

Implementering av SMB-direktivet

- en komparativ fallstudie av Sverige och Italien

Ulrika Lindhe

Abstract

This comparative analysis examines the implementation process of the directive SEA, strategic environmental assessment on certain plans and programmes, 2001/42/EG, in the case studies Italy and Sweden. From the theoretical approach of implementation three points of view are being thoroughly examined to seek to answer the differentiation concerning the implementation of the directive: “political will”, “the political content of the directive” and “institutional authorities and its administration”. The analysis results that the political content in the directive was the major reason why Italy was delayed with implementing the directive. Unlike Sweden, Italy's environmental and planning legislation were under construction throughout the regions and still lacks some national environmental legislation. Political unwillingness to implement the directive also played some part. The Swedish institutional authorities and its administration were mostly relying on former practice if uncertain with object of the directive. Whereas Italy did not have this benefit as the administration were not practiced in the same extent with environmental assessment as Sweden was.

Keywords: implementation, EU, directive, SEA, Italy, Sweden, strategic environmental assessment

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Metod.....	2
2.1.1	Syfte och frågeställning.....	2
2.1.2	Metodologiska överväganden och avgränsningar	3
2.1.3	Material.....	4
2.1.4	Val av analysenheter.....	4
3	Teori	5
3.1	Implementering.....	5
3.1.1	Avsaknad av vilja och kapacitet i EU.....	7
3.2	Teoretiska ansatser	9
3.2.1	Politisk vilja.....	9
3.2.2	Direktivets politiska innehåll.....	9
3.2.3	Berörda nationella institutioner och tjänstemän	10
	Analys.....	11
3.3	Gemenskapsrätten – en introduktion	11
3.4	SMB-direktivet	12
3.5	Sverige	14
3.5.1	Politisk vilja.....	14
3.5.2	Politiskt innehåll.....	15
3.5.3	Berörda nationella institutioner och tjänstemän	16
3.6	Italien	17
3.6.1	Politisk vilja.....	17
3.6.2	Politiskt innehåll.....	18
3.6.3	Berörda nationella institutioner och tjänstemän	19
3.7	Slutsatser.....	21
4	Referenser	22
4.1	Litteratur och artiklar	22
4.2	Offentligt tryck	24

FÖRKORTNINGAR

EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
SEA	Strategical environmental assessment
SMB	Strategisk miljöbedömning
SOU	Statens offentliga utredningar
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RO	Regeringsordningen

1 Inledning

Nationer kan idag vara tvungna att ta hänsyn till annan lagstiftning än den egna nationella då man genom olika avtal och regleringar lämnat beslutsfattande inom ämnesområden till olika politiska organ eller regimer. Ett tydliggörande exempel av detta fenomen är Europeiska unionen (EU) vars lagstiftande författning, gemenskapsrätten, har företräde framför nationell rätt, något EG-domstolen fastslagit genom rättsfallet Costa mot ENEL (Melin & Schäder, 2006, s. 20). Medlemsländers efterlevnad av gemenskapsrätten är centralt för att samarbetet inom EU ska vara av betydelse (se Tallberg 2006).

Ett direktiv som har stor betydelse för den miljörättsliga lagstiftningen för medlemsländerna i EU är det s.k. SMB-direktivet, där förkortningen SMB står för strategisk miljöbedömning. SMB-direktivet innebär att beslutsfattande som rör planer och program och som riskerar att påverka miljön ska genomgå en miljöstrategisk bedömning i enlighet med direktivet. Detta rör beslut som tas på lokal, regional eller nationell nivå (se SMB-direktivet). Själva direktivets mål är inte så svårt att förstå, men implementeringen av direktivet är desto knepigare eftersom det berör en stor del av beslutsfattande inom ett land. Direktivet omsattes i samtliga medlemsländer 2004. Men några länder har haft större svårigheter än andra att implementera det. Sverige är enligt statistiska mätningar ett land som förhållandevis efterlever EU:s regler väl (Tallberg, 2006, s. 55). Italien är ett av de medlemsländer som varit sämre på att implementera EU-direktiv i tid (se Europeiska kommissionen, 2009). De båda länderna har liknande karaktär vad gäller införlivandet av lagar i den nationella rätten (se Melin & Schäder).

Denna uppsats ämnar konkretisera de implementeringsproblem som kan uppkomma i EU. Vad beror det på att vissa medlemsländer implementerar EU:s lagar fortare än andra? Vilka faktorer kan påverka och vara avgörande för implementeringen i olika medlemsländer? Denna uppsats ämnar försöka svara på några utav dessa frågor med fokus på Italien och Sverige.

2 Metod

2.1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med min uppsats är att studera Sverige och Italien utifrån hur de implementerat den gemenskapsrättsliga lagstiftningen med utgångspunkt från SMB-direktivet. Som tidigare nämnt innebär direktivet att beslutsfattande på lokal, regional eller nationell nivå som rör planer och program med tänkbarhet för betydande miljöpåverkan ska genomgå en miljöstrategisk bedömning (se SMB-direktivet). Sverige och Italien är lika i avseende att de är båda länder med dualistisk karaktär (Melin & Schäder, 2004, s. 40) dvs. att länderna för in i princip allt folkrättsligt material i sina lagar. Men rapporter visar att länderna är olika avseende implementering av den gemenskapsrättsliga lagstiftningen (Tallberg, 2007, s. 169). Utvärderingar visar även att det direktiv som jag ämnar analysera utifrån, SMB-direktivet, har varit olika svårt för Sverige och Italien att implementera (Europeiska parlamentet, 2006, s. 7 samt Tallberg, 2006, s. 55).

Jag tänker utreda varför direktivet varit olika svårt att implementera genom att undersöka ett antal faktorer som kan tänkas vara avgörande. Min uppsats är en komparativ fallstudie där min metod är en most-different design (Teorell, 2007, s. 226). Min variation är på min beroende variabel, nämligen grad av implementering. Forskning kring implementering av EU-direktiv tenderar till att vara kvantitativa metoder. Men jag har valt att begränsa mig och endast förhålla mig till två analysenheter. Fördelen med att göra en fallstudie av mitt problemområde är att jag lättare kommer att kunna belägga att orsak föregick verkan, dvs. att jag kan stödja resonemanget för att det existerar en typ av tidsordning på problematiken. Men samtidigt ger en kvalitativ studie fördelar på så sätt att man lättare kommer att kunna belägga att de mekanismer man undersöker, variabler, är de som svarar på varför orsak föregick verkan (Teorell, 2007, s. 60). Frågeställningen är som följande:

Vilka faktorer har påverkat olika grad av implementeringen av SMB-direktivet i den nationella lagstiftningen i Italien och Sverige?

Detta är en frågeställning som är högt på abstraktionsstegen (Teorell, 2007, s. 46). Jag kommer att konkretisera frågeställningen genom att avgränsa mitt område då jag ställer endast ett antal hypoteser för att se om dessa är avgörande för implementeringen. Det är således endast ett antal faktorer, variabler, som jag analyserar utifrån mina analysenheter. Variablerna, de konkretiserade frågeställningarna, presenteras i kap. 3.

Det är viktigt att en statsvetenskaplig frågeställning är statsvetenskapligt relevant. Med detta menas att den bör både vara inom- och utomvetenskapligt

väsentlig för att bidraget ska kunna anses vara kumulativt för vidare forskning (Teorell, 2007, s. 18). Eftersom implementeringsteorin har genomgått en förändring sedan EU:s bildande vill jag argumentera för att det i hög grad är relevant att studera implementering av just EU-direktiv. Sannerstedt (2001) har även framhållit att implementeringsforskningen saknar komparativa fallstudier, framförallt de där den beroende variabeln är olika grad av implementering (s. 43). Forskning visar även på att implementering av miljödirektiv är särskilt relevant att studera eftersom miljö är ett ämnesområde där medlemsländer är sämre på att implementera direktiv in i den nationella rätten (Tallberg, 2007, s. 169). Det finns även studier som visar att det dels behövs mer forskning kring tillämpningen av SMB i olika kontexter och att det särskilt finns ett behov av att skapa en existerande teoribildning i relation till SMB (Åkerskog, 2009, s. 50).

Dispositionen ser ut likt följande. Efter metodkapitlet (kap. 2) följer teoridelen (kap. 3) där implementering utifrån grundläggande teoretiska ansatser samt perspektiv utifrån EU framställs. Därefter presenteras de variabler jag tänker applicera på mina analysenheter (3.2). Analysen (kap. 4) består först av en presentation av gemenskapsrätten (4.1) följt av SMB-direktivet (4.2). Fortsättningsvis presenteras Sverige (4.3), där variablerna sätts i förhållande till landets implementering av direktivet. Samma procedur görs sedan på analysenheten Italien (4.4). Avslutningsvis har jag valt att sammanfatta analysen i konkluderande slutsatser (4.5).

2.1.2 Metodologiska överväganden och avgränsningar

Det är viktigt att jag i min undersökning har god validitet, frånvaro av systematiska mätfel. I och med att jag tänker välja ut några variabler är det viktigt att dessa är operationellt mätbara, att jag avser mäta det jag vill mäta (Teorell, 2007, s. 55f). När jag presenterar de teoretiska utgångspunkterna jag tänker använda mig av i analysen har jag förklarat på vilket sätt jag ämnar mäta dessa och på så sätt operationaliserat variablerna. Jag har övervägt att det är möjligt att det finns bakomliggande variabler till mina utvalda variabler (Teorell, 2007, s. 242f) eller att det finns variabler som jag helt uteslutit ur analysen. Något som jag exempelvis inte analyserat är huruvida stöd eller skepticism till EU föreligger. En annan eventuell orsak till den differentierade graden av implementering kan vara det politiska systemets uppbyggnad. Jag har dock beslutat att endast utgå från ett antal variabler, men vill ändå uppmärksamma läsaren på att bakomliggande variabler kan existera.

Angående avgränsningar har jag valt att inte förklara utförligt hur EU som union med dess maktbefogenheter och struktur ser ut. Ej heller hur EU har utvecklats ur en historisk kontext. Istället avgränsas det till den juridiska implementeringen och vilka ansvarstaganden varje medlemsstat har.

2.1.3 Material

Materialet i uppsatsen, som använts, består till största delarna av sekundärmaterial i form av vetenskapliga rapporter, artiklar och böcker. Men jag har även använt mig av en del primärmaterial i form utav lagar och offentliga handlingar. Jag övervägde i början av uppsatsarbetet att eventuellt införskaffa eget material genom exempelvis utförandet av intervjuer. Men eftersom detta skulle vara svårt vad gäller den italienska förvaltningen valde jag istället att använda mig utav vetenskapliga rapporter och utvärderingar för att införskaffa material till båda analysenheterna.

2.1.4 Val av analysenheter

Jag har valt att använda Italien och Sverige som mina analysenheter i den komparativa fallstudien och ska i följande stycke motivera valet av dessa. Jag ämnade utgå från typ av rättsystem när jag valde analysenhet. Eftersom rättsystemen i Europa skiljer sig markant valde jag att fokusera på två länder med sammantaget liknande metod av införlivning. Exempelvis har Storbritannien ett rättsystem som stora delar bygger på sedvanerätt och tradition (se Melin & Schäder).

I Europeiska parlamentets rapport *Status of Implementation of Environmental Laws in Italy* kritiserades Italien för att brista vad gäller miljölagimplementeringen bl.a. pga. att förberedelserna för implementering av direktiven inte är tillräckliga (Europeiska parlamentet, 2006, s. 7). SMB-direktivets införlivande, sedan det beslutades i EU, försenades i Italien genom olika lagändringar. Tidsgränsen för införlivandet av direktivet var uppskjutet genom lagen 39/2002 till den 26 mars 2003 för att senare skjutas upp ytterligare till den 31 december 2003 genom lagen 284/2002 (Gazzola et al., 2005, s. 117). Den svenska implementeringen har dock fortgått utan vidare problem.

Den typ av komparativ metod som jag använder mig utav kommer att kunna förklara varför Italien hade svårigheter att implementera direktivet och på vilket sätt detta skulle kunna förändras inför andra implementeringar. Eftersom Sverige har haft en lyckad implementering förutsätter jag att de variabler jag kommer att testa på analysenheten kommer att vara bidragande faktorer till den höga graden av implementering. Det betyder dock ej att analysen av Sverige är gjord i onödan. Skulle utfallet följa sig som så att någon utav variablerna eventuellt skulle ha kunnat förhindra implementeringen i Sverige trots att implementeringen genomfördes är det endast en analytisk styrka. Det är således viktigt att analysera länderna i en komparativ fallstudie.

3 Teori

I kapitel, 3.1, presenteras grundläggande teoretiska ansatser som gjorts inom implementeringsteori. Implementeringsteori med EU som utgångspunkt introduceras sedan i kapitelavsnittet 4.1.1. Därefter, i kapitelavsnitt 4.2, redogörs för de variabler som jag senare tänker applicera på empirin och mina analysenheter, Italien och Sverige. Mer om den gemenskapsrättsliga lagstiftningen presenteras under kapitel 5.

3.1 Implementering

Begreppet implementering har kommit att definieras som genomförandet av politiska beslut (Sannerstedt, 2001, s. 18f), men andra definitioner har även utarbetats av implementeringsforskare (se Ferman, 1990, Parsons, 2001, samt Berman, 1978). Vad som dominerar implementeringslitteraturen är varför beslut inte genomförs likt vad beslutsfattaren ursprungligen initierat och hur detta kan förklaras (Sannerstedt, 2001, s. 28).

Det normativa ställningstagandet inom demokratisk teori är att politikerna styr medan förvaltningen verkställer. I den svenska regeringsformen (RF) 1:1 regleras att ”all makt utgår från folket”, vilket är något av demokratins fundamentala grund. Folkets vilja representeras genom majoritetsbeslut vilken förvaltningen sedan ska respektera och följa (Sannerstedt, 2001, s. 19). Ibland kan dock distinktionen i förhållandet mellan beslutsfattare och verkställare inte vara så tydlig, då t.ex. människor som arbetar i kommunala nämnder både fattar beslut och verkställer.

Pressman och Wildavskys bok från 1973 har kommit att vara ett av de mest återopade bidraget inom forskargenren (se Pressman & Wildavsky, 1984, samt Sannerstedt, 2001, s. 18f). Politik var, innan forskarnas bidrag var publicerat, inte en faktor i förvaltningens verksamhet. Kortfattat menar forskarna att förvaltarens roll måste ses som en del i beslutsprocessen och att beslutsfattares underminering av beslutens mål är en av grunderna till implementeringsproblematiken (Hill, 1998, s. 213).

Eftersom implementering, enligt Pressman & Wildavsky, således också är politik måste vi på något sätt urskilja förhållandet mellan tillämpare och beslutsfattare. Kan man skilja de åt och hur ska detta i sådana fall te sig? Forskaren Lundquist har gjort en teoretisk modell, den s.k. styrningsmodellen, där en distinktion mellan beslutsfattare och verkställare struktureras upp genom att utgå från termerna styrning och kontroll. Styrning kan vara direkt, indirekt eller informell vilken kompletteras med kontroll av hur besluten genomförs. Direkt

styrning betyder att beslutsfattaren meddelar direkt hur styrningen ska ske medan indirekt betyder att beslutsfattaren endast påverkar förutsättningarna för styrningen. Informell styrning är när exempelvis beslutsfattaren tillkännager sin vilja för verkställaren, vilket på så sätt kan påverka styrningen (Sannerstedt, 2001, s. 20).

Forskare har presenterat allmänna råd eller normativa krav som bör vara uppfyllda hos beslutsfattaren respektive verkställaren (alternativt tillämparen) (Sannerstedt, 2001, s. 28). För tillämparens del bör tre villkor vara för handen. Först bör denne ”förstå” implementeringen, vilket medför att det är betydelsefullt att styrningen är entydig. Tillämparen ska även ”kunna” genomföra beslutet. Det betyder att tillämparen behöver ha tillgång till de resurser som krävs exempelvis i form av pengar, tid, personal och liknande. Slutligen ska tillämparen ”vilja” genomföra beslutet. Med utgångspunkt att tillämparen förstår och kan är det sista villkoret även essentiellt för en lyckad implementering (Lundquist, 1987, s. 42f). Angående allmänna råd och krav till beslutsfattaren har forskaren nämnt följande utgångspunkter:

- Den direkta styrningen bör vara entydig så att missförstånd och feltolkningar ej kan vara för handen.
- Indirekt styrning bör vara lämpligt utformad, på så sätt att tillvägagångssättet ej ska komplicera så att faktorer som resurser, tid och ansvarsfördelning påverkar implementeringen.
- Implementeraren ska ha viljan att genomföra implementeringen korrekt.
- Implementeringen ska gå att kontrollera.
- Externa aktörer ska ej kunna påverka implementeringsprocessen negativt.

Det finns sammanfattningsvis många olika faktorer som kan påverka implementeringen. Dessa faktorer kan, som redogjort, utgå från både tillämpare och beslutsfattaren. Sannerstedt (2001) har kategoriserat förhållandet tillämpare och beslutsfattare utifrån tre perspektiv. Först benämns det traditionella, rationalistiska, perspektivet där beslutsfattaren styr och tillämparen följer beslutet. Detta perspektiv är instrumentellt på så sätt att förvaltningen helt enkelt ses som ett instrument. Styrningens reliabiliteten i ett sådant perspektiv argumenteras för att vara hög (Sannerstedt, 2001, s. 21). Vidare har Lipsky presenterat en antites till den föregående, där utgångspunkten är närbyråkrater, professionella arbetare, som dagligen i sitt arbetsliv utformar politik (Lipsky, 1980, s. 10). Detta kan vara arbeten där individuella hänsyn måste tas i ett enskilt beslut vilket medför att det ursprungliga politiska beslutet kan vara svårt att styra och kontrollera. Som ett mellanting till det traditionella perspektivet och närbyråkratiperspektivet presenterar Sannerstedt ett tredje; nätverksperspektivet, där politikens implementering utgörs av ett samspel mellan olika aktörer (Sannerstedt, 2001, s. 23).

Dessa tre kategorier förklarar på olika sätt hur man ska se förvaltningen och implementeringen. Det har dock gjorts ännu en distinktion inom implementeringsteori utifrån två ansatser kring lagen som styrinstrument: nämligen uppifrånperspektivet (s.k. top-down) resp. nedifrånperspektivet (s.k.

bottom-up). Skillnaderna mellan perspektiven är att föregående tar sin utgångspunkt i beslutsfattarens avsikter medan nedifrånperspektivet ser till tillämparens handlande (Sannerstedt, 2001, s. 25).

Uppifrånperspektivet följer implementeringen i en s.k. styrningskedja (Sannerstedt, 2001, s. 24). Implementeringen styrs från beslutsfattaren i toppen och går stegvis neråt i kedjan genom instruktioner och kommunikation tills det slutligen verkställs i enlighet med vad beslutsfattarna initierat (Hill, 1998, s. 217ff). Perspektivet argumenterar helt enkelt för att samarbete i styrningskedjan bör fungera till 100 % för att implementeringen ska undgå problem (Hill, 1998, s. 217ff). Genom att undersöka vilka hinder som varit på vägen under implementeringsfasen kan man finna lösningar på implementeringsproblematiken. Lagen är det viktigaste analytiska elementet i ett sådant perspektiv och forskningsproblematiken utgår från att beskriva och förklara hur lagen implementerats. Perspektivet betonar starkt styrningens och kontrollens bristande reliabilitet (Sannerstedt, 2001, s. 25) och de forskare som studerar uppifrånperspektivet (se bl.a. Sabatier & Mazmanian, 1989) uttrycks enligt deLeon (1998) ha en positivistisk prägel i sitt epistemologiska ställningstagande. Det följer sig naturligt eftersom perspektivet innehar en slags rationalistisk utgångspunkt i att implementeringssystemet är av en instrumentell karaktär.

Den andra kategorin, nedifrånperspektivet, utgår från som tidigare nämnt tillämparens handlande och blir därför det studerande momentet i analysen. Vad teoriansatsen argumenterar för är att lagen kanske överhuvudtaget inte har någon styrande effekt. Lipskys närbyråkratiperspektiv är på så sätt förenligt med nedifrånperspektivet (Sannerstedt, 2001, s. 25). Lipsky talade om att andra typer av faktorer kan vara avgörande för implementeringen såsom resurser, tid och lämpliga arbetsmetoder. Perspektivet är därför inte lika instrumentell som uppifrånperspektivet.

Perspektiven har man försökt att sammankoppla forskningen. Ett exempel är forskaren Bermans ansats där han urskiljt två svårigheter i implementeringsprocessen vid sammankoplandet av de båda perspektiven: beslutsfattaren måste dels formulera policyn så att tillämparen kan efterleva den likt vad beslutsfattaren initierat samtidigt som tillämparen måste finna lämpliga sätt för att kunna efterleva lagen (se Berman, 1978). Enligt andra forskare (se deLeon samt Parsons) kan inte perspektiven sammankopplas likt vad Berman gjort. Detta med argumenteringen att perspektiven ska ses som två olika metodologiska tillvägagångssätt till hur man bedriver implementeringsforskningen eftersom de båda perspektiven förankrar sig i differentierade epistemologiska grunder (Sannerstedt, s. 25).

3.1.1 Avsaknad av vilja och kapacitet i EU

Vad som hittills presenterats är teoretiska ansatser som gjorts angående implementering. Det föreligger dock doktrin som behandlar implementering med EU som utgångspunkt och denna ter sig lite annorlunda. Först och främst är det viktigt att poängtera att EU är speciellt i den bemärkelsen att det är ett komplext

och unikt politiskt system (Lampinen & Uusikylä, 1998, s. 232). Dels har EU till skillnad mot nationella länders politiska system, differentierade verkställande funktioner. Samtidigt förväntas samtliga medlemsländer implementera beslut på liknande sätt trots olikheter rörande statsskick och tillvägagångssätt (Tallberg, 2001, s. 55). I litteraturen återfinns dock ett teoretiskt ramverk för varför medlemsländer inte efterlever de avtal och regler som följer med ett EU-medlemskap. Tallberg (2001, s. 56) och Lampinen & Uusikylä (1998, s. 238) pekar på två grundläggande aspekter: dels att det kan föreligga avsaknad av vilja och dels att det kan förekomma en avsaknad av kapacitet. Dessa två aspekter är någorlunda kompatibla med Lundquists uppdelning angående ”vilja”, ”kunna” och ”förstå”. I följande stycken ämnar jag presentera lite mer utförligare hur forskarna resonerat kring aspekterna.

Avsaknaden av vilja kan yttra sig på olika sätt. Dels kan länder, som en politisk enhet, ge sken av att vilja följa ett undertecknat avtal medan landet egentligen vill undvika att följa avtalets regleringar för att istället kunna dra nytta utav att andra länder följer det. Länder kan även vara olika ”trogna”, medvetet, genom att prioritera en korrekt efterlevnad eller ej beroende på politikområde. Idag existerar flera internationella avtal och ofta kan länder tvingas kompromissa för att gynnas politiskt genom att ingå i ett avtal (Tallberg, 2002, s. 56f). Det kan även föreligga en politisk kultur inom landet som påverkar det politiska systemet och motarbetar implementeringen (Lampinen & Uusikylä, 1998, s. 238f). Med politisk kultur menas de normer, värderingar och traditioner hos medborgarna som påverkar den politiska sfären. Faktorer som socialt kapital kan på så sätt vara avgörande till varför implementering ej genomförs korrekt. Men även medborgarnas uppfattning om EU och huruvida deras stöd föreligger eller ej kan vara en orsakande faktor till om implementering genomförs eller ej (Lampinen & Uusikylä, 1998, s. 239).

Angående avsaknad av kapacitet belyses i litteraturen följande aspekter. Forskare menar att det ej nödvändigtvis behöver bero på avsaknad av vilja utan att ekonomiska och politiska faktorer kan vara avgörande för efterlevnaden av avtal (Tallberg, 2002, s. 57f). Med ekonomiska faktorer menas t.ex. administrativa resurser vilket presenterades tidigare i avsnitt 4.1. Med politiska faktorer menas exempelvis förutsättningar som varje medlemsland har som t.ex. maktdelning, lagstiftningsprocess, byråkratins verkande, typ av domstolsväsende och liknande (Lampinen & Uusikylä, 1998, s. 239).

När ett EU-direktiv ska införas i nationell lagstiftning kan det medföra förändringar för nationella institutioner (Falkner, 2005, s. 27), vilket har kommit att benämnas ”anpassningstryck” i litteraturen (Cowles, 2001, s. 7). Institutionernas politikområde kan vara differentierat i sin karaktär från att t.ex. endast beröra ekonomiska aspekter till exempelvis miljöaspekter. Det politiska innehållet i direktivet är således avgörande för vilka institutioner som berörs av implementeringen. I några fall berörs inte institutioner alls, då den nationella lagstiftningen kan överensstämja med direktivets riktlinjer. Men i en del fall kan det röra sig om att institutionerna måste ändra sin policy. I en del fall kan det även behöva bildas helt nya institutioner eller måste institutionerna avsevärt förändra sin struktur (Falkner, 2005, s. 27). Ett annat problem kan vara att det inte

föreligger något intresse att samarbeta mellan olika intressegrupper inom landet vilka berörs av direktivet (Lampinen & Uusikylä, 1998, s. 239).

3.2 Teoretiska ansatser

I följande avsnitt ämnar jag utifrån ovan presenterade implementeringsteori framställa ett antal hypotetiska variabler, faktorer, som jag senare kommer att applicera på mina analysenheter Italien och Sverige för att kunna urskilja huruvida dessa påverkat implementeringen av SMB-direktivet.

3.2.1 Politisk vilja

Variabel 1, politisk vilja: Har den politiska viljan påverkat olika grad av implementering av direktivet i den nationella lagstiftningsprocessen?

Tallberg, Lampinen & Uusikylä talar båda om avsaknad av vilja. Som första teoretiska ansats ämnar jag undersöka huruvida nationella politiska aktörer påverkat direktivets lagstiftningsprocess och således graden av olika implementering. Variabeln ”politisk vilja” görs operationellt mätbar genom att jag vill undersöka om eventuella politiska aktörer förhindrat den nationella lagstiftningsprocessen vid direktivets införelse i respektive land. Min analys av denna variabel tar sig i utgångspunkten av ett uppifrånperspektiv eftersom lagen och lagstiftningsprocessen blir det föremål jag analyserar. Genom att analysera lagstiftningsprocessen undersöks hur de politiska beslutsfattarna deltagit i beslutsprocessen. Jag har dock avgränsat mina studier till att inte inkludera aktuell politiska debatter eller liknande, utan koncentrerat mig på hur lagstiftningsprocessen i respektive land fortgått. För att kunna analysera lagstiftningsprocessen har jag även granskat offentliga dokument som återfinns samt en del vetenskapliga rapporter och artiklar. Jag måste ta i beaktning kausaliteten i denna variabel. Lagstiftningsprocesser i sig kan vara olika långsamma oavsett huruvida politiska aktörer gör motstånd eller ej. Jag kommer därför inte koncentrera mig särskilt mycket på hur lång implementeringsprocessen varit utan snarare fokusera på de politiska parter som varit delaktiga i processen och om dessa på något sätt påverkat implementeringen.

3.2.2 Direktivets politiska innehåll

Variabel 2, direktivets politiska innehåll: Var det politiska innehållet i direktivet förenligt med den nationella lagstiftningen? Och om inte, bidrog det till olika grad av implementering?

Enligt uppifrånsperspektivet är implementeringsproblematiken grundad i att beskriva och förklara hur lagen har implementerats (Sannerstedt, 2001, s. 25). Nästa variabel jag ämnar undersöka är huruvida SMB-direktivets politiska innehåll varit förenlig med den nationella lagstiftningen. Variabeln görs mätbar genom att analysera de nationella regleringarna före och efter direktivets införande samt tillämpning av vetenskaplig litteratur som gjorts kring området. Hur mycket av den nationella lagstiftningen är förenlig med direktivet? Är det flera lagrum som berörts av införlivandet? På vilket sätt har direktivet implementerats? Detta är frågor jag ska försöka svara genom att undersöka den andra variabeln.

3.2.3 Berörda nationella institutioner och tjänstemän

Variabel 3, institutionella förändringar: Hur förhåller sig den institutionella berörda verksamheten med dess tjänstemän och var det de eventuella förändringar vid direktivets införande som påverkade graden av olika implementering?

Som tidigare nämnt kan institutioner behöva förändra sin policy, struktur eller helt enkelt omstruktureras från grund och botten beroende på det politiska innehållet i direktivet (Falkner, 2005, s. 27). Tallberg, Lundquist, Lampinen & Uusikylä har alla belyst den nationella kapaciteten som en faktor till olika grad av implementering. Denna variabel berör därför den institutionella verksamheten och de berörda tjänstemän. Min förståelse är att de politiska, sociala och ekonomiska institutionerna i respektive länder ser olika ut och att anpassningstrycket därför kommer att variera. Denna variabel kan tyckas vara lik föregående variabel. Men skillnaden är dock att jag avser att utgå från nedifrånsperspektivet för att se vilka institutionella förändringar som eventuellt fått vidtas.

Detta är en variabel som omfattar medlemslandets kapacitet. Genom att undersöka verksamheten och hur tjänstemännen tolkat de införlivade direktiven kan man urskilja hur implementeringen fortgått. Som tidigare nämnts har jag fått utgå från andra forskares utredningar och analyser (däribland Åkerskog, 2009 och Gazzola, 2005) för att undersöka denna variabel. Min mätning och analys av denna variabel är således hämtad från annan sekundärmaterial.

Samtliga variabler som undersöks utgår ifrån implementeringsprocessen fram till införlivandet av direktivet. Det är därför ej att ses som utvärdering i den bemärkelsen att analysera hur direktivet har påverkat landet, utan själva implementeringsprocessen är det som står i fokus.

Analys

3.3 Gemenskapsrätten – en introduktion

I följande avsnitt beskrivs kortfattat EU och gemenskapsrätten som ett underlag till utförligare förklaring av SMB-direktivet (avsnitt 5.2). EU består utav tre pelare: polisiärt och straffrättsligt samarbete, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och europeiska gemenskapen. Den senare är den enda med regelfästade institutioner vilka bl.a. behandlar ekonomi-, social- och miljöpolitiska frågor. EU- och EG-fördragen är rättskataloger, där den gemenskapsrättsliga lagstiftningen är utfäst, vilka EU-institutioner följer (se Melin & Schäder, 2004). Eftersom medlemsstater har överlåtit makt till gemenskapen skiljer sig gemenskapsrätten åt från andra internationella avtal (Melin & Schäder, 2004, s. 17). Gemenskapsrätten är i sin karaktär ej att jämföra med varken statsrätt eller internationell rätt (Melin & Schäder, 2004, s. 14).

Gemenskapsrätten tar sig i uttryck i form av mjuk och hård lagstiftning (se Abbott & Snidal, 2000). Rekommendationer, råd eller riktlinjer kan vara exempel på mjuk lagstiftning, dvs. regleringar som ett medlemsland ej bör följa juridiskt. Mjuk lagstiftning är när regleringar genom delegation, obligation och precision kan utvecklas i form utav grupptryck inom unionen mellan medlemsstaterna (Abbott & Snidal, 2002, s. 422). Hård lagstiftning är däremot rättsakter som är juridiskt bindande och exempel på dessa är förordningar och direktiv (Tallberg 2002, s. 59). Förordningar är den rättsakt som är direkt tillämplig i varje medlemsstat men vilket ej införlivas i nationell lagstiftning. Direktiv är den rättsakt som måste införlivas in juridiskt i nationell lagstiftning, men de nationella myndigheterna i medlemsländerna överläts att bestämma hur ett direktiv ska införas ”med avseende på det resultat som skall uppnås” (EG-fördraget, Artikel 249, ex. Art. 189).

Kommissionen är det organ som granskar att medlemsstaterna tillämpar och genomför beslut på korrekt sätt och den lämnar årligen rapporter angående medlemsländers implementering (Lampinen & Uusikylä, 1998, s. 233). Om en medlemsstat ej anses ha utfört sina skyldigheter kan kommissionen utföra ett s.k. överträdelseförfarande enligt art. 226 EG-fördraget. Jag tänker inte gå vidare in på detta, då det ej berör min frågeställning. För mer ingående läsning angående EU som union och politiskt system hänvisar jag till annan litteratur (se Melin & Schäder, 2004).

3.4 SMB-direktivet

Den 21 juni 2001 antogs EU-direktivet 2001/42/EG ”om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan”, det s.k. SMB-direktivet, där förkortningen SMB står för strategisk miljöbedömning (Prop. 2003/04:116, s. 23). Samtliga EU:s medlemsländer var tvungna att implementera direktivet före den 21 juli 2004 (Åkerskog, 2009, s. 51). Det övergripande syftet med direktivet är att det ska leda till en hållbar utveckling av samhället och sörja för en hög nivå av miljön samt bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program (SOU 2003:70, s. 11), vilket inom litteraturen och debatten brukar förkortas PPP (Gazzola & Caramaschi, 2005, s. 5). Eftersom det engelska namnet är Strategic Environmental Assessment, benämns direktivet ibland även för SEA. Men fortsättningsvis använder jag den svenska beteckningen, SMB, likt vad man gjort i svenska utredningar (se SOU 2003:70).

Direktivet innebär att vid beslutsfattande för vissa planer och program, som kan antas medföra miljöpåverkan, ska en miljöbedömning alltid göras. De planer och program som avses är sådana som beslutas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som kan antas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom lagstiftningsförfarande. De områden som berörs är bl.a. jord- och skogsbruk, energi, industri, transporter, avfallshantering, telekommunikationer samt fysisk planering (Mahmoudi, 2003, s. 134). Det är med andra ord ett direktiv som berör stora delar av samhället eftersom det gäller beslutsfattande på samtliga nivåer inom ett land.

I direktivets andra bilaga ges riktlinjer för hur man bör genomföra miljöbedömningen (art. 3). Om en miljöbedömning ska göras i enlighet med direktivet, ska först och främst en miljörapport arbetas fram. Miljöpåverkan ska på så sätt identifieras, beskrivas och utvärderas. Ett samråd ska kallas till där berörda myndigheter och allmänheten ska få yttra sig. Skulle miljöpåverkan vara gränsöverskridande ska även grannländer få ta del av materialet och genomföra samråd (art. 7). Enligt art. 8 och 9 ska miljörapporten och samrådets slutsatser tas i beaktning i utarbetandet av planen eller programmet vilken sedan behöriga myndigheter och allmänheten ska få ta del utav (Nilsson, 2005, s. 49f). Direktivet är ett minimidirektiv vilket betyder att medlemsstater har utöver de krav som ställs i direktivet utrymme att utföra egna nationella åtgärder inom området, så länge det inte strider med andra väsentliga gemenskapsintressen (Nilsson, 2005, s. 49 och 75).

Lagstiftning som reglerar hur beslutsfattande på olika sätt påverkar miljön är ingen ny företeelse (Åkerskog, 2009, s. 19). År 1969 introducerade USA den första lagstiftningen som reglerar s.k. miljökonsekvensbedömning, även förkortat MKB. Denna typ av lagstiftning kom senare att utvecklas på olika sätt i olika delar av världen. Inom EU arbetades fram ett direktiv som antogs av samtliga medlemsländer år 1985 som berör miljökonsekvensbedömning, direktiv 85/337/EEG, vilken kom att ändras genom direktivet från 1997, 97/11/EG. MKB-

direktivet är mycket likt SMB-direktivet. Skillnaden är att föregående direktiv omfattar miljöbedömning av offentliga och privata projekt som t.ex. byggnads- och anläggningsarbeten eller andra typer av installationer av arbeten (SOU 2003:70, s. 49). Medan SMB-direktivet omfattar planer och program (Nilsson, 2005, s. 48f). Varför det är essentiellt att nämna detta direktiv är för att medlemsländerna, i och med införandet av MKB-direktivet, redan har en liknande lagstiftning angående miljökonsekvensbedömningar.

Konsekvensanalyser av olika slag finns på många andra områden som t.ex. ekonomi-, social- och jämställdhetskonsekvenser (Åkerskog, 2009, s. 60). Det finns även reglerat bedömningar som ska göras vid fysisk och strategisk planering (Gazzola et al, 2005, s. 120). Viktigt är att poängtera, vilket tidigare gjorts, att alla dessa områden ej ska förknippas med SMB-direktivet. En fysisk planerare, exempelvis, syftar till att göra avvägningar mellan olika aktörers intressen angående exempelvis markanvändning. En miljöbedömare, enligt SMB-direktivet, ska däremot ta miljön i beaktning (Åkerskog, 2009, s. 60). Miljökonsekvensbedömningar överlag bygger på två miljöprinciper inom gemenskapsrätten, nämligen principen om förebyggande åtgärder samt principen om att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan (Mahmoudi, 2003, s. 128).

SMB-direktivet kan sägas ha utvecklats som en reaktion på bristande lagstiftning angående miljökonsekvensbedömning (Åkerskog, 2009, s. 20). Det övergripande politiska målet med miljöbedömningar anges vara att bidra till en hållbar utveckling (Åkerskog, 2009, s. 21). Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar överlag har i litteraturen kommit att tolkas på olika sätt. Dels har miljökonsekvensbeskrivningar ansetts vara en typ av planeringsideal, med utgångspunkt från en normativ grundansats. Medan några talar om att processen är mer betydande än resultatet (Åkerskog, 2009, s. 47). Likt vad Åkerskog talar om är den epistemologiska utgångspunkten för definitionen av SMB av vikt när man vid forskning arbetar fram metoder för analys. Eftersom jag endast ämnar undersöka implementeringen i den nationella lagstiftningen och vilka faktorer som kan tänkas vara påverkbara tänker jag inte gå vidare in på de metodologiska ansatserna kring SMB.

3.5 Sverige

Sverige är en parlamentarisk demokrati. Strukturen för hur lagstiftningsmakten är fördelad kallas för normgivningsmakten och är reglerad i RF 8 kap. Lagstiftningsprocessen i Sverige är reglerad i regeringsordningen (RO) och går i korthet till enligt följande. Regeringen utarbetar en proposition vilket från början kan ha kommit till regeringen som ett initiativ från andra organ. I fallet med SMB-direktivet framställde en kommitté förslag på hur införandet av direktivet skulle genomföras (mer om detta i följande avsnitt). Denna proposition skickas senare till riksdagen där propositionen bordläggs och följdmotioner från riksdagsledamöter kan inkomma. Därefter går allt material till ett berört utskott för att sedan skickas till kammaren för debatt, vilket är fastställt i RO 5:1. I kammaren tas sen ett beslut om lagförslaget för att sedan i ett regeringssammanträde kungöras i Sveriges författningssamling (SFS).

Vad gäller internationella avtal är enligt traditionell folkrätt staterna själva som väljer hur de ska förhålla sig till folkrättens regler, dvs. om staten förhåller sig till ett monistiskt eller dualistiskt synsätt. Det monistiska synsättet kan sägas se internationell och nationell rätt tillhöra samma universella rättssystem. Med detta menas att när ett internationella avtal har trätt i kraft och ratificerats av staten är det tillämpligt även på nationell nivå (Melin & Schäder, 2004, s. 40).

Sverige är dualistisk i den bemärkelsen att den nationella rättsakten är den som tillämpas av domstolar och myndigheter. Folkrättsliga åtagande måste införlivas i nationell rätt för att det ska bli tillämpligt, dvs. måste omarbetas till svensk författningstext. Ett internationellt åtagande kan även inkorporeras, vilket betyder att den internationella bestämmelsen har i svensk rätt föreskrivits vara gällande men att nödvändigtvis den nationella lagtexten ändras. Så är fallet med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Melin & Schäder 2004, s. 40) vilken är hänvisad till i vår grundlag.

Sveriges arbete med EU sker bl.a. genom de samråd mellan regeringen och riksdagen som sker i EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet och ministerrådet (Åkerskog, 2009, s. 52). När SMB-direktivet tillkom skapades en grupp med representanter från olika medlemsländer för att arbeta fram en vägledning om hur SMB-direktivet skulle implementeras (se Implementation of Directive 2001/42).

3.5.1 Politisk vilja

En av mina variabler är den politiska viljan och huruvida denna påverkat implementeringen på något sätt. För att göra denna variabel mätbar har jag i min operationella definition valt att analysera lagstiftningsprocessen och undersöka om det varit några politiska aktörer som påverkat implementeringen.

När direktivet skulle genomföras tillsattes en parlamentarisk kommitté, PBL-kommittén, som fick till uppgift att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen (PBL) samt bedöma vilka åtgärder som krävdes för införandet av SMB-direktivet (SOU 2003:70 s. 11). PBL-kommittén bestod av representanter från samtliga riksdagspartier, en sakkunnig och myndighetsexperter. Utöver dessa experter ingick även en grupp forskare och representanter från myndigheter som Naturvårdsverket, Boverket, Banverket, Vägverket, länsstyrelserna samt Svenska Kommunförbundet (se Prop. 2003/04:116). Utredningen som PBL-kommittén arbetade fram resulterade i ett delbetänkande som remissbehandlades där en sammanställning av remissvaren fanns tillgängliga hos miljödepartementet (dnr M2003/2259/R). Den socialdemokratiska regeringen tillsammans med vänsterpartiet och miljöpartiet utvecklade senare en överenskommelse vilket resulterade i propositionen 2003/04:116. Propositionen skickades därefter ut till bl.a. berörda myndigheter, kommuner och lagrådet. Riksdagen biföll senare propositionen som då kom att införas i svensk lag. Som framgår av följande beskrivning av lagstiftningsprocessen var många delaktiga i beslutsprocessen innan den svenska lagtexten formulerades fram. Genom att ha följt lagstiftningsprocessen framgår det att det ej har varit något politiskt motstånd till direktivets införande.

3.5.2 Politiskt innehåll

Den andra variabeln är politiskt innehåll och huruvida detta varit avgörande för olika grad av implementering. För att urskilja huruvida det politiska innehållet påverkade olika grad av implementering har jag undersökt den lagstiftning som berörts av direktivet.

I PBL-kommittén analyserades vilka författningar i svensk författning som omfattades av planer och program. Utöver MB och PBL är även t.ex. väglagen (1971:948), lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar några lagrum som således berördes av direktivet. Men andra lagrum rörande t.ex. turism och telekommunikation, hade ej ”planer och program” uttryckligen innefattade i lagtexten, varför utredningen inte föreslog några lagändringar (SOU 2003:70, s. 57ff). Kommittén framhävde i sin målsättning att de ville att genomförandet skulle göras ”så korrekt och så klart och enkelt sätt som möjligt” (SOU 2003:70, s. 69). Lagstiftningen avsågs således att ändras i så liten utsträckning som möjligt. Andra studier har även argumenterat för detta (Åkerskog, 2009, s. 72). I förarbetena framgår det att de svenska målen med införlivandet av SMB-direktivet är att integrera miljöfrågor i planeringsfasen. Åkerskog (2009) har efter analys av förarbetena dragit slutsatsen att fokus även ligger på att effektivisera planeringsprocessen (s. 72).

3.5.3 Berörda nationella institutioner och tjänstemän

Några utav de myndigheter som är direkt berörda av direktivet är Naturvårdsverket och Boverket eftersom båda myndigheterna är skyldiga att lämna allmänna råd kring regleringarna i miljöbalken och PBL. Myndigheterna har därför efter direktivets införande utfärdat vägledning angående direktivets påverkan i form av handböcker, vilka utgavs november 2008 respektive mars 2006 (se Boverket 2006).

De myndigheter som främst berörs av direktivets införlivande i Sverige är kommunerna (Åkerskog, 2009, s. 55). Eftersom direktivet omfattar beslut angående planer och program och dessa tas av kommunerna i Sverige påverkas den kommunala verksamheten i stor omfattning. Kommuner är skyldiga att lämna heltäckande översiktsplaner över vad man ämnar planera i respektive kommun, något som har varit lagstadgat i plan- och bygglagen sedan 1996. Det kan vara planer angående t.ex. energi, avfall eller fysisk planering. Hädanefter måste de kommunala översiktsplanerna även innehålla en miljöbedömning beroende på om planförslagen innefattar betydande miljöpåverkan eller ej. Hur översiktsplanerna fastställs är olika beroende på hur kommunerna själva har valt att planeringsprocessen ska gå till. I några kommuner handlar det om att samråd mellan politiker och allmänheten utgör fastställandet av översiktsplanen. Medan det i några kommuner endast är politiker som fastställer vad som ska ingå i den (Åkerskog, 2009, s. 56). En översiktsplan har lång implementeringstid eftersom den gäller så länge den inte anses vara inaktuell och förnyas oftast ej förrän en ny mandatperiod börjar (Åkerskog, 2009, s. 62).

Frågan är då om de nationella institutionerna ansattes för stort anpassningsstryck vid införlivandet av direktivet? Av vetenskapliga rapporter och från Boverkets rapport från 2006 utgör dock en miljöbedömningsprocess ej större svårigheter än tidigare konsekvensbedömningar. Det förklaras med att konsekvensbeskrivningar i kommuners översiktsplaner följer den annars naturliga strukturen (se Hilding-Rydevik & Fundingsland).

Det finns dock studier som visar annorlunda. I artikeln ”*Speaking with a double tongue – the Swedish governmental SEA discourse and the emergence of a local SEA practice*” (2008) redogörs arbete kring svensk politik angående SMB. Utredarna har diskursivt tolkat SMB-direktivet, SMB:s omvandling till svensk lagtext och förarbetena till lagen och kommit fram till att den svenska regeringen givit ett dubbelt budskap till tillämparen. Dels framställs det som att kommunerna redan arbetar med miljöbedömningar samtidigt som det framställs som att lagstiftningen visst innefattar resurspåfrestningar. Slutsatsen är helt enkelt att tillämparen getts stort utrymme, vilket betyder att kommunerna har stor betydelse för SMB-direktivets utformning.

I en annan rapport, ”*Street-level bureaucrats’ readiness for implementing SEA in Swedish municipal comprehensive planning*” (2008), där flera kommunala tjänstemän intervjuades, framgår det att målen i sig är tvetydiga och att skillnaden mellan miljöbedömningsprocess och vanlig planeringsprocess är

otydlig. Det framgår inte heller, enligt artikeln, en exakt precisering av vem som är miljöbedömaren. I lagtexten eller i förarbeten står det nämligen ej uttryckligen angivet vilken typ av kompetens eller erfarenhet en sådan person bör ha. Men enligt artikeln ”*Speaking with a double tongue...*” (2008) har det dock förutsatts att personen ska ha samma typ av erfarenhet som vid tidigare MKB-arbeten (Åkerskog, 2009, s. 60) och att tillämparen därför förlitat sig på den befintliga praktiken. Åkerskog har i ytterliggare en artikel ”*SEA in spatial planning documents in Sweden – outcomes of the early implementation of the EU SEA-directive*” (2008) utfört en studie där olika översiktsplaner analyserats. Studien visar att förändringen inte är särskilt stor jämfört med före och efter direktivets införlivande, men att det däremot kan vara avsevärda skillnader kommuner emellan.

3.6 Italien

Italien är en republik och en parlamentarisk demokrati. Parlamentet utgörs av två kammare med lagstiftande makt (Hellner, 2009). Likt den svenska är den italienska lagstiftningen av dualistisk karaktär, dvs. att man inför i princip allt folkrättsligt material i sina lagar (för vidare begreppsdefinition se kapitelavsnitt 3.5.1) (Melin & Schäder, 2004, s. 40). Landet har en president som väljs av kammaren på sju år och fast han/hon har vissa maktbefogenheter är det främst regeringen som har den verkställande makten och är ansvarig inför parlamentet (Hellner, 2009). Enligt Bale (2005) är Italiens underkammare mycket mäktig i jämförelse med andra politiska system med två kammare. Detta eftersom val görs samtidigt i båda kamrarna vilket innebär att komplexiteten kring förhållandet mellan kamrarna är förhållandevis lika (Bale, 2005, s. 95). Det medför inte nödvändigtvis att kamrarna är ständigt eniga, då olika lokala och nationella intressegrupper arbetar med att föra in sina förslag hos parlamentarikerna (Bale, 2005, s. 95). Just för att båda kamrarna har lika mycket makt innebär det att lagförslag kan lobbats fram och tillbaka i oändlighet fram tills att nya parlamentariska val hålls (Bale, 2005, s. 95).

När man talar om Italiens förhållande till EU är det viktigt att nämna regionerna. Italien är uppdelad i 20 regioner som i sin tur är fördelad i 95 provinser. Regionernas självstyre har förhållandevis ökat och idag återfinns några regioner som har särskilt utbrett självstyre, däribland Sicilien och Sardinien (Hellner, 2009). Regionerna har getts mycket befogenheter vad gäller EU-direktiv och dess implementering, beroende på politikområde.

3.6.1 Politisk vilja

Den första variabeln som är att undersöka är politisk vilja och huruvida det förelegat något motstånd under processens gång. Som tidigare nämnt sköts det slutgiltiga datumet för införlivandet av direktivet upp ett antal gånger i Italien.

Dels genom lagen 39/2002 till den 26 mars 2003 för att senare fördröjas ytterligare till den 31 december 2003 genom lagen 284/2002 (Gazzola et al., 2005, s. 117). Forskarna Gazzola et al (2005) menar att en av anledningarna till varför Italien haft svårigheter att implementera direktivet är pga. att mitten- och högerpartier har motvilligt velat förändra lagstiftningen. Implementeringen har varit, enligt Caramaschi et al (2004, s. 198), mycket beroende av den italienska regeringens politiska intresse.

Eftersom operationaliseringen av denna variabel endast utgörs av analys av lagstiftningsprocessen är det svårt att analysera vilka politiska motiv eller intentioner politikerna hade vid lagändringsförslagen till fördröjningen av implementering. Det politiska innehållet i direktivet, alltså nästa variabel, skulle ju kunna vara en bakomliggande variabel till varför politikerna velat fördröja implementeringen. Eftersom jag ej avsåg att undersöka politikernas intentioner och valde att operationalisera variabeln på det sättet jag gjorde kan jag inte uttala mig mer än om att ett politiskt motstånd förelåg.

3.6.2 Politiskt innehåll

När SMB-direktivet skulle införas var en av anledningarna till varför implementeringen dröjde det politiska innehållet i direktivet, enligt forskarna Caramaschi et al (2004). Både miljöregleringar (vilket som nu känt SMB berör) samt planeringsregleringar var vid direktivets införande under processuell förändring i Italien. Det traditionella planeringssystemet höll på att arbeta fram nya koncept, instrument och tillvägagångssätt på den regionala planen, samtidigt som nya nationella miljöregleringar, vilka direkt även berörde SMB-direktivet, var under konstruktion (Caramaschi et al, 2004, s. 188)

Miljöfrågor på nationellt plan i Italien är ej särskilt välreglerat. Först och främst existerar det inte någon nationell reglering angående bedömning av miljöpåverkan. Planerings- och miljöbedömningar är istället reglerat regionalt. Varje region har t.ex. sin egen lagstiftning rörande planering. Detta innebär att några regioner redan infört regleringar rörande strategisk miljöbedömning, medan andra regioner inte har gjort det (Caramaschi et al, 2004, s. 189).

Implementeringsprocessen av direktiv rörande konsekvensbeskrivningar i övrigt har även tagit lång tid i Italien. Direktiven från 1985 samt 1997 som behandlade MKB dröjde innan de implementerades in i den italienska lagstiftningen (Caramaschi et al. 2004, s. 189f). Caramaschi argumenterar för att bidragande faktorer till att direktivet från 1997 dröjde så pass var för bristande metodologisk vägledning, förvirring rörande betydelse och tillvägagångssättet i direktivet. Forskaren menar att det dröjt nästan tio år tills det faktiskt finns en förbindelse mellan regionerna och EU angående frågor om miljöpåverkan. Däremot menar han att det fortfarande brister på det nationella planet för Italiens del (Caramaschi et al, 2004, s. 190f). Vad forskaren drar för slutsats är att Italien helt enkelt inte varit redo för miljöregleringar likt detta.

3.6.3 Berörda nationella institutioner och tjänstemän

Regionerna i Italien har givits kompetens att handskas med SMB- och MKB-reglering sedan 1996, genom ”Act of Instruction and Coordination” (Dpr 1996). Efter att ha implementerat MKB-direktivet från 1997 på den regionala nivån, vilket således även inkluderade direktivet från 1985, har regionerna haft full kompetens att handskas med miljökonsekvensbeskrivningar. Trots att beslutsfattande på alla nivåer, dvs. nationell, regional och lokal, är skyldiga att införa EU-direktiv har regionerna varit främst ansvariga vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar (Gazzola et al, 2005, s. 117). Här följer en översikt över hur ansvarsfördelningen ser ut mellan de olika nivåerna i Italien:

Nationell nivå	Departement	Nationella lagar angående ledning och samordning
Territoriell nivå	Regioner	Regionala territoriella samordningsplaner
	Provinser	Provinsiella territoriella samordningsplaner
Lokal nivå	Kommuner	Generell policy, byggnadsregleringar, lagstiftande planeringsverktyg

Tabell 1. Nivåer och ansvarsfördelning i det italienska planeringssystemet (förenklat) (Caramaschi et al, 2004)

Att analysera SMB-direktivets införlivande medför helt enkelt en analys av samtliga italienska regioner då planeringsstrukturen är uppdelad enligt detta. Regionerna har sedan Italiens utveckling mot en federalstat fått allt mer maktbefogenheter. ”National Urban Act”, nr 1150 från 1942, är den lag som till grund fortfarande idag svarar för hur planeringskompetens är utbredd i Italien (Gazzola et al, 2005, s. 119). Sedan konstitutionens omarbetning har regioner maktbefogenheter att ta del i beslutsfattande och implementering rörande all EU-reglering. Vad detta innebär är att varje region kan implementera SMB-direktivet utifrån dess egna tolkning (Gazzola et al, 2005, s. 118).

Forskarna Gazzola et al (2005) menar att det är svårt att finna en balans utifrån nedifrån- och uppifrånperspektiven eftersom maktbefogenheterna angående planering är så komplext i Italien. Forskarna menar att det redan är svårt för de institutioner på den lokala nivån att hantera beslutsfattande som rör SMB då institutionerna helt enkelt saknar kapacitet att utföra sådant beslutsfattande. På liknande sätt menar forskarna att det är svårt även på den provinsiella och

regionala nivån. Framförallt saknas tid och resurser vilket gör att den lokala nivån blir drabbad då man på den regionala nivån företrädesvis arbetar med t.ex. infrastrukturen för hela regionen istället för att se till de planer och program som utförs på den lokala nivån (Gazzola et al, 2005, s. 131).

3.7 Slutsatser

	SVERIGE	ITALIEN
Politisk ovilja	Förelåg ej	Förelåg
Politiskt innehåll	Påverkade ej	Påverkade tydligt
Berörda institutioner och tjänstemän	Påverkade ej	Påverkade en del

Tabell 2. Variablernas påverkan på fördröjning av implementeringen av SMB-direktivet.

Sveriges implementering av SMB-direktivet påverkades inte av något politiskt motstånd under lagstiftningsprocessen då den fortgick utan några vidare problem. I Italiens fall visade det sig dock vara något utav ett problem. I och med att italienska politiska partier skjutit upp datumet för implementeringens genomförande genom olika lagförslag är det tydligt att politiska aktörer ville något annat än en genomförd implementering. Det kan dock vara så att direktivets politiska innehåll är en bakomliggande variabel till den politiska oviljan att implementera. Metodologiskt är det svårt att dra slutsatserna, likt i Sveriges fall, att lagstiftningsprocessens fortgående betyder ett stöd för direktivet i sig. Förslagsvis skulle därför en mer ingående analys och utredning kunna göras bland politiker som varit inblandade. Vad jag dock kan konstatera är att det inte förelåg någon politisk ovilja att implementera i Sverige, men att det däremot förelåg i Italien.

Vad gäller det politiska innehållet framgår det att Sverige ej hade större svårigheter att implementera in direktivet i den dåvarande nationella lagstiftningen. Av en redovisning av Italien är det dock tydligt att denna variabel var om möjligt den mest avgörande påverkbara faktorn till varför implementeringen inte genomfördes i tid. Som framgår är Sverige och Italien mycket olika i planeringsstrukturen och det politiska innehåll som direktivet innefattade var därför svårare att implementera i Italien än i Sverige. Det berodde även på att det politiska innehållet i direktivet berörde lagstiftning som i Italien under implementeringens genomförande var under förändring.

Angående berörda tjänstemän och institutioner uppfattas det inte vara något större anpassningstryck som kunde tänkas påverka implementeringen i Sverige. Möjligtvis visar utvärderingar som gjorts efter SMB-direktivets införande att implementeringen i fråga om mål och syfte inte riktigt framgått. Vad studier visar är dock att Sverige kunnat förlita sig på befintlig praxis angående konsekvensbedömningar i övrigt. Denna fördel har inte Italien haft eftersom miljölagstiftningen överlag varit sen med att införlivas i lagstiftningen. Kapacitetsmässigt har Italien således varit i underläge.

4 Referenser

4.1 Litteratur och artiklar

Abbott, Kenneth W. & Snidal, Duncan, 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* vol. 54, nr 3, s. 421-456.

Bale, Tim, 2005. *European Politics – A Comparative Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Bjarnadottir, H. och Åkerskog, Ann. (2003). Sustainable development and the role of sea in municipal comprehensive planning in Sweden. I Hilding-Rydevik, T. (red) *Environmental assessment of plans and programs*. Nordregio R2003:4, S 117-150, Stockholm.

Boverket, 2006. *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*. Karlskrona: Boverket.

Berman, Paul, 1978. The study of macro- and microimplementation. *Public Policy*. Vol 26. Nr 2.

Caramaschi, Maristella m.fl., 2004. Implementing the SEA Directive in Italy: Opportunities and Barriers. *European Environment*. Nr. 14. s. 188-199.

Cowles, Maria Green, Caporaso, James & Risse, Thomas (red.) 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.

deLeon, Peter, 1998. Models of Policy Discourse: Insights versus prediction. *Policy Studies Journal*. Vol 26. Nr 1. s. 147 - 161

Ferman, Barbara, 1990. When Failure is Success: Implementation and Madisonian government. I Palumbo, Dennis (red.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press, s. 39 – 50.

Hellner, Anders, 2009. www.nationalencyklopedin.se/statsskick-och-politik

Hilding-Rydevik, T. och Åkerskog, Ann. (2008). *Speaking with a double tongue - Swedish governmental sea discourse and the emergence of a local SEA practice* (inskickad).

- Hill, Michael, 1998. *The Policy Process*. Leicester: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Falkner, Gerda, 2005. *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. New York: Cambridge University Press.
- Gazzola, Paulo et al, 2005. Implementing SEA in Italy – The Case of the Emilia Romagna Region. *Implementing Strategic Environmental Assessment*. Vol 5. Del 2. s. 117 – 135.
- Lampinen, Risto & Uusikylä, Petri, 1998. *Implementation Deficit - Why Member States do not Comply with EU directives? Scandinavian Political Studies*. Vol. Nr. 3. s. 231 – 250.
- Lipsky, Martin, 1980. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Mahmoudi, Said, 2002. *EU:s miljö rätt*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Mazmanian, Daniel & Sabatier, Paul, 1989. *Implementation and Public Policy*. New York: Lanham.
- Melin, Mats & Schäder, Göran, 2004. *EU:s konstitution*. 6 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Nilsson, Annika, 2005. *Introduktion till EU:s miljö rätt*. 2 uppl. Stockholm: Santérus förlag.
- Parsons, Wayne, 2001. *Public Policy an Introduction to the theory and practice of process*. Florence, USA: Routledge.
- Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. 1984. *Implementation*. 3 uppl. Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, Paul, 1986. ”Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*. Vol. 6. s. 21 – 48.
- Sannerstedt, Anders, 2001. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Bo Rothstein (red). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, 2004. ”Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: ett samarbetsdilemma” i Karl Magnus Johansson (red). *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.

- Tallberg, Jonas, 2007. *EU:s politiska system*. 3 uppl. Pozkal: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten, 2007; *Att fråga och att svara – statsvetenskaplig metod*. Lund: studentlitteratur.
- Åkerskog, Ann, 2009. *Implementering av miljöbedömningar i Sverige – från EG-direktiv till kommunal översiktlig planering*. Uppsala: Nordregio
- Åkerskog, Ann et al, 2008. *Street-level bureaucrats' readiness for implementing SEA in Swedish municipal comprehensive planning*. (inskickad).
- Åkerskog, Ann, 2008. *SEA in spatial planning documents in Sweden - outcomes of the early implementation of the EU SEA-directive*. (Manuskript).

4.2 Offentligt tryck

Europeiska kommissionen, 2009. *Progress in notification of national measures implementing all adopted directives*:

http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_country_20091124_en.pdf

Europeiska parlamentet, 2006. *Status of Implementation of EU Environmental Laws in Italy* (IP/A/ENVI/IC/2006-183):

http://www.europarl.europa.eu/comparl/envi/pdf/externalexpertise/implementation_of_eu_environmental_laws_in_italy.pdf

Implementation of the Directive 2001/42 on the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, Brussels:

<http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,1616,en.pdf>

MB Miljöbalken, SFS 1998:808

PBL *Plan och bygglagen*, SFS 1987:10.

Proposition 2003/04:166, *Miljöbedömningar av planer och program*.

SMB-direktivet, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*.