

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Fallstudie av det svenska miljöarbetet i EU</b>	<b>5</b>
1.1	Fallstudiens syfte och disposition	5
1.2	Sammanfattning och slutsatser	5
1.3	EU:s miljöpolitik – en översikt	10
1.4	Det svenska miljöarbetet i EU	13
1.5	Erfarenheter av det svenska EU-arbetet	18
<b>2</b>	<b>Fallstudie av det svenska EU-arbetet på konkurrensområdet</b>	<b>33</b>
2.1	Fallstudiens syfte och disposition	33
2.2	EU:s konkurrenspolitik – en översikt	35
2.3	Relationen mellan departement och verk	46
2.4	Slutdiskussion	53
<b>3</b>	<b>Fallstudie av det svenska EU-arbetet på tullområdet</b>	<b>63</b>
3.1	Inledning	63
3.2	EU-samarbetet på tullområdet	64
3.3	Det svenska EU-arbetet på tullområdet	67
3.4	Erfarenheter av det svenska EU-arbetet på tullområdet	70
3.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	78



# **1 Fallstudie av det svenska miljöarbetet i EU**

## **1.1 Fallstudiens syfte och disposition**

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Syftet med denna fallstudie är att inom ramen för detta uppdrag söka få en fördjupad bild av hur det svenska EU-arbetet ser ut på miljöområdet och vilka erfarenheter de berörda aktörerna har av den svenska statsförvaltningens funktionssätt och ändamålsenlighet. Fallstudien fokuserar i första hand på att redovisa hur svenska statstjänstemän ser på ansvarsfördelningen, styrningen och samordningen mellan departement och myndigheter.

Underlaget för studien utgörs dels av ett flertal dokument, dels av ett 20-tal intervjuer med tjänstemän vid Miljödepartementet, Sveriges ständiga representation i Bryssel, Naturvårdsverket samt Kemikalieinspektionen. Ett urval av de intervjuade tjänstemännen har getts möjlighet att läsa och kommentera fallstudien.

Fallstudien inleds med en redovisning av våra sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 1.2. Därefter följer i avsnitt 1.3 en översiktlig beskrivning av EU:s miljöpolitik och de olika institutioner där statsförvaltningen agerar och förhandlar i EU:s förslags- och beslutsprocess. I avsnitt 4 återger vi de mål och prioriteringar för det svenska miljöarbetet i EU och hur detta arbete är organiserat. I avsnitt 1.5 redovisas de erfarenheter och synpunkter som de intervjuade tjänstemännen vid Miljödepartementet och myndigheterna har förmedlat rörande ansvarsfördelning, styrning och samordning i det svenska EU-arbetet.

Fallstudien har genomförts av Andreas Savelli, Statskontoret. Under utarbetandet av studien har biträde lämnats av Anders Kihlberg.

## **1.2 Sammanfattning och slutsatser**

### **Ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter bör inte hårdras**

Grundprincipen i det svenska arbetet i EU är att myndigheterna står för arbetet i kommissionen och departementet för rådsarbetet. Denna gränsdragning och ansvarsfördelning tycks dock vara mindre hårt dragen i miljösektorn än i många andra politikområden. Det finns i allmänhet en politisk och en ”teknisk” dimension och det är naturligt att experter arbetar i kom-

missionens arbetsgrupper med utarbetande av förslag och genomförande medan departementet står för de politiska bedömningarna och förhandlingarna i rådet. Många myndighetsuppgifter kan dock vara mycket politiknära, expertkunskap kan vara avgörande för framgången i rådsarbetsförhandlingar och den politiska dimensionen kan bli väl så påtaglig i kommissionen, i synnerhet i verkställighetskommittéer. Gränsdragningen mellan tekniska och politiska frågor är med andra ord inte alltid glasklar.

Det samlade intrycket från det svenska miljöarbetet i EU är att de ibland otydliga gränsdragningarna och kompetensbehoven inte förorsakat några allvarigare problem. Den specifika sakfrågan eller förhandlingstillfällets behovet av kompetens och sakkunskap avgör vem som deltar och för ordet i olika EU-organ. Mot bakgrund av att behoven av tekniskt kunnande och politiska bedömningar ofta löper parallellt i arbetet i de olika EU-organen skulle en hårdare uppdelning och mera tydligt avgränsade ansvarsförhållanden knappast gynna EU-arbetet. Tvärtom kommer troligen det svenska ordförandeskapet i EU att ställa krav på att departement och myndigheters verksamhet och organisationer ännu tätare flätas samman, något som även flera av de intervjuade tjänstemännen givit uttryck för.

## **Sverige talar med en röst i miljöarbetet**

Det har ibland riktats kritik mot att Sverige uppträder inkonsekvent i EU:s förslags- och beslutsprocess genom att t.ex. driva en linje i det förberedande kommissionsarbetet för att sedan ändra sig när ett förslag tas upp inom ramen för rådets arbete. En i stort sett samstämmig bedömning från intervjuade tjänstemän vid både myndigheter och Miljödepartementet är att det tillhör ovanligheterna att Sverige uppvisar allt för olikartade ståndpunkter och signaler i förslags- och beslutsprocessens olika skeden. Istället förmedlas ett intryck av att andra länder i betydligt högre utsträckning är inkonsekventa och ändrar ståndpunkter i förhandlingsarbetet i olika EU-organ.

De främsta förklaringarna till detta är för det första att Sverige inom miljöarbetet hade en vana att arbeta internationellt långt innan EU-medlemskapet. För det andra arbetar Miljödepartementet och dess myndigheter i allmänhet relativt nära varandra. För det tredje är personalrörligheten mellan Miljödepartementet och miljömyndigheterna troligen högre än inom många andra politikområden. Det är långt ifrån ovanligt att handläggare från t.ex. Naturvårdsverket tjänstgör några år på Miljödepartementet och/eller vid Sveriges ständiga representation i Bryssel för att sedan återgå till verket igen. Detta gynnar samordningen och dialogen mellan organisationerna och bidrar starkt till ett samordnat agerande i EU.

Ibland är dock rollkonflikter oundvikliga: När kommissionen utser en medlemsstat till rapportörsland i en fråga förväntas de ansvariga experterna göra

en strikt teknisk bedömning. Denna bedömning kan i vissa fall skilja sig något från regeringens övergripande politiska bedömningar. I en sådan situation finns det, åtminstone en principiell, risk för att ett land kan komma att hävda en uppfattning i kommissionen och driva en annan linje i rådet när kommissionen lämnat sitt lagförslag. Detta är dock enligt intervjuade tjänstemän en oundviklig rollkonflikt som inte är specifikt svensk utan någon gång drabbar alla medlemsländer.

## **Svenska förhandlare har relativt öppna mandat**

Inför en förhandlingssituation gäller det att göra en avvägning mellan å ena sidan behovet av politisk följsamhet, kontinuitet och tydlig styrning och å andra sidan behovet av kompromissförmåga som ger utrymme för förhandling.

Främst myndighetstjänstemännen bedömer genomgående att svenska tjänstemän i allmänhet har mindre detaljerade instruktioner och tycks åtnjuta större förtroende hos sin regering än många andra länders förhandlare. Detta bedöms i sin tur ge Sverige bättre förutsättning för framgångsrikt förhandlingar inom miljöområdet. Det kan noteras att mera erfarna handläggare ser de relativt öppna mandaten och instruktionerna som naturliga och positiva medan några yngre handläggare gett uttryck för att förhandlingsarbetet försvåras och att det ibland skulle behövas tydligare politiska styr signaler.

## **Det svenska agerande i Kommissionens förberedande arbete behöver stärkas ytterligare**

Något som ofta påtalas i diskussionen kring framgångsrikt EU-arbete är vikten av att så tidigt som möjligt i beslutsprocessen söka påverka kommissionen.

Även om de svenska aktörerna på miljöområdet väl förstått vikten av ett tidigt och långsiktig påverkansarbete i Kommissionen så finns det i både Miljödepartementet och myndigheterna en önskan och ett behov av ytterligare förbättra tillvaratagandet av regeringens intressen och väckandet av frågor i kommissionen. Såväl inom som utanför Miljödepartementet framhålls med emphasis betydelsen av att departementet får möjlighet att ägna mera tid och resurser åt att väcka frågor i kommissionen och åt mera långsiktigt, policyorienterat arbete. Departementet bör, i synnerhet i samband med ordförandeskapet träda in i det tidiga kommissionsarbetet och tillåta sig att jobba mera strategiskt, långsiktigt och policyinriktat. Faktorer som idag talar emot ett ökat engagemang är främst det dagliga löpande EU-arbetet inom ramen för rådet tar upp merparten av departementets tid på bekostnad av mera strategiskt policyarbete.

Ytterligare ett problem är att Sverige har relativt svaga kontaktnät och ”understrukturer” i Kommissionen. Det vore önskvärt med flera permanent anställda svenska tjänstemän i Kommissionen som kan fungera som kontaktvägar. Vidare skulle flera svenska nationella experter på strategiska poster sannolikt underlätta arbetet med att väcka frågor och driva dem i Kommissionen. Sverige borde även verka för att ta hem mera konsult och utredningsuppdrag. Dessa behov gäller inte enbart för det generaldirektorat (DG XI) som ansvarar för miljö utan i lika stor utsträckning för de generaldirektorat som har ansvaret för forskning, transport och energi.

### **Stora delar av kontakterna mellan departement och myndigheter är informella**

Det finns flera mer eller mindre permanenta grupper och fora för informationsutbyte och samordning av departementets och myndigheternas EU-insatser. Den absoluta merparten av den dagliga och löpande samordningen och informationsutbytet mellan departement och myndigheter i samband med beredning, framtagande av ståndpunkter och instruktioner m.m. är dock i praktiken mer informell. Det är betydligt vanligare att tjänstemän vid departementet och myndigheterna vid behov, något som ofta är dagligdags, löpande informerar och bistår varandra än att mera formella grupper/samråd används. Mot bakgrund av den relativt stora personalrörligheten mellan Miljödepartementet och myndigheterna och att departement och myndigheter arbetar relativt nära varandra blir de mera informella formerna för samordning naturliga. Möjligen kan en viss uppstramning komma att äga rum inför Sveriges ordförandeskap i EU då Miljödepartementet och myndigheterna i ännu större utsträckning än idag kommer att förväntas agera som en samlad organisation.

### **Bättre kontinuitet i statsförvaltningen är angeläget**

Bristen på tid och begränsningarna i det strategiska och långsiktiga arbetet i Miljödepartementet är enligt i stort sett samstämmiga bedömningar från både Miljödepartementet och myndigheterna avhängigt den höga personalomsättningen i departementet. Många handläggare befinner sig i en upplärningsfas och saknar den rutin som behövs för ett mera långsiktigt EU-arbete. En mera erfaren handläggare som lärt sig de löpande rutinerna och fått erfarenhet av både instruktionsgivning och förhandling kan sannolikt ägna mer tid åt strategiskt arbete.

Givetvis blir även kontinuiteten i kontakterna och samordningen med myndigheterna lidande av en allt för hög personalomsättning. Växeltjänstgöringen mellan Miljödepartementet, Ständiga representationen och myndigheterna är som ovan framhållits positivt. Rörlighet inom samma sektor bidrar

sannolikt till att utveckla tjänstemännens kompetens. Problemet ligger snarare i att många tjänstemän på departementet kommer ifrån och går till helt andra politikområden och sektorer.

### **Att prioriteringsgrunderna kan omprövas är viktigt**

Ytterligare en aspekt som har samband med departementets tidsbrist och som främst påpekats av myndigheterna är den breda ambitionen i det svenska miljöarbetet. Flera intervjuade myndighetstjänstemän har ställt sig frågande till om Miljödepartementet verkligen hinner göra allt det föresatt sig på ett kvalitativt och genomtänkt sätt. En vanlig bedömning är att miljöarbetet skulle vinna på att fokusera färre frågor och lägga mera resurser på dessa.

Det arbetsprogram som utarbetas inför ordförandeskapet analyserar vad Sverige vill vara rustat för inför våren 2001 och vill driva fram till dess. Arbetsprogram av detta slag borde tas fram även efter ordförandeskapet för att underlätta skärpta prioriteringar.

### **En tydlig projektplanering fråga för fråga främjar effektiviteten i det svenska miljöarbetet i EU**

En väl genomtänkt organisering av de svenska insatserna fråga för fråga är väsentlig på grund av att EU:s miljöpolitik är mångskiftande och utvecklas från olika utgångspunkter:

På etablerade områden finns ofta direktiv som kan vara väl täckande men behöver moderniseras. Arbetsgången är då relativt tydlig och de svenska insatserna kan successivt fokusera på Kommissionens expertgrupper, Ministerrådets arbetsgrupper och förhandlingarna i Rådet samt Kommissionens verkställighetskommittéer. Arbetsfördelning och samverkan mellan departement och myndighet kan följa den väl utvecklade praxisen.

På andra områden, som i och för sig kan anses vara etablerade men där direktiven är mer avgränsade och avser enskildheter, kan det gälla framtagning av ramdirektiv som ställer omfattande krav på medlemsländerna. Den politiska nivåns agerande kan här vara av mer avgörande betydelse. Arbetsgången blir mindre linjär. Förslag kan gå flera gånger fram och tillbaka mellan Kommissionen, Rådet och Parlamentet. Det finns då anledning att organisera de svenska insatserna i formliga projekt med deltagare både från berörda myndigheter och departement. Vid de återkommande förhandlingar i Rådet kan redan invanda experter vid behov biträda.

På områden med frågor som inte tidigare behandlats i EU-samarbetet gäller det att verka på ett situationsanpassat sätt för att överhuvudtaget få upp frågorna på agendan. Det kan gälla att skapa ett underlag för att få ett beslut i Ministerrådet att inbjuda Kommissionen att studera frågorna. Eller det kan gälla att direkt i Kommissionen väcka tankarna på detta. Ibland kan det vara lämpligt att verka båda vägarna eller på ytterligare sätt, t.ex. genom att börja förbereda frågorna i en grupp av medlemsländer och därifrån få det att växa. I detta arbete är det normalt att både departementsrepresentanter och myndigheternas experter deltar. Närheten till den politiska nivån som sätter prioriteringarna gör att de förra fungerar så att säga som projektledare. Den specifika sakexpertisen behövs i flera skeden av arbetet.

Frågor som gäller betydande åtgärder i samhällets sektorer, speciellt de näringslivsrelaterade, ställer särskilda krav på organiseringen av de svenska insatserna. Man har att verka gentemot flera av Kommissionens generaldirektorat och flera ministerråd eller ministerrådskonstellationer. Strävan i Sverige är här naturligen att på motsvarande sätt organisera sig sektoröverskridande. Detta gäller både på departementsnivån och på myndighetsnivån och gemensamt. Även dialog på ”diagonalen” bör kunna föras, t.ex. mellan en miljömyndighet och Näringsdepartementet.

Sammantaget förefaller en väl genomtänkt organisering av de svenska insatserna fråga för fråga vara en väsentlig framgångsfaktor. Distinkta projektarbetsformer är troligen lämpliga i ett flertal fall.

### **1.3 EU:s miljöpolitik – en översikt**

Detta avsnitt bygger på ett faktablad från EU-upplysningen där inte annat anges.<sup>1</sup>

EU:s miljöpolitik har sedan 1970-talet successivt utvecklats och förstärkts. Genom Europeiska enhetsakten, som trädde i kraft 1987, förändrades bland annat beslutsprocessen för de miljöregler som var kopplade till den inre marknaden. En särskild avdelning om miljöskydd infördes i EG-fördraget och EG fick därmed en uttrycklig kompetens att anta gemensamma miljöregler. Gemenskapens grundläggande miljömål fördragsfästes.

EU:s grundläggande miljömål är:

- Att bevara, skydda och förbättra miljön
- Att bidra till skyddet av människors hälsa
- Att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna

---

<sup>1</sup> EU-upplysningen, Sveriges Riksdag. EU:s miljöpolitik, faktablad nr 14, oktober 1999.



- Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem

Enhetsakten slog också fast att EG-regler bara skall införas på områden där miljömålen kan uppnås mer effektivt genom gemensam lagstiftning jämfört med medlemsländernas egna åtgärder.

Idag (1999/2000) har EU antagit mer än 250 rättsakter som har anknytning till miljön. De är av olika slag – harmoniseringsregler som skall följas till punkt och pricka, eller minimiregler. De förra är främst relaterade till gemensamma marknaden medan de senare är rena miljöskyddsregler. Reglerna antas av ministerrådet med kvalificerad majoritet. Förslag som främst behandlar miljöskatter, markanvändning och åtgärder som väsentligt påverkar val av energikällor kräver dock enhälliga beslut (art 175, 2 stycket i Amsterdamfördraget).

Den s.k. miljögarantin innebär att ett enskilt medlemsland kan av miljöskäl beviljas undantag från de gemensamma harmoniseringsreglerna. Om kommissionen godkänner undantaget kan medlemslandet tillåtas ha strängare regler än vad direktivet i fråga föreskriver.

Med Amsterdamfördraget förstärks miljöpolitiken i EU-samarbetet. Principen om hållbar utveckling blir ett grundläggande mål för EU:s verksamhet. Arbetsformerna blir mera sektorövergripande. Vid de senaste halvårens toppmöten har successivt givits uppdrag till allt flera ministerråd för olika samhällssektorer att ta fram strategier för hållbar utveckling och integration av miljökrav. Helsingfors toppmötet beslöt att arbetet med de nio första sektorstrategierna skall slutföras eller uppdateras och presenteras till toppmötet i juni 2001 i Göteborg.

EU:s miljöpolitiska inriktning i stort tydliggörs i handlingsprogram. Det nuvarande, som är det femte i ordningen, gäller 1993 – 2000. Jämfört med tidigare anlägger det ett mer globalt perspektiv samtidigt som genomförandet av i EU redan beslutade miljöregler betonas. Kommissionen kommer under år 2000 att lägga fram ett förslag till ett sjätte miljöhandlingsprogram.

EU har vidare upprättat en särskild miljöfond Life som samfinansierar projekt inom

- Naturvård
- Miljöskydd
- Miljöåtgärder i länder som gränsar till EU i Östersjön och medelhavsområdet

Lifes budget för femårsperioden 2000 – 2004 uppgår till drygt 600 miljoner euro.

Kommissionens strategiska mål (strategic objectives) för åren 2000 – 2005 omfattar fem rubriker. Under rubriken ”En bättre livskvalitet för alla” betonas att miljöproblemen kräver att en mängd åtgärder vidtas. Grundläggande är att det finns en strategi för hållbar utveckling som förenar miljöutveckling, sociala framsteg och ekonomisk tillväxt. Uppföljningsmötet tio år efter Rio-konferensen skall göras till ett nytt avstamp för en global strategi för hållbar utveckling. Huvudmålen är nya framsteg i strävan att integrera miljöhänsyn i andra politikområden och i samhällets alla sektorer, påtagliga resultat i Europa och hela världen vad gäller de åtaganden som överenskoms i Kyoto och nya ytterligare satsningar för att motverka klimatförändringar. EU:s miljölagstiftning skall förbättras, skärpas och genomföras fullt ut i medlemsländerna.<sup>2</sup>

I Kommissionens arbetsprogram för året 2000 läggs tyngdpunkten på att utveckla ett sjätte Miljöhandlingsprogram. Detta skall tillika utgöra miljödelen i det ännu mer omfattande programmet för hållbar utveckling som kommer att tas fram inför Rio+10-konferensen år 2002.

Vidare skall strävan återigen vara att säkerställa det fulla genomförandet av existerande regelverk och att förbättra tillgängligheten till information om miljön. Ett nyckelelement i EU:s miljöstrategi kommer att vara den fortsatta processen att integrera miljöhänsyn i andra samhällssektorer och i EU-regelverket. Särskilda åtgärder kommer att vidtas dels för att förbättra reglerna avseende genetiskt modifierade organismer, dels för att komplettera reglerna vad gäller vattenkvalitet respektive luftkvalitet.<sup>3</sup>

Kommissionens mer detaljerade planering för år 2000 redovisas i en bilaga till arbetsprogrammet. Denna, som benämns Indicative list of actions foreseen, är uppdelad på lagstiftningsförslag och projekt som inte innebär lagstiftning samt övrigt.

---

<sup>2</sup> Kommissionen, 9.2.2000, COM(2000) 154 final, Strategic objectives 2000-2005

<sup>3</sup> Kommissionen, 9.2.2000, COM(2000) 155 final, The Commission's work programme for 2000

## 1.4 Det svenska miljöarbetet i EU

### Regeringens övergripande mål och prioriteringar

Som utgångspunkt för det svenska miljöarbetet i EU anfördes i en Miljödepartementets promemoria hösten 1994, vid tiden för folkomröstningen om medlemskap, att Sverige är i hög grad beroende av den miljöpolitik som förs inom EU. Att förbättra miljön borde därför vara en av de viktigaste uppgifterna för Sverige i EU. Målet är en hållbar utveckling i hela Europa som ger goda förutsättningar även för det globala miljöarbetet.<sup>4</sup>

Miljöfrågorna är i stor utsträckning gränsöverskridande. Det gäller både luftföroreningar över landgränser och föroreningen och övergödning av haven samt handeln med varor. För de negativa effekterna på miljön är vi i hög grad beroende av gemensamma lösningar.<sup>5</sup>

Regeringen bedömde i den senaste stora miljöpolitiska propositionen (1998)<sup>6</sup> att EU-arbetet bör inriktas på att dels skärpa EU:s regler där det behövs med nationella och europeiska miljökvalitetsmål som utgångspunkt och dels verka för att en strategi för ekologiskt hållbar utveckling på EU:s alla politikområden och vid användningen av EU:s olika stödprogram och fonder. Sverige bör delta aktivt i utformningen och uppföljningen av den strategi för hållbar utveckling som på svenskt initiativ beslutats av Europeiska rådet. En effektivare energi- och resursanvändning bör inkluderas. Arbetet inom EU är av avgörande betydelse för att nå många av de miljökvalitetsmål regeringen föreslår. Enligt regeringen är viktiga svenska prioriteringar följande:

- kampen mot förorening och klimatförändringar,
- arbetet för kretsloppsanpassning och resurseffektivisering,
- bevarande av biologisk mångfald och översyn av regler om genetiskt modifierade organismer samt
- en höjd ambitionsnivå i EU när det gäller bekämpningsmedel och kemikalier.

Den högsta tillämpade ambitionsnivån i någon av medlemsstaterna bör fortsatt vara utgångspunkt för det svenska arbetet i EU. Någon sänkning av miljökraven bör inte accepteras. Sverige och de andra nya medlemsstaterna

---

<sup>4</sup> Ds 1994:126 *Det svenska miljöarbetet i EU*. Sid 1

<sup>5</sup> Ds 1994:126 *Det svenska miljöarbetet i EU*. Sid 1

<sup>6</sup> Prop 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*. Sid 145 ff vilka bygger på Ds 1997:68 *Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi*

har drivit på miljöpolitiken inom EU. Medlemskapet har hittills inte inneburit någon sänkning av svenska miljökrav.

Detta ligger i linje med den EU-strategi som först formulerades 1994<sup>7</sup>, kort före folkomröstningen om det svenska medlemskapet, och som följdes upp 1997<sup>8</sup>. De övergripande målsättningarna har således legat fast sedan 1994.

I regeringens uppföljning 1999 av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling belyses särskilt den s.k. Cardiffprocessen<sup>9</sup>: Sverige har varit pådrivande i denna process med ambitionen att ekologiskt hållbar utveckling skall vara en viktig del av EU:s politik på alla relevanta områden. För att så skall ske krävs att fördragsändringarna i Amsterdam 1997 om hållbar utveckling och starkare krav på integrering av miljöhänsyn i andra sektorer följs upp med konkret politisk handling. Sverige har därför verkat för att sektorerna skall utarbeta särskilda strategier för integration av miljöhänsyn i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Sverige har också verkat för att medlemsländerna skall enas om tydliga tidtabeller och uppdrag till såväl EU-kommissionen som relevanta ministerråd för att detta skall kunna realiseras.

Miljödepartementets preliminära förslag till *arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd första halvåret 2001* tar upp de frågor som Sverige bör driva särskilt inför ordförandeskapet, men också andra viktiga frågor som kan bli aktuella under första halvåret 2001. I en separat bilaga anges de internationella möten som beräknas hållas under vårt ordförandeskap.<sup>10</sup>

De större frågor som departementet särskilt önskar driva inför och under ordförandeskapet är följande:

- Hållbar utveckling i EU och integrering av miljöhänsyn inom olika politikområden genom bl.a. formulering av sektorstrategier och utveckling av indikatorer för uppföljning
- Ett nytt 6:e miljöhandlingsprogram
- Kemikaliestrategi
- Integrerad produktpolicy
- Förbereda EU:s insats 10 år efter Rio
- Klimatförändringar

---

<sup>7</sup> Ds 1994:126 *Det svenska miljöarbetet i EU*

<sup>8</sup> Ds 1997:68 *Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi*

<sup>9</sup> Skr 1999/2000:13 *Hållbara Sverige*. Sid 40 f

<sup>10</sup> Miljödepartementet. Arbetsprogram 1999-06-04, Rev 99-12-20.

Miljödepartementets arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd första halvåret 2001

Bruttolistan över viktiga frågor, som kan bli aktuella för rådsbehandling under vårt ordförandeskap, är emellertid betydligt längre. Under samlingsrubriken "Allmänna frågor" upptas 11 olika frågor. Under rubriken "Luft/atmosfär/buller" upptas 8 frågor, under "Vatten" upptas 3, under "Avfall" 6, under "Kemikalier" 6, under "byggfrågor" 2 samt under "kärnsäkerhet/strålskydd" 4 frågor. Listan/arbetsprogrammet kommer troligen att revideras kontinuerligt fram t.o.m. ordförandeskapet.

De internationella möten inom ramen för miljökonventioner och inom FN:s verksamhet, som inträffar under första halvåret 2001 och där EU är part, kommer troligen uppgå till ett tjugotal. Som ordförande får Sverige ansvar för att utarbeta positioner inför dessa möten och att representera EU i förhandlingarna.

## **Prioriteringar för myndigheternas EU-arbete**

Vad gäller viktiga prioriteringar stadgar Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 1999 att myndigheten skall fokusera på frågor som behandlas av kommissionen som betraktas som viktiga för Sverige t.ex. försurningsstrategi, arbetet med Auto/oil II, transport/miljö m.m. Vidare fokuserar regleringsbrevet på att det krävs en aktiv medverkan i det internationella arbetet från Naturvårdsverkets sida för att de nationella miljömålen skall kunna genomföras.<sup>11</sup>

Enligt regleringsbrevet skall Kemikalieinspektionen verka för en genomtänkt kemikaliepolitik inom EU. Inom områdena tillsyn, vägledning, riskbedömning och riskbegränsning av allmänkemikalier samt bekämpningsmedel skall Kemikalieinspektionen verka för en hög ambitionsnivå i EU:s kemikaliearbete, spela en pådrivande roll i riskbekämpningsarbetet inom EU, medverka i EU:s arbete med nya och existerande ämnen för att nå en god skyddsnivå samt delta i EU:s arbete med att utveckla och tillämpa regler för att nå en god skyddsnivå och riskbegränsning.<sup>12</sup>

Kemikalieinspektionen skall inom EU-delta i Kommissionens expertgrupper och verkställighetskommittéer inom sitt verksamhetsområde. Kemikalieinspektionen skall vidare bidra med underlag till Sveriges övriga agerande i EU inom kemikalieområdet, svara för att rapportering sker till berörda EU-organ enligt gjorda åtaganden samt bidra till att Sverige genomför de

---

<sup>11</sup> I underlaget för fördjupad anslagsprövning av Naturvårdsverket gör verket bedömningen att de närmaste åren kommer att innebära en ytterligare ökning av EU-arbetet och ökad integrering av verkets nationella arbete och arbetet i EU.

<sup>12</sup> Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Kemikalieinspektionen. Se även underlaget för fördjupad prövning av Kemikalieinspektionen där myndigheten bl.a. gör bedömningen att det egna arbetet i EU behöver såväl vidgas som förstärkas.

åtaganden som beslutats i EU. Vidare skall arbetet prioriteras med att ta fram underlag inför Sveriges ordförandeskap i EU år 2001.<sup>13</sup>

## Organiseringen av det svenska miljöarbetet i EU

En utförlig beskrivning av de svenska principerna för beredning av EU-frågor, framtagandet av svenska ståndpunkter, instruktionsgivning och återrapporering finns i Utrikesdepartementet cirkulärserie rörande EU-arbetets organisering.<sup>14</sup>

Det finns en ganska bred gråzon där myndigheternas och departementens uppgifter överlappar varandra. I princip deltar dock miljömyndigheterna i första hand i Kommissionens arbete och Miljödepartementet i rådets arbete.

Miljödepartementet har ansvaret för beredningen inför möten i rådsarbetsgrupper, Coreper och Ministerrådet. Vidare deltar departementstjänstemän i allmänhet i både arbetsgrupps-, Coreper- och ministerrådsmöten.

Miljödepartementet deltar för närvarande i ett tiotal expertkommittéer, sex rådsarbetsgrupper och ca. 15 verkställighetskommittéer varav arbetet i rådsarbetsgrupper är det som tids- och resursmässigt klart dominerar insatserna.

Även för tjänstemännen vid Sveriges ständiga representation ligger den absoluta tonvikten på rådsarbetet. Den grupp som bereder flertalet miljöfrågor är rådets miljögrupp. Miljögruppen möts som regel två gånger per vecka. I miljögruppen sitter normalt representationernas miljöhandläggare, vilka oftast för ordet. Ordförande är som huvudregel ordförandelandets miljøråd. Underlag, positioner och instruktioner tas fram och bereds av ansvarig sakenhet i Miljödepartementet. Respektive handläggare deltar ofta i de arbetsgruppsmöten där sakfrågan behandlas.

Naturvårdsverkets arbete sker i huvudsak inom Kommissionens expertgrupper och verkställighetskommittéer samt, i några enstaka fall, i Rådets expertgrupper. Totalt deltar Naturvårdsverket för närvarande i ca 60 olika

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Följande cirkulär finns utgivna när detta skrivs: *Cirkulär 1*: EU-samordning i regeringskansliet. *Cirkulär 2*: Samråd och information mellan regering och riksdag. *Cirkulär 3*: Riktlinjer för den gemensamma beredningen av svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor. *Cirkulär 4*: Riktlinjer för handläggning av s.k. A-punkter och skriftliga beslutsförfaranden i EU-frågor. *Cirkulär 5*: Riktlinjer för handläggningen av frågor som rör Europeiska kommissionens verkställighetskommittéer. *Cirkulär 6*: Riktlinjer för att främja svenska språkets ställning i EU-arbetet. *Cirkulär 7*: Riktlinjer för beredningen av överträdelseärenden enligt art. 169 i EG-fördraget. Se även Miljödepartementets handledning för departementspersonalen som med koppling till miljöområdet beskriver beredningen av EU-ärenden mera ingående än EU-cirkulären. Miljödepartementet, *verksamhet, arbetssätt, ledning och organisation*, 1998.

kommittéer och arbetsgrupper. Naturvårdsverket deltar i ca. 37 av Kommissionens expertgrupper i huvudsak inom *områdena luft, vatten, avfall och naturvård*. I arbetsgrupper har Miljödepartementet huvudansvaret. Naturvårdsverket deltar med expertkunskap i förhandlingarna om *klimatfrågor*, något som för Naturvårdsverkets del innefattar två expertgrupper i rådet. I Kommissionens verkställighetskommittéer arbetar Naturvårdsverket med att verkställa Rådets fattade beslut inom områdena *luft, kemikalier, vatten, avfall* och naturvård. Totalt deltar verket i ca. 22 verkställighetskommittéer.

Över hälften av Kemikalieinspektionens ca 140 anställda deltar nu, i varierande utsträckning, i möten i EU och internationellt. Budgetåret 1993/94 uppgick kostnaderna för internationellt arbete till ca. 25 % av verkets totala budget. För år 1999 beräknades motsvarande kostnader uppgå till nära 50 %.<sup>15</sup> Kemikalieinspektionen deltar i ett 20-tal expertgrupper och ett tiotal verkställighetskommittéer.

Beträffande kommissionen är principen den att Miljödepartementet i stort sett ansvarar för kontakter med kommissionärerna och myndigheterna för kontakter med kommissionens tjänstemän på lägre nivå. Kontakter med generaldirektörerna och deras närmaste medarbetare avgörs från fall till fall efter dialog mellan myndigheterna och Miljödepartementet. För kontakter med andra medlemsländer bör generellt Regeringskansliet svara för kontakterna på den politiska nivån och myndigheterna för saknivån. Det bör dock noteras att det sällan går att dra någon entydig gräns mellan saknivå och politisk nivå och att det svårt att fastställa några absoluta regler för hur kontakterna struktureras. Det viktigaste är att den som svarar för en fråga måste kunna ta de kontakter som behövs för att föra frågan framåt.

Ledamöter i expertgrupper utses av kommissionen och företräder formellt sett bara sig själva i egenskap av sakkunniga experter. När en myndighet är representerade i en expertgrupp kan alltså departementet i princip inte utfärda några instruktioner. De experter som anlitas från myndigheter förutsätts dock inhämta synpunkter från regeringen och förväntas i allmänhet företräda Sveriges ståndpunkt och inte enbart myndighetens. Valet av deltagare och anmälan till expert- och arbetsgrupper görs i allmänhet av myndigheten själv.

Svensk representant i kommissionens verkställighetskommittéer utses och anmäls av Miljödepartementet efter samråd mellan myndigheten och departementet. Nationella representanter i kommittéerna företräder medlemsstaten och inte t.ex. en myndighet. De måste därför ha instruktioner från regeringen om hur de skall rösta.

---

<sup>15</sup> Kemikalieinspektionen, "Underlag för fördjupad prövning av Kemikalieinspektionen", 2000-01-10

Deltagare på expertgrupps- eller kommittémöten skall skriva mötesrapport och dela den till berörda kollegor på myndigheter, Miljödepartementet, eventuellt andra berörda departement samt miljöråden vid Sveriges ständiga representationen i Bryssel. När arbetet i en expertgrupp avslutats skall en slutrapport lämnas till Miljödepartementet.

## **1.5 Erfarenheter av det svenska EU-arbetet**

### **Arbets- och ansvarsfördelning**

#### **Departementsperspektivet**

*Det finns behov av att i större utsträckning bearbeta kommissionen på ett tidigt stadium*

Något som tydligt framgår i såväl intervjuer med representanter för Miljödepartementet som i departementets enkätsvar är vikten av att så tidigt som möjligt i beslutsprocessen söka påverka Kommissionen.

Även om detta i varierande omfattning sker i nära samarbete med departementen är det idag i huvudsak myndigheterna som sköter påverkansarbetet mot Kommissionen. I enkäten svarar Miljödepartementet att det är önskvärt att förbättra tillvaratagandet av Sveriges intressen i expertkommittéer. I såväl enkäten som i intervjuer med representanter för Miljödepartementet framhålls även behovet av att avsätta mera resurser till att på ett tidigt stadium söka etablera kontakter och bearbeta kommissionstjänstemän.

Idag är en entydig uppfattning att departementet inte i tillräcklig utsträckning aktivt söker etablera kontakter med kommissionstjänstemän.

Även representanter vid Sveriges ständiga representation i Bryssel påtalar behovet av att få något större möjlighet till att ta informella kontakter och söka påverkansvägar gentemot kommissionen. På det hela taget anser dock de miljöansvariga tjänstemännen vid ständiga representationen att dagens ansvarsfördelning fungerar bra. Det är ändamålsenligt och effektivt om myndigheter och departement ombesörjer kontakter med Kommissionen och att samordningen mellan råds- och kommissionsarbete sker på hemmaplan så att representationen kan koncentrera sig på rådsarbetet.

*Myndigheternas sakkunskap är en viktig förutsättning för departementets EU-arbete*

En intervjuad tjänsteman vid Miljödepartementet framhöll att det vid förhandlingsarbetet i rådsarbetsgrupperna, där miljöråden för talan, kan vara önskvärt att myndigheternas sakkunskap finns tillgänglig. Det räcker inte



alltid att en departementstjänsteman närvarar då dessa i vissa fall besitter en allmänkunskap som redan finns hos miljöråden, men däremot inte har en tillräcklig teknisk kunskap.

Ytterligare ett konkret område där myndigheternas medverkan kommer att vara ovärderlig är utvidgningsfrågan. Detta gäller bl.a. i bedömningen av ansökarländernas önskemål om övergångsregler, realismen i investeringskostnader, tidsåtgång m.m.

#### *Myndigheternas borde användas mera i EU-arbetet*

En tjänsteman från Miljödepartementet bedömer att departementet sannolikt inte kommer att få tillräcklig tillökning i form av personella resurser inför EU-ordförandeskapet. Det framhålls därför som viktigt att söka finna/utveckla metoder och strukturer för att tillvarata de resurser myndigheterna besitter. Även Kemikalieinspektionen framhåller att departementet i större utsträckning borde utnyttja den sakkunskap och strategiska kompetens som finns hos myndigheten.

Både i enkätsvaren och i intervjuer med tjänstemän uttrycker Miljödepartementet en önskan att i större utsträckning utnyttja myndigheternas resurser i EU-arbetet, inte minst med att ta fram underlag och utredningar. En representant för Miljödepartementet påpekar att EU-arbetet ofta präglas av snabba svängningar och ryckighet och att det ibland kan vara svårt att få myndigheterna att ställa upp med resurser på så kort varsel som departementet ofta behöver.

#### **Myndighetsperspektivet**

##### *Rollfördelningen avgörs från fall till fall och upplevs som ändamålsenlig*

Intervjuade representanter för både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen anser att arbets- och ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet i allt väsentligt är ändamålsenlig. Det är naturligt att myndigheterna med sin expertkunskap i huvudsak arbetar i kommissionens olika organ medan departementen har initiativet och huvudansvaret för det politiska förhandlingsarbetet i rådet. En tjänsteman på Naturvårdsverket menar att verkets medarbetare hanterar förhandlingsarbetet på samma sätt som man alltid gjort i det internationella miljöarbetet, dvs. att man företräder Sverige och inte myndigheten. I ett visst skede är det myndigheten som ansvarar för arbetet, i ett senare skede blir frågan politisk och tas över av departementet. Både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har dock varit högggradigt involverade i flera rådsarbetsgrupper samtidigt som nyckelpersoner på departementet agerat i kommissionen. Det avgörande för fördelningen är kompetensen och behovet av sakkunskap, något som ger sig från fall till fall.

Intervjuade representanter vid Kemikalieinspektionen med erfarenhet av rådsarbetet framhåller att samspelet med Miljödepartementet och ständiga representationen i Bryssel fungerat mycket bra och att förhandlingarna upplevts som framgångsrika vid i stort sett samtliga tillfällen som Kemikalieinspektionen berörts. Det har fallit sig naturligt vem som skall föra talan vid förhandlingarna och hur arbetsuppgifterna skall fördelas.

EU:s miljöpolitik spänner över mångskiftande områden som i olika utsträckning kräver politikhäna bedömningar respektive expertbedömningar. Detta, menar flera tjänstemän, påverkar vad som är lämplig arbetsfördelning och samverkan mellan personal i departement och i myndighet för respektive fråga. I politikhäna frågor som Sverige särskilt driver i EU har departementet nyckelrollen, i varierande utsträckning med assistans från myndigheterna. En ambition från både Miljödepartementet och myndigheterna är att skapa goda samverkansstrukturer och team så att tjänstemän från båda organisationerna vid behov skall kunna ersätta varandra. Klimatområdet nämns som ett exempel där Miljödepartementet och Naturvårdsverket utvecklat en bra samverkansstruktur och ”gruppkänsla”.

I andra frågor spelar myndigheterna huvudrollen, låt vara att departementet/ständiga representationen för den formella talan då det väl kommer till förhandlingar i rådet. Detta är fallet där EU:s arbete bedrivs i väl etablerade former och där det gäller övervägande modifiering av tekniska direktiv eller fortlöpande arbete rörande kemikalier.

#### *Ibland är rollkonflikter oundvikliga*

Myndighetstjänstemän som deltar i kommissionens expertkommittéer förväntas i allmänhet företräda Sveriges ståndpunkt och inte enbart myndighetens. Intervjuade representanter vid Kemikalieinspektionen pekar dock på att det ibland kan vara svårt att förena rollen som expert och representant för Sverige och regeringen när det gäller nationella ställningstaganden. Vid åtminstone ett tillfälle har det, i samband med att Sverige varit rapportörsland, hänt att Kemikalieinspektionen fått i uppdrag av Kommissionen att ta fram underlag och att Kemikalieinspektionens rekommendationer i detta underlag inte helt legat i linje med regeringens övergripande politiska bedömning på området. I ett sådant fall kan det lätt bli så att ett land uppfattas som inkonsekvent och inte talar med en röst i EU:s olika institutioner. Detta är dock enligt Kemikalieinspektionen ibland oundvikligt och drabbar sannolikt någon gång alla medlemsländer.

*Behov av bättre kontaktnät, påverkansstrukturer och aktivare svenskt agerande i kommissionen*

Trots att merparten av myndigheternas insatser redan ligger i Kommissionen och att ansvarsfördelningen anses tillfredställande ger även Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, i likhet med Miljödepartementet, tydligt uttryck för behovet av att förstärka det tidiga påverkansarbetet i kommissionens lagförslagsprocess.

En tjänsteman med stor förhandlingserfarenhet vid Naturvårdsverket pekar på vikten av personliga kontaktnät och att, så snart ett ärende väl börjar komma upp på agendan, närma sig Kommissionen och söka etablera kontakt med ansvarig handläggare på Kommissionen. En, enligt samma tjänsteman, effektiv metod som svenska förhandlare och experter hitintills använt i relativt liten omfattning är att med delegationer uppvakta och söka påverka Kommissionstjänstemän i en riktning som gynnar Sverige.

En samstämmig uppfattning från de intervjuade tjänstemännen på Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen är att man redan idag är aktiva och månar om att skapa påverkansstrukturer och bearbeta kommissionen. Svenska miljöaktörer har varit relativt framgångsrika med att skapa nätverk och att i olika former söka lobba för svenska ståndpunkter och intressen gentemot kommissionstjänstemän, delta i bilaterala nätverk med andra länder, få in nationella experter m.m.

Ett konkret exempel är att Naturvårdsverket deltar i en informell policygrupp, European Policy Review Group, på statssekreterar- och generaldirektörsnivå inom EU som träffas ca fyra gånger per år för att diskutera övergripande och aktuella frågor inom EU:s miljöpolitik. Enligt en intervjuad tjänsteman är denna grupp ett bra exempel på ett forum där det finns stora möjligheter att föra fram synpunkter på kommissionens löpande arbete, kommande rådsförslag, prioriteringar m.m.

Inom bl.a. försurningsområdet har Naturvårdsverket även varit framgångsrika med att placera svenska experter i Kommissionen, något som framhålls som mycket viktigt för att få genomslag för svenska initiativ. Flera intervjuade tjänstemän vid både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen bedömer även att Sverige varit framgångsrika när det gäller att ingå koalitioner med andra länder och att svenska forskare lyckats bra i samarbetet med andra medlemsländer och att få andelar av forskningsanslag från EU.

Att så är fallet i frågan om miljöpolitik styrks även av intervjuade svenska kommissionstjänstemän som menar att aktörerna inom miljöpolitiken är de svenska tjänstemän som bäst förstått kommissionens roll och betydelse. Likväl hävdar samtliga intervjuade tjänstemän vid både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att det fortfarande finns ett behov av att bli ännu

bättre i det initiala kommissionsarbetet eftersom detta är så viktigt ur strategiskt hänseende. Från Naturvårdsverket framhålls bl.a. vikten av fler svenska nationella experter och bättre ”understrukturer” i kommissionen bl.a. i form av flera permanent anställda svenska tjänstemän i kommissionens olika organ.

Kemikalieinspektionen planerar att starta ett kompetensutvecklingsprogram med inriktning på kontakt- och nätverksskapande, vägar/strategier för att nå framgång i kommissionen m.m. Kemikalieinspektionen kommer även att arbeta för en utökad utbytestjänstgöring med andra länder samt för att strategiskt placera nationella experter inom EU:s institutioner.

*Ordförandeskapet kommer att ställa större krav på departementens engagemang i kommissionen*

Representanter för både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen poängterar att det blir alltmer märkbart att det annalkande ordförandeskapet påverkar det svenska arbetet. Arbetsprogrammen rymmer mer än vad som traditionellt skulle ha betecknats som prioriterade svenska frågor och på flera områden en klar ambition att anlägga mer av ett europeiskt helhetsperspektiv. Detta kommer enligt flera intervjuade myndighetstjänstemän att ställa nya och högre krav på departementens förhållnings- och arbetssätt.

En intervjuad tjänsteman på Naturvårdsverket som arbetar med både Miljö- och Näringsdepartementet uppger att verket satsar på att jobba långsiktig, policyinriktat och att så tidigt som möjligt väcka och driva frågor i Kommissionen. Departementen, menar tjänstemannen, bortser dock i allt för stor utsträckning från behovet av att arbeta långsiktigt och söka väcka frågor och stirrar sig allt för blinda på rådsarbetet och redan inkomna förslag. Det finns ett stor behov av att arbeta betydligt mera proaktivt i EU. I mångt och mycket kan myndigheterna stå för det långsiktiga inslaget i arbetet och mera koncentrera sig på att väcka och driva frågor i kommissionen. Ordförandeskapet kommer dock att komplicera den bilden. Inför Sveriges ordförandeskap i EU räcker det inte med myndigheternas medverkan. Även departement och den politiska nivån måste komma in på ett tidigare stadium än vad som idag är fallet för att Sverige skall kunna föra en mera aktiv EU-politik.

*Det behövs en tydligare prioritering av insatserna*

En synpunkt som intervjuade representanter vid Kemikalieinspektionen lyfter fram är att Miljödepartementet idag har en allt för bred ambitionsnivå och vill täcka in allt för många frågor/områden i EU-arbetet. Enligt Kemikalieinspektionen vore det önskvärt att selektera bättre och satsa mera resurser på vissa frågor för att nå framgång på några prioriterade områden.

Även intervjuade representanter för Naturvårdsverket framhåller behovet av att ibland kunna prioritera hårdare. EU-arbetet upplevs som mycket ”ryckigt” och detta kräver att tjänstemännen kan besvara denna ryckighet med bättre flexibilitet och prioriteringar.

#### *Kontinuiteten i Miljödepartementet bör förbättras*

Både Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket framhåller behovet av bättre kontinuitet på Miljödepartementet och i Regeringskansliet som helhet. Även representanter för Miljödepartementet framhåller problemet med hög personalomsättning och är medvetna om att detta skadar kontinuiteten och stabiliteten i EU-arbetet.

En tjänsteman vid Naturvårdsverket påpekar även att departementens förmåga att arbeta mera policyinriktat och långsiktigt undermineras av den höga personalomsättningen. Orutinerade handläggare får fullt upp med att klara av det dagliga löpande EU-arbetet och hinner inte med att arbeta mera långsiktigt.

## **Styrning och uppföljning**

### **Departementsperspektivet**

#### ***Viktigt med en bra balans mellan detaljerade och öppna instruktioner***

Vad gäller instruktioner till departementstjänstemän och ständiga representationen uppger i stort sett samtliga intervjuade tjänstemän vid både departementet och ständiga representationen att instruktionsgivningen på det hela taget fungerar bra och att instruktionernas karaktär oftast är tillfredställande. Flertalet intervjuade pekar dock på vikten av rätt avvägning mellan å ena sidan detaljerade instruktioner som tydligt förmedlar den ståndpunkt förhandlaren har att föra fram och å andra sidan relativt öppna mandat som ger utrymme för förhandling. Flera framhåller att det gäller att ”få känsla för balansen” mellan öppna mandat och tydligare instruktioner, något som kräver egen förhandlingsvana. En intervjuad representant vid Sveriges ständiga representation i Bryssel förordar att handläggare från departementet i större utsträckning borde få följa med och delta i rådsarbetsgrupper och Coreperförhandlingar. Inte så mycket för att deras kunskap behövs i förhandlingarna som för att de kan få en känsla för hur förhandlingar går till och utifrån detta skriva bättre instruktioner.

#### *Behov av tydligare förmedlad politisk vilja*

Några intervjuade tjänstemän vid både Miljödepartementet och Sveriges ständiga representation efterlyser en tydligare politisk linje i EU-arbetet och

menar att ett framgångsrikt förhandlingsarbete ytters förutsätter att det finns en uppbackning från politikerna och en tydlig politisk vilja. Tjänstemännen skall inte själva styra inriktningen utan regeringen måste instruera. Kanske inte med mera detaljerade instruktioner utan en tydligare förmedlad policy och politisk vilja.

#### *Vanligt med skriftliga instruktioner till myndigheterna*

Vad avser Miljödepartementets styrning av myndigheterna i EU-arbetet framgår det av departementets enkätsvar att man utfärdar både muntliga och skriftliga instruktioner i stor omfattning. Noteras kan att Miljödepartementet är ett av endast två departement som säger sig utfärda skriftliga instruktioner i stor omfattning när det gäller myndigheternas deltagande i expertkommittéer. Även kraven på skriftlig återrapportering anges vara stora i enkätsvaret.

I likhet med de flesta övriga departement uppger Miljödepartementet att man uteslutande utfärdar skriftliga instruktioner och ställer stora krav på skriftlig återrapportering när myndigheter deltar i förhandlingar i rådets arbetsgrupper.

När det gäller deltagande i verkställighetskommittéer får myndigheterna i allmänhet förordnande för en viss kommitté, mera sällan för ett visst förhandlingstillfälle. Departementet utfärdar i huvudsak skriftliga instruktioner för en viss kommitté snarare än inför varje möte och ställer krav löpande på återrapportering.

Styrningen av myndigheter som deltar i verkställighetskommittéer har ofta karaktären av övergripande ramar och mål som myndigheterna har relativt stor frihet att hålla sig inom. En intervjuad representant vid Miljödepartementet uppger att Kemikalieinspektionen i mångt och mycket sköter sig själva i expertkommittéerna och att detta fungerat mycket bra. Kemikalieinspektionen bedöms ha förstått även den politiska dimensionen i förhandlingsarbetet mycket bra och förmår agera i flera roller än enbart expertens.

#### *Återrapporteringsdisciplinen är god*

Intervjuade tjänstemän vid Miljödepartementet uppger att myndigheternas återrapporteringsdisciplin på det hela taget är mycket god. Ibland kan det krävas påstötningar från departementets sida men det är sällan några allvarligare störningar. Dock påpekas att rapporterna ibland kan bli något tekniska till sin karaktär.

Även återrapporteringsrutinerna inom departementet och ständiga representationen upplevs som goda. Rapporter från såväl rådsarbetsgrupper som Corepermöten inkommer oftast i tid och utan påstötningar. Såväl kvalitén på rapporterna som återrapporteringsdisciplinen har enligt flera intervjuade

tjänstemän blivit bättre jämfört med tiden strax efter Sveriges EU-inträde. Detta tillskrivs det faktum att såväl återrapporteringsrutinerna som erfarenheten hos de som skriver rapporterna och tar emot dem ökat med tiden.

### **Myndighetsperspektivet**

*Den verksinterna beredningen är relativt informell*

Den interna förankringen, utformandet av policy och instruktionsgivningen inför både Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverkets aktiviteter i olika EU-organ beskrivs som i praktiken mycket informell. Detta upplevs av intervjuade tjänstemän vid främst Naturvårdsverket ha både för- och nackdelar.

Framförallt inom Naturvårdsverket framhåller några intervjuade tjänstemän behovet av bättre möten både före och efter förhandlingar. Svenska experter bör arbeta utifrån en gemensamt beredd svensk ståndpunkt. Men förmöten, menar en intervjuad expert, det finns det inte tid för. Folk åker till Bryssel ideligen och det finns idag helt enkelt inte tid till förmöten och förankring inom verket. Som läget är idag ankommer det i mångt och mycket på respektive tjänsteman att känna av och förstå vilken policy och strategi som skall tillämpas, något som främst yngre mera oerfarna tjänstemän upplever som osäkert och ibland frustrerande. Däremot tycker mera erfarna tjänstemän att det fungerar bra och att man med erfarenhet och kontakter lär sig identifiera vilka frågor som skall drivas och hur man bör agera.

Hos Kemikalieinspektionen ges inget uttryck för att den interna förankringen skulle vara otillräcklig eller i behov av att formaliseras.

*Svenska förhandlare har relativt öppna instruktioner*

Hur Miljödepartementets styrning, som är tydligast i arbetet inom ramen för rådsarbetet, ser ut kan givetvis variera från fall till fall men en genomgående uppfattning hos de intervjuade representanterna för både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen är att svenska förhandlare har relativt öppna mandat och instruktioner. Intervjuade tjänstemän vid både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen upplever att de har en bra dialog med, och ett stort förtroende från Miljödepartementet. Svenska tjänstemän har, åtminstone på en del miljöområden, mindre detaljerade instruktioner och tycks åtnjuta större förtroende hos sin regering än många andra länders förhandlare.

En tjänsteman med lång förhandlingserfarenhet på Naturvårdsverket uppgav att han i praktiken skrev sina egna instruktioner inför rådsarbetsgruppsförhandlingar. Visserligen förekommer det att departementet kan ha vissa synpunkter men beroende på att frågorna i det här specifika fallet var av så

teknisk art så fanns det ingen annan möjlighet än att den sakkunnige exper-ten själv strukturerade sina förhandlingar.

Även vid deltagande i verkställighetskommittéer uppger företrädare för Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att de i allmänhet har väldigt öppna mandat och i stor utsträckning bereder och utformar sina instruktioner och sina förhandlingsstrategier själva, givetvis i dialog med Miljödepartementet när det finns behov och att detta i de flesta fall fungerar mycket bra.

Naturvårdsverkets företrädare uppger att de månar om att noggrant sköta den löpande återrapporteringen från sina möten till Miljödepartementet, något som i stort sett bekräftas av departementet. Vad gäller de större årliga sammanställningarna som Naturvårdsverket är ålagda att göra framhåller dock Naturvårdsverkets EU-samordnare att det ibland kan vara svårt att få in tillräckligt underlag från verkets experter.

## **Samordning**

### **Departementsperspektivet**

*Verk och departement har kommit varandra närmare efter EU-medlemskapet*

Intervjuade representanter för både Naturvårdsverket och Miljödepartementet framhåller att Naturvårdsverket är en mycket ”politiknära” myndighet och att departement och verk är väldigt tätt sammanbundna, något som förstärkts än mer av EU-medlemskapet. Kontakterna mellan statsekreterare och generaldirektör är intensiva och det är en rörelse av personal i båda riktningarna mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Av detta följer att en etablerad struktur och samordning mellan departement och verk finns som ett naturligt inslag. De flesta intervjuade tjänstemän menar dock att det fortfarande finns mycket att göra för att förbättra samordningen än mer. I synnerhet gäller detta inför Sveriges kommande ordförandeskap i EU som enligt flera intervjuade tjänstemän sannolikt kommer att föra departement och myndigheter ännu närmare varandra.

*En uppstramning av samordningen efterfrågas*

I Miljödepartementets enkätsvar uppges att departementet i stor omfattning använder sig av såväl stående beredningsgrupper och återkommande samordningsmöten som mera informella kontakter mellan departements- och myndighetstjänstemän. Enligt intervjuade tjänstemän vid Miljödepartementet är det de informella och löpande kontakterna mellan enskilda tjänstemän som är den absolut vanligaste formen för samordning.



Det riktas ingen större kritik mot samordningen från departementets sida men i såväl enkätsvaren som i intervjuer med tjänstemän framhålls emellertid att samordningen skulle vinna på att rutinerna stramades upp något. Inte minst framhålls att kontinuiteten och stabiliteten i de informella kontakterna undermineras av den höga personalomsättningen på Miljödepartementet.

Tidigare anordnades kvartalsvisa möten mellan statssekreterare, myndigheternas generaldirektörer och berörda avdelningschefer från både departement och myndigheter med föredragningar, planerande av agenda m.m. Detta var en mycket bra samordningsform som en intervjuad tjänsteman, med erfarenhet från såväl Naturvårdsverket som Miljödepartementet, anser borde återupptas.

Ytterligare ett förslag som framhålls för att förbättra samordningen mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket är att verkets EU-samordningsfunktion knyts närmare till departementets EU-samordning.

Klimatområdet framhålls av en tjänsteman ha funnit en väl fungerande struktur med stående samverkansgrupper och omfattande gemensam beredning mellan berörda departement och myndigheter, något som bidragit till att man kunnat agera framgångsrikt på området.

#### *Tidsbristen orsakar problem och talar emot ökad samordning*

När det gäller samordningen med ständiga representationen i Bryssel menar intervjuade tjänstemän vid representationen att det är effektivare om samordningen sköts på hemmaplan där man har resurserna och att resultatet av samordning sedan förmedlas till representationen. Ständiga representationen skall kunna koncentrerar sig på sina uppgifter och kunna lita på att det den för fram i förhandlingar är väl förankrat och samordnat i hemmaadministrationen. Det har dock från tjänstemän som arbetat vid Ständiga representationen riktats kritik mot att departementet ibland har dålig framförhållning, att beredningen är för långsam och att representationen i och med detta ofta hamnar i tidsnöd. Reaktionen måste ibland komma snabbare än vad departementet idag i många fall hinner med.

De invändningar som i både enkätsvaren och i intervjuer riktats mot en utökad samordning gäller just tidsbristen och rädslan för att en utökad och formaliserad samordning ytterligare kommer att spä på tidsbristen.

### **Myndighetsperspektivet**

#### ***Sverige talar med en röst i miljöarbetet***

Ett genomgående intryck hos intervjuade tjänstemän vid både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen är att samordningen fungerar bättre inom miljöområdet än i andra sektorer. Miljödepartementet och myndigheterna

arbetar mera som en gemensam institution och mindre som sinsemellan separerade organisationer. Förklaringarna som ges till detta är att det funnits en vana av att, redan långt innan EU-medlemskapet, arbeta internationellt och att personlörrligheten mellan departement och myndigheter skapat samsyn.

Att samordningen fungerar är något som inte minst märks i att flera av de intervjuade tjänstemännen har intrycket att Sverige i miljöarbetet i många fall är mera konsekventa och i större utsträckning "talar med en röst" jämfört med många andra medlemsländer. Inom ramen för förhandlingarna förekommer det självfallet att svenska förhandlare justerar sig något. Det uppges dock vara ovanligt att Sverige markant ändrar ståndpunkt i EU-arbetets olika stadier och t.ex. driver en linje i kommissionsarbetet för att sedan ändra sig i rådsarbetet. Tjänstemän med erfarenhet från förhandlingsarbete i både kommissionen och rådsarbetsgrupper bedömer att det är vanligare att andra medlemsländer är mindre konsekventa i sitt förhandlingsarbete.

#### *Mycket av samordningen är informell*

Precis som i Miljödepartementet framhåller i stort sett samtliga intervjuade tjänstemän vid både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att den dagliga och löpande samordningen i praktiken är mycket informell både inom myndigheterna och gentemot departementet. Det är betydligt vanligare att tjänstemän vid departementet och myndigheterna vid behov, något som ofta är dagligdags, löpande informerar och bistår varandra än att mera formella grupper/samråd används. Det löpande arbetet och samordningen hänger på individuella relationer och erfarna människor som vet vad som gäller och hur man skall agera. Samordningen, menar flera tjänstemän, kommer automatiskt i och med att handläggare på verk och departement ofta har relativt nära och frekvent kontakt i olika ärenden.

Främst inom Naturvårdsverket finns det dock kritik mot samordningen. En intervjuad tjänsteman menar att det idag saknas ett ordnat informationsflöde och att det i vissa fall skulle behövas mera av formella och regelbundna möten mellan departementet och myndigheten. Det går inte, menar tjänstemannen, att alltid skylla på bristande tid till möten. En timme i veckan räcker och detta måste det finnas tid till.

En allvarlig kritik mot samordningen mellan departement och Naturvårdsverket framkommer i samband med frågan om ekologiskt hållbar utveckling och transportpolitiken, något som främst Näringsdepartementet och inte Miljödepartementet är ansvarigt för. Enligt en intervjuad tjänsteman vid Naturvårdsverket finns det brister i samordningen mellan både ansvariga myndigheter, mellan berörda departement och mellan Näringsdepartementet och Naturvårdsverket. Frågan om hållbar utveckling är av tydligt sektors- och departementsövergripande karaktär och en bidragande orsak till att det

ibland kommer svaga politiska signaler från Regeringskansliet bedöms av en intervjuad tjänsteman vid Naturvårdsverket vara att samordningen mellan olika berörda departement brister.

Ytterligare kritik som framkommer rör EU-samordnarnas verkliga roll på Naturvårdsverket. Flera tjänstemän uppger att EU-samordningens roll och syfte är något oklar och EU-samordningen borde kunna utnyttjas bättre. En tjänsteman som tidigare var verksam som EU-samordnare vid Naturvårdsverket framhåller även att det ofta var svårt att få in uppgifter från experterna till de sammanställningar som görs av verkets EU-arbetet och som bl.a. skall presenteras för Miljödepartementet.

#### *EU-medlemskapet har stärkt tjänstemännens roll*

Samordning handlar mycket om att förmedla den politiska viljan och målsättningen till förvaltningsmyndigheternas experter. De flesta tjänstemän som intervjuats menar att det i allmänhet finns en miljöpolitisk vilja och att denna går att känna av. Förmågan att känna av den politiska riktningen och förankringen ställer dock krav på den enskilde tjänstemannens erfarenhet och kontakter.

Vad gäller förmedlandet av politiska mål och viljor till tjänstemän menar en intervjuad tjänsteman med erfarenhet från både Naturvårdsverket och Miljödepartementet att det svenska miljöarbetet i EU har förskjutits till tjänstemannanivå i den meningen att frågor inte alltid hissas till politisk nivå i den utsträckning som vore önskvärd. För den som inte aktivt och dagligen arbetar i processen kan EU-arbetet vara svårt att bilda sig en uppfattning om och påverka med synpunkter i rätt tid. Detta gäller inte bara för politiker utan även chefstjänstemän på myndigheterna. Inom Naturvårdsverket riskerar detta att få till effekt att en utvecklad verksgemensam syn inom vissa områden uteblir.



## Källförteckning

### **Propositioner och departementsskrivelser**

Prop 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Ds 1994:126 *Det svenska miljöarbetet i EU.*

Ds 1997:68 *Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi*

Skr 1999/2000:13 *Hållbara Sverige.* Sid 40 f

### **Kommissionsdokument**

Kommissionen, 9.2.2000, COM(2000) 154 final, Strategic objectives 2000-2005

Kommissionen, 9.2.2000, COM(2000) 155 final, The Commission's work programme for 2000

### **Övriga dokument/litteratur**

Kemikalieinspektionen, "Underlag för fördjupad prövning av Kemikalieinspektionen", 2000-01-10

Kemikalieinspektionen, Regleringsbrev för budgetåret 1999

Kemikalieinspektionen, "Rollfördelningen mellan Departement och Kemikalieinspektionen" PM 1998-02-05

Miljödepartementets arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd första halvåret 2001  
Miljödepartementet. Arbetsprogram 1999-06-04, Rev 99-12-20.

Miljödepartementet, *Verksamhet, arbetssätt, ledning och organisation*, 1998

Miljöguiden 2000

Naturvårdsverket, Regleringsbrev för budgetåret 1999

Naturvårdsverket, underlag för fördjupad anslagsprövning av Naturvårdsverket 2000

Naturvårdsverket, *Strategi för Naturvårdsverkets EU-arbete*, 1996

Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets arbete i EU:s Expertgrupper och Verkställighetskommittéer* 1999

*Sverige i EU*, SNS 1999.

## **Intervjuer**

Totalt har ca 16 tjänstemän intervjuats. Av dessa är sju verksamma vid Naturvårdsverket, sex vid Miljödepartementet (inkl. Sveriges ständiga representation i Bryssel) och tre vid Kemikalieinspektionen.

Anders Boheman och Lars Lindau vid Naturvårdsverkets internationella sekretariat, Ulf Sviden, miljöråd vid Sveriges ständiga representation i Bryssel, Gunnar Bengtsson, Generaldirektör för Kemikalieinspektionen samt Kirsten Mortensen, kansliråd vid Miljödepartementet har gets möjlighet att granska och kommentera fallstudien.

## **2 Fallstudie av det svenska EU-arbetet på konkurrensområdet<sup>16</sup>**

### **2.1 Fallstudiens syfte och disposition**

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) aktualiserar frågan om regeringens förmåga att samordna olika svenska aktörer, inte minst departement och myndigheter (se t.ex. SOU 1993:80; Ds 1993:44; Ds 1995:21; Statskontoret 1996). Flera utredningar menar, att om olika aktörer för fram idéer och synpunkter på olika platser och vid olika tidpunkter som står i motsättning till varandra så riskerar Sverige att förlora prestige och inflytande. Att departement och myndigheter är väl samordnade ses också som en demokratifråga. Det är som bekant regeringens och departementens uppgift att med riksdagens goda minne forma och driva Sveriges politik i EU. I praktiken är det dock ofta myndighetstjänstemän som sköter kontakterna med EU:s olika organ och som deltar i dess olika möten. I dessa sammanhang är det naturligtvis betydelsefullt att tjänstemännen har en uppfattning om var regeringen står i olika frågor, annars riskerar den demokratiska styr- och ansvarskedjan att urholkas (jfr prop. 1997/98:136 s. 15).

Studier visar också att det kan finnas skäl att oroa sig över regeringens och departementens förmåga att styra och kontrollera myndigheternas EU-arbete. Det har bland annat pekats på att EU:s beslutssystem är svåröverskådligt och det kan ta lång tid för politiker och departementstjänstemän att sätta sig in i hur det fungerar och hur relationerna mellan EU:s olika institutioner ser ut i olika frågor. EU-frågorna hanteras också i omfattande och svåröverskådliga nätverk, ofta långt borta från politikerna. Vidare är frågorna ofta detaljerade och hanteras inte sällan under stark tidspress (se t.ex. Jacobsson och Sundström 1999; Ekengren 1998; Mörth 1996; se även Olsson 1999).

I den här rapporten undersöks hur relationerna mellan departement och myndighet ser ut på konkurrensområdet vad gäller EU-arbetet, och då med fokus på relationerna mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket. Centrala frågor är:

---

<sup>16</sup> Fallstudien har genomförts av Göran Sundström (Score, Stockholms universitet) på uppdrag av Statskontoret. Inom ramen för uppdraget har Statskontoret fört en dialog med författaren om fallstudiens syfte och inriktning. Författaren svarar själv för de iakttagelser och slutsatser som presenteras nedan.

- Hur ser EU:s konkurrenspolitik ut vad gäller reglering, organisering och omfattning?
- I vilken utsträckning är Näringsdepartementet respektive Konkurrensverket representerade i olika arbetsgrupper och kommittéer under kommissionen och ministerrådet?
- I vilken utsträckning får Konkurrensverket riktlinjer från departementet när de agerar i olika arbetsgrupper och kommittéer?
- Vilken karaktär har dessa riktlinjer – skriftliga, muntliga, allmänna eller precisa?
- Hur ser departementets och myndighetens övriga kontakter ut med EU:s olika organ?
- Hur uppfattar tjänstemännen i departementet och myndigheten relationerna mellan de båda förvaltningsnivåerna? Vilka problem ser de, och hur anser de att eventuella problem kan lösas?

Rapporten bygger på olika typer av skriftligt material: böcker, rapporter, årsredovisningar, promemorior etc. Jag har också genomfört ett tiotal djupintervjuer med personer i Näringsdepartementet, Konkurrensverket, Sveriges ständiga representation i Bryssel och den svenska kommissionärens s.k. kabinett. Intervjuerna har genomförts utifrån ett lätt strukturerat och öppet frågeformulär – intervjupersonerna har själva i samtalsform tämligen fritt fått formulera svar på allmänt hållna frågor. Jag har också använt mig av en enkätundersökning som riktats till i princip hela statsförvaltningen (enheter i departement och myndigheter) och som gäller deras EU-arbete. Enkäten redovisas i sin helhet i rapporten *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete* (Jacobsson och Sundström 1999).

Rapporten disponeras på följande sätt. *Avsnitt 2.2* innehåller en översiktlig beskrivning av konkurrensområdet med avseende på reglering, organisation och omfattning. I *avsnitt 2.3* redovisas inledningsvis arbetsfördelningen mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket, alltså vem som deltar var och när. Därefter redogörs för i vilken utsträckning och på vilket sätt departementet förser myndigheten med styrsignaler i EU-arbetet. Avsnittet innehåller också tjänstemännens problemuppfattningar vad gäller relationerna mellan departement och verk. I *avsnitt 2.4*, slutligen, ges min egen analys av iakttagelserna i de tidigare avsnitten.



## 2.2 EU:s konkurrenspolitik – en översikt

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av EU:s konkurrenspolitik. Först redovisas den grundläggande regleringen på området. Därefter redogörs för hur beslutsprocessen är organiserad; särskilt intresse ägnas arbetsfördelningen mellan kommissionen och rådet och de enskilda ländernas möjligheter att delta. Avsnittet innehåller också en del statistik, där ambitionen inte sträcker sig längre än att förmedla en översiktlig bild av konkurrenspolitikens omfattning. Avsnittet bygger i huvudsak på Michelle Cinis och Lee McGowans bok *Competition Policy in the European Union* (1998) och Ulf Bernitz bok *Europarättens grunder* (1996).

### Regleringen

Konkurrenspolitiken och konkurrensreglerna är ett av de mest centrala och äldsta områdena inom EU. Nuvarande bestämmelser kom på plats i princip redan under 1960-talet. Bland de mer grundläggande reglerna på området märks artikel 3 i fördraget som stadgar att gemenskapens mål skall realiseras genom ”en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna”. I samma artikel fastslås att gemenskapens verksamhet skall innefatta ”en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids”. I artikel 4 sägs att gemenskapens verksamhet skall bedrivas ”enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens.”

Det råder alltså inget tvivel om att EU:s ekonomiska system tar sin utgångspunkt i marknadsekonomi, där målet är att effektiv konkurrens mellan varor och tjänster skall råda. För att uppnå detta mål har gemenskapen utvecklat ett omfattande regelsystem. De grundläggande bestämmelserna återfinns i fördragets artiklar 81 och 82, om konkurrensbegränsande förfaranden från företagets sida, respektive 87 och 88, om statsstöd.

Innan jag redogör närmare för dessa bestämmelser skall nämnas att konkurrenspolitiken på ett mer grundläggande plan verkar vara relativt oomstörd på EU-nivå. Både i litteraturen och intervjuerna framhålls att medlemsländerna är överens om ”de stora dragen” – marknadsekonomi och frihandel skall råda. I dag finns också modern nationell konkurrenslagstiftning i så gott som samtliga västeuropeiska länder, ofta utformad efter EG-reglerna (Bernitz 1996). Det gäller också Sverige, som vid en omfattande revidering av den svenska konkurrenspolitiken 1993 i princip kopierade EG-rätten (se Konkurrensverkets årsredovisning 1994/95). Denna samsyn länderna emellan torde också vara en bidragande orsak till att ministerrådet och parlamentet har så pass tillbakadragna roller inom EU:s konkurrenspolitik (se vidare nedan).

## Förbuden mot konkurrensbegränsande förfaranden

I fördragets artikel 81 fastslås ett vidsträckt förbud mot konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag samt att sådana överenskommelser är ogiltiga. Förbudet gäller dels formella avtal, men också när olika företag utan formella avtal agerar i samförstånd, s.k. samordnandeförfarande. Dessa förbud har direkt effekt i medlemsländerna. Exakt vad som avses med konkurrensbegränsande avtal framgår dock inte av fördraget utan här finns utrymme för tolkningar. I rättspraxis har fastslagits att förbudet inte omfattar avtal eller förfaranden av så ringa betydelse att de endast påverkar konkurrensen obetydligt.

Enligt artikel 81 finns det möjlighet att göra undantag från bestämmelserna ovan. Avsikten är att företag skall kunna tillåtas ingå sådana konkurrensbegränsande avtal och samordnande förfaranden som utifrån mer allmänna utgångspunkter anses nyttiga; om de t.ex. förbättrar produktionen eller distributionen av varor eller främjar tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande. Den närmare regleringen om hur denna undantagsbestämmelse skall tillämpas har ministerrådet slagit fast i en särskild tillämpningsförfordning (TF nr 17/1962). Som huvudregel gäller att varje enskild önskan om undantag skall anmälas till kommissionen för beslut. Kommissionen har dock också beslutat om ett antal förordningar med s.k. gruppundantag för vissa kategorier av avtal. Avtal som helt faller inom tillämpningsområdet för dessa undantag behöver inte anmälas till kommissionen utan är tillåtna. För närvarande finns åtta gruppundantag, vilka uppdateras undan för undan och därför relativt ofta är föremål för diskussion i kommissionen.

I artikel 82 regleras företags missbruk av dominerande ställning på den gemensamma marknaden, i den mån missbruket påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Reglerna riktar sig främst mot konkurrensbegränsande agerande av företag som inte möter någon effektiv konkurrens (monopol-situationer). Vad som skall avses med dominerande ställning är dock långt ifrån uppenbart. Tolkningsutrymmet är återigen brett. En viktig fråga är exempelvis vilken marknad som skall ligga till grund för bedömningen (den s.k. relevanta marknaden).<sup>17</sup> Dock finns en omfattande och stadigt växande rättspraxis som begränsar tolkningsutrymmet. Också dessa regler har direkt effekt i medlemsländerna och kan åberopas av företag och enskilda, t.ex. inför nationella domstolar. Den närmare tillämpningen regleras i likhet med artikel 81 i TF nr 17/1962.

Huvuddelen av kommissionens konkurrensverksamhet ägnas åt ärenden som faller under artikel 81, dvs. konkurrensbegränsande samarbete. Nära hälften av alla anställda i det generaldirektorat som har hand om konkur-

---

<sup>17</sup> Det gäller då dels produkten i sig, dels geografiskt. Det är exempelvis stor skillnad på om den relevanta marknaden anses vara bananer och inte färsk frukt i allmänhet respektive om den anses omfatta hela EG eller enbart södra Tyskland.

rensfrågorna – GD konkurrens – ägnar sig åt den typen av frågor. Vad gäller missbruk av dominerande ställning var intresset från kommissionens sida länge svalt.<sup>18</sup> Ärendemängden har visserligen ökat under senare år, och det finns i dag ett antal prejudikat på området från EG-domstolen, men fortfarande är antalet beslut relativt få på detta område. Under 1996 delgavs kommissionen 471 ärenden om konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning.

Ett viktigt steg i vidareutvecklingen av konkurrensrätten och bestämmelserna om dominerande ställning togs 1990 genom införandet av en särskild rådsförordning om kontroll av företagskoncentrationer, den s.k. koncentrationsförordningen (TF nr 4064/1989). Förordningen innebär att det föreligger en skyldighet att anmäla företagskoncentrationer som har en s.k. gemenskapsdimension, dvs. en omsättning över vissa tröskelvärden. Vid bedömning av anmälda fall skall kommissionen neka förvärv om den anser att det skapar eller förstärker en dominerande ställning som medför att konkurrensen inom den gemensamma marknaden påtagligt hämmas. Som formuleringarna antyder finns det även här utrymme för tolkningar i det grundläggande regelverket. Dock spelar rättspraxis en betydande roll för tolkningen av regelverket även på detta område.

Vad gäller företagskoncentrationer har antalet anmälda ärenden stigit påtagligt under hela 90-talet, från 12 stycken 1990 till 131 stycken 1996. År 1998 hade siffran stigit ytterligare till 235 (Kommissionens årliga konkurrensrapport för 1998, nr 28, s. 65).

Här skall också nämnas att konkurrensfrågor inom transportområdet regleras i tre särskilda tillämpningsförordningar: en för sjöfart (TF 4056/1986), en för flyg (TF nr 3975/1987) och en för landtransporter (TF nr 1017/1968).

### **Reglerna om statsstöd**

En viktig del av konkurrenspolitiken utgör reglerna om offentliga stödåtgärder, som riktar sig till medlemsstaterna till skillnad från de ovan diskuterade reglerna som riktar sig till enskilda företag. Enligt huvudregeln i fördragets artikel 87 gäller förbud mot alla former av selektiva stödåtgärder som gynnar vissa företag eller viss produktion om de påverkar och snedvrider handelsutbytet mellan medlemsländerna. Det är emellertid inte ovanligt att regeringarna i de olika medlemsländerna vill hjälpa inhemska företag och branscher i kris genom olika finansiella stödåtgärder, inte minst av arbetsmarknadspolitiska skäl. Det förekommer också flitigt med sådant stöd och det ges i flera olika former. Utöver kontantstöd kan regeringar exempelvis besluta om skatte- och avgiftsfördelar samt kredit- och räntefavorer.

---

<sup>18</sup> Kommissionen tog faktiskt inte ett enda beslut med anledning av artikel 82 förrän 1971, och fram till 1987 hade det totala antalet beslut under åren endast ökat till 30.

Även på detta område kan undantag göras, vilket också sker i stor utsträckning. Undantagen gäller bland annat nationellt regionalstöd till ekonomiskt eftersatta områden och sektorsstöd till särskilt utsatta näringsgrenar. Gemenskapen ger ju också själv ett omfattande ekonomiskt stöd till eftersatta regioner inom EU genom de s.k. strukturfonderna. Sedan 1998 kan kommissionen med stöd i en rådsförordning besluta om gruppundantag också på statsstödsområdet (TF nr 994/1998).<sup>19</sup>

Det ankommer i första hand på kommissionen att bedöma om ett statsstöd strider mot fördragets bestämmelser eller ej. Fördragstexten lämnar betydande utrymme för tolkning från kommissionens sida. När ett medlemsland vill tillgripa en offentlig stödåtgärd för kommissionens en dialog med landets regering där kommissionen försöker få regeringen att modifiera sina förslag så att stödåtgärden ges en så neutral utformning som möjligt.

Statsstöd blev ett prioriterat område först mot slutet av 1980-talet. I dag är arbetet på detta område omfattande. År 1996 kom 644 nya stödärenden kommissionen tillhanda. Antalet statsstödsärenden har dock minskat under de två senaste åren. Siffran hade 1998 sjunkit till 444.

## Organiseringen

Utmärkande för EU:s konkurrenspolitik är att arbetet nästan uteslutande ligger på kommissionen. Ministerrådet och EG-parlamentet har formellt sett mycket tillbakadragna roller. I Cinis och WcGowans bok framgår detta med all önskvärd tydlighet, bland annat i följande passager:

”Both the European Parliament and the Council of Ministers have only a peripheral role in the regulation of European competition. With the instrument of decision-making almost exclusively in the hands of the Commission, both of the legislating bodies are clearly on the margins of competition policy-making... [...] European competition policy is *de facto* a Commission policy. It is the Commission that determines what the policy is and how it is implemented on the ground. It is the Commission that identifies a breach of the rules, undertakes the investigation and decides whether to take a formal decision. And it is the Commission that fines, and even establishes the level of the penalty.” (s. 39 och 41).

Utöver bestämmelserna i fördraget har ministerrådet endast utfärdat ett fåtal tillämpningsförordningar inom konkurrensområdet. Den stora mängd förordningar och tillkännagivanden som finns i dag och som närmare preciserar räckvidden av framförallt artikel 81 och som lägger fast den administrativa

---

<sup>19</sup> Dessa gruppundantag kan omfatta stöd till små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, sysselsättning och utbildning samt regionalstödsordningar (Kommissionens årliga konkurrensrapport, nr 28 s. 67).

ordningen för reglernas tillämpning har alltså utfärdats av kommissionen efter delegation från rådet.

De enskilda medlemsländerna har således endast små möjligheter att via diskussioner i Coreper och dess underliggande arbetsgrupper och beslut i ministerrådet påverka EU:s konkurrenspolitik. Dock skall framhållas att rådet fått lite mer att göra på konkurrensområdet under de allra senaste åren. Kommissionen har vid några tillfällen funnit anledning att föreslå såväl nya radsförordningar som förändringar i befintliga (se kommissionens årliga konkurrensrapport för 1998, nr 28). Men radsaktiviteten är alltså begränsad på konkurrensområdet jämfört med flertalet andra verksamhetsområden.

### **Konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning**

Ärenden som rör konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning skiljer sig något från ärenden som rör företagskoncentrationer. I båda fallen tillämpas visserligen samma fördragsartiklar, men ärendena regleras genom olika radsförordningar. Ärenden som rör konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning kan komma kommissionen tillhanda på tre sätt: genom ansökan, klagomål av tredje part eller på eget initiativ av kommissionen.<sup>20</sup> Kommissionen skall "utan dröjsmål" översända kopior av ansökningar och klagomål samt andra viktiga handlingar till behöriga myndigheter i medlemsländerna (TF 17/1962, artikel 10). Det väcks betydligt fler frågor än vad kommissionen hinner med att hantera, vilket medför att kommissionen tvingas prioritera bland ärendena. (Detta bidrar naturligtvis ytterligare till kommissionens redan starka ställning på området.)

Att ett ärende når kommissionen betyder dock inte att det automatiskt leder till ett formellt beslut. Kännetecknande för beslutsprocessen är dess höga grad av informalitet (Cini och McGowan 1998; Allen 1996). En del ärenden avfärdas relativt snabbt av kommissionen efter en inledande mer informell förundersökning. Andra avgörs i ett senare skede genom uppgörelser eller s.k. *comfort letters*.<sup>21</sup> År 1995 avgjordes hela 419 ärenden på sådana informella sätt. Under dessa faser är kommissionens utbyte med olika externa aktörer omfattande och möjligheterna att påverka likaså. Utbytet är dock som sagt informellt och *ad hoc*-mässigt, och det är i hög grad upp till de

---

<sup>20</sup> I samband med ärenden som rör missbruk av dominerande ställning förekommer inte ansökningsförfaranden, utan kommissionen ingriper på eget initiativ eller efter klagomål från tredje part. Av de 471 ärenden rörande konkurrensbegränsande förfaranden som kom kommissionen tillhanda 1996 var 209 ansökningar, 168 klagomål från tredje part och 94 egna initiativ (Cini och McGowan 1998 s. 101).

<sup>21</sup> *Comfort letters* innebär att ansvarigt GD skickar ett brev till berörda företag där det meddelas att ärendet inte faller under artikel 81 eller 82 eller att ett gruppundantag är tillämpligt.

enskilda aktörerna att ta kontakt med kommissionen om de vill försöka påverka beslutsfattandet.

Om kommissionen beslutar sig för att driva ett fall vidare, vilket avgörs av ansvarig kommissionär, tillsänds berörda parter först ett skriftligt dokument där kommissionen motiverar sitt beslut att driva fallet. Därefter vidtar utredning och, om parterna så begär, särskilda hearings där även nationella representanter kan delta. Efter detta föreläggs ärendet en särskild *verkställighetskommitté*. Denna kommitté utgör den enda mer formella möjligheten för de enskilda ländernas regeringar att påverka kommissionens beslut. Kommittén har inte bara att uttala sig om enskilda ärenden som kommissionen skall besluta om, t.ex. ansökningar om undantag, utan också om sådana regler som kommissionen beslutar om. Kommittén är dock enbart rådgivande; kommissionen behöver formellt sett inte ta någon som helst hänsyn till rekommendationerna. Som vi sett avgörs också det stora flertalet ärenden tidigt i beslutsprocessen och läggs således aldrig ens fram för kommittén.

Varje lands regering har att utse en konkurrensexpert till kommittén. En ofta diskuterad fråga är vad eller vem en tjänsteman egentligen företräder när hon eller han deltar i en verkställighetskommitté – regeringen, sitt departement/sin myndighet eller sig själv i egenskap av expert? Formellt sett tycks det inte föreligga några oklarheter vad gäller denna fråga – tjänstemännen företräder regeringen. Att det är så verkar också helt logiskt. Kommittéerna är ju tillsatta av rådet för att medlemsländerna skall kunna övervaka att kommissionen tillämpar rådets olika lagar och förordningar på avsett vis. Kommittéerna är alltså formellt sett rådets organ, även om de administreras av kommissionen, och då borde också kommittémedlemmarna företräda sina regeringar. Så här skriver *Utredningen om statsförvaltningen och EG* angående verkställighetskommittéerna:

”För att tillförsäkra rådet och medlemsländerna ett visst inflytande skall kommissionen lägga fram sina förslag till åtgärder för särskilda kommittéer, sammansatta av företrädare för medlemsländerna och ordförande från kommissionen... (– – –) Rådet har velat försäkra sig om att den till kommissionen delegerade befogenheten att verkställa av rådet fastställda föreskrifter utövas i nära samarbete med medlemsstaternas regeringar” (SOU 1993:80 s. 81 och 83).

I de riktlinjer som upprättats inom Regeringskansliet för hanteringen av EU-frågor framgår tjänstemännens ställning i verkställighetskommittéerna mycket klart:

”Samtliga svenska ledamöter i verkställighetskommittéer företräder Sverige och för således den svenska regeringens talan, oavsett om de är myndighetstjänstemän eller departements-tjänstemän” (RK Cirkulär 5, avsnitt 3).

Svenska tjänstemän på konkurrensområdet har även en roll att spela när kommissionen utarbetar förslag till nya eller förändringar i existerande regler som *beslutas av rådet*. Sådana förslag till regelförändringar diskuteras

dock inte i verkställighetskommittén utan i s.k. *expertkommittéer*. I praktiken är det emellertid ofta samma personer som deltar i de båda kommittétyperna. I expertkommittéerna företräder medlemsländernas experter formellt sett inte sitt land och sin regering utan sig själva i egenskap av expert (RK Cirkulär 5, avsnitt 1; SOU 1993 s. 81 f).

### **Företagskoncentrationer**

Ärenden som rör företagskoncentrationer är mer strikt reglerade än de som rör konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Koncentrationsförordningen är av förhållandevis nytt datum (1990), och enligt kommissionen skall den mer strikta regleringen ses som en önskan från rådets och kommissionens sida att förbättra genomströmningen av ärenden och skapa en mer transparent beslutsprocess (Kommissionens årliga konkurrensrapport, 1998 nr 28). Beslutsprocessen indelas i två faser, vilket borgar för att slutgiltiga beslut tas senast fem månader efter ärendets tillkännagivande. Den första fasen får pågå i högst en månad och består av en förundersökning som syftar till att se om ärendet faller under konkurrensbestämmelserna och om det är tillräckligt allvarligt för att gå vidare med. Kommissionen skall under denna fas snarast möjligt översända kopior av anmälningar samt andra viktiga handlingar till behöriga myndigheter i medlemsländerna.

Går ärendet vidare till fas två inleds en fördjupad undersökning som kan pågå i upp till fyra månader. Denna process kan leda till beslut om att koncentrationen antingen tillåts med eller utan några villkor eller att den förbjuds. Även vad gäller koncentrationsärenden konsulteras länderna genom att ärendet föreläggs en verkställighetskommitté, koncentrationskommittén. Detta sker under denna andra fas. Förfarandet är i princip detsamma som för den ovan nämnda kommittén, med skillnaden att regeringarna här får utse en eller två representanter.

Även vad gäller företagskoncentrationer präglas förfarandet under den inledande förundersökningsfasen i hög grad av informalitet – det tas många underhandskontakter, och utbytet är *ad hoc*-mässigt. En mycket stor del av ärendena avgörs också under denna fas. I slutet av 1996 hade kommissionen sammanlagt tagit 508 slutgiltiga beslut med stöd i koncentrationsförordningen, och av dessa klarades 458 ut under första fasen; endast sju slutade i förbud. Inte heller koncentrationskommittén föreläggs alltså särskilt många ärenden.

### **Transportområdet**

Utöver de båda ovan nämnda verkställighetskommittéerna finns ytterligare tre kommittéer som gäller konkurrensbegränsande förfaranden. Dessa har uppgifter som rör tillämpningen av konkurrensreglerna inom transportom-

rådet. Som nämndes tidigare indelas transportfrågorna i tre områden: sjöfart, flyg och landtransporter, och det finns således en kommitté för varje område. Dessa regleras i princip på samma sätt som de båda tidigare nämnda kommittéerna. Dock har varje land att utse två representanter till vardera transportkommitté. Av tillämpningsförfordningarna framgår också att kommittéerna skall vara sammansatta av personer som har kompetens inom både konkurrens- och transportområdena (se t.ex. TF nr 1017/68, artikel 16, paragraf 4).

## **Statsstöd**

Vad gäller statsstöd saknades länge särskilda rådsförfordningar som reglerar beslutsfattandet. Det närmare förfarings sättet reglerades enbart i fördragets 88:e artikel. Här regleras bland annat redan beslutade stödåtgärder, dvs. stöd som redan anmälts och godkänts av kommissionen. Det sägs att kommissionen skall övervaka sådana beslutade stöd och föreslå nödvändiga åtgärder som gynnar utvecklingen av den gemensamma marknaden. Med andra ord finns ingen garanti att tidigare godkända stödåtgärder inte dras tillbaka av kommissionen i ett senare läge.

Artikel 88 stadgar också att nya stödåtgärder skall föranmälas till kommissionen. Vid anmälningar inleds en förundersökning där kommissionen överlägger med det berörda landet. Förfarandet är tämligen informellt och ger utrymme för dialog och inventering av tolkningsutrymmen. Här kan även andra aktörer framföra synpunkter. Flertalet fall slutar under denna första fas, särskilt om fallet är problematiskt och kräver kompromisser. Om kommissionen inte finner en lösning och anser att åtgärden strider mot fördraget inleds en fördjupad process, som kan sluta med förbud eller godkännande. Slutar det med ett förbud kan staten foga sig därefter eller utmana beslutet. I det senare fallet kan fallet sluta i EG-domstolen.

Under förundersökningsfasen är det i mångt och mycket upp till de enskilda medlemsländerna att genom underhandskontakter försöka påverka beslutet. Om ett ärende övergår i den andra fasen ombeds de nationella företrädarna att uttala sig över ärendet via ett formellt brev som de tillsänds av kommissionen. Överhuvudtaget verkar fas två vara betydligt mer formaliserad än fas ett (Cini och McGowan 1996). Några gånger om året bjuder också kommissionen in regeringsföreträdare från de olika medlemsländerna till multilaterala möten om hur regelverket kan förändras inom statsstödet.

Under 1998 och 1999 har det beslutats om två rådsförfordningar som reglerar statsstödet. Avsikten har varit att ”förbättra insynen och rättssäkerheten genom att förenkla och tydliggöra procedurreglerna och genom att effektivisera statsstöds kontrollen gällande mindre viktiga ärenden” (Kommissionens årliga konkurrensrapport för 1998, nr 28, s. 15). Den ena förordningen tydliggör vilka etapper som kommissionen och medlemsstaterna måste följa



vid tillämpningen av artikel 88 i fördraget, främst i fråga om tidsfrister, förelägganden och återbetalningen av olagliga stöd. Den andra förordningen möjliggör för kommissionen att besluta om vissa gruppundantag. Således använder sig kommissionen från och med hösten 1999 av en rådgivande verkställighetskommitté – ”Rådgivande kommittén för statligt stöd”. De enskilda ländernas regeringar har därmed givits större formella möjligheter att påverka beslut om statsstöd. Samråd skall dock endast ske i samband med regelförändringar, inte i enskilda ärenden. Förordningen specificerar inte hur många representanter varje land får skicka till kommittémötena.

I vilken utsträckning konkurrenspolitiken påverkar svensk statsförvaltning får vi en antydning om i Konkurrensverkets årsredovisningar. Således fanns inom Konkurrensverket, vid slutet av 1998, inte mindre än 1.401 kommissionsärenden varav 542 hade öppnats av kommissionen under året. Under samma period deltog verket i 52 möten inom EU (Konkurrensverkets årsredovisning, 1998). På Konkurrensverket framhåller man i intervjuerna att färre än 5 % av dessa ärenden rör regelförändringar. Resten, alltså över 95 %, utgörs av enskilda ärenden. Man menar också att mycket få möten gällt regelförändringar.

## Sammanfattning

Konkurrenspolitiken kan indelas i två huvudområden:

*Konkurrensbegränsande förfaranden*, där fördraget förbjuder dels konkurrensbegränsade överenskommelser mellan företag, dels företags missbruk av dominerande ställning.

*Statsstöd*, där fördraget förbjuder stater att dela ut alla former av selektiva stödåtgärder som gynnar vissa företag eller viss produktion om de påverkar och snedvrider handelsutbytet mellan medlemsländerna.

Det första området kan i sin tur indelas i två delar: *konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning* respektive *företagskoncentrationer* (företagsförvärv). Dessa båda regleras genom två olika tillämpningsförfordningar. Därtill kommer att konkurrensbegränsande förfaranden inom *transportområdet* regleras genom tre särskilda tillämpningsförfordningar.

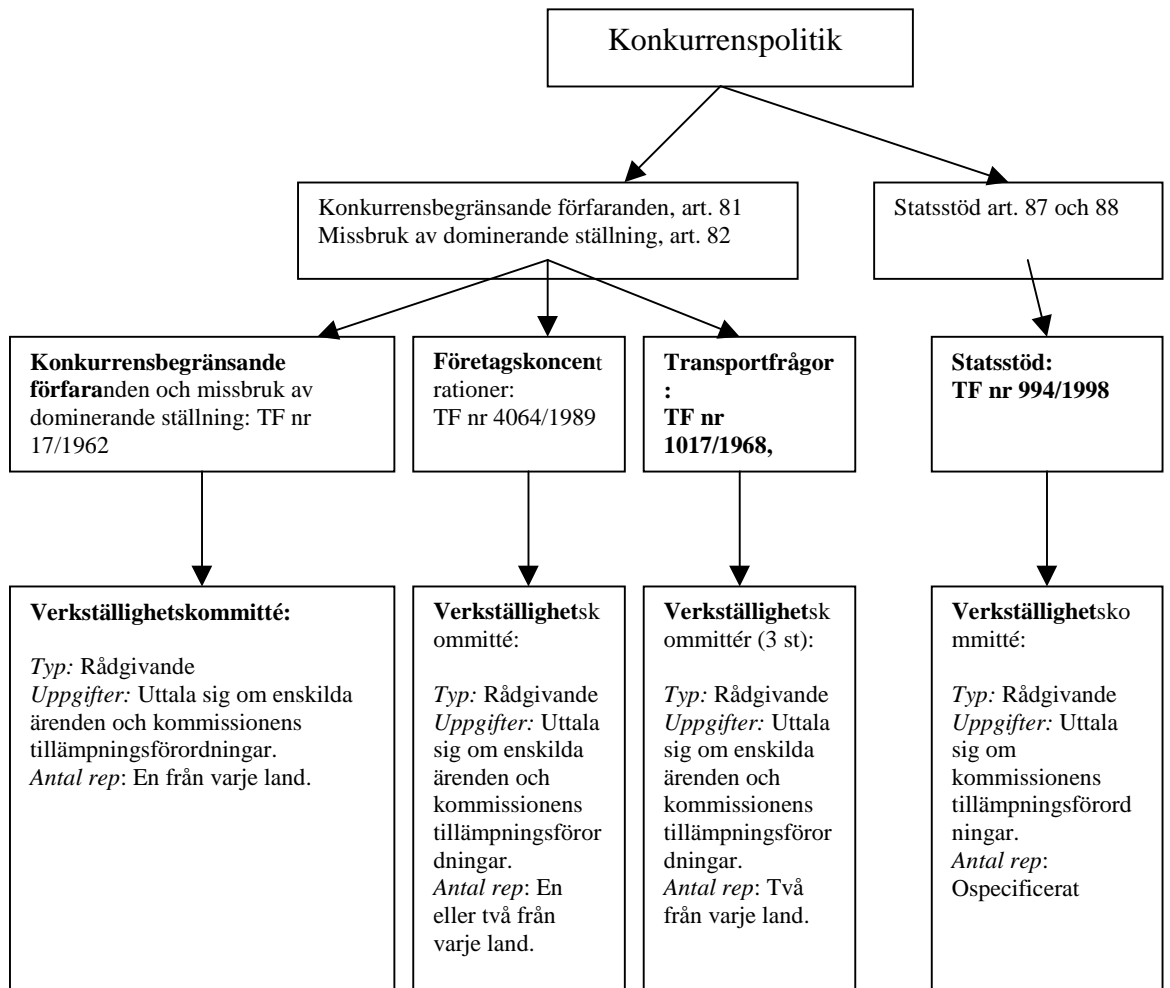
Inom båda huvudområdena finns möjlighet att göra undantag från förbuden. Detta sker genom beslut om s.k. gruppundantag eller genom prövning av enskilda ärenden. Enskilda ärenden kan komma kommissionen tillhanda på olika sätt: genom tillkännagivanden, anmälan av tredje part eller på eget initiativ av kommissionen.

Ministerrådet och parlamentet har mycket tillbakadragna roller inom konkurrenspolitiken. Rådet har genom olika tillämpningsförfordningar delegerat arbetet till kommissionen, det gäller både konkurrensbegränsande förfaranden och statsstöd. Såväl fördragstexten som rådets tillämpningsförfordningar är överlag vaga och öppna för tolkningar. En omfattande och växande rättspraxis begränsar dock kommissionens handlingsutrymme vid tolkningen av regelverket.

En stor majoritet av konkurrensärendena avgörs i tidiga skeden inom kommissionen. Detta sker genom mer informella förundersökningar där olika externa aktörer har möjligheter att via underhandskontakter påverka ärendenas utgång. Medlemsländerna hålls informerade genom att kommissionen är ålagda att "utan dröjsmål" översända kopior av ansökningar och klagomål och andra viktiga handlingar. Dock är det i mångt och mycket upp till medlemsländerna själva att kontakta kommissionen om de vill påverka enskilda ärenden eller om de vill få kommissionen att lägga förslag till förändringar i regelverket. Endast i ett fåtal fall går kommissionen vidare med ärenden och då inleds mer formella processer. Här ges också medlemsländerna möjlighet att påverka ärendena genom särskilda verkställighetskommittéer för vilka kommissionen måste presentera sina förslag innan de beslutas. Kommittéerna är dock endast rådgivande. Det finns i dag sex sådana kommittéer, fem inom området konkurrensbegränsande förfaranden och en inom området statsstöd (på statsstödssidan har kommittén bara att uttala sig om beslut om tillämpningsföreskrifter, inte enskilda ärenden). Varje lands regering har att utse en eller ett par representanter till kommittéerna, och dessa företräder formellt sin regering.

Nedan finns ett översiktligt schema som sammanfattar konkurrensområdet vad gäller reglering och organisering. Avsikten är att läsaren vid genomläsning av efterföljande kapitel skall kunna återkomma till detta schema för att snabbt och enkelt identifiera vilken del av konkurrenspolitiken som diskuteras i olika sammanhang.

Figur 1: Konkurrenspolitikens reglering och organisering på EU-nivå



## 2.3 Relationen mellan departement och verk

Relationen mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket i samband med EU-arbetet rymmer flera olika frågor. För det första kan det vara intressant att närmare undersöka vem som deltar i kommissionens olika kommittéer – är det Näringsdepartementet eller Konkurrensverket som för regeringens talan, eller är arbetet delat dem emellan? Om Konkurrensverket deltar, i vilken utsträckning ger i så fall departementet styrsignaler, och vilken form har dessa signaler? Hur hanterar departement och verk den höga grad av informalitet som kännetecknar beslutsprocesserna i EU:s konkurrenspolitik? Hur ser inblandande tjänstemän på relationerna mellan departementet och myndigheten? Fungerar samspelet bra eller dåligt, och hur anser de att eventuella brister kan avhjälpas? Dessa frågor diskuteras i detta avsnitt.

### Arbetsfördelningen

Om man tittar på staten i stort så visar Jacobssons och Sundströms enkätundersökning att departement och myndigheter deltar ungefär lika ofta i kommittéer och arbetsgrupper under kommissionen. Däremot deltar myndigheterna betydligt mer sällan än departementen i arbetsgrupper under ministerrådet. Vad gäller kontaktmönster har departementen något mer frekventa kontakter med kommissionen än myndigheterna, och med ministerrådet har departementen betydligt fler kontakter.

Hur ser det då ut på konkurrensområdet? Konkurrenspolitiken hanteras, som vi har sett, nästan uteslutande av kommissionen. Vill Näringsdepartementet påverka besluten kan man alltså inte invänta att de når rådet utan man måste arbeta mot kommissionen, exempelvis genom att delta i verkställighetskommittéerna. Frågan är hur Näringsdepartementet hanterar denna situation. Är man extra angelägen om att själv upprätta kontaktnät med kommissionen och delta i olika möten? Hamnar Konkurrensverket vid sidan av?

*Vad gäller konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning* pekar både departements- och myndighetsföreträdare på EU-arbetets tudelade karaktär. Man skiljer noga på enskilda ärenden och ärenden som rör förslag till regelförändringar. Vad gäller enskilda ärenden är arbetet helt och fullt delegerat till Konkurrensverket; i verkställighetskommittén företräds regeringen enbart av Konkurrensverket. När det gäller förslag till regelförändringar har i stället departementet normalt ledarrollen. Här finns emellertid inte alls samma rågång mellan departementet och myndigheten. I stället deltar nästan alltid departement och myndighet tillsammans i kommittéerna. Dock kan det förekomma att departementet eller myndigheten deltar på egen hand, men detta sker enligt både departements- och myndighetsföreträdare mer sällan. Noterbart är

också att någon skillnad inte verkar göras mellan å ena sidan regler som beslutas av kommissionen och å andra sidan regler som beslutas av rådet. Departementet och myndigheten deltar alltså i regel tillsammans både i verkställighets- och expertkommittéerna.

Vad gäller *företagskoncentrationer* är relationerna mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket i princip desamma som ovan. Samma strikta gränsdragning görs mellan enskilda ärenden och ärenden som rör regelförändringar, där alltså endast myndigheten deltar i kommittén vad gäller de förra ärendena medan departementet har ledarrollen vad gäller de senare, men i ett nära samspel med myndigheten och där båda normalt deltar i mötena. Regeringen har valt att ha två platser i koncentrationskommittén, men departementet har enligt vad som framkommer i intervjuerna hittills aldrig utnyttjat denna möjlighet att delta när enskilda ärenden diskuteras.

Deltagandet i de tre verkställighetskommittéerna på transportområdet skiljer sig från de båda ovan nämnda kommittéerna. Här finns inte den strikta indelningen mellan enskilda ärenden och ärenden som rör regelförändringar. Som nämnt tidigare står två platser till förfogande för respektive land i dessa kommittéer, och enligt vad som framkommer i intervjuerna deltar normalt både departementet och myndigheten såväl när enskilda ärenden som regelförändringar diskuteras. Vad gäller enskilda ärenden deltar dock Konkurrensverket ibland på egen hand.

Vad gäller arbetet i ministerrådet och dess arbetsgrupper kan konstateras att det under 1999 bara varit uppe en fråga där vad gäller konkurrensbegränsande förfaranden. Under våren har en arbetsgrupp sammanträtt ungefär en gång i månaden för att diskutera nya regler. Både departementet och myndigheten framhåller att arbetsfördelningen här liknar den som gäller när kommissionen utfärdar förslag till nya kommissionsförordningar. Departementet har dock om möjligt en ännu tydligare ledarroll och har hittills alltid fört Sveriges talan i rådsgrupperna. Dock är det vanligt att Konkurrensverket biträder departementet. När frågan kommer upp till diskussion i själva ministerrådet deltar dock departementet på egen hand.

Under rådsfasen kan också konkurrensansvariga från Sveriges ständiga representation delta. Representationen, som för övrigt enligt en uttalad arbetsordning aldrig deltar under kommissionsfasen, har dock en ganska tillbakadragen roll vad gäller konkurrensfrågorna. Företrädare för representationen uppger att detta beror på att konkurrensfrågorna ofta är detaljerade och att både Näringsdepartementet och Konkurrensverket i regel skickar personer till rådsmötena. En tredje svensk deltagare är ofta inte nödvändig, utan representationen väljer i stället att koncentrera sig på andra frågor. Det är endast när det kommer upp frågor av mer övergripande och principiell natur som representationen själv deltar fullt ut i mötena. Dock

framhåller representationen att man kontinuerligt bevakar konkurrensfrågorna; man menar att man har en viktig roll att spela vad gäller överblick och kontinuitet. Denna bild, som alltså representationen själv tecknar, stämmer väl med den som Näringsdepartementet ger av representationen.

I övrigt visar intervjuerna att många olika personer i Konkurrensverket har deltagit i kommittémöten och arbetsgrupper. Samtidigt tycks en mycket stor majoritet av dessa personer bara ha deltagit någon enstaka gång, när deras expertis varit särskilt efterfrågad. Annars koncentreras deltagande och kontakter till ett fåtal personer. Även inom departementet verkar kontakter med och deltagande i EU skötas av ett begränsat antal personer.

*Statsstödet* är till skillnad från övriga konkurrensärenden helt centraliserat. Det är Näringsdepartementet som ansvarar för kontakterna med kommissionen både under förundersökningar och fördjupade undersökningar. Den nya verkställighetskommittén har hittills bara sammanträtt en gång och departementet representerade då Sverige på egen hand. Denna strikta uppdelningen gäller även rådsarbetet. Således deltog departementet själv när de båda nya tillämpningsförfordningarna för statsstödet utarbetades under 1997-99. Kontakterna med Konkurrensverket är överlag sparsamma. Verket sitter med i en referensgrupp, tillsammans med andra myndigheter och även en del icke-statliga aktörer.

Slutligen skall här nämnas att kommissionen ungefär två gånger per år kallar till s.k. *generaldirektörmöten*. I dessa deltar generaldirektörerna för de nationella konkurrensmyndigheterna i de olika medlemsländerna samt generaldirektören för kommissionens konkurrensdirektorat. Kommissionen tar initiativ till och leder mötena. Mötena är dock informella, såtillvida att det saknas regler för dess sammansättning och arbetsformer. Mötena var från början förbehållna myndigheterna, men efter att flera länder även skickat högre tjänstemän till mötena har också Sverige övergått till en ordning där departementet deltar i mötena. Fortfarande är det emellertid Konkurrensverkets generaldirektör som i huvudsak yttrar sig för Sverige.

## **Styrningen**

Enligt Jacobssons och Sundströms enkätundersökning får myndigheter i allmänhet inte sällan klara sig helt utan styr signaler när de deltar i EU:s olika arbetsgrupper och kommittéer. 37 % av de myndighetsenheter som besvarat enkäten anger att de i dessa sammanhang vanligtvis inte får någon styr signal alls från politisk nivå (exemplifierat med regering/statsråd). Denna höga siffra kan bero på att enheterna i stället uppfattar att de får styr signaler från departementstjänstemännen, som de alltså kanske inte räknar till den ”politiska nivån”. Men så många som tre myndighetsenheter

av tio menar att de heller inte får några styrsignaler från ”överordnad förvaltningsnivå”, vilket just avser tjänstemannanivån i departementen.

När styrsignaler väl ges så menar ungefär hälften av myndighetsenheterna att de vanligtvis är av generell och övergripande natur; endast en femtedel menar att de vanligtvis är precisa. Här skiljer sig inte siffrorna nämnvärt mellan ”politisk nivå” och ”överordnad förvaltningsnivå”. Myndigheterna menar också att det är något mer vanligt med muntliga styrsignaler än skriftliga. Det informella utbytet tycks vara mer vanligt förekommande på tjänstemannanivån än på politisk nivå. Den vaga styrningen och den höga graden av informalitet förklaras på olika sätt:

”Delvis beror den höga graden av informalitet på att tidsfristerna är korta i EU-sammanhang. Strama tidsfrister gör det svårt att inhämta synpunkter från den politiska ledningen och från intresseorganisationer och företag. En delförklaring kan vara att EU-frågorna (förslag, problem och lösningar) under långa tider kan ligga begravda i olika kommittéer, för att sedan mycket snabbt bli uppmärksammade. Frågor aktualiseras och blir ’politiska’ på sätt som inte alldeles lätt går att förutsäga. Ofta sker det mycket snabbt. Med åtminstone en viss grad av slumpmässighet kan vad-som-helst när-som-helst och var-som-helst bli politiskt viktigt. Att frågor växer fram successivt betyder också att man måste delta aktivt och i ett tidigt skede i nätverken om man vill vara med och påverka. Uppbindningar sker gradvis, vilket kräver underhandskontakter” (Jacobsson och Sundström 1999 s. 98).

Styrningen på konkurrensområdet stämmer ganska väl in i den bild som tecknas ovan. Som påpekats sköter departementet statsstödsfrågorna på egen hand, så här aktualiseras alltså inte styrfrågan. Vad gäller konkurrensbegränsande förfaranden understryker intervjupersonerna i departement och verk återigen tudelningen mellan enskilda ärenden och ärenden rörande regelförändringar. Således gäller den strikta gränsen mellan de båda förvaltningsnivåerna i enskilda ärenden inte bara själva deltagandet i kommittéerna utan också förberedelserna inför mötena. Möjligen är man från departementets sida något mer villig att hålla med om att vissa styrförsök i form av informella samtal kan förekomma. Men det sker, menar man, ytterst sällan och endast om ärendet är av ”synnerlig vikt” för Sverige. Myndigheten däremot menar att det överhuvudtaget inte förekommer någon styrning vad gäller enskilda ärenden. Det sker inte heller någon återrapportering från verkets sida efter avslutade möten. Dock skall verket enligt regleringsbrevet i mer samlad form ”redovisa det arbete där verket deltar i handläggningen av konkurrensärenden inom EU-kommissionen” (Regleringsbrev för Konkurrensverket budgetåret 2000).

Vad gäller regelförändringar förhåller det sig annorlunda. Som framgått ovan har departementet ledarrollen i dessa ärenden, men biträds i regel av myndigheten i mötena. Någon gång kan myndigheten också delta på egen hand. Dock är kraven på samordning, styrning och återrapportering betydligt mer långtgående i dessa sammanhang, enligt intervjupersonerna. Inför mötena utarbetar i regel departementet särskilda ståndpunktspromemorior. Inte minst när Konkurrensverket deltar på egen

hand är det, enligt vad som framkommer i intervjuerna, viktigt att sådana promemorior skrivs. Emellertid tycks de direktiv som ges i dessa sällan vara precisa. Både departements- och myndighetsföreträdare framhåller att de ofta är allmänt formulerade och att de ger tjänstemännen ett betydande handlingsutrymme.

Riktlinjerna i promemoriorna kompletteras dock av ett omfattande informellt utbyte mellan departementet och myndigheten. Via olika kontakter förbereds kommissionens möten, och man är noga med att vara överens om tagen innan man åker till mötena. Samarbetet är mycket tätt. Både departementet och myndigheten uppger att det förekommer kontakter så gott som dagligen och att man känner varandra mycket väl. Kontakterna sker företrädesvis via telefon och e-post, men även via möten. Utbytet sker främst på nivån närmast under ledningsnivå och koncentreras till två-tre personer inom respektive organisation.

Det intensiva utbytet betyder att departementet i praktiken inte utformar promemoriorna på egen hand utan tillsammans med Konkurrensverket (och ibland även med andra aktörer). Men inte heller dessa informella diskussioner leder alltid fram till särskilt precisa och entydiga styrsignaler. Viktigare tycks vara att komma överens om grundläggande värderingar och synsätt, att forma en gemensam syn på vad som är önskvärda utfall, att diskutera ungefär hur långt man kan sträcka sig vad gäller kompromisser och att klargöra när man måste föra frågan tillbaka till Regeringskansliet för ytterligare beredning.

Vad gäller verkställighetskommittéerna på transportområdet görs ingen principiell åtskillnad mellan enskilda ärenden och ärenden som rör regelförändringar. I båda fallen bereds ärendena gemensamt mellan departementet och myndigheten. Om myndigheten deltar själv i kommittéerna får den alltså inte, till skillnad från andra konkurrensärenden, föra fram ståndpunkter i enskilda ärenden som inte först har diskuterats och förankrats i departementet.

En viktig iakttagelse är också att den politiska ledningen, alltså statsråd och statssekreterare, inte verkar vara särskilt intresserade av att närmare styra tjänstemännens agerande på konkurrensområdet. Visserligen kan de reagera starkt på vissa enskilda frågor, men samtidigt tycks det *från politisk nivå* i långa stycken saknas idéer och visioner om hur konkurrensregleringen behöver förändras (jfr Sundström 1999). Tjänstemännen i departementet och myndigheten har dock, enligt dem själva, en del sådana idéer. Framtagandet av svenska strategier och ståndpunkter är alltså i mångt och mycket är att se som en tjänstemannaaktivitet med begränsat direkt deltagande från den politiska ledningen. Det betyder dock inte att det inte sker någon samordning mellan den politiska ledningen och departementstjänstemännen.



Men samordningen verkar vara av mer passiv och indirekt karaktär (se Sundström 1999).

### **Tjänstemännens syn på relationen mellan departement och verk**

Hur ser då tjänstemännen i Näringsdepartementet och Konkurrensverket på relationerna dem emellan och det svenska agerandet i EU? Överlag är tjänstemännen mycket positiva, både i departementet och myndigheten. Vad gäller konkurrensbegränsande förfaranden framhåller framför allt myndigheten, men också departementet, ivrigt fördelarna med tudelningen av ärendena i enskilda ärenden respektive ärenden som rör regelförändringar. Man menar att myndighetens trovärdighet ökar om man kan visa att politikerna inte blandar sig i enskilda företagsärenden. Expertrollen renodlas och myndighetens uttalanden uppfattas, menar man, som mer objektiva och sakligt grundade, vilket medför ökat inflytande.

Att statsstödet är centraliserat förklarar departementet med att dessa frågor oftare än andra konkurrensfrågor blir föremål för dispyter länderna emellan. En annan förklaring som nämns är att regeringen här själv kan bli föremål för beslut i kommissionen, eftersom även den svenska regeringen delar ut statsstöd med jämna mellanrum. I sådana situationer vill man ha kontroll på frågan. Departementet vill inte heller att en myndighet – som ju enligt regeringsformen är underordnad regeringen – granskar och bedömer regeringen, vilket skulle bli fallet om stödfrågorna delegerades till Konkurrensverket. Detta skulle skapa ”märkliga situationer”. Eftersom alla departement kan driva statsstödsfrågor finns det också behov av överblick, en överblick som Näringsdepartementet, enligt egen mening, har men som Konkurrensverket saknar.

Att departementet i så pass hög grad deltar i konkurrensfrågorna inom transportområdet förklaras i intervjuerna precis som i fallet med statsstödet av att den grundläggande samsynen mellan medlemsländerna inte har gått riktigt lika långt inom detta område som inom konkurrensområdet i övrigt. En indikation på att så är fallet är att rådet i tillämpningsförordningarna på transportområdet givits ganska långtgående befogenheter att påverka och förhindra kommissionens beslut (se särskilt TF nr 1017/68, artikel 17).

Vidare kan konstateras att den relativt vaga styrning som förekommer, bland annat i ståndpunktspromemoriorna, inte upplevs som något större problem av intervjupersonerna. Snarare tycks både departement och myndighet uppfatta vagheten som en lösning. Detta av flera skäl. För det första menar tjänstemännen att den politiska ledningen helt enkelt inte kan ha bestämda åsikter i varje fråga som tas upp i kommittéer och arbetsgrupper. Som påpekats ovan finns det en medvetenhet om att konkurrenspolitiken inte är ett särskilt prioriterat område för regeringen. Och även om tjänstemännen

gärna skulle vilja se mer klara visioner och långsiktiga mål från politikernas sida, så finns det samtidigt en förståelse för att alla områden inte kan prioriteras samtidigt. Till saken hör också, vilket både departements- och myndighetsföreträdarna tydligt framhåller, att den svenska hållningen i konkurrenspolitik på ett mer övergripande plan väl överensstämmer med kommissionens och många andra medlemsländers (jfr avsnitt två). Särskilt departementet menar att denna samsyn leder till att departementets behov av att styra Konkurrensverket mer i detalj begränsas – man är helt enkelt inte särskilt orolig för att kommissionen skall lägga fram förslag som på ett mer grundläggande plan strider mot den svenska regeringens uppfattningar.

För det andra visar intervjuerna att det ofta kommer upp nya idéer och förslag när frågor diskuteras i kommittéerna. I dessa situationer är det enligt tjänstemännen en fördel om de svenska representanterna kan diskutera utifrån ett vidare mandat, annars kan positionerna lätt låsas. ”Man måste ha utrymme att diskutera, annars tappar man förtroende och blir isolerad”, menar exempelvis en intervjuperson. Korta tidsfrister begränsar också möjligheterna att föra frågan tillbaka till Sverige för nya beredningar. Vagheten skapar alltså ett nödvändigt handlingsutrymme för de tjänstemän som deltar i mötena.

För det tredje är samspelet mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket mycket tätt. Från både departementet och myndigheten framhålls att det täta utbytet har skapat en grundläggande samsyn på konkurrensfrågorna. Konkurrensverket uppger sig ha en god känsla för hur departementet vill att verket skall agera i olika situationer. Man menar vidare att det inte är några problem med att få en diskussion med departementet om så behövs. Departementet å sin sida menar att Konkurrensverket är lyhört och att det hittills inte framfört idéer och förslag som departementet inte står bakom. Departementet menar också att hela styrproblematiken begränsas genom att departementet och myndigheten oftast deltar tillsammans i möten under både kommissionen och rådet. De kan alltså diskutera frågan på plats, allt eftersom processerna pågår.

Både departement och myndighet ger alltså överlag en positiv bild av hur EU-arbetet fungerar. Men i ett avseende menar man att det kanske skulle kunna fungera lite bättre – hanteringen av det informella EU. EU:s hantering av konkurrensärenden präglas av en hög grad av informalitet, det gäller såväl konkurrensbegränsande förfaranden som statsstöd. Vissa bedömare menar att konkurrenspolitiken är det mest informella verksamhetsområdet av alla inom EU (Cini och McGowan 1998). Endast i ett fåtal fall inleds formella förfaranden, vilket bland annat betyder att ett begränsat antal ärenden når kommittéerna. Det stora flertalet ärenden avgörs i stället tidigt av ansvarig tjänsteman på GD-konkurrens, ofta efter omfattande informella utbyten med olika aktörer. Men det är som påpekats i hög grad upp till varje aktör att själv knyta kontakter med kommissionen.

Som påpekats erhåller Näringsdepartementet och Konkurrensverket i ett tidigt stadium kopior av ansökningar och klagomål samt andra viktiga handlingar. På Konkurrensverket menar man att detta medför att verket har god kontroll på de enskilda ärenden som är föremål för förundersökningar, och verket menar också att kontakter tas i ett tidigt stadium med ansvarig kommissionstjänsteman om ärendet bedöms vara av betydelse för svensk del. Däremot har myndigheten och departementet ägnat mindre tid åt att på ett mer allmänt knyta kontakter med kommissionen och delta i olika nätverk. Det informella utbyte som svenska tjänstemän har tycks främst vara kopplat till enskilda ärenden, och informella samtal med kollegor från andra länder sker främst i samband med kommittémötena. Sällan tas mer strategiska kontakter med tjänstemän på generaldirektoraten där syftet exempelvis kan vara att påverka EU:s dagordning och att få kommissionen att föreslå förändringar i regelverken.

En indikator på att det förekommer få sådana strategiska kontakter är att varken departement eller myndighet verkar ha några kontakter med den svenska kommissionärens kabinett. Och tjänstemännen inom kabinettet är mycket förvånade över detta. Kabinetten utpekas ju ofta som ”spindlarna i nätet” (se t.ex. Nugent 1995 s. 89). De har god kontroll på vad som försiggår inom de olika generaldirektoraten, och de har även en god känsla för vilka frågor som är viktiga, vilka förslag som kan accepteras och vilka kompromisser som måste göras för att få igenom en fråga osv. Inom kabinettet menar man att svenska departement och myndigheter kan ha nytta av sådan information.

Vad är då förklaringen till att svenska tjänstemän inte deltar mer i det informella EU? Konkurrensverkets förklaring är att det i första hand åligger departementet att ta strategiska kontakter med kommissionen, exempelvis via det svenska kabinettet. En annan förklaring som förs fram är att det tar lång tid att lära sig systemet, att förstå hur det fungerar. Det tar också tid att etablera nödvändiga och förtroliga kontakter. I det sammanhanget kan nämnas att både departementet och myndigheten försöker förändra situationen, bland annat genom att stationera anställda en längre tid i kommissionen. Förhoppningen är att de skall lära sig hur systemet fungerar och knyta olika kontakter.

## **2.4 Slutdiskussion**

Vad kan man då dra för slutsatser av iakttagelserna ovan? Vilket svar finns att ge på den övergripande fråga som ställdes inledningsvis, som handlade om huruvida den politiska ledningen har hamnat på undantag i EU-arbetet? Som fallet ofta är vad gäller den här typen av undersökningar finns inga enkla svar att ge. Relationerna mellan Näringsdepartementet och

Konkurrensverket är komplicerade. Och undersökningen visar tydligt att det krävs djupa kunskaper om de olika institutionella sammanhang de har att verka i för att begripa dessa relationer och för att kunna ge omdömesgilla synpunkter på hur relationerna kan förbättras.

I detta avslutande avsnitt ges några sammanfattande kommentarer och slutsatser gällande relationerna mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket. Avsnittet består av tre delar. I den första diskuteras departementets varierade deltagande i de olika beslutsprocesserna, i den andra formerna för styrning och samordning mellan departementet och myndigheten och i den tredje den höga grad av informalitet som präglar EU:s konkurrenspolitik och möjligheterna att påverka kommissionens beslutsfattande.

### **Departementets deltagande varierar**

Undersökningen visar att Näringsdepartementet är olika mycket inblandad i beslutsprocesserna beroende på vilken typ av konkurrensfråga som är för handen. Vad gäller statsstödsfrågorna deltar departementet i högsta grad. Departementet sköter frågorna helt på egen hand, det gäller såväl möten under kommissionen och rådet som kontakter med EU:s organisationer i övrigt. Och denna arbetsordning gäller alltså både för enskilda ärenden och ärenden som rör regelförändringar. Kontakterna med Konkurrensverket är överlag sparsamma.

Som vi sett finns det flera tänkbara motiv för denna ordning. Regeringen blir då och då själv föremål för beslut i kommissionen, och man vill då inte att ens egna myndigheter skall granska och bedöma det egna agerandet. Departementet menar också att verket saknar den överblick och position som krävs för att bevaka andra departement och hålla emot när de vill driva igenom statsstödsinsatser. Det är också på statsstödssidan som vi finner de största motsättningarna mellan medlemsländerna. Visserligen pekar både litteraturen och intervjuerna på att konkurrenspolitiken är relativt oomstridd på ett mer grundläggande plan (se avsnitt två). Men att länderna är överens om de stora dragen betyder inte att de alltid har samma uppfattningar om hur konkurrensreglerna skall tillämpas. När det kommer till praktiskt handlande finns det olika syn på offentlig reglering, offentligt ägande och, kanske särskilt, statliga stödåtgärder. Tabell 2 visar att vissa länder är betydligt mer benägna än andra att hjälpa inhemska företag och branscher genom olika typer av stödåtgärder.

*Tabell 2: Beslut om stödåtgärder inom respektive EU-land, 1996.*

Tyskland	143
Italien	64
Spanien	62

Frankrike	48
Österrike	48
Nederländerna	37
Belgien	14
Finland	14
Danmark	12
Portugal	10
Storbritannien	7
Sverige	7
Luxemburg	3
Grekland	3
<u>Irland</u>	<u>2</u>
Totalt	474

*Källa: Cini och McGowan 1998 s. 144*

Eftersom många konkurrensregler är öppna för tolkningar är det inte helt lätt för andra länder att hävda att mer interventionistiska länder bryter mot ingångna överenskommelser. Tolkningsutrymmet medför att statsstödsfrågorna ofta blir föremål för dispyter i kommissionen. Vissa bedömare menar till och med att statsstödsfrågorna, och på senare år till viss del även koncentrationsärendena, är de mest kontroversiella av alla inom EU (se Cini och McGowan 1998 s. 43 ff.). Det är alltså inte särdeles förvånande att Näringsdepartementet är angeläget om att hålla statsstödsfrågorna nära sig.

Om Näringsdepartementet hanterar statsstödsfrågorna helt på egen hand är förhållandena betydligt mer komplicerade när det gäller konkurrensbegränsande förfaranden. Noterbart är här, att när myndigheten deltar i verkställighetskommittéerna (transportkommittéerna undantagna) och diskuterar enskilda ärenden så har man upprättat en strikt gräns gentemot departementet, trots att myndigheten formellt sett företräder regeringen. Således deltar aldrig departementet i dessa möten. Departementet deltar inte heller i förberedelserna inför mötena och får ingen återrapportering från myndigheten efter det att mötena har ägt rum. I samband med förslag till regelförändringar däremot är departementet betydligt mer angeläget om att tjänstemännen agerar i enlighet med regeringens vilja. Departementet deltar ofta själv i dessa möten, och myndigheten får inte föra fram synpunkter utan att först noga ha diskuterat igenom den aktuella frågan med departementet. Vi kan också konstatera att detta nära samarbete mellan departementet och verket även gäller när frågor diskuteras i kommissionens expertkommittéer, där myndighetstjänstemännen alltså formellt sett inte företräder den svenska regeringen.

Även om man kan ställa sig frågande inför departementets tillbakadragna roll vad gäller hanteringen av enskilda ärenden så finns det också här flera tänkbara förklaringar till den. En som både departementet och myndigheten nämner är av historisk art och går ut på att denna ordning ligger i linje med den sedan lång tid tillbaka tillämpade svenska förvaltningsmodellen, där regeringen enligt grundlagen inte får bestämma hur förvaltningsmyndigheter skall besluta i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning (RF 11:7). Även om denna bestämmelse inte kan tillämpas här så menar intervjupersonerna att det inte har funnits några skäl att frånga en ordning där myndigheten själv hanterar de enskilda ärendena – man gör som alltid har gjort. En annan förklaring till denna ordning, som framhålls med viss emfas, är att svenska representanter får större genomslag för sina synpunkter i kommittéerna om de kan göra det troligt att de enbart talar utifrån sina expertkunskaper och inte utifrån partipolitiska utgångspunkter – expertis tycks vara viktigt (jfr Trondal 1999). Departementet menar också att kommissionen och den svenska regeringen i grunden har samma syn på konkurrensfrågorna, vilket betyder att behovet av kontroll och styrning minskar. Konkurrensverket uppfattas dessutom som mycket lyhört av departementet, vilket minskar behovet av styrning och kontroll.

Men varför låter man då inte myndigheten även sköta regelförändringsarbetet helt på egen hand? Är det inte lika viktigt med oberoende expertis här? Jo, det är det säkert. Men när det gäller regelförändringar måste expertinflytandet vägas mot departementets intresse av att kontrollera förändringsarbetet. Och även om kommissionen normalt driver linjer som ligger nära departementets uppfattningar och Konkurrensverket är lyhört är man från departementets sida helt enkelt inte beredd att låta myndigheten sköta regelförändringsärendena helt på egen hand – frågorna uppfattas som alltför betydelsefulla.

Tittar vi på konkurrensfrågorna inom transportområdet har Näringsdepartementet valt en tredje variant vad gäller relationen till Konkurrensverket. Här deltar normalt både departementet och myndigheten i såväl hanteringen av enskilda ärenden som regelförändringar, och myndigheten får inte föra fram ståndpunkter i enskilda ärenden utan att beredning först har ägt rum med departementet. Förklaringen till att departementet här har valt att i högre grad involvera sig i beslutsprocessen är enligt intervjuerna att konkurrensfrågorna inom transportområdet är mer politiskt laddade än andra frågor inom området konkurrensbegränsande förfaranden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att departementet har valt att organisera in sig själv i vissa beslutsprocesser och organisera ut sig själv i andra. I vissa fall har departementet också valt att organisera ut Konkurrensverket. En slutsats är här att organiseringen av relationerna mellan departementet och myndigheten bara delvis utgår från formella regler och normativa

föreställningar av mer generell natur gällande hur relationerna skall och bör se ut. Minst lika betydelsefullt för organiseringen är de mer specifika institutionella förhållanden som råder inom konkurrensområdet, t.ex. att konkurrenspolitiken på ett grundläggande plan är relativt oomstridd, men att konfliktgraden samtidigt varierar mellan olika typer av frågor; att den svenska regeringen inte har några särskilda idéer om hur konkurrensreglerna behöver förändras; att kommissionen nästan helt på egen hand hanterar konkurrenspolitiken; att många ärenden avgörs i informella processer; att verkställighetskommittéerna på konkurrensområdet endast är rådgivande etc.

Mot bakgrund av att departementen är överbelastade och har ständiga problem att hålla frågor ifrån sig verkar Näringsdepartementets strategi – att ibland organisera in sig och ibland organisera ut sig – vara förnuftig. Att departementet organiserar ut sig behöver inte heller innebära att det helt ställs åt sidan. De styr- och samarbetsformer som utvecklats mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket borgar för att departementet får ett inflytande även här, om än av mer indirekt slag. Vi skall nu övergå till att diskutera formerna för styrning och samordning.

### **Samspelet mellan departement och verk är tätt och informellt**

Undersökningen visar att Näringsdepartementet och Konkurrensverket endast i begränsad utsträckning har följt rekommendationerna från de olika offentliga utredningar som sysselsatt sig med frågan hur samordningen mellan departement och myndigheter bör utformas i EU-arbetet. Dessa utredningar har som regel förordat att departementen skall förse myndigheterna med tydliga direktiv innan de deltar i olika möten i EU. Direktiven skall ges i skriftlig form, och det skall klart framgå var de har utformats och av vem. Följande uttalande av *Utredningen om statsförvaltningen och EG* är här ett illustrativt exempel.

”Här [i EU-arbetet] liksom inom andra områden krävs dock att regeringen, för att säkerställa att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet i enlighet med regeringens intentioner och inte låter verksamheten präglas av sektoriella särintressen, genom normgivning, riktlinjer och tydliga myndighetsdirektiv klart anger mål och resultatkrav för förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Styrningen måste ske med sådana medel och uttryckas på sådant sätt att det blir möjligt att följa upp verksamheten och utkräva ansvar. Vidare måste man från regeringskansliets sida tydliggöra ansvarsfördelningen mellan departement och verk” (SOU 1993:80 s. 187).

I Regeringskansliets cirkulär om riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s verkställighetskommittéer uttrycks liknande idéer:

”Medlemsstaterna måste bevaka sina nationella intressen i alla förhandlingslägen och även i ett helhetsperspektiv, dvs. inte bara med utgångspunkt i det aktuella sakområdet. Det är därför viktigt att företrädare för medlemsstaterna i verkställighetskommittéer har tydliga och relevanta instruktioner för olika förhandlingssituationer” (RK Cirkulär 5, avsnitt 3).

Som vi sett får ju Konkurrensverket inga direktiv alls vad gäller vissa frågor. Men även när direktiv ges är de sällan så strikta och formella som utredningen ovan anser att de borde vara. De är ofta allmänt hållna och ger myndigheten ett betydande handlingsutrymme. Frågan är också i vilken mån direktiven skall tillskrivas departementet. Undersökningen visar snarare att de utformas i ett nära samspel mellan departementet och myndigheten, ett samspel som är informellt och mycket tätt.

Man kan alltså diskutera huruvida kraven på tydlighet och klar ansvarsfördelning är uppfyllda. Men en viktigare fråga är kanske om de kan och bör uppfyllas. Det är svårt att hitta stöd för uppfattningen att precisa och tydliga direktiv är nödvändiga i EU-sammanhang ”för att säkerställa att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet i enlighet med regeringens intentioner”, vilket sägs i citatet ovan. Snarare kan de långtgående kraven på tydlighet ställa till problem. Dels måste myndighetstjänstemännen ha ett visst handlingsutrymme för att inte hamna i låsta positioner i samband med mötena. Dessutom har inte departementen, och kan inte ha, klara uppfattningar i alla, eller ens i flertalet frågor. De höga kraven på styrning och exakthet i formuleringarna riskerar här att skapa orealistiska förväntningar på agerande hos departementen, vilket i sin tur kan passivisera myndigheterna (som inte känner att de har mandat att agera utan måste invänta de utlovade direktiven).

I stället för formella skriftliga dokument tycks samordningen i hög grad vila på ett tätt informellt utbyte mellan departementet och myndigheten. Denna form av samordning har vissa fördelar i tider av överbelastning, osäkerhet och tidsbrist. Utöver att utbytet kan förväntas stärka Konkurrensverkets följsamhet och lojalitet gentemot Näringsdepartementet ger det möjligheter att på ett mer grundläggande plan forma gemensamma värderingar och synsätt som kan vägleda myndigheten i EU-arbetet. Tjänstemännen kan lättare ta ställning till idéer och förslag som kommer upp på mötena om de i förväg har diskuterat igenom den allmänna inriktningen med departementet. Departementet ges också goda möjligheter att på ett mer allmänt plan ”lyssna av” vad som pågår inom myndigheten. Den här typen av utbyte är också en förutsättning om man vill påverka den europeiska dagordningen. Genom diskussionerna kan man dels sortera ut frågor som man vill att kommissionen skall ta upp, dels fundera ut hur man skall agera för att öka möjligheterna för de egna idéerna att bli uppmärksammade.

Det skall sägas att det i Regeringskansliets riktlinjer för handläggning av frågor som rör verkställighetskommittéerna finns skrivningar som är mindre formalistiska och som kan sägas ligga mer i linje med resonemanget ovan (se RK Cirkulär 5, avsnitt 4). Exempelvis sägs att instruktionerna ”kan vara generella till sin natur” och att myndigheter själva kan skriva instruktionerna och få dem godkända av departementen. Det sägs också att



det är angeläget att instruktionen utformas i nära kontakt med ansvarigt departement.

Samtidigt som mer öppna och informella arbetssätt prisas måste man vara vaksam på de problem som en ökad informalitet kan medföra. Ansvarsutkrävandet kan exempelvis försvåras, likaså hotas viktiga värden som insyn och offentlighet. En ökad informalitet kan innebära att det blir svårare att avgöra vem som beslutat vad och när. Frågan är dock om problemen försvinner genom att formalisera utbytet mellan departement och verk. Det tycks i hög grad vara frågornas och beslutsprocessernas karaktär som gör det svårt att skapa helt genomskinliga arbetsformer och att tydligt hålla personer ansvariga. Ett tätt och informellt samspel kan visserligen komplicera insyn och ansvarsutkrävande, men det beror på att världen ofta är komplicerad. Här står olika förvaltningspolitiska värden – som demokratisk styrning, effektivitet och öppenhet – mot varandra (som de ofta gör skall väl tilläggas), och det gäller att utifrån givna förutsättningar finna en bra balans dem mellan.

Det täta informella utbytet kan även föra med sig ett annat problem. Som vi har sett hanteras EU-frågorna av en ganska liten krets av tjänstemän inom Näringsdepartementet och Konkurrensverket. Det är också dessa tjänstemän som sköter kontakterna mellan departementet och myndigheten. Detta leder till nära och förtroliga relationer, där samsyn lätt kan skapas. Detta är positivt. Men samtidigt blir samordningen i hög grad beroende av enskilda individer. Vad händer om en av dessa centralt placerade tjänstemän försvinner? Det tar tid att bygga upp förtroliga relationer; det gäller inte bara mellan departementet och myndigheten utan också i relationer gentemot EU och andra länders förvaltningar. Det är naturligtvis olyckligt om staten blir alltför beroende av enskilda individer. Denna problematik väcker för övrigt frågan om hur önskvärt det är med ökad personalrörlighet bland statstjänstemännen. Personalrörlighet har ju varit ett av ledorden i förvaltningspolitiken under 80- och 90-talen (se RRV 1996:50 kap. 7). Rörlighet kan visserligen leda till förnyelse och effektivitet, men i det här fallet finns också uppenbara nackdelar.

### **Att påverka kommissionens beslutsfattande**

Slutligen skall sägas några ord om den höga grad av informalitet som präglar EU:s konkurrenspolitik. Som vi har sett är möjligheterna för utomstående aktörer att via informella kontakter påverka kommissionen under tidigare stadier i beslutsprocessen betydande vad gäller enskilda ärenden. Formuleringar i tillämpningsförfordningarna visar också att medlemsländerna förväntas delta i dessa tidiga skeden. Vi har också sett att Konkurrensverkets tjänstemän, enligt egna utsagor, har god kontroll på ärendena som ligger i kommissionen och att de vid behov tar kontakt med kommissionen.

Man kan argumentera för att tjänstemännen bör delta tidigt i beslutsprocessen och inte vänta på att ärendena når kommittéerna. Ett uppenbart skäl är att en mycket stor del av konkurrensärendena aldrig når kommittéerna utan avgörs tidigare. Men även i de fall ärendena når kommittéerna kan det vara en fördel att ha deltagit i det tidigare beredningsarbetet; positioner och förslag kan delvis redan vara fastlagda när ärendena når kommittéerna, och att försöka få igenom nya idéer kan då vara besvärligt (se Cini och McGowan 1998 s. 108). Dessutom har ju rådet valt att inrätta den svagaste typen av verkställighetskommittéer för att övervaka kommissionens arbete inom konkurrensområdet – den rådgivande. Till skillnad från de förvaltande och föreskrivande kommittéerna behöver inte kommissionen ta någon hänsyn till de rådgivande kommittéernas synpunkter. Så även om man lyckas driva igenom ståndpunkter i kommittén behöver det inte ha någon som helst betydelse för utgången av ärendena.

Men att reagera på enskilda ärenden som kommer kommissionen tillhanda är en sak. En annan är att försöka påverka EU:s dagordning – att få kommissionen att föreslå regelförändringar eller att göra egna undersökningar. Även här finns stora möjligheter att påverka kommissionen, men för det krävs delvis andra typer av kontakter, och här har svenska tjänstemän varit mer passiva. Utöver mer allmänna kunskaper om hur kommissionen i praktiken arbetar gäller det här att skapa personliga relationer med tjänstemän i kommissionen och få tillgång till olika nätverk och strategiska enheter och funktioner i kommissionen. Sådana kontakter kan också användas för att i ett tidigt skede få kunskaper om vilka frågor som är aktuella.

Att svenska tjänstemän inte har odlat den här typen av kontakter i större utsträckning kan nog till viss del förklaras av tidsaspekten. Flera intervjupersoner menar att det tar tid att lära sig EU:s beslutssystem och att knyta kontakter på olika nivåer. Men det kan också finnas kulturella förklaringar. Svenskarna verkar inte vara vana med att arbeta informellt i internationella sammanhang. Det tycks finnas en viss tvekan inför informella kontakter över nationsgränserna. Konstateras kan också att mycket av tankeverksamheten i Sverige vad gäller utvecklings- och organiseringsarbetet i EU-sammanhang kommit att kretsa kring det formella. De offentliga utredningar som har funderat över detta har i hög grad riktat in sig på frågor om hur Sverige på bästa sätt kan delta i kommittéer och arbetsgrupper, hur svenska representanter skall samordnas och styras och hur aktiviteter skall redovisas. Mindre utrymme har ägnats åt att funderat mer systematiskt kring det informella – hur kommissionen i praktiken arbetar, vilka möjligheter till påverkan som finns, kabinettens uppgifter och inflytande osv.

Det går som sagt att argumentera för att svenska tjänstemän bör utveckla kontakterna med kommissionen och delta mer i det informella EU; det handlar helt enkelt om inflytande och påverkansmöjligheter. Å andra sidan kan man utifrån demokratiska utgångspunkter hävda att hela konkurrenspolitikens organisering är förkastligt och att beslutsprocessen behöver stramas upp och göras mer genomskinlig. Med ett sådant perspektiv kan de svenska tjänstemännens agerande kanske sägas vara efterföljansvärt. Och i stället för att anpassa sig till systemet bör deras uppgift vara att försöka påverka kommissionen att förändra organiseringen i demokratiskt riktning.

## Referenser

Allen, D., 1996, "Competition Policy" i Wallace H. & Wallace, W. (red.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press.

Bernitz, U., 1996, *Europarättens grunder*. Juristförlaget.

Cini, M. och McGowan L., 1998, *Competition Policy in the European Union*. The European Union Series.

Council regulation n° 4056/86 of 22 December 1986 *Laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport*

Council regulation n° 3975/87 of 14 December 1987 *Laying down the procedure for the application of rules on competition to undertakings in the air transport sector*.

Council regulation n° 4064/89 of 21 December 1989 *On the control of concentrations between undertakings...*

Ds 1993:44 *Statsförvaltningens internationalisering*. Rapport från Finansdepartementet.

Ds 1995:21 *Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU*. Rapport från Finansdepartementen.

Jacobsson, B. & Sundström, G., 1999, *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. Score, 1999:10.

Ekengren, M., 1998, *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Europeiska kommissionen. *Årlig konkurrensrapport för 1997*, nr 27.

Europeiska kommissionen. *Årlig konkurrensrapport för 1998*, nr 28.

Konkurrensverket *Årsredovisningen 1994/95*.

Mörth, U., 1996, *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige*. Avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Nugent, N., 1995, *The Government and Politics of the European Union*. Tredje upplagan. The European Union Series.

Olsson, J., 1999, *EU och demokratin – från svensk horisont*. Studentlitteratur.

Proposition 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Regeringskansliet. *Cirkulär 5: Riktlinjer för handläggningen av frågor som rör EG:s verkställighetskommittéer*.

Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Konkurrensverket, m.m. (rskr. 1999/2000:111). Regeringsbeslut 1999-12-120

Riksrevisionsverket, 1996, *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. RRV 1996:50.

Rådets förordning nr 17/62. *Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86*.

Rådets förordning nr 1017/68 av den 19 juli 1968 *Om tillämpning av konkurrensregler på transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar*.

Rådets förordning nr 994/98 av den 7 maj 1998 *Om tillämpning av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd*

SOU 1983:80 *Statsförvaltningen och EU*.

Statskontoret, 1996, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*.

Sundström G., 1999, *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet*. Score, 1999:8.

Trondal, J., 1999, "Mellom politisk styring og faglig uavhengighet. En studie av norske direktoraters europeisering" i *Nordiske Organisasjonsstudier* 1 (2): 31-58.

Wahl, N., 1998, (red.) *Fördrag om Europeiska unionen*. Institutet för europeisk rätt vid Stockholms universitet. Norstedts Juridik AB.

## **3 Fallstudie av det svenska EU-arbetet på tullområdet**

### **3.1 Inledning**

#### **Syfte och inriktning**

Det svenska EU-medlemskapet ställer nya krav på styrning och samordning i den svenska statsförvaltningen. För att regeringen ska kunna ta tillvara svenska intressen och möjligheter till inflytande i EU:s beslutsprocess bör det tidigt finnas ståndpunkter som är väl förankrade och genomtänkta. Detta kräver en ändamålsenlig samordning mellan politiska bedömningar och sådan sakkunskap som finns hos svenska förvaltningsmyndigheter. De svenska myndigheterna medverkar i stor utsträckning i beredningen av EU-frågor och svarar också i egenskap av regeringens företrädare för förhandlingsinsatser i olika EU-organ. Detta ställer krav på effektiva former för styrning och uppföljning av myndigheternas medverkan i EU-arbetet.

EU-samarbetets olika politikområden uppvisar emellertid vissa inbördes skillnader. Det innebär att det svenska EU-arbetet kan ha olika karaktär beroende på politikområde. Det finns därför behov av att närmare studera hur det svenska EU-arbetet är utformat och genomförs på olika politikområden. I denna fallstudie behandlas tullområdet.

Fallstudien syftar främst till att redovisa de berörda departementens (Finans- och Utrikesdepartementen) och Tullverkets erfarenheter av det svenska berednings- och förhandlingsarbetet på tullområdet. Huvudfrågorna är:

- Vilken är ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Finans- och Utrikesdepartementen och Tullverket?
- Vilka samordningsformer förekommer mellan Finans- och Utrikesdepartementen och Tullverket?
- Hur sker styrning och uppföljning av Tullverkets medverkan?

#### **Genomförande och disposition**

Fallstudiens beskrivande delar bygger i första hand på skriftligt material. Som underlag för fallstudien ligger också den enkätundersökning av departement och centrala förvaltningsmyndigheter som Statskontoret har genomfört inom ramen för utvärderingen av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Statskontoret har intervjuat ett antal tjänstemän på Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Sveriges ständiga representation vid EU och Tullverket. De intervjuade personerna deltar på olika sätt i det svenska

berednings- och förhandlingsarbetet på tullområdet. Vår avsikt har varit att samla in synpunkter som sammantaget ger en heltäckande och tillförlitlig bild av de frågor som fallstudien omfattar.

Avsnitt 3.2 ger en översiktlig redovisning av EU:s lagstiftning och åtgärdsprogram på tullområdet. I avsnitt 3.3 beskrivs kortfattat mål och prioriteringar för det svenska EU-arbetet på tullområdet. I avsnitt 3.4 redovisas erfarenheter av det svenska EU-arbetet på tullområdet med avseende på ovanstående huvudfrågor. I avsnitt 3.5 redovisas våra sammanfattade iakttagelser från fallstudien.

Fallstudien har genomförts av avdelningsdirektör Clas Heinegård och förste byråsekreterare Ulrika Johansson på Statskontoret.

## **3.2 EU-samarbetet på tullområdet**

### **Den gemensamma marknaden och den fria rörligheten**

Den gemensamma marknaden omfattar en rad olika verksamheter och syftar till att de enskilda medlemsstaternas marknader skall fungera som en enhet, utan gränshinder mellan varandra. Den gemensamma marknaden förutsätter en tullunion med en gemensam handelspolitik mot omvärlden och en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Den gemensamma marknaden omfattar också insatser mot snedvridning av konkurrensen och en gemensam politik på flera andra områden, bl.a. jordbruksområdet.

Under 1980-talet intensifierades EU:s arbete med att förverkliga den inre marknaden. I en vitbok år 1985 presenterade kommissionen ett stort antal lagstiftningsförslag och andra åtgärder i syfte att avveckla fysiska, tekniska och fiskala hinder för den fria rörligheten. Målen för kommissionens inre marknadsprogram kom senare, genom Enhetsakten, att manifesteras i det dåvarande EEG-fördraget. EG-domstolen har i flera domslut utvecklat en rättspraxis som har medverkat till att undanröja hinder för den fria rörligheten. EG-domstolen har varit mycket återhållsam med att tillåta åtgärder från medlemsstaterna som strider mot den fria rörligheten. EG-domstolens uttolkningar har därför ofta föregått behovet av EG-rättsliga regleringar.

Målet om fri rörlighet för varor innebär att EU har skapat en tullunion där medlemstaterna har enats om att avskaffa tullhinder mellan varandra och införa en gemensam tull gentemot omvärlden. Nedan ges en beskrivning av hur EU närmare har reglerat och organiserat tullunionen.

## Tullunionen

### EG:s fördrag och sekundärlagstiftning

I EG-fördragets artikel 23 förklaras att Gemenskapen grundar sig på en tullunion som omfattar all handel med varor. Tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna och en gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas. Enligt artikel 24 är varor från tredje land i fri omsättning om importformaliteterna har uppfyllts och tillämpliga tullar betalats utan att återbäring förekommit. Medlemsstaterna har i artikel 25 åtagit sig att inte sinsemellan införa nya tullar på import eller export, eller avgifter med motsvarande verkan, och inte höja redan existerande tullar eller avgifter.

Förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan återfinns i artikel 28. Artikel 29 innehåller ett motsvarande förbud vad gäller kvantitativa exportrestriktioner. Artikel 30 innehåller vilka undantag som kan motiveras utifrån vissa fastställda kriterier.<sup>22</sup>

I artiklarna 26 och 27 behandlas den gemensamma tulltaxan. EG:s tulltaxa bygger på den s.k. HS-nomenklaturen, vilken används av flertalet länder i världen.<sup>23</sup> Inom EU har man vidareutvecklat HS-nomenklaturen och skapat Kombinerade nomenklaturen som har en EG-rättslig grund i en rådsförordning.<sup>24</sup> Syftet med Kombinerade nomenklaturen är att säkerställa en likartad tillämpning av EG:s gemensamma tulltaxa så att samma tulltaxa tillämpas för en specifik vara oavsett till vilket medlemsland importen sker. Den utgör även en grund för insamling och upplysningar om EG:s utrikeshandel.

Vissa gemenskapsbestämmelser kan emellertid inte tillgodoses inom ramen för Kombinerade nomenklaturen. Det har därför varit nödvändigt att utarbeta speciella underuppdelningar av gemenskapens nomenklatur och ta upp dessa i en integrerad tulltaxa, den s.k. TARIC (Tarif Intégrée Communautaire). Denna innehåller uppdelningar som bl.a. grundar sig på tull, tullsuspensioner, tullkvoter, tullpreferenser samt import- och exportbestämmelser.

Alla centrala bestämmelser, bortsett från tulltaxan, som rör handel med tredje land, har samlats i EG:s s.k. tullkodex.<sup>25</sup> Tullkodexen består av sådana materiella bestämmelser och procedurregler som är nödvändiga för att kunna tillämpa import- och exporttullar och vidta andra åtgärder vid handel mellan tullunionen och tredje land. Tullkodexen reglerar ett stort antal frå-

---

<sup>22</sup> Se EG-domstolens uttolkningar i Dassonville-, Cassis- och Keckfallen

<sup>23</sup> HS-nomenklaturen är avsedd för tulländamål, handelsstatistik och gods-transport och utgör en systematisk förteckning över transportabla varor.

<sup>24</sup> Rådets förordning (EEG) 2658/87

<sup>25</sup> Rådets förordning (EEG) 2913/92

gor, bl.a. tullområde, tullvärde och tullklarering. Kommissionen har utfärdat tillämpningsbestämmelser för tullkodexen.<sup>26</sup> Den mycket omfattande tillämpningskodexen innehåller bl.a. ett hundratal bilagor inklusive olika slags ansöknings- och tillståndsblanketter.

Utöver ovanstående rättsakter finns ett stort antal EG-regler som rör mer avgränsade frågor, t.ex. regler för gynnade förfaranden och tullbefrielse. En särskild rådsförordning<sup>27</sup> fastställer regler om tullbefrielse under vissa förutsättningar för ett flertal varukategorier. Förordningen reglerar bl.a. högsta tillåtna tullfria införsel för resande.

### **EU:s åtgärdsprogram**

En förutsättning för att den inre marknaden skall kunna fullbordas på avsett sätt är att EG:s tullprocedurer och kontroller fungerar störningsfritt på samma gång som säkerheten för medborgare och företag garanteras. Medlemsstaterna har därför enats om åtgärdsprogrammet Tull 2000 för att förenkla och rationalisera EG:s tullbestämmelser och tullförfaranden. I december 1996 antog parlamentet och rådet, på kommissionens förslag, ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen. Syftet var att enas om riktlinjer som skulle klargöra de nationella tullmyndigheternas roll och ansvar. Målsättningen var även att effektivisera tullmyndigheternas arbete och uppnå en enhetlig arbetsorganisation, där de nationella tullmyndigheterna skall arbeta som om de vore delar av samma myndighet. Detta program har förlängts och uppdateras nu i Tull 2002, som till skillnad från Tull 2000 omfattar hela utvecklingsområdet. Framtida IT-program och utbildningsprogrammet Matteus har t.ex. även införlivats. Programmet syftar till att undanröja operativa skillnader i tullärenden på nationell nivå, åstadkomma bättre/resultatinriktad styrning, förbättra lagstiftningsarbetet och utarbeta tydligare strategier. Tull 2002 kommer att öppnas för samtliga länder som har ansökt om medlemskap.

Tull 2002 har en koppling till lagstiftande förslag, syftar till att fånga upp idéer som formuleras och se till att det görs något konkret av dem. Det finns ett antal lagförslag som diskuteras i Tull 2002, men arbetet har inte kommit så långt att det har medfört några lagstiftningsförändringar. Arbetet med Tull 2002 har dock resulterat i andra konkreta åtgärder, exempelvis ett handlingsprogram för riskanalysarbete, som antogs vid det Riskanalysseminarium som hölls i Stockholm i december 1999.

Inom EU pågår även ett arbete med att göra transiteringssystemet säkrare och effektivare utan att samtidigt behöva begränsa den fria rörligheten för

---

<sup>26</sup> Kommissionens förordning (EEG) 2454/93

<sup>27</sup> Rådets förordning (EEG) 918/83



varor. Under senare år har transitering av högbeskattade varor som cigaretter, alkohol och vissa jordbruksprodukter varit föremål för omfattande be-  
drägerier med allvarliga konsekvenser för EU:s och medlemsstaternas  
intäkter och konkurrensen på den inre marknaden. Reformarbetet består bl.a.  
av att datorisera transiteringsförfarandet, effektivisera tillämpningen av  
befintliga regler och åstadkomma ett mer flexibelt transiteringssystem.

Målet om en union utan gränskontroller mellan medlemsstaterna förutsätter  
att dessa kontroller ersätts av andra metoder för att förhindra en ökad ut-  
bredning av narkotikabrottslighet och brottslighet inom varuhandeln. På  
både gemenskapnivå och nationell nivå pågår arbete med att utveckla  
sådana kompensatoriska åtgärder. Ett viktigt inslag är att effektivisera  
kontrollen av unionens yttre gräns och öka samarbetet mellan nationella  
myndigheter.

### **EU:s arbetsgrupper och kommittéer på tullområdet**

Det finns ett stort antal arbetsgrupper och kommittéer av olika slag på tull-  
området. En betydelsefull rådsarbetsgrupp är Tullunionsgruppen inom den  
första pelaren, som främst har hand om tullagstiftningsfrågor och samord-  
ning av tullsamarbete med tredje land. Inom den tredje pelaren beslutar  
Tullsamarbetsgruppen om ”polisiära” tullfrågor, såsom gemensamma  
kontrollaktioner och utbyte av underrättelser. Tullkodexkommittén är en  
verkställighetskommitté bestående av ett trettiotal undersektioner med  
experter från nationella myndigheter. Kommittén beslutar om centrala delar  
av EU:s tullagstiftning. Tullpolicygruppen (CPG; Customs Policy Group) är  
ett mötesforum för generaldirektörer med ansvar för tullfrågor i respektive  
medlemsland. Det finns även en särskild förvaltningskommitté som leder  
och samordnar Tull 2002-programmet. Till denna kommitté är fem arbets-  
grupper knutna med uppgift att närmare styra olika delverksamheter i  
programmet.

Avsnitt 3.4 bygger huvudsakligen på erfarenheter av svenskt deltagande i  
dessa arbetsgrupper och kommittéer.

## **3.3 Det svenska EU-arbetet på tullområdet**

### **Svenska mål och prioriteringar**

Ett utmärkande drag för EG-rätten på tullområdet är att den till övervägande  
del består av förordningar och endast till liten del av direktiv. Det är alltså  
fråga om regler som är direkt tillämpliga för enskilda individer och myndig-  
heter i alla EU-medlemsstater. För att komplettera och ge utfyllnad åt EG-  
rätten krävs det dock i många fall nationell reglering. I Sverige regleras

tullområdet bl.a. av tullagen, tullförordningen och tullordningen. Syftet med de svenska författningarna är att reglera dels frågor som ligger utanför gemenskapens kompetens, bl.a. myndigheternas befogenheter och sanktionsbestämmelser, dels frågor där EG:s bestämmelser uttryckligen hänvisar till nationella bestämmelser.

Det svenska EU-medlemskapet innebar en omfattande förändring av den svenska tullagstiftningen. EU:s tullagstiftning skiljer sig i flera avseenden från den svenska lagstiftning som gällde före medlemskapet. Vid tiden för det svenska inträdet i EU bedrev Sverige sedan många år ett arbete med att förenkla den svenska tullagstiftningen och påverka internationella regler på tullområdet. Även om EU:s tullförfaranden i stort bygger på samma principer som de tidigare svenska kom EU-medlemskapet att innebära ett bakslag för det svenska regelförenklingsarbetet. EU:s regelverk för s.k. förfaranden med ekonomisk verkan är t. ex. mycket invecklat och ställer stora krav på den dokumentation som företagen skall lämna till myndigheterna. EU:s tullagstiftning kom därför att uppfattas som en återgång till ett mer byråkratiskt och svårgenomträngligt regelverk. Detta resulterade i kritik från det svenska näringslivet mot att Tullverket var restriktivt i handläggningen av tullärenden, något som man menade försvårade snabba och säkra leveranser och försämrade de svenska företagens internationella konkurrenskraft.

Regelförenkling kom med anledning av detta därför tidigt att bli en prioriterad fråga i det svenska EU-arbetet på tullområdet. Ett steg mot regelförenkling togs vid ett informellt möte med de femton medlemsländernas generaldirektörer för tullfrågor (den s. k. GD-klubben) i Stockholm i maj 1996. Där antogs på svenskt initiativ den s.k. Stockholmsdeklarationen, som innebar att tullmyndigheterna i respektive medlemsland tillsammans skall arbeta för förenklingar av regler och procedurer för att främja handelsutbytet och bidra till ökad tillväxt. Förenklingsarbetet kom till en början inte att uppskattas av kommissionen. Diskussionen är dock idag en helt annan och regelförenklingar diskuteras i hög utsträckning.

Det svenska EU-medlemskapet har även inneburit omfattande förändringar av Tullverkets organisation och verksamhet. Genomförandet av tullunionen innebär att hela EU är ett enda tullområde där handeln med varor är fri från tullformaliteter på samma sätt som inom ett land. Klarering och kontroll inriktas istället på tullunionens yttre gräns mot tredje land. Vid den yttre gränsen är Tullverkets uppgifter efter medlemskapet i stort sett de samma som före medlemskapet. Skillnaden ligger i att Tullverket efter medlemskapet även ska tillgodose gemenskapens intressen vad gäller uppbörd och kontroll.

För att bl.a. bättre kunna tillgodose de krav som EU-medlemskapet ställer fick Tullverket den 1 mars 1999 en ny organisation och verksamhetsindelning. I regeringens instruktion till Tullverket anges att verket effektivt skall

fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter som tas ut vid import och export av varor. Tullverket svarar även för att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. Dessa uppgifter skall utföras på ett kostnadseffektivt sätt och med upprätthållande av god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras. Tullverket skall även biträda Regeringskansliet med analys av frågor som behandlas vid möten inom Rådet och kommittéer under kommissionen samt lämna förslag till svenska ståndpunkter.

Regeringen har fastställt vissa uppgifter för Tullverkets EU-arbete.<sup>28</sup> Tullverket skall biträda Finansdepartementet och Utrikesdepartementet med analys av de frågor under respektive departements ansvarsområde som skall behandlas vid möten under Rådet och i kommissionens kommittéer samt lämna förslag till svenska ståndpunkter. Tullverket skall medverka i det internationella arbetet med förhandlingar inom sitt verksamhetsområde. Det innefattar att Tullverket i EU-arbetet skall verka för förenklingar av regler och procedurer inom tullområdet, datorisering av tullprocedurer samt effektivisering av narkotikabekämpningen.

Regeringen har även påtalat vikten av att Tullverket tillsammans med andra myndigheter och näringslivet utarbetar väl underbyggda förslag till förenklingar av EG:s lagstiftning.<sup>29</sup> Det är även nödvändigt att Tullverket systematiskt granskar de egna tillämpningarna av såväl EU:s regler som det nationella regelverket i syfte att förenkla både för företagen och verket självt. Förenklings- och utvecklingsarbetet inom tullverksamheten omfattar också IT-frågor. Regeringen ser för Tullverkets del ett behov av fortsatt IT-utveckling och fortsatt utveckling av tulldatasystemet för anpassning till EU-systemen. Målsättningarna är att Tullverket ska vara ett av de ledande tullverken i Europa vad gäller utveckling och användning av informationsteknik. Tullverket skall inom kontrollverksamheten ge fortsatt hög prioritet åt narkotikakontrollen och kontroller av illegal införsel av alkohol och tobak.

## **Den svenska förhandlingsorganisationen**

Det svenska EU-arbetet på tullområdet är i princip uppdelat så att departementen främst fokuserar på rådets policyarbete och tullverket på kommissionens verkställande arbete. Även om det är Finans-, Utrikesdepartementet och/eller tullattachén vid Sveriges ständiga representation i EU som för Sveriges talan i rådets arbetsgrupper är det dock inte frågan om en strikt gränsdragning. Det förekommer att representanter för departementen deltar

---

<sup>28</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Tullverket

<sup>29</sup> Proposition 1999/2000:01

på möten i verkställighetskommittéer och att myndighetstjänstemän biträder departementen i rådsarbetet.

Ansvar för Sveriges EU-arbete på tullområdet är uppdelat mellan Finansdepartementet och Utrikesdepartementet. Enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet<sup>30</sup> ansvarar Utrikesdepartementet bl.a. för ärenden som rör internationella tull- och handelsförhandlingar och Finansdepartementet för frågor som bl.a. rör tullväsendet. Departementens ansvarsområden är dock intimt förknippade med varandra och i det praktiska EU-arbetet har t.ex. Finansdepartementet tagit ansvar för frågor som formellt lyder under Utrikesdepartementet.

Tullverket medverkar i arbetsgrupper och kommittéer inom såväl den första som tredje pelaren. EU-arbetet har därför kommit att ta relativt stora resurser i anspråk. Totalt sett deltar Tullverket i över 60 kommittéer, inklusive undergrupper, under kommissionen. Tullverket har också engagerats att bistå regeringen med förhandlingsinsatser i vissa rådsarbetsgrupper och har mandat att i samråd med Finansdepartementet föra Sveriges talan i Tullkodexkommittén och EU:s åtgärds- och utvecklingsprogram Tull 2002. Tullverket deltar även i ett antal rådgivande expertgrupper och har löpande kontakter med tullmyndigheter i andra medlemsländer.

I Utrikesdepartementens beredningscirkulär rörande EU-arbetets organisation m.m. anges de svenska riktlinjerna för beredning av EU-ärenden, framtagande av svenska ståndpunkter samt instruktionsgivning och återrapportering. Dessa riktlinjer gäller även EU-arbetet på tullområdet.

### **3.4 Erfarenheter av det svenska EU-arbetet på tullområdet**

#### **Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan departement och myndighet**

##### **Departementsperspektivet**

##### ***En naturlig ansvarsfördelning som fungerar tillfredställande***

Tullverket arbetar som tidigare nämnts huvudsakligen mot kommittéer under kommissionen medan de båda berörda departementen har huvudansvaret för arbetet i Rådet. Enligt företrädare för Utrikesdepartementet är denna arbetsfördelning ändamålsenlig vad gäller det handelspolitiska området. Då Tullverket företräder Sverige är de frågor som behandlas ofta av sådan karaktär att expertkunskap är nödvändig. Om en fråga kräver avstäm-

---

<sup>30</sup> SFS 1996:1515

ning och förankring på den politiska nivån eller om Tullverkets tjänsteman inte anser sig ha tillräcklig kompetens för att uttala sig om Sveriges ståndpunkt i en specifik fråga uppmärksammas departementet på ett tidigt stadium. Företrädare för Sveriges ständiga representation i EU anser även att den övergripande gränsdragningen mellan departementens och myndighetens arbetsuppgifter och ansvarsområde är relativt tydlig utifrån ett "hemmaperspektiv".

Tullverket svarar för arbetet mot kommissionens kommittéer även inom Finansdepartementets ansvarsområde. Vid de tillfällen kommittéerna behandlar frågor av politisk relevans deltar dock även tjänstemän från departementet. Företrädare för Finansdepartementet anser att Regeringskansliets möjligheter att svara för de frågor som rör tullsamarbetet bör bli större och att en överföring av resurser från myndighet till departement bör övervägas. Detta skulle återspegla den faktiska arbetsfördelningen på ett bättre sätt och effektivisera EU-arbetet på tullområdet.

Att många andra medlemsstater, kommissionen m. fl. har svårt att förstå den svenska ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan departement och myndigheter kommenteras även. Detta anses främst vara ett problem vid det informella kontakt- och nätverksbyggandet, då det för andra medlemsstater inte alltid är uppenbart vilken instans som hanterar specifika frågor.

Även om departementsföreträdarna i stort konstaterar att ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet i dag är ändamålsenlig, uppmärksammas vikten av att ständigt se över organiseringen av det svenska EU-arbetet på tullområdet. Detta anses inte minst vara viktigt i och med att ansvaret för tullfrågorna vilar under två departement.

### ***EU-arbetet understryker regeringens ledande roll***

Av enkätsvar från Finansdepartementets tullenhet framgår att det finns behov av att klargöra att det är regeringen som ansvarar för Sveriges ställningstagande i EU-arbetet. Det påpekas därför att det är av största vikt att uppmärksamma vilka förändringar EU-medlemskapet har medfört för den svenska statsförvaltningen. I EU-arbetet kan myndigheterna inte agera som fristående myndigheter, utan de skall föra fram den svenska regeringens ståndpunkter.

Tullenhetens uppfattning är att Tullverket speciellt under de inledande medlemskapsåren var ovana att inta rollen som regeringens företrädare. Detta resulterade vid vissa tillfällen i oklarheter mellan departement och myndighet vad gäller den närmare arbetsfördelningen dem emellan i EU-arbetet. Det svenska EU-arbetet har dock efterhand i högre grad kommit att bedrivas utifrån det faktum att det är regeringen som har det yttersta ansvaret. Det

råder idag därför ingen tvekan om att det är Tullverkets uppgift är att representera Sverige utifrån de instruktioner regeringen ger.

Tullenhetens företrädare menar även att myndighetstjänstemännen, trots att de besitter viktig sakkunskap i enskilda frågor, av naturliga skäl inte har haft möjlighet att skaffa en för EU-arbetet viktig överblick över hela tullområdet.

För att ge myndighetstjänstemännen bättre möjligheter till större överblick och ökad förståelse för sina egna insatser i EU-arbetet pekar Tullenhetens företrädare på behovet av att Tullverket ser över sina utbildningsinsatser.

### ***Sverige talar med en röst men bör vara mer aktiv tidigt i beslutsprocessen***

Erfarenheter på tullområdet visar att Sverige jämfört med många andra medlemsländer ofta agerar utifrån ståndpunkter som är tydliga och konsekventa. Enligt departementsföreträdarna förklaras detta delvis av den nära samordning och de täta kontakter mellan departement och myndighet EU-arbetet har resulterat i. En annan förklaring är att inriktningen och genomförandet av det svenska EU-arbetet på tullområdet i hög grad präglas av den överordnade prioriteringen att förenkla EG:s regelverk. En uppfattning är att Sverige har drivit denna fråga på ett effektivt sätt under flera år, och därför har fått gehör för idéerna om regelförenkling hos andra medlemsländer och inom kommissionen.

Departementsföreträdare anser dock att det finns behov av att arbeta mer aktivt mot kommissionen under de tidiga skedena av EG:s lagstiftningsprocess. De menar vidare att behovet av mer utvecklade kontakter med kommissionen accentueras allteftersom Sveriges ambitioner att påverka EU-samarbetet på tullområdet ökar. Det behövs därför mer resurser för kommissionsarbetet, t.ex. i form av en särskild handläggare för frågor som behandlas inom den Europeiska Kommissionen på Sveriges ständiga representation i Bryssel. Departementsföreträdarna pekar också på att ökat utrymme för fördjupade och regelbundna dialoger mellan departement och myndighet även är av stor vikt för att Sverige ska kunna påverka utformningen av EU-samarbetet på tullområdet mer långsiktigt.

### **Myndighetsperspektivet**

#### ***En tydligare ansvarsfördelning men vissa frågor kvarstår***

Företrädare för Tullverket menar att arbetsfördelningen i EU-arbetet i princip är ändamålsenlig i och med att Tullverket representerar Sverige i verkställighetskommittéer och departementen för Sveriges talan i Rådets arbetsgrupper. Myndighetsföreträdarna menar att relationen mellan myndigheten och Finansdepartementet har förändrats sedan Tullverkets omorganisation.

Tidigare såg Tullverket och Finansdepartementet på EU-arbetet utifrån skilda perspektiv där Tullverket tenderade att ha en snävare synvinkel och Finansdepartementet stod för helhetsbilden. Efter omorganisationen har Finansdepartementet tagit en mer ledande roll för EU-arbetet, vilket även har bidragit till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan departementet och myndigheten.

Även om ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter i princip anses vara tydlig har Tullverket uppmärksammat vissa oklarheter. Ett exempel är det faktum att det främst är Finansdepartementet som för Sveriges talan i tullpolicygruppen som håller möte två gånger per år. Däremellan är det Tullverkets tjänstemän som i första hand svarar för kontakterna med tullmyndigheter i andra medlemsländer. Verket menar att detta ger andra medlemsländer en förvirrad bild av vilken svensk förvaltningsnivå det är som ansvarar för tullfrågorna. Det skapar vissa problem i det informella kontakt- och nätverksbyggandet, som är nödvändigt för att Sverige effektivt och långsiktigt ska kunna påverka EU-samarbetet på tullområdet.

### ***Det behövs en mer proaktiv hållning i EU-arbetet***

Företrädare för Tullverket anser att myndigheten inom ramen för Tull 2002-programmet har goda möjligheter att påverka inriktningen av EU-samarbetet på tullområdet. De uppger även att Tullverket idag aktivt deltar och driver de svenska ståndpunkterna i olika arbetsgrupper inom ramen för programmet. Enligt myndighetstjänstemännen har Sverige fått gehör för idéer och tankar vad gäller framför allt förenklingar av regler och tullförfaranden samt på vilket sätt riskanalysarbetet skall bedrivas inom EU.

Även om de politiska signalerna är tydliga på tullområdet finns det behov av större framförhållning i EU-arbetet. Det finns flera orsaker till att Sveriges kontakter med kommissionen är relativt bristfälliga. I och med att det löpande formella EU-arbetet är så tidskrävande finns det inte tillräckliga resurser för att också driva ett långsiktigt EU-arbete. Den tidvis höga personalomsättningen vid departementen innebär att det regelbundet kommer nya departementstjänstemän. De har av förklarliga skäl inte den långa erfarenhet och det kontaktnät som är nödvändigt för att bedriva ett informellt och långsiktigt påverkansarbete.

## **Samordning och kontakter mellan departement och myndighet**

### **Departementsperspektivet**

#### ***En informell samordning mellan departement och myndighet***

Samordningen av departementens och Tullverkets EU-arbete är till största del informell. Statskontorets enkätundersökning visar att det på tullområdet är vanligt med återkommande avstämningsmöten före och efter förhandlingsinsatser. Muntliga underhandskontakter mellan enskilda departements- och myndighetstjänstemän förekommer även i relativt hög utsträckning. De svenska ståndpunkterna bereds endast i begränsad utsträckning i stående arbets- och referensgrupper.

Departementsföreträdarna menar att de informella kontakterna mellan departementen och Tullverket har förbättrats i och med EU-medlemskapet. De täta kontakterna har skapat nära samarbetsformer mellan departementen, myndigheten och Brysselrepresentationen, vilket sin tur har gett goda förutsättningar för ett effektivt och välsamordnat EU-arbete. Det kommande svenska ordförandeskapet förväntas att ytterligare öka kraven på en effektiv samordning och styrning i det svenska EU-arbetet. Detta kommer sannolikt att föra Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Tullverket ännu närmare varandra. Regeringskansliet har i förberedelsearbetet bl. a. tagit intryck av organiseringen av det finska ordförandeskapet, som enligt utvärderingar har varit mycket framgångsrik.

#### ***Behov av tydligare informations- och kontaktvägar till Tullverket***

Departementsföreträdarnas erfarenheter är att de informella samordningsrutinerna i stort sett fungerar på ett tillfredställande sätt. Det finns därför inget behov av att formalisera och styra samordningen hårdare. Vikten av att arbeta upp ett system där informationen om Sveriges EU-arbete på tullområdet sprids på ett mer effektivt sätt uppmärksammas dock. Detta inte minst med tanke på att Tullverket arbetar mot två departement, vilket i vissa fall kan innebära en mer tidskrävande hantering av frågor och en svåröverskådlig bild över vilka relevanta och snabba kontaktvägar som finns att tillgå.

Departementsföreträdare påpekar även att det är viktigt att effektivisera informationsflödet och skapa förutsättningar för att information förs vidare till Regeringskansliet i ett så tidigt skede som möjligt. Detta är viktigt för att Sverige även i fortsättningen skall ha möjlighet att agera samordnat i EU-arbetet. Det finns därför behov av att se över hur EU-arbetet bedrivs och samordnas inom Tullverket. Delvis för att underlätta Tullverkets interna samordning, men främst för att förbättra informationsflödet mellan Finans-



departementet, Utrikesdepartementet, Sveriges ständiga representation i EU och Tullverket.

### ***Informationsflödet mellan råds- och kommissionsarbetet behöver förbättras***

Företrädare för Sveriges ständiga representation i EU uppmärksammar att den svenska bevakningen av kommissionens arbete kan förbättras. I annat fall riskerar detta att försämra Sveriges påverkansmöjligheter i förhållande till övriga medlemsländer. Det finns därför behov av att bättre koordinera de svenska insatserna i Bryssel genom att få till stånd ett mer direkt informationsflöde mellan de tjänstemän som representerar Sverige i rådsarbetsgrupperna och de som deltar i verkställighetskommittéerna. Företrädaren för Bryssel-representationen uppger att detta inte enbart kan uppnås genom att bättre ta tillvara de tjänstemän från Tullverket som deltar i kommissionens kommittéer. I och med att dessa inte permanent är i Bryssel har de inte möjlighet att ta till sig den diplomatiska arbetsmetod och kultur som är nödvändig för att bygga upp nätverk och knyta kontakter med kommissionen.

För att förbättra informationsflödet mellan råds- och kommissionsarbetet har det därför fattats ett principbeslut att en tulltjänsteman med ansvar både för löpande arbete och kommissionsarbetet skall placeras på Brysselrepresentationen. Detta anses framförallt vara nödvändigt inför det svenska ordförandeskapet, då tullattachén ska vara ordförande i Tullunionsgruppen och inte längre kommer att ha möjlighet att handlägga löpande ärenden. Finansdepartementets företrädare anser att placeringen av en tulltjänsteman i Bryssel även kommer att underlätta samordningen mellan departementet och Tullverket och skapa goda förutsättningar för att Sverige även i fortsättningen kommer att ha möjlighet att agera samordnat i EU-sammanhang.

### **Myndighetsperspektivet**

#### ***Den informella samordningen fungerar generellt sett väl***

Myndighetsföreträdarna anser att den informella samordningen mellan departementen och Tullverket generellt sett fungerar bra och att kontakten med departementen har förbättrats i och med EU-medlemskapet. Inför varje förhandling där Tullverket för Sveriges talan sker någon form av avstämning med departementen. Då viktiga policyfrågor behandlas i en kommitté eller arbetsgrupp där Tullverket representerar Sverige rapporteras detta till berörda departement. Tullverket anser sig även få tillfredställande information från de förhandlingar där endast departementen företräder Sverige. Myndighetsföreträdarna påpekar dock att Tullverket har behov av mer regelbundna kontakter med och större engagemang från departementsledningarna vad gäller EU-arbetet.

Företrädare för Tullverket uppmärksammar även att tullområdet lyder under två departement och menar att detta vid enstaka tillfällen har fördröjt beredningen av ärenden och skapat vissa gränsdragningsproblem mellan departementen.

Tullverkets företrädare menar också att EU-arbetet inte är tillräckligt prioriterat inom Regeringskansliet och att EU-arbetet har brister vad gäller samordning och kontinuitet. De uppfattar även att den relativt höga personalomsättningen och bristen på handläggare försämrar Sveriges påverkansmöjligheter på tullområdet.

### ***Tullverkets interna EU-samordning bygger på praxis***

Det övergripande ansvaret för samordning av EU-frågor inom Tullverket ligger sedan omorganisationen 1999 på enheten för internationell samordning och information vid verkssekretariatet. Tullverket arbetar inte med EU-frågor utifrån någon formell samordningsrutin utan främst utifrån den praxis som har arbetats fram. Varje EU-ärende blir föremål för en sedvanlig och vederbörlig beredning. Det pågår idag dock insatser som syftar till att utveckla samordningen av EU-arbetet. Verkets intranät har t. ex. kommit att få en samordnande funktion, där bl. a. dagordningar för och rapporter från olika EU-möten läggs ut kontinuerligt. Tullverket anser att ett interaktivt arbetssätt bör utvecklas för att även förbättra samordningen mellan Tullverket och Regeringskansliet.

## **Styrning av Tullverkets medverkan**

### **Departementsperspektivet**

#### ***Muntliga instruktioner är vanligare skriftliga***

Statskontorets enkätundersökning visar att Finansdepartementet endast i liten omfattning eller inte alls ger skriftliga instruktioner till de tjänstemän i Tullverket som biträder Sverige i rådets arbetsgrupper eller deltar i kommissionens verkställighetskommittéer. Departementet ger istället muntliga och i stor omfattning generella instruktioner som gäller för specifika sakområden. Att instruktionsgivningen sker via e-post eller telefon är inte ovanligt. Företrädare för Utrikesdepartementet uppger även att departementet främst utfärdar muntliga och mer övergripande instruktioner till Tullverkets tjänstemän. Inför förhandlingar håller departementen och Tullverket dessutom regelbundet informella förmöten för att diskutera dagordningen och närmare fastlägga den svenska ståndpunkten.

Enligt enkätundersökningen ställer departementen krav på skriftlig återrapportering. Detta gäller för deltagande i både rådsarbetsgrupper och verkstäl-

lighetskommittéer. Mötesrapporterna delas sedan inom Tullverket, till berörda departement och Sveriges ständiga representation i EU och används som underlag för arbetet i rådet. Genom att ta del av mötesrapporterna och bevaka vilka frågor som kommer på EU:s dagordning anser sig departementen ha goda möjligheter att följa utvecklingen på olika sakområden.

### ***Styrningen av Tullverkets förhandlingsarbete behöver inte formaliseras***

Enligt departementsföreträdarna fungerar systemet med förberedande avstämningmöten och muntlig instruktionsgivning bra. Det finns inget behov av att formalisera styrningen av förhandlingsarbetet i form av fler skriftliga instruktioner. De svenska ståndpunkterna och politiska prioriteringarna anses vara så väl inarbetade att närmare instruktionsgivning vanligtvis inte anses vara nödvändig. Dessutom är många av de frågor som behandlas i verkställighetskommittéerna av en sådan teknisk karaktär att något annat än generella instruktioner inte skulle vara möjligt att hantera. Är frågan av mer politisk karaktär förekommer dock mer detaljerad instruktionsgivning.

### **Myndighetsperspektivet**

#### ***Svensk samsyn minskar behovet av formella rutiner***

I och med den omorganisation som genomfördes under våren 1999 är verket idag bättre anpassat till EU-arbetet. Tullverkets nuvarande organisation är mer sammanhållen, vilket anses förbättra regeringens möjligheter att styra verksamheten. Myndighetsföreträdarna ser liksom departementsföreträdarna inte något behov av en mer detaljerad instruktionsgivning. Departementens och myndighetens gemensamma förmöten och annat informationsutbyte anses tillräckligt väl säkerställa att de svenska ståndpunkterna är förankrade i den politiska ledningen. Dessutom skulle omfattningen av förhandlingsarbetet göra en mer detaljerad instruktionsgivning ohanterlig och allt för resurskrävande.

Det föreslås även att regeringen bör se över utformandet av regleringsbrevet avseende Tullverket. Att den internationella verksamheten ska behandlas under en särskild rubrik och att regleringsbrevet ska utformas så att det inte behöver kompletteras med ett stort antal tilläggsdirektiv föreslås bl. a. Detta skulle tydliggöra de politiska prioriteringarna och om möjligt, ytterligare förbättra regeringens möjligheter att styra Tullverkets EU-arbete.

### **3.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser**

#### **Ansvars- och uppgiftsfördelningen kan tydliggöras**

Fallstudien visar att Finans- och Utrikesdepartementen främst arbetar mot arbetsgrupper inom Rådet och Tullverket mot kommittéer under kommissionen. Företrädare för Finansdepartementet påpekar att det är viktigt att tydligare markera att departement och myndigheter har skilda roller i EU-arbetet. Finansdepartementet och Tullverket hade speciellt under de första medlemskapsåren vissa problem att hitta en inbördes rollfördelning som var effektiv i EU-arbetet. Finansdepartementet har dock efterhand kommit att inta en mer ledande roll för EU-arbetet.

#### **Tydliga prioriteringar ökar Sveriges inflytande**

EU-medlemskapet innebar en omfattande förändring av den svenska tullverksamheten. EU:s tullagstiftning var till stora delar en återgång till ett mer byråkratiskt och svårgenomträngligt regelverk. Sverige började därför tidigt att målmedvetet och långsiktigt arbeta för att förenkla den gemensamma tullagstiftningen. Såväl departementens som myndighetens erfarenheter visar att Sverige genom den s.k. Stockholmsdeklarationen och i Tull 2000-programmet i betydande utsträckning har kunnat påverka inriktningen av EU-samarbetet på tullområdet. Den tydliga prioriteringen har också underlättat regeringens styrning och samordning av EU-arbetet på tullområdet.

#### **Muntliga instruktioner vanligare än skriftliga**

Fallstudien visar att departementen i huvudsak ger muntliga instruktioner till Tullverkets tjänstemän i förhandlingsarbetet. De svenska ståndpunkterna läggs vanligen fast i samband med förberedande avstämningsmöten mellan departement och myndighet. Företrädare för såväl departement som myndighet menar att de svenska ståndpunkterna och politiska prioriteringarna är relativt väl inarbetade. De ser därför inte något behov av att formalisera rutinerna i förhandlingsarbetet i form av fler skriftliga instruktioner. En ökad skriftlig instruktionsgivning anses även bli alltför resurskrävande eftersom Tullverkets förhandlingsarbete är mycket omfattande och i hög utsträckning rör saktekniska detaljer.

## **En hög informell samordning i EU-arbetet**

Det svenska EU-arbetet på tullområdet präglas i hög grad av informella kontakter mellan departement och myndighet vilket anses skapa goda förutsättningar för ett väl samordnat EU-arbete. Det framhålls dock att det ibland är svårt att ha en överskådlig bild över vilka relevanta och snabba kontaktvägar som finns att tillgå i EU-arbetet. För att få till stånd en mindre tidskrävande hantering av EU-frågor pekar man på vikten av att utveckla bättre rutiner för samordning och information mellan departementen och Tullverket.

## **Förbättra samordningen mellan råds- och kommissionsarbetet**

Det är i de tidiga skedena av EU:s beslutsprocess som möjligheterna till inflytande ofta är störst. Fallstudien visar att Sverige har en hög ambition att påverka EU-samarbetet på tullområdet. Enligt departementsföreträdare har den höga ambitionen ökat behovet av att Sverige tidigt i beslutsprocessen försöker påverka kommissionen i dess förberedande arbete. Ett sätt att förstärka påverkansarbetet mot kommissionen är enligt de intervjuade att förbättra informationsflödet mellan de tjänstemän som deltar i rådets arbetsgrupper och de som deltar i kommissionens verkställighetskommittéer. Det har därför fattats ett principbeslut om att en tjänsteman från Tullverket skall placeras vid Sveriges ständiga representation i EU.



## Referenser

Proposition 1999/2000:01

Regeringens skrivelse 1998/99:60

Regeringens skrivelse 1999/2000:60

Regleringsbrev för budgetåret 2000 med avseende Tullverket

Årsredovisning 1999, Tullverket

Europa fördraget, Maastricht- och Romfördragen *i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget*, (1998), Stockholm

Rådets förordning (EEG) 918/83

Rådets förordning (EEG) 2658/87

Rådets förordning (EEG) 2913/92

Kommissionens förordning (EEG) 2454/93

Steiner, Josephine (1988), Textbook on EC LAW, London

### **Följande intervjuade tjänstemän har givits tillfälle att lämna synpunkter på fallstudien:**

Göran Ekström, Tullverket

Lars Karlsson, Tullverket

Carina Lindunger, Utrikesdepartementet

Kenneth Persson, Tullverket

Ted Stahl, Finansdepartementet

Anders Stohr, Sveriges ständiga representation i EU

