

Tillsynsutredningen
103 33 STOCKHOLM

Analys av EU-medlemskapets effekter på svensk statlig tillsyn

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument (Dir. 2000:62).

Utredaren gav den 4 april 2001 Statskontoret i uppdrag att biträda utredningen med en kartläggning och analys av hur EU-medlemskapet påverkat den statliga tillsynen i Sverige. Statskontoret har kartlagt de nya förutsättningar och konsekvenser EU-samarbetet, dess rättsordning och dess institutioner inneburit för svensk statlig tillsyn. Statskontoret har vidare belyst vilka övergripande erfarenheter svenska tillsynsmyndigheter har av hur tillsynsverksamheten utvecklats under sex års EU-medlemskap och hur pågående reformer och framtida utveckling av EU-institutionernas funktion och verksamhet påverkar svensk statlig tillsyn. Studien bygger, förutom på tillgängligt material, på intervjuer med tjänstemän vid tio statliga tillsynsmyndigheter. I denna promemoria (*En till syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*, 2001:14) redovisas vad som framkommit.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, byrådirektör Andreas Savelli, föredragande, och förste byråsekreterare Jonas Jarefors var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Andreas Savelli

Innehåll

| | | |
|----------------|--|-----------|
| | Sammanfattning | 7 |
| 1 | Statskontorets iakttagelser | 9 |
| 2 | Uppdraget | 17 |
| 3 | De rättsliga förutsättningarna | 19 |
| 3.1 | De olika rättsakterna | 19 |
| 3.2 | Nya metoden-direktiv | 21 |
| 4 | EU-medlemskapets konsekvenser för den svenska statliga tillsynen | 23 |
| 4.1 | Tillsynsbegreppet | 23 |
| 4.2 | De rättsliga förutsättningarnas inverkan på den svenska tillsynen | 26 |
| 4.3 | EU:s bevakning av de svenska tillsynsmyndigheterna | 30 |
| 4.4 | EU-medlemskapets betydelse för den svenska tillsynens organisering och ansvarsfördelning | 34 |
| 4.5 | Svenska tillsynsmyndigheters deltagande i olika EU-organ | 37 |
| 4.6 | Resurs- och kompetensbehov | 38 |
| 5 | Utvecklingstendenser i EU som kan komma att påverka tillsynen | 41 |
| | | |
| Bilagor | | |
| 1 | Regeringsuppdraget | 45 |
| 2 | Förteckning över intervjuade myndighetstjänstemän | 47 |

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av Tillsynsutredningen studerat hur den svenska statliga tillsynen påverkats av EU-medlemskapet. Studien baserar sig huvudsakligen på intervjuer genomförda med tjänstemän på tio myndigheter. Sammanfattningsvis har studien visat följande:

- De flesta av myndigheterna har en vid definition av begreppet tillsyn. Tillsyn anses innefatta allt från hård kontroll och inspektion med sanktionsmöjlighet till mjuka insatser som information och vägledning.
- Den svenska tillsynens innehåll har hittills inte förändrats nämnvärt av EU-medlemskapet. Två av myndigheterna som ingått i studien uppger att tillsynen påverkats i riktning mot mer hård kontroll. För de myndigheter som berörs av lagstiftning av den nya metoden ("new approach") har tillsynen förskjutits mot mer mjuka insatser.
- Tillsynens utformning är till övervägande del en nationell angelägenhet. I de flesta av EG-rättsakter fastslås att det skall finnas en fungerande nationell tillsyn, men den detaljerade utformningen och organisationen av tillsynen är varje medlemslands ansvar. Undantag finns dock, varav ett viktigt i vår undersökning är Jordbruksverkets tillsyn av EG-stöd. Formen för tillsynen är i detta fall detaljstyrd från kommissionen.
- Utvecklingen inom EU går generellt mot en ökad harmonisering av medlemsländernas tillsyn. Genomgående uppger myndigheterna i studien att tillsynen varierar i alltför hög utsträckning mellan länderna i EU. För närvarande sker utvecklingen av en mer sammanhållen tillsyn inom EU mestadels genom frivilligt samarbete i form av olika nätverk mellan myndigheter. Utvecklingen kan dock gå mot en ökad EG-rättslig reglering. Det är oklart vad utvecklingen mot fler oberoende EU-myndigheter kommer att innebära för den nationella tillsynen.
- Kommissionen har rätt och möjlighet att granska den nationella tillsynen både i form av krav på rapportering och genom inspektioner. Generellt uppfattas denna bevakning vara svag. Kommissionen utför däremot omfattande kontroller av den nationella tillsyn som berör livsmedel. Den enda tvingade sanktionsmöjlighet kommissionen har är att anmäla ett land till EG-domstolen för fördragsbrott, något som aldrig inträffat för fall av bristande tillsyn.
- EU-medlemskapet kan komma att påverka ansvarsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala myndigheter. Inga större förändringar har gjorts ännu, men för närvarande finns förslag på en mer centraliserad tillsyn på flera områden. Det kommunala självstyret ger upphov till variationer i tillsynen inom Sverige, vilket kommissionen kritiserat.

1 Statskontorets iakttagelser

Flertalet myndigheter har och vill behålla en vid definition av tillsynsbegreppet

Sju av de tio myndigheter som ingått i Statskontorets studie har tydligt gett uttryck för att de har och vill behålla en vid definition av tillsyn som innefattar allt från hårda kontroller och inspektioner med möjlighet att utfärda sanktioner till mjuka insatser som information, utbildning, tillsynsvägledning m.m.

Motivet till en vid definition anges främst vara flexibilitet och möjligheten för myndigheterna att anpassa insatser efter situation och behov. Ett fungerande förebyggande och informationsinriktat arbete bedöms enligt många vara effektivare än att i efterhand kontrollera och sanktionera.

Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket gör till skillnad från de övriga myndigheterna en gränsdragning mellan tillsyn och mjukare aktiviteter som information. Dessa myndigheter pekar främst på att en allt för omfattande rådgivningsroll inte är förenlig med den myndighetsutövning som ligger i den kontrollerande och sanktionsstödda tillsynen.

Sammantaget bidrar ett tydligt inslag av myndighetsutövning, förekomsten av sanktioner och väl avgränsade och tydliga tillsynsobjekt till möjligheten att avgränsa tillsynens innehåll. Myndigheter med mer disparata tillsynsområden, större inslag av egentillsyn och underlydande nivåer som behöver vägledning har svårare att avgränsa sin tillsynsverksamhet.

Trots att ingen av de intervjuade myndighetsrepresentanterna, inte heller de som har en snäv definition, ser något värde med att i lag och myndighetsinstruktioner tydligare avgränsa tillsynsbegreppet pekar flera på behovet av att ringa in olika tillsynsinsatsers innebörd. Framförallt i EU-arbetet, och i synnerhet i kontakten med ansökarländer, pekar flera på att det vore värdefullt med en typologi över olika tillsynsverksamheter och i vilken situation olika aktiviteter tillämpas.

Tillsynen har generellt inte blivit hårdare som en följd av EU-medlemskapet

Många av de myndighetsrepresentanter Statskontoret intervjuat bedömer att tillsynen i EU-institutionerna och många medlemsländer jämfört med Sverige generellt är mer inriktad på de hårda delarna av tillsyn, dvs. kontroll och inspektion med efterföljande sanktioner.

Detta tycks dock inte ha påverkat den svenska tillsynen i någon nämnvärd utsträckning. Av de studerade myndigheterna är det enbart Konsumentverket och Jordbruksverket som inom vissa delar av verksamheten upplever att tillsynen påverkats i riktning mot ett mera legalistisk förhållningssätt. Konsumentverket har fått en stor mängd nya och mer detaljerade regler att tillse, vilket lett till ett större inslag av kontroll. Jordbruksverket framhåller att tillsynsverksamheten generellt blivit mera formell.

En glidning i motsatt riktning, dvs. bort från kontroll och inspektioner av regelefterlevnad, har skett på de tillsynsmyndigheter som i stor omfattning berörs av lagstiftning i den nya metoden. Övergången till mer egentillsyn innebär att tillsynsverksamhetens tyngdpunkt förskjuts mot mer mjuk verksamhet, som information och rådgivning till företag. I Statskontorets undersökning är de myndigheter som berörs av nya metoden-direktiv (se avsnitt 3.2 för beskrivning av den nya metoden) Elsäkerhetsverket, vissa delar av Konsumentverket samt indirekt SWEDAC genom sin samordningsroll för svenska myndigheters marknadsövervakning.

Det är svårt att avgöra om den svenska tillsynen generellt kommer att utvecklas i riktning mot mera kontroll och inspektioner som en följd av EU-medlemskapet. Det finns en strävan mot en mer likvärdig tillsyn inom unionen och ett ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheter i medlemsländerna, något som skulle kunna innebära att Sverige i högre grad anpassar sig till den europeiska traditionen. Flertalet av de intervjuade myndighetsrepresentanterna förutspår en ömsesidig påverkan, där den svenska tillsynen kan komma att ändra inriktning något, samtidigt som den svenska traditionen med stora inslag av dialog och förebyggande arbete vinner terräng i andra EU-länder.

Tillsynens utformning är en nationell angelägenhet

I vilken grad EG-lagstiftningen är harmoniserande eller inte har inget eller litet samband med hur själva tillsynen av reglerna påverkas. Tillsynens utformning regleras inte i någon större omfattning i EG-rättsakter utan är en nationell angelägenhet, med vissa undantag såsom tillsynen av de EU-stöd som hanteras av Jordbruksverket. I EG-bestämmelser fastslås ofta att det skall finnas en fungerande nationell myndighet som tillser efterlevnaden, men en närmare reglering än så är ovanlig.

Den viktigaste distinktionen när det gäller rättsakter är alltså inte den mellan minimidirektiv och harmoniserande direktiv utan mellan rättsakter av den gamla typen ("old style") och de som grundar sig på den nya metoden ("new approach").

Den nya metodens grundtanke är att myndigheterna inte skall ägna sig åt detaljstyrning, bl.a. genom att utformningen av närmare tekniska specifikationer lämnas till fristående standardiseringsorgan. Detta påverkar i stor utsträckning myndigheternas tillsyn. Den nya metoden att lagstifta för med sig ett större inslag av egentillsyn. Detta innebär att tillsynsobjekten (producenter, importörer, återförsäljare etc.) själva kontrollerar att de uppfyller de lagstadgade kraven och tillsynsmyndigheten sedan endast utför tillsyn över att kontrollen sköts på ett riktigt sätt.

Det finns ett behov av en mer likartad tillsyn inom EU

På flera av de områden Statskontoret studerat finns på myndigheterna uppfattningen att tillsynen varierar i allt för hög grad mellan medlemsländerna och att det krävs åtgärder för att åstadkomma en mera sammanhållen och likartad tillsyn inom unionen. Detta kan enligt flera myndighetstjänstemän dels ske genom frivilligt samarbete mellan länderna, dels genom att rättsligt reglera hur tillsynen bör skötas.

En utveckling mot mer EG-rättsligt reglerad tillsyn med mindre möjligheter för medlemsstaterna att fritt utforma tillsynen skulle givetvis, i varierande utsträckning, påverka de svenska tillsynsmyndigheterna. Det är lätt att föreställa sig att de svenska myndigheterna skulle uppfatta en inskränkning av möjligheterna att fritt utforma tillsynen som negativt. Detta i synnerhet som många myndigheter anser att den svenska tillsynen är väl utvecklad och effektiv. Ett stort antal av de tjänstemän Statskontoret intervjuat framhåller dock att en viss inskränkning av den nationella friheten och en anpassning av den svenska tillsynen måste accepteras om det krävs för att få en mer sammanhållen tillsyn i unionen.

Kommissionen har möjligheter att inspektera den nationella tillsynen

Kommissionen har rätt och möjlighet att granska den nationella tillsynen i form av bl.a. krav på rapportering från medlemsländerna, uppföljning och rena inspektioner. På livsmedel-, kemikalie- och djurskyddsområdena är kommissionens bevakning av den nationella tillsynen relativt omfattande. Kommissionen har vid flera tillfällen besökt Sverige och inspekterat livsmedel-, kemikalie- och djurskyddstillsynen, något som på samtliga områden följts av skriftlig kritik och begäran om åtgärdsplaner. Den formella sanktionsmöjlighet kommissionen har att tillgå för att straffa ett medlemsland är att anmäla det till EG-domstolen för fördragsbrott. Enligt den information Statskontoret fått har det dock aldrig gått så långt att Sverige eller något annat medlemsland anmälts till EG-domstolen på grund av bristande tillsyn.

Mest omfattande är, enligt vad Statskontoret erfarit, kommissionens inspektion av den nationella tillsynen i samband med EU-stöd på jordbruksområdet. Kommissionen har när det gäller stöd en mer direkt sanktionsmöjlighet genom att kunna återkräva eller minska stödet till ett medlemsland vars tillsyn brister. Flertalet medlemsländer, inklusive Sverige, har drabbats av denna form av sanktioner.

Generellt är bevakningen av den nationella tillsynen svag

Med undantag av livsmedels-, kemikalie- och jordbruksområdena är det Statskontorets bedömning att kommissionens granskning av den nationella tillsynen generellt är svag. Bevakningen av tillsynens utformning och kvalitet sker med ett stort mått av frivillighet och dialog i informella nätverk med oftast svaga kopplingar till kommissionen.

Ett stort antal av de tjänstemän Statskontoret intervjuat framhåller att det vore önskvärt om kommissionen engagerade sig mera i uppföljningen av den nationella tillsynen än vad som idag är fallet.

Det är viktigt att poängtera att det inte finns några rättsliga hinder för att kommissionen lika aktivt bevakar t.ex. miljö-, el-, konsument- och konkurrenstillsynen som livsmedel- och jordbrukstillsynen. Samtliga generaldirektorat har samma principiella möjligheter att kontrollera den nationella tillsynen inom sina respektive områden. Det står dock, enligt intervjuade tjänstemän, helt klart att kommissionen på många områden saknar såväl intresse som resurser för att följa upp den nationella tillsynen.

Att kommissionen är starkt engagerad i den nationella tillsynen på livsmedel- och jordbruksområden förklaras till stor del av storleken på EU:s jordbruksbudget och en rad uppmärksammade problem vad gäller livsmedel, smittspridning och djurskydd. De incitament som finns till en allmänt stärkt bevakning av den nationella tillsynen ligger sannolikt i konsumentkrav, behov av utvecklad konkurrensneutralitet och de respektive medlemsstaternas tillsynsmyndigheters tryck på att verka för en mer likartad tillsyn inom unionen.

EG-rättsliga argument används för att motivera en centraliserad tillsyn

EU-medlemskapet kan komma att påverka ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå.

Inga större förändringar har gjorts ännu, men för närvarande finns förslag på att centralisera tillsynen på områdena livsmedel, kemikalier och djurskydd.

Problembakgrunden är liknande på de tre områdena, med stora lokala variationer i tillsynen. Dessa variationer beror dels på att de centrala verken har begränsade möjligheter att styra kommunernas verksamhet, dels på att kommunerna har svårt att upprätthålla en tillräcklig sakkompetens. Båda dessa problem existerade även före EU-medlemskapet, men en ökad regelmassa och komplexiteten i lagstiftningen efter EU-inträdet har bidragit till att göra problemen tydligare. Vad som vidare tillkommit med EU-medlemskapet är att kommunernas självständiga ställning medför att vissa krav i EG-direktiv angående tillsyn inte går att uppfylla. Även inom miljötillsynen har liknande problem uppmärksammats. Enligt intervjuade tjänstemän vid Naturvårdsverket har dock fördelarna med en decentraliserad och lokalt förankrad miljötillsyn bedömt överväga nackdelarna.

I både utredningar och i Statskontorets intervjuer med representanter för Jordbruksverket har ett behov av att överföra ansvaret för djurskyddstillsynen från kommunerna till staten framförts. Som ett argument för detta har anförts rådets direktiv 90/425/EEG där det föreskrivs att tillsynen skall utföras av den centrala myndigheten eller ”myndighet till vilken denna behörighet har delegerats.” Enligt betänkandet går det till följd av det kommunala självstyret inte att delegera uppgifter direkt till kommunerna och Sverige kan därmed inte med nuvarande organisation leva upp till direktivet.

Statskontoret ställer sig tveksamt till om de rättsliga hinder för efterlevnaden av direktivet som anförts är tillräckligt starka för att motivera en centralisering av djurskyddet. Statskontoret har tagit initiativ till en närmare juridisk utredning av de rättsliga hindren.

De förslag på centralisering som finns berör den livsmedelsrelaterade tillsynen, där kommissionen utövar en stark kontroll. Detta samband tycks dock inte bero på att stark kritik riktats mot den svenska ansvarsfördelningen. Kommissionen har, trots kritik mot variationer i tillsynen, aldrig med kraft framhållit att det skulle finnas rent EG-rättsliga problem med den svenska förvaltningsstrukturen. Kommissionen har i princip stannat vid att begära att de kommunala inspektörerna kontrolleras och får tillgång till bättre utbildning och information.

Mot bakgrund av tidigare utredningar och intervjuerna inom ramen för denna studie är det Statskontorets tolkning att de avgörande skälen för en centralisering handlar mer om allmänna styrproblem än om EG-rättsliga krav.

EU-medlemskapet tenderar i detta fall att förstärka tidigare existerande problem. EG-rättsliga argument kan ge en bild av att det existerar ett starkt förändringstryck utifrån. I själva verket finns det – utifrån bedömningar av kommissionsrapporter och Statskontorets intervjuer – inga krav från kommissionen på Sverige att ändra ansvarsfördelningen.

Samarbete mellan tillsynsmyndigheter i olika länder sker i nätverk med lösa kopplingar till kommissionen

Svenska tillsynsmyndigheter deltar i stor omfattning i EU:s berednings- och beslutsprocess. De frågor som direkt handlar om tillsyn diskuteras dock utanför EU:s formella institutioner. Samtliga myndigheter som ingått i Statskontorets studie deltar i någon form av samarbete med myndigheter i andra medlemsländer. Hur långt samarbetsorganen har kommit skiljer sig mellan olika områden. Nätverken med den mest omfattande verksamhet finns på miljöområdet i IMPEL. Främst finns nätverken till för att skapa kontaktnät med motsvarande myndigheter i andra länder och för att utbyta erfarenheter och information. De samordnar även på vissa områden benchmarking-projekt och gemensamma tillsynsprojekt.

I de fall kommissionen deltar i tillsynsnätverken är det som likvärdig medlem med myndigheterna, inte som en drivande part. Nätverken är dock ofta delvis finansierade av kommissionen och har ibland sekretariat placerade på det ansvariga generaldirektoratet.

De informella nätverken och samarbetsorganen spelar en viktig roll i utformningen av den framtida tillsynen inom EU. Det är därför av yttersta vikt att de svenska tillsynsmyndigheterna avsätter resurser och strategiskt och aktivt deltar i nätverken för att kunna påverka.

Hittills få tecken på att ansvaret för tillsynen flyttas till europeisk nivå

Generellt finns hos myndigheterna uppfattningen att tillsynen varierar i alltför hög grad mellan EU-länderna och att det krävs åtgärder för att förbättra dagens situation. Någon strukturell förändring i form av en överflyttning av den nationella tillsynsverksamheten till EU-nivå är dock inte aktuell på något av de områden Statskontoret studerat. När förslag om europeiska tillsynsmyndigheter kommit fram har de haft mycket svagt stöd. Detta gäller även för den livsmedelsrelaterade tillsynen, där EU har en omfattande bevakning av de nationella myndigheterna.

En mer likartad tillsyn inom EU kommer istället att uppnås på andra sätt. De myndighetsrepresentanter som Statskontoret intervjuat bedömer att de nätverk och samarbetsorganisationer för tillsynsmyndigheter som finns kommer att vidareutvecklas och verksamheten intensifieras. Verksamheten består till stor del av erfarenhetsutbyten, benchmarking-projekt och samordning av informationsöverföring. Hårdare EG-rättslig reglering av tillsynen kan också komma att bli aktuell. Statskontoret bedömer det som troligt att kommissionen vid utarbetande av lagstiftning som reglerar tillsyn kommer

att samarbeta med tillsynsätverken, såsom redan har skett inför de minimikriterier för miljötillsyn som antagits.

Kommissionens vitbok om styrelseformer i EU som presenterades i juli 2001 kan komma att spela en viktig roll i framtida förändringar av uppgiftsfördelningen mellan kommissionen, EU:s övriga institutioner, medlemsländerna, lokala myndigheter och det civila samhället. Förändringarna kan även påverka hur tillsynen bedrivs.

2 Uppdraget

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument (Dir. 2000:62). Regeringen har som särskild utredare utsett direktör Lennart Gustafsson.

Utredaren gav den 4 april 2001 Statskontoret i uppdrag att biträda utredningen med en kartläggning och analys av hur EU-medlemskapet påverkat den statliga tillsynen i Sverige. Enligt uppdraget skall Statskontorets arbete inriktas på att belysa generella frågor som är relevanta för den statliga tillsynen som helhet och bidra till en övergripande tematisk bild över vilka tendenser och faktorer som påverkat och i framtiden kan komma att påverka den svenska statliga tillsynen.

Statskontoret skall bl.a. belysa följande frågor:

- Vilka nya förutsättningar och konsekvenser har EU-samarbetet, dess rättsordning och dess institutioner inneburit för den svenska statliga tillsynen vad gäller bl.a. tillsynsutövningens utformning, ansvarsfördelning mellan olika tillsynsnivåer och aktörer och relationen mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsobjekt?
- Vilka övergripande erfarenheter har berörda svenska tillsynsmyndigheter av hur den statliga tillsynen i olika avseenden påverkats av sex års EU-medlemskap?
- Hur påverkar pågående reformer och den framtida utvecklingen av EU-institutionernas funktion och verksamhet den svenska statliga tillsynen?

Rapporten bygger, förutom på tillgängligt material, på intervjuer med tjänstemän vid Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Konkurrensverket, Jordbruksverket, Läkemedelsverket, SWEDAC, Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen och Konsumentverket. Denna undersökningsmetod valdes eftersom studien utfördes med små tidsramar.

De tio myndigheterna valdes så att studien skulle omfatta tillsyn inom ett vitt spektrum av verksamhetsområden. De tio myndigheterna skiljer sig åt även på andra punkter. De representerar olika storlekar på myndigheter, från Elsäkerhetsverket till Jordbruksverket. De har olika typer av tillsynsobjekt, från livsmedelstillsynens mer än 52 000 tillsynsobjekt, varav de flesta små restauranger och butiker där tillsynen utförs av kommunerna, till Finansinspektionens fåtal stora tillsynsobjekt. Dessutom skiljer sig graden av decentralisering av tillsynen mellan de olika myndigheternas områden.

De utvalda myndigheterna har olika omfattning på tillsynsarbetet och olika EU-anknytning vilket medför att tillsynen utformats olika. Att de undersökta myndigheterna representerar skilda typer av tillsyn medför att viss generaliseringar till svensk statlig tillsyn i allmänhet endast kan göras men i denna undersökning har vi inte kunnat bedöma hur representativa de valda myndigheterna är.

Statskontorets tolkning av intervjuerna har förankrats vid myndigheterna genom att respondenterna har fått ta del av Statskontorets texter.

Studien har utarbetats av Andreas Savelli, projektledare, och Jonas Jarefors vid Statskontorets EU-enhet. En intern referensgrupp vid Statskontoret har varit kopplad till arbetet bestående av chefen för EU-enheten, Thomas Pålsson, organisationsdirektören Simon Andersson, avdelningsdirektören Clas Heinegård och avdelningsdirektören Viviann Gunnarsson.

3 De rättsliga förutsättningarna

3.1 De olika rättsakterna

EG-rättens källor kan delas in i fyra kategorier:

- a. primärrätten, som utgörs av fördragen med ändringar, inklusive anslutningsfördragen,
- b. sekundärrätten, som utgörs av den lagstiftning som antagits av institutionerna,
- c. internationella avtal som Gemenskapen ingått, samt
- d. EG-domstolens rättspraxis.

I artikel 10 i EG-fördraget stadgas medlemsstaternas skyldighet att följa de gemensamma bestämmelserna, den s.k. ”solidaritetsprincipen”. Där fastslås att ”medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner.” Medlemsstaterna skall dessutom underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och får inte genomföra åtgärder som kan motverka fördragets mål. Den slutliga tolkningen av vad detta innebär finns i den praxis som fastställs genom EG-domstolens domar.

Sekundärrätten är det som i artikel 10 kallas ”åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner”. Inom sekundärrätten finns förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer samt yttranden. Det är dessa rättsakter institutionerna har till sitt förfogande enligt artikel 249 i EG-fördraget. Förordningar, direktiv och beslut är bindande, vilket ej gäller de övriga. Förordningar har direkt tillämplighet, dvs. de behöver inte införlivas i den nationella rätten för att ha verkan. Däremot kan det bli nödvändigt med anpassning av de nationella lagarna för att förtydliga eller stödja förordningen.

Direktiv måste däremot införas i den nationella rätten för att bli tillämpliga. De är bindande vad gäller vilka resultat som skall uppnås och inom vilken tidsfrist detta skall ske. Det står sedan medlemsstaten fritt att välja form och tillvägagångssätt för att nå detta mål. Vanligtvis har medlemsstaterna två år på sig att införliva direktiv i den nationella rätten. Sverige har till skillnad från en del andra medlemsländer valt att införliva EU-regler som kräver lagstiftning enligt samma process som ”normal” lagstiftning. De delar av direktiv som enligt regeringsformen fodrar lagform genomlöper hela processen från utredning, remissförfarande etc. fram till riksdagsbehandling och utfär-

dande av lag, vilket slutligen leder till myndighetsföreskrifter. Andra delar införlivas genom föreskrifter från regeringen eller aktuell myndighet. Denna skillnad i tillämpligheten kan göra förordningar svårtillgängligare för tillsynsmyndigheterna än direktiv. Eftersom de inte införlivas i nationell rätt publiceras inte förordningarna i Svensk författningssamling (SFS), utan enbart i Europeiska gemenskapens officiella tidning (EGT). De genomgår heller inte hela den lagstiftningsprocess som kan göra att direktiven har lång tid på sig att bli mer allmänt kända. I intervjuerna framhålls att speciellt på lokal nivå kan därför effekten bli att de områden som regleras av förordningar får en mer begränsad tillsyn. Både införlivandet av EG:s rättsakter och tillsynen av efterlevnaden kan dessutom försvåras av att rättsakterna ofta har en innovativ karaktär som skiljer sig från tidigare nationella regler, exempelvis i gränsdragning mellan olika politikområden.

Harmoniserande och minimerande direktiv

Direktiven kan delas in i de som är harmoniserande och de som utgör minimiregler. Enligt EG-fördragets artikel 94 skall rådet utfärda direktiv för att harmonisera de av medlemsstaternas bestämmelser som ”inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion.” Medlemsstaterna är då inte tillåtna att ha strängare krav i sin lagstiftning än de som föreskrivs i direktiven.

Rättsakter som utgör minimiregler grundar sig på artiklar i fördraget där medlemsstaterna tillåts använda strängare åtgärder för att uppnå vissa mål, till exempel när det gäller miljöfrågor. I alla fall där medlemsstaterna tillåts ställa strängare krav måste de dock vara förenliga med fördraget.

Beslut, rekommendationer och yttranden

Beslut är i likhet med förordningar och direktiv bindande. Denna form av rättsakt har däremot endast ett begränsat antal adressater och är därför endast bindande för dessa. Adressaterna kan vara medlemsländer, företag eller individer. Rekommendationer och yttranden är inte bindande, utan är uttryck för åsikter och policy. Andra former av icke bindande beslut används också i kompletterande syfte av institutionerna utan att vara reglerade i fördragen, exempelvis meddelanden, tillkännagivanden och riktlinjer.

Kommissionens kontrollfunktion

I artikel 211 i EG-fördraget anges att det är kommissionen som skall ”övervaka tillämpningen” av fördragen och de övriga rättskällorna i medlemsstaterna. Förutom det rent rättsliga införlivandet av direktiv innebär detta att kommissionen även har möjlighet att följa upp medlemsstaternas tillsyn, genom krav på rapportering och genom inspektioner. Enligt artiklar 226 och 228 skall kommissionen avge ett motiverat yttrande till den medlemsland

som inte uppfyllt sina skyldigheter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet får kommissionen föra frågan vidare till EG-domstolen. Om medlemsstaten efter en fällande dom fortfarande inte vidtar åtgärder kan domstolen fastställa ett engångsbelopp som medlemsstaten är skyldigt att betala.

3.2 Nya metoden-direktiv

Sedan mitten av 1980-talet har EU använt sig av en ny metod ("new approach") för teknisk harmonisering mellan medlemsstaterna, vilket påverkar tillsynens förutsättningar. Hittills har ett tjugotal direktiv utfärdats med grund i den nya metoden, gällande bl.a. leksaker, tryckkärl, maskiner och medicintekniska produkter.

I nya metoden-direktiv begränsas den rättsliga harmoniseringen av produkter till väsentliga krav som de måste uppfylla. De närmare tekniska specifikationerna fastställs i form av standarder som tas fram av de tre europeiska standardiseringsorganen CEN (Europeiska organisationen för standardisering), CENELEC (Europeiska kommittén för elektroteknisk standardisering) och ESTI (Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder). I CEN representeras Sverige av SIS (Swedish Standards Institute) och i CENELEC av SEK (Svenska Elektriska Kommissionen). Båda SIS och SEK är fristående ideella föreningar med medlemmar från både privat och offentlig sektor. ESTI är en öppen organisation där de flesta medlemmarna är privata företag, men bland medlemmarna finns även användarorganisationer och offentliga organisationer (i Sveriges fall Post- och telestyrelsen samt ITS, Informationstekniska standardiseringen).

Produkter som tillverkats enligt en standard förutsätts uppfylla de väsentliga kraven. Att tillämpa dessa standarder förblir frivilligt och tillverkaren av produkten kan alltid välja att uppfylla de väsentliga kraven på annat sätt. Enligt vissa direktiv är tillverkaren skyldig att märka sin produkt med CE-märkningen. Genom att göra detta försäkras tillverkaren att produkten uppfyller alla tillämpliga bestämmelser och att det lämpliga förfarandet för att bedöma detta har genomförts. Bedömningen sköts av s.k. anmälda organ. De anmälda organen är oberoende enheter som medlemsstaterna har ansvar för att utse utifrån EG-gemensamma krav. I Sverige sker detta genom SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll).

Medlemsstaternas skyldigheter

Medlemsstaterna har en skyldighet att utse eller inrätta myndigheter som skall "övervaka marknaden". Hur dessa myndigheter organiseras är däremot medlemsstaternas ansvar. Kommissionen har sammanställt riktlinjer för hur övervakningen skall skötas, utifrån EU:s primär- och sekundärrätt samt EG-domstolens rättspraxis (*Riktlinjer för genomförandet av direktiv som grun-*

dar sig på den nya metoden och helhetsmetoden, Europeiska kommissionen 1999). Där fastslås att myndigheterna skall ges tillräckliga resurser, befogenheter och kompetens för att regelbundet kunna kontrollera att de produkter som släpps ut på marknaden uppfyller kraven, samt att – när så inte är fallet – kunna tillrättavisa tillverkare.

Att begreppet ”övervakning” används istället för ”tillsyn” i riktlinjerna tycks inte bero på någon avsikt att innehållsmässigt markera en skillnad mellan dessa. Kommissionens anvisningar stämmer väl överens med en vid definition av tillsyn. Övervakningsmyndigheten skall inte begränsa sin verksamhet till att kontrollera produkter som släppts ut på marknaden och att tillrättavisa, utan även ägna sig åt rådgivning i form av informella kontakter med tillverkare och leverantörer. Myndigheten bör dessutom enligt riktlinjerna ”överväga möjligheterna” att informera konsumenter i frågor rörande deras hälsa och säkerhet.

Krav på kommunikation och samarbete

När en övervakningsmyndighet finner att en CE-märkt produkt medför risk och därför hindrar produkten från att finnas på marknaden skall kommissionen omedelbart underrättas. Finner kommissionen att åtgärden är motiverad skall den informera övriga medlemsländer så att de kan vidta liknande åtgärder mot produkten. Om felet med produkten däremot åtgärdas utan ett formellt beslut, t.ex. om tillverkaren frivilligt gör ändringar, behöver inte kommissionen underrättas. I de fallen krävs istället ett direkt utbyte av information mellan övervakningsmyndigheter i olika medlemsländer.

Enligt kommissionens riktlinjer är medlemsstaterna skyldiga att samarbeta på det administrativa planet för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning av lagstiftningen. Att spara myndigheternas resurser är ett viktigt motiv, eftersom myndigheter i olika medlemsländer skall kunna utnyttja varandras information och resultat. Identiska provtagningar eller laboratorieanalyser inte skall behöva utföras av myndigheter i flera medlemsländer. Detta administrativa samarbete skall förenklas genom en databas över kontaktpunkter inom nationella förvaltningar skött av kommissionen.

4 EU-medlemskapets konsekvenser för den svenska statliga tillsynen

4.1 Tillsynsbegreppet

I utredningssammanhang har ofta en snäv definition av tillsynen framhållits

En vid definition av tillsynsbegreppet kan innefatta alla de olika åtgärder som vidtas för att intentionerna i lagstiftningen skall genomföras. Tillsynen blir här liktydig med implementering av lagstiftningen och innefattar allt från utfärdande av föreskrifter som preciserar lagarna till inspektions- och informationsverksamhet.

Inom flera utredningar på miljöområdet har en snävare tolkning av tillsynsbegreppet framhållits. I *Miljöbalksutredningen* (SOU 1996:103) framhölls att tillsyn skulle förstås som myndighetsutövande verksamhet (kontroll, uppsikt och åtgärder mot regelöverträdelser med befogenhet att ingripa med tvångsåtgärder mot enskilda rättssubjekt). Myndigheterna skulle även arbeta med stödjande och främjande insatser, t.ex. information och rådgivning, men dessa uppgifter skulle enligt utredningen inte betecknas som tillsyn. I rapporten *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet* (Ds 1998:50) diskuteras en i allt väsentligt likartad avgränsning av tillsynsbegreppet. Enligt rapporten bör tillsynsverksamhet vara liktydig med inspektionsverksamhet som endast innefattar de handlingar som består i att dels undersöka om företag efterföljer bestämmelserna, dels vidta åtgärder vid konstaterade brister i efterlevnaden.

Ytterligare en definition och gränsdragning på miljöområdet som bör noteras är att myndigheternas tillsynsansvar i och med miljöbalkens tillkomst delades upp på operativ tillsyn och tillsynsvägledning (i vissa sammanhang även kallat övertillsyn eller indirekt tillsyn). Med operativ tillsyn avses sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledning skall alltså enligt miljöbalksutredningens resonemang inte inbegripas i den snävare tolkningen av tillsynsbegreppet utan enbart ses som ett medel för att utveckla och utforma tillsynen.

Flertalet myndigheter har och vill behålla en bred tolkning av vad som bör ingå i tillsynen

Av Statskontorets intervjuer framkommer att den stora majoriteten av de undersökta myndigheterna i sin praktiska verksamhet inte tillämpar en legal

definition som begränsar tillsynen till sanktionsstödd kontroll av regelefterlevnad. Med undantag av Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket (den del som rör jordbruksstöd) framhåller samtliga intervjuade myndighetsrepresentanter att myndigheterna i tillsynen räknar in en rad olika former av förebyggande åtgärder, tillsynsvägledning, information till både näringsidkare och underlydande tillsynsnivåer, utbildning, rådgivning, metodutveckling och i vissa fall även internationellt samarbete.

Ingen av de intervjuade myndighetsföreträdarna, inte heller de som idag tillämpar en snävare definition, ser något behov av att i lagstiftning och myndighetsinstruktioner hårdare avgränsa tillsynsbegreppet. De flesta myndighetsrepresentanter anger som motiv för ett brett förhållningssätt att medlen skall anpassas till behoven. Att använda kontroll och sanktioner indikerar att åtgärder sätts in när skadan redan är skedd och att det förebyggande arbetet brustit. Flera myndighetsrepresentanter pekar på att det är mera effektivt och kostnadsbesparande att med framförhållning försöka arbeta med information och förebyggande arbete än att driva rättsprocesser. En snävare legal definition riskerar enligt många myndighetsrepresentanter att bli allt för fyrkantig och exkludera mycket av det informerande, förebyggande och utbildande arbetet många myndigheter lägger i sin tillsyn.

I ett par av intervjuerna framhålls att det finns styrnings- och finansieringsmässiga fördelar med att tydligare avgränsa tillsynen. När tillsynsfrågor får politisk och medial uppmärksamhet, dvs. ofta i samband med någon incident eller olycka, är det i allmänhet den hårda tillsynen i form av krav på kontroller och sanktioner som avses och efterfrågas. I och med att tillsynen är så svagt preciserad kan det dock uppstå svårigheter att styra tillsynen och tillföra ytterligare resurser. Det finns enligt en tjänsteman alltid en risk att ytterligare resurser missar målet och istället för att stärka kontrollverksamheten flyter ut på andra mera mjuka och perifera insatser. De tjänstemän som framhållit dessa risker menar dock att de fördelar som en vidare tolkning av tillsynen ger i form av flexibilitet och möjlighet att anpassa insatserna till behoven överväger.

Även i Finansinspektionens, Kemikalieinspektionens och Jordbruksverkets verksamhet är förebyggande och informativa insatser en viktig del. Till skillnad från de övriga myndigheterna i studien gör dock dessa tre en tydlig uppdelning mellan vad som är tillsyn och vad som är övriga åtgärder som t.ex. information. En intervjuad tjänsteman vid Finansinspektionen framhåller att myndigheten visserligen står till tjänst med stöd och information, men att Finansinspektionen i första hand är en tillsynsmyndighet och inte ett rådgivningsorgan.

Vad gäller behovet av en generellt tydligare reglerad definition av tillsyn menar en intervjuad tjänsteman vid Kemikalieinspektionen att det i många fall är olyckligt att mjuka insatser som information läggs in i tillsynsbegrep-

pet. Samma tjänsteman menar dock att detta inte avhjälpas med att tillsynen definieras hårdare i lag och myndighetsinstruktioner.

Trots fördelarna med en vid tolkning påtalas behovet av att försöka ringa in begreppet

Samtidigt som en övervägande majoritet av de intervjuade myndighetsrepresentanterna tydligt tar ställning för en vid tolkning av tillsynen påtalas från flera myndigheter behovet av att ”ringa in” tillsynsbegreppet och dess olika innebörder. Detta gäller i synnerhet i de fall svenska myndigheter har kontakt med statsförvaltningar i EU:s ansökarländer. Bland annat SWEDAC pekar på att ansökarländerna lägger mycket vikt vid frågor som rör införlivande av EG-rättsakter medan det saknas förståelse för behovet av tillsyn, uppföljning och förebyggande arbete. Inte minst i kontakten med och i arbetet med att bygga upp en fungerande tillsyn i dessa länder anser myndigheterna att det vore värdefullt med en typologi över vilka olika steg en tillsynskedja innehåller och vilka olika metoder och åtgärder som tillsyn, i sin bredaste form, kan innehålla.

Bland annat Naturvårdsverket har framhållit värdet av att kategorisera olika former av tillsynsåtgärder i syfte att underlätta samordning och jämförelser mellan olika tillsynsmyndigheter i Sverige och internationellt.

Tillsynsbegreppet har inte påverkats av myndigheternas EU-arbete

Inom EU speglas problemet med att definiera begreppet tillsyn av en rent språklig förvirring. I olika sammanhang används skilda begrepp utan att det tydliggörs om detta beror på en innehållsmässig skillnad eller enbart är en fråga om ordval. Samma ord på ett språk översätts också annorlunda i olika dokument, vilket illustreras av tabellen nedan. En enhetlig begreppsanvändning tycks saknas.

Översättningar i officiella EU-dokument

| Svenska | Engelska | Franska |
|----------------|-----------------|----------------|
| Inspektion | Inspection | Contrôle |
| Tillsyn | Inspection | Inspection |
| Tillsyn | Supervision | Surveillance |
| Övervakning | Surveillance | Surveillance |
| Övervakning | Monitoring | Contrôle |
| Kontroll | Control | Contrôle |

Flera intervjuade myndighetsrepresentanter pekar på att synen på tillsyn skiljer sig mellan olika medlemsländer. Bedömningen från flera tjänstemän är att många EU-länder och EU:s institutioner generellt har en mer legalcentrerad syn på tillsyn och fokuserar på kontroller och genomförande snarare än på förebyggande åtgärder, informationsinsatser och samarbete med näringsidkare. Detta har dock, enligt de intervjuade tjänstemännen, inte

orsakat några problem i kontakten med tillsynsmyndigheter i andra medlemsländer eller påverkat de svenska myndigheternas tolkning av tillsynsbegreppet.

Samtliga myndigheter vittnar om att olika begrepp och dess innebörd för den praktiska tillsynen inte sällan blivit föremål för diskussion i de EU-sammanhang och organ där tillsyn behandlas. Ingen av de intervjuade kan dock peka på att begreppen i sig lett till några svåra missförstånd eller att det i någon större utsträckning varit aktuellt att inom EU ”standardisera” vissa gemensamma begrepp. I sammanhanget skulle det vara intressant att närmare studera detta.

4.2 De rättsliga förutsättningarnas inverkan på den svenska tillsynen

Tillsynen är en nationell angelägenhet

Tillsynens utformning regleras inte i någon större omfattning i EG-rättsakter utan är med få undantag en nationell angelägenhet. I EG-bestämmelser fastslås ofta att det skall finnas en fungerande nationell myndighet som tillser efterlevnaden, men en närmare reglering än så är ovanlig. Krav på hur den nationella tillsynen skall vara organiserad förekommer enbart för två av de myndigheter som ingått i Statskontorets studie, Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Tillsynen av de EU-stöd som Jordbruksverket hanterar är detaljerat reglerad i EG-förordningar. Det anges vilka organisatoriska funktioner som ska finnas i medlemsländerna och vilka uppgifter dessa ska ha.

Av de direktiv som styr Naturvårdsverkets tillsyn innehåller flera föreskrifter om tillsynen. Det rör sig dels om regleringar av hur vissa kontroller och inspektioner skall utföras, dels om regleringar av de sanktioner som skall användas. I flera fall ställer sig Naturvårdsverket tveksamma till om den svenska lagstiftningen gör det möjligt att leva upp till kraven i direktiven, eftersom de juridiska grunderna för att genomföra tillsynen på de sätt som föreskrivs saknas i miljöbalken. Ett av få, men samtidigt tydligt, exempel på ett direktiv som Sverige har svårigheter att leva upp till är det s.k. ”badvattendirektivet” (76/160/EEG). I direktivet anges detaljerat hur provtagning skall utföras, med bl.a. specifikationer av frekvenser och platser. Direktivet orsakar återkommande problem för svensk del eftersom det, enligt en tjänsteman vid Naturvårdsverket, är utformat efter syd- och mellaneuropeiska förhållanden. Provtagningen av badvattnet sköts dessutom av kommunerna, vars tillsynsverksamhet inte går att detaljreglera från centralt håll på grund av det svenska kommunala självstyret. Det är därför omöjligt för den centrala tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket, att se till att Sverige lever upp till de krav som ställs.

Den viktigaste rättsliga skillnaden är den mellan lagstiftning av gammal typ och den nya metoden

I vilken grad lagstiftningen är harmoniserande eller inte har inget samband med hur själva tillsynen av reglerna har påverkats, eftersom utformningen av tillsynen i huvudsak bestäms av varje medlemsland. Den viktigaste distinktionen är istället den mellan rättsakter av den gamla typen ("old style") och de som grundar sig på den nya metoden ("new approach").

Nya metodens grundtanke är att myndigheterna inte skall ägna sig åt detaljstyrning, bl.a. genom att utformningen av närmare tekniska specifikationer lämnas till fristående standardiseringsorgan. Grundtanken påverkar även myndigheternas tillsyn. Den nya metoden att lagstifta för med sig ett större inslag av egentillsyn. Detta innebär att tillsynsobjekten (producenter, importörer, återförsäljare etc.) själva kontrollerar att de uppfyller de lagstadgade kraven och att tillsynsmyndigheten sedan endast utför tillsyn över att kontrollen sköts på ett riktigt sätt. Övergången till mer egentillsyn innebär att tillsynsverksamhetens tyngdpunkt förskjuts mot mer mjuk verksamhet, som information och rådgivning till företag. I Statskontorets undersökning är de myndigheter som berörs av nya metoden-direktiv Elsäkerhetsverket och Konsumentverket, samt indirekt SWEDAC genom sin samordningsroll för svenska myndigheters marknads kontroll.

Vad gäller EG-direktiv tycks minimidirektiv vara de vanligast förekommande hos flertalet av de studerade myndigheterna. Undantagen är livsmedel, kemikalier och vissa områden som omfattas av jordbrukspolitiken, där reglering genom harmoniserande direktiv överväger.

Konkurrensområdet och EU-stöd på jordbruksområdet är väl reglerade i EG-förordningar, något som även till stor del gäller för livsmedel. Förordningarna på konkurrensområdet har i allmänhet lång livslängd. Den grundläggande tillämpningsförordningen trädde exempelvis i kraft redan 1962 och är först nu föremål för revidering. Förordningarna på livsmedelsområdet är däremot av annan karaktär, vanligtvis synnerligen detaljerade och uppställda på ett sätt som starkt avviker från svensk lagstiftningstradition. Förordningarna anges vare sig i myndigheternas författningssamlingar eller i Svensk författningssamling, utan endast i Europeiska gemenskapens tidning (EGT). Detta får konsekvenser för livsmedelstillsynen. Enligt Livsmedelsverket riskerar den lokala livsmedelstillsynen att drabbas på berörda områden då de lokala myndigheterna i många fall har begränsad kunskap om förordningarna. Den centrala myndigheten får då ägna mer av sina egna resurser åt att informera och utbilda de lokala myndigheterna. Vidare träder ny lagstiftning i form av EG-förordningar i kraft kort tid efter beslut. Därigenom måste tillsynsmyndigheterna snabbt ställa om sin tillsyn. Eftersom merparten av livsmedelstillsynen åligger kommunerna, som enligt de inter-

vjuade, behöver lång framförhållning i sin planering, händer det enligt Livsmedelsverket många gånger att tillsynen kommer igång för sent.¹

Generellt har inte tillsynen på de studerade myndigheterna blivit hårdare som en följd av EU-medlemskapet

EU-inträdet har i flera fall inneburit att det tillkommit en avsevärt större mängd regler för svenska myndigheter att tillse, bl.a. på områden där det tidigare inte funnits någon tillsyn. Exempel på detta är att Sjöfartsverket och Post- och telestyrelsen, som till följd av nya metoden-direktiv nu har ansvar för viss marknadsövervakning utan att ha någon tradition av tillsynsverksamhet. För Naturvårdsverkets del skapade miljöbalken tillsynsredskap på områden där det tidigare inte funnits någon, exempelvis naturvård. Detta gjorde det möjligt att genomdriva de krav på tillsyn som finns i vissa EG-direktiv. Något direkt exempel på påverkan från EU tycks detta däremot inte vara, eftersom det ur förarbetena inte går att utläsa att miljöbalken skulle ha utformats på detta sätt med tanke på EG-direktiven.

Den ökade mängden regler att tillse tycks inte ha lett till någon generell glidning av tillsynsverksamheten mot en större andel hård tillsyn som kontroll och inspektioner. Ett viktigt undantag är dock Jordbruksverket. Tillsynen kopplad till EU-stöd på jordbruksområdet, som utförs av länsstyrelserna, är myndighetsutövande tillsyn i form av inspektioner, kontroller och tydliga sanktioner. Den myndighetsutövande rollen går här inte att kombinera med en rådgivande roll. Vidare beskriver tjänstemän på Jordbruksverket hur kommissionens attityd till dokumentering påverkat tillsynsverksamheten. Jordbruksverket har idag i högre grad än före EU-medlemskapet krav på att dokumentation och återrapportering av sin tillsyn. Enskilda handläggares arbete skall kontrolleras av andra handläggare och för varje del av processen finns det noggrant beskrivet av kommissionen vem som skall göra vad. I huvudsak är kommissionens hållning att varje del av tillsynsprocessen skall vara avprickad på checklistan för att kunna anses genomförd.

Även Konsumentverket upplever en glidning mot en större andel hård tillsyn pga. en ökad mängd regler. Samtidigt uppger Konsumentverket att man valt att inte utöva aktiv tillsyn över de EG-regler där det på den svenska marknaden är ovanligt med klagomål, t.ex. märkning av skor. Denna prioritering visar att svenska myndigheter i viss mån själva kan avgöra till vilken grad tillsynen skall styras av EG-rättsakterna. Det bör även understrykas att Jordbruksverket och Konsumentverket utgör undantag bland de tio myndigheter som Statskontoret har studerat. De övriga myndigheter som ingått i Statskontorets studie upplever inte att det skett någon glidning mellan hård och mjuk tillsynsverksamhet till följd av EU-medlemskapet.

¹ Livsmedelsverket, rapport 9 2000 *Effektivare livsmedelstillsyn*.

EU-medlemskapet har lett till att vissa svenska myndigheter även utövar tillsyn över företag i andra medlemsländer. Detta gäller Finansinspektionen för svenska företags filialer i andra länder och Konsumentverket för företag i andra länder som marknadsför sig i Sverige. Finansinspektionen sluter i varje enskilt fall bilaterala samarbetsavtal med sin motsvarighet i det aktuella landet. Myndigheterna förväntar sig att denna typ av gränsöverskridande tillsyn kommer öka i omfattning mer och mer i takt med att företag agerar mer internationellt.

Tillsynen skiljer sig mellan olika medlemsländer

På flera områden finns hos myndigheterna uppfattningen att tillsynen varierar i allt för hög grad mellan medlemsländerna för att den neutrala konkurrensen skall kunna garanteras. Det krävs åtgärder för att åstadkomma en mera sammanhållen och likvärdig tillsyn inom unionen. Detta kan enligt flera myndighetstjänstemän dels ske genom att medlemsländerna samarbetar frivilligt, dels genom att EG-rättsligt regleras hur tillsynen bör skötas.

Miljötillsynen är det området där man kommit längst med att använda rättsliga metoder. I april 2001 antog Europaparlamentet och rådet en rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG). Eftersom det endast rör sig om en rekommendation är den inte bindande, men det anges att medlemsstaterna efter två år skall rapportera sina erfarenheter från arbetet med rekommendationen till kommissionen. Dessa rapporter kan komma att ligga till grund för ett bindande direktiv med minimikriterier för miljötillsynen. Att steget skulle tas fullt ut till ett harmoniserande direktiv om miljötillsyn ser dock Naturvårdsverket som föga troligt. Dels har medlemsstaterna hunnit olika långt och befinner sig på olika nivåer, dels skiljer sig myndighetsstrukturerna mycket mellan olika länder. Naturvårdsverket ser positivt på utvecklingen mot mer bindande krav. För den svenska tillsynen har den nuvarande rekommendationen inte fått några konsekvenser, eftersom Naturvårdsverket redan tidigare i praktiken uppfyllt den.

Kommissionen har även i sin vitbok om livsmedelssäkerhet framhållit att den gemensamma lagstiftningen inte tillämpas enhetligt på livsmedelsområdet och att man kommer att utarbeta principer för en enhetlig nationell tillsyn.

Hur tillsynen av nya metoden-direktiv skall bedrivas beskrivs i kommissionens *Riktlinjer för genomförandet av direktiv som grundar sig på den nya metoden och helhetsmetoden*, men det är ingen rättsligt bindande skrift. Den är inte heller primärt framtagen för att styra de nationella tillsynsmyndigheterna, utan för att hjälpa näringsidkare och marknadsförare på den gemensamma marknaden.

4.3 EU:s bevakning av de svenska tillsynsmyndigheterna

Kommissionens möjlighet till sanktioner går via EG-domstolen

I artikel 211 i Romfördraget anges att kommissionen ”skall övervaka tillämpningen av bestämmelserna i detta fördrag och av bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget”. Kommissionens övervakning kan bl.a. ske i form av krav på rapportering från medlemsländerna, uppföljning och rena inspektioner. Kommissionen kan vid påvisade brister begära en åtgärdsplan från den berörda medlemsstaten. Vid allvarliga brister eller om bristerna inte rättats till har kommissionen möjlighet att skicka en formell underrättelse till medlemsstaten. Om bristerna ändå inte rättats till har kommissionen slutligen möjlighet att anmäla den berörda medlemsstaten inför EG-domstolen för fördragsbrott.

Den enda formella sanktionsmöjlighet kommissionen har gentemot medlemsländerna är således att anmäla ett land till EG-domstolen för fördragsbrott. Undantaget från detta är dock hanteringen av EU-stöd, såsom jordbruksstödet. Vid brister i den nationella tillämpningen av regler som rör stöd kan kommissionen sanktionera ett medlemsland genom att återkräva utbetalda stöd och minska stödets storlek i nästa period. Dessutom noteras medlemsländernas oegentligheter och statistik om detta publiceras. Kommissionen använder regelbundet dessa sanktioner.

Enligt vad Statskontoret erfarit har det inte på något av de myndighetsområden som berörs i studien hänt att Sverige eller något annat medlemsland anmälts till EG-domstolen på grund av brister i tillsynen. Detta är dock inte liktydigt med att kommissionen inte utnyttjar rätten att kontrollera den nationella tillsynen. Kommissionens engagemang i tillsynsfrågor och bevakning av den nationella tillsynen varierar dock mycket mellan olika områden.

På SWEDAC:s, Läkemedelsverkets, Naturvårdsverkets och Finansinspektionens områden förekommer över huvud taget ingen formell kontroll från kommissionens sida. På de övriga myndigheternas ansvarsområden utför kommissionen kontroller av den nationella tillsynen. Frivillighet, samarbete och diskussion i olika foran prioriteras dock framför rena kontroller.

Omfattande bevakning på tillsyn relaterad till livsmedel

Undantaget bland de undersökta myndigheterna är den livsmedelsrelaterade tillsynen där kommissionen genomför relativt omfattande och regelbundna kontroller av den nationella tillsynen. I Sverige har detta berört Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

På livsmedelsområdet är det kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor i Dublin (FVO, Food and Veterinary Office) som granskar medlemsländernas tillsyn. FVO:s kontroller i Sverige har flera gånger medfört skriftlig begäran om åtgärdsplan och i något fall i formell under rättelse. FVO underrättar i förväg den berörda myndigheten inför en inspektion och myndigheten utformar ett program för besöket. Vanligen pågår besöken 2–5 dagar, som fördelas mellan tid på den centrala myndigheten och fältinspektioner där även den nationella myndigheten närvarar. Efter genomförd inspektion skriver FVO en rapport, i vilken den nationella myndigheten får tillfälle att göra tillägg. I rapporten lämnas rekommendationer på åtgärder för att förbättra de brister som upptäckts. För de nationella myndigheterna är hela inspektionsprocessen mycket arbetskrävande.

Ett exempel på granskning från FVO är det besök under våren 2000 när kommissionen kontrollerade tillsynen av livsmedel av icke animaliskt ursprung (direktiv 93/43/EC). Kommissionen konstaterade bl.a. att till följd av det svenska kommunala självstyret varierade organiseringen, inriktningen och kvalitén på tillsynen mycket inom landet. De kommunala självstyret ansågs även ha fått till följd att den centrala tillsynsmyndigheten, Livsmedelsverket, hade begränsade möjligheter att vidta åtgärder på lokal nivå. Kommissionen påpekade vidare avsaknaden av resurser för livsmedelstillsynen på den lokala nivån.

Ytterligare ett problem som uppmärksammas är försenade rapporter till kommissionen. Kommissionen ställer ofta krav på medlemsländerna att rapportera utfallet av tillsynen, ibland med mycket kort framförhållning. Eftersom kommunerna har ett stort ansvar för livsmedelstillsynen i Sverige måste Livsmedelsverket först inhämta uppgifterna från kommunerna i ett särskilt rapporteringssystem, för att sedan sammanställa uppgifterna och rapportera till kommissionen. Enligt Livsmedelsverkets rapport *Effektivare livsmedelstillsyn* medför kommunernas behov av stor framförhållning i sin planering att Sveriges rapportering till kommissionen ofta försenas flera år.²

Kommissionen har även riktat kritik mot den svenska kemikalietillsynen. I september år 2000 genomförde kommissionen genom FVO en studie av de svenska kontrollskyddssystemen för utsläpp och användningen av växtskyddsmedel. Kommissionen pekade bl.a. på att Kemikalieinspektionen de senaste tre åren inte lämnat in den årliga rapport till kommissionen som krävs enligt artikel 17 direktiv 91/414/EEG. Vidare påpekades att tillsynssystemet hade visat begränsad effektivitet då tillsynsmetoder och tillvägagångssätt var oklart definierade och inspektörerna inte alltid använde sig av checklistor.

² Effektivare livsmedelstillsyn

Den nationella tillsyn som bevakas hårdast av kommissionen är den som rör de EU-stöd som hanteras av Jordbruksverket. Här finns en enkel, direkt och mycket kännbar sanktionsmöjlighet för kommissionen mot medlemsstaterna i form av krav på återbetalning och minskning av stödet. De ekonomiska förluster som förlorat stöd innebär kan fungera som ett incitament för medlemsländer att åtgärda brister i tillsynen. Vissa medlemsländer räknar dock med att kostnaderna för förändringar i administrationen överstiger det förlorade stödet. Jordbrukspolitiken utgör nästan hälften av EU:s budget och kommissionens revisorer granskar därför den nationella tillsynen på en detaljerad nivå. Ett besök från revisorerna varar 2–3 dagar och inkluderar både besök på Jordbruksverket, berörd länsstyrelse samt vid fältkontroller. Revisionsrätten besöker sedan medlemsländerna för att granska kommissionens kontroll. Dessutom granskas Jordbruksverket av Riksrevisionsverket och sin egen internrevision. Hela granskningsprocessen tar därför stora resurser i anspråk av Jordbruksverket.

På de flesta områden sker bevakningen av tillsynen med ett stort inslag av frivillighet och dialog

På de övriga tillsynsområden som studerats är kommissionens bevakning betydligt mindre omfattande. För SWEDAC:s del förekommer i princip ingen bevakning från kommissionens sida. Den kontroll som sker av den nationella tillsynen är när en produkt stoppas och kommissionen kontrollerar att detta inte gjorts på felaktiga grunder. I övrigt hänvisas till subsidiaritetsprincipen och de nationella myndigheterna tillåts verka fritt.

Förhållandet mellan kommissionen och de nationella myndigheterna på konkurrensområdet präglas generellt av en långtgående insyn och ett samarbete snarare än kontroll. Enligt intervjuade representanter vid Konkurrensverket ser kommissionen inte några risker med den nationella tillsynen och utövar därför inte någon kontroll över de nationella myndigheternas verksamhet. I de ärenden som en nationell konkurrensmyndighet handlägger med stöd av gemenskapsrätten har kommissionen en formell möjlighet att ta över ärendet om handläggningen inte anses konform med EG-fördraget, något som dock aldrig har hänt. I de fall då samarbetsavtal och klagomål från företag anmäls till både kommissionen och den nationella konkurrensmyndigheten etableras samarbete mellan myndigheterna för att säkerställa att den nationella myndigheten inte fattar ett beslut som står i strid med EG-rätten.

Även för Naturvårdsverket inskränker sig kommissionens bevakning till krav på rapportering, något som emellertid inte varit helt oproblematiskt för verket. En intervjuad tjänsteman vid Naturvårdsverket framhåller att regeringen kan styra den centrala myndigheten genom föreskrifter men att det kommunala självstyret försvårar, eller omöjliggör, styrningen av kommunerna. Detta orsakar problem i de fall när kommuner inte tillhandahåller den

information som Naturvårdsverket behöver för att kunna rapportera till kommissionen. Naturvårdsverket har inga tvångsmedel gentemot kommunerna och tvingas därför ofta uppskatta siffror för att kunna ge kommissionen någotsånär rättvisande information. Till skillnad från Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen som har likartade problem har dock Naturvårdsverket inte fått några reaktioner eller någon kritik från kommissionen. Enligt Naturvårdsverket kommer problemet dock att bli större, eftersom den statistik som medlemsstaterna samlar in får större rättslig betydelse.

På elsäkerhetsområdet har tillsynsmyndigheterna i EU-länderna, på initiativ av kommissionen, studerat varandras tillsynsorganisationer inom ramen för s.k. Mutual Joint Visit Programs. Varje lands tillsyn granskades av två andra länders myndigheter och resultatet redovisades till kommissionen (generaldirektoratet för näringsliv). Någon egentlig sammanställning och uppföljning av resultatet skedde dock inte, främst på grund av resursbrist hos generaldirektoratet.

Över huvud taget är den allmänna bild som förmedlas från de personer Statskontoret varit i kontakt med på SWEDAC, Finansinspektionen, Elsäkerhetsverket, Naturvårdsverket, Konkurrensverket och Konsumentverket att bevakningen av tillsynens kvalitet och utformning sker med ett stort mått av frivillighet och dialog i informella nätverk med varierande koppling till kommissionen.

Graden av bevakning beror på kommissionens resurser och intresse

Det är av yttersta vikt att poängtera att det inte finns någon EG-rättslig grund eller några andra särskilda legala förutsättningar som avgör att kommissionens kontroll av den livsmedelsrelaterade tillsynen är mera långtgående än vad som är fallet på övriga områden.

I fallet med livsmedelsrelaterad tillsyn är det kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor i Dublin (FVO, Food and Veterinary Office) som på uppdrag av generaldirektoratet för konsumentskydd och hälsa granskar medlemsländerna. Kontoret fick vid inrättande år 1997 specifikt i uppdrag: ”Att övervaka att lagstiftningen om livsmedelshygien och djur- och växtskydd följs inom Europeiska unionen och på andra platser samt att bidra till att upprätthålla förtroendet för att de livsmedel som tillhandahålls konsumenterna inom unionen är säkra.” Vidare anges att kontoret skall se till att de myndigheter som har ansvar för standarden på konsumenthälsoskyddet på nationell nivå övervakas på ett effektivt sätt.³

Det finns, enligt vad Statskontoret erfarit i de genomförda intervjuerna, ingenting som hindrar att ansvariga generaldirektorat på de övriga områden

³ Informationsbroschyr från Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor, Europeiska kommissionen – GD XXIV

som berörs i studien vidtar liknade åtgärder och inrättar kontor med motsvarande instruktioner som de FVO har.

Varför så inte skett är svårt att fastställa. Många av de myndighetstjänstemän Statskontoret intervjuat framhåller en kombination av bristande resurser och intresse för tillsynsfrågor från kommissionens sida. Flera av de myndigheter Statskontoret varit i kontakt med upplever kommissionens bristande engagemang i tillsynsfrågor som ett problem. Bland annat Elsäkerhetsverket efterlyser en mer aktiv kommission, speciellt när det gäller uppföljning av tillsynen, något man nu menar är en länk som saknas i tillsynskedjan. Inte minst mot bakgrund att tillsynen idag på flera områden skiljer sig mycket åt i olika länder är det enligt de flesta intervjuade tjänstemän nödvändigt att kommissionen tar ett fastare grepp om tillsynen.

4.4 EU-medlemskapets betydelse för den svenska tillsynens organisering och ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan central, lokal och regional nivå påverkas av EU-medlemskapet

På livsmedels-, kemikalie- och jordbruksområdena har problemet med att tillsynen varierar inom landet uppmärksamrats såväl nationellt som av kommissionen. Detta har i sin tur bidragit till en diskussion om ett behov av en mer centraliserad nationell tillsyn.

Kemikalietillsynen lades 1973 på kommunala nämnder. I utredningen *Kemikalieinspektionen* (SOU 2001:4) föreslås att kemikalietillsynen återigen skall centraliseras, genom att Kemikalieinspektionen tar över ansvaret för den operativa tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter. Kommunernas tillsyn skall koncentreras till att gälla återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter.

Enligt en intervjuad tjänsteman vid Kemikalieinspektionen är det svårt att entydigt leda i bevis att detta centraliseringsbehov är en direkt konsekvens av EU-medlemskapet. Samma tjänsteman menar dock, i likhet med utredningen om Kemikalieinspektionen, att det står helt klart de regler som skall tillses blivit fler i och med EU-medlemskapet, att EG-lagstiftningen är mycket komplex och att kommunerna i många fall saknar den erforderliga expertisen och kompetensen att hantera detta.

Livsmedelstillsynen har under senare år utretts av en statlig utredare⁴ och av Livsmedelsverket själva⁵. Livsmedelsverket konstaterat att den lokala till-

⁴ Livsmedelstillsyn i Sverige, SOU 1998:61

synen bedrivs med skiftande ambition och att målet om en likvärdig tillsyn i hela landet inte uppnås. Även kommissionen har i sina inspektioner av den svenska livsmedelstillsynen påtalat svårigheterna med att få till stånd en likvärdig tillämpning av de gemensamma bestämmelserna i en så decentraliserad organisation som den svenska. Mot denna bakgrund har Livsmedelsverket föreslagit att ansvaret för livsmedelstillsynen helt överförs till staten. Reaktionerna på verkets förslag har varit blandade. Konsumentorganisationer, industrier och handel har varit positiva. Kommunernas reaktion visar dock på en klar övervikt för att behålla det kommunala ansvaret.

I en utredning om djurskyddets organisation⁶ år 2000 föreslås att kommunernas ansvar för djurskyddstillsynen överförs till staten och att en central djurskyddsmyndighet inrättas. Som argument för detta citeras rådets direktiv 90/425/EEG. Där definieras den behöriga myndigheten för veterinärkontroller som ”den centrala myndigheten i en medlemsstat [...] eller varje myndighet till vilken denna behörighet har delegerats.” Ansvaret för djurskyddstillsynen ligger i Sverige på kommunala nämnder och i vissa fall på länsstyrelserna. Enligt betänkandet går det till följd av det kommunala självstyret inte att delegera uppgifter direkt till kommunerna, men det går att på andra sätt lägga ut uppgifter och ansvar. Enligt betänkandet kan Sverige med nuvarande organisation av djurskyddet inte leva upp till direktiv 90/425/EEG eller de direktiv som hänvisar till det eftersom behörigheten aldrig kan delegeras. Även om kommunerna skulle utföra en innehållsmässigt felfri tillsyn skulle Sverige, enligt betänkandet, bryta mot EG-regler pga. den existerande formen för ansvarsfördelning. Statskontoret har tagit initiativ till en närmare juridisk utredning av de rättsliga hindren.

Jordbruksverket har även små möjligheter att styra länsstyrelserna, vilket enligt Jordbruksverket medför att kontrollen av jordbruksstödet inom Sverige inte är enhetlig. Länsstyrelserna kan göra sina egna prioriteringar och bedömningar eftersom Jordbruksverket har begränsade befogenheter att utfärda föreskrifter, åtminstone i jämförelse med de krav på föreskrivningsrätt som kommissionen ställer. Ett resultat av detta är enligt Jordbruksverket att länsstyrelserna i allmänhet inte prioriterat att hantera återkrav av jordbruksstöd och att Sverige därför riskerar sanktioner från kommissionen i form av sänkta stöd. Under de senaste åren har det förekommit flera utredningar där länsstyrelsernas uppgifter med bl.a. tillsyn av jordbruksstöden har behandlats⁷. Dessutom tas den upp i den av en arbetsgrupp i Jordbruksdepartementet utarbetade promemorian, Effektivisering och finansiering av

⁵ Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering, SLV Rapport 9 – 2000.

⁶ Ett förbättrat djurskydd (SOU 2000:108)

⁷ Administration av EU:s jordbrukspolitik i Sverige (SOU 1996:65), Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket (SOU 1998:147) och Lantbruksenheter administration av stödet till jordbruket (RRV 1998:56).

jordbruksadministrationen år 2000 samt i Effektivare jordbruksadministration, koncentration och samverkan, Fi 2001:02.

Enligt Jordbruksverket gör länsstyrelserna dessutom olika tolkningar av när de bör överklaga domstolsbeslut om jordbruksstöd. Rättspraxis har på så sätt kommit att skilja sig åt mellan olika delar av Sverige. Jordbruksverket har som utbetalande myndighet ända sedan EU-inträdet haft rätt att stoppa utbetalningar av EG-stöd som felaktigt beviljats av länsstyrelser. Denna rätt förtydligades dock genom att föras in i svensk förordning 1997, vilket lett till en mer enhetlig hantering av stöden inom Sverige. I allmänhet har Jordbruksverkets möjlighet att styra länsstyrelsernas stödhantering ökat, även om det fortfarande inte är möjligt att från centralt håll gå in i enskilda fall.

Även inom miljötillsynen har problem med det starka kommunala självstyret uppmärksammas. Intervjuade tjänstemän vid Naturvårdsverket menar att självstyret kan orsaka både styrnings- och implementeringsproblem. Exempel på detta är när det i ett direktiv regleras i specifika ordalag hur tillsynen skall utföras. Naturvårdsverket har då ingen eller begränsade möjlighet att gå in och styra kommunernas tillsyn och därigenom verka för en likvärdig tillsyn i hela landet. Naturvårdsverket har dock inte övervägt en centralisering av tillsynen utan menar istället att fördelarna med en regionalt och lokalt förankrad tillsyn överväger nackdelarna. Representanter för Naturvårdsverket pekar på att det ur miljösynpunkt finns stora fördelar med att behålla en decentraliserad organisation. Bedömningen som görs är att om kommunerna har ansvaret för miljötillsynen så känner de även ett större miljöansvar än vad som skulle bli fallet i en mer centraliserad organisation.

EU-medlemskapet har inte bidragit till några interna omorganiseringar på myndighetsnivå

De flesta av de studerade myndigheterna har inte vidtagit några specifika organisatoriska förändringsåtgärder som en följd av EU-medlemskapet. Det finns dock undantag, varav det största än en gång är Jordbruksverket. Ett flertal genomgripande organisationsförändringar har varit följden av att verkets storlek mångdubblats för att kunna utföra de nya uppgifter som EU-medlemskapet medfört. Från att år 1994 ha haft cirka 200 anställda har Jordbruksverket för närvarande cirka 940 anställda. Av dessa ingår dock 300–400 i distriktsveterinärorganisationen, vilken tillfördes till Jordbruksverket år 1995 utan att det finns någon koppling till EU-inträdet.

Även SWEDAC har växt till följd av EU-medlemskapet. I samband med att EES-avtalet trädde i kraft anpassade Sverige systemet för teknisk kontroll, vilket inneburit att SWEDAC utökats från 15–20 anställda för tio år sedan till idag 85–90. SWEDAC:s samordningsroll för svenska myndigheters marknadskontroll är en direkt följd av EU-medlemskapet.

På Läkemedelsverket har de EU-reglerade tidsgränserna för utredningar av nya läkemedel inneburit att vissa förändringar av arbetsrutinerna varit nödvändiga. Några stora förändringar av organisationen har dock inte tidsbegränsningarna medfört.

På övriga områden har inte EU-inträdet påverkat den interna organisationen. Visserligen har flera myndigheter gjort justeringar i organisationen men detta kan inte härledas till nya eller förändrade behov till följd av EU-medlemskapet. Flera myndigheter framhåller att EU-arbetet allt mer integrerats i det nationella arbetet och att det inte är befogat att dra någon gräns mellan det nationella och internationella arbetet. Därmed minskar även behovet av särskilda organisatoriska funktioner/enheter med specifika EU-uppgifter.

4.5 Svenska tillsynsmyndigheters deltagande i olika EU-organ

Samarbeten har kommit olika långt på olika områden

Tillsynsmyndigheternas deltagande i EU:s berednings- och beslutsprocess är omfattande. Flertalet myndigheter har ansvar för att delta i olika EU-projekt och kommissionens expert- och genomförandekommittéer vid utarbetandet av ny lagstiftning. Stora delar av regelverket på de studerade områdena utformas vid förhandlingsbordet i Bryssel. Det är därför av yttersta vikt att myndigheterna deltar och hävdar svenska positioner i dessa förhandlingar.

Även om tillsynen indirekt påverkas av lagstiftnings- och regelarbetet berörs dock i allmänhet inte tillsynsfrågor direkt av förhandlingsarbetet i EU:s formella beslutsprocess. Samarbete kring tillsyn sker istället i nätverk och organ utanför de formella EU-institutionerna.

Samtliga myndigheter som ingått i Statskontorets studie samarbetar i någon form med myndigheter i de andra medlemsländerna genom olika former av organ och nätverk. Hur långtgående samarbetet är skiljer sig mellan olika områden. Ett exempel på ett mycket omfattande samarbete finns på miljöområdet i nätverket IMPEL som funnits sedan början av 1990-talet. IMPEL har en ständigt pågående projektverksamhet och genomför även utbyten där miljöinspektörer från olika medlemsländer besöker varandra för att dela med sig av erfarenheter. Ett tecken på nätverkets genomslagskraft är att IMPEL utarbetade de minimikriterier för miljötillsyn som slutligen antogs av Europaparlamentet och rådet som en rekommendation.

Liknande nätverk finns på flera av de studerade områdena, även om få kommit lika långt som IMPEL. Exempel är CLEEN på kemikalieområdet, FLEP på livsmedelsområdet och Prosafe för konsumentprodukters säkerhet. Gemensamt är det grundläggande syftet att skapa ett kontaktnät för tjänste-

män på motsvarande myndigheter i olika länder. Annan verksamhet som finns inom nätverken är projekt för att förbättra informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna samt projekt av typen best practice eller benchmarking i syfte att få till stånd en mer sammanhållen tillsyn inom EU. På vissa områden genomförs även i begränsad skala samordnade tillsynsprojekt.

Nätverkens kopplingar till kommissionen är lösa

Gemensamt för de olika tillsynsnätverken är att de är av informell karaktär. I de fall kommissionen deltar i verksamheten är den likvärdig medlem med de nationella myndigheterna och på inget sätt drivande. Initiativet kommer istället vanligtvis från något eller några drivande länder, såsom IMPEL och CLEEN som båda drivits fram av Nederländerna. Kopplingarna till kommissionen stärks dock av att nätverken ofta får delar av finansieringen däriifrån och ibland har ett sekretariat placerat på det ansvariga generaldirektoratet.

De myndigheter i EU som utövar tillsyn över konsumentprodukter är sammankopplade i de system för informationsutbyte som administreras av kommissionen, t.ex. Rapex. Konsumentverket har samordningsansvar för informationssystemet i Sverige. Kommissionen skickar alla meddelanden från andra medlemsländer dit, och Konsumentverket vidarebefordrar dem sedan vidare till den svenska tillsynsmyndighet som berörs. Både Konsumentverket och Elsäkerhetsverket uppger att informationsutbytet för närvarande inte fungerar på önskvärd sätt, eftersom meddelandena är av ojämn kvalitet.

4.6 Resurs- och kompetensbehov

Hittills få effekter på tillsynens behov av resurser och kompetens

EU-medlemskapet har generellt inneburit resursansträngningar för de undersökta centrala myndigheterna, främst på grund av deltagande i arbetsgrupper, kommittéer m.m. Några negativa effekter på myndigheternas tillsyn har detta dock inte fått, enligt de flesta myndighetsrepresentanter som Statskontoret intervjuat.

Ett fåtal undantag finns dock. För Konsumentverket har de tre fall där verket fört Sveriges talan i EG-domstolen tagit stora resurser i anspråk. Tillsammans med EG-lagstiftningen och kommissionens riktlinjer för marknads kontroll har detta lett till att det förebyggande tillsynsarbetet fått nedprioriteras. På Livsmedelsverket har deltagande i EU-arbete tillkommit utan någon resursförstärkning, vilket inneburit att man tvingats ta resurser från tillsynsverksamhet. Det bör även noteras att kommissionens kontroll av den

svenska livsmedelstillsynen kräver betydande insatser och resurser från Livsmedelsverket och de kommuner som besöks.

Myndigheternas allmänna behov av personal med språkkompetens har ökat efter inträdet i EU. Någon specifik påverkan på kompetensbehovet för det tillsynsrelaterade arbetet har dock inte EU-medlemskapet haft i de centrala myndigheterna. Troligtvis har kommunerna påverkats i större utsträckning, i synnerhet vad gäller behovet av EG-rättslig kompetens.

5 Utvecklingstendenser i EU som kan komma att påverka tillsynen

Ledorden är samordning och harmonisering

Att tillsynen varierar mycket mellan EU:s medlemsländer är något som alla myndigheter som ingått i Statskontorets studie upplever på sina respektive områden. Det är inte ett problem som är på väg att försvinna av sig själv och en framtida utvidgning kommer att göra det ännu svårare att säga att det finns en likvärdig tillsyn av EG-rätten i hela unionen. Att ta ifrån medlemsstaterna tillsynsuppgifter och centralisera dem till europeiska myndigheter är dock inte en lösning som idag är aktuell på något av de områden som Statskontoret studerat. Tankar om europeiska tillsynsmyndigheter har kommit upp till diskussion för miljö- och konkurrensområdena. Förslagen hade dock inget stöd och är inte längre aktuella.

Inte heller på livsmedelsområdet, som under senare tid brottats med en rad uppmärksammade problem, har kommissionen argumenterat för några större förändringar av tillsynens organisering i form av en gemensam europeisk tillsynsmyndighet. Kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor i Dublin, FVO granskar dock alla medlemsländers tillsyn. Den livsmedelsmyndighet som kommissionen i november år 2000 föreslog att inrätta har andra uppgifter. Dessa skiljer sig inte i stort från tidigare upprättade fristående myndigheter, dvs. att samla in, analysera och sprida information samt viss utveckling av forskning på området. Myndigheten kommer inte att påverka medlemsstaternas tillsyn, däremot deras vetenskapliga arbete. Kommissionen har däremot startat ett förändringsarbete för att på andra sätt minska variationen mellan olika medlemsstaters livsmedelstillsyn. I vitboken om livsmedelssäkerhet (COM 1999/791) skrivs att kommissionen och medlemsstaterna tillsammans skall utarbeta en gemenskapsram för de nationella kontrollsystemen. Även detta innebär en förändring, eftersom det utan att den nuvarande ansvarsfördelningen rubbas ändå handlar om en starkare styrning från kommissionen som liknar de minimikriterier som finns på miljöområdet. Kommissionen vill även utveckla sin egen uppföljande roll och ha effektivare befogenheter att använda sanktioner mot medlemsländer med brister i livsmedelstillsynen.

Istället för att centralisera tillsynen är den allmänt rådande inriktningen bland de myndigheter Statskontoret undersökt att fördjupa samarbetet mellan medlemsstaterna i de informella nätverk som redan finns. Utjämning av tillsynen skall till stor del uppnås genom utbyte av erfarenheter och best practice-jämförelser.

Tillsynsmyndigheterna ser också framför sig en ökad samordning av information mellan medlemsstaterna. För att spara resurser bör bevakningsom-

råden, tester m.m. kunna delas upp mellan myndigheter i olika länder. Överföringen av information skall underlättas genom att databaser byggs upp. Samordning av information försvåras dock i vissa fall av att medlemsstaterna har olika myndighetsstrukturer och indelning av kompetensområden mellan myndigheter.

Kommissionens vitbok om styrelseformer kan få betydelse

I juli 2001 antog kommissionen en vitbok om styrelseformer inom EU (*Styrelseformerna i EU: Vitbok*, KOM 2001/428). Den innehåller förslag till nya sätt att fördela uppgifter mellan kommissionen, EU:s övriga institutioner, medlemsstaterna, lokala myndigheter och det civila samhället. Vitboken kan komma att påverka debatten om reformer av EU:s institutioner under en lång tid framöver. I vilken grad vitbokens förslag kommer att genomföras är dock oklart, men tillsynsverksamhet är ett av de områden som kan komma att beröras av reformer.

Efter "Santer-kommissionens" avgång ökade den nya kommissionen sina ansträngningar för att göra EU mer legitimt i medborgarnas ögon. Efter interna reformer har kommissionen tagit steget vidare till att diskutera vad som kan göras inom EU som helhet. Det engelska begrepp som används i arbetet är "governance", vilket på svenska översatts till styrelseformer. Vitboken kan ses som en reaktion inte bara på det bristande förtroendet hos allmänheten, utan också på EU:s förändrade karaktär och den kommande utvidgningen.

Centrala idéer i vitboken är deltagande och decentralisering. Aktörer från flera nivåer skall i ökad omfattning delta i EU:s beslutsprocesser och genomförandeåtgärder inom EU skall i viss mån decentraliseras. När det gäller decentraliseringen gör kommissionen en skillnad mellan horisontell och vertikal decentralisering. Horisontell decentralisering har som syfte att skapa samstämmighet och enhetlighet för regler inom EU och genomförs t.ex. genom att inrätta fristående EU-myndigheter. Den vertikala decentraliseringen används på områden där stor hänsyn till lokala förhållanden krävs och kommissionen därför vill dela ansvaret med nationella, regionala och lokala myndigheter.

Tillsynen berörs av flera av de förslag kommissionen lämnar. I vitboken förespråkar kommissionen större flexibilitet i genomförandet av EG-bestämmelser, som ska göra det möjligt att anpassa regler efter lokala förhållanden. Målbaserade trepartsavtal ska kunna slutas mellan kommissionen, medlemsländerna och de lokala eller regionala instanser som ska genomföra politiken. Medlemsländernas regeringar blir enligt förslaget de slutligt ansvariga för att avtalen efterföljs. Kommissionen anser att denna metod skulle kunna användas på de politikområden där det är lokala och regionala myndigheter som är ansvariga för implementeringen, och nämner särskilt miljöområdet

som möjligt för pilotförsök med start år 2002. En ökad flexibilitet för lokala och regionala myndigheter att utforma genomförandet efter de specifika förhållandena skulle även betyda att lokala tillsynslösningar kan utformas, så länge den gemensamma marknadens grundläggande krav på likvärdighet i regler och tillämpning kan tillgodoses.

Kommissionen förespråkar i vitboken även mer flexibla och innovativa sätt att lagstifta inom EU, bl.a. genom ökat användande av ramlagstiftning och att som i nya metoden-lagstiftning (närmare beskriven i kap. 3.2) i större grad involvera de lagstiftningen riktar sig till. Detta skulle troligen innebära större användning av egentillsyn.

På konkurrensområdet pågår ett moderniseringsarbete som ligger i linje med vitbokens tankar om vertikal decentralisering. Uppgifter som för närvarande hanteras hos kommissionen skall decentraliseras till de nationella myndigheterna, för att kommissionen skall kunna renodla sin egen verksamhet. Å andra sidan sker en direkt motsatt utveckling på områdena läkemedel och flygsäkerhet, där fler uppgifter centraliseras från de nationella myndigheterna till oberoende EU-myndigheter. Vitboken tar upp oberoende byråer som "ett sätt att förbättra EU-bestämmelsernas tillämpning". Den språkliga begreppsförvirringen inom EU gör sig här påmind genom att engelskans "regulatory agencies" till svenska dels översatts till det preciserade "tillsynsmyndigheter", dels till det mer allmänna "EU-myndigheter". I vitboken slås fast att kommissionen under år 2002 ska fastställa kriterier för inrättandet av nya tillsynsmyndigheter och ramen för deras verksamhet. Hur denna utveckling långsiktigt kommer att påverka den nationella tillsynen är oklart, men att kommissionens förslag i vitboken om nya styrelseformer inom EU kan ses som ett tecken på en vilja att uppnå en mer enhetlig syn på organiseringen av EU:s besluts- och genomförandeprocess.

Bilaga 1



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Beslut

2001-04-04

| |
|------------------------------|
| STATSKONTORET Registrator |
| Ink. 2001-04-09 |
| Dnr. 2001/1675 |

Tillsynsutredningen
Ju 2000:06
Sten Johansson

| | | |
|-------------------|----------|---------------|
| Till avd. | EU | Statskontoret |
| Kontakt med | FU | |
| Beslut | GD | |
| Datum 9/4-01 | Sign. Fu | |

Uppdrag till Statskontoret att analysera EU-medlemskapets effekter på svensk statlig tillsyn

Tillsynsutredningen uppdrar åt Statskontoret att biträda utredningen med kartläggning och analys av hur EU-medlemskapet påverkar den statliga tillsynen i Sverige. Statskontoret skall belysa följande frågor:

- Vilka nya förutsättningar och konsekvenser har EU-samarbetet, dess rättsordning och dess institutioner inneburit för svensk statlig tillsyn bl. a. i fråga om tillsynsverksamhetens utformning, ansvarsfördelning mellan olika tillsynsnivåer och -aktörer samt relationerna mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsobjekt?
- Vilka övergripande erfarenheter har svenska tillsynsmyndigheter av hur tillsynsverksamheten utvecklats under sex års EU-medlemskap?
- Hur påverkar pågående reformer och framtida utveckling av EU-institutionernas funktion och verksamhet svensk statlig tillsyn?

Statskontorets arbete bör inriktas på att belysa generella frågor samt ge ett bidrag till utredningens analys av vilka tendenser och faktorer som påverkat och i framtiden kan komma att påverka den svenska statliga tillsynen.

Statskontoret skall kontinuerligt samråda med Tillsynsutredningen om inriktningen, genomförandet och formen för avrapportering av utredningsinsatserna. Statskontoret skall lämna en delredovisning senast den 25 juni 2001. En slutlig redovisning av hela uppdraget skall lämnas senast den 28 september 2001.

Lennart Gustafsson
Särskild utredare

Bilaga 2

Förteckning över intervjuade myndighetstjänstemän

| Myndighet | Namn | Befattning |
|--|---|---|
| Elsäkerhetsverket Elsäkerhetsverket | Ingvar Enqvist Kerstin Risshytt | Enhetschef Verksjurist |
| Finansinspektionen | Hans Schedin | Chefsjurist |
| Jordbruksverket Jordbruksverket Jordbruksverket Jordbruksverket | Carl Gunnar Fridolfsson Eva Kjell Anders Svanberg Ulla Thofelt-Gynne | Enhetschef Jurist Utredningssekreterare Jurist |
| Kemikalieinspektionen | Gustaf Eriksson | Chefsjurist |
| Konsumentverket Konsumentverket | Bo Hesselgren Marianne Åbyhammar | Bitr. avdelningschef Avdelningschef |
| Konkurrensverket Konkurrensverket | Christer Fallenius Monica Widegren | Rättschef Avdelningschef |
| Livsmedelsverket | Ulla Fäger | Statsinspektör |
| Läkemedelsverket Läkemedelsverket | Kerstin Erni Anna-Maria Åslundh- Nilsson | Apotekare Chefsjurist |
| Naturvårdsverket Naturvårdsverket | Kitty Victor Peter Sörngård | Chefsjurist Tillsynsenheten |
| SWEDAC | Sven Nyström | Chefsjurist |

