

Särtryck ur

EUROPARÄTTSLIG TIDSKRIFT

YLVA ARVIDSSON

**Statlig styrning av svensk miljötillsyn – som man
frågar får man svar**

STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN – SOM MAN FRÅGAR FÅR MAN SVAR

Ylva Arvidsson*

1. STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN – EN AKTUELL NATIONELL OCH EG-RÄTTSLIG FRÅGA

Det har framförts att inte bara miljön är i kris, utan även miljötillsynen. Ansvarskommittén¹ riktar betydande kritik mot dagens kommunala tillsyn i sig. Utredningen anför också att statens styrning av kommunsektorn är dåligt samordnad och otydlig samt att kunskapen om dess effekter är bristfällig.² Ansvarskommittén drar slutsatsen att offentlig tillsyn som princip ska vara ett statligt, och inte kommunalt, ansvar. Förstatligandet förordas ske genom att länsstyrelserna övertar merparten av kommunernas tillsynsuppgifter. Detta ska motverka att tillsynen varierar i fråga om kvalitet, resurser och bedömningar beroende av var i landet den bedrivs.³

Ansvarskommittén anser att EG-rätten, bland annat på miljötillsynsområdet, ställer ökade krav på en enhetlig tillsyn. Utrymmet för lokala bedömningar gjorda av kommunala förtroendevalda är starkt begränsat. Utredningen uppger att det också finns en omvittnad jävsproblematik, när kommuner inom vissa områden kan komma att utöva tillsyn över egen verksamhet och likaså över privat verksamhet som kan sägas konkurrera med kommunens egen.⁴ Ansvars-

* Jur. kand. (Lunds universitet) och Master of Science in Environmental Management and Policy (Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet). Doktorand i miljörett vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet (www.jur.uu.se). E-postadress: ylva.arvidsson@jur.uu.se.

¹ Ansvarskommittén (Fi 2003:02) med direktiven dir. 2003:10 *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen* och dir. 2004:93 *Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (Fi2003:02)*.

² SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 93.

³ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 250.

⁴ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 253.

kommittén anser dessutom att tillsynen kommer att få större betydelse i framtiden. EU ställer inom flera områden utökade krav på att medlemsländerna respekterar EG-rätten, vilket i sin tur ökar kraven på den svenska organisationen för kontroll av regelefterlevnad.⁵

Är det verkligen så illa ställt med den svenska statliga styrningen och kommunala tillsynen som Ansvarskommittén gör gällande? Situationen avseende miljötillsynen är särskilt betydelsefull mot bakgrund av den nuvarande allvarliga miljösituationen i världen, samt den politiska och rättsliga målsättningen om hållbar utveckling.⁶ Dessutom förekommer ett stort inslag av EG-rätt och harmonisering på miljöområdet, vilket bidrar till en ökad komplexitet.⁷ Är ett förstatligande av dagens kommunala miljötillsyn ett bra förslag? En sådan organisatorisk förändring skulle utgöra en genomgripande form av statlig styrning genom rättsliga normer. Bland annat tillsynsreglerna i miljöbalken (1998:808) 26 kap. och förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken skulle behöva ändras. Det kan också noteras att Tillsynsutredningen⁸ redan 2004 framför att det svenska EU-medlemskapet vid flera tillfällen har använts som motiv för förslag om att stärka de inhemska centrala myndigheternas ställning inom tillsynen. Samtidigt framhåller även den utredningen att det kommunala ansvaret för viss tillsyn har blivit mer problematiskt genom medlemskapet i EU.⁹ Hur balanseras behov av att snabbt genomföra kvalitetsförbättringar mot behov av ett tillräckligt beslutsunderlag? Bör exempelvis kvaliteten på länsstyrelsernas nuvarande miljötillsyn utredas innan ytterligare, eller rent av allt, ansvar för operativ miljötillsyn överförs till dem?

Ett flertal intressanta frågor om statlig styrning av svensk miljötillsyn väntar således på sin analys. Den kommunala miljötillsynens framtid utgör en av dessa. Ett övergripande syfte med artikeln är att presentera en analysmodell om statlig styrning av svensk miljötillsyn och dess potential att påverka efterlevnaden av miljörättsliga normer. Även EU-samarbetets och EG-rättens inflytande på styr-

⁵ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 251.

⁶ Såväl EG-fördraget som den svenska miljöbalken (MB) lyfter fram hållbar utveckling. I EG-fördraget artikel 6 framförs att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. I MB 1 kap. 1 § 1 st. anges att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

⁷ Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg hör till de svenska miljörettsforskare som lyfter fram att EG-rätten har mycket stor betydelse för svensk miljörett. Apropå omfattningen av EG-rätten på miljöområdet anför de i *Den svenska miljöretten* (2 uppl., 2008, s. 92) att en mer ingående och heltäckande behandling av EG-miljöretten skulle spränga ramen för en sådan lärobok i svensk miljörett.

⁸ Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) med direktiven dir. 2000:62 *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*, dir. 2002:84 *Tilläggsdirektiv till utredningen (Ju 2000:06) om tydligare och effektivare statlig tillsyn (Tillsynsutredningen)* och dir. 2003:70 *Tilläggsdirektiv till utredningen om tydligare och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06)*.

⁹ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 73.

ningen undersöks. Är det rent utav så att statlig styrning av svensk miljötillsyn inte längre är en nationell fråga, utan främst en europeisk angelägenhet? Är det EU-samarbetet och EG-rätten som dominerar frågorna om motiv, definitioner, tillämpning och konsekvensbedömningar avseende den svenska styrningen?

2. STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN – FYRA INTRESSANTA DELFRÅGOR OCH TRE OLIKA PERSPEKTIV

Statlig styrning är den styrning som framför allt regeringen, men även riksdagen, utövar i förhållande till exempelvis tillsynsmyndigheterna på miljöområdet. Bland annat förekommer ekonomisk och normativ (rättslig) styrning. Statlig styrning kan användas för att bidra till en rättssäker och effektiv miljötillsyn. Sådan tillsyn skapar i sin tur förutsättningar för en högre grad av normefterlevnad hos företag och andra som utövar miljöfarlig verksamhet. På så sätt kan miljötillsynen bidra till att främja en hållbar utveckling.¹⁰ Miljötillsynen kompletterar olika slags anmälnings- och tillståndsförfaranden avseende mer eller mindre miljöfarliga verksamheter.

I artikeln behandlas statlig styrning av miljötillsyn utifrån en analysmodell som omfattar fyra delfrågor.¹¹ Tillvägagångssättet möjliggör en ingående analys med fokus på såväl enskilda delar som helheten. Den första delfrågan är vad som kan motivera statlig styrning av miljötillsyn. Delfråga två är vad som kan avses med sådan styrning, det vill säga hur företeelsen kan definieras. En tredje delfråga är hur statlig styrning av miljötillsyn kan utformas och utövas. Den fjärde delfrågan handlar om hur konsekvenser av statlig styrning av svensk miljötillsyn kan bedömas.

Statlig styrning av tillsyn kan inte analyseras på ett värderingsfritt sätt. Det är bakgrunden till artikelns titel ”Statlig styrning av svensk miljötillsyn – som man frågar får man svar”. Resonemang om statlig styrning av miljötillsyn kan föras utifrån främst tre olika perspektiv. Det första perspektivet betonar demokrati med frågor som makt, organisation och rättssäkerhet. Det andra perspektivet betonar ekologi med frågor som naturvetenskaplig kunskap, miljöengagemang och agerande utifrån ekologiska överväganden. Det tredje perspektivet betonar i sin tur ekonomi med frågor som hushållning, ekonomisk effektivitet, handel och fri rörelse av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Sverige är en demokratisk stat, vilket aktualiserar det första perspektivet med betonande av demokra-

¹⁰ MB 26 kap. 1 §

¹¹ Efter inspiration av frågeramen ”Varför-Vad-Hur-Konsekvenser” som lyfts fram av Andersson, Håkan, *24 preludier utan fuga – Stilövningar samt förberedande tankar om den glada rättsvetenskapen ur Konsten att rättsvetenskap* (2004) s. 28. Ett alternativt sätt att formulera innehållet i delfrågorna är ”Motiv-Definitioner-Tillämpning-Resultat”.

tiska och rättsstatliga överväganden. Valet av de kompletterande ekologiska och ekonomiska perspektiven är bland annat en följd av principen om hållbar utveckling. Den framhåller att hänsyn ska tas till ekologiska, ekonomiska och sociala faktorer.¹² Det svenska EU-medlemskapet gör det också extra intressant att diskutera ekonomiska överväganden. Inte minst då gemenskapens verksamhet bland annat innefattar en inre marknad med fri rörlighet.¹³ Det är en del av analysmodellen att dess fyra delfrågor undersöks utifrån de tre nämnda perspektiven.

Artikeln är avsedd att utgöra ett bidrag till en fördjupad förståelse av statlig styrning av miljötillsyn. Det är nödvändigt att öppna upp och problematisera diskussionen om sådan styrning, inte minst mot bakgrund av det tilltagande EU-samarbetet och EG-rätten. Genom att lyfta fram betydelsen av olika perspektiv synliggörs styrningsfrågans komplexitet. På så sätt blir frågan om statlig styrning av svensk miljötillsyn tydligare och därmed enklare att förhålla sig till.

3. FÖREMÅLET FÖR STATLIG STYRNING – EN INTRODUKTION AV SVENSK MILJÖTILLSYN

Hur tillsyn definieras på ett generellt plan påverkar definitionen av det snävare begreppet miljötillsyn. Tillsynsutredningen har ett förslag till en legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen bör med tillsyn avses en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt, vilken syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Med begreppet objektsansvarig avses en fysisk eller juridisk person som är ansvarig för ett tillsynsobjekt, det vill säga för ett föremål eller en verksamhet som omfattas av tillsyn.¹⁴ Ett förtydligt och enhetligt tillsynsbegrepp efterfrågas även av Ansvarskommittén, vilken väljer att ansluta sig till Tillsynsutredningens definition.¹⁵

Offentlig tillsyn bör i grunden ses som en fråga om rättssäkerhet, effektivitet och legitimitet. Tillsyn handlar även om likhet inför lagen, konkurrensneutralitet och om skydd för intressen som inte kan hävda sig själva. Från demokratisk synpunkt utgör tillsyn ett sätt att upprätthålla respekten för folkviljan som den kommer till uttryck i olika författningar. För att uppnå optimalt resultat bör

¹² Exempelvis MB 1 kap. 1 § lyfter fram både ekologiska och ekonomiska överväganden.

¹³ EG-fördraget artikel 2

¹⁴ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 51.

¹⁵ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 251–252 och SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 13.

tillsynen vara en kontinuerlig, kontrollerande och förebyggande verksamhet som bedrivs på ett effektivt och oberoende sätt.¹⁶ Det föreligger ett behov av att kontinuerligt analysera den offentliga tillsynens omfattning och utövande.¹⁷

Offentlig tillsyn har allt mer satts i samband med EG-rättens genomdrivande. I Statskontorets rapport till Tillsynsutredningen framhålls att utövandet av offentlig tillsyn i Sverige numera inte är en rent nationell angelägenhet, utan att det på flera sätt påverkas av det svenska medlemskapet i EU och av EG-rätten.¹⁸ Tillsynsutredningen delar den bedömningen. Utredningen betonar emellertid att medlemsstaterna som regel kan välja organisationsform för den nationella tillsynen, dock under förutsättning att den utförda tillsynen uppfyller de krav som ställs.¹⁹

Innebörd och omfattning av svensk miljötillsyn framgår tydligast av MB 26 kap. och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Flera av tillsynsuppgifterna utgör myndighetsutövning och ger tillsynsmyndigheterna vissa speciella befogenheter. I propositionen till miljöbalken understryks att miljötillsynen utgör en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och straff.²⁰ Vilka svenska organ som utövar miljötillsyn framgår av MB 26 kap. 3 § och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Förvaltningsmyndigheterna ansvarar i varierande utsträckning för så kallad operativ tillsyn respektive tillsynsvägledning.²¹ Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för att miljötillsynen bedrivs ändamålsenligt.²² Den operativa miljötillsynen utförs däremot av dels regionala, dels lokala aktörer. De utgörs av 21 statliga länsstyrelser respektive ett stort antal kommunala nämnder och förvaltningar. Det finns 290 kommuner, men det förekommer att kommuner samarbetar om miljötillsynen. Detta kan ske i form av exempelvis kommunalförbund eller gemensam nämnd och förvaltning.²³

De materiella miljörettsnormer som den svenska miljötillsynen ska bidra till att säkerställa har i ökande utsträckning ett EG-rättsligt ursprung. Det är inte bara fråga om direktiv. EG-förordningarna utgör en stor utmaning för de svenska verksamhetsutövarna och miljötillsynsmyndigheterna, eftersom förord-

¹⁶ Ds 1998:22 *Tillsyn enligt miljöbalken*, s. 20–21.

¹⁷ Tillsynsdiskussioner har under senare år förts i exempelvis SOU 2002:14 *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag* och SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

¹⁸ Statskontoret, *EU:s påverkan på svensk tillsyn*, Rapport 2004:122 (2004) s. 2–3.

¹⁹ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 67–69.

²⁰ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*. Del 1, s. 491.

²¹ förordningen om tillsyn enligt miljöbalken 3 §

²² Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*. Del 1, s. 496.

²³ För en översikt av möjligheterna till kommunal samverkan avseende miljötillsyn, se Arvidsson, Ylva, *Organisation av den lokala miljötillsynen. En rättslig studie* (2000). s. 50–58. (Examensarbete 20 poäng, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Tillgängligt som stencil via författaren.) Se även SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*.

ningarnas innehåll inte får tas in i miljöbalken eller i andra nationellt framtagna och etablerade författningar.²⁴ Miljötillsynen påverkas också av den EG-rättsliga utvecklingen på närliggande tillsynsområden. Den så kallade Reach-förordningen (Reach)²⁵ innebär omfattande förändringar för den svenska miljöretten och kemikalietillsynen. Även de delar av miljötillsynen som berör kemikalier påverkas. Exakt vilka förändringar som kommer att krävas är ännu inte färdigutrett.²⁶

Nationella tillsynsmyndigheter samarbetar i allt högre utsträckning med sina motsvarigheter i andra länder. Europeiska tillsyns nätverk finns inom flera olika rättsområden. Sådant samarbete är inte unikt för miljötillsynen. Samarbetet mellan de nationella myndigheterna kan dock vara olika långtgående. Det som särskiljer miljötillsynen är att det frivilliga myndighetssamarbetet är mycket omfattande.²⁷ Sverige deltar i IMPEL,²⁸ vilket är ett frivilligt och informellt nätverk som bildades redan 1992. Inom ramen för nätverket träffas representanter för miljömyndigheter och tillsynsmyndigheter från samtliga EU-medlemsstater. Även Europeiska kommissionen är medlem. IMPEL finansieras av EU och deltagarländerna. Syftet är att genom erfarenhetsutbyten mellan olika länder²⁹ sprida goda exempel och få fram problemlösningar från gräsrotsnivå till nytta för efterlevnaden av EU:s miljöretsakter och för att få en högre ambitionsnivå i miljöarbetet.³⁰ IMPEL:s rapporter har också varit en del av underlaget för Europaparlamentets och Rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG).

²⁴ EG-fördraget artikel 249.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, EUT L 396, 30.12.2006, s. 1.

²⁶ Reach-utredningen (M 2007:01) med direktivet dir. 2007:30 *Översyn av svensk kemikalielagstiftning*. Reach-utredningen utreder den svenska kemikalielagstiftningen mot bakgrund av Reach-förordningen. Utredningen har lämnat delbetänkandet SOU 2007:80 *Reach – genomförande och sanktioner* och beräknas avsluta sitt arbete den 30 juni 2008 med ett slutbetänkande om kemikalietillsynen.

²⁷ SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 68.

²⁸ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

²⁹ Se exempelvis rapporten *IMPEL REVIEW INITIATIVE (IRI), Review of the County Administrative Board of Stockholm and Public Health Committee of the Municipality of Södertälje, Sweden, 7–11 March 2005*. Rapporten finns tillgänglig i pdf-format på <http://www.naturvardsverket.se> (2008-02-27).

³⁰ IMPEL, *About IMPEL* (2008-02-27) och Naturvårdsverket, *Internationellt arbete med tillsyn* (2008-02-27): <http://ec.europa.eu/environment/impel/introduction.htm>
<http://naturvardsverket.se>.

Naturvårdsverket anser att svensk miljötillsyn i allt väsentligt uppfyller rekommendationens minimikriterier.³¹

En europeisk harmonisering pågår således av arbetsmetoderna inom miljötillsynen. Denna mer informella utveckling interagerar med den formella EG-rättsliga harmoniseringen av miljönormerna. Följaktligen är såväl utöandet av den svenska miljötillsynen, som dess utgångspunkt, det vill säga de miljörettsliga normerna, inte längre enbart en nationell angelägenhet.

4. DELFRÅGA ETT – VAD KAN MOTIVERA STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN?

Den första delfrågan lyfter fram förekomsten av olika möjliga motiv till statlig styrning. Varför finns det ett behov av statlig styrning av svensk miljötillsyn? Sådan styrning är ingen ny företeelse. Den har dock varierat avseende inriktning och omfattning. Vilka faktorer kan medföra ett behov av statlig styrning framöver? Vilken betydelse ges exempelvis brister avseende likabehandling och effektivitet i den utövade miljötillsynen på regional och lokal nivå?

Säkerställandet av miljörettsliga normers efterlevnad utgör det viktigaste motivet för statlig styrning av miljötillsyn, eftersom en sådan normefterlevnad bidrar till en hållbar utveckling. Den miljörettsliga regleringen ska utgöra grunden för miljötillsynsmyndigheternas agerande. Exempelvis MB:s regler och EG-förordningar medför en styrning av miljötillsynens innehåll och form. Dock kan tillsynsmyndigheternas organisation, samt deras utformning och utövande av sin miljötillsyn i enskilda fall, medföra en begränsning av miljörettens genomslag. Detta möjliggörs av att den svenska miljötillsynen i stor utsträckning utgör ett ”stängt” system. Till detta bidrar bland annat dagens relativt begränsade klagorätt avseende kommunalt fattade beslut och länsstyrelsernas bristande resurser för tillsynsvägledning. Kommunerna kan tämligen ostört välja att, i strid med gällande rätt, nedprioritera miljöintressen eller rent av helt avvika från gällande miljörett. De allmänna och långsiktiga intressen som miljöretten ska skydda kan åsidosättas till förmån för lokala intressen av kortsiktig karaktär.

När Ansvarskommittén uppmärksammar brister avseende den svenska miljötillsynen och den statliga styrningen, gäller kritiken inte minst konsekvenserna för normefterlevnaden.³² Kommitténs situationsbeskrivning kan liknas vid en garnhärva. Garnet har kostat mycket pengar, men det utgör nu ett enda trassel. Detta trots, eller möjligen till och med på grund av, att olika nystnings-

³¹ Naturvårdsverket, *Svensk miljötillsyn 2002. Sveriges erfarenheter av arbete med rekommendationen om införande av minimikriterier för miljötillsyn. Rapportering enligt rekommendationens punkt VIII. Rapport 5274* (2003) s. 3.

³² SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 93–94 och s. 250–253.

försök har gjorts. Garnet kan inte utnyttjas för det avsedda ändamålet. Någon stickning kan inte ske. Såväl inköpet som innehavet av garnet kan komma att ifrågasättas.

En låg grad av normefterlevnad på miljörettsområdet är problematisk av flera skäl. Från ett demokratiskt perspektiv kan situationen ge upphov till en sämre respekt för rättssamhället som sådant. En bristande miljötillsyn innebär att likartade fall behandlas på olikartade sätt. En sämre förutsebarhet, legalitet och legitimitet blir följden. Detta kan ge upphov till en försvagad respekt bland medborgarna för miljörettsliga och andra normer, såväl av nationellt som EG-rättsligt ursprung. Betydelsen av juridik som ett centralt och accepterat redskap för att genomföra politiska beslut kan komma att ifrågasättas. Dessutom kan situationen i förlängningen bidra till att minska medborgarnas respekt och förtroende för regeringen, riksdagen och EU-institutionerna.

Även utifrån ett ekologiskt perspektiv är en bristande efterlevnad av miljörettsliga normer problematisk. Sådana normer innehåller krav på ett mer miljövänligt agerande, eller så uppställer de åtminstone krav på ett mindre miljöfarligt beteende. En låg grad av normefterlevnad kan följaktligen medföra att den rådande belastningen på miljön inte avtar, eller att den i värsta fall rent utav ökar.³³ Olika slags miljöföroreningar kan spridas med luft eller vatten över stora avstånd. Ett visst lands ekologiska situation påverkas därför inte bara av normefterlevnaden inom den egna nationens gränser. Graden av normefterlevnad i andra länder är av stor betydelse. Från ett ekologiskt perspektiv är en fungerande miljötillsyn således en nationell, europeisk och internationell nödvändighet och angelägenhet.

Ett ekonomiskt perspektiv kan omfatta såväl nationalekonomiska som företagsekonomiska överväganden. Det är inte bra om skattemedel används på ett ineffektivt sätt, eller rent av slösas bort. Olikheter i miljötillsynen medför vidare att det ställs varierande miljökrav på olika företag, trots att företagens agerande inte skiljer sig nämnvärt åt. Kravnivån blir istället beroende av var företagen bedriver sin verksamhet och vilka tillsynsmyndigheter de kommer i kontakt med. Resultatet blir en konkurrensnedvridning, vilket varken de konkurrerande företagen, Sverige eller EU uppskattar. I en rapport från Statskontoret till regeringen framhålls att det krävs en tydligare inreklamningspolitik från regeringen i förhållande till den svenska förvaltningen. Regeringen kan betona inreklamningsperspektivet i samband med statlig styrning, exempelvis genom skrivningar i regleringsbrev, instruktioner och verksförordningar.³⁴

³³ Denna utgångspunkt har dock ifrågasatts. Det har exempelvis gjorts gällande att såväl delar av miljöretten, som andra delar av rättsordningen, kan vara kontraproduktiva i förhållande till genomförandet av politiskt fastslagna miljömål. Se exempelvis Westerlund, Staffan, *Miljörettsliga grundfrågor 2.0* (2003) s. 372.

³⁴ Statskontoret, *Förvaltning för fri rörlighet*, Rapport 2006:16 (2006) s. 7 och 77.

När miljönormer har EG-rättsligt ursprung är det ännu mer bekymmersamt med brister i miljötillsyn och normefterlevnad. Den svenska hanteringen av miljökvalitetsnormer utgör ett tankeväckande exempel. Det finns ett antal direktiv som föreskriver att miljökvaliteten avseende luft och vatten ska uppnå en viss angiven nivå.³⁵ Regeringen får enligt MB 5 kap. 1 § meddela miljökvalitetsnormer. Enligt 2 § i samma kapitel finns dels miljökvalitetsnormer som ska uppnås, dels miljökvalitetsnormer som bör uppnås. Regeringen har hittills utfärdat förordningar om miljökvalitetsnormer för bland annat utomhusluft och vattenmiljö.³⁶ Av MB 5 kap. 3 § följer att myndigheter och kommuner ska säkerställa att meddelade miljökvalitetsnormer uppfylls vid alla former av tillståndsprövning, tillsyn och meddelande av föreskrifter. Dessutom ska de iakttä miljökvalitetsnormerna vid planering och planläggning. Under senare år har det diskuterats om det finns oklarheter avseende det svenska genomförandet av direktiven i form av nationell reglering av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Inte minst gäller detta på den kommunala nivån.³⁷ I diskussionen har det framförts att det råder ett klart motsatsförhållande mellan å ena sidan behovet av att Sverige ska kunna garantera att en viss miljökvalitet uppnås, och å andra sidan den svenska decentraliseringen av makt till lokal nivå.³⁸

En bristande miljötillsyn och en otillfredsställande statlig styrning utgör allvarliga delproblem. Det övergripande problemet är dock den lägre grad av normefterlevnad på miljöområdet som kan bli följden av en bristfällig miljötillsyn. Säkerställandet av miljörettsliga normers efterlevnad utgör följaktligen det viktigaste motivet för statlig styrning av miljötillsyn. EU-samarbetet och EG-rätten på miljöområdet medför att det inte längre är främst nationella överväganden som styr behovet av statlig styrning i Sverige.

5. DELFRÅGA TVÅ – HUR KAN STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN DEFINIERAS?

Den andra delfrågan gäller definitioner. Vad kan anses utgöra statlig styrning av svensk miljötillsyn? Ett svar är att det beror på. Det finns flera olika sätt att definiera statlig styrning och enskilda styrformer. Statlig styrning handlar dock i grunden om den styrning som framförallt regeringen, men även riksdagen,

³⁵ Miljöbalkskommittén (M 1999:03 med bland annat direktivet dir. 1999:109 *Miljöbalken – uppföljning och reformbehov*) har i korthet redogjort för dessa i sitt betänkande SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*, s. 64 ff.

³⁶ Förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

³⁷ Detta har diskuterats i bland annat SOU 2002:107 *Bestämmelser om miljökvalitet*, SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter* samt SOU 2005:113 *Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer*.

³⁸ SOU 2005:113 *Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer*, s. 56.

kan utöva i förhållande till förvaltningsmyndigheterna. Det är således fråga om en politisk styrning.³⁹ Förvaltningsmyndigheterna har att förverkliga de fattade politiska besluten. Den statliga styrningen är ett medel för att säkerställa att så verkligen sker.

Regeringsformen (RF) påverkar innebörden av svensk statlig styrning. Det följer av RF 11 kap. 6 § att bland annat de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder under regeringen. Å andra sidan föreskriver RF 11 kap. 7 § att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Det sistnämnda stadgandet innebär bland annat att så kallat ministerstyre inte är tillåtet i Sverige. Vidare följer av RF 1 kap. 6 § att även om regeringen styr Sverige så är den ansvarig inför riksdagen. Lagrummet samspelar med RF 11 kap. 6 och 7 §§. Det har betonats att förvaltningsmyndigheterna visserligen har stor handlingsfrihet, men det inskränker inte regeringens ansvar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet. Regeringen är skyldig att se till att förvaltningen fungerar på ett godtagbart sätt.⁴⁰

Den mer exakta innebörden av statlig styrning av just miljötillsyn kan variera beroende på styrningsobjektet. I vart fall kan möjligheterna till sådan statlig styrning skilja sig åt. Detta beror på att i Sverige utövas miljötillsyn inte bara av statliga förvaltningsmyndigheter, utan även av kommunala nämnder och förvaltningar. Det följer motsatsvis av RF 11 kap. 7 § att de kommunala tillsynsaktörerna inte formellt lyder under regeringen. Dessutom betonas den kommunala självstyrelsen i RF 1 kap. 1 § 2 st. Begreppet konkretiseras i viss utsträckning av regleringen i kommunallagen (1991:900).⁴¹ Givetvis ska dock samtliga miljötillsynsmyndigheter, oberoende av om de är statliga eller kommunala, vid tillsynen följa gällande miljöförfattningar.⁴²

Ett sätt att förhålla sig till statlig styrning är att göra en indelning i olika huvudgrupper. Det är exempelvis möjligt att hänföra olika styrformer till huvudgrupperna resursstyrning, regelstyrning, informationsstyrning och målstyrning.⁴³ Ansvarskommittén lyfter fram att statlig styrning kan ta sig många uttryck och skiljer mellan bland annat ekonomisk styrning och normering, det vill säga styrning genom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Den statliga styrningen bör, enligt kommittén, inriktas mot normering medan använd-

³⁹ Denna situation avspeglas i titeln på det äldre betänkandet SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*.

⁴⁰ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 40.

⁴¹ Exempelvis anges i kommunallagen (KomL) 1 kap. 1 § 2 st. att kommunerna på demokratis och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i KomL eller i särskilda föreskrifter.

⁴² RF 1 kap. 1 § 3 st.

⁴³ Hjelmqvist, Ingvar, *Relationer mellan stat och kommun* (1994) s. 18–21.

ningen av andra styrformer bör begränsas.⁴⁴ Organisation, det vill säga styrning av hur tillsynen är organiserad, är en styrform som har diskuterats mycket på miljöområdet. Om sådan styrning innebär förändringar i exempelvis kommunallagen (KomL) eller av MB:s tillsynskapitel så kan styrningen sägas utgöra regelstyrning eller med ett annat uttryck normering.⁴⁵ Det är komplicerat att närmare definiera de enskilda styrformerna, vilket illustreras av den pågående svenska diskussionen om så kallad resultatstyrning.^{46 47}

Betonandet av ett demokratiskt perspektiv kan såväl utvidga som inskränka innebörden av statlig styrning. Centrala stadganden i RF och KomL utgör argument för en vid definition av statlig styrning för att säkra att miljötillsynen verkligen är legitim, objektiv och likabehandlande. Enligt RF 1 kap. 1 § 3 st. ska den offentliga makten utövas under lagarna. Vidare följer det av RF 1 kap. 9 § att tillsynsmyndigheterna ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktlighet och opartiskhet. De kommunala tillsynsmyndigheterna har också att respektera likställighetsprincipen i KomL 2 kap. 2 §.⁴⁸ Den omfattande gemenskapsrätliga miljörätten, lojalitetsprincipen i EG-fördraget artikel 10 och det nationella intresset av att undvika processer om fördragsbrott ger den svenska regeringen ytterligare incitament att förespråka en vid definition av statlig styrning. Å andra sidan kan ett demokratiskt perspektiv även medföra att en snäv tolkning görs av styrningsbegreppet. Det gäller inte minst den statliga styrningen av de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Såväl RF 11 kap. 7 § som begreppet den kommunala självstyrelsen kan därvid utgöra bas för mer eller mindre välgrundade argument.

⁴⁴ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 93 och s. 106–107.

⁴⁵ Exempelvis föreslår Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04 med direktivet dir. 2006:47 *Frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan*) organisatoriska förändringar. Två eller fler angränsande kommuner ska få bilda en gemensam styrelse för fördjupad samverkan kring olika uppgifter. Förutsättningarna för bildande av en gemensam styrelse ska, enligt utredningen, regleras i en ny lag om sådan försöksverksamhet. Förslaget utgör en mild form av regelstyrning, vilken möjliggör men inte tvingar fram organisatoriska förändringar. Se SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*, s. 345.

⁴⁶ Den ekonomiska styrning som idag utövas i staten kan delas in i resultatstyrning respektive finansiell styrning. Resultatstyrning kan sägas innebära att regeringen sätter mål för en verksamhet som kan ligga till grund för bedömning av resultatet och för framtida beslut om åtgärder. För mer information, se Statskontoret, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem Rapport*, 2006:3 (2006) s. 79.

⁴⁷ Finansdepartementet tillsatte den så kallade Styretredningen (Fi 2006:07 med direktivet dir. 2006:30 *Utvärdering av resultatstyrningen*). Syftet var att få till stånd en utvärdering av resultatstyrning. Se Dir. 2006:30 *Utvärdering av resultatstyrningen*, s. 1. I sitt betänkande anför dock Styretredningen att resultatstyrning inte går att definiera på ett sådant sätt att det tydligt går att skilja mellan resultatstyrning och annan styrning. Utredningen väljer därför att omdefiniera och utvidga sitt uppdrag. Se SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 35.

⁴⁸ SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*, s. 75.

Utifrån ett ekologiskt perspektiv är det väsentligt att åstadkomma ett mer miljövänligt agerande. I vart fall ska olika aktörers miljöfarliga beteenden minska i omfattning. Efterlevnaden av miljörättsliga normer kan presumeras innebära förbättringar för miljön. Det centrala blir då att säkerställa att tillsyner verkligen bidrar till normefterlevnaden. Med en ekologisk utgångspunkt ligger det därmed närmast till hands att förespråka en vid definition av statlig styrning av miljötillsyn.

Att ha ett ekonomiskt perspektiv som utgångspunkt kan på olika sätt påverka definierandet av statlig styrning. Företagsekonomiska överväganden kan leda till en vid definition av styrningen. Detta gäller inte minst svenska och EG-rättsliga krav om att undvika diskriminering och konkurrenssnedvridningar på grund av olikheter i nationell miljötillsyn. Även nationalekonomiska överväganden kan anföras för en vid definition. Skattemedel och andra ekonomiska resurser ska användas på ett effektivt sätt och inte förslösas genom ineffektiv miljötillsyn. Medför ett ekonomiskt perspektiv rent utav en definition av statlig styrning som betonar ekonomiska styrningsinslag? I vart fall kan det tänkas att resultatstyrning och andra former av ekonomisk styrning framhålls som önskvärda.

Den allvarliga miljösituationen i Sverige och resten av Europa medför emellertid att det är viktigare att utöva statlig styrning i förhållande till miljötillsyner, än att definiera företeelsen. Utövandet av styrningen bör inte hindras av en viss oenighet om definitionen av statlig styrning eller av olika åsikter om hur enskilda styrformer ska grupperas. För att återgå till metaforen om garnhärvan så kan en person utföra nystning även om han eller hon inte känner sig helt säker på innebörden av ordet nystning. Den svenska regeringen och riksdagen bör dock påverkas av att det ligger närmast till hands att argumentera för en vid definition av statlig styrning. Detta gäller oberoende av om argumentationen utgår från ett demokratiskt, ekologiskt eller ekonomiskt perspektiv. För en vid definition talar även lojalitetsplikten i EG-fördraget artikel 10, mängden EG-rättsliga miljönormer samt inte minst EG-rättsliga förbud av diskriminering och konkurrenssnedvridning. Inte heller definierandet av statlig styrning är således fritt från EG-rättslig påverkan. Mot bakgrund av EU:s inre marknad kan definitionsfrågan desutom framöver komma att avgöras minst lika mycket av ekonomiska överväganden, som av demokratiska eller ekologiska argument.

6. DELFRÅGA TRE – HUR KAN STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN UTFORMAS OCH UTÖVAS?

Delfråga tre är fokuserad på tillämpningsaspekter. Hur kan statlig styrning av svensk miljötillsyn utformas och utövas? Är det exempelvis möjligt att ta fram

en mer eller mindre detaljerad analysmodell, och vilka moment och överväganden bör i så fall ingå i den? Metodfrågan kan liknas vid frågan om hur man kan, respektive bör, gå tillväga för att åstadkomma ett garnnystan av en trasslig garnhärva. Om man börjar med att rycka och dra i diverse garnändor riskerar man att härvan bara blir mer tilltrasslad. Bör en detaljerad strategi utarbetas och finns det flera alternativa tillvägagångssätt som kan fungera? Vilka faktorer kan, respektive bör, påverka valet av strategi? Vilken betydelse har exempelvis tidsaspekter och resursfrågor? Hur brådskande är behovet av de ännu inte stickade plaggen? Är det en eller flera personer som ska utföra själva nystandet?

Vilka styrformer som regeringen och riksdagen använder sig av bör vara beroende av framför allt syftet med styrningen. Valet av styrform bör påverkas av om syftet är att uppmuntra eller motverka ett visst agerande hos tillsynsmyndigheterna. Exempelvis bör utformningen av styrningen påverkas av om det finns bristande kunskaper om EG-rätt hos tillsynsmyndigheterna, om de saknar nödvändiga resurser eller om problemet är att det finns en bristande vilja att genomdriva miljörättsliga normer.

Statlig styrning av miljötillsyn kan skilja sig åt i omfattning. En ökad statlig styrning kan ske på en generell nivå för all slags tillsyn.⁴⁹ Statlig styrning kan också utformas att avse endast miljötillsyn eller vissa delar av den. Även regleringen i RF påverkar utformningen av den statliga styrningen i enskilda fall. Av särskilt intresse är förbudet mot ministerstyre i RF 11 kap. 7 §. Stadgandet utgör en yttersta gräns för den statliga styrningen av miljötillsynen. Vidare är det viktigt att analysera hur enskilda styrformer kan användas alternativt eller i kombination. Vilka funktioner kan exempelvis normering respektive olika slags ekonomiska styrformer fylla i förhållande till miljötillsynen?

Varken omfattningen av den statliga styrningen eller valet av enskilda styrformer är längre en rent nationell fråga. EG-rättsakter kan exempelvis innehålla krav på att nationella tillsynsmyndigheter ska samarbeta med sina motsvarigheter i andra EU-länder. Detta kan leda till en ökad arbetsbelastning hos tillsynsmyndigheterna och ett behov av en större resurstilldelning eller av organisationsförändringar. En sådan utveckling påverkar i sin tur utformningen av den svenska statliga styrningen. Bland annat därför har det framförts att Sverige inom EU bör såväl bevaka som påverka hur exempelvis tillsynsbegreppet används och hur förutsättningarna för de nationella förvaltningsmyndigheterna förändras.⁵⁰

Betonandet av demokratiska, ekologiska eller ekonomiska överväganden kan vara av stor betydelse för hur ingripande den statliga styrningen av miljötillsynen tillåts bli. Att ha ett demokratiskt perspektiv som utgångspunkt kan

⁴⁹ Exempelvis föreslår Tillsynsutredningen i sitt slutbetänkande en allmän tillsynslag i syfte att generellt öka tillsynens tydlighet och effektivitet, se SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 234–235.

⁵⁰ Statskontoret, *EU:s påverkan på svensk tillsyn Rapport*, 2004:122 (2004) s. 4.

exempelvis innebära att ett decentraliserat demokratiskt beslutsfattande, med tonvikt på kommunalt självbestämmande, framhålls som ideal. Detta kan medföra att normering ses som en bra styrform, under förutsättning att den inte begränsar kommunernas agerande i alltför stor utsträckning. Till kategorin normering hör att införa tydligare lagregler i den materiella miljörätten, vilket är en relativt mild form av statlig styrning.

Ett ekonomiskt perspektiv kan i sin tur medföra att valet av styrform görs utifrån förutsättningen att styrningen inte får ta i anspråk alltför stora samhälls-ekonomiska resurser. Ett införande av klagorätt, eller en väsentligt utökad klagorätt, för enskilda aktörer är sätt för staten att öppna upp miljötillsynen. Staten intar då inte rollen av granskare i enskilda fall av tillsynsutövning. Istället består den statliga styrningen av ett möjliggörande för icke-statliga aktörer, exempelvis miljöorganisationer, att agera. På så sätt kan en överprövning komma till stånd av en tillsynsmyndighets beslut, även om länsstyrelser och andra statliga myndigheter inte har resurser för detta ändamål.

Emellanåt kan en och samma styrform förespråkas, oavsett om argumentationen utgår från ett demokratiskt, ekologiskt eller ekonomiskt perspektiv. Detta beror på vilka överväganden som tillåts dominera de tre perspektiven. Exempelvis kan ett förstatligande av dagens kommunala miljötillsyn ses som positivt om rättssäkerhet, genomdrivande av miljökrav samt förebyggande av diskriminering och konkurrenssnedvridning lyfts fram. Organisatoriska förändringar utgör en genomgripande form av statlig styrning. Ansvarskommittén föreslår ett generellt förstatligande, huvudsakligen genom länsstyrelserna, av den idag kommunala tillsynen. Som motivering anför kommittén bland annat att den offentliga tillsynen inte ska variera ifråga om kvalitet, resurser eller bedömningar beroende på var i landet den bedrivs.⁵¹

En fortsatt och fördjupad diskussion bör föras om hur olika styrformer kan utformas, utövas och kombineras i förhållande till miljötillsynen. Påverkan av EU-samarbetet och EG-rätten bör beaktas i större omfattning än vad som sker idag. Inte minst mot bakgrund av att EU-institutionernas intresse för nationell miljötillsyn och statlig styrning bör öka i takt med dels den fortsatta utvidgningen av EU, dels det stigande politiska intresset för miljöfrågor. Olika EG-författningar kommer troligen framöver att innehålla fler detaljkrav avseende miljötillsynen. Detta för att säkerställa i vart fall en liknande, om än inte helt enhetlig, miljötillsyn och normefterlevnad i det stora antalet medlemsstater. Dessutom är det möjligt att Europeiska kommissionen och EG-domstolen ännu tydligare markerar gentemot medlemsstaterna att ett bristande genomdrivande av EG-rättsliga miljönormer inte är acceptabelt och i strid med exempelvis lojalitetsprincipen i EG-fördraget artikel 10. Den svenska regeringen och

⁵¹ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 250–254.

riksdagen kan således inte längre helt på egen hand bestämma omfattningen av den statliga styrningen eller välja enskilda styrformer.

7. DELFRÅGA FYRA – HUR KAN KONSEKVENSER AV STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN BEDÖMAS?

Del fråga fyra lyfter fram resultaten av statlig styrning av miljötillsyn. Hur kan konsekvenser av statlig styrning av svensk miljötillsyn bedömas? Konsekvensbedömningar bör lyfta fram vilka positiva respektive negativa konsekvenser som styrningen kan ge upphov till på kort och lång sikt. Beslut om att såväl införa nya styrformer, som beslut om att göra förändringar i den redan utövade styrningen, bör föregås av konsekvensbedömningar. Dessutom föreligger ett allmänt behov av att kontinuerligt analysera konsekvenserna av den pågående statliga styrningen.

Konsekvensbedömningar kan i princip göras hur omfattande som helst. Att fokusera på tänkbara huvudresultat och kompletterande viktiga delresultat kan vara en möjlig avgränsande strategi.⁵² Regleringen i kommittéförordningen (1998:1474) har också en styrande effekt. Den omfattar de konsekvensbedömningar som utförs av kommittéer, vilka har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Även särskilda utredares konsekvensbedömningar påverkas av samma förordning.⁵³ Det följer av kommittéförordningen 14 och 15 §§ att eventuella samhällsekonomiska konsekvenser alltid ska redovisas och om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska även konsekvenserna i det avseendet anges. Det är dock inte obligatoriskt att utreda vare sig ekologiska eller EG-rättsliga konsekvenser. Regleringen i kommittéförordningen medför en tendens till att betona svenska samhällsekonomiska och demokratiska konsekvenser. Detta kan i förlängningen leda till att utförda konsekvensbedömningar helt utgår från ett ekonomiskt eller demokratiskt perspektiv. Emellertid är det upp till regeringen att i de enskilda utredningsuppdragen närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas med i de kommande betänkandena.⁵⁴ På så sätt kan både ekologiska och EG-rättsliga konsekvenserna ändå komma att lyftas fram. Om konsekvensbedömningarna även innehåller analyser av flera olika alternativa styrformer kan det bidra till ännu mer genomtänkta val av styrning. Såväl mer omfattande som mindre ingripande styrformer bör lyftas fram och bedömas. Även konsekven-

⁵² Detta är i överensstämmelse med det övergripande kravet på betänkanden att vara koncentrerade och inriktade på väsentligeter, vilket följer av kommittéförordningen (1998:1474) 17 § 1 st.

⁵³ kommittéförordningen 1 §.

⁵⁴ kommittéförordningen 16 §.

serna av att inte göra några förändringar alls i den redan utövade statliga styrningen bör analyseras.⁵⁵

Ansvarskommitténs förslag om ett generellt förstatligande av tillsyn, däribland den kommunala miljötillsynen, är ett exempel på en mer omfattande statlig styrning av miljötillsyn.⁵⁶ Ansvarskommitténs avslutande konsekvensbedömningar utgår tydligt från de obligatoriska kraven i kommittéförordningen 14 och 15 §§. I fokus för bedömningarna är samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för kommunal självstyrelse.⁵⁷ Utifrån ett ekologiskt perspektiv kan det ifrågasättas att kommittén, avseende ekologiska konsekvenser, i princip endast konstaterar att det är en bristande tillgång på faktaunderlag avseende strukturfrågornas betydelse för hållbar utveckling.⁵⁸ Ansvarskommittén lyfter heller inte fram EU-medlemskapet eller några EG-rättsliga konsekvenser. Detta är anmärkningsvärt, även om intrycket mildras av att Ansvarskommittén i de övriga delarna av sitt betänkande behandlar EU-medlemskapet vid upprepade tillfällen. I utredningens direktiv lyfts flera gånger fram att kommittén särskilt ska beakta påverkan av Sveriges medlemskap i EU.⁵⁹ Det bör gälla att som man frågar får man svar. Det kan också noteras att Ansvarskommittén inte heller lyfter fram några möjliga alternativa och mindre omfattande styrformer, eller deras konsekvenser, i de avslutande konsekvensbedömningarna. Exempelvis kunde Ansvarskommittén ha diskuterat om redan dess kompletterande förslag om en övergång från dagens 21 länsstyrelser till 6–9 länsstyrelser medför att ett förstatligande av den kommunala tillsynen inte är nödvändigt.⁶⁰ Kommittén kunde också ytterligare ha analyserat betydelsen av den ökande kommunala samverkan på exempelvis miljötillsynsområdet. Medför ett större inslag av kommunalförbund, gemensamma miljönämnder och miljöförvaltningar en tillräcklig kvalitetshöjning av den kommunalt utövade miljötillsynen?

Det är nödvändigt att analysera samband mellan orsak och verkan för att kunna färdigställa konsekvensbedömningar. Det kan dock vara mycket komplicerat att bedöma om, och i vilken utsträckning, en viss påtänkt styrform kan komma att bidra till ett eftersträvat resultat. Effekten av både planerad och redan genomförd statlig styrning är svår att särskilja från inflytandet av andra faktorer. Exempelvis bör en högre grad av normefterlevnad utgöra det önskade huvudresultatet av statlig styrning av miljötillsyn. Efterlevnaden av miljörättsliga normer påverkas dock även av enskilda verksamhetsutövarers kunskap om miljöpro-

⁵⁵ Jämför kravet på att, enligt MB 6 kap. 7 § 2 st. 4 p., utreda det så kallade nollalternativet i miljökonsekvensbeskrivningar. Det innebär att miljökonsekvensbeskrivningar även ska omfatta en beskrivning av konsekvenserna av att en viss verksamhet eller åtgärd inte kommer till stånd.

⁵⁶ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 250–254.

⁵⁷ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 303–311.

⁵⁸ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 306.

⁵⁹ Dir. 2004:93 *Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (Fi2003:02)*, exempelvis s. 6 och 9.

⁶⁰ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 283 och 300.

blem och engagemang i miljöfrågor. Dessutom påverkas miljötillsynen av den mer allmänna utvecklingen avseende offentlig tillsyn, förvaltningsmyndigheter och förvaltningsrätt. I Sverige förs en diskussion om EU-medlemskapets och EG-rättens påverkan på de svenska förvaltningsmyndigheterna och på den svenska förvaltningsrätten. Vilka konsekvenser har EU-medlemskapet för den svenska förvaltningsmodellen?⁶¹ Hur påverkar europeiseringen svenska myndigheters lydnds- och lojalitetsplikter?⁶² Vilken betydelse har den EG-rättsliga principen om god förvaltning i Sverige?⁶³ Vilka möjligheter finns det att utarbeta en EG-rättslig förvaltningsförfattning? Utvecklingen på samtliga dessa områden bör beaktas i konsekvensbedömningar av statlig styrning av miljö-tillsyn.

Situationen inom närliggande tillsynsområden påverkar såväl miljötillsynen som konsekvensbedömningarna av enskilda styrformer. Det är tankeväckande att lyfta fram djurskyddskontrollen. Mot bakgrund av inslaget av omfattande EG-förordningar inom djurskyddsområdet är det snarare så att den svenska djurskyddslagen (1988:534) kompletterar EG-rätten, och inte tvärtom.⁶⁴ Den operativa djurskyddskontrollen har i Sverige hittills utövats av främst kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.⁶⁵ Regeringen föreslår dock att ansvaret för den operativa djurskyddskontrollen ska flyttas från kommunerna till länsstyrelserna.⁶⁶ Bakgrunden är att det har funnits problem med bland annat likvärdigheten i kontrollen, samt att Sverige har haft svårt att garantera att EG-författningar på området till fullo efterlevs.⁶⁷ Det är centralt att utreda förslaget påverkan på den kommunala miljötillsynen. Att analysera konsekvenserna för den miljötillsyn som utövas av mindre kommuner är därvid särskilt viktigt mot bakgrund av att det idag i regel är samma kommunala nämnder och förvaltningar som utövar både miljötillsyn och djurskyddskontroll. Frågan berörs, om än relativt kortfattat, i regeringens proposition.⁶⁸ Exempelvis konstaterar regeringen att många kommuner samordnar miljö- och hälsoskydds-

⁶¹ Frågan studeras inom forskningsprojektet *EU och arvet från Oxenstierna – den svenska förvaltningsmodellens funktion och framtid*. Ingående forskare är Josefin Almer, Carl Fredrik Bergström, Maria Bergström, Thomas Bull, Joakim Nergelius och Jane Reichel.

⁶² Eva Edwardsson och Helena Wockelberg genomför för närvarande ett forskningsprojekt med titeln *Har byråkraterna blivit lagstiftare? Europeiseringens innebörd för lydnds- och lojalitetsplikter för nationella myndigheter*. Projektet omfattar myndigheters agerande på områden såsom skatter, konkurrens och livsmedelssäkerhet (www.jur.uu.se, 080227).

⁶³ Jane Reichel analyserar den EG-rättsliga principen om god förvaltning och dess genomslag i Sverige i sin avhandling *God förvaltning i EU och i Sverige* (2006).

⁶⁴ djurskyddslagen 1 a §. Se även Ds 2007:33 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 17–21.

⁶⁵ djurskyddslagen 24 § och djurskyddsförordningen (1988:539) 59–66 §§

⁶⁶ Prop. 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 30–31, pressmeddelande den 28 februari 2008. Pressmeddelandet finns publicerat på www.regeringen.se.

⁶⁷ Ds 2007:33 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi* s. 15 och prop. 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 22 och 25–26.

⁶⁸ Prop. 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 29–30 och 52.

tillsynen med djurskyddskontrollen på i varje fall mindre och mellanstora jordbruksverksamheter och att många djurskyddsinspektörer har som arbetsuppgift att utöva både djurskyddskontroll och miljö- och hälsoskyddstillsyn.⁶⁹ Ett förstatligande av djurskyddskontrollen medför dessutom ett behov av att utföra nya konsekvensbedömningar avseende den nuvarande statliga styrningen av miljötillsynen.

De medvetna och omedvetna utgångspunkterna för konsekvensbedömningar är av stor betydelse för identifikationen av möjliga resultat. Beroende på valet av perspektiv kan också ett visst resultat ses som positivt eller negativt. Exempelvis kan framhållandet av ett decentraliserat demokratiskt beslutsfattande som ideal medföra att endast mildare former av statlig styrning utreds, såsom förändringar i skrivningarna om miljötillsynens inriktning i MB 26 kap. och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Om samma perspektiv tillåts dominera konsekvensbedömningar kan det leda till att styrformen uppfattas positivt, just därför att den statliga påverkan inte är så ingripande. Konsekvensbedömningar av samma styrform utförda utifrån ett ekologiskt perspektiv kan dock utmynna i andra slutsatser. I synnerhet om det övergripande EG-rättsliga och nationella målet om hållbar utveckling tas som utgångspunkt.⁷⁰ Ett annat ekologiskt motiverat alternativ är att låta konsekvensbedömningar utgå från de nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit.⁷¹ Utifrån sådana ekologiska överväganden kan det ifrågasättas om ett införande av tydligare materiella miljöregler är en tillräcklig åtgärd. Inte minst mot bakgrund av att det under de senaste åren har uppdragats flera exempel på hur kommuner medvetet har valt att inte följa den tydliga lagreglering som redan finns, exempelvis om miljö sanktionsavgifter och skyldighet att anmäla till åtal.⁷² Från ett lokaldemokratiskt perspektiv kan det dock vara känsligt att ens diskutera kommunernas miljö-tillsyn. Att utifrån ekologiska överväganden ifrågasätta och vilja styra upp det kommunala beslutsfattandet kan uppfattas som ännu mer utmanande. Så kan vara fallet även om argumentationen kompletteras av ett annat demokratiskt

⁶⁹ Prop. 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 29.

⁷⁰ I EG-fördraget artikel 6 framförs att miljöskydds kraven ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. I MB 1 kap. 1 § 1 st. anges att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

⁷¹ Riksdagen har hittills fattat beslut om 16 nationella miljö kvalitetsmål. Trots att dessa mål inte är rättsligt bindande har de fått ett relativt stort genomslag i den svenska miljödebatten. Miljömålsrådet publicerar information om miljö kvalitetsmålen och arbetet för att nå dem på sin webbplats (<http://miljomal.nu/>).

⁷² I ett medialt mycket uppmärksammat mål dömdes ledamöter i Enköpings miljö nämnd till dagsböter för tjänstefel. Åtalet gällde att de vid ett flertal tillfällen, i strid med gällande rätt, valt att inte anmäla misstänkta miljö brott och att de underlåtit att besluta om miljö sanktionsavgifter (Svea hovrätt 2003-04-07 i mål B 3204-02).

perspektiv med tonvikt på rättssäkerhetsfrågor, vilket leder till resonemang om behov av enhetlighet och likabehandling.

Omfattningen och kvaliteten på utförda konsekvensbedömningar påverkar kvaliteten på regeringens och riksdagens beslut om statlig styrning. Kommittéer och särskilda utredare bör därför synliggöra utifrån vilket eller vilka perspektiv de utför sina konsekvensbedömningar. Idealt bör konsekvensbedömningar omfatta resonemang utifrån demokratiska, ekologiska och ekonomiska perspektiv. Detta skulle medföra en kvalitetsförbättring avseende identifiering och värdering av olika konsekvenser. Regeringen bör också överväga förändringar av regleringen i kommittéförordningen 14 och 15 §§. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen bör det vara obligatoriskt att i betänkanden analysera och lyfta fram eventuella ekologiska och EG-rättsliga konsekvenser.

8. AVSLUTANDE REFLEKTIONER – EN FÖRDJUPAD FÖRSTÅELSE AV STATLIG STYRNING AV SVENSK MILJÖTILLSYN

Det går att analysera statlig styrning av svensk miljötillsyn på olika sätt. Den i artikeln presenterade analysmodellen utgår från fyra olika delfrågor. Den första delfrågan är vad som kan motivera statlig styrning av svensk miljötillsyn. Delfråga två är vad som kan avses med sådan styrning, det vill säga hur företeelsen kan definieras. En tredje delfråga är hur statlig styrning av svensk miljötillsyn kan utformas och utövas. Den fjärde delfrågan handlar om hur konsekvenserna av styrningen kan bedömas. Det är en del av analysmodellen att dess fyra delfrågor undersöks utifrån tre olika perspektiv. Betydelsen av om förd argumentation utgår från ett demokratiskt, ekologiskt eller ekonomiskt perspektiv synliggörs. Som man frågar får man i regel svar. Tillämpningen av analysmodellen lyfter fram styrningsfrågans komplexitet och betydelsen av olika perspektiv. Den bidrar därmed till en fördjupad förståelse av statlig styrning av svensk miljötillsyn. Det blir enklare att både förhålla sig till och utöva styrningen.

EU-samarbetet och EG-rätten har ett stort och ökande inflytande på motiv, definitioner, tillämpning och konsekvensbedömningar avseende statlig styrning av svensk miljötillsyn. Styrningen är inte längre en enbart nationell fråga, utan den är i ökande grad en europeisk angelägenhet. Det är hög tid att inse att de viktigaste besluten om den svenska miljötillsynen varken fattas i Stockholm eller utgår från renodlade svenska intressen. Detta bör tydliggöras i den svenska diskussionen om statlig styrning av miljötillsyn, samt få ännu större genomslag i kommande svenska utredningsdirektiv, betänkanden och beslut. Sverige bör också, inom ramen för EU-samarbetet, aktivt delta i den fortsatta utvecklingen av miljö rätt, miljötillsyn och generella förutsättningar för nationella förvaltningsmyndigheter.