produktion var dyrare än konventionell odling och därför måste förmå konsumenterna att betala ett högre pris i butiken (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03).

Vid tiden för KRAV:s grundande fick organisationen blandade reaktioner från de svenska myndigheterna. Både Jordbruksverket och Jordbruksdepartementet (nuvarande Landsbygdsdepartementet) var förhållandevis positivt inställda till KRAV:s initiativ och hade en konstruktiv diskussion kring organisationens utformande (Grundare KRAV, 2012-07-03). Mer negativt inställt till KRAV, menar en intervjuperson, var framför allt Livsmedelsverket, då de uppfattade organisationens uppkomst som kritik mot dem själva som myndighet, vilket det i viss mån var.

”Livsmedelsverket såg KRAV-rörelsen som en underminering av deras auktoritet.”

(intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV:s början: 1985 - 1990

Regelverkets utformning

För att utveckla den ekologiska marknaden ville KRAV skapa ett tydligt nationellt regelverk som skulle gälla för samtliga bönder som producerade ekologiska livsmedel.

”Vi kom fram till att vi behövde skapa någon form av regelverk och kontrollsystem för att kunna utveckla marknaden och för att sälja produkterna. Var och en av oss bönder var ju alldeles för små för att liksom själva göra några egna system. Plus att vi redan från början trodde att det var bättre att ha någon form av oberoende, utomstående system än att hålla på med egna initiativ.”

(intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV baserade sitt regelverk på den vedertagna ekologiska praxis som redan fanns, men förtydligade reglerna något. Som noterats ovan påpekar våra intervjupersoner att medvetandenivån hos konsumenterna vid denna tidpunkt var extremt låg, vilket bidrog till att produktionsreglerna inte var så utförliga utan endast bestod av en sida regeltext, i jämförelse med dagens 200 sidor.

”Bara det var giftfritt som man sa, så var det bra och då var det ingen som tänkte på detaljerna i reglerna. Och det gjorde ju också att de första reglerna bara var en sida. KRAV:s nuvarande regelverk är väl, jag vet inte hur många sidor, men det är väl 200 sidor eller någonting sånt där.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Kontrollsystemet

Vidare stod det klart redan från början, förklarar våra intervjupersoner, att KRAV inte bara hade en önskan att skapa ett regelverk, utan även en kompletterande kontroll. Detta ansågs vara viktigt för att se till att regelverket verkligen efterföljdes.

”Ja, för så länge det inte fanns ett ordentligt regelverk och kontrollsystem så var det ju klart att en del tog ut svängarna.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Drivkraften bakom denna kontroll kom varken från köparna eller konsumenterna. Istället kom den från odlarna själva, då det rädde ett visst mått av brist på förtroende dem emellan. Då KRAV hade en vision av att skapa ett nationellt system för ekologisk odling skulle detta innebära stora geografiska avstånd mellan producenterna och dessa hade då svårt att lita på att reglerna följdes överallt. Kontroll blev ett sätt för dem att veta att de kunde lita på sina kollegor.

”Drivkraften för kontrollen var snarare ett visst mått av brist på förtroende mellan odlarna själva” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

I början fanns en arbetsidé att en myndighet skulle sköta kontrollen av KRAV, förslagsvis Jordbruksverket. Delar av den ekologiska rörelsen tyckte att detta skulle vara bättre och enklare än att sköta kontrollen själv. Organisationen hade möten om detta med Jordbruksverket, men idén kom aldrig att realiseras, eftersom det inom den ekologiska rörelsen samtidigt fanns många som motsatte sig att KRAV skulle vara reglerat av staten. Ett skäl till detta som en intervjuperson tar upp, var att staten hade reglerat priset på livsmedelsprodukter ända fram till 1970-talet och det fanns därför ingen produktdifferentiering. I det monopoliserade jordbrukssverige sågs den ekologiska rörelsen som en frisk fläkt som borde vara skild från staten, fortsätter intervjupersonen.

”KRAV var på så sätt det första egentliga större försöket att differentiera både svenskt jordbruk och svenska livsmedel.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV valde därför istället en egen kontroll av sin märkning. Denna kontroll av producenterna har i princip varit densamma under alla år, men processen har byråkratiserats i jämförelse med de första årens okomplicerade kontroll.

”I grunden har kontrollen väl inte förändrats så hemskt mycket, fast den har ju byråkratiserats enormt.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV:s mål var att anställa egna kontrollanter, men ansåg det vara en alltför tung ekonomisk börda att bära i början av rörelsen. Istället lyckades KRAV få kontrollanter kallade för ”enskilda rådgivare” som rapporterade tillbaka till dem. Dessa enskilda rådgivare var aldrig anställda av KRAV, utan hade KRAV som uppdragsgivare medan de var anställda hos andra organisationer, bland annat Lantbruksnämnden (nuvarande Länsstyrelsen). I och med att rörelsen växte hade KRAV snart 150 enskilda rådgivare som kontrollanter. Det blev nu

mycket svårt för KRAV att säkerställa kvaliteten på kontrollen och veta att samtliga enskilda kontrollanter gjorde likartade bedömningar. Vidare fanns det en trovärdighetsproblematik kring rådgivarna, då kontroll och rådgivning, enligt ett ideal som växte sig allt starkare, borde vara åtskilda inom certifieringsvärlden. En rådgivare åt en bonde kunde, enligt detta ideal, alltså inte längre även kontrollera densamma, då det var viktigt med opartiskhet.

”Det fanns också lite intressekonfliktsresonemang runt de här rådgivarna. Tanken är ju liksom i certifieringsvärlden att man ska skilja kontroll och rådgivning, alltså samma person som är rådgivare åt någon bonde ska inte också vara kontrollant för då finns det risk för intressekonflikter och jävsituationer.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Vidare var det inte ekonomiskt effektivt att ha enskilda rådgivare, då utbildningen av dessa blev mycket kostsam i förhållande till den tid de sedan arbetade för KRAV.

”Jag vill inte överdriva de problemen, men det var dels det här med jävproblemen och det var dels det här med utbildning. Vi vill ju liksom utbilda och skapa en professionalism i systemet och det gick ju inte att lägga ner pengar på att utbilda folk som bara jobbade några timmar eller några dagar om året. Om vi skulle ha en kontrollantkurs på ett ställe i Sverige, då skulle vi ha reskostnader och resdagar som de ska få betalt för. Sen jobbar de bara några dagar som kontrollanter. Det gick liksom inte i längden särskilt bra. Men kan säga att systemet professionaliserades ganska snabbt.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV ville nu utbilda sina egna kontrollanter och skapa professionalism i sitt system och 1990 anställdes därför heltidsanställda kontrollanter, medan de enskilda rådgivarna sakta men säkert fasades ut. När KRAV grundades fanns det inga färdiga kunskaper kring hur kontrollen skulle utföras, utan proceduren utvecklades hela tiden. KRAV:s egna heltidsanställda kontrollanter blev en viktig faktor i arbetet med vidareutveckling av systemet. Kvaliteten förbättrades vid införandet av egna heltidsanställda kontrollanter och dessutom upplevde KRAV en större lojalitet hos dessa anställda. Tidigare hade de enskilda rådgivarna kunnat rekommendera odlare att använda besprutningsmedel utan att känna att de svek KRAV, vilket inte var bra för KRAV:s varumärke.

”De som var anställda av KRAV var lojala mot organisationen medan alla dessa andra rådgivare vi köpte in lite tjänster av, de kunde ju ena dagen vara KRAV-kontrollanter och andra dagen kunde stå och prata illa om KRAV på något möte. Det liksom rörde inte dem i ryggen. Och flera av dem var ju rådgivare åt konventionell odling och gick omkring och rekommenderade andra bönder att de skulle spruta mer och konstgödsla mer. Så det var ju liksom, det bidrog ju inte till någon bra image tror jag inte.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Detta hade tidigare lett till interna spänningar då KRAV-bönder fick reda på att de tidigare kontrollanterna talat illa om hela KRAV-systemet. Trots detta användes fortfarande de

enskilda rådgivarna ibland då KRAV låg efter med sin rekrytering, eftersom KRAV hade konstant dålig ekonomi och små marginaler.

Den första vågen av förändring: 1991 – 2005

Längre avstånd till producent och kontrollant skapar behov av ackreditering

Efter några år började det komma frågor om import från KRAV-bönder. KRAV-märkningen började bli känd och konsumenterna efterfrågade allt mer KRAV-märkt mat. Problemet, som en intervjuperson lyfter fram, var att många av de svenska KRAV-bönderna endast kunde förse affärerna med vissa ekologiska varor tre månader om året och resterande nio månader gapade hyllorna tomma. En kraftig importdiskussion som höll i sig i några år utbröt nu internt inom KRAV. En stark grupp av svenska jordbruksintressenter var väldigt tveksamma till att tillåta KRAV-märkningen på importerade produkter. De ville hellre ha en renodlad svensk märkning. Trots detta insåg många att efterfrågan nu börjat bli oändligt mycket större än det svenska utbudet. Denna diskussion ledde till att KRAV började fundera kring hur de skulle kunna säkra en pålitlig ekologisk odling från andra länder.

”De här diskussionerna gjorde att vi började fråga oss hur vi kunde lita på ekologiska produkter från andra länder. Dessa frågor ledde det till att vi blev engagerade i IFOAM.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

När KRAV nu blev engagerade i den globala medlemsföreningen för organiska producenter IFOAM stod det snart klart att flera nationella ekologiska märkningar hade liknande diskussioner på hemmaplan (IFOAM, 2012a). Dessa diskussioner skapade en önskan inom IFOAM att utveckla ett nytt globalt system för att kunna lita på varandra. Men hur systemet skulle utformas rådde det delade meningar om. Vissa medlemmar inom IFOAM tyckte att IFOAM:s regler räckte som de var, medan andra ville ha kontroller för att se att IFOAM:s regelverk efterföljdes. Diskussionerna mynnade slutligen ut i skapandet av IFOAM:s ackrediteringsprogram, som beskrevs tidigare. Programmet byggde i sin tur på att de utvecklade kriterier för hur certifieringen och kontrollen skulle gå till. Återigen var det alltså inte ett konsumenttryck som låg bakom förändringen, utan en intern efterfrågan efter ett system för producenter att kunna lita på varandra. Generellt sett litade inte de nordiska importörerna på de sydliga exportörerna.

”Det var så att KRAV:s intressenter inte litade på fransmännen och fransmännen litade inte på italienarna och italienarna litade inte på andra. [...] I princip var skiljelinjen mellan nordeuropeiska länder som importerade ekologiska produkter och sydeuropeiska som exporterade. De nordliga länderna tyckte att ett system för kontroll av kontrollen behövdes.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Detta blev grunden till IFOAM:s ackrediteringsprogram som en av KRAV:s tidigare grundare senare också blev förste ordförande för. Programmet som var en kommitté inom IFOAM, antogs enhälligt av IFOAM:s generalförsamling 1992 och KRAV blev den första medlemsorganisationen att ansluta sig till ackrediteringsprogrammet. Visionen var att systemet skulle vara internationellt accepterat för den ekologiska marknaden.

Vid tiden för de första IFOAM-ackrediteringarna hade det redan börjat förekomma ISO-standarder inom den ekologiska rörelsen. Därför sneglade IFOAM även på dessa under utformandet av ackrediteringsprogrammet. Ackrediteringen gick till så att de som ville bli ackrediterade anmälde sig till programmet. Därefter skedde besök på plats samt en kritisk granskning av en oberoende utvärderare. Denna person skrev en rapport till en kommitté inom IFOAM som fattade ett beslut. Från början kunde IFOAM inte bekosta egna utvärderare utan fick ta hjälp utav trovärdiga personer från andra organisationer. Det ansågs viktigt att de inte arbetade i sina hemländer när de utförde ackreditering från IFOAM. Därför skickades ackrediterarna utomlands för att ackreditera organisationer för IFOAM:s räkning.

IFOAM:s ackrediteringsprogram blev dock ett bakslag, då det var väldigt få andra IFOAM-medlemmar som anslöt sig till det, vilket fick systemet att avstanna. KRAV anslöt sig främst för att föregå med gott exempel. Sverige exporterade en försumbar mängd ekologiskt i jämförelse med vad som importerades. Därför hade KRAV ingen egentlig egen nytta med att själva vara ackrediterade.

”Man kan säga att det blev ett misslyckande. 20-30 organisationer kom fort in i systemet, men sedan fastnade det och stod och stampade. Men det hade mest att göra med att timingen på systemet var så väldigt dåligt.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Problemet med IFOAM:s ackrediteringsprogram var att det lanserades ungefär samtidigt som EU införde en lagstiftning gällande ekologisk odling. Detta gjorde att färre anslöt sig till IFOAM:s ackrediteringssystem, då de nationella europeiska ekologiska organisationerna istället var tvungna enligt lag att anpassa sina standarder efter EU:s bestämmelser.

”Hade IFOAM:s ackrediteringssystem lanserats tre, fyra år tidigare hade det kanske onödiggjort EU:s lagstiftning på ekologiskt.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Beslutet att ändå utveckla programmet togs eftersom att EU:s regleringar inte var internationella och man kände ett behov av ett privat ansvarstagande för den organiska sektorn (IOAS, 2012b). Samtidigt som vissa fann statlig inblandning bra då det främjade initiativen (Jørgensen 2001), fanns det, som vi beskrev ovan, även en oro för att staten tog över regelskapandet inom den ekologiska rörelsen. Idag anser vissa att de privata märkningarnas position försvagats, mycket på grund av det statliga regelverket.

”Den fanns åsikter om att man var orolig för att staten tog över regelskapandet och därför ville man vara mån om de privata märkningarnas position. Den oron var ju givetvis helt befogad, det kan man ju se idag så att säga. De privata märkningarna har försvagats väldigt mycket av de statliga regleringarna, inte alls stärkts av dem.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Som vi kort nämnde tidigare övergick IFOAM:s ackrediteringsprogram, år 1997, till att bli en egen juridisk person kallad International Organic Accreditation Service (IOAS). Förändringen

från ackrediteringsprogram till ackrediteringsorgan skedde av flera skäl. Delvis då man ville följa idealet inom certifieringsvärlden som förespråkade att skilja på den kontrollerande och regelskapande funktionen av legitimitetsskäl. Men den främsta orsaken var bakomliggande ekonomiska skäl. Trots avknoppningen av IOAS från IFOAM innebar det inte någon stor förändring av det dagliga ackrediteringsarbetet.

”Av flera skäl, ett utav de här skälen var den här iden att man skulle skilja på kontrollerande och regelmakande, men det var egentligen mest ekonomiska skäl som gjorde att IFOAM knoppade av IOAS och skapade, omvandlade det här tidigare systemet till en självständig juridisk person. Men det var ingen radikal förändring. Det var samma människor, samma jobb, samma allting som hade skött det innan.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV förblev ackrediterade av IOAS fram till och med 2005, då KRAV valde av knoppa av certifieringsfunktionen från den regelskrivande organisationen (intervju med Regelchef på KRAV, 2012-06-26) vilket beskrivs mer djupgående senare i denna rapport. Först redogörs emellertid för förändringar i det för EU gemensamma regelverket för ekologisk produktion, vilket kommit att påverka KRAV på ett avgörande sätt.

[EES-avtal sluts kring 'Rådets förordning \(EEG\) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel'](#)

1989 beslöt den svenska regeringen om en nästan total avreglering av jordbrukssektorn, vilket båda politiska block var överens om (bakgrunden till detta genomgås utförligt i rapporten 'Medvindens tid' (Rydén 2003)). Men i och med att Sverige gick mot ett EU-medlemskap i början på 1990-talet slöts ett EES-avtal. Detta resulterade i en återreglering av jordbruket då avtalet innebar att EU-förordningen om ekologisk produktion även skulle tillämpas i Sverige. Bakgrunden till förordningen (EEG) nr 2092/91 var att de ekologiska producenterna själva bett om en EU-förordning då de inte litade på varandra. Det var varken konsumenterna eller andra intressen som representerade ett konsument- eller miljöperspektiv som efterfrågade en reglering av det ekologiska regelverket, utan det var det bristande förtroendet inom branschen som återigen resulterade i mer reglering.

”Det var ju branschen själv som fåraktigt gick till EU-kommissionen och bad att få en förordning för att de inte litade på varandra. Det är återigen förtroendet inom branschen som var problemet, inte att konsumenterna bad om det. För det är inga konsumenter som har bett om någon lag på området. Och handeln bad inte om det. Utan det var odlarnas egna organisationer som lobbade Bryssel för att göra en lag.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

EU-förordningen kom att reglera det ekologiska jordbruket helt, då förordningen gjorde anspråk på termen 'ekologiskt'.⁶ EU-förordningen innebar alltså att ett livsmedel endast fick märkas som ekologisk om den uppfyllde EU:s regler för ekologisk odling samt var certifierad enligt regelverket. För att kontrollera för att produkten verkligen var certifierad var det obligatoriskt att märka förpackningen med en kod som angav det certifieringsbolag som utfört

⁶ se kap 5 och 6 i (EEG) nr 2092/91, hänvisning M10

certifieringen på den ekologiska varan. EU skapade även en logotyp för sitt ekologiska regelverk, i form av ett vetestrå omgärdat av stjärnor. Som en intervjuperson på KRAV beskrev för oss, var logotypen dock inte obligatorisk för att få märka sin produkt med ordet ”ekologisk”.

Regelverkets nivå lades på en betydligt lägre nivå än de regler som KRAV hade, speciellt inom området för djuromsorg som inkluderades av det ekologiska regelverket. De låga EU-kraven var ofta ett resultat av att EU-regleringen var en kompromiss gjord utav många länder.

”Gällande djuromsorgen kommer EU-förordningen inte ens upp i nivå med svensk lagstiftning.” (intervju med Regelchef på KRAV, 2012-06-26)

EU-kommissionen hade även ett förslag om att förbjuda märkningar att informera om att de ställde högre krav än EU:s miniregler. Även detta kritiserades starkt av inte bara KRAV utan också organisationer som Lantbrukarnas Riksförbund, Kooperativa Föreningen och Sveriges Lantbruksuniversitet och dessutom den svenska regeringen (Klintman et al. 2008). I slutändan godkändes aldrig förslaget. I praktiken medförde EU-förordningen att samtliga ekologiska produkter var tvungna att först certifieras för EU-förordningen som bas för att få märkas med termen ekologiskt, för att sedan certifieras för de högre KRAV-reglerna. Den senare KRAV-certifieringen ansågs av många producenter nödvändig, då KRAV-märkningen var betydligt mycket mer välkänd hos de svenska konsumenterna än EU-ekologiskt. Vid denna tidpunkt diskuterades det huruvida det skulle vara tillåtet att ha högre nationella krav för ekologiskt än vad EU-förordningen reglerade. I Europa tilläts det, men samma diskussion i USA ledde till att högre krav förbjöds (Klintman och Boström, 2004).

I och med att EES-avtalet började gälla utsågs KRAV som kontrollmyndighet i Sverige av Jordbruksverket den 20 januari 1993 för att kontrollera att detta nya regelverk efterföljdes. De tre svenska myndigheterna Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Swedac hade tolkningsföreträde på regelverket, men EU-ekologiskt hade ingen ägare och därför fick KRAV myndighetsuppdraget.

”När EU-förordningen var ny, då behövdes det någon som kontrollerade att lagstiftningen uppfylldes för de som påstod att de levererade ekologiska produkter. Och då gick det uppdraget till KRAV. Så KRAV arbetade som ombud för staten när det gällde att kontrollera att EU-förordningen uppfylldes.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Men att organisationen nu plötsligt fick myndighetsstatus påverkade mentaliteten hos KRAV.

”Det blev ju mer och mer en styrning av att KRAV skulle agera som en myndighet. Det påverkade verksamheten rent faktiskt, men det påverkade också mentaliteten hos organisationen och de som jobbade där. Att plötsligt börja uppfatta sig som en myndighet.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

KRAV:s myndighetsstatus framtogs dem i början av 2006 (Regelchef KRAV, 2012-06-26), då en ny EU-förordning trädde i kraft.

Vidare innebar EU-förordningen (EEG) nr 2092/91 en försvårande process för de svenska odlarna som ville övergå till ekologisk odling. Tidigare hade det funnits ett års karenstid för odlarna. Det innebar att odlarna först efter ett år efter övergången till ekologiskt jordbruk även fick märka sina produkter som ekologiska. Karenstiden var alltså den tid som bönderna följde regelverket, men inte fick märka produkterna för det, då exempelvis gifterna inte ännu försvunnit ur jorden. Den svenska inställningen var att stimulera fler bönder till att komma in i den ekologiska odlingen. EU:s regelverk satte nu karenstiden till tre år istället, för att skydda marknaden för de redan existerande ekologiska odlarna. Detta ansåg KRAV vara besvärande för utvecklingen av den globala ekologiska marknaden i allmänhet och den svenska ekologiska marknaden i synnerhet.

Den andra vägen av förändring: 2006 – 2012

Avreglering av KRAV:s certifiering

Frankrike var en föregångare när det kom till ekologisk lagstiftning. Det fanns lagar kring ekologisk odling i Frankrike på 1980-talet, alltså redan långt innan det togs upp av en EU-förordning. På tidigt 1990-tal refererade fransk lag till EN 45011, vilket är den europeiska versionen av ISO Guide 65. Därför lobbade Frankrike år 1997 till 1998 för att denna referens även skulle ingå i EU-förordningen för ekologisk odling, där den då också kom med. Därmed stod det att läsa i förordningen att certifieringsorgan skulle följa ISO Guide 65, vilket innebar att certifieringsorganen inte fick rådgiva inom samma område de certifierade utan de var tvungna att särskilja dessa två roller åt (SIS, 2012-08-04).⁷ Detta var vid denna tidpunkt en tolkning och det behövdes ingen ackreditering för standarden. Men i slutet av 1990-talet började vissa länder anse att ackreditering behövdes och de statliga nationella ackrediteringsorganisationerna i Europa började bli aktörer i sammanhanget. Men det var först ett decennium senare som det blev obligatoriskt med statlig ackreditering inom den ekologiska certifieringsmarknaden (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03).

Trots att EN 45011 fanns omnämnd i förordningen, reglerade detta inte KRAV:s organisation. Detta eftersom standarden varken reglerade eller berörde organisationer som liksom KRAV vid denna tidpunkt både skrev standarder och utförde kontrollen (certifieringen) av densamma, utan istället berörde standarden bara organisationer som rådgav och kontrollerade inom samma område. Standardskrivande jämföras alltså inte med rådgivare i EN 45011 (intervju med tjänsteperson på Swedac, 2012-08-03).

KRAV valde själva att knoppa av sin certifieringsfunktion från organisationen i slutet av år 2005. Denna certifieringsdel bolagiserades sedan som Aranea AB år 2006 (intervju med representant från certifieringsbolaget Kiwa, 2012-07-02). Anledningen till detta var till stor del den konkurrens som KRAV började känna från den EU-ekologiska märkningen. Inom EU fördes diskussioner för att stärka denna gemensamma märkning och KRAV var nu tvungen att prioritera vårdandet av varumärket snarare än att bredda sin certifieringsverksamhet till att omfatta även EU-ekologiskt.

⁷ se EN 45011 artikel 9.11 i EEG nr 2092/91, ändring i M15

”I den vevan var det ganska mycket diskussioner inom EU att man skulle stärka upp och etablera det EU-ekologiska varumärket och regelverket som fanns. Så man kan säga att i samma veva blev det en tydligare EU-standardägare också för regelverket. Och det var väl i den här konkurrensen som KRAV började känna av EU-ekologiskt. Så man valde modellen att paketera om KRAV-märkningen så att den skulle finnas kvar. Så KRAV har ytterligare regler som är utöver EU-ekologiskt som är grundnivån. Men i många länder lyckades inte detta och det är samma regler för det nationella märket som för EU-ekologiskt.” (intervju med representant från certifieringsbolaget Kiwa, 2012-07-02)

Vidare ville KRAV kunna marknadsföra och prata för enbart sin märkning. Detta var vid denna tidpunkt inte möjligt då KRAV även certifierade för EU-ekologiskt i sin roll som kontrollmyndighet för densamma. Dessutom resonerade KRAV att deras trovärdighet skulle öka vid en renodlad verksamhet med ett starkt regelverk och en väl fungerande extern kontrollorganisation.

”Vi gjorde förändringen (syftning avknoppningen) då det blev en helt ny marknadssituation när den här EU-förordningen hade kommit. Och för att kunna prata så som vi ville om KRAV-reglerna och vad de stod för, så kände vi att vi var tvungna att skilja på de här funktionerna. Och dessutom tyckte vi att det ökade trovärdigheten. För de här certifieringsbolagen som utför kontrollen, de jobbar ju både med EU-ekologiskt och med KRAV-reglerna. Och det innebär ju inte att de kan prata hur som helst för den ena sidan. Men vi som regelägare, vi kan prata för vår sak utan att behöva prata för EU-förordningen också [...] Vi hade lättare att förhålla oss i den situationen då vi hade delat upp. Så KRAV:s uppgift idag är att vårda och marknadsföra KRAV-märket. Och i det ligger då att vi har ett starkt regelverk och en annan väl fungerande kontrollorganisation.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Omorganisationen hade alltså inte föregåtts utav en verksamhet kantad av problem, utan var snarare ett sätt att möta konkurrensen från EU:s märkning och tydligt visa att KRAV också hade en oberoende certifiering.

”Det var inte för att det var stora problem utan det var för att möta en helt ny marknadssituation. Och ytterligare då, öka trovärdigheten i hela systemet genom att hålla funktionerna isär. Tittar man på såna som utvärderar certifieringssystem, så brukar man ha uppfattningen att det blir en bättre trovärdighet när man har de här funktionerna separerade från varandra.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Dessutom fanns det ett tidigt resonemang om att certifieringsmarknaden skulle öppnas upp för fler företag än enbart Aranea. KRAV ville skapa konkurrens mellan certifieringsorganen för att få ned certifieringskostanden för livsmedelsproducenterna. Ett ytterligare skäl till att KRAV öppnade upp för fler certifieringsbolag var att förenkla för producenterna då privatiseringen möjliggjorde att certifiera för fler standarder än enbart KRAV och EU-ekologiskt. Många lantbrukare arbetar med flera olika kvalitetssystem såsom exempelvis

livsmedelssäkerhet, djuromsorgsprogram och ekologiska regelverk. När KRAV:s beslutade om att särkoppla certifieringen från organisationen möjliggjorde detta nu att samtliga standarder kunde certifieras för samtidigt, vilket blev väldigt kostnadseffektivt för bönderna.

”Ja, det var en baktanke och låg i sakens natur att öppna upp för fler certifieringsbolag. KRAV var mer intresserad av att vårda varumärket än att ha certifieringsverksamhet. Så det var en ganska logisk utveckling.” (intervju med representant för certifieringsbolaget Kiwa, 2012-07-02)

”KRAV ville kunna visa på ett ännu tydligare sätt att det var en oberoende certifiering. Men sen ville vi ju också skapa en konkurrens mellan de här. Det är väldigt viktigt att det är konkurrenskraftiga priser för producenterna, för certifieringskostnader är en ganska dryg kostnad för en del producenter. Och ett av skälen till att vi öppnade för oberoende certifieringsbolag var ju också att då kan de göra flera certifieringar på en gång. Det är många av dessa lantbrukare som är inne i flera olika kvalitetssystem.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Några hävdade rent av att en avreglerad certifiering var ett måste för att kunna få en ackreditering, vilket ansågs viktigt ur ett trovärdighetsperspektiv.

”När man har det ackrediterat då får man ju en tredjepartsgranskning. Förutsättningen för det var att KRAV släppte certifieringen. Förut certifierade de själva och då kan man inte få det ackrediterat. Det är en grundförutsättning, att det är öppet för alla. Och man får inte äga regler och certifiera mot samma regler. För då är man partisk.” (intervju med tjänsteperson på Swedac, 2012-07-02)

Men samtidigt höjdes några kritiska röster som inte enbart såg fördelar med den nya organisationen. En betydande kritik var att avregleringen i kombination med lagstiftningen bidrog till att ingen längre var ytterst ansvarig för den ekologiska produkten. I och med ”metafieringen” som följde genom en uppdelning i flera oberoende kontrollnivåer (Gustafsson och Tamm Hallström, 2013 kommande) kom ansvarsuppdelningen för produkten att bli alltmer diffus.

”Avknoppningen i kombination med lagstiftningen gör ju att det är ingen som är ansvarig längre. Alltså förut fanns det ett ställe som folk kunde ringa och få svar på alla sina frågor och farhågor eller om det var något fusk eller om man trodde att det var fusk och det var någon som faktiskt ägde frågan. Men det finns det inte idag. Det finns KRAV, det finns fyra eller fem oberoende certifieringsbolag, det finns Jordbruksverket, det finns Livsmedelsverket, det finns Konsumentverket och vem fan ska man vända sig till om man inte litar på en ekologisk produkt? Vem äger problemet så att säga? Det finns ingen som äger problemet. Det tror jag är den absolut största svagheten.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

De olika synsätten reflekterar tre sätt att se på KRAV:s trovärdighet. Somliga fann den i KRAV:s regelverk samt i att de har mer krävande regler än EU-förordningen. Andra menade att trovärdigheten låg i separationen av standardskrivande och kontroll. Slutligen fanns uppfattningen att KRAV:s styrka låg i organisationsformen och att KRAV ägde hela processen med kontroll, kommunikation och identifikation, vilket gjorde KRAV till ytterst ansvarig.

2006 blev avknoppningen i alla fall ett faktum och Aranea AB blev därmed det första privata certifieringsbolaget att certifiera livsmedelsproducenter mot KRAV:s standarder. Deras kontor förlades en trappa ovan KRAV:s kontor och de två organisationerna hade ett gott samarbete. Ett år senare, 2007, öppnades marknaden upp för konkurrenter till Aranea och ytterligare tre bolag anslöt nu till marknaden; Debio, SMAK samt HS Certifiering. KRAV hade nu inte längre en familjär relation till certifieringsbolagen, utan den blev alltmer affärsmässig. I dagsläget har KRAV två kalibreringsmöten om året med samtliga certifieringsbolag där KRAV samordnar synsättet på hur reglerna ska tolkas. Utöver detta håller KRAV certifieringsbolagen kontinuerligt informerade om regeländringar. Om det dykt upp många frågor brukar de anordna spontana möten för att diskutera tolkningsfrågor. 2008 köptes Aranea AB upp av det holländska företaget Kiwa, som ville bredda sitt produktutbud och ta sig in på livsmedelscertifiering. I nuläget har Kiwa Aranea fortsatt störst marknadsandel av certifieringsmarknaden mot KRAV:s standarder av de totalt fyra certifieringsbolag som finns på marknaden. Till hösten 2012 kom ytterligare två företag till in på marknaden.

[Aranea ackrediteras av IOAS](#)

KRAV:s system för regelskrivande och certifiering hade ackrediterats av IFOAM:s ackrediteringsprogram sedan dess start 1992 och därefter av IOAS när denna organisation tog över själva ackrediteringsfunktionen. Efter att KRAV knoppade av sin certifieringsfunktion sent 2005, var det i stället Aranea AB (det vill säga det certifieringsbolag som tog över KRAV:s certifieringsverksamhet) som ackrediterades av IOAS. IOAS:s ackreditering av Aranea skedde dock bara under ett år och åsikterna går isär huruvida denna ackreditering var bättre eller sämre av det som följde senare. Vissa hävdar att IOAS:s ackreditering var mycket mer krävande av både praktiska och ekonomiska skäl, eftersom ackrediteringen innebar dubbelarbete då allting var tvunget att översättas till engelska vilket var dyrt. Därutöver ansåg några att IOAS:s ackreditering inte gav något mervärde för certifieringen.

”Det var betydligt mera krävande (syftning att bli ackrediterade av IOAS). Och det handlade mycket om att man var ackrediterat av ett globalt företag. Det innebär att vartenda dokument, alltså inte bara regelverk, utan vartenda arbetsdokument som certifieringsbolagen har också måste då finnas i engelsk översättning. Det är ganska många dokument och då måste alla dom också hållas uppdaterade både på svenska och engelska. Och det kostar rätt mycket pengar. Det gäller också att det är verkligt exakta översättningar på varje ord. Så det var såna praktiska skäl som gjorde att man lämnade den ackrediteringen.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

”Vi lämnade IOAS för att vi inte såg någon poäng i det.” (intervju med representant från certifieringsbolaget Kiwa, 2012-07-02)

Andra såg en enorm potential i IOAS:s arbete, då kontrollanterna var väl insatta i vad som skulle kontrolleras och de inte var intresserade av att enbart läsa kvalitetssystem och manualer.

”IOAS:s ackreditering sköttes av folk som förstod systemet och som själva hållit på med det hela. Så det var ett väldigt kompetent system.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

En ytterligare åsikt var att IOAS:s ackreditering inte ens var ackreditering, då trovärdig ackreditering endast kan utföras av det ackrediteringsorgan som regeringen utsett.

”Nu är det ju så att ackreditering endast får ske i Sverige av Swedac, det finns en sådan internationell överrenskommelse. Ackreditering får endast ske av ett ackrediteringsorgan i varje land, som är utsett av regeringen. Och i Tyskland heter det DAkkS. Sen får de säga vad det vill.” (intervju med tjänsteperson på Swedac, 2012-07-02)

Senare beslutades det i EU att en ackreditering inom det ekologiska området endast kunde bli godkänd om det utförts av ett ackrediteringsorgan som var medlem i det internationella samarbetet för ackrediteringsorganisationer IAF, International Accreditation Forum. Samtidigt var Swedac:s förre chef starkt drivande till att utestänga och blockera IOAS från att bli medlem i IAF. Detta, menar en av våra intervjupersoner på KRAV, blev ett effektivt sätt att underminera IOAS:s trovärdighet som ackrediteringsorgan inom den ekologiska rörelsen.

Idag är det främst organisationer som inte separerat sina funktioner av standardskrivande och certifierande som blir ackrediterade av IOAS. Dessa återfinns ofta i utomeuropiska länder som saknar en statlig ackrediteringsmyndighet.

”IOAS:s ackreditering bygger på att de flesta organisationer ser ut som vi gjorde förut. De är både regelägare och kontrollorganisation samtidigt. Och det är därför IOAS tittar på hela systemet samtidigt.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Av dem som trots det ändå väljer att bli ackrediterade av IOAS är det främst utomeuropeiska certifieringsorgan samt ett fåtal europeiska som arbetar globalt och som vill ha en högre regelnivå än lagstiftningen, såsom exempelvis SOIL Association (KRAV:s motsvarighet i Storbritannien). Men det är en utveckling som inte IOAS själva önskade, då de hade visionen om ett heltäckande internationellt ackrediteringssystem.

”Det är mestadels sådana som har extraregler och som försöker vara lite bättre än det som är lagstiftningsnivå, det är i första hand dom som är intresserade av IOAS:s ackreditering, vilket jag ser som ett misslyckande för systemet. Och i

motsats till vad det var syftat till. ” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Efter utträdet ur IOAS har KRAV ingen koppling alls till organisationen. Däremot är KRAV fortfarande medlem i IFOAM, då det är ett bra kontaktnät inom den ekologiska rörelsen. Genom IFOAM fås en internationell samsyn på reglerna, vilket underlättar handel av produkter mellan olika länder. Efter att Aranea slutade att ackrediteras utav IOAS redan påföljande år, har vare sig detta bolag eller något av de andra KRAV-inriktade certifieringsbolagen någon relation till IOAS. Ingen av dessa bolag är heller medlem i IFOAM (Regelchef KRAV, 2012-06-26).

[Rådets förordning \(EG\) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter](#)

2007 skedde en stor förändring inom den ekologiska branschen, då den tidigare förordningen (EEG) nr 2092/91 förnyades och blev EU-förordning (EG) nr 834/2007. Den största förändringen var att den nya förordningen reglerade ackrediteringen av certifieringsorgan verksamma inom märkningen för EU-ekologiskt. Eftersom uppfyllandet av den EU-ekologiska märkningen är minimikravet för att få märka ett livsmedel som ekologiskt, omfattade ackrediteringskravet hela den ekologiska marknaden inom EU. Förordning (EG) nr 834/2007 sade att livsmedel endast får märkas som ekologiska om de ackrediterats av det statliga ackrediteringsorganet, i Sveriges fall myndigheten Swedac.

Förordningen reglerade dock inte hur certifieringen skulle vara organiserad. I vissa länder skedde certifieringen av flera oberoende privata tredjepartscertifieringar, medan andra länder endast hade en aktör som genomför certifieringen.

”I Sverige, England, Tyskland och Italien är det okej med privata certifieringsbolag. Och sen kommer du till Danmark eller Finland och då är det inte okej. I Danmark är det alltså statligt monopol på att göra certifieringar mot KRAV och EU-ekologiskt. Det är väl kanske det som är tjusningen och styrkan trots allt i EU-systemet, att man inte orkat driva fram de här gemensamma utan att det finns olika typer av system. Och det tror jag är en fördel faktiskt.” (intervju med representant från certifieringsbolaget Kiwa, 2012-07-02)

På en mer detaljerad nivå innebar den nya förordningen att de grundläggande målen och principerna för ekologisk produktion förtydligades genom att det gjordes en rådsförordning med grundprinciper jämfört med hur de skrevs i (EEG) nr 2092/91. Utöver detta skrevs även en kommissionsförordning med de viktiga tillämpningsförordningarna 889/2008 och 1235/2008. Dessa var viktiga då EU-kommissionen med dessa förordningar kunde ta hjälp av den föreskrivande kommittén SCOF, Standing Committee of Organic Farming, och därmed lättare ändra på tillämpningsreglerna av det ekologiska jordbruket. Dock kvarstod alltid kravet att tillämpningsreglerna måste hålla sig inom ramarna för rådsförordningen (intervju med tjänsteperson på Jordbruksverket, 2012-08-02).

När förordningen anpassas till Lissabonfördraget kan kommissionen i framtiden själva skriva delegerade akter utan att diskutera detta med medlemsstaterna i kommittén. Dock måste

akterna godkänns av både rådet samt EU-parlamentet, berättar en intervjuad tjänsteperson på Jordbruksverket,.

Vidare innebar (EG) nr 837/2007 att medlemsstaterna inte får reglera sådant som redan regleras av EU-förordningen. Därför finansierar Jordbruksverket nu projektet ”Nationella riktlinjer” som drivs av Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Projektet syftar till att branschen ska bestämma tillämpningarna, dock med reservation med att de inte redan får upptas av förordningen, förklarar samma intervjuperson på Jordbruksverket).

2008 kom den sista förordningen i raden, (EG) nr 765/2008, som lagstiftade om ett nationellt statligt monopol på ackrediteringen, som beskrevs i sammanfattad form tidigare i rapporten (jfr bild 1).

Samtliga certifieringsbolag ackrediteras av Swedac

Innebörden och realiserandet av den nya EU-förordningen följdes av blandade reaktioner. Från myndighetshåll mottogs den varmt, då den gav ett tydligt erkännande till Swedacs egen ackreditering. Även många andra ansåg att det var positivt med statlig ackreditering, också personer inom KRAV, då det blev ytterligare ett steg mot en oberoende kontroll.

”Och då har vi en helt oberoende part dessutom som ackrediterar de här företagen, som inte är involverade i den ekologiska rörelsen på något sätt. Det tyckte vi var, ja det mest neutrala sättet att göra ackreditering på.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Vidare ansågs förordningen underlätta för att kunna jämföra certifieringskvaliteten i olika länder och på så sätt underlätta frihandel mellan medlemsländernas gränser.

”Ackreditering är ett sätt att jämföra certifieringsprogram i olika länder. Det gör det också enkelt att handla mellan länderna. För att verifiera att man ligger på ungefär samma nivå så att man kan ha frihandel.” (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Men det fanns också röster som höjdes mot den statligt reglerade ackrediteringen. De menade att det var bättre att äga processen själv. Men att just äga processen själv skulle innebära att KRAV måste frikoppla KRAV-märkningen från ordet ”ekologiskt”. Detta eftersom EU-förordningen kontrollerade termen och krävde statlig ackreditering för att få använda den. Avgörandet föll på att ordet ”ekologiskt” ansågs vara mycket djupt rotat i KRAV:s varumärke och därför anslöt sig organisationen till Swedac snarare än att behålla ackrediteringsfunktionen inom den ekologiska rörelsen.

”Det fanns nog inte tillräckligt mycket jävlar anamma i organisationen för att göra det, men det diskuterades som ett alternativ.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Eftersom de flesta organisationer inom den ekologiska rörelsen ville fortsätta kalla sig ekologiska, blev konsekvensen att alltfler europeiska standardskrivare och deras certifieringsbolag lämnade IOAS och gick över till det statliga ackrediteringssystemet. De

nationella märkningarna har dessutom till stor del försvagats på bekostnad av EU-förordningen, då många helt släppt sitt egna regelverk och nu har jämställt sitt eget regelverk helt med EU:s, vilket exempelvis skett i Danmark.

Vidare har röster höjts mot att de statliga ackrediteringskostnaderna och att dessa skulle göra de ekologiska livsmedlen extra dyra. För ackrediteringen bekostas av certifieringsbolagen, som debiterar livsmedelsproducenterna, som i sin tur debiterar konsumenterna för ackrediteringskostanden. Enligt en av våra intervjupersoner på Swedac, har Swedac kostnadstäckning för sitt ackrediteringsuppdrag och det görs inte några vinster.

Slutligen pekar några på de brister som den statliga ackrediteringen medför då systemet missbrukas. Nyligen skakades Italien av en ekologisk skandal, i vilken konventionell olivolja märktes som ekologisk olivolja till ett värde av 5 miljarder Euro (Landsbygdens folk, 2012). Den falskt märka olivoljan har nu sålts över hela Europa. Denna typ av skandal menar skeptikerna inte skulle inträffa innan EU-förordningen (EG) nr 834/2007 kom. Problemet med förordningen är nämligen att alla nationella ackrediteringsorgan numera måste ses som trovärdiga. En stat kan inte misstro en annan utan att orsaka en diplomatisk kris. Innan förordningen skrevs kunde KRAV ställa vilka frågor de ville till ett annat land och behövde inte ge sig innan de fick tillfredsställande svar. Denna möjlighet finns i och med förordningens inträde inte längre, menar en av våra intervjupersoner på KRAV.

En notering bör också göras att det trots ett tydligt regelverk för ackreditering, fortfarande kvarstår många missförstånd bland medarbetare inom systemen. Ett exempel följer nedan.

”Att det finns olika ackrediteringssystem beror väl på vilken modell man valt i respektive land. Men MSC i det här fallet har valt att låta ASI stå för ackrediteringarna. KRAV skulle ju också kunna välja ASI istället för Swedac.”
(intervju med representant från certifieringsbolaget Kiwa, 2012-07-02)

Detta stämmer inte då certifieringsbolag som certifierar mot ekologiska standarder enligt EU-förordningen som är lag, endast får ackrediteras av ackrediteringsorganet som är utsett av regeringen, nämligen Swedac. Att certifieringen enligt MSC-standarder (Marine Stewardship Council) som nämns i citatet, kunnat välja en annan ackreditering, beror på att dessa standarder för hållbart fiske inte handlar om ”ekologiska standarder” eller ”ekologisk märkning” (vilket därmed skulle kunna tvinga in MSC i den statligt reglerade ackrediteringsmodellen). MSC:s standardiseringsområde faller snarare under den bredare beteckningen ”hållbarhet” och ”hållbarhetsstandarder” där det står fritt att ansluta sig till ackrediteringssystem som ASI.

Dagens import av utomeuropeiska livsmedel

Visionen från IOAS:s sida var att deras ackreditering skulle vara accepterad över hela världen, vilket skulle förenkla handeln med och utöka marknaden av ekologiska varor. Så blev inte fallet, då både EU och USA vid ungefär samma tidpunkt skapade sin egen lagstiftning kring den ekologiska produktionen, vilket gjorde IOAS-systemet något överflödigt på dessa marknader, som vi resonerat om ovan. Trots detta är IOAS-ackrediteringen vedertagen på resterande ekologiska marknader världen över. Men att få

dessa ekologiska livsmedel importerade till den europeiska marknaden är komplicerat, då importen består av två parallella processer. Först måste producenten certifieras av ett lokalt certifieringsbolag, som i sin tur blir ackrediterat av IOAS. Därefter måste detta få godkännande av EU för import, vilket inte sker automatiskt trots att IOAS ses som en kompetent organisation.

”IOAS är ansett och respekterat av EU som en trovärdig och kompetent organisation. Deras ackreditering kan leda till ett EU-godkännande, men det är ett oberoende beslut som fattas av EU-kommissionen. Det är alltså inget som sker per automatik.”(intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Trots att IOAS uteslöts ur den internationella metaorganisationen för ackrediteringsmyndigheter IAF, är den alltså framstående inom ackreditering på utomeuropeiska livsmedel. För när EU godkände utomeuropeiska kontrollorganisationer för import av ekologiska varor var övervägande delen av dessa ackrediterade av just IOAS.

”Men man kan ju ändå säga att historien har gett IOAS rätt. Nästan samtliga av de godkända kontrollorganen var ackrediterade av IOAS och nästan ingen av ett statligt ackrediteringsorgan. Just därför att deras ackreditering är så bristfällig.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

EU-ekologisk logotyp

Den logotyp som EU tog fram i samband med den första förordningen för ekologiskt jordbruk var, som tidigare nämnts, aldrig obligatorisk. Istället skulle produkterna märkas med en kod som angav vilket certifieringsbolag som utfärdat certifikatet. Detta förändrades 1 juli 2010, då en ny logotyp skapades i form av ett grönt löv med stjärnor som formar konturen, vilket blev EU:s nya kontrollmärke. Detta märke blev nu obligatoriskt för ekologiska färdigpackade livsmedel producerade inom EU, medan det var valfritt för importerade produkter.

Den senaste förändringen skedde 1 juli 2012 och innebar att samtliga varor märkta som ekologiska måste uppfylla EU-förordningen samt märkas med det nya EU-kontrollmärket (Regelchef KRAV, 2012-06-26). Därför är det inte ovanligt att en ekologisk produkt i en svensk mataffär är märkt med både KRAV märket och EU märket, sida vid sida.

Uppkomsten av framtida grupperingar

Leading Organic Alliance

2011 skapas det globala nätverket LOA (Leading Organic Alliance) av åtta nationella organisationer, bland andra KRAV, under världens största ekomässa Biofach. LOA är ett endast ett löst nätverk och medlemsorganisationerna tar därför ett gemensamt ansvar för att lösa de administrativa uppgifterna, då LOA saknar egen personal eller kontor. Nätverket samlar nationella standardskrivare inom den ekologiska rörelsen, men nätverket är inte knuten till någon annan organisation.

Samarbetet syftar till att vara ett utbyte av *best practice* och idéer för marknadsföring och opinionsbildning och de välkomnar organisationer världen över att göra dem sällskap.

Eftersom alla nationella ekologiska standardskrivande organisationer möter likartade utmaningar är målsättningen att bli starkare och mer effektiva tillsammans. En utmaning är EU-förordningens avstånd till det 'uppriktigt' ekologiska som handlar om mer än minikrav i lagtext.

"Utmaningarna innebär bland annat att ordet 'ekologiskt' är definierat i lagtext, förklarar Lars Nellmer, VD för KRAV. Det är en bra startpunkt men det är också ett stort avstånd mellan det och vad som är genuint ekologiskt i den djupaste meningen. Vi känner att det är vårt uppdrag att ligga i framkant av lagkraven för att uppmuntra framsteg i rätt riktning och för att förstärka allmänhetens förståelse för ekologiskt." (My news desk, 2011)

En annan utmaning är att få en ökad gemensam förståelse för varandras certifiering och regelutveckling för att underlätta handel.

"Och sen har vi en lös organisation som heter Leading Organic Alliance, som är våra motsvarigheter i tolv länder i Europa. Och de är så i många utav de här länderna så finns det flera regelägare för ekologiska regelverk. I Tyskland finns det en hel bunt. Och då samarbetar vi i den gruppen med två stycken av dem. Och sedan har vi engelska, belgiska, italienska, spanska, holländska, norska organisationer också. Och vi försöker också att jobba mot och kunna erkänna varandras regelverk, utan att för den skull vara tvungna att ha exakt likadana. Men det är återigen då för att underlätta handel." (intervju med regelchef på KRAV, 2012-06-26)

Motreaktion mot tredjepartscertifiering

Det har skett en motreaktion inom den ekologiska rörelsen som inte längre vill ha en tredjepartscertifiering. De arbetar istället för en deltagandecertifiering eller ett garantisystem där trovärdighet uppnås genom ett gemensamt ansvar för varandra hos grupp odlare. Detta kallas för *Participatory Gurantee Systems*, PGS, och används för livsmedel som säljs på den lokala marknaden.

"Det bär ju inte för internationell handel, men för lokal handel funkar det alldeles utmärkt. Det är ett mycket billigare och enklare system." (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Inom EU är dessa system förbjudna så till vida att produkterna inte får kallas för ekologiska. Trots det finns det ändå en stark rörelse utav dem i exempelvis Frankrike där det finns ett tusental sådana odlare. I Brasilien finns det tio tusentals människor som arbetar i dessa deltagandecertifieringar och i USA finns ett system som är likt PGS men heter *Naturally grown* vilket är ett system som bygger på hög grad av transparens genom att medlemmarna lägger ut information om varandra på nätet och systemet sköts av bönderna själva. I Sverige förekommer diskussioner om liknande system, berättar en av våra intervjupersoner på KRAV.

Dock ser vissa uppkomsten av nya rörelser som ett evighetshjul, där alla organisationer så småningom slutar som den föregående.

”Man kan ha samma system för en rad nya produkter och det kommer leda till snabbare marknadsutveckling. Och sen efter ett tag kommer det någon som inte riktigt är nöjd med KRAV och som gör något system som är lite bättre än KRAV, lite mer alternativt, lite mer ekologiskt eller lite mer närodlat och så där. Då blir det flugan och så tar det lite marknadsandelar och så ska det kontrolleras och verifieras och ackrediteras och så blir det byråkratiskt och tråkigt och inte särskilt intressant för entreprenörer som inte tycker om såna system och då kommer det någon ny som ska göra någonting annat.” (intervju med en av grundarna till KRAV, 2012-07-03)

Diskussion och slutsatser

”Ratcheting up” i litteraturen

Under senare år har ett flertal forskare intresserat sig för den ”certifieringsrevolution” som observerats runtom i världen framför allt sedan 1990-talet (Bartley 2011; Marx 2011). Frågor har framför allt rört hur framväxten av icke-statliga certifieringssystem kan förklaras (Bartley 2007; Bernstein & Cashore 2007). Flera studier har också sökt förklara hur standardiserings- och märkningsorganisationer erhåller auktoritet som regelsättare och vad som karaktäriserar dessa organisationer (Abbott & Snidal 2009; Bernstein & Cashore 2007; Loya & Boli 1999; Marx 2013; Tamm Hallström 2004; Tamm Hallström & Boström 2010). Ett hittills litet men växande intresse har ägnats åt en närmare granskning av själva certifieringsfunktionen: hur den är organiserad och legitimeras (Gustafsson & Tamm Hallström 2013; Marx 2011). I ytterligare ett fåtal studier försöker forskare inom detta fält förstå, kartlägga och förklara de större system av organisationer som typiskt sett är inblandade i certifieringar och märkningar, såsom ackrediteringsorganisationer och globala medlemsorganisationer som på olika sätt försöker forma kontrollen av standardföljande (Bartley 2011; Bartley & Smith 2010; Lévi-Faur & Starobin 2013; Loconto & Fouilleux 2013; Reinecke et al 2012). Genom föreliggande studie görs ett bidrag till denna inriktning med intresse för den växande kontrollorganisering som karaktäriserar många märkningar idag.

Begrepp som ”ratcheting up” och meta-governance (Bartley 2011; Loconto & Fouilleux 2013; Reinecke et al 2012) har använts för att lyfta fram att överordnade strukturer i form av exempelvis standarder för standarder (meta-standarder) och certifiering av certifiering (ackreditering) kommit att utvecklas på många certifieringsområden i syfte att skapa trovärdighet för certifieringssystem. Lévi-Faur & Starobin (2013) bygger vidare på Abbott & Snidals (2009) diskussion om The Governance Triangle som illustrerar att regleringsinitiativ kan initieras av stater, NGOs eller företag eller kombinationer av dessa, för att lyfta fram kontrollfunktionen i olika initiativ. Författarna föreslår bland annat begrepp som första ordningens kontroll och andra ordningens kontroll för att särskilja på certifiering och ackreditering.

Även om vi finner samtliga studier intressanta och användbara för vårt syfte att utveckla kunskap om KRAV:s kontrollorganisering som på ett övergripande plan kan karaktäriseras

som resultatet av "ratcheting up" med allt fler nivåer av kontroller allteftersom KRAV växer som märkning, uppfattar vi tidigare studier och begrepp som alltför statiska. Det finns inte tillfredsställande förklaringar till att dessa strukturer växer fram, mer än att det på ett övergripande plan kan handla om ökade krav på kontroll och transparens liksom bristande förtroende som genererar "förtroendespiraler" (Djelic & Sahlin-Andersson 2006). Bristerna ligger framför allt i att kunna förklara den *dynamik* kring de drivkrafter som faktiskt ligger bakom "ratcheting up" och hur detta går till. Hur kan vi till exempel förklara att KRAV valde att medverka i skapandet av, och ansluta sig till, en internationell ackreditering, när exempelvis en av de andra stora svenska miljömärkningarna Bra Miljöval valt att behålla sin kontrollfunktion i samma organisation som skriver Bra Miljövals standarder och att *inte* ansluta sig till någon internationell ackreditering? Och frågan vi ställde inledningsvis i denna rapport: Hur kan vi förklara att KRAV skiftat från en certifieringsmodell som tar avstånd från staten, till en där staten har en central roll som ackrediterare?

Ökad formalisering och specialisering, organisatorisk separation och sammanlänkning genom regler

Om vi återgår till KRAV som enskild märkning, förstärks bilden av en pågående "ratcheting up", som i praktiken till stor del tar sig uttryck i ökad formalisering och organisatoriska specialisering av funktioner som utför i separata organisationer som är skilda från varandra samtidigt som de är sammanlänkade genom olika typer av regler som exempelvis (EG) nr 765/2009 och olika ISO standarder. Genom att studera detta specifika exempel (KRAV), går det mer specifikt att belysa att det finns ett antal ideal och modeller som utvecklats och blir relevanta gällande en märknings kontrollorganisation. Vidare går det att se att en märkningsorganisation som först väljer en modell som kan tyckas vara nära förknippad med märkningsorganisationens tillhörighet i en social rörelse, i ett senare skede kan byta modell till en statligt reglerad, som inledningsvis kändes "omöjlig" givet bakgrunden i en social rörelse.

Från fallbeskrivningen ser vi sammanfattningsvis att KRAV, som en nystartad märkning på 1980-talet, arbetade enligt det ideal som förespråkar att behålla både standardskrivande och certifiering inom en och samma organisation som inledningsvis benämndes "kombinationsmodellen". Ett viktigt motiv var att säkra kunskapen om det ekologiska genom att behålla både standardskrivande och kontroll inom den egna organisationen. När ekologiska märkningar sedan börjar slå igenom både i Sverige och internationellt, intensifieras en diskussion inom den ekologiska rörelsen internationellt om att det behövs en garanti för att säkra certifieringsfunktionen. Som en konsekvens av dessa diskussioner tas initiativet till att starta en internationell ackrediteringsfunktion som drivs av den rörelsebaserade medlemsorganisationen IFOAM som ganska snart separerar denna funktion till en ackrediteringsorganisation, IOAS, som enbart koncentrerar sig på ackreditering. Redan här har således ett steg mot separerad kontroll påbörjats, genom att ackrediteringsfunktionen, som utgör en kontroll av certifiering, skiljs från den organisation som skriver standarder och utför certifiering. KRAV ansluter sig tidigt till denna ackreditering som i officiella sammanhang framhäver konsumenternas intresse som främsta motiv, medan vi i denna studie också kunnat

visa att producenters oro för opportunistiska konkurrenter i hög grad drivit fram ytterligare kontroll.

Efter att ha startats som en organisation som både skriver och utför certifiering för sina egna standarder, vilken sedermera ansluter sig till den internationella ackrediteringen, tar KRAV ytterligare ett steg mot separerad kontroll: KRAV:s certifieringsfunktion avyttras till ett separat certifieringsbolag och ansluter sig därmed till det inledningsvis benämndes ”separationsmodellen”. KRAV koncentrerar sig genom detta organisationsbeslut på att enbart skriva standarder och marknadsföra sin märkning. Kort därefter öppnas KRAV-certifieringen upp som en marknad och ett flertal certifieringsbolag tillåts konkurrera med det bolag som övertog KRAV:s tidigare certifieringsfunktion. Att separera standardisering och kontroll såg KRAV som positivt för både trovärdigheten och effektiviteten; KRAV menade att särskiljandet på funktionerna gjorde det möjligt att fokusera på kärnverksamheten, nämligen att stärka KRAV:s märke och utveckla reglerna istället för att ägna för mycket tid åt kontroll och att säkerställa dess kvalitet. Att dessutom öppna upp certifieringsverksamheten för konkurrens, vilket framför allt är en stark norm i det EU-reglerade systemet men som också återfinns i det icke-statliga, såg KRAV som positivt – detta ökade trovärdigheten för märkningen och samtidigt som det gjorde att kostnaden för certifiering av KRAV-märket kunde minska vilket öppnade upp för fler producenter vilket i sin tur kunde underlätta spridningen av KRAV. Slutligen ser vi ytterligare ett skifte då KRAV väljer att byta modell för ackreditering från den icke-statliga ackrediteringen utförd av IOAS, till den EU-reglerade ackrediteringen som utförs av en nationell myndighet. I detta skede följer KRAV samma ideal om organisatoriskt oberoende och separerade funktioner som tidigare, men byter modell för ackreditering från icke-statlig till statlig. En drivkraft här var den reglering av begreppet ”ekologisk märkning” som utvecklades av EU, vilken gjorde att märkningar som önskade beskriva sig som en ekologisk märkning i sin marknadsföring var tvungna att ansluta sig till den statliga ackrediteringen som EU beslutat om. I KRAV-fallet ser vi således, på ett övergripande plan, att utvecklingen från ett ideal till ett annat, samt från en modell för ackreditering till en annan.

Dynamikens mekanismer

Ser vi då närmare på dynamikens mekanismer i denna utveckling, blir det intressant att lyfta fram några argument som vi kunnat identifiera i vår studie. Argumenten användes närmare bestämt i diskussioner om vilka problem som uppfattades i olika skeden gällande en viss organisering, liksom fördelar som lyftes fram och användes för att föreslå, motivera och besluta om nya lösningar för organiseringen. Bland interna problem som uppfattades i KRAV, vilka motiverade förändringen att separera standardskrivande och kontroll, tog man upp *praktiska svårigheter att kontrollera* egna (KRAV-anställda) kontrollanter så att de höll jämn och hög kvalitet i sitt arbete. Det fanns även *brist på resurser* att skapa en sådan intern samordning och utbildning av KRAV-anställda kontrollanter. Ett annat problem som lyftes fram finner vi i den *ökande konkurrensen* bland märkningar, inte minst från EU:s eget miljömärke, vilket gjorde att KRAV valde att avyttra sin certifieringsfunktion för att i stället koncentrera sig på att utveckla kriterier och marknadsföra sitt märke. Vinster lyftes också fram med den lösning som valdes i detta skede, nämligen att det var *effektivt* ur

producenternas perspektiv om de kunde köpa certifieringstjänster från ett företag som specialiserat på olika sorters certifiering, eftersom detta möjliggjorde samcertifieringar för flera olika standarder som en producent önskade följa.

När det gäller KRAV:s val att gå med i en ackreditering, var det framför allt problem med *förtroende* som lyftes fram som motiv. Många gånger påpekas, speciellt inom det EU-reglerade systemet som mer eller mindre växte fram parallellt med systemet inom miljörörelsen, att både certifiering och ackreditering som kontrollfunktioner finns till för att skydda konsumenter och se till att de kan lita på dessa märkningar – det är konsumenter som har förtroendeproblem enligt denna retorik. I studien av KRAV framgår dock att både certifiering och ackreditering tillkommit till stor del för producenternas skull. Inom KRAV-rörelsen var det i mångt och mycket bönderna själva som tog initiativ till att kontrollera varandra genom en certifiering, beroende på en bristande tro på varandra som ”korrekta marknadsaktörer”. Och på ackrediteringsnivå ser vi hur medlemsorganisationen IFOAM var med och drev fram kontroll av sina medlemmar på en högre nivå. Bristen på förtroende producenter emellan var dock inte det enda skälet till kontroll. Inom både KRAV och IFOAM motiverades ett enhetligt kontrollsystem för att kunna jämförbara varor skulle ge *bättre handelsmöjligheter*. Dessa orsaker sammantagna bidrog sannolikt till dagens höga grad av byråkratisering för att systemet skulle fungera internationellt. Samma argument återfinns inom EU, där frihandel på den inre marknaden var ett starkt argument som drev på utvecklingen av dagens system av certifiering och ackreditering.

När det mer specifikt gäller KRAV:s byte från IOAS-ackreditering till EU-reglerad ackreditering med statlig inblandning, ser vi framför allt att EU:s förordning där begreppet ”ekologiskt” monopoliserades, var avgörande. Eftersom inte KRAV var villig att släppa detta begrepp, utan valde att fortsätta kalla sig ekologisk märkning, blev det ett *formellt krav* att byta ackrediteringssystem. Det finns dock de som anser att den statliga ackrediteringen är alltför byråkratisk och utförd av kontrollanter som inte är insatta i den ekologiska rörelsen. Även om KRAV:s system för kontroll idag alltså är delvis framtvingat och av vissa ses som problematisk, går det inte att säga att KRAV inte ser några fördelar med detta system och därför hade valt ett annat om regleringarna sett annorlunda ut. Bland fördelarna som lyfts fram i vårt material ser vi bland annat den *legitimitet* som följer av att ansluta sig till det EU-reglerade systemet, där staten står som garant i ackrediteringsrollen. Vissa personer inom KRAV såg också en fördel i att byta från IOAS:s ackreditering till den svenska statliga eftersom det fanns ett värde i nationell ackreditering, då den *minskade byråkratin kring översättningar*. Att det EU-reglerade systemet och dess byråkratiska organisering skulle minska effektiviteten, som vissa kritiker framhåller, stämmer alltså inte på alla plan. Att det dock har förekommit en viss resistens till övergången till det EU-reglerade systemet tyder på att balansen kan vara svår att finna och inget av systemen är perfekt.

Blickar framåt

Motrörelsen till myndigheternas byråkratisering och misstron till lagren av kontroll där man inte längre vet vem som äger ansvaret är tecken på att systemet än idag inte är perfekt. IFOAM har kommit att ägna allt mer fokus på ackreditering och kontroll av sina medlemmar

på bekostnad av organisationerna ursprungliga ändamål; att ena märkningarna och stärka deras ställning på marknaden. Kanske är det därför nya medlemsorganisationer, som fallet med LOA, uppkommer? Frågan är om organisationer som denna kommer välja en annan väg för att skapa trovärdighet på marknad eller om historien upprepas på nytt? Det återstår för framtida forskning att studera. Framtida forskning skulle också kunna grunda sig i att jämföra systemen mellan länder för att finna andra drivkrafter till varför de utvecklas som de gör. I denna rapport har vi undersökt ackreditering sett ur den svenska ekologiska marknaden studerats där KRAV har en framstående roll, men denna skiljer sig till exempel mot Danmarks regleringar, trots att de båda kontrolleras av EU:s regleringar.

Resultatet från den här presenterade KRAV-studien pekar sammanfattningsvis på behovet av att anta både ett dynamiskt och ett kontextuellt perspektiv i analysen av certifiering och dess kontrollorganisering, vilket möjliggjordes i föreliggande studie genom att sätta empiriskt fokus på en märkningsorganisations relationer till ackrediterare, snarare än att studera hur enskilda ackrediteringsorganisationer motiverar och officiellt rättfärdigar sin verksamhet.

En avslutande reflektion kan göras angående de konsekvenser som följer av att många av dagens certifieringar och märkningar är organiserade med flera nivåer av kontroller. Vem tar egentligen ansvar för felaktigheter och missar som kan uppstå när ett producerande företag certifieras, eller ett certifieringsbolag ackrediteras? Finns det en risk för att ansvar förskjuts uppåt i kontrollhierarkin vilket innebär ett ökat avstånd till den konsument som eventuellt råkat illa ut beroende på en dåligt genomförd kontroll? Finns det alls skandaler som kan härledas till dåligt genomförda kontroller? Om inte, kan man ställa sig frågan: Varför inte? Ett avslutande förslag på fortsatt forskning kan just vara att studera drivkrafter som inte tagits upp inom ramen för den studie som rapporterats här, exempelvis vilken effekt skandaler inom branschen har på trovärdigheten för dessa system. Vem driver, alternativt dämpar, att skandaler kommer fram i ljuset och hur lyckas man med detta? Kan skandaler bidra till att systemen förändras och i så fall i vilken riktning? Studien som rapporterats här koncentrerar sig främst på system som finns inom EU. Ett annat förslag för framtida forskning är att grundligare studera vilka andra statliga och privata ackrediteringssystem som finns internationellt, vilka som uppfattas som trovärdiga och varför, men också vilka som *inte* lyckas leva kvar och orsakerna till det. De begrepp och argument som presenterats i denna rapport, för att komma på djupet i den organisatoriska komplexitet som kan skönjas kring certifiering och ackreditering, utgör en god grund för fortsatta studier.

Referenslista

Abbott Kenneth, och Snidal Duncan (2009) Strengthening international regulation through transnational new governance: Overcoming the orchestration deficit. *Vanderbilt Journal of Translational Law* 42(2), pp. 501–78.

Antle, John M. (1995) *Choice and Efficiency in Food Safety Policy*. The AEI Press: Washington, D.C.

Bartley, Tim (2011) Certification as a mode of social regulation. In Levi-Faur D (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Bartley, Tim, och Smith, Shawna (2010) Communities of practice as cause and consequence of transnational governance: the evolution of social and environmental certification. In Djelic, Marie-Laure & Sigrid Quack (Eds.). *Transnational Communities. Shaping global economic governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Bernstein Steven, och Cashore Benjamin (2007) Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation and Governance* 1, pp. 1–25.

Boström, Magnus (2004), "Fina fisken", *Score rapportserie*, 2004:9.

Broberg, Oskar (2010), "Labeling the Good: Alternative Visions and Organic Branding in Sweden in the Late Twentieth Century", *Enterprise and Society*, vol 11, no 4, s. 811-838.

Brunsson, Nils, Gustafsson, Ingrid, och Tamm Hallström, Kristina (2012). *Organizing for trust in Markets. On certification, markets and organization*, paper discussed at the 28th EGOS Colloquium, sub-theme 15: Multiplicity and Plurality in the World of Standards, 5–7 July 2012, Helsinki, Finland.

Grettve, Sofie (2013 kommande). Bra Miljöval. Score:s rapportserie 2013.

Gustafsson, Ingrid, och Tamm Hallström, Kristina (*in press*). Certification Paradox – Control as a solution and a problem. In Marta Reuter, Filip Wijkström and Bengt Kristensson Ugglå (Eds.), *Trust and Organizations: Confidence Across Borders*. New York: Palgrave.

IFOAM, 2009a. *Memories and Notes on the Beginning and Early History of IFOAM*. [online] Tillgänglig:

<http://www.ifoam.org/about_ifoam/inside_ifoam/pdfs/Early_History_IFOAM.pdf>

IFOAM, 2009b. *Organic Standards and Certification*. [online] Tillgänglig:

<http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/index.html> [Hämtad: 2012-08-08]

IFOAM, 2009c. *The IFOAM organic gurantee system*. [online] Tillgänglig:

<http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/OGSBrochure2012_EN_web.pdf> [Hämtad: 2012-08-02]

IFOAM, 2012a. *About IFOAM*. [online] Tillgänglig: <http://www.ifoam.org/about_ifoam/inside_ifoam/pdfs/Early_History_IFOAM.pdf> [Hämtad 2012-07-09]

IFOAM, 2012b. *Annual Report 2011*. [online] Tillgänglig: <http://issuu.com/ifoampublications/docs/ifoam_annual_report_2011/1> [Hämtad: 2012-07-29]

IOAS, 2005. *The History of The IFOAM Accreditation Programme*. [online] Tillgänglig: <<http://www.ioas.org/xhistory.pdf>> [Hämtad: 2012-07-12]

IOAS, 2012a. *European Recognition Programme*. [online] Tillgänglig: <<http://www.ioas.org/euroeq.htm>> [Hämtad: 2012-07-19]

IOAS, 2012b. *History*. [online] Tillgänglig: <<http://www.ioas.org/xhistory.pdf>> [Hämtad 2012-07-12]

Jørgensen, Christian (2001) *Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel*. Lund: Livsmedelsekonomiska Institutet.

Kenne, Alexandra, Lindqvist, Berncie, och Tamm Hallström, Kristina (2013 kommande). *Kontrollorganiseringens mångfald*. Stockholms: Score:s rapportserie 2013.

Klintman, Mikeal, Boström, Magnus, Ekelund, Lena, och Lindén, Anna-Lisa (2008) *Maten märks: förutsättningar för konsumentmakt*. Lund: Lund University.

Klintman, Mikael och Boström, Magnus (2007), ” Framings of Science and Ideology: Organic Food Labelling in the US and Sweden”, *Environmental Politics*, vol 13, no 3, s. 612-634.

KRAV, 2012. *Om KRAV*. [online] Tillgänglig:<<http://www.krav.se/Om-KRAV/Fragor-och-svar/Om-KRAV/Svar-1/>> [Hämtad 2012-08-13]

Landsbygdens folk, 2012. *De italienska myndigheterna hade vetskap om ekofusket*. [online] Tillgänglig: <http://www.slc.fi/lf_nyhet.asp?id=3674> [Hämtad 2012-08-15]

Lévi-Faur, David, och Starobin, Shana M. (2013). Transnational politics and policy: From two-way to three-way interactions. Unpublished manuscript, July 2013.

Loconto, Allison, och Fouilleux, Eve (2013). Politics of private regulation: ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance. *Regulation & Governance*, first published online June 2013.

Loya Thomas, och Boli John (1999) Standardization in the world polity: Technical rationality over power. In Boli J & Thomas G (Eds.), *Constructing World Culture – International NGOs since 1875*. Stanford, US: Stanford University Press.

Marx Axel (2011) Global governance and the certification revolution: types, trends and challenges. In Levi-Faur D (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Marx, Axel (2013) *Organizational Design and Legitimacy. A Case-study of Eco-Certification Systems*. Paper prepared for the Barcelona Workshop on Global Governance, 14–15 January 2013.

My news desk, 2011. *Leading Organic Alliance har bildats*. [online] Tillgänglig: <<http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/krav/pressrelease/view/leading-organic-alliance-har-bildats-602394>> [Hämtad 2012-07-21]

Reinecke Juliane, Manning Stephan, och von Hagen Oliver (2012) The emergence of a standards market: Multiplicity of sustainability standards in the global coffee industry. *Organization Studies* 33(5/6), pp. 789–812.

Rydén, Reine (2003) *Medvindens tid: Ekologiska Lantbrukarna och jordbrukspolitiken 1985-2000*. Uppsala: Sveriges Lantbruksuniversitet.

Tamm Hallström Kristina (2004) *Organizing International Standardization: ISO and the IASC in quest of authority*. Cheltenham: Edward Elgar.

Tamm Hallström Kristina, och Boström Magnus (2010) *Transnational Multi-Stakeholder Standardization. Organizing fragile non-state authority*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Intervjuer

Tjänsteperson. Jordbruksverket. 2012-08-02. Mailintervju.

Fd anställd SIS (Swedish Standards Institute). 2012-08-04. Telefonintervju.

Regelchef KRAV. 2012-06-26. Intervju.

Revisor. Kiwa. 2012-07-02. Intervju.

Representant. Forest Stewardship Council. 2011-12-09. Intervju.

Tjänsteperson. Swedac. 2012-08-03. Mailintervju.

Tjänsteperson. Swedac. 2012-07-02. Intervju.

Revisor. FLO-CERT. 2012-08-03. Mailintervju.

Grundare KRAV. 2012-07-03. Intervju.

Anställd ISEAL Alliance. 2011-11-28. Intervju.