

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV102
VT 2005
Handledare: Håkan Magnusson

Tio år i EU

- En jämförelse över tid av EU-medlemskapets påverkan på den svenska myndigheten

Astrid Burhöi
Christofer Österlindh

Abstract

Sedan Sverige blev medlem i den Europeiska Unionen 1995 har integrationen inom EU påverkat den svenska förvaltningen allt mer. Syftet med vår uppsats är därför att belysa vilka förändringar som skett inom den svenska myndigheten på grund av EU-medlemskapet över tid och knyta an dessa förändringar till europeiseringsdebatten. För att möjliggöra detta har vi valt att undersöka hur Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen påverkats av EU-medlemskapet över tid. Vi gör en tidsjämförelse genom att utgå ifrån två tidigare undersökningar av EU:s påverkan på den svenska myndigheten från 1998 och 2000. De områden vi studerar är påverkan, styrning och samordning samt organisation. Genom att belysa de förändringar som skett inom de bägge myndigheterna vill vi även göra ett tillägg i europeiseringsdebatten genom att peka på att dessa aspekter är viktiga inom europeiseringen av den offentliga förvaltningen även då institutionella förändringarna antas vara små.

Nyckelord: Europeisering, Förvaltning, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Tidsjämförelse

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1. Syfte.....	4
1.2. Frågeställning.....	4
1.3. Disposition.....	5
2. Metod och Material.....	6
2.1. Förförståelse.....	6
2.2. Definition.....	6-7
2.3. Metod.....	8-9
2.3.1. Reflektioner kring metodval.....	10
2.4. Teoretisk utgångspunkt.....	10-12
3. Påverkan	13
3.1. Förändringar i och med EU-medlemskapet.....	13
3.2. EU:s påverkan på den svenska myndigheten	13-15
3.2.1. Förändringar över tiden.....	15
3.3. Medlemskapets påverkan på arbetsformer och arbetsuppgifter.....	16-17
4. Styrning och Samordning.....	18
4.1. Samordning inom EU-arbetet.....	18-19
4.2. Samordning nationellt.....	19
4.2.1. Samordning mellan departement och myndighet.....	19-20
4.2.2. Styrning från regeringen	20-21
4.3. Kontaktmönster inom EU-arbetet.....	21-22
4.3.1. Formella och informella kontakter.....	22-23
5. Organisation.....	24
5.1. Organisationsförändringar som följd av EU-medlemskapet.....	24-25
5.2. Personalresurser	26
6. Sammanfattning och Slutsats.....	27
6.1. Förändringar inom Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen....	27-28
6.2. Förslag till framtida forskning.....	28
Referensförteckning.....	29-31
Bilaga 1.....	32-38

1. Inledning

1.1 Syfte

I forskningen kring europeiseringen inom EU-medlemsstaternas offentliga förvaltning hävdas ofta att den ökade integrationen inom Europa endast leder till obetydliga institutionella förändringarna i medlemsländerna. Förvaltningens institutionella ramar anses vara robusta till följd av de enskilda ländernas historiska arv. De förändringar som den europeiska integrationen skapar inom den offentliga förvaltningen anses därför främst beröra policyområden och samordningsprocesser. Som följd därutav anses europeiseringen i förvaltningen ofta vara begränsad.

Även om de institutionella förändringarna inte kan antas vara så stora är vi av uppfattningen att även övriga förändringar till följd av EU-medlemskapet är intressanta för att förklara europeiseringen i förvaltningen. För att få ökade kunskaper om dessa förändringar, och därmed om europeiseringen, anser vi att det är givande att göra en jämförelse över tid. Genom att göra en studie över tid skapas en möjlighet att undersöka hur EU-medlemskapet påverkat medlemsländerna och därmed hur viktiga policyförändringar kan antas vara för att förstå europeiseringsprocessen. Vi vill med vår uppsats därmed problematisera den tes om att europeiseringen inom förvaltningen ska anses vara begränsad eftersom EU-medlemskapet främst uppvisar förändringar inom policyområden och inte inom förvaltningens kärna.

För att kunna mäta förändringarna i förvaltningen med anledning av EU-medlemskapet har vi valt att göra en empirisk studie av Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, Sveriges centrala miljömyndighet och tillsynsmyndighet. Vi har valt att undersöka just Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen eftersom de ingick som studieobjekt i Statskontorets utredning om EU:s påverkan på den svenska myndigheten fem år efter medlemskapet i unionen. Vi utgår även från en studie gjord 1998 av Bengt Jacobsson och Göran Sundström, som även den undersöker EU:s påverkan på den svenska myndigheten. De tidigare studierna ger oss därmed en möjlighet till tidsjämförelser. Genom att studera ett av de EU-intensivaste arbetsområdena inom unionen hoppas vi även enklare kunna skönja förändringsmönster hos myndigheterna.

I de tidigare studierna undersöks bland annat i vilken grad tjänstemännen inom de bägge myndigheterna anser sig påverkade av EU i sitt arbete och vilka förändringar som de anser att EU-medlemskapet har inneburit för myndigheten. Att studera tjänstemännens uppfattning av EU-arbetet ger ännu en dimension av europeiseringen då den gör det möjligt att fånga upp den informella påverkan som integrationen inom EU skapar.

1.2 Frågeställning

Vi vill i vår uppsats besvara frågan om huruvida det har skett förändringar inom Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen de senaste fem åren till följd av EU-medlemskapet. Kan man se en förändring inom de bägge myndigheternas EU-påverkan sedan tidigare undersökningar? Utifrån vår undersöknings resultat vill vi även undersöka om möjliga förändringar kan anses vara av vikt för att förstå europeiseringen inom förvaltningen, och utifrån de resultaten problematisera tesen om att europeiseringen inom förvaltningen är begränsad.

1.3 Disposition

Vår uppsats inleds i kapitel två med Metod och Material, där vi redogör för vår förförståelse av ämnet och sedan definierar begreppet europeisering. Här finns även ett avsnitt om metodval och kommentarer till vårt metodval, följt av ett avsnitt där vi redogör för vår teoretiska utgångspunkt. I tredje kapitlet redogör vi för hur myndigheternas arbetsformer och arbetsuppgifter påverkas av EU och hur denna påverkan förändrats över tiden. Fjärde kapitlet berör samordning på både nationell nivå och samordningen inom EU-arbetet. Här tar vi även upp hur regeringen agerar gentemot myndigheterna samt de kontaktmönster som vi kan skönja inom EU-arbetet. Kapitel fem innehåller vårt sista empiriska material och behandlar personal och organisationsfrågor. I kapitel sex sammanfattar vi slutligen vår empiri och redogör även för våra slutsatser samt ger förslag på fortsatt forskning inom ämnet.

2. Metod och Material

2.1 Förförståelse

Författarna till boken *Europaveje* skriver att förvaltningens omställning till EU är ”preget av flexibla tilpasningar innesluttande robuste överordnade förvaltningsformer” (Jacobsson m.fl. 2001:239). Den utgångspunkten har även Knill då han skriver att ”Det nationella genomslaget beror på överensstämmelsen mellan de europeiska ”policykraven” och de nationella administrativa arrangemangen”. Motstånd mot reformer kommer därmed främst om de rör kärnan i ett lands administration (Knill 2001:226). Om förändringarna rör krav på reformer i själva kärnan väcks motstånd, men om kraven istället handlar om förändringar inom den nationella förvaltningens kärnområde är förändringen möjlig. Knill anser således att EU-medlemskapet inte har påverkat själva kärnområdena inom de nationella förvaltningsmodellerna utan snarare skapat förändringar inom kärnområdet. Att det främst var policyområdena som påverkats av EU-integrationen och inte den svenska förvaltningsmodellen var därför vår förförståelse för ämnet när vi började skriva. Vi har därmed som utgångspunkt att undersöka vilka förändringar som sker inom förvaltningens kärnområden, samtidigt som vi utgår ifrån att den svenska förvaltningsmodellen är relativt intakt.

Vi har i vår undersökning valt att avgränsa oss till att undersöka EU-integrationens påverkan på Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen eftersom vi anser att EU har en relativt unik ställning då dess reglering och harmonisering går så pass mycket längre än i andra former av samanslutningar. I likhet med Wallace anser vi därför att det kan vara svårt att se globalisering som ett ensamt fenomen i Europa då interdependensen är så pass hög mellan de europeiska länderna att man först måste se vad europeisering gjort för Europa innan globalisering kan tolkas (Wallace 2000:381). Särskilt eftersom ambitionen med EU inte enbart är att skapa en gemensam marknad, utan även att skapa en starkare samanslutning mellan det europeiska folket. Det finns därför knappt något verksamhetsområde som går att isolera från den europeiska integrationen (Jacobsson m.fl. 2001:12). Vi påstår inte att medlemsländerna i den Europeiska Unionens inte även påverkas av globaliseringen, men vi anser att det trots det är möjligt att studera den påverkan som EU-medlemskapet medför som en enskild faktor för förändring.

2.2 Definition av europeisering

Det har länge funnits en debatt bland de forskare som studerar europeisering om hur begreppet ska definieras. För att precisera europeiseringen har vi därför valt att utgå ifrån de forskare som vi anser belyser de viktigaste aspekterna inom begreppet.

Hanf och Soetendorp anser att länderna i Europa blir mer och mer europeiserade genom att EU penetrerar mer och mer av de nationella policyområdena. Europeisering ska enligt dem därmed förstås som den process som gör att EU blir allt viktigare som referenspunkt för medlemsländerna. De anser dock att det fortfarande är staterna som är de centrala aktörerna även om de nu är djupt involverade i den europeiska integrationsprocessen (Hanf m.fl. 1998:1).

Även Radaelli anser att europeisering innebär att den europeiska dimensionen penetrerar den nationella politiken och policyn (Radaelli 2000:3). Enligt Radaelli refererar europeisering till en process av konstruktion, förändring och institutionalisering av formella och informella regler, procedurer, politiska paradig, styrelsesätt och normer som först konsolideras i skapandet av EU-beslut och sedan inkorporeras i den inhemska diskursen, identiteten, politiska strukturer och den allmänna policyn (ibid:4).

Wallace anser att det är viktigt att se europeiseringen som en medvetet skapad politisk process. Den ökade integrationen inom EU är aktivt skapad för att förenkla handeln och öka samarbetet mellan länderna i Europa. Den ökade integrationen inom EU är därmed grunden till den förändringsprocess som europeiseringen innebär (Wallace 2000:370).

Även Harmsen beskriver europeiseringen som en process då den skapats av den europeiska integrationen (Harmsen 1999:81). Men den ökade integrationen behöver enligt Harmsen inte leda till konvergens mellan medlemsstaternas då han menar att

”[d]en offentliga förvaltningen blir europeiserad på så sätt att besluten och människorna som tar dem mer och mer blir en del av det nationella beslutsfattandet även om det inte finns bevis för att denna europeisering nödvändigtvis skapar några grundläggande förändringar i den nationella förvaltningens strukturer” (ibid.82).

Jacobsson, Lægred och Pedersen definierar i boken *Europaveje* europeiseringen som

” en process där den europeiska integrationen i ökad grad blir relevant och betydelsefull som källa till ändringar och anpassningar i den nationella politiken och i det nationella sättet att reglera och organisera” (Jacobsson, Lægred&Pedersen (red) 2001:12).

Den europeiska integrationen blir därmed den förklarande faktorn i den inhemska förvaltningens förändring eller kontinuitet. Det är således inte utvecklingen av strukturer för styrning och organisering på europeisk nivå, genom skapandet av europeiska institutioner, som vi menar då vi använder oss av europeiseringsbegreppet utan EU:s påverkan på medlemsstaterna. Vi anser likt Harmsen att europeisering inte per automatik innebär en konvergens mellan länderna i EU, då processen lika väl kan skapa divergens. Det är istället själva förändringsprocessen vi talar om och som det europeiska samarbetet blir en källa till.

Sammanfattningsvis ser vi att europeiseringen innebär en aktivt skapad process där den europeiska integrationen penetrerar allt fler områden inom förvaltningen

och blir allt viktigare som referenspunkt. Det nationella närmandet till EU blir en källa till förändring och anpassning i den nationella förvaltningens verksamhetsområden och påverkar förvaltningens organisation och arbetssätt inom landet.

2.3 Metod

En stor del av vår studie har varit inriktad på att samla in och bearbeta empiriskt material om Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Vi använder oss av både primär- och sekundärmaterial, såsom tidigare studier, myndigheternas årsrapporter och budgetunderlag, en enkätundersökning samt en intervju med Daniel Paska som är departementssekreterare på Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet.

Vi har valt att utgå från två tidigare studier för att på så sätt ha möjlighet att göra en jämförelse över tid. De studier vi utgår ifrån är dels Statskontorets utredning *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet* från år 2000 och Jacobsson och Sundströms studie *Invävd i Europa* från 1998.

I Statskontorets utredning ingår en rapport med fallstudie av myndigheter med EU-intensiva arbetsområden, vars syfte är att utvärdera de erfarenheter som berörda aktörer dragit av statsförvaltningens medverkan i EU-arbetet. De myndigheter som undersöks är Tullverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Fallstudierna ingick i den större rapport som statskontoret lämnade till regeringen 2000, fem år efter inträdet i EU. Rapporten följer upp studien som Statskontoret gjorde 1996, ett år efter medlemskapet (Statskontoret 2000-20:31). Av regeringen fick Statskontoret i uppdraget att förtydliga bilden av hur svenska statstjänstemän såg på områdena; ansvarsfördelning, styrning och samordning mellan departement och myndigheter. Främst har det rört sig om relationerna mellan miljödepartementet, Naturvårdsverket och kemikalieinspektionen (Statskontoret 2000-20B:5).

Vi anser att det passar vårt upplägg bra att utgå från Statskontorets rapport av EU-intensiva områden då det ger oss möjlighet att enklare skönja förändringsmönster. Anledningen till att vi valde att undersöka just Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen beror delvis på att de ligger under samma departement. Genom att undersöka de bägge myndigheterna får vi större möjligheter att generalisera om EU-integrationens inverkan inom ett policyområde. Att de bägge myndigheterna ligger under samma departement ger oss också möjlighet att jämföra de bägge myndigheterna på ett enklare sätt och detta möjliggör därför jämförelser bättre. Vidare var vi mer insatta i EU:s påverkan på miljösektorn och hade därmed en större förståelse för EU-integrationen inom detta område.

För att undersöka hur EU-integrationen har påverkat Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen sedan Statskontorets undersökning har vi valt att, likt Statskontoret, granska myndigheternas årsrapporter, verksamhetsberättelser och budgetunderlag. Dessa jämför vi sedan med Statskontorets rapporter. Vi har valt

att inte göra några intervjuer med myndighetstjänstemän utan istället har vi gjort en enkätundersökning.

Jacobsson och Sundströms utredning *Invävd i Europa* är i sin tur underlag för boken *Europaveje* som är en komparativ studie över de nordiska ländernas statsförvaltningars EU-påverkan. I boken *Europaveje* är studiens beroende variabel av europeiseringen de förändringarna som skett i statsförvaltningens sätt att hantera de drivkrafter som följer av den europeiska integrationens. Studien undersöker olika dimensioner av europeisering såsom förändringar i interna organisations- och samordningsformer, grad av invävdhet och berördhet av europeiseringen inom olika sektorer. Studien undersöker därutöver förändringar i externa relationerna och nätverk i olika kontaktmönster, former av deltagande och vad EU betytt för identitet och inflytande. Studien vill undersöka hur invävdheten i ett europeiskt sammanhang ser ut för de nordiska staternas förvaltningar gällande hur berörda de är, vilka kontakter de har med europeiska organisationer, företag och intresseorganisationer och hur transnationella de blivit (Jacobsson m.fl. 2001:16). Jacobsson och Sundström har även gjort en uppföljande studie år 2003, men resultatet från den är ännu inte redovisad då författarna fortfarande bearbetar sin rapport. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket var med i bägge undersökningarna.

I vår undersökning har vi valt att skicka ut delar av Jacobsson och Sundströms enkät som de benämner *Europeisering, förvaltningspolitik och nordiskt samarbete* till Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Jacobsson och Sundström skickade sin enkät till alla svenska myndighetsavdelningar i myndigheter med fler än 40 anställda. Vi valde att utgå ifrån myndigheternas organisationsuppgifter på deras hemsidor då vi bestämde vilka avdelningar vi skulle skicka enkäten till. Inom Naturvårdsverket skickades enkäten till sex avdelningar, varav fyra stycken svarade, och inom Kemikalieinspektionen skickade vi enkäten till fem olika avdelningar, varav fyra avdelningar besvarade enkäten. Vi valde att fokusera vår enkät runt de frågor som berörs i Statskontorets utredning, såsom ansvarsfördelning, styrning och samordning. Därutöver valde vi att även ta med de frågor som berörde myndighetens interna organisation och deras syn på EU:s påverkan på verksamhetsområdet. I det brev som vi bifogade enkäten bad vi, precis som Jacobsson och Sundström, avdelningscheferna att svara utifrån avdelningens erfarenheter och inte utifrån hela myndigheten.

Vi har så långt möjligt försökt arbeta på samma sätt som Jacobsson och Sundström för att på så sätt få störst möjlighet att göra en jämförelse över tid. Detta är extra viktigt eftersom resultaten från de enskilda myndigheternas svar är hemligstämplade. Det är således ett statistiskt genomsnitt av de svenska myndigheterna som vi jämför med. För att förbättra möjligheterna till en jämförelse redovisar vi därför både genomsnittet av myndigheterna, ”EU-förvaltningen”, och vid de fall det även finns sektorsvar, då vi jämför våra resultat med den tidigare studien. ”EU-förvaltningen” är de avdelningar som svarade att de ägnar en mycket stor del av sin arbetstid till EU-relaterade uppgifter.

Vi har även valt att komplettera vår studie med en informell intervju med departementssekreteraren Daniel Paska på Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet (i undersökningen refererar vi till departementet

som Miljödepartementet) angående samordningen mellan myndighet och departement, då stora delar av Statskontorets utredningar behandlar detta område. Vi har dessutom vid ett fåtal tillfällen varit i kontakt med de bägge myndigheternas informationsansvariga för att få kompletterande information från myndigheternas rapporter.

2.3.1 Reflektioner kring metodval

Det största problemet med vår undersökning är att Jacobsson och Sundströms undersökning är sekretessbelagd. Då Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen är myndigheter inom en väldigt EU-intensiv sektor blir därmed en jämförelse med genomsnittet av de svenska myndigheterna svår. Vi har därför valt att genomgående redovisa både ”myndighetens” och ”EU-förvaltningens” svar från Jacobsson och Sundströms studie. En jämförelse med ”EU-förvaltningen” är den bäst passande eftersom det är en sammanställning av svaren från de mest EU-påverkade avdelningarna i Sverige. Anledningen till att vi ändå redovisar ”myndighetens” svar är att några av de avdelningar som besvarat vår enkät hamnar i den kategorin. Vår studie skall därför snare ses som en undersökning av hur den mest EU-invävda delen av den svenska myndigheten förändrats och inte som en undersökning över hela den svenska förvaltningens utveckling. Vi är väl medvetna om de svårigheter som finns med att göra jämförelser mellan studierna, men försöker ändå skönja mönster och utvecklingslinjer utifrån dessa studiers resultat. När sektorsvar anges redovisar vi även till dessa för att förbättra möjligheten till jämförelse.

Ett problem med jämförelser över tid är att tjänstemännen som besvarat enkäterna kan ha bytts ut mellan de olika undersökningarna. Det är dessutom alltid svårt att dra klara slutsatser från studier över tid då frågorna kan ha tolkats olika vid olika tillfällen. Detta är ett problem som alltid kan uppstå vid jämförelser över tid och medför att vi därmed även här är medvetna om problematiken med att dra alltför långtgående slutsatser av resultaten från jämförelserna mellan de olika undersökningarna.

Det har i vissa fall även varit svårt att göra entydiga jämförelser med Statskontorets utredningar då de inte redovisar sina exakta undersökningsuppgifter, utan snarare beskriver vilka utvecklingslinjer och problem de studerat.

Då våra frågor är mer koncentrerade till EU, jämfört med Jacobsson och Sundströms undersökning, skulle möjligtvis en bias mot EU-påverkan kunna uppstå i vår undersökning. Vi anser dock att det brev Jacobsson och Sundström bifogade enkätundersökningen, där de underströk att avsikten var att ”ge kunskap om i vilken utsträckning olika delar av centraladministrationen som berörs av EU-arbetet” (Jacobsson m.fl 1999: bilaga), tydliggjorde att fokus låg på EU:s påverkan. Det är även viktigt att liksom Jacobsson och Sundström påpeka att det varit upp till varje avdelningschef att definiera vad som ingår i EU-relaterade frågor. De olika tjänstemännen kan således läsa in olika saker i begreppet. Då vi främst

vill göra en studie över tid anser vi dock att detta blir mindre problematiskt eftersom samma förutsättningar gäller vid de bägge tillfällena.

2.4 Teoretisk utgångspunkt

Det finns olika teoretiska perspektiv på förändringar som man kan använda sig av för att förstå europeiseringsprocessen i förvaltningen. Det första är att förstå förvaltningens agerande som ett återspeglade av EU:s ambitioner och dynamik, det andra är ett perspektiv där ett lands förvaltning strategiskt väljer hur de ska agera, det tredje perspektivet betonar historiskt framvuxna handlingsmönster som kan vara mycket stabila mot förändring och det fjärde betonar att EU ska ses som en drivkraft men att varje land samtidigt har utrymme att anpassa regler och ambitioner till det nationella mönstret (Jacobsson m.fl. 2001:17).

Vi kommer i vår studie utgå från de två sistnämnda perspektiven. Det perspektiv som betonar stabilitet och historiskt arv bygger på idén om att förvaltningens verksamhet sällan drastiskt omskapas eftersom det sättet man arbetar på har vuxit fram under lång tid och på så sätt omvandlats till procedurer och rutiner. Detta leder till att förvaltningen blir förhållandevis robust gentemot förändringar. De förändringar som kommer som en följd av EU är historiskt bundna och är i hög grad beroende på de traditioner och dynamiker som finns i den inhemska förvaltningen.

Utifrån det historisk-institutionella perspektivet kan man därför förvänta sig att de normer, traditioner och praxis som utvecklats under lång tid inte kommer att förändras särskilt mycket på kort sikt. De reformer och krav som kommer från EU och som inte avviker från den etablerade förvaltningskulturen i landet har därför störst möjlighet att realiseras. Hur den svenska förvaltningen förhåller sig till den förändringskraft som EU skapar beror enligt detta synsätt på hur väl den svenska förvaltningsmodellen överstämmer med EU:s profil (Jacobsson m.fl. 2001:20). De gamla organisationsformerna har inte försvunnit utan kan snarare sägas ha kompletterats med nya. Goetz anser att det institutionella perspektivet ger en förklaring till sambandet mellan kraven på förändring och mönstret på den nationella adaptationen av dessa förändringar (Goetz m.fl. 2001:3).

Samtidigt anser vi det vara nödvändigt att även beakta att den ökade integrationen inom EU innebär att de traditionella skiljelinjerna mellan inrikes- och utrikespolitik luckras upp och att detta medför betydande förändringar för förvaltningens verksamhetsområden. Denna drivkraft kommer utifrån samtidigt som det är den nationella förvaltningen som får till uppgift att översätta dessa idéer så att de överstämmer med den egna verksamheten (Jacobsson m.fl. 2001:20). Enligt denna teoretiska utgångspunkt utgår man ifrån att det finns ett utrymme för den nationella förvaltningen att översätta och utforma reglerna så att de passar de nationella förvaltningstraditionerna. Olika länder förväntas därför översätta reglerna på olika sätt. En del av dessa översättningar kan vara strategiskt anpassade, andra mer situations- och processbestämda och andra ett resultat av en betydande robusthet i den nationella förvaltningen (Jacobsson m.fl. 2001:21). Institutioner kan både förhindra och möjliggöra förändringar och strategier som ligger i tiden vilka kan vara svåra att motsätta sig (Olsen 1992 i Europavaje:25).

För att bäst förstå de förändringsprocesser som blir resultatet av den ökade integrationen inom EU anser vi därför att europeiseringen i förvaltningen bäst kan

förstås med hjälp av en blandning av de två ovan nämnda perspektiven. Genom att ta sin utgångspunkt i det historisk-institutionella perspektivet där institutioner är viktiga och där de förändringar som sker på grund av integrationen kommer att hanteras genom institutionernas kända repertoar och rutiner kan man förklara varför länderna inom EU inte skapat en enhetlig förvaltningskultur. De historiska skillnaderna spelar en viktig roll samtidigt som ett vidgat perspektiv ger en möjlighet att överkomma problemet med det deterministiska tänkandet som Christoph Knill anser kan bli följderna av institutionalismen (Knill 2001:22). Genom att utgå från detta öppna teoretiska angreppssätt knyter vi an till det resonemang som förs av författarna till boken *Europaveje* där de argumenterar för en utgångspunkt där man studerar ”samspelet mellan historisk bindning, strategiska försök att förändra och den anpassning till samhälliga drivkrafter som europeiseringen är ett exempel på” (Jacobsson m.fl. 2001:22). Förvaltningen är sedan lång tid uppbyggd av organisationsformer, rutiner och procedurer som i hög grad är robusta gentemot förändringar. Men att bara betona robustheten kan leda till att man ignorerar möjligheten för skapandet av förändringar. Ett samspel mellan dessa perspektiv skapar möjligtvis en mer komplex bild, men enligt oss även en mer trovärdig teoretisk utgångspunkt.

Denna utgångspunkt ger oss även tillfälle att förklara olika grader av europeisering i olika områden av förvaltningens arbete. Tidigare studier har visat att Sverige i mycket hög grad anpassar sig till de nya EU-reglerna (Jacobsson m.fl. 2001:35) samtidigt som den svenska förvaltningen bibehållit sin dualistiska modell. Genom att utgå både från ett robusthets- och ett anpassningsperspektiv kan man därmed förklara hur Sverige anpassar sig till EU:s idé- och regelsystem samtidigt som denna anpassning sker inom ramarna för den svenska förvaltningsmodellen.

3. Påverkan

3.1 Förändringar i och med EU-medlemskapet

EU påverkar sina medlemsstater inom en rad olika områden och på olika sätt. Arbetet inom den Europeiska Unionen har intensifierats under de senaste åren och ökat integrationen och samarbetet mellan medlemsländerna genom en rad avtal och fördrag.

Genom medlemskapet i EU blir medlemsstaten tvingad att anpassa sin lagstiftning till EU genom förordningar, direktiv och rambeslut. Detta sker genom att de förordningar som träder i kraft i EU gäller direkt och homogent i alla medlemsländerna som en del av den nationella lagstiftningen. Lagstiftningen blir därigenom direkt tillämplig och medlemsstaten får därmed inte gå emot det som sägs i förordningen. Direktiv från EU är till skillnad från förordningar inte direkt tvingande men föreskriver mål som medlemsländerna ska uppnå. Det är sedan upp till medlemsländerna att avgöra exakt hur direktiven ska uppnås och hur implementeringen ska äga rum, vilket ger varje land ett visst handlingsutrymme. Målet med direktiv är att medlemsländernas nationella lagstiftning ska harmoniseras. Detta innebär ett skapande av en gemensam miniminivå snarare än en gemensam standard i hela EU. Detta gäller bland annat hälsa och olika miljöstandards (www.euupplysningen.se).

På detta sätt får EU både direkt och indirekt påverkan på medlemsstaterna. Den direkta påverkan består av de krav som ställs på länderna för att anpassa sig till EU:s förordningar. De indirekta kraven uppstår när medlemsländerna sedan ska anpassa sig till de gällande direktiven och reglerna i EU (Goetz m.fl. 2001:11). Den indirekta påverkan uppkommer enligt Jacobsson, Lægroid och Pedersen även eftersom ambitionen med EU inte enbart är att skapa en gemensam marknad, utan även att skapa en starkare samanslutning mellan de europeiska folken, och därför anser dem att det knappast finns något verksamhetsområde som går att isolera från den europeiska integrationen (Jacobsson m.fl. 2001:12).

3.2 EU:s påverkan på den svenska myndigheten

I Jacobsson och Sundströms undersökning från 1998 visade det sig att EU:s påverkan på den svenska förvaltningen berodde både på vilken nivå och inom vilken sektor som undersökningen gjordes. Den sektor som verkade vara mest påverkad av EU var jordbrukssektorn där 79% av avdelningarna uppgav att de ägnade en stor del (*mycket* eller *ganska*) av sin arbetstid till EU-relaterat arbete, följt av miljösektorn (58%) och näringssektorn (58%). Det fanns även skillnader mellan departementen och myndigheterna då 2/3 av departementsavdelningarna ägnade stor del av sitt arbete åt EU-relaterat arbete samtidigt som motsvarande siffra på myndighetsnivå bara var 1/3 (Jacobsson m.fl. 1999:16).

Utifrån studien från 1998 ser man att både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen anser sig mer påverkade av EU-relaterat arbete än genomsnittet inom miljösektorn och myndigheten. 5/6 (83%) av avdelningarna inom Naturvårdsverket ansåg sig ägna en stor del (*mycket* eller *ganska*) av sin arbetstid till EU-relaterat arbete mot 33% i genomsnitt i de svenska myndigheterna. Motsvarande siffra för Kemikalieinspektionen var 4/5 (80%). Andelen avdelningar inom "EU-förvaltning" (benämningen på de avdelningar som svarade "till mycket stor del") var även högre inom Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. 17% respektive 20% av avdelningarna svarade "till mycket stor del" jämfört med 12% inom myndigheten i helhet (ibid). I vår studie visade det sig att alla avdelningar (8/8) inom både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen ansåg sig ägna en stor del (*mycket* eller *ganska*) av sitt arbete till EU-relaterade frågor. Även andelen av avdelningar som hamnar under kategorin "EU-förvaltningen" var högre i vår studie än i 1998 års undersökning. 2/4 (50%) av Naturvårdsverkets avdelningar och 3/4 (75%) av Kemikalieinspektionens avdelningar. Det hade även skett en ökning från 2003 års undersökning, då visserligen alla avdelningar (3/3) inom Naturvårdsverket ansåg sig varar påverkade av EU-relaterat arbete i stor grad (*ganska* eller *mycket*), men då andelen avdelningar som var påverkad i mycket stor grad var lägre (33%). Inom Kemikalieinspektionen svarade 3/4 (75%) att de var påverkade i stor grad (*mycket* eller *ganska*) och 2/4 (50%) av avdelningarna hamnade i kategorin "EU-förvaltningen" (Sundström 2005). Även om siffrorna inte är helt jämförbara då antalet avdelningar i vissa fall skiljer sig åt anser vi att resultatet från vår undersökning kan ses som en indikation på att de EU-relaterade frågorna ökar i omfång inom de bägge myndigheterna. Kemikalieinspektionen verkar genomgående använda en något större del av sin arbetstid åt EU-relaterat arbete än Naturvårdsverket.

Utifrån sin studie drog Jacobsson och Sundströms även slutsatsen att avdelningarna ansåg att konsekvenserna av EU på verksamhetsområdet blev mer positiv ju mer tid de ägnade åt EU-frågor. I 1998 års undersökning ansåg 51% av myndigheterna och 78% av "EU-förvaltningen" att EU hade haft en positiv (*mycket* eller *ganska*) inverkan på deras verksamhetsområde. 41% respektive 15% ansåg att det var varken eller och endast 5% respektive 0% ansåg att EU påverkat verksamhetsområdet negativt (Jacobsson m.fl. s 1999:21). I vår undersökning av Naturvårdsverket och kemikalieinspektionen svarade 7 av 8 avdelningar att EU påverkade deras verksamhetsområde positivt (*mycket* eller *ganska*) och en avdelning svarade att det var varken positivt eller negativt. Kemikalieinspektionens avdelningar verkade något mer positiva än Naturvårdsverket till EU:s påverkan på verksamhetsområdet då både de avdelningarna som svarade mycket positivt var från Kemikalieinspektionen. Samtidigt som "EU-förvaltnings" avdelningarna var de avdelningar som var mest positiva tillhörde även den avdelning som svarade att verksamhetsområdet varken påverkats positivt eller negativt kategorin "EU-förvaltningen".

Även mellan sektorerna skilde sig uppfattning beroende på hur EU-påverkad den egna sektorn var. Inom miljösektorn var 58% positiva samtidigt som bara 4% var negativa. Ett undantag var dock jordbrukssektorn där 55% av avdelningarna

var positiva och 14% samtidigt ansåg att arbetet påverkats negativt av EU – flest avdelningar av alla sektorer (ibid:22).

3.2.1 Förändringar över tid

Att de EU-relaterade frågorna ökar i omfång får även belägg när man frågar avdelningarna om deras uppfattning om EU:s påverkan över tid. Jacobsson och Sundström tolkar det faktum att 90% av tjänstemännen anser sig vara mer berörda av EU efter fyra år än precis vid inträdet som ett tecken på att invärdheten ökar inom Unionen. Knappt 50% av tjänstemännen inom myndigheten ansåg sig då vara mycket mer berörda. Det var samtidigt färre än en på hundra av samtliga avdelningar som antingen såg sig något eller mycket mindre berörda av EU 1998 än 1995 (Jacobsson m.fl. 1999:19).

Denna utveckling tycks ha fortsatt då 7 av de 8 avdelningar vi undersökte anser att de är mer påverkade (*mycket* eller *ganska*) nu än för fem år sedan. Den åttonde avdelningen ansåg dessutom att myndigheten var berörd i samma omfattning nu som för fem år sedan. Den ökade integrationen och invärdheten verkar således fortsätta och bli starkare ju längre ett land varit medlem i EU. EU bör enligt detta resonemang ses som en kontinuerlig process. Detta stärks även av det faktum att avdelningarna i den danska förvaltningen i undersökningen från 1998 ansåg att deras arbete var mer påverkat av EU då än fyra år tidigare (56% var mycket eller något mer berörda) trots att Danmark varit medlemmar i EU sedan länge (ibid:83).

Men vår undersökning tyder även på att EU:s påverkan inom en del områden var större precis vid medlemskapet än de är idag. Alla 8 avdelningarna ansåg i vår undersökning att EU-medlemskapet hade inneburit stora förändringar (*mycket* eller *ganska*) i regelverk eller införande av nya regler i myndighetens sakområde i samband med medlemskapet. När vi istället bad dem svara på förändringarna de senaste fem åren svarade 6 av 8 avdelningar att det inneburit stora förändringar (*ganska* eller *mycket*), skillnaden var dock att bara en uppgav att förändringarna varit mycket stora mot fyra vid frågan ovan. De övriga två ansåg att förändringen varit ganska små. Samtidigt påpekade hälften av tjänstemännen inom Kemikalieinspektionen att en mycket stor förändring av reglerna på kemikalieområdet är på gång i form av den nya förordningen REACH, som kommer att ersätta en rad äldre direktiv och förordningar. REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) är tänkt att bli en gemensam, harmoniserande lag för att kartlägga och reglera kemikalierisker inom EU (REACH 2004:4). De två avdelningarna som påpekade de framtida förändringarna var även de avdelningar som svarat att förändringarna varit ganska små. Möjligtvis har de övriga avdelningarna från Kemikalieinspektionen redan tagit hänsyn till REACH i sina svar och detta skulle i så fall kunna tyda på att Kemikalieinspektionen skulle svara att påverkan de senaste fem åren var större vid en ny undersökning då REACH är införd. Det skulle i så fall kunna indikera på att EU:s påverkan på regelverk kanske visserligen var större vid medlemskapet, men att skillnaderna inte är så stora mot idag.

3.3 Medlemskapets påverkan på arbetsformer och arbetsuppgifter

Kemikalieinspektionens verksamhetsberättelser och budgetunderlag visar på att EU spelar en viktig roll i myndighetens arbete. Mycket av de extra resurser som myndigheten ansåg sig behöva var för att klara av det ökade arbetet inom EU, och då särskilt gällande REACH (BudgetunderlagK 2004:6). Det faktum att EU-arbetet nämns i inledningen till verksamhetsberättelsen för år 2004 visar att EU har stor påverkan på myndighetens arbete (VerksamhetsplanK 2004:4). Även undersökningen från 1998 visar på att EU-arbetet har haft stor påverkan på förvaltningsavdelningarnas arbete då 51% av myndigheterna och 100% av EU-förvaltningen svarade att EU hade inneburit stora konsekvenser för deras verksamhetsområde. Mest genomgripande visade sig konsekvenserna ha varit inom jordbruks-, miljö- och näringssektorerna, vilka våra avdelningar ju tillhör (Jacobsson m.fl. 1999:15). I vår undersökning svarade fortfarande samtliga ”EU-förvaltningsavdelningar” att EU hade inneburit stora konsekvenser och 2/3 av ”myndighetsavdelningarna”. Den tredje avdelningen svarade varken stor eller liten. Samtliga avdelningar som svarade stora konsekvenser uppgav dessutom att konsekvenserna var mycket stora. Möjligtvis skulle svaren i vår undersökning kunna tyda på att EU-arbetet har haft något större konsekvenser på Kemikalieinspektionen än på Naturvårdsverket, då samtliga avdelningar där svarade mycket stora konsekvenser.

EU-medlemskapet skapade även nya arbetsformer och Naturvårdsverket var enligt Statskontorets undersökning aktiva i ca 60 olika kommittéer och arbetsgrupper av vilka 37 stycken var expertgrupper inom kommissionen (Statskontoret 2000-20B:16-17). I dag deltar naturvårdsverket i 45 stycken expertgrupper och 40 stycken genomförandekommittéer (N.Int.arbete 2004:91). Förändring mot ett större deltagande är en del i ledet av ett myndighetens utvidgade arbete mot EU. Kemikalieinspektionen deltar i dag i ett tiotal arbets- och expertgrupper och kommittéer inom EU, vilket är ungefär samma antal som då Statskontoret gjorde sin undersökning 2000. I Kemikalieinspektionens budget för 1993/94 var 25% av budgeten avsatt för internationellt arbete. År 2000 var samma siffra 50% av den totala budgeten. (Statskontoret 2000-20B:17). Idag använder myndigheten men än 50% av resurserna för den operativa verksamheten till arbetet i EU och internationellt, av vilket det internationella arbetet utgör en begränsad del (BudgetunderlagK 2005:14). Förändringarna sedan 2000 har här inte varit särskilt stora även om det finns en liten ökning av både arbetsgrupper och andelen i budgeten som används till EU-arbete.

I Jacobsson och Sundströms undersökning verkade klassiska politiska uppgifter som reglering, samordning, förhandling och information utgöra kärnan i det EU-relaterade arbetet hos den svenska förvaltningen. Undersökningen visade även att samordning och förhandling var vanligare på departementsnivå och att enskilda ärenden var vanligare på myndighetsnivå. Det vanligaste områdesfältet för EU-arbetet inom myndighetsavdelningarna var i 1998 års studie

regelutformning och förändring av lagar, föreskrifter, avtal, konventioner, direktiv och standards. Inom ”EU-förvaltningen” var samordning/förhandling vanligast följt av regelutformning (Jacobsson m.fl. 1999 s.20). I vår undersökning svarade samtliga avdelningar att regelutformning var deras vanligaste områdesfält för EU-arbete, även om två avdelningar även nämnde samordning/förhandling, upplysning och kontroll. Även i vår undersökning var det en ”EU-förvaltning” som nämnde samordning som vanligaste områdesfält. Att samtliga av våra avdelningar svarade regelutformning verkar dock tyda på att enskilda ärenden fortfarande utgör det vanligaste arbetet på myndighetsnivå.

Den svenska förvaltningen tycks i första hand berörd av EU:s första pelare (frågor knutna till den inre marknaden, ekonomiska och sociala frågor, fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer). I undersökningen från 1998 berördes 92% av avdelningarna inom ”EU-förvaltningen” i hög grad (mycket eller ganska) av EU:s första pelare och för myndigheterna var siffran 56%. 20% av myndigheterna berördes även i hög grad av standardiseringen (ex. CEN, CENELEC, ETSI eller andra europiska standardiseringsorganisationer). Samma siffra inom ”EU-förvaltningen” var 18%. Inom miljösektorn svarade 79% av avdelningarna att de berördes i stor (*mycket* eller *ganska*) utsträckning av EU:s första pelaren och 13% berördes mycket av standardiseringen (ibid:18). I vår undersökning svarade 6 avdelningar av 8 att de var berörda av EU:s första pelare i stor utsträckning (*mycket* eller *ganska*). Svaren från de övriga avdelningarna var dock ”inte alls var berörd” och ”ganska lite berörd”. Arbetet inom den första pelaren visade sig sammantaget ändå vara det område där EU-arbetet främst bedrivs inom både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. EU:s största arbete verkar därmed, inte helt oväntat, fortfarande vara inom den första pelaren.

4. Styrning och Samordning

4.1 Samordning inom EU-arbetet

Stora delar av dagens miljölagstiftning fastställs av EU. Det krävs därmed ett tidigt engagemang inom EU för att kunna påverka miljölagstiftningen i den riktning som Sverige vill. (ÅrsredovisningN 2004:11).

Sverige deltar därför mycket aktivt i EU:s arbetsgrupper för utveckling av strategier, riktlinjer och direktiv inom olika miljöområden (ÅrsredovisningN 2004:73). Ett exempel på ett arbete där Naturvårdsverket spelar en stor roll är i EU:s expertgrupp för skydd av ozonskiktet. Naturvårdsverket ska där agera ”Focal point”, vilket betyder att de aktivt ska arbeta för att uppmärksamma Sveriges ståndpunkt och även har ansvar för sakfrågor och rapportering av EU-arbetet. (EU-arbetetN 2004:9). Naturvårdsverket uppmärksammar även att de aktivt ska arbeta mot expertgrupperna genom att aktivt arbeta in Svenska experter. Detta anser de är önskvärt i synnerhet då området är prioriterat för Sverige samt när arbetet inte går åt det håll som Sverige önskar (ibid:17). Statskontoret framhöll i sin utredning att det var viktigt att Sverige blev bättre på att placera nationella experter i Kommissionen för att på så sätt kunna stödja Svenska initiativ (Statskontoret 2000-20B:20). Utifrån Naturvårdsverkets rapporter verkar det således som om myndigheten numera arbetar mer aktivt på detta fält än då Statskontoret skrev sin utredning.

Att de svenska miljömyndigheterna är väl insatta i det svenska arbetssättet för att påverka besluten inom EU visar sig också genom att 7 av de 8 avdelningar som svarade på vår enkät uppgav att de tagit initiativ till nya förslag och regler till EU:s organ. Sverige verkar därmed ha en fungerande samordning inom miljöarbetet där myndigheterna arbetar för att den svenska politiken ska få så stort genomslag som möjligt. Det faktum att Jacobsson och Sundströms studie från 1998 visade att 28% av avdelningarna inom myndigheterna och 74% av ”EU-förvaltningen” hade tagit initiativ gentemot EU:s institutioner för att förändra regelverket, och att samma siffra inom miljösektorn var 42%, skulle även kunna indikera på att den svenska linjen för hur EU:s miljöpolitiken ska påverkas har ökat.

Statskontorets studie framhöll att det var viktigt att Sverige blev bättre i det strategiska arbetet, och särskilt i arbetet inom kommissionen (Statskontoret 2000-20B:20). Den departementssekreterare vi har varit i kontakt anser att Sverige följer en strikt linje inom miljöarbetet från arbetet i arbetsgrupper under kommissionen, upp i COREPER vidare ut i ministerrådet. Sverige verkar således arbeta efter en strategi för att befästa miljökrav och föreskriva en hållbar utveckling. Men även om både myndigheterna och miljödepartementet verkar anse att strategin inom EU-arbete fungerar väl kan vi inte svara på om Statskontoret hade ansett att det strategiska arbetet inom kommissionen blivit bättre.

I Statskontorets rapport från 2000 stod det att det fanns en målsättning om att kommissionen i större utsträckning skulle lägga ut mål och innehåll i politiken till de olika nationella myndigheterna. Tanken var att på så sätt medge ett större mått av flexibilitet än vad det fanns utrymme för vid undersökningen (Statskontoret 2000-20:53). Utifrån Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets årsredovisningar verkar dock inte samordningen inom EU vara så utvecklad än. Det verkar i deras rapporter som om det fortfarande i första hand är medlemsländerna som försöker få istånd en nationell samordning för att på så sätt kunna påverka EU:s miljöpolitik.

4.2 Samordning nationellt

Målsättningen med Sveriges deltagande i EU:s förslags- och beslutsprocessers olika skeden är att Sverige ska driva en gemensam linje genom hela EU-arbetet (Statskontoret 2000-20B:6). För att tjänstemän, från olika myndigheter och departement, och politiker ska kunna uppfylla den svenska målsättningen krävs därmed samordning mellan myndigheterna, departementen och den politiska ledningen. En god samordning i EU-arbetet har visat sig vara viktigt då det emellanåt uppkommit konflikter då en myndighet gjort tekniska bedömningar som inte överensstämmer med den politiska bedömningen (ibid:7). Detta kan uppstå eftersom många av EU:s frågor är av ren teknisk-natur och det därför kan vara svårt att innan förhandlingen fastställa klara förhandlingskriterier. Därför har nära kontakter mellan t.ex. Naturvårdsverket och Miljödepartementet varit viktiga för att föra en gemensam linje. Den departementssekreterare vi varit i kontakt med förklarar att utgångspunkten dock är att varje tjänsteman får instruktioner som ger ett förhandlingsmandat och varken myndighet eller departement får sedan avvika från detta mandat vid förhandlingarna inom EU.

4.2.1 Samordning mellan departement och myndighet

Den vanliga uppdelningen i det svenska EU-arbetet är att Miljödepartementet representerar Sverige i möten under rådet och att Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket är biträdande expertmyndigheter och bevakar arbetet som bedrivs i kommissionens expertgrupper samt i en del rådsarbetsgrupper (www.kemi.se).

I Statskontorets undersökning uppmärksammades att det var viktigt att samordningen fungerade väl så att departementens förhandlare kunde utnyttja myndighetspersonalens tekniska kunskaper. Detta då förhandlarna oftast besatt endast generell kompetens och inte teknisk. Det framhölls också att det inte bara är vid dessa tillfällen som det var viktigt att få myndigheternas sakkunskap. Utredningen anser att Sverige borde strukturera ett system som skulle göra att Miljödepartementet kunde utnyttja berörda myndigheters kompetens inom EU-arbetet bättre. Detta inte minst när det handlade om att ta fram underlag och göra specifika utredningar (Statskontoret 2000-20B:9). Utredningen menade även att

EU-samordnare kunde utnyttjas bättre och skulle må bra av en tydligare roll (ibid:29). Då vi frågade den departementssekreterare från Miljödepartementet som vi varit i kontakt med hur departementet tillvaratar myndigheternas kompetens i sitt EU-arbete svarade denne att departementet använde sig av myndigheternas kompetens vid tekniska frågor eftersom det är myndigheterna som besitter denna kunskap. Fortsättningsvis svarade han att departementet använde sig av myndigheternas kompetens vid behov. Det är utifrån detta svar svårt att veta om miljödepartementet fortfarande mest använder Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket för tekniska frågor eller om deras kunskap även tillvaratas i utredningar och dylikt. Det framgick dock ur departementssekreterarens svar att Miljödepartementet hade tät kontakt med både Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, vilket i alla fall i teorin skulle kunna innebära att de konsulteras även i utredningar.

Då förvaltningsmyndigheterna i Sverige i stor utsträckning är med och genomför EU-frågor och EG-rättsakter ställer detta stora krav på god samordning mellan politiska bedömningar och förvaltningsmyndigheternas sakkunskap. Därmed bestod stora delar av regeringens arbete i Statskontorets undersökning åt frågor om hur Sverige bör agera under det gemensamma berednings- och förhandlingsarbetet inom EU (Statskontoret 2000-20A:9). Efter att regeringen lagt fast sin politik är det sedan myndigheternas uppgift att utreda de olika avtalen. Utifrån Kemikalieinspektionens regleringsbrev framgår det att myndigheten har som uppgift att verka för att ta fram underlag för och driva Sveriges kemikaliepolitik i EU (RegleringsbrevetK 2005:19). Det är således även regeringens vilja att myndigheten tar fram underlag till EU-utredningar och EU-arbetet. Sammantaget verkar det således som om myndigheternas tekniska kompetens används i hög grad och sammantaget skulle detta kunna tyda på att samordningen blivit bättre sedan Statskontoret gjorde sin utredning 2000.

4.2.2 Styrning från regeringen

Statskontoret underströk även hur viktigt det är att Sverige talar med en röst inom EU då myndigheterna har kommit att spela en större roll i att bistå regeringen i samband med EU-förhandlingar och frågor rörande EU-arbetet. I de fall då myndigheterna medverkar i beredande frågor ska de även fortlöpande upprätthålla kontakten med regeringen och informera om utvecklingen av processen och förhållanden som påverkar arbetet (Statskontoret 2000-20A:36). Detta gör att det blir extra viktigt att regeringen ger tydliga direktiv gentemot myndigheterna.

I både Kemikalieinspektionen och naturvårdsverkets regleringsbrev finns instruktioner om myndighetens EU-arbete. Det är dock ramlagar som styr EU-arbetet och regeringen ger inte myndigheterna precisa definitioner på hur arbetet ska utföras utan föreskriver mål som ska uppnås (RegleringsbrevetK 2005:18). Den departementssekreterare från Miljödepartementet vi har intervjuat säger att regeringen utformar politiken men att myndigheterna sedan kan välja att tolka sina regleringsbrev ganska fritt i sin dagliga verksamhet. Samtidigt svarade samtliga myndighetstjänstemännen i vår enkätundersökning att det var lätt

(*ganska* eller *mycket*) att veta vad regeringen eller departementets politiska ledning vill när det gäller myndighetens EU-frågor. Utifrån dessa svar och regleringsbrev är det svårt att svara på om Statskontoret skulle anse att instruktionerna och direktiven mellan regeringen och myndigheterna blivit bättre eller inte då arbetssättet med ramdirektiv är det samma som tidigare. En indikator på att samordningen möjligtvis har blivit bättre är dock att det i Jacobsson och Sundströms undersökning från 1998 framgick att det först och främst var tjänstemännen som efterfrågade ökade kontakter med politikerna för att få direktiv i EU-arbetet. I deras undersökning svarade 65% av avdelningarna i myndigheten och 86% inom "EU-förvaltningen" att det var lätt (*ganska* eller *mycket*) att veta vad den politiska ledningen ville. Då samtliga enheter gav detta svaret i vår undersökning drar vi slutsatsen att tjänstemännen inom Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket anser att kontakten med regeringen fungerar bra och att samordningen därmed kan anses relativt välfungerande mellan dessa myndigheter och regeringen.

I Statskontorets undersökning framkom dessutom att EU-medlemskapet hade stärkt tjänstemannens roll eftersom frågor inte hissades i den utsträckning som de borde. Den som inte rutinartat arbetade med EU-frågor kunde ha svårt att bilda sig en korrekt uppfattning och veta hur man skulle agera. Det var ännu en anledning till att det var så viktigt att den politiska viljan var tydlig. I studien framkom även att det blev lättare att känna av denna politiska vilja med mer erfarenhet. I synnerhet hade Naturvårdsverket menat att det kunde vara svårt att få en myndighetsgemensam syn när tjänstemän inte hade erfarenhet av EU-arbetet för att kunna påverka med synpunkter i rätt tid (Statskontoret 2000-20B:27-29). När vi frågade myndigheterna om de anställda hade tillfredställande kompetens för att hantera EU-relaterade arbetsuppgifter svarade samtliga enheter att de anställdas kompetens var stor. Naturvårdsverkets avdelningar ingick alla i den kategorin som svarade att de anställda hade mycket stor kompetens. Enligt Statskontorets tes borde således samordningen inom det svenska EU-arbetet ha ökat i och med den ökade rutinen och kompetensen hos de svenska myndighetstjänstemännen.

4.3 Kontaktmönster inom EU-arbetet

Myndigheten återrapporterar slutligen till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet genom att rapport skrivs enligt särskilda riktlinjer som tagits fram för myndigheterna. Utifrån Statskontorets utredning hade återrapporteringsrutinerna från myndigheterna till Miljödepartementet blivit bättre 1999 jämfört med strax efter EU-inträdet i takt med att erfarenheten ökade hos den enskilda tjänstemannen. Dock visade utredningen att Naturvårdsverkets EU-samordnare hade svårt att få fram tillräckligt underlag från myndighetens experter för årliga sammanställningar (Statskontoret 2000-20B:25-26). Även om vi inte hittade några nya uppgifter som vi kan jämföra med fann vi att Naturvårdsverkets rapporteringsarbete fortfarande vara i behov av att förbättras. Myndigheten fick i sitt regleringsbrev från 2005 i uppgift att se över sin samlade

rapportering till regeringens miljöråd. De ska även ge förslag på hur rapporteringen kan bli effektivare så att arbetsbelastningen på verket blir mindre och så miljörådets roll som samordnare blir tydligare (RegleringsbrevN 2005:14).

Jacobsson och Sundströms studie visade att förvaltningens nätverk inom EU varierade mellan de olika sektorerna och att miljösektorn var den sektor som näst mest efter jordbruksektorn använde sig av nätverk (Jacobsson m.fl. 1999:35).

Både Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket var enligt Statskontorets rapport verksamma med att bygga upp olika typer av nätverk för att påverka ansvariga tjänstemän och även för att bearbeta kommissionen (Statskontoret 2000-20B:20). Även Jacobsson och Sundströms studie pekade på att stora delar av statsförvaltningen var inne i en process där EU-nätverk höll på att etableras och utvecklas (Jacobsson m.fl.1999:36). Det är utifrån våra enkäteresultat tyvärr svårt att se om dessa nätverk utvecklats vidare. Det går inte heller att läsa ut något av att göra en jämförelse mellan Sverige och Danmarks kontaktmönster från 1998, då sammanställningen från den undersökningen verkar tyda på att kontaktmönstret är liknande i de bägge länderna (Jacobsson m.fl. 2001:113). Däremot kunde de se en skillnad mellan den svenska och den norska statsförvaltningen, där den svenska statsförvaltningen hade ett betydligt mer utvecklat EU-nätverk än det norska. Det gäller inte bara ministerrådet utan även andra organisationer där formellt medlemskap inte är lika viktigt (Jacobsson m.fl. 1999:35). En indikator på att den svenska förvaltningens nätverk inom EU skulle ha ökat är de svar som vi fick av den departementssekreterare vi varit i kontakt med. Han förklarar att myndigheterna använder sig av sina kontakter med olika EU-organ som uppstått då många tjänstemän vid myndigheter tidigare har arbetat vid EU-organ eller inom departementet. Då Sverige varit medlemmar i unionen längre tid nu än vid de tidigare studierna, och fler tjänstemän därmed arbetat inom EU, är det därmed en inte allt för vild gissning att nätverken ökat.

4.3.1 Formella och informella kontakter

Inom den svenska EU-samordningen uppgav bägge myndigheterna i Statskontorets undersökning att de informella kontakterna var vanligast mellan myndighet och departement. Den löpande dagliga informationen skedde informellt och handläggare på departement och myndighet arbetade ofta nära varandra. Det var alltså i många fall individuella och personliga kontakter. Det antydde att de formella kontakterna inte alltid kunde ge en tillräckligt nyanserad och heltäckande bild av hur arbete ska utföras och att informella kontakter därför täckte detta område (Statskontoret 2000-20B:27).

När vi undersökte vilka kontaktmönster som var vanligast mellan svenska institutioner visade det sig att det fortfarande finns en dominans mot informella kontakter med regeringen/departementens politiska ledning och andra svenska myndigheter. Gentemot den politiska ledningen svarade 4 avdelningar att kontakten främst var informell, 2 avdelningar att den främst var formell och 2 avdelningar angav både *formell* och *informell*. Mellan myndigheterna uppgav 5 avdelningar att kontakten främst var informell, 2 avdelningar uppgav formell och

1 avdelning svarade både formell och informell. Även den departementssekreterare vi varit i kontakt med svarade att kontakten med myndigheterna oftast var informell, förutom när det gällde regleringsbrev eller instruktioner. Instruktionerna för EU-arbetet är alltid formella, även om de är sekretessbelagda. Förutom de formella instruktionerna finns informella konsultationer dock alltid i förhandlingsarbetet, vilket kan leda fram till nya instruktioner för delegationerna. De informella kontakterna kan vara ett sätt för tjänstemännen att förankra idéer och ställningstaganden som växer fram allt eftersom beslutsprocessen inom EU fortskrider och särskilt med tanke på att många beslut inom EU växer fram underifrån. Detta kan även vara en av anledningarna till att EU-medlemskapet medfört ökade kontakter mellan departementen och myndigheterna.

Kontakten mellan den svenska förvaltningen och EU:s institutioner var enligt Jacobsson och Sundströms undersökning både formella och informella. När det gällde expertkommittéer under kommissionen och ministerrådet var kontakterna huvudsakligen formella såsom skriftliga kontakter eller möten samtidigt som kontakten mellan de svenska förvaltningarna och kommissionen/generaldirektoratet huvudsakligen var informella (Jacobsson m.fl. 1999:29). Formella kommissionsmöte var enligt studien valigare för myndigheterna än för departementen. Myndigheterna tycktes samtidigt ha mer informella kontakter med ministerrådet och dess underliggande arbetsgrupper än departementen. En förklaring var enligt Jacobsson och Sundström att rådet är mellanstatligt och att det därmed bara är företrädare för regeringen som formellt kan binda Sverige i olika frågor. Studien visade även att miljösektorn var en av de sektorer som deltog flitigast i EU:s formella organisering (ibid:30).

Det mönster som visar sig i vår undersökning är att kontakten mellan myndigheterna och EU-institutionerna främst är formella. Alla 8 avdelningar uppger att kontakten främst är formell med EU-kommissionen, även om 2 av avdelningarna markerat flera alternativ och därmed även uppger informella kontakter. Här visade sig även en skillnad mot Jacobsson och Sundströms undersökning då 7 av 8 av de avdelningarna vi undersökt uppgav att formella möten var vanligast med rådet och dess underliggande arbetsgrupper (1 av dessa 7 uppgav dock även informella kontakter). Rådet nämndes dessutom som en institution där kontakten blivit mer formell de senaste fem åren. Vilket därmed skulle kunna tyda på att en förändring skett. Samtidigt ska även påpekas att kontakten med kommissionen uppgavs blivit både mer och mindre formell och att bara 2 av de 8 avdelningarna svarade på frågan. Det kan antingen tolkas som om de flesta avdelningar anser att kontaktmönstret är likadant idag som för fem år sedan, eller att de helt enkelt inte orkade svara då det inte längre var kryssalternativen.

Den departementssekreterare från miljödepartementet vi talat med sa att de informella kontakter som finns med kommissionen främst består av nationella experter som tidigare arbetat vid departement eller myndigheter.

5. Organisation

5.1 Organisationsförändringar som en följd av EU-medlemskapet

EU medlemskapet verkade enligt Jacobsson och Sundströms undersökning ha påverkat den svenska förvaltningens interna organisation i ganska stor utsträckning. undersökning visade att EU-anpassningen generellt ansågs vara en viktigare förändringskraft än regeringens förvaltningspolitik för den svenska förvaltningens organisation. På frågan om hur stor betydelse regeringens förvaltningspolitik, anpassningen till EU och lokala initiativ från myndigheten haft på omställningar och förändringar i myndighetens organisation och arbetssätt de senaste fem åren, svarade 30% av myndighetsavdelningarna att förvaltningspolitiken hade haft stor betydelse (*mycket* eller *ganska*). Siffran för EU-medlemskapet var 39% och 46% för lokala initiativ från myndigheten. I EU-förvaltningen var samma siffror 43%, 91% och 41% (100% på varje alternativ). Inom miljösektorn var svaren 48% för regeringens förvaltningspolitik, 67% för EU-medlemskapet och 68% för lokala initiativ från myndigheten (Jacobsson m.fl. 1999:70). Den samstämmiga uppfattningen underlättar här vår jämförelse. I vår undersökning svarade 1 av de 5 avdelningar som benämns "EU-förvaltning" och 2 av de 3 avdelningarna som benämns som "myndighet" att regeringens förvaltningspolitik spelade stor (*mycket* eller *ganska*) roll. När det gällde EU-anpassningen svarade alla avdelningar utom en att det spelat en stor roll (*ganska* eller *mycket*). Av de avdelningar som benämns "EU-förvaltningen" ansåg 4 av 5 att EU-anpassningen hade spelat en mycket stor roll. Den femte avdelningen ansåg dock att EU-anpassningen hade haft en ganska liten betydelse. På lokala initiativ från myndigheten svarade 4 av 5 av "EU-förvaltningen" och ingen av myndighetsavdelningarna att det spelat en stor roll. Sammantaget visade dock vår undersökning att det är EU-medlemskapet som varit den faktor som påverkat Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionens organisation mest de senaste fem åren gällande omställningar och förändringar i arbetssättet. Möjligtvis skulle man även kunna tolka resultaten som att Kemikalieinspektionen är något mer påverkat av EU än Naturvårdsverket då samtliga avdelningar där tyckte att EU-anpassningen spelat en stor roll i förändringar i myndighetens organisation och arbetssätt de senaste fem åren.

I undersökningen från 1998 ingick även frågor om arbetsfördelningen och dess eventuella förändringar i och med EU-medlemskapet. En av frågorna gällde hur ansvarsfördelningen horisontellt, mellan myndighetsorgan på samma nivå i myndighetshierarkin, påverkats. På den frågan svarade 9% av avdelningarna bland myndigheterna att arbetsfördelningen horisontellt inom verksamhetsområdet förändrats i hög grad, 24% svarade i viss grad och 67% svarade i lite grad. För "EU-förvaltningen" var siffrorna 33%, 41% och 26% (ibid:71). Att jämföra våra resultat blir här extra svårt eftersom vi inte angivit

tidsperiod. Kommer de avdelningar som besvarar frågan att tolka den som om det handlar om nutid eller om tiden i samband med EU-medlemskapet? En jämförelse känns därför svår även om vi noterar att det vanligaste svaret var att det skett en förändring i viss grad (4 av 8 avdelningar). Det kan däremot vara intressant att peka på att departementsavdelningarna svarade i liten grad betydligt mer sällan än vad myndigheten gjorde (38% mot 67%) i Jacobsson och Sundströms undersökning. Skillnaden kan antingen bero på att departementen har bättre koll på de förändringar som gjorts inom verksamhetsområdet, eller så var förändringarna större inom departementen (ibid).

Jacobsson och Sundström undersökte även om det hade skett någon ändrad arbetsfördelning vertikalt inom myndighetens arbetsområde, dvs. mellan över- eller underorgan på grund av EU-medlemskapet. I 1998 års undersökning var det vanligaste svaret från "EU-förvaltningen" att fler uppgifter har delegerats från politisknivå. Det är även samma resultat som vi fick på vår undersökning då 4 av 5 av "EU-förvaltnings" avdelningarna svarade enligt det alternativet. Det vanligaste svaret från myndigheterna var att sådana förändringar inte har skett, eller bara i obetydlig omfattning. I vår undersökning svarade två avdelningar enligt det svaret, men en av dessa var en "EU-förvaltning". De övriga två avdelningarna svarade att fler uppgifter har lyfts till en politisk nivå eller en högre förvaltningsnivå. Sammantaget verkar Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket vara påverkade i samma utsträckning då bägge myndigheternas svar varierar på liknande sätt.

Även kontrollen och tillsynen verkar ha påverkats av det svenska medlemskapet i EU. Enligt Statskontorets studie innebar arbetet med att fortsätta organisera och genomföra verksamheter inom EU att myndigheterna fick ett större ansvar och verksamhetsområde än tidigare. Med det större ansvar tillkom även en högre grad av krav som baserades på ökad kontroll och revision av densamma (Statskontoret 2000:20:23). I Jacobssons och Sundströms studie från 1998 svarade 72% av avdelningarna inom "EU-förvaltningen" att nya typer av kontroll och tillsyn hade införts inom verksamhetsområdet. För förvaltningen i stort var samma siffra 52% (Jacobsson m.fl. 1999 :21). I vår undersökning ansåg 5 av 8 avdelningar att det införts nya typer av kontroll och ansvar. En avdelning svarade att den inte visste om det skett någon förändring, en att kontrollen var samma som innan och två att omfattningen av kontrollen har ökat (en av dessa avdelningar svarade även att det skapats nya former av kontroll). Även här uppfattade Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket EU:s påverkan liknande.

I Statskontorets utredning från 1996 framkom att 41% av myndigheterna trodde att man behövde förbättra de strukturella förutsättningarna för den svenska statsförvaltningen. Detta skulle leda till ett bättre EU-samarbete enligt myndigheterna. År 2000 var samma siffra 30% (Statskontoret 2000-20:100). Förändringen kan antingen uppfattas som att myndigheterna har genomfört de strukturella förändringar som de har ansett varit nödvändiga eller att myndigheterna successivt har anpassat sig och vant sig vid de nya rutinerna.

5.2 Personalresurser

Enligt Jacobsson och Sundströms studie tycktes tjänstemännen i relativt stor utsträckning ha genomgått olika utbildningar och en majoritet av alla enheter ansåg att tjänstemännen hade tillfredställande kompetens för att hantera EU-uppgifterna (Jacobsson m.fl. 1999:75). Som vi skrev innan ansåg även avdelningarna i vår undersökning att tjänstemännen hade tillfredställande kompetens. Enligt Kemikalieinspektionens verksamhetsberättelse verkar myndighetens tjänstemän även fortfarande genomgå utbildningar för att förbättra kompetensen inom EU-arbetet. I verksamhetsberättelsen för 2004 stod att Kemikalieinspektionen ska göra ett kvalitetsarbete för att förbättra rutinerna för EU-arbetet. För att det ska bli möjligt ska kompetensförstärkningsarbete genomföras med seminarier om beslutsprocessen i EU (VerksamhetsplanK 2004:7).

Statskontorets utredning pekade på att det skedde en stor personalomsättning mellan miljödepartementet och dess myndigheter. Utredningen fastslog att en stor personalomsättning kunde vara av godo för EU-arbetet när den var mellan departement och myndigheter på samma område. Dock kunde problem uppstå när personal rörde sig mellan olika politikområden och sektorer (Statskontoret 2000-20B:8-9). Den departementssekreterare vi intervjuat menade att personalomsättningen även idag är stor mellan departementet och dess myndigheter.

6. Sammanfattning och Slutsats

6.1 Förändringar inom Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen

Vi är medvetna om att de problem som vi redovisade i metodkapitlet gör det svårt att dra några säkra slutsatser utifrån vår undersökning. Vi anser dock att vi kunnat skönja några utvecklingstendenser inom de bägge myndigheternas EU-påverkan i jämförelser över tid.

De resultat vi fick i vår undersökning visar att både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen ägnar en större del av sin tid åt EU-relaterade arbetsuppgifter idag än vid studien från 1998. Tillsammans med de resultat som visar att de flesta avdelningarna anser sig vara mer påverkade av EU idag än för fem år sedan framkommer ett mönster av en EU-intensifiering inom de bägge myndigheterna. Denna utveckling är inte särskilt förvånande med tanke på att EU har utvecklats till att innefatta allt fler policyområden under senare år. De förändringar som Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens svar indikerar angående påverkan från EU kan dock delvis bero på en förskjutning i retoriken. Förändringarna kanske därmed inte är så stora i praktiken som tjänstemännen inom de bägge myndigheterna uppfattar dem. En anledning till detta skulle kunna vara att EU idag är mer omnämnt och diskuterat inom myndigheterna än tidigare. Det är således svårt att fastställa hur stora förändringarna är i praktiken, men faktum kvarstår att tjänstemännen inom de bägge myndigheterna överlag anser sig vara mer påverkade idag.

EU:s påverkan på de bägge myndigheterna verkar dock inte ha varit konstant ökande inom alla områden. Vår undersökning visar exempelvis att andelen av Kemikalieinspektionens budget som används till EU-arbete har varit relativt konstant sedan Statskontorets undersökning från år 2000. Där verkar förändringen ha mattats av och kanske kom de största förändringarna här i och med medlemskapet. Även förändringarna i regelverken verkar ha avtagit. Det skulle kunna tyda på att de flesta förändringar även här gjordes i anslutning till inträdet i unionen och att förändringarna de senaste åren därmed inte varit lika stora. Dock påpekade flera avdelningar inom Kemikalieinspektionen att de kommande förändringarna i och med REACH kommer att skapa stora reformer, vilket trots allt tyder på att förändringarna i regelverk och införandet av nya regler är en pågående process inom EU. Vi ser därmed tendenser till att påverkan från EU kommer att öka inom Kemikalieinspektionen de närmaste åren och de verkar sammantaget något mer EU-påverkade än Naturvårdsverket enligt våra enkätresultat.

Vår undersökning pekar även mot att de svenska tjänstemännen blir allt mer positiva till EU:s påverkan på deras arbetsområden över tid. Myndigheterna verkar således ha blivit alltmer positivt inställda till EU ju längre Sverige har varit medlem i unionen och vår studie antyder en uppåtgående trend sedan Jacobssons och Sundströs studie

Utvecklingen sedan de tidigare studierna tyder på att de bägge myndigheterna arbetar mer aktivt för att påverka EU idag. Myndigheterna verkar även ha utvecklat bättre strategier för att främja den svenska politiken i EU idag jämfört med tidigare undersökningar. Det verkar således som om det strategiska arbetet har blivit bättre sedan Statskontorets utredning, då de svenska avdelningarna idag i allt högre grad arbetar för att påverka EU i en för Sveriges önskad riktning. En tänkbar förklaring till att resultaten skiljer sig åt är att vi delvis har utgått från officiella policykrav. I dessa klargörs Sveriges målsättningar och vilja med EU-arbetet och därmed den profil som Sverige önskar förknippas med. Det sätter därigenom en lägsta nivå för engagemanget i EU och behöver därmed inte betyda att arbetet i praktiken har förändrats. Våra enkätsvar visar dock att myndigheternas initiativtagande i EU:s organ är i linje med policydokumenten och att tjänstemännen uppfattar den politiska ledningens vilja med deras EU-arbete som tydlig.

Sammanfattningsvis anser vi oss kunna spåra förändringar över tid inom både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. De förändringarna vi anser oss kunna se utifrån vårt material är främst en intensifiering av EU-arbetet snarare än grundläggande förändringar av arbetssätt. Rutiner och arbetssätt verkar inte ha förändrats nämnvärt sedan tidigare undersökningar utan det är omfattningen som har ökat. Med tanke på EU:s utvidgning och utökade arbetsområden är det en naturlig utveckling. Det ger även belägg för att våra resultat överensstämmer med EU:s utveckling.

Då vi definierat europeisering som den integrationsprocess där EU blir en källa till förändring och anpassning inom den nationella förvaltningens organisation och arbetssätt ser vi utvecklingen inom Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen som ett led i europeiseringsprocessen. Således är vår undersökning inte bara en beskrivning över hur EU påverkar de bägge myndigheterna över tid utan även ett konkretiserande exempel av europeiseringens effekter på nationell nivå.

Även om det inte uppstår institutionella förändringarna inom myndigheterna till följd av EU-medlemskapet anser vi att vårt resultat tyder på att det intensifierade arbetet inom EU skapar en förändring inom den svenska myndighetens arbetssätt och således inom myndigheten som helhet. Vi menar därmed att vår undersökning tyder på att de förändringarna vi spårat inom policyområdena är av vikt för att förstå europeiseringen i den offentliga förvaltningen. Vi anser därför att europeiseringen inom förvaltningen kan ses som betydande trots begränsade förändringar av den svenska förvaltningsmodellen.

6.2 Förslag till framtida forskning

Vi anser att det kan vara intressant att göra om vår undersökning om ytterligare några år för att på så sätt undersöka om förändringarna inom EU:s policyområden har intensifierats ytterligare eller om de har avstannat. Det skulle även vara intressant att undersöka två myndigheter som kan antas vara påverkade av EU-

arbetet i olika grad för att därmed kunna undersöka om europeiseringsprocessen är homogen inom förvaltningen.

Referensförteckning

Goetz, Klaus H. – Hix, Simon 2001. *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass Publishers

Hanf, Kenneth – Soetendorp, Ben 1998. *Adapting to European integration – Small states and the European Union*. Essex: Longman

Harmsen, Robert. 1999. *The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands*. Governace. An international Journal of Policy and Administration, Vol 12, No 1

Jacobsson, Bengt – Laegreid, per – Pedersen, Ove K. 2001. *Europavaje – EU i de nordiske centralforvaltninger*. Köpenhamn: Jurist- og Ökonomförbundetsförlag

Jacobsson, Bengt – Sundström, Göran 1999. *Invävd i Europa*. SCORE rapportserie 1999:10. Stockholm

Knill, Christoph. 2001. ”The Europeanisation of National Administration. Patterns of Institutional Change and Persistence”, kap 1-3, 10 vfv vf

Olsen, J.P 1992. *Analyzing Institutional Dynamics*.

Radaelli, Claudio M. 2000. ”Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change”. Europaen Integration online Paper (EioP) Vol 4 (17.7.2000)

Wallace, Helen. 2000. Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends? *New Political Economy*, Vol 5, No 3, 2000

Statskontoret, *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet* 2000:20

Statskontoret, *Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet Appendix I* 2000:20A

Statskontoret, *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden Appendix II* 2000:20B

Statskontoret, *Kommissionens utläggningspolitik – enhetlighet, effektivitet och stärkt kontroll* 2001:24

EU-arbeteN=Naturvårdsverket 2004. *Naturvårdsverkets EU-arbete. Deltagande i expertgrupper, arbetsgrupper och genomförandekommittéer mm.*
<http://www.naturvardsverket.se/>
2005-04-24

EU-prio.= Regeringens skrivelse(skr.2003/04:9) *EU-prioriteringar för att nå miljömålen.* <http://www.naturvardsverket.se/>
2005-04-24

NInt.arbete=Rapport 5355. Naturvårdsverket 2004 *Naturvårdsverkets internationella arbete* <http://www.naturvardsverket.se/>
2005-04-24

RegleringsbrevN=Regeringsbeslut 32. 2005 *Regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Naturvårdsverket.* <http://www.naturvardsverket.se/>
2005-04-24

ÅrsredovisningN=Naturvårdsverkets Årsredovisning 2004
<http://www.naturvardsverket.se/>
2005-04-24

BudgetunderlagK=*Kemikalieinspektionens budgetunderlag 2005-2007.*
<http://www.kemi.se/templates/SearchPage.aspx?>
2005-05-03

GiftfriK=Kemikalieinspektionen 2004. *Kemikalieinspektionen är drivkraften i arbetet för en giftfri miljö-2:a upplagan.*
<http://www.kemi.se/templates/SearchPage.aspx?>
2005-05-03

REACH=Kemikalieinspektionen 2004. *REACH – en ny kemikalielag för en giftfri framtid.* Fakta rapportserie. <http://www.kemi.se/templates/SearchPage.aspx?>
2005-05-03

RegleringsbrevK= 2005 *Regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Kemikalieinspektionen*
<http://www.kemi.se/templates/SearchPage.aspx?>
2005-05-03

VerksamhetsplanK=*Kemikalieinspektionens verksamhetsplan 2004*
<http://www.kemi.se/templates/SearchPage.aspx?>
2005-05-03

VerksamhetsplanK=*Kemikalieinspektionens verksamhetsplan 2005*
<http://www.kemi.se/templates/SearchPage.aspx?>
2005-05-03

EU-upplysningen
http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/sectionStartTemplate_1623.aspx

2005-04-28

- Korrespondens med Göran Sundström. 2005-05-10.
- Bilaga 1. Enkätundersökning. Svar inkomna under perioden 2005/04-05
- Intervju med Daniel Paska. Departementssekreterare, Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet. Enheten för kretslopp och kemikalier. 2005-05-16.

Bilaga 1

Myndighetens namn: Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket
Departementstillhörighet: Miljödepartementet

K/N = ”EU-förvaltning”

k/n = ”myndighetsavdelning”

Vid fråga 4, 8 och 14 har samma avdelning kryssat i fler än ett alternativ.

Vid fråga 5 saknas svar från en avdelning inom Naturvårdsverket

Vi vill först ställa några frågor om hur Er myndighetsavdelningen berörs av EU-arbetet, vilka EU-relaterade arbetsuppgifter myndigheten har och hur detta har förändrats sedan Sverige blev medlemmar i EU.

1. I vilken grad har det förekommit förändringar i regelverk eller införande av nya regler i myndighetens sakområde som en följd av EU-medlemskapet?

A. Förändringar i förbindelse med medlemskapet i EU.

1. Mycket stora (K,K,N,N)
2. Ganska stora (K,k,n,n)
3. Ganska små ()
4. Mycket små ()
5. Ingen ()

B. Förändringar under de senaste fem åren

1. Mycket stora (K)
2. Ganska stora (K,N,N,n,n)
3. Ganska små (K,k)
4. Mycket små ()
5. Ingen ()

2. I vilken grad är myndigheten mer eller mindre berörd av EU idag än för fem år sedan?

1. Mycket mer berörd (n,n)
2. Något mer berörd (K,K,K,k,N)
3. Berörd i samma omfattning (N)
4. Något mindre berörd ()
5. Mycket mindre berörd ()
6. Vet ej ()

3. Ungefär hur stor andel av den sammanlagda arbetstiden i myndigheten har utgjorts av EU-relaterat arbete det senaste året?

1. Mycket stor andel (K,K,K,N,N)
2. Ganska stor andel (k,n,n)
3. Ganska liten andel ()
4. Mycket liten andel ()

4. Under vilket av nedanstående områden har huvuddelen av det EU-relaterade arbetet i myndigheten bedrivits de senaste fem åren?

1. Förändringar av lagar, föreskrifter, avtal, konventioner, direktiv eller standards (K,K,K,k,N,N,n,n)
2. Saker som angår bestämda personer, institutioner eller driftområden ()
3. Samordning, koordinering och förhandling (N)
4. Upplysning, informationsarbete, rådgivning eller konsultuppgifter (N,n)
5. Budgetering, planläggning, utredning ()
6. Kontroll, tillsyn, resultatrapportering, räkenskaper, uppföljning (N,n)
7. löne- och personalfrågor, organisationsutveckling, (om)organisering, utbildning ()

Så följer några frågor om Er myndighetsavdelnings personalresurser och inre organisering

5. I vilken utsträckning har myndigheten omorganiserats de senaste fem åren? (Då menar vi all slags omorganisering och inte bara sådan som rör EU)

1. Till stor del (K,n)
2. Till viss grad (K,k,N,n)
3. Ingen eller obetydlig omorganisering (K)

6. I vilken utsträckning har myndigheten omorganiserats de senaste fem åren på grund av EU?

1. Till stor del ()
2. Till viss del (K,K,N,n,n)
3. Ingen eller obetydlig omorganisering (K,k,N)

7. I vilken grad har de anställda tillfredsställande kompetens för att hantera EU-relaterade arbetsuppgifter?

1. I mycket stor grad (K,k,N,N,n,n)
2. I ganska stor grad (K,K)
3. I ganska liten grad ()
4. I mycket liten grad ()

Vi går över till att ställa några frågor om Er myndighetsavdelnings kontaktmönster i EU-frågor. Med kontakt menar vi alla former av kontakt: formella, informella, skriftliga, muntliga etc.

8. Vilken kontaktform har varit den vanligast förekommande för er myndighet i erat EU-relaterade arbete med de instanser som nämns nedan?

- A. EU kommissionen
 1. Formella skriftliga kontakter (K,K)
 2. Formella möten (K,K,k,N,N,n,n)
 3. Hearings (N)

4. Informella kontakter (K,N)
 5. Inte aktuellt ()
- B. Förberedande kommittéer/ expertkommittéer och liknande under EU-kommissionen.
1. Formella skriftliga kontakter (K)
 2. Formella möten (K,K,k,N,N,n,n)
 3. Hearings (N)
 4. Informella kontakter (K,K,N)
 5. Inte aktuellt ()
- C. EU: s ministerråd med underliggande arbetsgrupper och kommittéer
1. Formella skriftliga kontakter (K,K)
 2. Formella möten (k,N,N,n,n)
 3. Hearings ()
 4. Informella kontakter (K,N)
 5. Inte aktuellt ()
- D. Regeringen/departementens politiska ledning
1. Formella skriftliga kontakter ()
 2. Formella möten (K,k,N,n)
 3. Hearings ()
 4. Informella kontakter (K,K,K,N,N,n)
 5. Inte aktuellt ()
- E. Svenska myndigheter
1. Formella skriftliga kontakter (K,k)
 2. Formella möten (n)
 3. Hearings ()
 4. Informella kontakter (K,K,K,N,N,n)
 5. Inte aktuellt ()

8b. Har kontakten med några av instanserna A-E blivit mer eller mindre formella under de senaste fem åren?

1. Kontakten har blivit *mer* formell med:
KKk= inget svar, N,n= inget svar, N= rådet K= inte med någon n= kommissionen
2. Kontakten har blivit *mindre* formell med:
KKk= inget svar, N,n,n = inget svar, N= svenska myndigheter K= kommissionen

Så kommer några frågor om förebildsinhämtning i avdelningsarbete inom myndigheten

9. Hur ofta händer det att er myndighet hämtar förebilder, eller idéer om hur verksamheten ska bedrivas, från andra länder eller internationella organisationer?

A. Från andra länder

1. Mycket ofta ()
2. Ganska ofta (K,n)
3. Av och till (K,k,N,N,n)
4. Ganska sällan (K)
5. Mycket sällan/ aldrig ()

B. Från andra länder i EU

1. Mycket ofta ()
2. Ganska ofta (K,n,n)
3. Av och till (K,K,k,N,N)
4. Ganska sällan ()
5. Mycket sällan/aldrig

C. Från EU-organ

1. Mycket ofta ()
2. Ganska ofta (K,N,n)
3. Av och till (N,n)
4. Ganska sällan (K,K,k)
5. Mycket sällan/aldrig

D. Från andra internationella organisationer

1. Mycket ofta ()
2. Ganska ofta ()
3. Av och till (N,n,n)
4. Ganska sällan (K,K,K,k,N)
5. Mycket sällan/aldrig ()

9b. Om er myndighet fått inspiration utifrån, nämn de tre länder/organisationer som inspirationen kommer ifrån:

N,n= inget svar, N= England, nederländerna, K= UK, Kanada, europeiska läkemedelsmyndigheter, k= UK, Tyskland, Nederländerna, nordiska länderna, USA, Kanada, K= Storbritannien, Nederländerna K= Holland, Storbritannien, Nordiska länderna, n= Danmark; Skov- og Naturstyrelsen, Norge; Direktoratet for Naturforvaltning, OECD

Vi ställer nu två frågor om graden av genomslag och inflytande.

10. Hur lätt eller svårt är det för er myndighetsavdelning att veta vad regeringen eller departementets politiska ledning vill när det gäller EU-frågor gällande er myndighets verksamhetsområde?

1. Mycket svårt ()
2. Ganska svårt ()
3. Ganska lätt (K,k,n)
4. Mycket lätt (K,K,N,N,n)

5. Vet ej ()

11. Har er myndighet under det senaste året tagit initiativ om nya bestämmelser eller regler till EU: s organ?

1. Ja (K,K,K,k,N,N,n)
2. Nej (n)

Till slut har vi några frågor rörande den påverkan EU-medlemskapet har haft på myndighetsavdelningens arbetsform och arbetsuppgifter.

12. Har EU arbetet skapat en ändrad arbetsfördelning *horisontellt* inom myndighetens arbetsområde, dvs. mellan myndighetsorgan på samma nivå i myndighetshierarkin?

1. I stor grad (K,N)
2. Till viss grad (K,N,n,n)
3. I liten eller obetydlig grad (K,k)

13. Har EU-arbetet skapat en ändrad arbetsfördelning *vertikalt* inom myndighetens arbetsområde, dvs. mellan över- eller underorgan?

1. Fler uppgifter har lyfts till en politisk nivå (k)
2. Fler uppgifter har lyfts till en högre förvaltningsnivå (n)
3. Fler uppgifter har delegerats från politisknivå (K,K,N,N)
4. Fler uppgifter har delegerats från högre till lägre förvaltningsnivå ()
5. Sådana förändringar har inte, eller bara i obetydlig omfattning, skett (K,n)

14. Har EU-arbetet medfört förändringar i kontroll och tillsyns förordningar inom er myndighets arbetsområde?

1. Det har skapats nya typer/former av kontroll och tillsyn (K,k,N,N,n)
2. Omfattningen av kontroll och tillsyn har ökat (K,N)
3. Omfattningen av kontroll och tillsyn har minskat ()
4. Kontrollen och tillsynen är samma som innan (K)
5. Inte aktuellt ()
6. Vet ej (n)

15. Hur stor betydelse har vart och ett av de nedan nämnda förhållandena haft på omställningar och förändringar i er myndighets organisation och arbetssätt de senaste fem åren?

A. Regeringens förvaltningspolitik

1. Mycket stor betydelse ()
2. Ganska stor betydelse (k,N,n)
3. Ganska liten betydelse (K,K,n)
4. Mycket lite betydelse (K,N)
5. Vet en ()

B. Anpassning till EU

1. Mycket stor betydelse (K,K,K,N)
2. Ganska stor betydelse (k,n,n)
3. Ganska lite betydelse (N)
4. Mycket liten betydelse ()

C. Lokala initiativ från myndigheten utifrån interna eller sektorspecifika problem

1. Mycket stor betydelse (K)
2. Ganska stor betydelse (K,N,N)
3. Ganska liten betydelse (K,k,n,n)
4. Mycket liten betydelse ()
5. Vet ej ()

16. I vilken grad berörs er myndighets verksamhetsområde av EU när det gäller följande område?

A. Frågor knutna till den inre marknaden, ekonomiska och sociala frågor, fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer

1. I mycket stor grad (K,K,K,k,N)
2. I ganska stor grad (N)
3. I ganska liten grad (n)
4. I mycket liten grad ()
5. Inte berörd alls (n)

B. Utrikes och säkerhetspolitiska frågor

1. I mycket stor grad ()
2. I ganska stor grad (N)
3. I ganska liten grad (K,n)
4. I mycket liten grad (K,k)
5. Inte berörd alls (K,N,n)

C. Juridisk- och polisiärsarbeten, tull, invandringspolitik, asylpolitik och gränskontroll

1. I mycket stor grad ()
2. I ganska stor grad ()
3. I ganska liten grad (K,K,N,n)
4. I mycket liten grad (K,k,n)
5. Inte berörd alls (N)

D. Standardiseringsfrågor (ex. CEN, CENELEC, ETSI eller andra europeiska standardiseringsorganisationer)

1. I mycket stor grad (N)
2. I ganska stor grad (N)
3. I ganska liten grad (K,k)
4. I mycket liten grad (K,K,n,n)
5. Inte berörd alls ()

17. Vilka konsekvenser har EU allt som allt haft på er myndighets verksamhetsområde?

A. Om konsekvenserna har varit stora eller små

1. Mycket stor (K,K,K,k,N,N,n)
2. Ganska stor ()
3. Varken stor eller liten (n)
4. Ganska liten ()
5. Mycket liten ()
6. Vet ej ()

B. Om konsekvenserna har varit positiva eller negativa

1. Mycket positiva (K,K)
2. Ganska positiva (K,k,N,n,n)
3. Varken positiva eller negativa (N)
4. Ganska negativa ()
5. Mycket negativa ()
6. Vet inte ()

Stort tack för Din medverkan!

Bilaga 2

Miljödepartementets samverkan med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i EU-arbetet

- 2000 fanns en vilja att ge myndigheterna större ansvarsområden så att departement kunde fokusera på styrning mot myndigheterna. Hur ser denna ansvarsfördelning ut idag? Har departementet släppt fler ansvarsområden till myndigheterna?
- Har myndigheterna idag ett utökat politiskt ansvar eftersom de i hög grad oftast är involverade i förhandlingar i EU? Vi syftar på de tillfällen när myndigheterna genomför politiska förhandlingar med översyn från departementet.
- Arbetar myndigheterna närmre departementet jämfört hur det kan ha sett ut tidigare? Vilken av dessa myndigheter är närmst knuten till departementet och vad kan detta bero på?
- Är det förekommande med konflikter mellan myndigheters tekniska bedömning på sakområden respektive departementets politiska bedömning? Föreligger det här en risk att Sverige inte för en konsekvent linje från kommissionsarbetets början till rådsarbetets slut?
- I vilken utsträckning sköter myndigheterna politiska kontakter inom EU med exempelvis Kommissionärer och medlemsländer? Eller är det så att departementet och myndigheterna tar de kontakter som ligger på deras egen nivå och använder sig av varandra när övriga kontakter behöver initieras?
- Hur tillvaratar departementet myndigheternas kompetens i sitt EU-arbete?
- Vilken roll spelar myndigheterna när det gäller att arbeta strategiskt och långsiktigt för att bygga upp påverkansstrukturer inom Kommissionen?
- Hur pass detaljerade är departementets instruktionsgivning till myndigheterna vid förhandling inom respektive område: Verkställighetskommittéer, Genomförandekommittéer, Expertkommittéer, Rådsarbetet?
- Vad skiljer instruktionerna för rådsarbete och kommissionsarbete åt?
- I vilken grad verkar instruktionsgivningen formell eller informell inom de olika grupperna?

- Är kontakterna generellt sätt formella eller informella mellan departementet och myndigheterna?
- Hur stor frihet har myndigheterna när det ankommer till att skriva egna instruktioner vid förhandlingsarbete?
- Hur ser personalomsättningen mellan myndigheterna och departementet ut idag? Hur påverkar detta bruket av informella kontakter och ett gott samspel mellan departement och myndigheterna?
- Hur anser du att myndigheternas återrapporteringsrutiner av deras EU-arbete fungerar?