

SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA

VT 2006

Statsvetenskap Pk

Handledare: Ann-Cathrine Jungar

# **Sverige och implementering av EU-direktiv**

**En fallstudie av badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet.**

Stina Friberg

Monica Koel Östbye

## **Abstract**

### **Implementation of EU directives in Sweden. A case study of the Directive on Bathing Water Quality and Working Time Directive.**

Author: Stina Friberg and Monica Koel Östbye

The aim of this paper is to explain and compare non-compliance of two EU-directives, “the quality of bathing water” and “the working time directive”. This study answers the questions: Why didn’t Sweden implement the directive on bathing water quality and the working time directive correctly? Are the reasons for non-compliance the same or different in the two cases? The paper is designed as a case study and with an explanatory attempt we explain why the two directives weren’t implemented correctly in Sweden. The theoretical approach is based on both general- and EU-specific implementation theories. The reason why the directive on quality of bathing water wasn’t implemented correctly was firstly because of the differences between the Swedish political contents and the EU-directive’s, secondly the vague formulation that caused problems with understanding how to implement the directive. Third and lastly the implementation suffered from the lack of administrative resources. The working time directive had problems with the political contents and the resistance from the trade union and government, which caused delays with the implementation of the directive. By studying these two cases this paper concludes that there is only one point of similarity between the cases, i.e. the political contents.

Keywords: Sweden, implementation, non-compliance, Directive on Bathing Water Quality, the Working Time Directive

# INNEHÅLL

---

|   |    |
|---|----|
| 1. INLEDNING.....                               | 5  |
| 1.1. Problem och frågeställning.....            | 5  |
| 1.2. Tidigare forskning .....                   | 7  |
| 1.3. Bakgrund .....                             | 9  |
| 1.3.1. Vad är EU?.....                          | 9  |
| 1.3.2. Implementering av EU-direktiv .....      | 10 |
| 2. TEORI .....                                  | 11 |
| 2.1. Politikens innehåll .....                  | 12 |
| 2.2. Vaga formuleringar .....                   | 14 |
| 2.3. Motstånd.....                              | 15 |
| 2.4. Administrativa resurser .....              | 17 |
| 2.5. Sammanfattning och operationalisering..... | 18 |
| 3. METOD OCH MATERIAL .....                     | 20 |
| 3.1. Metod .....                                | 20 |
| 3.2. Material .....                             | 23 |
| 4. EMPIRISK ANALYS .....                        | 24 |
| 4.1. Badvattendirektivet .....                  | 24 |
| 4.1.1. Politikens innehåll .....                | 25 |
| 4.1.2. Vaga formuleringar .....                 | 29 |
| 4.1.3. Motstånd.....                            | 31 |
| 4.1.4. Administrativa resurser .....            | 32 |
| 4.2. Arbetstidsdirektivet .....                 | 35 |
| 4.2.1. Politikens innehåll .....                | 37 |
| 4.2.2. Vaga formuleringar .....                 | 39 |
| 4.2.3. Motstånd.....                            | 40 |
| 4.2.4. Administrativa resurser .....            | 43 |
| 4.3. Jämförelse mellan direktiven .....         | 46 |
| 5. SLUTDISKUSSION.....                          | 48 |
| 6. REFERENSER.....                              | 52 |
| Bilaga 1 .....                                  | 58 |
| Bilaga 2 .....                                  | 59 |

## FIGUR OCH TABELLER

---

|   |    |
|---|----|
| FIGUR 1: OPERATIONALISERINGSSHEMA.....  | 19 |
| TABELL 1: ANDEL KORREKT INFÖRLIVADE DIREKTIV I AUGUSTI 2002 .....               | 5  |
| TABELL 2: OBEROENDE VARIABLERS INVERKAN PÅ IMPLEMENTERINGEN AV DIREKTIVEN ..... | 48 |

## 1. INLEDNING

De svenska medborgarna är generellt kritiska till EU-samarbetet. Tydliga tecken på den kritiska hållningen är både folkomröstningen om EMU år 2003, där medborgarna bestämt röstade ner införandet av en ny valuta, samt valet till Europaparlamentet året därpå, då Junilistan röstades in som tredje största svenska parti i EU-parlamentet. Trots detta efterlever Sverige EU:s regelverk i stor utsträckning. Sverige är ett av EU:s mest ”högimplementerande” land och år 2002 implementerade Sverige 97,58% av EU:s direktiv, såsom visas i tabell 1 (EU-kommissionen, 2002). Hur kommer det sig att Österrike och Sverige som blev medlemmar samtidigt befinner sig i varsin ände av skalan?

**Tabell 1:** Andel korrekt införlivade direktiv i augusti 2002

| Medlemsland   | Implementerade direktiv i % |
|---------------|-----------------------------|
| 1.Sverige     | 97,58                       |
| 2. Danmark    | 97,39                       |
| 3. Spanien    | 96,80                       |
| 13. Österrike | 95,25                       |
| 14. Tyskland  | 95,24                       |
| 15. Frankrike | 94,98                       |

Källa: EU-kommissionen, 2002

Då Sverige är ”bäst i klassen”, uppstår en förundran om hur det kommer sig att vissa direktiv inte implementeras som de ska. Sverige utger sig för att vara framstående på miljöområdet och har en lång tradition av att värna om arbetstagare på arbetsmarknaden. Trots detta har Sverige dömts på just dessa områden i EG-domstolen. Detta utgör bakgrunden till valet av två direktiv inom dessa områden som vi ämnar undersöka i denna studie. Med hjälp av variabler hämtade ur olika teorier söker studien förklaringar till varför badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet inte har implementerat korrekt i Sverige enligt den Europeiska kommissionen.

### 1.1. Problem och frågeställning

Förhållandet mellan Sverige och EU är komplext och dynamiskt (Kronsell, 2002:190). EU är inte en federation som USA men inte heller en rent mellanstatlig organisation som FN, medlemsstaterna förblir oberoende suveräna stater med sina egna politiska system (Europeiska kommissionen, 2006:54). Det federala Tyskland samarbetar med det centralstyrda Sverige

inom unionens ramar. Implementering av gemensamt tagna beslut på EU-nivå förväntas tillämpas på samma sätt i de olika medlemsländerna trots deras skilda nationella politiska system. Så gott som alla internationella organisationer rapporterar om brister i efterlevnad av tagna beslut och den Europeiska Unionen är inget undantag. De länder som är medlemmar i EU är intresserade av att gemensamt angripa de problem de ställs inför, i annat fall hade länderna kunnat välja att stå utanför unionen (Tallberg, 2002:56). Detta fenomen är således en paradox, hur kommer det sig att EU:s medlemsländer inte genomför de åtgärder man gemensamt kommit överens om? Ett europeiskt samarbete blir verkningslöst om medlemsländerna inte följer de gemensamma regler man kommit överens om. Utan faktisk efterlevnad och tillämpning av EU:s regelverk undermineras hela syftet med en europeisk samverkan, och medlemsländerna misslyckas med att lösa sina gemensamma problem. Åtagandet att genomföra nationellt vad man har beslutat gemensamt på europeisk nivå är kanske den mest konkreta innebörden av ett lands EU-medlemskap (Tallberg, 2002:55).

I demokratier är det de politiska valen som fyller en legitimerande funktion, eftersom folket genom sin valhandling ger mandat till parlamentet att stifta lagar. Genom att lagstiftningen är baserad på folkets mandat ges det politiska systemet legitimitet, med andra ord folkets stöd (social legitimitet). Variation i implementeringsgraden mellan de olika medlemsländerna gör att regler och direktiv blir tillämpade på olika sätt inom unionen, vilket kan minska förtroendet hos medborgarnas för EU-samarbetet. Utan social legitimitet finns risken att medborgarnas röstdeltagande påverkas negativt och resultatet kan bli en urholkad demokrati. Om hela samarbetet blir överflödigt p.g.a. att medlemsländerna inte efterlever de åtaganden man har tagit, och medborgarnas förtroende minskar, kommer det att försvaga hela unionen.

För att få förståelse för dessa problem finner vi det av vikt att undersöka orsakerna till *varför* medlemsländer inte implementerar korrekt. Detta utgör bakgrunden till denna studie om implementeringen av EU-direktiv i Sverige. Teorier om implementering fungerar som vägledning i strävan att uppnå en ökad förståelse om orsakerna till att Sverige inte har lyckats tillämpa EU:s direktiv om kvaliteten på badvatten samt arbetstidsdirektivet. Hur kommer det sig att dessa två direktiv inte har implementerats i Sverige när landet ligger i topp på listan över antalet implementerade direktiv bland medlemsländerna?

Studien har en förklarande ansats och syftar till att klargöra anledningen till att Sverige inte har implementerat två EU-direktiv korrekt, vidare utgör den empiriska studien ett fall av icke-

implementering. Genom att analysera implementeringsprocessen i Sverige upptäckts de förklarande faktorerna. Direktiven som undersöks är badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet. Badvattendirektivets syfte är att medborgarna ska kunna bada i rent vatten utan att behöva oroa sig för att bli sjuka. Respektive medlemsland ansvarar för provtagning på badvattnet och resultaten rapporteras sedan till EU, även en tillfredsställande renlighetsgraden är medlemslandets skyldighet. Arbetstidsdirektivet syftar till att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet, bl.a. genom att begränsa arbetstidens längd. I båda dessa fall har Sverige dömts i EG-domstolen och *studien åsyftar* således att förklara anledningen till dessa överträdelser. Förklaringarna till de två direktiven jämförs sedan för att undersöka om orsakerna är de samma eller inte i de båda fallen. Studien ämnar svara på frågeställningarna: *Varför har inte Sverige implementerat badvattendirektivet samt arbetstidsdirektivet korrekt? Är orsakerna de samma eller olika i de båda fallen?*

## 1.2. Tidigare forskning

Problematiken rörande implementeringen av politiska beslut har flitigt studerats under 1900-talet. I våra fall handlar det om beslut tagna av Europeiska unionen, vilket kan innebära speciell problematik p.g.a. att EU:s politiska system är mer komplext och gör verkställandet mer komplicerat än inom ett nationellt system. Eller också försvåras implementeringen inte alls p.g.a. det, detta får vår studie utvisa. I denna del beskrivs tidigare studier om implementering, dock inte specifikt för EU, och på så sätt ges en bakgrund till forskningens utveckling på området. Inledningsvis kan nämnas att Pressman och Wildavskys bok *Implementation* från 1973 blev banbrytande för de arbeten om implementering, d.v.s. genomförande av politiska beslut, som senare utgivits (Sannerstedt, 2001:19). Innan Pressman och Wildavskys studie inkluderades inte politik som en faktor i förvaltningens verksamhet, förvaltningens roll kan dock inte reduceras till att endast blint verkställa tagna beslut, resultaten kan ha bakomliggande politiska förklaringar. De menar att för att förstå problemen med implementering måste den ses som en del i beslutsprocessen (Hill, 1998:213). Vidare betonar de beslutsfattareshandlingens underminering av beslutens mål som anledning till att implementeringen inte genomförs. Nedan struktureras tidigare forskning i två kategorier: den första där studierna utgår ifrån *beslutsfattarnas avsikter och kontroll*, planering och hierarki fungerar som en problemlösande strategi. Lagar utgör utgångspunkten för analyser i denna kategori, syftet är att beskriva och förklara hur en lag implementeras. Den andra utgår istället ifrån *tillämparnas handlande* där spontanitet, lärande och anpassning ses som viktiga problemlösare vid implementeringen. I denna kategori ifråga-

sätts huruvida lagen har någon styrande inverkan (Sannerstedt, 2001:25). Dessa kategorier ska inte ses som teoretiska modeller utan snarare som forskningsmetoder.

I den första kategorin återfinns Paul A. Sabatiers och Daniel Mazmanians forskning om policy implementering, vilken har gjort stort avtryck på området (Hill, 1998:272). Med policy avses de grundprinciper för en organisations handlande som den arbetar efter. Sabatier och Mazmanian använder det s.k. ”top down” –perspektivet (uppifrån-perspektivet) i sitt arbete, enligt det initieras och styrs implementeringen från organisationens topp. Ingående instruktioner kommuniceras nedåt i hierarkin, och i det sista ledet verkställs dessa i enlighet med instruktionerna från beslutsfattare på de högre nivåerna i organisationen. Man förutsätter att om rätt rekommendationer ges till beslutsfattarna finns de bästa förutsättningarna för en lyckad implementering. Hogwood och Gunn tillhör samma tradition och tittar på de faktorer som tenderar att motverka ”perfekt administration” av nya politiska program (Hill, 1998:217-223). De menar att externa förhållanden, vilka administratörerna som ska utföra implementeringen inte själva kan kontrollera (såsom vädrets makter och politiska aktörers vetorätt) kan ha en negativ inverkan på resultatet. Att en part har vetorätt betyder att denne kan stoppa eller förhindra ett beslut. Vidare hävdas att bristen på resurser i form av tid och pengar också kan motverka tillämpningen av ett nytt program. Om det finns ett beroendeförhållande mellan olika aktörer måste parterna vara överens genom hela processen, vilket sannolikt kommer att påverka implementeringens resultat. Det måste även finnas ett samförstånd gällande programmets mål, tydligt formulerade ansvarsuppgifter, perfekt kommunikation och koordination samt att aktörerna med bestämmanderätt kan kräva och uppnå perfekt samtycke av alla inblandade. Dessa faktorer som tillsammans bildar anvisningar som kan hjälpa beslutsfattare att undvika problem med implementering (Hill, 1998:213). Alltså på samma sätt som Sabatier och Mazmanian använder Hogwood och Gunn rekommendationer/föreskrifter för att undvika problem med implementering.

Den andra kategorin av implementeringsstudier väcker frågor om hur man bör förstå de ”implementeringsunderskott” man sannolikt finner. Detta andra synsätt på implementering kom som en reaktion på uppifrån-perspektivet. Dessa studier kritiserar den första kategorin utifrån tre aspekter; man ifrågasätter de högsta beslutsfattarnas möjlighet och vilja att sätta tydliga mål, vidare menar man att implementering bör studeras på en lägre nivå (det arbete som utförs på ”golvet”) eftersom formulandet av målen involverar olika aktörer och är baserade på äldre beslut vilket gör processen mycket komplex. Den tredje aspekten av kritik riktar sig mot



de normgivande implikationerna i den första kategorin, att målformulerandet *bör* komma från toppen av hierarkin (Hill, 1998:214). Hjern och Porter betonar i sitt arbete hur beslutsprocesser förekommer inom komplexa strukturer samt behovet av att genomföra analyser av administrativa aktiviteter utifrån ett nerifrån-perspektiv ("bottom up"-modell). Hjerns och Porters metod grundas på att de policys som studeras är beroende av interaktionen mellan flera olika organisationer och huvudaktörerna finner man på gräsrotsnivå och upp, både inom offentlig och privat sektor (Hill, 1998:214). Förklaringar till varför genomföranden misslyckas går att finna i den specifika kontexten, det finns inga generella lösningar på implementeringen av internationella regler och avtal, utan orsakerna är situationsspecifika enligt nedifrån-perspektivet (Sannerstedt, 2001:24-25).

### **1.3. Bakgrund**

#### **1.3.1. Vad är EU?**

EU beskrivs ibland som unikt, det finns inga andra internationella samarbeten som kan liknas vid EU. I den här delen vill vi därför beskriva samarbetets bakgrund och drivkrafter för att förklara bakgrunden till EU:s utveckling och styrelsesätt idag. Den Europeiska unionen började som ett fredsprojekt, redan under andra världskrigets mörkaste skede började några entusiaster, med den italienska motståndsmannen Altiero Spirelli i spetsen, planera efterkrigstidens fredliga Europa (Cini, 2005:1). Spirelli och hans män författade ett manifest för ett fritt och enat Europa som kom att ligga till grund för unionens framtida utveckling. När den europeiska gemenskapen började förverkligas hade ekonomiska och försvarspolitiska motiv en framträdande roll. Frankrikes utrikesminister Robert Schuman lanserade en plan som innebar att Frankrike, istället för att underkuva den gamla arvfienden Tyskland, skulle vänskapligt samarbeta (Cini, 2005:16). Genom att tvinna samman de tunga kol- och stålindustrierna i de båda länderna skulle krig inte bara bli otänkbart utan även praktiska omöjligt. Det blev då ekonomiska och inte politiska eller kulturella faktorer som blev den främsta drivkraften bakom samarbetet.

Två olika modeller stod vid detta tillfälle till buds. Gemenskapen kunde utformas som ett traditionellt mellanstatligt fördrag eller konstrueras som en federal statsbildning. Man valde dock medvetet en tredje väg. Den nya organisationen gavs större makt än någon tidigare mellanstatlig institution, men fick inte samma direkta väljarförankring som en demokratisk stat sedan medlemsstaternas medborgare inte valde beslutsfattarna (Cini, 2005:19). Genom Rom-

fördraget bildades en europeisk ekonomisk gemenskap med sex medlemsländer, vars syfte var att inte endast begränsa samarbetet till någon specifik sektor, utan att skapa en tullunion och en gemensam marknad. Vidare utarbetades planer på en monetär union med en gemensam valuta, och 1985 lade kommissionen fram ett förslag om att skapa en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Samarbetet har med tiden både breddats och fördjupats, numera ingår 25 medlemsländer och endast ett fåtal politikområden hanterar staterna utan EU:s inblandning.

EU:s utveckling från gemenskap till union har givit upphov till en överstatlig rättsbildning, vilken är direkt tillämpbar i medlemsländerna och som måste sammanföras med nationella regler. I grunden ligger dock den struktur som EU:s grundare ritade i Romfördraget, vilket bygger på medlemsländernas överlåtelse av sin nationella beslutanderätt i vissa frågor till en oberoende myndighet som sköter den dagliga, praktiska hanteringen av EU:s gemensamma frågor. Strukturen bygger också på att EU utgör en rättsordning med en överordnad domstol, till skillnad från andra internationella organisationer som t.ex. FN och OECD (Wiklund, 2006:15). Det debatteras dock flitigt huruvida den Europeiska unionen liknar mer en federation som USA, eller en mellanstatlig organisation såsom FN. Den europeiska unionen är inte lättplacerad i de konventionella facken internationell organisation eller nationalstat heller, i Cini (2005:1) beskrivs att EU numera anses vara ett politiskt system eller eget statsskick som definieras som unikt eller som en institutionell blandform (hybrid institution).

### **1.3.2. Implementering av EU-direktiv**

Implementeringen av EU-direktiv kan alltså innebära svårigheter för medlemsstaterna att integrera och tillämpa besluten i den nationella förvaltningen. Vi kommer därför i den här delen att beskriva kommissionens del i implementeringsprocessen och förklara vilka krav ett direktiv ställer på nationalstatens anpassning. Kommissionen har enligt EU-lag skyldighet att se till att medlemsstaterna implementerar och följer alla EU direktiv och beslut, kommissionen har kommit att kallas "Guardian of the treaties" (Cini, 2005:133). Kommissionens uppgift är således att kontrollera att medlemsstaterna tillämpar och genomför beslut och direktiv på ett korrekt sätt (Regeringens skrivelse 2004/05:60, s.225). Implementering innebär för det första att de europeiska överenskommelserna måste införlivas i medlemsstaternas nationella lagstiftning för att vinna laga kraft. När man talar om EU är det viktigt att göra en åtskillnad mellan de två huvudsakliga lagstiftningsinstrumenten, förordning och direktiv (Tallberg, 2002:59). Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsland och behöver inte införlivas i

nationell lag. Direktivet däremot måste implementeras juridiskt eftersom det har överlåtit åt de nationella myndigheterna att bestämma dess form och tillvägagångssätt i genomförandet. Som kontrast till denna ”hårda lagstiftning” använder sig även EU av s.k. ”mjuk lagstiftning”. Dessa kan vara riktlinjer, målsättningar och rekommendationer, ett exempel på mjuk lagstiftningen är den öppna samordningsmetoden. Istället för att fatta juridiskt bindande beslut genom lagstiftning utnyttjar den öppna samordningsmetoden mekanismer som ”gruppträck” inom unionen. Medlemsstaternas respektive politikområde ska tävla mot varandra och de bästa lösningarna lyfts fram som goda exempel, medan de mindre framgångsrika sporras att ta efter (Statskontoret, 2004). Ytterligare en aspekt av implementeringen berör s.k. proceduriella förpliktelser, som till exempel att ett direktiv kräver att medlemsländerna rapporterar vissa bestämda fakta till EU kommissionen inom en viss tid. Dessa skyldigheter är ofta förutsättningen för och goda indikationer på faktisk efterlevnad av EU-direktivets innehåll (Tallberg, 2002:59).

### *Överträdelseförfarande*

Om kommissionen anser att en medlemsstat inte utfört sina skyldigheter kan kommissionen inleda ett s.k. överträdelseförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget. Ett överträdelseförfarande har tre faser: formell underrättelse, motiverat yttrande och åtal i EG-domstolen. Den första fasen, formell underrättelse, innebär att kommissionen meddelar medlemsstaten om överträdelsen och landet får möjlighet att förklara sig. I andra fasen lämnas ett motiverat yttrande till medlemsstaten, kommissionen informerar medlemsstaten vad som förväntas justeras för att inte bryta mot EG-domstolen, oftast får medlemsstaterna två månader på sig att vidta åtgärderna. Om detta inte görs kan kommissionen gå vidare till fas tre, åtal i EG-domstolen (Regeringens skrivelse, 2004/05:60, s. 225). Om EG-domstolen finner medlemslandet skyldigt, måste landet omedelbart vidta åtgärder för att justera felen, anser domstolen att landet inte vidtagit de åtgärder som de borde kan domstolen ge staten böter (vite), domstolens beslut är bindande både för medlemsstater och EU:s institutioner. (Europeiska kommissionen, 2006:22, 26).

## **2. TEORI**

Såhär långt har vi bl.a. beskrivit tidigare studier av implementering, EU:s drivkrafter, utveckling och styrelsesätt, samt vad som gör att EU-direktiv är speciella i det avseendet att kommissionen kontrollerar medlemsstaternas tillämpning och genomförande av direktiv, och vida-

re att direktiv måste implementeras juridiskt i den nationella lagstiftningen. Med tanke på syftet med denna studie att undersöka implementeringsprocessen i badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet, kommer vi till att börja med förklara beslutsprocessen för att sedan presentera vår teoretiska grund. Vår teoretiska grund baseras på oberoende variabler som hämtats ur olika teorier om både generell- och EU-specifik implementering, dessa ska besvara frågan varför våra två direktiv inte har implementerats i Sverige. Var och en av de fyra variablerna kommer att få en detaljerad förklaring nedan. Men till att börja med beskrivs den politiska beslutsprocessen, där implementeringen är en del av processen (Lundqvist, 1992:12). En beslutsprocess kan delas in i fem stadier. Enligt Lundqvist (1992:13) är det inledande stadiet initiering, vilket innebär att en specifik fråga eller problem tas upp på dagordningen. Därefter samlas in, värderas och sammanställs beslutsunderlag, informationen i beslutsunderlaget gäller de mål, medel och resurser som beslutet kräver, detta stadium kallas beredning och slutprodukten i beredningen är ett förslag till beslut. Det tredje stadiet är själva valet av åtgärder det vill säga beslutsfattandet. I det fjärde stadiet realiseras beslutet vid implementeringen. Det femte och sista stadiet är efterkontroll, vilket betyder att implementeringsåtgärderna eller effekterna av åtgärderna utvärderas.

Implementeringen innebär att beslut ska förverkligas, genom handlingar eller information ska beslutet verkställas. Konkret i våra fall kan det innebära att renlighetsgraden i badvatten mäts, att arbetstagarnas arbetsplatser säkras eller att allmänheten informeras om sina rättigheter och skyldigheter (Lundqvist, 1992:12). Nedan presenteras och diskuteras de oberoende variablerna ingående, utan inbördes rangordning.

## **2.1. Politikens innehåll**

Vid Sveriges inträde i EU 1995 förväntades landet implementera ett stort antal nya EU-direktiv, denna förutsättning gäller således för båda direktiven i den här studien. Vi menar dock att de politiska-, ekonomiska- och sociala institutionerna i Sverige är olika inom respektive politikområde, vad gäller badvattendirektivet var kommunerna ansvariga för en del i implementeringsprocessen, medan i fallet arbetstidsdirektivet handlade det mer om arbetsmarknadens parter. Hur väl förberedde sig respektive institution innan anslutningen 1995? Det är något vi ämnar undersöka med hjälp av oberoende variabeln politikens innehåll.

I vissa länder inkorporeras EU-reglementet i de nationella förhållandena utan problem sedan det *politiska innehållet* i reglerna och avtalen kan matchas i den nationella lagstiftningen (Cowles, 2001:7). Om innehållet i ett EU-direktiv inte kan matchas med den nationella lagstiftningen, kan det medföra en anpassning som kräver förstärkning eller försvagning av existerande policys, eller till och med skapandet av helt nya nationella institutioner och strukturer, eller en ersättning av institutioner som redan finns (Falkner, 2005:27). Detta innebär ett anpassningstryck på medlemslandet (Cowles, 2001:7). Med institution avses statligt inrättade organ (Hague & Harrop, 2004:75), såsom Naturvårdsverket, Miljöförvaltningen och Arbetsdomstolen. Fler och fler frågor som tidigare betraktats som nationella är numera föremål för EU-beslut, detta tvingar fram en anpassning från de nationella organen (Johansson, 2002:10). Ett yttre tryck på medlemslandet att integrera EU:s lagstiftning i den nationella lagstiftningen uppstår, med andra ord ett anpassningstryck. Eftersom de politiska-, ekonomiska- och sociala institutionerna skiljer sig åt mellan medlemsländerna, varierar även anpassningstrycket mellan länderna (Cowles, 2001:7). I vårt fall skulle det kunna innebära, att implementeringen av arbetstidsdirektivet lätt integrerats i spansk lagstiftning, p.g.a. att det politiska innehållet i EU-direktivet överensstämde med redan befintlig arbetsmarknadsreglering i Spanien. Ibland har medlemslandet redan innan den nya europeiska lagen skrivits ändrat sina arbetsmetoder och sina institutioner.

Det finns även medlemsländer där de europeiska normerna och tillvägagångssätten är helt annorlunda och anpassningen är så kostsam, att de nationella institutionerna, rutiner och system skyddas till vilket pris som helst. Vissa länder röstar t.o.m. för ”opt-outs”, att bli undantagna ett specifikt beslut (Storbritannien har t.ex. inte infört euron). Det kan även förekomma fall då länder som trots höga kostnader för anpassningen ändå genomför sina skyldigheter (Cowles, 2001:7). Falkner (2005:27) är av den meningen att implementeringsproblematik på grund av anpassningstryck endast är avgörande då betydande förändringar krävs, medan implementeringsprocessen förväntas gå smidigt om direktivet endast kräver mindre förändringar i de inhemska förhållandena. På samma sätt beskriver Cowles (2001:6) att ju lägre kompatibilitet mellan europeiska institutioner och nationella institutioner desto starkare anpassningstryck, och ju större anpassningstryck desto svårare blir implementeringen.

Som ovan nämnt skiljer sig anpassningstrycket åt mellan respektive medlemsland och politikområde (Cowles, 2001:7), samt att det politiska innehållet inom ett och samma område inte matchar. Med detta menar vi att det politiska innehållet i EU-direktiv skiljer sig från innehål-

let i svensk politik. Vi menar att politikens innehåll och därmed ett eventuellt anpassningstryck är relevant att undersöka, eftersom Sverige vid inträdet i EU 1995 förväntades implementera ett stort antal nya direktiv. Vidare är det relevant att undersöka genom operationaliseringen av politikens innehåll, skiljde det politiska innehållet i direktivet mot den svenska politikens innehåll, hur väl förberett var Sverige vid inträdet, hade man planerat och genomfört förändringar i de nationella institutionernas arbetsupplägg? Inrättades t.ex. någon ny myndighet eller förändrades de etablerade rutinerna på något sätt?

## **2.2. Vaga formuleringar**

Med anledning av mångfalden parter och arenor som är inblandade i EU:s beslutsprocess, samt viljan att tillfredsställa deras olika åsikter, är EU-direktiven ofta vagt formulerade för att passa alla parter (Wiklund, 2006:15). Denna tredje förklaringsvariabel kommer att användas i syfte att få reda på om relevanta aktörer anser att direktiven är otydligt formulerade, och om det kan leda till tolkningsproblem. Både Falkner (2004) och Cowles (2001) undersöker huruvida svårigheterna i att tolka olika direktiv är en faktor som kan förklara icke-implementering. Falkner (2004:459, 467) beskriver att medlemsstaterna kan ha problem med tolkningen av direktiv, de vet inte hur man förväntas anpassa sig i och med det nya direktivet, med andra ord hur klar och entydig lagtexten är. Falkner (2004:467) konstaterar dock att tolkningsproblematiken bara förklarar ett fåtal fall av icke-implementering. Men hon poängterar att tolkningsproblemen påverkar resultatet, och samtidigt att det inte finns endast *en* faktor som kan förklara allt.

Det finns alltså stort utrymme för medlemsländerna att tolka innehållet på helt olika sätt, att tillämpningen då varierar är inte ovanligt. Wiklund (2006:15) beskriver att rätten har blivit ytterst komplicerad och kräver en hög juridisk specialkompetens för uttolkning. I de fall då medlemsländerna tolkar innehållet på skilda sätt kan det enda sättet att tydliggöra vilken av dess tolkningar som är mer korrekt än andra sker via överträdelseförfaranden i EG-domstolen (Falkner, 2004:463-464). Med bakgrund av EU-direktivens generellt vaga formuleringar anser vi det intressant att undersöka om det finns tolkningsproblem som försvårar implementeringen. Denna faktor undersöks via aktörernas uppfattning om direktiven och hur man förväntas tillämpa texten. På vilket sätt påverkar vaga formuleringar i direktiven implementeringen?

### 2.3. Motstånd

Vår första förklaringsvariabel behandlar olika former av motstånd från olika nationella aktörer, det kan handla om blockeringsmakt, opposition och ovilja vilket kan ses som olika grader av motstånd enligt oss. Inledningsvis tar vi upp aktörer och deras del i tillämpningen av politiska beslut. Hjern *et al.* beskriver t.ex. att implementeringsprocessen involverar en mångfald av aktörer, både offentliga och privata organisationer (Hill, 1998:281). Nationella aktörer kan i den här studien vara allt ifrån departement på högsta nivån, myndigheter och verk till kommuner och intresseorganisationer. Genom att identifiera det nätverk av aktörer som är inblandade i det faktiska arbetet, kan man därefter undersöka deras målsättningar och strategier. Koordineringen av de nationella aktörernas samarbete analyseras för att urskilja lokala, regionala och centrala aktörer som har varit delaktiga i planering, finansiering och verkställande av olika direktiv eller program (Hill, 1998:281). Samarbetet kan sträcka sig över både en horisontell och vertikal skala, horisontellt då t.ex. arbetsmarknadens parter förhandlar och vertikalt när departement tillsammans med kommuner försöker tillämpa EU:s beslut. Denna koordinering av de nationella aktörernas samarbete kommer vi att studera för att utskilja respektive parter delaktighet i implementeringen, vilka var mot direktivet, hela eller delar av det och hur det yttrat sig.

Vi kan konstatera att man tidigare ansåg att länder såsom Sverige, Norge och Danmark vars styrelseskick karaktäriseras av en konsensuskultur (nära relationer mellan den centrala regeringens styre och de lokala autonoma myndigheterna), inte hade behov av implementeringsforskning i lika stor utsträckning som de icke-korporatistiska länderna (Hill, 1998:215). Nu råder det dock skilda meningar kring huruvida en korporatistisk kultur i ett land påverkar implementeringsprocessen positivt eller negativt. Studier gjorda av bl.a. Lampinen och Uusikyla (1998:248-249) visar att länder med inslag av korporatism inte alls implementerar i större utsträckning än icke-korporatistiska länder. De hävdar snarare att de korporatistiska länderna kan få problem med t.ex. starka fackföreningar som motsätter sig direktiven, och just genom konsensuskulturen har de möjlighet att förhålla implementeringsprocessen då de är representerade i formella beslutsorgan. Cowles (2001:10) däremot beskriver en samarbetsvillig kultur som en faktor som påverkar implementeringen positivt, detta då den kan övervinna problem som kan uppstå vid t.ex. vetoröstning. En samarbetsvillig kultur är enligt Cowles en nödvändig beståndsdel när institutionella förändringar ska introduceras, liksom i denna undersökning då nya EU-direktiv ska integreras i svensk lagstiftning.

Vi inlemmar innebörden av Lampinen och Uusikylas variabel korporatistisk kultur samt Falkners och Cowles variabel blockeringsmakt, i vår oberoende variabel motstånd, för att förklara icke-implementering. Cowles (2001:9-10) och Falkner (2005:25) beskriver problematiken med olika aktörers påverkansmöjligheter vid implementeringen, däremot kallar de detta för blockeringsmakt. Makt att blockera beslut innebär att olika aktörer kan ha möjligheten att stoppa eller förhala implementeringsprocessen genom att använda sin vetorätt eller motsvarande. En vetorätt kan användas i en formell omröstningssituation, t.ex. kan Sverige lägga in sitt veto för att förhindra ett beslut i det Europeiska unionens råd. Falkner (2005:25) har en lite mer utvidgad betydelse av blockeringsmakt, genom att betona både de formella vetopositionerna under processen, samt de mäktiga aktörerna som har möjlighet att påverka regeringen i så stor utsträckning att deras ståndpunkt måste tas i beaktande. I och med den korporatistiska kulturen då olika parter bjuds in i samarbetet uppstår flera tillfällen för dessa parter att blockera processen. Sverige har en lång tradition av officiella samarbetsformer för staten och intresseorganisationer, därför menar vi att det är intressant att analysera den politiska kulturens inverkan på misslyckandet av implementeringen av våra två valda direktiv. Då åsikterna går isär gällande synen på huruvida konsensuskultur påverkar implementeringen positivt eller negativt, blir denna förklaringsvariabel mycket intressant att undersöka i denna studie, då Sverige anses vara ett utpräglat korporatistiskt land.

Falkner (2005:6) beskriver att när flera aktörer är inblandade i de olika delarna och nivåerna i ett EU-direktivs tillkomst och implementering, påverkar detta genomförandet negativt genom att tillfällen för misslyckanden eller motstånd ökar. Detta genom att aktörerna får många tillfällen att lägga in sitt veto i beslutsprocessen vilket sannolikt hindrar eller bromsar anpassningen (Cowles, 2001:9-10). Hill (1998:274-275) poängterar vikten av att bibehålla det politiska stödet från olika intressegrupper och lagstiftande och verkställande organ under hela implementeringsprocessen, detta för att undvika att de fördröjer processen. Opposition kan dock komma från någon part under arbetets gång, oppositionen kan komma från administrationen, det politiska systemet, från påtryckningsgrupper eller från allmänheten (Falkner, 2005:24). Huruvida relevanta sociala partners i implementeringsfasen är inkluderade även i den nationella beslutsprocessen inverkar på resultatet, samt huruvida viktiga aktörer opponeerar *mot* den nationella anpassningsproceduren sedan de förpassats till "sidlinjen" exempelvis? Sannerstedt (2001:37) och Tallberg (2002:56) beskriver att det inte är ovanligt att tillämparen ogillar det politiska beslutet, en ovilja behöver dock inte ses som motsträvighet och sabotage-



vilja om tillämparen på goda grunder ser att beslutet är olämpligt, tillämparen kan då motsätta sig beslutet i kraft av sin professionella kompetens. Denna oberoende variabel ”motstånd” operationaliserar vi genom att blockeringsmakt, opposition och ovilja ses som olika grader av motstånd mot ett beslut. Vi kommer att studera blockeringsmakt och opposition med innebörden att de är snarlika, med den skillnaden att blockeringsmakt innebär formella tillfällen i processen att vetorösta, och att vara emot/opponera på någonting gör man under hela processen i sitt arbete att stoppa/förhåla ett beslut.

Vår undersökning kommer främst att identifiera och analysera de nationella aktörernas eventuella motstånd, dessa kan vara departement, statliga verk och myndigheter, fackföreningar, kommuner, arbetsgivarorganisationer, enskilda företag och liknande. Vid implementering av EU-direktiv i medlemsländerna är det med andra ord många olika aktörer inblandade, och så är även fallet i Sverige. Dessa aktörer kan ha officiella tillfällen för vetoröstning och/eller möjlighet att opponera under implementeringsprocessen. Detta är anledningen till valet av motstånd som oberoende variabel, vi är dock medvetna om att det kan vara svårt att mäta annat än de formella bestämmelserna gällande vetorätt, processen kan mycket väl avstanna eller stoppas ”bakom lyckta dörrar”.

## **2.4. Administrativa resurser**

För att EU-direktiv ska kunna genomföras framgångsrikt utan risk till bl.a. blockering av de nationella aktörerna, krävs att de olika aktörerna och institutionerna som ska genomföra förändringen har respektive ansvarsområde tydligt formulerat (Falkner, 2005:36). Åtskilliga implementeringsforskare bl.a. Lampinen och Uusikyla (1998:248), Falkner (2005:24, 2004:461), Hill (1998:274) och Cowles (2001:9-10) poängterar administrationens påverkan på implementeringen, eller snarare bristen på/icke fungerande administration. Med administration avses de nationella resurserna såsom finansiella och materiella tillgångar och kompetenser, även tydliga ansvarsområden och strukturer utgör en del av resurserna. Finansiella tillgångar handlar om klara av eventuellt nya kostnader som direktivet medför, materiella tillgångar kan gälla teknisk utrustning såsom datorer och provtagningsinstrument. För att få till stånd förändringar förser institutioner olika aktörer med både materiella resurser och resurser i form av idéer (Cowles, 2001:9-10), dessa förutsättningar för att den institutionella anpassningen ska kunna ske. Lampinen och Uusikyla (1998:248-249) beskriver att en stabil politisk kultur i kombination med en effektiv och fungerande administration är den bästa förutsättningen för god implementering. Finns tillräckligt med tid, pengar,

plementering. Finns tillräckligt med tid, pengar, kompetens och personal ökar möjligheten att få en effektiv och fungerande administration och därmed lyckas med implementeringen. I denna studie bedöms Sverige ha en stabil politisk kultur, därför att Sverige under den perioden som studien avser har varit befriat från revolutioner, statskupper och dessutom har samma parti, det socialdemokratiska, styrt landet. Därför kommer vi inte att undersöka stabiliteten i den politiska kulturen, däremot anser vi det vara av intresse att studera hur *administrationen* i det politiska systemet fungerar i de två fallen av icke-implementerade EU-direktiv.

Falkner (2005:24) beskriver att en ineffektiv administration kan uppvisas i form av: a) missförstånd eller feltolkning av ett direktiv, b) brister i administrativ kapacitet vid omvandlingen, samt c) vid extraordinära politiska situationer såsom upplösning av parlament, och val- eller regeringskriser. Huvudskälet till bristande administration beror ofta på avsaknaden av resurser i medlemsländerna (Falkner, 2004:459). Problem med en otillräcklig administration drabbar ofta mindre medlemsländer, detta då administrationens kapacitet inte räcker till för både implementering av nationella beslut och åtskilliga EU-direktiv. De EU-direktiv som endast kräver små förändringar kan komma i kläm då både fokus och resurser flyttats till större nationella eller europeiska förändringar. Sverige är ju ett relativt litet medlemsland men samtidigt är den byråkratiska administrationen väl utvecklad med sin stora och erfarna statsapparat, därför kommer de administrativa resurserna att studeras i relation till de två utvalda direktiven.

## **2.5. Sammanfattning och operationalisering**

Nu har vi presenterat våra oberoende variabler, vilka dels ska förklara varför våra två direktiv inte har implementerats korrekt samt att variablerna strukturerar studien. Teorin, den empiriska analysen och slutdiskussionen är således strukturerad efter de oberoende variablerna. Nedan i figur 1 presenterar vårt operationaliseringsschema, vilket visar vår beroende variabel, våra oberoende variabler och hur dessa kommer att mätas. Den beroende variabeln icke-implementering förklaras genom de oberoende variablerna politikens innehåll, vaga formuleringar, motstånd och administrativa resurser. Politiska innehållet är relevant att undersöka och detta operationaliseras genom att svara på frågorna: skiljde det politiska innehållet i direktivet mot den svenska politikens innehåll, hur väl förberett var Sverige vid inträdet, hade man planerat och genomfört förändringar i de nationella institutionernas arbetsupplägg? Inrättades t.ex. någon ny myndighet eller förändrades de etablerade rutinerna på något sätt? Med bak-

grund av EU-direktivens generellt vaga formuleringar anser vi det intressant att undersöka om det finns tolkningsproblem som försvårar implementeringen. Denna faktor undersöks via aktörernas uppfattning om direktiven och hur man förväntades tillämpa texten. Motstånd operationaliseras till möjligheterna att genom blockeringsmakt, opposition, vetorätt och/eller ovilja stoppa eller förhåla implementering, vår undersökning kommer främst att identifiera och analysera de nationella aktörernas motstånd mot direktiven. Vi kommer att studera blockeringsmakt och opposition med innebörden att de är snarlika, med den skillnaden att blockeringsmakt innebär formella tillfällen i processen att vetorösta, och att vara emot/opponera på någonting gör man under hela processen i sitt arbete att stoppa eller förhåla ett beslut. Den sista oberoende variabeln administrativa resurser operationaliseras genom att undersöka tillgången på adekvat mängd av tid, pengar, kompetens och personal samt huruvida ansvarsområdena är tydligt uppfattade, eftersom avsaknad av detta påverkar implementeringen negativt.

| <b>Beroende variabel</b> | <b>Oberoende variabel</b> | <b>Operationalisering</b>   |
|--------------------------|---------------------------|---|
| Icke-implementering      | Politikens innehåll       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behövde de nationella institutionerna anpassa sig?</li> <li>- Politiska innehållet, skiljde sig EU och Sveriges politik åt, behövde politiken förändras?</li> <li>- ”Matchade” EU-direktiven svensk lagstiftning?</li> </ul> |
|                          | Vaga formuleringar        | - Otydligt och vagt formulerad lagtext, hur påverkade detta aktörerna?  |
|                          | Motstånd                  | Möjligheter till blockering, opposition, vetorätt och ovilja hos de nationella aktörerna.   |
|                          | Administrativa resurser   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fanns tillräckliga resurser i form av tid, pengar, kompetens och personal?</li> <li>- Ansvarsområdenas tydlighet.</li> </ul>   |

**Figur 1:** Operationaliseringsschema

### 3. METOD OCH MATERIAL

#### 3.1. Metod

Då implementeringen av EU-beslut inte är oproblematiskt, finner vi det intressant att genom en fallstudie få ökad förståelse för tillämpningen av två utvalda direktiv i Sverige, som enligt kommissionen inte genomförts korrekt. Fallstudier ger forskare möjligheten att identifiera och mäta de indikatorer som bäst representerar de teoretiska begrepp som man avser att mäta (George och Bennett, 2005:19). I denna studie om implementering av EU-direktiv, menar vi att metoden är passande för att förklara varför de två utvalda direktiven; kvaliteten på badvatten och arbetstid, inte har tillämpats korrekt i svensk lagstiftning. Fallstudier kan enligt Robert K. Yin (2003:3) vara antingen förklarande, beskrivande eller explorativa. Vår fallstudie är således förklarande, då vårt syfte är att förklara varför implementeringen av våra två EU-direktiv inte skett korrekt, vi har inte för avsikt att endast beskriva implementeringsproblematiken och vi utvecklar inte teorin (explorativ). Syftet med vår empiriska analys är att den ska förklara verkligheten.

Sverige är ett ”högimplementerande” land, år 2002 implementerade Sverige 97,58% av EU:s direktiv (EU-kommissionen, 2002). Valet av direktiv att studera baseras på antalet icke-implementerade direktiv per departement i Sverige. Närings- och Miljödepartementet har i relation till resterande departement störst andel direktiv som inte till fullo tillämpats under perioden 2000-2005. Dessa sammanställs med hjälp av riksdagens propositioner och sedan utgör utgångspunkten i denna fallstudie.<sup>1</sup> De två direktiv som valts ut är badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet.

Båda dessa politikområden är prioriterade från Sveriges sida. På regeringens (2006) hemsida går det läsa att ”gränsöverskridande föroreningar måste åtgärdas med gränsöverskridande politiska beslut”, Sverige agerar kraftfullt inom EU för att lyfta upp miljöfrågorna på dagordningen. Sedan 30-talet har Sverige arbetat med utvecklingen av kollektivavtal för löntagare på arbetsmarknaden, den svenska modellen med starka kollektiva avtal har en central ställning inom den svenska arbetslivspolitik, och även i EU-sammanhang är detta område viktigt för Sverige. Det faktum att dessa områden är prioriterade samt att mängden överträdelseförfarande är störst för just dessa två departement utgör bakgrunden till valet av de två direktiven.

---

<sup>1</sup> En sammanställning av riksdagens propositioner kan fås vid efterfrågan.

Sannerstedt (1984:239) poängterar att olika teorier om bristande implementering av beslut ofta ses som konkurrerande. Vidare beskriver han att olika modellerna framhäver skilda aspekter av verkligheten och borde integreras i en och samma modell. Även Falkner (2005:22,25) beskriver att en kombination av faktorer behövs för att förklara implementeringsproblem i olika länder och gällande olika direktiv. Falkners studier baseras därför på ett flertal teoretiska ansatser, detta för att studien på bred front ska kunna förklara alla tänkbara hinder för implementering. Våra oberoende variabler är således hämtade ur olika teorier om både generell- och EU-specifik implementering, då vi inte tror att det finns en speciell teori för detta ändamål. En nackdel med fallstudier är att de endast kan generalisera teoretiska påståenden men inte hela populationer (Yin, 2003:3), men då varken vårt syfte eller fallstudiens förmåga är att generalisera till liknande fall, kan vi med hjälp av metoden svara på vår frågeställning.

Möjliga orsaker till icke-implementering kategoriseras således i fyra oberoende variabler, politiskt innehåll, vaga formuleringar, motstånd och administrativa resurser. Genom att påvisa kausala samband mellan de oberoende variablerna (förklaringsvariablerna) till den beroende variabeln (i detta fall icke-implementering) förklaras varför de två direktiven inte har implementerats i Sverige (George och Bennett, 2005:153). Den beroende variabeln är alltså fenomenet vi ska förklara, icke-implementering. Operationaliseringen är de faktiska frågorna vi ställer oss och fakta vi undersöker för att förklara varför de oberoende variablerna påverkar implementeringen av EU-direktiv, se figur 1 i teoridelen. Av utrymmesskäl återfinns samtliga intervjufrågor i bilaga 1.

### *Avgränsningar*

Studier om implementering har gjorts under lång tid och därför finns det ett antal teorier att använda sig av, således finns det en mängd variabler som inte undersöks i den här studien, exempel på sådana variabler är beslutsprocessen på EU-nivå, stora socioekonomiska kriser, politisk instabilitet, kontroll- och sanktionssystem och medborgarnas syn på EU. Beslutsprocessen på EU-nivå undersöks inte då de båda direktiven var beslutade redan innan Sverige blev medlemmar i unionen, dock kan detta vara en orsak till att direktiven inte implementerades korrekt. Förklaringsfaktorerna stora socioekonomiska kriser och politisk instabilitet återfinns i Lampinen och Uusikyla (1998) respektive Falkner (2005), under perioden då arbetstidsdirektivet och badvattendirektivet implementerades var dessa faktorer inte relevanta för studier om Sverige. Hur EU:s kontroll- och sanktionssystem inverkar på medlemsstaternas

implementering av direktiv vore intressant, detta då ett icke fungerande system troligen ger en minskad press på staterna att implementera. Men då en undersökning av detta är svårt att operationalisera och mängden aktörer som behöver djupintervjuas blir för många väljer vi att inte undersöka detta närmre. Även medborgarnas syn på EU som förklaring skulle vara mycket intressant att undersöka. Om medborgarna är mycket kritiska till EU-samarbetet kan ett regerande partiet tvingas att ta detta i beaktande för att inte riskera att gå miste om ett stort antal röster vid val. Men på grund av tids- och resursbrist kommer detta inte att studeras, även detta kan vara en faktor som skulle förklara icke-implementeringen.

### *Validitet och reliabilitet*

Validitet innebär huruvida man mäter det man avser att mäta, en aspekt av validitetsproblemet är valet av teori. Baserat på resultaten från tidigare forskning har studiens variabler valts ut. Implementeringsstudier har frambringat ett antal teorier att välja emellan, om andra variabler hade valts ut så hade kanske andra aspekter av implementeringsproblematiken framkommit. Ett problem kan vara att variablernas operationalisering inte mäter det man avser att mäta, men då våra operationaliseringar är hämtad ur teorier minimeras denna risk. En annan aspekt av validitetsproblematiken kan vara formulerandet av intervjufrågorna, dessa kan t.ex. vara oklart formulerade, ledande, värdeladdade eller rent av felaktiga frågor. För att undvika detta har studien strukturerade frågor med öppna svar samt följdfrågor. Med redan förberedda frågor kan vi undgå värdeladdade ord, oklara formuleringar och känsliga frågor. Med hjälp av öppna svarsalternativ kan vi undvika att vara ledande. Felaktigt ställda frågor och feltolkade svar innebär dock i detta fall det största problemet gällande validiteten. Respondentens svar kan även medföra svårigheter, det kan till exempel ligga i respondentens intresse att svara fel, personen kan vara okunnig, minnas fel eller vara tvingad att svara på ett specifikt sätt. Vi är dock medvetna om att verkligheten som respondenterna beskriver den inte nödvändigtvis innebär verkligheten som den faktiskt är.

Reliabilitet berör tillförlitligheten i undersökningen, mätningarna ska vara korrekt utförda. Då studien inte är baserad på data i form av siffror utan på intervjuer och dokument är risken för låg reliabiliteten inte överhängande. Men ett eventuellt problem som kan uppstå är att information oavsiktligt inte uppfattats, för att undvika detta har grundliga protokoll förts vid intervjutillfällena. För att samma resultat ska kunna nås vid senare tillfälle kan respondentens svar avstämmas mot våra dokument och på detta sätt kan även eventuella fel upptäckas.

## 3.2. Material

Vid valet av direktiv sammanställdes samtliga överträdelseförfarande mot Sverige mellan åren 2000-2005 utifrån regeringens propositioner till riksdagen: ”Berättelsen om verksamheten i Europeiska Unionen”, där överträdelserna år för år presenteras. Utifrån sammanställningen väljer vi direktiven, som ovan nämnts, dokumentation om dessa eftersöks sedan vid regeringens offentliga arkiv. Dokument såsom direktivtext, utredningar, propositioner, föreskrifter, handlingsprogram och korrespondens mellan departement, verk, myndigheter och organisationer utgör tillsammans med intervjuer det empiriska materialet. Fem intervjuer ska göras, där den första med Eric Degerbeck, presschef på Europeiska kommissionens representation i Sverige, ger övergripande information om överträdelseförfaranden och kommissionens arbete. Den andra intervjun är med Martin Pålman, expert på badvattendirektivet på Naturvårdsverket, den tredje är Karin Ekenger, arbetsmarknadsexpert på Svenskt Näringsliv. Mats Essemyr, TCO:s arbetstidsutredare och representant i Europafacket för de svenska fackliga centralorganisationerna (LO, TCO, SACO) utgör den fjärde intervjun. Den femte och sista intervjun görs med John Pettersson, departementssekreterare på Näringsdepartementets enhet för arbetsrätt och arbetsmiljö. Då det är en stor mängd aktörer inblandade i implementeringsprocesserna väljer vi ut så många som omfattningen på denna studie ger utrymme för, det finns sannolikt ännu fler personer som kan kontaktas. Intervjuerna sker på respondenternas respektive arbetsplats under ca en timme, frågorna var strukturerade och har öppna svarsalternativ och följdfrågor.

Då vårt empiriska material främst är hämtat från sekundärkällor kan problem med att någon annan har valt bort delar eller tolkat delar innan vi tagit del av informationen uppkomma. Mycket av materialet bekräftar dock med hjälp av jämförelser mellan intervjuerna och materialet, dessutom bekräftar informationen vid jämförelser av sekundärkälla mot sekundärkälla, t.ex. innehåller Naturvårdsverket handlingsprogram delvis samma information som Sveriges svar på det motiverade yttrandet (se vidare i empirin). Allt material är offentliga handlingar som går att återfinnas i offentliga arkiv, på Internet och bibliotek. Den svaga länken i det empiriska materialet utgörs av intervjuerna och eventuellt av vår tolkning av dokumenten. Vidare skulle eventuellt ytterligare dokumentation, det vill säga exempelvis någon utredning eller handlingsprogram som vi inte har funnit, kunnat ge en mer nyanserad bild av våra fall. Insamling av data gällande Sveriges överträdelser var inte problemfri, informationen fanns i och för sig lättillgänglig på EU-kommissionens webbportal, dock endast på franska. Instanser såsom

EU-upplysningen och Europa Direkt, vilka har till uppgift att hjälpa allmänheten med information om EU, hade även dem svårigheter att finna detta underlag. Lösningen blev att via regeringens propositioner själva sammanställa Sveriges överträdelse år för år. Övergripande problem med datainsamlingen gäller dess omfång, för att hitta det man söker krävs specifik information såsom diarienummer och propositionsnummer för att få relevant information. Med andra ord är inte tillgången till information bristfällig utan svårigheten ligger i att hitta rätt information.

## 4. EMPIRISK ANALYS

### 4.1. Badvattendirektivet

I oktober 2000 ställdes Sverige inför rätta i EG-domstolen för överträdelsen att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 6.1 i rådets direktiv 76/160/EEG. I juni 2001 dömde domstolen Sverige i målet C-368/00 för att inte ha ”vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kvaliteten på badvattnet stämmer överens med de obligatoriska gränsvärdena i direktivet och inte uppfyllt kraven på minsta provtagningsfrekvens” (EG-Dom, 2001). Artikel 4.1 hänvisar till kvaliteten på vattnet och artikel 6.1 till frekvensen i provtagningen av vattnet. Sveriges sanktion blev att ersätta rättegångskostnaderna (Vattenportalen, 2006). Syftet med direktivet var att skydda miljön och människors hälsa, vilket gjorde det nödvändigt att minska föroreningen av badvatten samt att skydda sådant vatten mot ytterligare försämring (Europeiska gemenskapernas råd, 1975). I direktivet definieras:

- *badvatten*: ”allt rinnande eller stillastående sötvatten och havsvatten, i vilket badning är uttryckligen tillåten av de behöriga myndigheterna i varje medlemsstat, eller badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal badare”
- *badplats*: ”varje plats där badvatten finns”
- *badsäsong*: ”den period under vilken ett stort antal badare kan förutses med hänsyn till lokalt bruk, inbegripet eventuella lokala regler för badning och väderleksförhållanden”

Dessa definitioner och formuleringar av lagtexten kommer visa sig ha stor inverkan på direktivets implementering i Sverige, vilket berörs närmare nedan. Varje år rapporterar medlemsstaterna resultaten från ländernas provtagningar till kommissionen, som sedan bedömer materialet och presenterar det i en gemensam rapport. Dessa rapporter återfinns på kommissionens hemsidor (EU-kommissionen, 2004) och listar alla platser med bra eller dålig renhetsgrad på



badvattnet, denna lista publiceras lagom till badsäsongens början. Den 4 augusti 1999 meddelade kommissionen Sverige i en formell underrättelse att man inte var nöjd med de inrapporterade värdena. Kommissionen pekade på vissa frågeställningar och uppmanade den svenska regeringen att komma med synpunkter (Miljödepartementet, 1999:1). Bakgrunden till denna underrättelse var att av 840 rapporterade badplatser år 1998 hade 146 stycken (17,4%) för låg provtagningsfrekvens, antalet var förhållandevis konstant 1997-1999 (Naturvårdsverket, 2000:1). 31 badplatser (3,7%) hade vid samma tillfälle för låg vattenkvalitet, dessa resultat baserades på kommunernas provtagningar som via Naturvårdsverket rapporterats till kommissionen.

#### **4.1.1. Politikens innehåll**

Badvattendirektivet antogs av Europeiska gemenskapernas råd den 8 december 1975, med andra ord nästa tio år innan Sveriges inträde i EU (Europeiska gemenskapernas råd, 1975). Den 1 januari 1995, tjugo år senare, anslöt sig Sverige till den Europeiska unionen och hade således ingen möjlighet att påverka direktivets innehåll, man förväntades ha vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att säkerställa badvattenkvaliteten redan vid anslutningen. Med tanke på att direktivet skulle implementeras tjugo år efter det att beslutet tagits, menar vi kunde innebära att direktivet var föråldrat och utdaterat redan vid inträdet. Detta kan vara en orsak till att implementeringen inte gjordes korrekt, Miljödepartementet (1999), Naturvårdsverket (2000) och Sveriges Kommuner och Landsting (2006) ansåg alla att politikens innehåll i direktivet inte hade anpassats efter nordiska förhållanden, varken gällande väder eller relevanta parametrar som skulle mätas. Direktivet krävde nämligen att tre fysikalisk-kemiska parametrar (mineraloljor, ytaktiva ämnen och fenol) skulle mätas, dessa var dock inte relevanta i Sverige år 1995 (Påhlman, 2006). Parametrarna kanske var relevanta 1975, eller också har de aldrig varit det för Sverige utan endast för länderna längre söder över i Europa.

När Sverige anslöt sig till unionen fanns det ingen nationell lagstiftning som kunde ”matchas” till EU-direktivet. Inga förebereelser från de nationella institutionernas sida (Miljödepartementet, Naturvårdsverket och kommunerna) hade heller gjorts. Varken nya rutiner hade etablerats eller någon ny myndighet nyinrättats i förberedande syfte inför anslutningen, sådana åtgärder ansågs inte vara nödvändiga helt enkelt (Påhlman, 2006). Denna ståndpunkt baserades på Sveriges långa tradition att mäta badvattenkvaliteten redan innan medlemskapet i EU. När badvattendirektivet skulle integreras i den svenska lagstiftningen bemyndigade Miljödepartementet istället Naturvårdsverket som sedan kunde utfärda föreskrifter. Dessa föreskrifter

skulle tillsvidare fungera som lag, 1996 var dessa färdigställda (Påhlman, 2006). Direktivets innehåll tolkades av Naturvårdsverket så att de operativt ansvariga kommunerna skulle kunna uppfylla de ställda kraven gällande var, när och hur provtagningarna skulle gå till m.m.

Om någon medlemsstat åsidosatte direktivets bestämmelser måste kommissionen meddelas omedelbart, uppgifter om skälen och den förväntade tidsperioden måste då anges. Medlemsstaterna måste sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet och sedan överlämna till kommissionen de texter till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning, inom det område som omfattas av direktivet. Sverige underrättade också kommissionen om de nationella åtgärder man genomfört för att uppfylla landets förpliktelser gällande badvattendirektivet. Den 1 februari 2000 meddelade Miljödepartementet att hälsoskyddslagen (1982:1080) ersatts med miljöbalken och att hälsoskyddsförordningen (1983:616) ersatts med förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (Miljödepartementet, 2000). Anpassningstrycket som fanns på Sverige medförde alltså att nya lagar ersatte gamla för att matcha det politiska innehållet i EU-direktivet. Vid det laget hade dock Sverige redan fått ett motiverat yttrande från kommissionen gällande badvattendirektivet. Det förtjänar att påpekas att Sverige ingalunda var ensamt land som upplevde svårigheter med att tillämpa badvattendirektivet, man hade sällskap av Finland, Frankrike, Italien och Danmark som även de fick erfara kommissionens överträdelseförfarande (Generaldirektoratet Miljö, 1999). Det gällde främst att länderna inte infört direktivet i det egna lagsystemet, inte säkerställt vattenkvaliteten eller missat i provtagningen (Vattenportalen, 2006).

Kommunerna i Sverige hade sedan lång tid innan inträdet i EU varit ansvariga för provtagning av strandbad. Detta ansvar hade skötts på lokal nivå och då var det möjligt att göra lokala avväganden när det gällde omfattningen och provtagningsfrekvensen. I och med medlemskapet i EU accepterade dock Sverige, utan några övergångsbestämmelser, det tjugo år gamla badvattendirektiv som reglerade övriga EU-länders provtagning. Direktivet var inte anpassat till nordiska förutsättningar, och tog inte heller hänsyn till den korta badsäsongen, jämfört med den i södra Europa (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006a). I direktivet står det att behöriga myndigheter i medlemsstaterna skulle utföra provtagningar där det dagliga antalet badare var som störst, samt att provtagningen borde ha inletts två veckor före badsäsongens början (Europeiska gemenskapernas råd, 1975). Avvikelse i uppmätta värden beaktades dock inte när de orsakats av översvämningar, andra naturkatastrofer eller onormala väderleksförhållanden. Vid kraftig nederbörd kunde dock marken naturligt berikas med vissa

hållanden. Vid kraftig nederbörd kunde dock marken naturligt berikas med vissa ämnen som orsakade avvikelser från de värden direktivet föreskrivit.

Vissa av Sveriges kommuner upplevde alltså problem med implementeringen av badvattendirektivet. Miljödepartementets svar på den formella underrättelsen, den 12 oktober 1999, invände dock mot kommissionens slutsats gällande provtagningsfrekvensen och vattenkvaliteten. Departementet betonade i sitt svar att Sverige sedan lång tid innan landet blev bundet av direktivet hade övervakat badvattens kvalitet. Erfarenheterna visade att de svenska badvattnen hållit en mycket god kvalitet som endast tillfälligtvis försämrade (Miljödepartementet, 1999:3). Problemet var snarare att de 31 badplatser som fått en s.k. rödmarkering (att vattnet var otjänligt för bad) inte behövde innebära att vattnet var otjänligt. Departementet menade att det också kunde betyda att en parameter i analysen av ett taget prov inte hade rapporterats, 13 av de platser som rödmarkerats hade nämligen inte rapporterat parametern ”totalantalet koliforma bakterier”, vilket var nödvändigt enligt direktivet. Denna parameter gav enligt departementet en bild av den biologiska aktiviteten i vattnet, det kan t.ex. ha pågått en nedbrytning av växtdelar och alger som gav utslag, och inte utgjorde ett symptom på förorening. Vidare krävde direktivet att de tre fysikalisk-kemiska parametrarna mineraloljor, ytaktiva ämnen och fenol skulle analyseras. Dessa tre är och var mycket ovanliga i svenska vatten och utgör en mycket sällsynt orsak till att strandbadvatten klassas som underkänt för bad menade Naturvårdsverket (Naturvårdsverket, 2000:11). I detta fall menar vi att det är ett exempel på hur badvattendirektivet, alltså det politiska innehållet, inte anpassats till medlemsstaterna olika förhållanden beträffande väder, marker och relevanta parametrar. Svenska kommunförbundets argument beträffande kontrollen av badvattnet var att kraven borde ha anpassats till de skilda naturgeografiska och klimatförhållandena inom europeiska unionen (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006b).

Till detta hör att om en provtagning visade på för dåliga värden skulle enligt direktivet omtagningar utföras. För att visa att vattnet var tjänligt krävdes dock många omtagningar, på varje plats skulle det ha behövts ytterligare tjugo prov för att bevisa den goda kvaliteten (Miljödepartementet, 1999:2). Så många prov togs inte då badsäsongens längd endast varat mellan en och tre månader. Svenska Kommunförbundet menade att det vore angeläget att olikheterna i badsäsongens längd i medlemsstaterna beaktades, och dessutom att kraven differentierades i förhållande till antalet badande och föroreningsrisk vid respektiver badplats (Sveriges Kom-

muner och Landsting, 2006b). Därtill kommer att den svenska sommaren 1998 var en osedvanligt dålig säsong för bad, i stora delar av landet regnade det så gott som hela sommaren. Badsäsongen i vissa områden varade endast i 14 dagar och då hade kommunerna inte sett det tvunget att fortsätta provtagningen så länge som direktivet krävt. Vidare ledde den stora nederbörden bl.a. till urlakning från omgivande marker, dagvattenutsläpp och i vissa fall bräddning av avloppsvatten, vilket tillfälligt påverkade värdena negativt. Något som nästan låter som en lustig anekdot, är det faktum att en förhöjd bakteriehalt i vattnet även kunde bero på närvaron av Kanadagäss. Tillstånd beviljades därför kommunerna att flytta eller skjuta av gäss i några fall. Departementet gav alltså den förklaringen att problemet inte var vattenkvaliteten i sig, utan hur den goda kvaliteten skulle visas. Vidare hänvisade man till att det inom kommissionen (där Sverige även deltog) faktiskt pågick ett arbete med att ta fram förslag till ett nytt direktiv om kvaliteten på badvatten, ett direktiv som skulle anpassas mer till nordiska väderförhållanden och badsäsongens längd. Detta är ytterligare ett exempel på att det politiska innehållet inte anpassats till de svenska förhållandena, vilket sannolikt försvårade implementeringen i Sverige.

Som åtgärd till kommissionens formella underrättelse bestämde den svenska regeringen att Naturvårdsverket skulle få i uppdrag att identifiera de åtgärder för kontroll av vattenkvaliteten som krävdes för att uppfylla direktivet. Naturvårdsverket fick även i uppgift att utarbeta och föreslå ett handlingsprogram, vilket skulle redovisas senast den 31 mars 2000. Två månader innan detta, den 26 januari 2000, mottog Utrikesdepartementet en skrivelse från kommissionen med ett motiverat yttrande om kvaliteten på badvatten (Utrikesdepartementet, 2000). Sverige hade då två månader på sig att åtgärda problemet, sedan skulle man dras inför EG-domstolen. Kommissionen ansåg att det var mycket positivt att Sverige hade beslutat att vidta åtgärder, men man framhöll att en medlemsstat inte kunde berättiga underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt föreliggande lagstiftning med hänvisning till att ny gemenskapslagstiftning förbereds. Naturvårdsverkets handlingsprogram togs med andra ord inte i beaktande, programmet redovisades den 27 mars för den svenska regeringen, samma dag som kommissionen förde ärendet vidare till EG-domstolen. Naturvårdsverket kunde dock i sitt handlingsprogram konstatera att de badplatser som hade haft återkommande problem med dålig vattenkvalitet utgjorde endast 0,8% av alla badplatser 1998 (Naturvårdsverket, 2000:7). I de fall badplatser ”godkänts med anmärkning” skulle Sverige enligt direktivet *sträva* mot att förbättra kvaliteten, dessa var 37 stycken med återkommande problem och där gjordes utredningar om orsa-

kerna av kommunerna. Slutsatsen var att dålig strandbadvattenkvalitet endast var ett tillfälligt problem, eftersom det inte var samma badplatser som hade problem år från år (1995-1999).

#### 4.1.2. Vaga formuleringar

När EU-direktiv skrivs är de ofta vagt formulerade för att passa alla inblandade parter. Problemet kan dock uppstå då de aktörer som ska tillämpa direktiven, p.g.a. otydliga formuleringar, inte vet hur innehållet ska tolkas. I Sverige har Naturvårdsverket tillsynsansvar för Sveriges 290 kommuner, för att förmedla kraven och innehållet i EU:s badvattendirektiv utarbetades föreskrifter om strandbadvatten (SNFS, 1999:6) på uppdrag av regeringen. I föreskrifterna definierades badplats, badvatten och badsäsong på samma sätt som i direktivet, provtagningsfrekvensen var den samma likaså, med andra ord skulle provtagning inledas två veckor före badsäsongens början och sedan fortlöpande var fjortonde dag under säsongen. Naturvårdsverkets formuleringar gjorde dock inte kommunerna klokare eftersom varken badplats, badvatten eller badsäsong hade specificerats närmare eller anpassats efter svenska förhållanden, de visste fortfarande inte hur de skulle anpassa sig till kraven i det nya direktivet (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006a). Vidare förklarades att föreskrifterna gällde för badplatser där det genom ”utplacering av viss utrustning framgår för besökare att platsen är avsedd för bad”. Även välbesökta bad som saknade utrustning skulle dock omfattas av föreskrifterna. Dessa vaga formuleringar gav upphov till tolkningsproblem, vilket i sin tur försvårade implementeringen.

Utöver föreskrifterna (SNFS 1999:6) fanns allmänna råd som skulle vara ett stöd för kommunerna, de skulle redogöra hur föreskrifterna skulle verkställas. I en ändring av ”Allmänna Råd 89:4 Strandbad, Vattenkvalitet och kontroll” definierades för första gången *badsäsongen* som, ”den period när det genomsnittliga antalet badande är relativt stort – minst i storleksordningen 75-100 badande per dag”, och på så sätt klassades baden som EU-bad där badvattendirektivet gällde (Naturvårdsverket, 1996). De flesta kommunerna hade ingen statistik över hur många badande det var i genomsnitt under badsäsongen vid respektive badplats (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006a). De utgick från tolkningen att det gällde soliga sommardagar, och till kommissionen anmäldes således alla baden i kommunerna som hade 75-100 badande när förutsättningarna för bad var som bäst. Men meningen var att det skulle vara ett genomsnittsvärde av antalet badande under hela badsäsongen, kommunerna visst med andra ord inte hur de förväntades anpassa sig till det nya direktivet. Lagtexten uppfattades inte som klar och entydig vilket gjorde att alldeles för många badplatser anmäldes till kommissionen. Detta innebar

att badplatser som egentligen inte behövde utföra provtagningar på vattenkvaliteten ändå förväntades rapportera in resultat. Enligt Naturvårdsverket hade det dessutom från kommunernas sida påtalats en viss osäkerhet i verkställandet av föreskrifterna, kommunerna menade att de allmänna råden inte hade de förklaranden och förtydliganden som krävdes för att kunna följa EU:s direktiv korrekt (Naturvårdsverket, 2000:14). Detta i kombination med vaga formuleringar försvårade implementeringen.

Kommunernas tolkning av EU-direktivet var alltså att i princip "varenda badbrygga" skulle anmälas som badplats (Miljöförvaltningen, 2006). Denna tolkning gjordes även av Naturvårdsverket eftersom *badplats* i direktivet definierats som "varje plats där badvatten finns". Det var alltså först senare, 1996 när det Allmänna rådet 89:4 ändrades, som badbryggorna kunde uteslutas. Vi har funnit att det gamla synsättet på vad kommunerna av tradition menade vara badplats, stämde inte överens med den nya definitionen. Svenska Kommunförbundet ansåg att definitionen av badplats skulle vara som tidigare: en plats som aktivt lanserades som sådan, samt utnyttjades av minst 12 000 badande per säsong och som var intressanta att bevakas ur ett turist- och näringslivsperspektiv (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006b). Krav på kontroll av badvatten ansåg förbundet skulle utgå från antalet badande samt om offentliga eller kommersiella intressen aktivt främjade badning. Sveriges Kommuner och Landsting (2006a) ansåg att de 800-900 strandbad i Sverige som berördes av EU:s badvattendirektiv var för många. EU:s krav på kontroll av kvaliteten på badvatten borde således inte ha gällt för alla 800 allmänna badplatser i Sverige utan för större badplatser och bad. De var övertygade om att kommunerna hade anmält för många strandbad till kommissionen i och med Sveriges inträde i EU. Vidare var det svårt för kommunerna att på kort tid få klart för sig hur Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd skulle tolkas, eftersom kommunerna förväntades implementera badvattendirektivet direkt vid anslutningen till EU.

Som en reaktion på direktivets dåliga anpassning till de olika medlemsländernas förhållanden har en ny gemenskapslagstiftning utarbetats, direktivet från 1976 har nu omarbetats och det nya (2000/60/EG) fungerar som en ram för "gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område" (EU-kommissionen, 2000). Detta tar i större utsträckning hänsyn till de olika medlemsländernas olika förhållanden och lämnar mindre utrymme för variationer i tolkningen av lagtexten.

### 4.1.3. Motstånd

Beträffande implementeringen av badvattendirektivet var ett antal aktörer involverade i processen, främst var det Miljödepartementet, Naturvårdsverket, de 290 kommunerna och Miljöförvaltningen. De nationella aktörernas samarbete skedde horisontellt på så sätt att departementet delegerade till verket att definiera och reglera hur kommunerna skulle tillämpa direktivet. Samarbetet fanns därmed på lokal-, regional- och central nivå, och vidare var parterna på olika sätt delaktiga i planeringen och verkställandet av direktivet. Naturvårdsverket har och hade det övergripande ansvaret i Sverige för övervakningen av strandbad, verket fungerade som en ”expertgrupp” både uppåt (i kommissionens arbetsgrupper och med departementet) och nedåt för kommunerna. Som tidigare nämnt hade Naturvårdsverket ett tillsynsansvar för kommunerna och skulle med sin expertis vägleda kommunerna i hur direktivet förväntades tillämpas (SNFS, 1999:6). Kommunernas ansvar var att rapportera badvattnet inom kommunens gränser till verket och se till att provtagningarna utfördes. Men om resultat saknades eller uppgifter var felaktiga ansvarade dock kommunens vattenprovskontrollant för de uppgifterna (Smittskyddskontoret, 2006).

Ingen av dessa parter var uttalat mot innehållet i direktivet, man ansåg snarare att badvattenkvaliteten hade kontrollerats under så lång tid att EU-direktivet inte skulle medföra några nya krav på Sverige (Miljödepartementet, 1999:3). Annars har Sverige en lång tradition av officiella samarbetsformer för staten och medborgarsammanslutningar i och med den institutionaliserade deltagandeformen som kallas korporatism. I den korporatistiska kulturen bjuds olika parter in i ett statligt samarbete, en baksida av ett sådant samarbete kan dock vara att tillfällen för parterna att på olika sätt blockera implementeringsprocessen uppstår, ett sätt att visa sitt motstånd kan vara att i officiella omröstningar använda sin vetorätt eller bara genom en ovilja att implementera. Vi anser inte att korporatism kan förklara varför badvattendirektivet inte implementerades korrekt, därför att inga intresseorganisationer var representerade i implementeringsprocessen.

Vidare kan en möjlig aspekt av ovilja att implementera vara det faktum att kommunerna både kontrollerade provtagningarna och förväntades rapportera in resultaten. Vi menar att detta skulle kunna tolkas som en jävsituation, eller ”tyst” motstånd med innebörden att motståndet inte explicit uttalades. Sveriges kommuner är nämligen autonoma i förhållande till den svenska staten, detta kan ha inneburit att kommunerna struntade i badvattnets kvalitet, eftersom det sedan ändå blev staten som fick stå till svars inför kommissionen (Påhlman, 2006). Det inte är

ovanligt att tillämparen ogillar det politiska beslutet (Sannerstedt, 2001:37), en ovilja behöver dock inte ses som motsträvighet och sabotagevilja om tillämparen på goda grunder ser att beslutet är olämpligt. Huruvida Sveriges 290 kommuner ansåg att badvattendirektivet var olämpligt har vi dock inte haft möjlighet att undersöka, inte heller om de visade motstånd genom att inte utföra provtagningarna eller att inte rapportera resultaten.

Ytterligare en aspekt av motstånd från involverade aktörer skulle kunna vara att direktivet antogs av Europeiska gemenskapernas råd den 8 december 1975, med andra ord nästan tio år innan Sveriges inträde i EU (Europeiska gemenskapernas råd, 1975). Den 1 januari 1995, anslöt sig Sverige till den Europeiska unionen och hade således ingen möjlighet att påverka direktivets innehåll, man förväntades ha vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa badvattenkvaliteten redan vid anslutningen. Vi menar att risken finns att direktivet var föråldrat och inte längre aktuellt redan vid Sveriges anslutning till unionen, vilket kunde ha två verkningar på implementeringsprocessen. Dels vore det inte osannolikt om kommunerna var av samma åsikt som vi och således inte såg det nödvändigt att utföra provtagningarna i den utsträckning som kommissionen ville att de skulle göra, eftersom direktivet ansågs inte vara anpassat till nordiska förutsättningar (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006a), detta kunde då bli ett uttryck för deras ovilja att implementera, eller motstånd som vi kallar variabeln. Den andra verkningen skulle kunna vara att, som ovan nämnt under variabeln *politikens innehåll*, direktivet inte längre var aktuell tjugo år efter att det skrevs. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det inte fanns något uttalat motstånd mot direktivet i form av blockeringsmakt, formella vetositioner eller opposition från de nationella aktörerna. Denna variabel utgör inte orsaken till att badvattendirektivet inte implementerades korrekt.

#### **4.1.4. Administrativa resurser**

Naturvårdsverket har sedan 35 år haft det övergripande ansvaret i Sverige för övervakningen av strandbad, och kommunerna har ansvarat för inrapportering av badvattenproverna inom kommunens gränser (Smittskyddskontoret, 2006). Vad gäller respektive aktörs ansvarsområde i implementeringsprocessen av badvattendirektivet stod det tidigt klart vem som skulle göra vad, ansvarsområdena var tydliga och parterna hade även uppfattat dem (Påhlman, 2006). När kommissionen den 4 augusti 1999 meddelade Sverige i en formell underrättelse att man inte var nöjd med de inrapporterade värdena från provtagningarna av badvattnet i landet, bestämde den svenska regeringen att Naturvårdsverket skulle få i uppdrag att identifiera de åtgärder för kontroll av vattenkvaliteten som krävdes för att uppfylla direktivet. Naturvårdsverket fick,



som tidigare nämnts, även i uppgift att utarbeta och föreslå ett handlingsprogram. Handlingsprogrammet redovisade att kommissionens kritik avseende provtagningsfrekvensen hade olika orsaker, bland annat att kommunernas brist på ekonomiska och personella resurser medfört att provtagningen varit lågprioriterad och i vissa fall uteblivit under perioder då personalen haft semester (Naturvårdsverket, 2000:11). Sveriges Kommuner och Landsting (2006a) var även av åsikten att det även var svårt för kommunerna att på den korta tiden få klart för sig hur Naturvårdsverkets handlingsprogram skulle tolkas. Därtill kommer att de operativt ansvariga kommunerna i vissa fall minskade provtagningarna med hänvisning till artikel 6 i direktivet, utan att provtagningarna de föregående åren i alla avseenden varit korrekta. Detta trots att det var kommissionen som på en officiell begäran från Sverige skulle ha avgjort vilka badplatser som kunde ha minskat sin provtagningsfrekvens (artikel 6 medgav att frekvensen kunde minskas då prover från tidigare år varit positiva). Vi menar att detta sannolikt berodde på, antingen brist på ekonomiska och/eller personella resurser eller på feltolkning av artikel 6 i direktivet.

De administrativa kraven ökade i och med badvattendirektivet. Kraven att badvattnets kvalitet skulle klassificeras, undersökningar skulle göras och analyseringar, allmänheten skulle informeras vid badplatsernas omedelbara närhet, badvattenprofiler och övervakningsplan skulle utformas, samt bakgrundsinformation skulle insamlas. Alla dessa arbetsuppgifter ställde enligt Svenska kommunförbundet (2006b) orimliga krav på de små kommunerna. Kraven var dock orimliga även för större kommuner med många badplatser som skulle efterfölja badvattendirektivet. Svenska Kommunförbundet ansåg att de administrativa kraven endast skulle vara obligatoriska för de största badplatserna med t.ex. över 30 000 badande per vecka. Enligt Kommunförbundets uppfattning hade det varit nödvändigt att staten tillämpade finansieringsprincipen när EU-direktivet verkställdes, vilket vi förstår inte hade gjorts. Detta innebar att statens åläggande på kommunerna att uppfylla kraven i direktivet inte var fullt ut finansierat från staten. Kommunerna förväntades alltså stå för merkostnaderna själva (Påhlman, 2006).

Vidare var Naturvårdsverket av den åsikten att flera av de identifierade problemen med implementeringen bl.a. berodde på bristande information. Den för kommunerna tillgängliga informationen fanns i de allmänna råden samt på verkets och Europeiska kommissionens hemsidor. Vi liksom Naturvårdsverket har konstaterat att kommunernas svårigheter att tolka innehållet medförde att verkställandet av direktivet inte utfördes på rätt sätt. Med anledning av detta föreslog Naturvårdsverket att den befintliga informationen till kommunerna skulle kom-

pletteras och kanalerna för informationen stärkas. Kommunikationen mellan kommissionen och verket behövde också förbättras, alltså behövde de befintliga informationsvägarna utökas. Detta genom t.ex. en kontinuerlig återrapportering från Naturvårdsverket till kommunerna där de inrapporterade fakta presenterades som ett underlag för eventuella lokala åtgärdsprogram. Kommunerna hade påtalat behovet av kunskap om hur provtagning och rapportering skulle ske. I åtgärdsprogram skulle, på detaljerad nivå, lokala åtgärder ges för att förbättra badvattnets kvaliteten, och genom dessa program skulle kommunerna få ökad kunskap. Vad gäller brist på kunskap var kommunernas generella personalomsättning ett stort problem, att konstant behöva lära upp ny personal menar vi är resurskrävande både gällande tid och pengar, detta utgör en trolig förklaring till hur bristen på kompetens negativt påverkade provtagningsfrekvensen av badvattnet. Därtill kommer att de semestervikarier som förväntades upprätthålla kompetensen under hela säsongen, inte hade tillräcklig information om hur provtagningarna och rapporteringarna förväntades utföras (Naturvårdsverket, 2000:17).

Vi har funnit att länsstyrelserna generellt inte var delaktiga i hanteringen av rapportering, uppföljning och utvärdering av kvaliteten på strandbadvatten under denna period. Länsstyrelsen skulle dock ha svarat för tillsynsvägledningen i länet enligt tillsynsförordningen, och aktivt verkat för samordning vad gäller informationsförsörjningen (Naturvårdsverket, 2000:16). Naturvårdsverkets förslag för att komma tillrätta med detta, var att länsstyrelsernas roll som tillsynsvägledande myndighet skulle innebära att de samordnade informationsinsatserna och utbildningarna som var avsedda för kommunerna, i samarbete med bl.a. Naturvårdsverket. Vidare menade man att den information och kunskap som fanns hos länsstyrelserna borde ha kommit kommunerna till del. Vi menar att det kan tyckas självklart att länen och kommunerna samordnar sitt arbete, eftersom t.ex. kuststräckor överlappar flera kommuner och kräver således gemensamma åtgärder för att kvaliteten på vattnet ska kunna förbättras. Med då denna samordning inte fanns påverkades implementeringen negativt.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att av våra fyra oberoende variabler, kan tre tydligt påvisa orsakerna till varför badvattendirektivet inte lyckades implementeras korrekt. Vad gäller variabeln motstånd, kan vi inte säga att den tydligt visade sig vara en orsak. Det faktum att svenska kommuner är autonoma i förhållande till staten kan ha inverkat på provtagningsfrekvensen och vilka parametrar som inrapporterades. Vi menar att detta skulle kunna tolkas som ett ”tyst” motstånd från kommunernas sida. Men ingen av aktörerna var uttalat mot direktivet och därför menar vi att motstånd i detta fall inte utgör orsaken till att direktivet inte

rektivet och därför menar vi att motstånd i detta fall inte utgör orsaken till att direktivet inte implementerades korrekt. Vidare kan de inblandade aktörernas samarbete inte karaktäriseras som korporatism, eftersom inga intresseorganisationer var representerade i implementeringsprocessen. Politikens innehåll var dock av avgörande betydelse för implementeringen, innehållet kunde varken matchas till svensk lagstiftning eller ställde relevanta krav på provtagningen vad gäller anpassningen till svenska förhållanden. Direktivet ställde krav på provtagningar av parametrar som inte var tillämpliga i Sverige, och dessutom skrevs direktivet tjugo år innan Sverige anslöt sig till unionen, vilket skulle kunna betyda att parametrarna var relevanta att mäta 1975 eller t.o.m. att de aldrig har varit det.

Variabeln vaga formuleringar påverkade även implementeringsprocessen, vi kan konstatera att kommunerna inte förstod vad som förväntades av dem p.g.a. tolkningsproblem med de vaga formuleringarna i lagtexten och i Naturvårdsverkets handlingsprogram och allmänna råd. Exempelvis definierades badplats i direktivet som ”varje plats där badvatten finns” vilket medförde att kommunerna anmälde alldeles för många badplatser till kommissionen. På alla dessa badplatser förväntades kommunerna alltså utföra provtagningar, vilket ledde till missvisande resultat p.g.a. att platser som inte behövde mätas ändå mättes. De vaga formuleringarna resulterade i tolkningsutrymmen som försvårade verkställandet av direktivet. De administrativa resurserna var inte tillräckliga för kommunerna vad gällde pengar, kompetens och personal. Vad gällde pengar fick inte kommunerna full kompensation från staten för de merkostnader som direktivet innebar. De personella resurserna brast både vad gällde antalet och kompetensen, kommunerna led av en generellt stor personalomsättning samt semestervikariernas bristande kunskapsnivå, detta p.g.a. den otillräckliga informationen.

## **4.2. Arbetstidsdirektivet**

Sverige har varit känd för sin s.k. svenska modell vilken förespråkar full sysselsättning, solidarisk lönepolitik, låg inflation och hög tillväxt. Denna modell innebär bl.a. att den svenska demokratin präglats av stora inslag av korporatism, d.v.s. att olika intresseorganisationer i stor omfattning varit representerade i formella beslutsorgan. Intresseorganisationerna fungerar således som en viktig kanal för inflytande vid sidan av det traditionella valsystemet (SOU 1999:121, s. 22). En kärna i den svenska modellen är de kollektiva förhandlingarna som sker på arbetsmarknaden. Kollektiva förhandlingar innebär att fackförbunden och arbetsgivarorganisationerna centralförbund tillsammans förhandlar fram och avtalar arbetstagarnas arbetsvillkor, detta utan statens inverkan under förhandlingarna (Svensson, 2001:119). Idag beskrivs

däremot att den svenska modellen under det senaste decenniet förändrats eller till och med tunnats ut (SOU 1999:121, s. 242), den svenska modellen utmanas av en allt mer globaliserad värld (Söderström, 2003). Svensson (2001:141) beskriver däremot att förändringarna på arbetsmarknadens område inte har skett i så lika stor utsträckning som på andra områden. I och med medlemskapet i EU kände Sverige en oro att den svenska välfärdsstaten skulle bli sämre (Mattson och Jacobsson, 2002:208), frågor som arbetslöshet var viktiga både för väljare och de politiska partierna, regeringen konstaterade att arbetsmarknadspolitikens utformning främst var en nationell angelägenhet, men att Sverige även skulle jobba inom EU för att minska arbetslösheten (Mattson och Jacobsson, 2002:212-213). Då Sverige blev medlemmar i unionen blev vi lovade att vårt system med kollektivavtal även fortsättningsvis kunde användas inom ramen för EU:s regleringar. Danmark vars arbetsmarknadssystem också präglats av kollektivavtalsregleringar är ett exempel på en medlemsstat där detta fungerade (Pettersson, 2006).

Direktivet om arbetstidens förläggning, s.k. arbetstidsdirektivet 93/104/EG, godkändes av Europeiska unionens råd den 23 november 1993. Syftet med direktivet var att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet, detta bl.a. genom att begränsa hur lång arbetstiden skulle vara (Regeringskansliet, 2006). Direktivet handlar om regler för dygnsvila, raster, veckovila, veckoarbetstidens längd, semester m.m. (Näringsdepartementet, 2005). Reglerna innehåller minimibestämmelser vilket innebär att medlemsländerna kan införa regler och lagar som ger ett större skydd än direktivet medger om så önskas (EU-upplysningen, 2006). Då Sverige blev medlemmar i EU den 1 januari 1995 hade arbetstidsdirektivet alltså redan antagits två år tidigare, och Sverige hade således ingen möjlighet att påverka direktivets innehåll. Sverige, tillsammans med de övriga medlemsländerna, hade till november 1996 på sig att implementera direktivet i nationell lagstiftning (Näringsdepartementet, 2005). Det dåvarande arbetsmarknadsdepartementet fick till uppgift att tillämpa direktivet och i slutet av januari bemyndigade regeringen en parlamentarisk kommitté, som fick till uppgift att utreda effekterna av direktivet, kommitténs resultat presenterades i utredningen ”EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet”, SOU 1995:92. Denna utredning tillsattes för att provisoriskt undersöka konsekvenserna av direktivet, och hade till uppgift att på kort tid försöka att, med minsta möjliga förändringar av det svenska systemet, tillämpa EU:s direktiv. De långtgående effekterna och tillämpningen skulle utredas under en längre tid i utredningen ”Arbetstid: längd, förläggning och inflytande”, SOU 1996:145. Tidsperioden för den första utredningen har visat sig haft en avgörande betydelse för implementeringen, vilket berörs nedan. Den för-

sta utredningen antogs av regeringen i proposition 1995/96:162 "EG:s Arbetstidsdirektiv", den andra utredningen antogs däremot inte. Den lagjustering som den första utredningen medförde var en s.k. "EG-spärr" som innebar att kollektivavtalen inte fick medföra mindre skydd för arbetstagarna än direktivets föreskrifter (SOU 1995:92, s. 104, Regeringskansliet 2006:2).

I maj 2005 dömdes Sverige i EG-domstolen för att inte implementerat arbetstidsdirektivet i enlighet med kommissionens förväntningar. Sverige erkände sig skyldiga på åtalspunkterna och dömdes för att inte följt artikel tre, sex och åtta som berörde dygnsvila, begränsning av veckoarbetstid samt nattarbetets längd. Sveriges sanktioner blev att ersätta rättegångskostnaderna (EG-Dom, 2005). Som en reaktion på åtalet drogs en tredje utredning igång, "Tid – för arbete och ledighet - delbetänkande av Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas)", som kom att kallas Knas-utredningen. Denna utredning antogs av regeringen i september 2004 och godkändes av riksdagen i februari 2005 (EU-upplysningen, 2006), detta innan EG-domstolens dom mot Sverige ens meddelats.

Nedan, var för sig, presenteras uppsatsens olika oberoende variablers inverkan på att arbetstidsdirektivets implementering, och därefter kommer en kort sammanfattning av dess inverkan. Sedan följer en jämförelse mellan de två direktiven.

#### **4.2.1. Politikens innehåll**

Regeringens proposition (1995/96:162, s. 22) betonade att EG-direktivet i sig var komplicerat och implementeringen skulle göra svensk lagstiftning mer invecklad, speciellt då arbetstidsfrågorna reglerades via lagstiftning, vilket var annorlunda än i Sverige där arbetstidsfrågor reglerades via kollektivavtalen. EU-direktivet skiljde sig mycket ifrån det svenska systemet, EU-direktivet utgick nämligen ifrån individuella rättigheter medan i Sverige utgick man ifrån kollektivt avtalade bestämmelser (Essemyr, 2006). I ett gemensamt brev från Svenskt Näringsliv, Arbetsgivareverket, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet beskrevs att implementeringen medförde stora problem då direktivet utgick från en helt annan modell att reglera arbetsmarknaden (Lindsö, Wetterberg m.fl., 2004). Regeringen poängterade dock att problem med direktivets effekter inte skulle överskattas, utan många avvikelser från direktivet kunde motiveras utifrån artikel 17.3, vilken handlade om just möjligheterna att avvika från direktivet (Proposition, 1995/96:162, s. 22). Då direktiven med lagstiftning skiljer sig så markant från det svenska systemet med kollektivavtal, något som parterna även starkt värnade om, ser vi tendenser till att det politiska innehållet i EU-direktivet och Sveriges traditioner

skiljde sig åt, vilket gjorde att anpassningstrycket för att tillämpa direktivet korrekt vid tiden var stora, kanske större än vad Sverige var beredda att betala. Därmed försökte Sverige, med regeringen och fackförbunden i spetsen, skydda det inhemska systemet till varje pris, vilket bl.a. medförde att direktivet inte implementerades förrän åtta år senare än bestämt.

Regeringen beskrev att det kunde bli problematiskt att implementera en del av direktivets regler, t.ex. regeln om begränsning av veckoarbetstid. Denna regel innebar att man som mest fick arbeta 48 timmar i veckan, denna regel kunde inte åsidosättas genom kollektivavtal, utan direktivets sätt att beräkna arbetstid kunde komma att tillämpas parallellt med de svenska reglerna (Proposition 1995/96:162, s. 22). Vidare poängterades vikten av att bibehålla Sveriges tidigare bestämmelser med syftet att undvika en försämring för arbetstagarna (Regeringskansliet, 2006). Det skulle krävas omfattande arbete för att samordna de båda regelsystemen (Proposition 1995/96:162, s.22). Ekenger (2006) beskrev också nackdelen med att direktivet i princip gav Sverige dubbel lagstiftning, detta genom att de svenska reglerna med kollektivavtal låg som grund, och sedan ovanpå dem kom EU:s regleringar. Dessa dubbla regleringar försvårade för arbetsgivarna i Sverige, då det blev svårt för företag att veta vilket system som gällde (Hullgren, 2004). Antingen borde det endast ha varit EU:s regler som gällt eller enbart de svenska regleringarna påpekade Ekenger (2006). Även Essemymyr (2006) beskrev att det hade varit innehållsligt svårt att implementera direktivet, detta då EU och Sverige haft annorlunda förhållanden och villkor, vidare skulle EU-direktivet komma att ligga till grund för de svenska avtalen. Troligen skulle företag inte vara beredda att riskera en eventuell anpassning till EU-reglerna senare, utan direkt anpassa sig till de regleringarna. Vår tolkning är att EU:s arbetstidsdirektiv tvingade fram en anpassning i Sverige som egentligen var oönskad av regeringen och fackförbunden. Regeringen menade t.ex. att anpassningen försvagade den existerande regleringen, och därför skyddade regeringen i största möjliga mån det svenska systemet. Detta ledde dock till ytterligare anpassningstryck på svenska företag, eftersom det medförde en förvirring om vilket system som gällde när, detta försvårade i sin tur tillämpningen av direktivet i praktiken, på arbetsplatserna.

Pettersson (2006) ansåg att Sverige generellt hade små departement med ett nära samarbete och en samsyn om hur Sverige borde ha löst problem, både vad gällde nationella och europeiska frågor. Vi menar att detta samarbete, och även samspelet mellan arbetsmarknadens parter, underlättade anpassningen och därmed minskade anpassningstrycket och problemen med implementeringen. Pettersson (2006) framhöll, med anledning av arbetstidsdirektivets inför-

livning, att ingen anpassning från de nationella organen hade gjorts, relevanta organ i detta fall hade varit verk och departement. Vidare kunde Essemyr (2006) dock konstatera att den faktiska tillämpningen av direktiven inte hade börjat ännu, detta skulle inte ske förrän den 1 januari 2007 då de nu gällande kollektivavtalen omförhandlas. Då en faktisk tillämpning i Sverige inte har skett kan vi alltså inte veta hur stort det *totala* anpassningstrycket för Sverige blir. De nationella institutionerna har inte berörts av något anpassningstryck överhuvudtaget, men vi kan se att det funnits ett visst anpassningstryck rörande det politiska innehållet. Det skulle krävas omfattande arbete för Sverige att implementera direktivet, eftersom regeringen dels tolkade direktivets lagstiftning som en försvagning av existerande policy, och dels p.g.a. att direktivet i grund och botten skiljde sig markant från det svenska systemet. Detta tillsammans med oviljan att förändra det svenska systemet, har troligen påverkat implementeringen negativt. Sammanfattningsvis tolkar vi det som att politikens innehåll som förklaringsvariabel har påverkat implementeringen i stor utsträckning, då kravet på förändring av den nationella lagstiftningen och därmed det politiska innehållet varit stort. Vidare har både departement och fackföreningar arbetat för att skydda det nationella systemet menar vi.

#### **4.2.2. Vaga formuleringar**

Regeringen tillsatte en parlamentarisk kommitté, som hade till uppgift att utreda effekterna av direktivet, den kunde i utredningen SOU 1996:145 konstatera att det fanns vissa språkliga olikheter mellan de olika medlemsländernas versioner av direktivet. Detta upptäcktes genom jämförelser av den engelska, franska och svenska versionen. (SOU 1996:145, s. 180-181). Det handlade alltså om hur man utifrån de olika översättningarna kom att tolka och lyda rättigheter och skyldigheter i direktivet på olika sätt, den svenska kommittén utgick ifrån den engelska versionen då de ansåg denna vara mest grundläggande. Att de olika översättningarna hos direktiven skiljde sig åt ser vi som tecken på att direktivs text inte var klar och entydig, vilket troligen försvårade implementeringsprocessen eftersom man inte riktigt visste hur direktivet förväntades implementeras. Detta problem löste man genom att använda sig av den engelska versionen.

Ekenger (2006) beskrev att direktivet var invecklat, det var mycket komplicerat och svårt att tolka då det bl.a. var många hänvisningar fram och tillbaka mellan olika artiklar i direktivet. Även Essemyr (2006) menade att direktivets komplicitet försvårade implementeringen, och även p.g.a. att direktivet och det existerande kollektivavtalsystemet innehållsligt skiljde sig åt på flera punkter. Vissa av de remissinstanser som hade yttrat sig angående den första kommit-

téns lagförslag, oroade sig för att hänvisningen som gjordes direkt till direktivets regler, kunde komma att skapa oklarheter och problem vid tillämpningen. Med detta menas att det inte fanns något handlingsprogram eller liknande, som utarbetats för att parterna skulle få vägledning i hur direktivet förväntades tillämpas, utan parterna hänvisades direkt till direktivtexten. Arbetsdomstolen, Hovrätten för Västra Sverige, Arbetslivsinstitutet och Sveriges Advokatsamfund uttryckte också oro då de trodde att förslaget kunde leda till osäkerhet för arbetsmarknadens parter vid slutandet av kollektivavtal (Proposition 1995/96:162, s.19). Då direktivet är komplicerat, tolkar vi det som att det har krävts hög juridisk specialkompetens för att förstå dess syfte, vilket kan ha försvårat implementeringsprocessen. Härtill kan läggas att den svenska lagförändringen som hade gjorts (som dock ej blev godkänd av kommissionen) påverkade tolkningen negativt och försvårade därmed implementeringen. Däremot beskrev Petersson (2006) att tolkningen kunde ha påverkat implementeringen till viss del, men det var inte av någon avgörande betydelse. Regeringen trodde snarare att kommissionen skulle ha en större förståelse för det svenska systemet, med sina kollektivavtal, än vad som senare visade sig. Uppsatsens slutgiltiga tolkning är att då direktivet är invecklat och där funnits språkliga skillnader, har detta säkerligen försvårat implementeringen. Men det finns ingenting som direkt styrker tanken på att svårigheterna med oklara och vaga formuleringar skulle ha haft någon avgörande orsak till att direktivet inte implementerats i enlighet med vad kommissionen ansåg vara korrekt.

#### **4.2.3. Motstånd**

Det går att urskilja en stor mängd aktörer som varit inblandade vid tillämpningen av arbetstidsdirektivet i Sverige, allt ifrån riksdagsledamöter, arbetsgivarorganisationer till fackförbund har deltagit under processen (SOU, 1995:92). Aktörernas samarbete kan karaktäriseras som vertikalt, i den meningen att parterna inte var inbördes rangordnande. Den parlamentariska kommitté som tillsattes för utreda införlivandet av direktivet i svensk lagstiftning, bestod av många olika aktörer bl.a. ombudsmän från fackens centralorganisationer (LO, TCO och SACO), representanter från arbetsgivarorganisationer, experter m.fl. (SOU, 1995:92, s. 3), för mer detaljerad information se bilaga 2. För att få en djupare förståelse kring mängden nationella aktörer som deltagit under implementeringen av direktivet i svensk lagstiftning har vi även undersökt de remissinstanser som regeringen tillfrågade om synpunkter, dessa aktörer återfinns i bilaga 2. Mängden av aktörer kan ge en ökad insikt om hur komplex implementeringen blev då många olika intressen, synpunkter och yttrande fanns och kunde tas i beaktande. Risken för flera aktörers ovilja och därmed ökat motstånd mot implementeringen av direk-



tivet ökade sannolikt med mängden av olika aktörer. Att alla dessa intresseorganisationer var delaktiga i implementeringsprocessen, ser vi som ett tecken på att korporatism/konsensuskultur borde prägla implementeringen, men det kommer att visa sig att denna korporatism inte alls var så utbredd, utan snarare handlar det om regeringens och fackförbundens opposition mot direktivet, medan arbetsgivarnas åsikter hamnar i skymundan, mer om detta diskuteras nedan.

Den första utredningens resultat och synpunkter (SOU 1995:92) kom att ligga till grund för regeringens proposition, 1995/96:162. En tolkning av detta är att utredningarna där en mängd olika aktörer deltagit och haft påverkansmöjlighet är ett tecken på korporatism, men så var inte fallet. Utgår man ifrån de ståndpunkter som de olika parterna hade kan det tydligt urskiljas att de enda parterna som fick gehör för sina åsikter var fackförbunden. Fackförbunden ställde sig kritiska till direktivet och menade att det svenska systemet med kollektivavtalen var bättre (Essemyr, 2006). Arbetsgivarorganisationerna däremot var positiva till EU:s direktiv och menade att det vore naturligt att välja direktivets modell med lagstiftning (Lindsö, Wetterberg m.fl., 2004). Alltså tolkar vi detta som att det inte råder någon utpräglad korporatism, utan fackförbunden fick genomslag för sina intressen hos regeringen, detta då direktivet implementerades i linje med fackförbunden, genom att i minsta möjliga mån ändra kollektivavtalssystemet och inte genom lagstiftning som arbetsgivarorganisationerna önskade. Ytterligare ett tecken på att fackförbunden var mäktiga och inflytelserika ser vi i de anvisningar som den första utredningen fick, där en central utgångspunkt var att arbetstidsfrågorna även i fortsättningen så långt som möjligt skulle regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter (SOU 1996:145, s. 213), vilket fackförbunden förespråkade.

Både Essemyr (2006) och Pettersson var av den åsikten att det råde en generell samsyn mellan fackföreningarna och regeringen. Essemyr (2006) beskrev att samsynen mellan facken och regeringen syftade till att bevara den svenska modellen med sina kollektivavtal. Från regeringens sida förklarades att den svenska modellen med kollektivavtal var bättre än direktivets modell med lagstiftning, det fanns inga avsikter att ta bort det svenska system och ersätta det med EU:s lagstiftning, men lagstiftningen fick ligga till grund för det svenska systemet (Pettersson, 2006). Anledningen till att inga bestämmelser togs bort ur det svenska systemet berodde på att det då skulle medföra ett försämrat skydd för arbetstagarna hävdade regeringen (Regeringskansliet, 2006), vidare poängterade regeringen att det borde ha funnits utrymme att genomföra arbetstidsdirektivet inom ramen för kollektivavtalet (Proposition 1995/96:162, s.

18). Detta strider helt mot arbetsgivarsidans syn, vilka menade att det vore naturligt att vid implementeringen välja att följa EG-direktivets modell med lagreglering och inte ha kvar de svenska regleringarna också, då detta innebar en dubbelreglering (Lindsö, Wetterberg m.fl., 2004). Ekenger (2006) menade att de hade fått litet gehör från regeringen, facket hade avsevärt större möjligheter att påverka, detta då facket gick mer i linje med regeringens egna ståndpunkter. Essemyr (2006) beskrev att han hade ett stort förtroende för ministern och hans tjänstemän, ”arbetslivsminister Hans Karlsson vet vad han gör, han blir inte lurad i första taget”. Detta visar återigen att fackföreningarna hade en större inverkan på regeringen än arbetsgivarorganisationerna, detta faktum har troligen påverkat implementeringen negativt då fackföreningarnas inställning till EU:s arbetstidsdirektiv generellt var mer negativ än arbetsgivarsidans. Om det däremot hade varit arbetsgivarsidan som haft större påverkansmöjlighet kanske direktivet implementerats korrekt, då arbetsgivarna accepterade EU:s modell med lagstiftning. Som uttryckts i teorin om konsensuskulturens negativa inverkan på implementering, kan vi konstatera att implementeringen i detta fall inte har påverkats negativt, då endast fackföreningarnas synpunkter tagits i beaktande. Det bör poängteras att regeringen som styrde Sverige under hela denna implementeringsperiod har varit det socialdemokratiska partiet, och att deras syn på arbetsmarknadsregleringen i stort sätt överensstämde med fackförbundens. Detta kan i sin tur tolkas som att implementeringen inte alls har påverkats av fackförbundens synpunkter, utan det är regeringens egna ståndpunkter som fått styra. Om regeringen inte hade varit socialdemokratisk kanske utfallet sett annorlunda ut, om t.ex. arbetsgivarorganisationerna fått större inflytande hade troligen direktivet implementerats annorlunda.

Det inte är ovanligt att EU:s medlemsländer försöker förhala implementeringen för att vinna tid menade Degerbeck (2006). Detta genom att undvika implementeringen tills åtalanden väcks av EG-domstolen, vilket ofta tar mycket lång tid. På detta sätt kan landet vinna tid då de inte behöver leva upp till nya direktiv och kan ha kvar sina gamla regleringar. Från kommissionens slutdatum för implementering av arbetstidsdirektivet (23 november 1996), till det att Sverige blev dömda i EG-domstolen (26 maj 2005) tog det mer än åtta år (EG-Dom, 2005). Vidare tog det fem år från det att kommissionen beslutade att direktivet skulle vara implementerat, till det att Sverige informerades om att man inte på fullgott sätt hade gjort detta (Quintin, 2001). Detta kan tolkas som att den svenska regeringen fick drygt åtta extra år på sig att implementera eller snarare undvika EU:s reglering. Denna möjlighet att förhala implementeringsprocessen tolkar vi som ett sätt att indirekt blockera tillämpning, detta sker alltså

inte med någon formell vetorätt utan genom en ovilja att tillämpa direktivet som i sin tur förhalar hela processen.

I fallet med arbetstidsdirektivet kunde det tydligt urskiljas en ovilja hos aktörer såsom fackförbund och regering att implementera direktivet. Både regeringen och fackförbunden poängterade att den svenska modellen med kollektivavtal var bättre och det fanns inga intentioner att denna skulle förändras (Essemyr 2006, Pettersson 2006, Proposition 1995/96:162, s. 18). Men precis som Pettersson (2006) beskrev handlade denna påverkansmöjlighet inte om att lägga in sitt veto, då denna möjlighet inte fanns, utan det handlade om hur man kunde tillämpa direktivet på bästa sätt. Regeringen poängterade att som medlemsstat i EU hade Sverige åtagit sig att genomföra direktivet på ett tydligt och korrekt sätt (Regeringskansliet, 2006). Då vi under undersökningens gång inte funnit några formella vetopositioner eller blockeringsmakt, tolkar vi detta som att sådana möjligheter inte fanns, men däremot menar vi att fackförbundens stora inverkan på utformningen av direktivet kan ses som informell "blockeringsmöjligheter". Då det inte fanns några möjligheter att blockera direktivet genom t.ex. formella vetopositioner tolkar vi det som att parterna istället försökte undvika direktivet genom att i minsta möjliga mån implementera det, och gjorde detta genom att invänta åtal. Oviljan att implementera kan ha påverkat den tillsatta kommittén och regeringen att omedvetet försöka göra förändringarna i det svenska systemet så små som möjligt. I den första utredningen där lagförslaget på förändring presenterades, vilken poängterades vara endast provisorisk, men denna lagändring kom inte att bli tillfällig utan bestående (SOU 2002:58, s. 170). Ytterligare ett bevis på oviljan hos regeringen gick att finna i domstolens dom, där Sverige erkände sig skyldiga på domstolens alla åtalspunkter (EG-Dom, 2005). Om regeringen och fackförbundens syn på EG:s arbetstidsdirektiv istället hade varit positiv, hade troligen implementeringsprocessen gått smidigt och vi hade inte blivit fällda i EG-domstolen. Troligen fanns det ingen uttalad strategi eller ens avsikt att invänta ett åtal från EG-domstolen för att vinna tid, utan detta kan ha kommit som ett resultat av att det dröjde tills kommissionen påpekade att man inte på ett tillräckligt korrekt sätt implementerat direktivet. Men så fort Sveriges åtalades i domstolen ökade regeringen tempot, den senaste s.k. Knas-utredningen drogs igång och en ny proposition lades fram, vilken riksdagen godkände, detta innan EG-domstolens dom fallit.

#### 4.2.4. Administrativa resurser

I denna undersökning gällande arbetstidsdirektivet, verkar resursen tid ha orsakat mest problem för implementeringens framgång. Både Pettersson (2006) och Pålman (2006) beskrev att bristen på tid vid implementeringen hade orsakat bekymmer, när Sverige gick med i EU fick landet en stor mängd direktiv som skulle implementeras under en kortare period, detta visade sig vara svårt att uppfylla. Specifikt för arbetstidsdirektivet ser vi även tecken på att tidsbristen påverkade implementeringen, svårigheterna låg inte i att kompetensen eller de materiella resurserna var för små, utan att tiden inte räckte till. Både Pettersson (2006) uttryckte och den första utredningen (SOU 1995:92, s. 50) att tiden för kommitténs arbete var mycket kort. Kommittén skrev att så små förändringar av den svenska lagstiftningen som möjligt skulle eftersträvas, detta dels då mindre justeringar lämnade större utrymme för det fortsatta arbetet, och dels att den knappa tiden som fanns till deras förfogande inte gav utrymme att göra större justeringar (SOU 1995:94, s. 50). Detta tolkas som att problem med implementering fanns på grund av resursbrist i form av tid. Med tanke på att den andra utredningen, SOU 1996:145, inte antogs av regeringen, blev den första utredningens tidsbrist ett bekymmer, problemet hade troligen löst om den andra utredningen som inte jobbade mot klockan hade antagits. Pettersson (2006) beskriver däremot att tidsbristen kanske inte var negativ, detta då det annars troligen hade gett samma resultat som i den andra utredningen där politiska frågor som arbetstidsförkortning hindrade en gemensam hållning och resultat. Denna studie uppfattar det som att tidsbristen till en början inte var något problem då man förutsatte att den senare utredningen ändå skulle utveckla det som den första kommit fram till, men då detta inte blev fallet, kom troligen tidsbristen i den första utredningen att spela en central roll till varför Sverige inte implementerat direktivet korrekt. Man bör dock ha i åtanke att utan denna tidsbrist, hade kanske inte ens den första utredningens lagförändring genomförts.

Sverige är ett litet land och att vi eventuellt skulle kunna få problem med administrationen i och med ett medlemskap i EU är inte främmande, detta eftersom belastningen på institutionerna skulle öka. Problem med administrationen skulle i sin tur kunna leda till att implementeringsprocesser av EU-direktiv kom i andra hand efter nationella beslut. Men som ovan nämnt förklarade Pettersson (2006) att Sverige generellt hade små departement som jobbade nära varandra, det fanns alltså ett bra samspel med tydliga ansvarsområden inom departementen. En god och effektiv administration beskrevs i teoridelen vara av stor vikt för att undvika problem med implementering. Vidare berättade Pettersson (2006) att i och med medlemskapet i EU har arbetsbelastningen på departementen ökat, arbetsmängden har ökat

med ca 35 %, men departementen har samtidigt inte fått någon 35-procentig ökning av resurserna, varken i form av pengar eller personal. Detta är dock ingenting som gällde specifikt för arbetstidsdirektivet, utan att en allmänt ökad arbetsbelastning hade EU-inträdet inneburit (Pettersson, 2006). Denna studie konstaterar att Sverige, sedan anslutningen till EU, inte har haft några större problem med de administrativa resurserna i fallet arbetstidsdirektivet, men att den generella arbetsbördan har ökat, vilket troligen har påverkat många EU-direktivs implementering. Administrativa resurser som en förklaringsvariabel till varför inte arbetstidsdirektivet inte implementerades korrekt har dock ingen större förklaringskraft enligt oss.

### *Sammanfattning*

Ovan har nu uppsatsens oberoende variablers inverkan på arbetstidsdirektivet presenteras. Sammanfattningsvis konstaterar vi att de orsaker som påverkat implementeringen av arbetstidsdirektivet är variablerna politikens innehåll och motstånd. Då direktivets krav på lagregleringar inte kunde ”matchas” med den svenska modellens kollektivavtal, gav detta upphov till ett stort anpassningstryck på Sverige, det skulle med andra ord krävt omfattande arbete för att samordna regelsystemen. Några förberedande åtgärder såsom nya rutiner och institutioner hade inte gjorts, vilket vi menar försvårade implementeringen. En mängd aktörer med olika åsikter urskiljdes, fackförbunden och regeringen hade en gemensam kritisk ståndpunkt gällande direktivet medan arbetsgivarorganisationerna var mer positiva. Vid en första anblick såg det ut som att samordningen hade korporatistiska inslag då alla arbetsmarknadens parter fick delta i utredningar m.m., men vår slutsats är att fackförbunden tillsammans med regeringen stod enade mot arbetsgivarorganisationerna. Detta visar ett motstånd från fackföreningar och regeringen (socialdemokratisk regering) som således förhållade implementeringsprocessen, men inte via formella vetopositioner eller blockeringsmakt då denna möjlighet inte fanns, utan förhållningen skedde via informell blockeringsmakt. De övriga variablerna, vaga formuleringar och administrativa resurser hade inte någon avgörande inverkan. De vaga formuleringarna i form av bl.a. språkliga skillnader och direktivets komplexitet försvårade troligen implementeringen, men det hade ingen avgörande effekt på direktivets inkorrekt implementering. Bristen på administrativa resurser hade inte heller någon avgörande effekt på implementeringen, detta då varken brist på pengar, personal eller kompetens var något bekymmer. Däremot kan tidsbristen för den första offentliga utredningen ha haft en negativ inverkan på resultatet, men trots allt utan avgörande

effekt på implementeringen. Nedan följer en jämförelse och sammanfattning av orsakerna till att badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet inte implementerades korrekt.

### 4.3. Jämförelse mellan direktiven

Den 1 januari 1995 blev Sverige fullvärdig medlem i den Europeiska unionen. Detta datum innebar för Sveriges del, precis som för många andra nya medlemsländer, att man förväntades tillämpa ett stort antal redan tagna beslut utan att ha varit delaktiga i processen på EU-nivå. Vad gäller badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet kan vi konstatera att orsakerna till att implementeringen inte skedde korrekt skiljer sig åt, den enda likheten rör den första oberoende variabeln *politikens innehåll*, där de båda EU-direktivens politiska innehåll inte överensstämde med innehållet i den svenska politiken. Till exempel var arbetstidsdirektivet fokuserat på en justering med lagstiftning, medan i Sverige skedde justeringar av arbetstid m.m. via kollektivavtalen. I varken badvattendirektivet eller arbetstidsdirektivet fanns det någon svensk lagstiftning som kunde matchas till direktivens innehåll. Beträffande badvattendirektivet utarbetade Naturvårdsverket istället föreskrifter som temporärt skulle fungera som lag, medan i fallet arbetstidsdirektivet orsakade skillnaden mellan direktivets krav på lagstiftning och de svenska kollektivavtalen problemen. En likhet gällande anpassningstrycket var att i inget av fallen hade förberedelser gjorts i form av skapandet av nya myndigheter, nya rutiner eller lagar. Sådana förändringar ansågs inte vara nödvändiga av departementen och myndigheterna, vi menar dock att sådana förberedelser hade varit att föredra för att på så sätt underlätta implementeringen.

De *vaga formuleringarna* gav i båda fallen utrymme för alternativa tolkningar, i synnerhet i fallet badvattendirektivet, däremot skiljer sig tolkningsproblematikens inverkan på implementering åt. I badvattendirektivet gav de vaga formuleringarna upphov till förvirring bland de involverade aktörerna, kommunerna förstod t.ex. inte hur direktivet skulle tillämpas och p.g.a. otydligheten anmälades alltför många badplatser till kommissionen. Detta påverkade implementeringen negativt i fallet badvattendirektivet, men vad gäller arbetstidsdirektivet utgjorde vaga formuleringar inte några bekymmer för tolkningen av innehållet. I detta fall handlade det istället om språkliga skillnader p.g.a. att översättningen till den svenska versionen inte överensstämde med de franska eller engelska versionerna. Härtill kan läggas att direktivet var komplicerat innehållsmässigt, hänvisningarna som gjordes var svåra att följa, i slutändan påverkade detta dock inte implementeringen.

De nationella aktörernas *motstånd* som en orsaksvariabel kunde urskiljas endast i fallet arbetstidsdirektivet. Motstånd till direktivet återfanns hos regeringen och fackförbunden, då den grundläggande innebörden i direktivet stred mot svenska traditioner och regleringar på arbetsmarknaden (kollektivavtalen). Det fanns inte några formella vetopositioner eller möjligheter att blockera implementeringen i något av fallen, när det gäller arbetstidsdirektivet menar vi dock att parterna genom sitt motstånd använde ”informella blockeringsmöjligheter” och förhållade på så sätt en korrekt implementering av direktivet. I badvattendirektivet handlade det inte om något uttalat motstånd mot direktivet, utan snarare att kommunernas självständighet gav utrymme för ”tyst” motstånd genom att de inte rapporterade alla parametrarna som direktivet egentligen krävde. Det korporatistiska inslaget i samarbetet mellan aktörerna påverkade inte implementeringen i något av fallen, vi kan dock se att samarbetet gällande arbetstidsdirektivet hade inslag av korporatism i den utsträckningen att samtliga av arbetsmarknadens parter var representerade i utredningar och remisser. Arbetsgivarorganisationernas åsikter togs dock inte i beaktande och därför menar vi att det inte fanns något utpräglad konsensuskultur. I fråga om badvattendirektivet var intresseorganisationer inte involverade i implementeringen och således har korporatism ingen förklaringskraft i detta fall heller.

Den sista oberoende variabeln, *administrativa resurser*, påverkade i större utsträckning implementeringen av badvattendirektivet än i fallet arbetstidsdirektivet. Kommunikationen och informationen mellan de olika nivåerna (central-, regional- och lokalnivå) i implementeringen av badvattendirektivet, var i många fall bristande och kommunerna uttryckte till exempel ett behov av stöd och ökad kompetens. Det fanns stora problem med otillräckliga resurser såsom personal- och kompetensbrist gällande provtagningar och rapportering, detta gav upphov till en otillräcklig implementering av direktivet. Arbetstidsdirektivet hade i detta avseende inga större bekymmer vare sig med kompetens eller resurser, utan det enda som saknades var tid, tidsbristen utgjorde dock inget större hinder för implementeringen. Tidsaspekten var inte heller orsaken till att badvattendirektivet inte implementerades korrekt, eftersom kommunerna har lång erfarenhet av att övervaka badvattenkvaliteten borde det inte vara så tidskrävande att läsa in sig på Naturvårdsverkets nya föreskrifter och allmänna råd.

Nedan i tabell 2 sammanfattas och åskådliggörs uppsatsens oberoende variabels påverkan på de två direktiven, text i fetstil innebär att variabeln haft inverkan på icke-implementeringen, medan text i normal stil betyder att variabeln inte har påverkat implementeringen. Tabellen visar tydligt att orsakerna till varför de två direktiven inte implementerades korrekt skiljer sig åt. I badvattendirektivet var de främsta anledningarna till icke-implementeringen det politiska innehållet, de vaga formuleringarna samt bristerna på administrativa resurser. Anledningarna till icke-implementering av arbetstidsdirektivet som denna uppsats urskilt är de stora skillnaderna i det politiska innehållet och motståndet mot direktivet. Således urskiljs små likheter till att de båda direktiven inte implementerades korrekt, endast det politiska innehållet återkommer i de båda fallen. Då de båda fallen skiljer sig markant tolkar vi det som att varje fall av icke-implementeringen har sina egna unika orsaker.

**Tabell 2:** Oberoende variabels inverkan på implementeringen av direktiven

|                  | <b>Badvattendirektivet</b>     | <b>Arbetstidsdirektivet</b> |
|------------------|--------------------------------|-----------------------------|
|                  | <b>politikens innehåll</b>     | <b>politikens innehåll</b>  |
| <b>Variabler</b> | <b>vaga formuleringar</b>      | vaga formuleringar          |
|                  | motstånd                       | <b>motstånd</b>             |
|                  | <b>administrativa resurser</b> | administrativa resurser     |

## 5. SLUTDISKUSSION

Hur kommer det sig då att Sverige inte implementerade badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet korrekt? Vi kan konstatera att det inte finns en förklarande faktor, utan i båda fallen är de två eller flera av oberoende variabelerna som förklarar orsaken till den inkorrekta implementeringen. I fallet badvattendirektivet förklarar variabelerna politikens innehåll, vaga formuleringar och administrativa resurser de avgörande orsakerna till icke-implementeringen. Arbetstidsdirektivets förklaringar till icke-implementeringen går att finna i variabelerna politikens innehåll och motstånd. Således finner vi endast en variabel som kan svara för båda fallen, dvs. politikens innehåll.

Beträffande det *politiska innehållet* har vi funnit att det i båda fallen inte fanns någon nationell lagstiftning som kunde ”matchas” till EU-direktiven, vilket medförde ett anpassningstryck på Sverige. Vidare hade inga nya institutioner inrättats eller nya rutiner arbetats fram, vi är av den meningen att någon form av förberedelser hade varit att



rekommendera för att underlätta implementeringen. Vad gäller badvattendirektivet skrevs det 20 år före Sverige anslöt sig till unionen och skulle implementera direktivet, enligt oss skulle detta kunna innebära att direktivet var föråldrat redan vid inträdet. Vidare ansåg alla inblandade parter att politikens innehåll inte hade anpassats efter svenska förhållanden. Vad gäller arbetstidsdirektivet handlade politikens innehåll om svårigheter att implementera det nya direktivet i svensk lagstiftning på grund av att arbetsmarknadens villkor i Sverige reglerades av kollektivavtal, medan de nya bestämmelserna baserades på lagstiftning. Det skulle med andra ord krävs omfattande arbete för att samordna de båda regelsystemen, eftersom direktivet i princip gav Sverige dubbel lagstiftning. Detta genom att de svenska kollektivavtalen skulle ligga till grund och ovanpå dessa skulle EU:s regleringar sedan ligga.

Vad gäller de *vaga formuleringarna* var detta främst ett problem vid implementeringen av badvattendirektivet, detta då direktivets definitioner av badvatten, badplats och badsäsong var så vagt formulerade att tolkningsutrymmet försvårade verkställandet. Till exempel var badplats definierat i direktivet som ”varje plats där badvatten finns”, vilket medförde att de flesta kommunerna anmälde i princip ”varenda badbrygga” som EU-bad, där provtagningar förväntades göras. Lagtexten uppfattades av kommunerna som oklar och otydlig, vilket resulterade i att de inte förstod hur de förväntades anpassa sig till det nya direktivet. Arbetstidsdirektivet däremot hade inga större problem med vaga formuleringar, direktivet var invecklat och hade språkliga skillnader som säkerligen försvårade implementeringsprocessen, men tolkningen av lagtexten formulering innebar ingen avgörande orsak till icke-implementeringen.

Studien har funnit att variabeln *motstånd* i fallet arbetstidsdirektivet hade i förhållande till badvattendirektivet en markant starkare förklaringskraft. När det gäller badvattendirektivet är det relevant att nämna att kommunerna var självständiga i förhållande till staten, vilket kunde innebära att kommunerna, som både kontrollerar provtagningarna och rapporterar in resultaten, kunde hamna i en jävsituation. Om implementeringen från kommunernas sida inte skett korrekt var det ändå staten som fick stå till svars. Detta kan tolkas som ett ”tyst” motstånd från kommunernas sida menar vi. Vidare har nätverket av nationella aktörer som var involverade i implementeringen identifierats, ingen av dessa parter var uttalat emot innehållet i direktivet. Vi kan konstatera att varken korporatism/konsensuskultur eller förmågan att stoppa eller förhålla direktivet är förklarande i fallet badvattendirektivet. Vad gäller arbetstidsdirektivet har vi identifierat en mängd olika aktörer, däremot skiljer sig deras åsikter

åt gällande direktivet. Fackförbunden ställde sig kritiska till direktivet och menade att det svenska systemet med kollektivavtalen var bättre. Arbetsgivarorganisationerna däremot var positiva till EU:s direktiv och menade att det skulle ha varit naturligt att ha valt direktivets modell med lagstiftning. Det rådde en samsyn mellan facken och regeringen vilken syftade till att bevara den svenska modellen med sina kollektivavtal. Vi tolkar detta som att det inte rådde någon utpräglad korporatism, utan fackförbunden fick genomslag för sina intressen hos regeringen. Detta då direktivet implementerades i linje med fackförbunden, och genom att i minsta möjliga mån ändra kollektivavtalssystemet och inte lagstifta som arbetsgivarorganisationerna önskade. Studien har inte funnit några formella möjligheter till blockeringsmakt eller vetopositioner, men regeringens och fackförbundens negativa syn på direktivet visar på en ovilja att implementera direktivet. Regeringen och fackförbundens motstånd visade sig genom att de existerande reglerna i så stor utsträckning som möjligt bibehölls.

Angående de *administrativa resurserna* har studien funnit att denna variabel har störst förklaringskraft i fallet badvattendirektivet. Kommunernas brist på ekonomiska och personella resurser medförde att provtagningarna av badvattnet lågprioriterades, och i vissa fall t.o.m. uteblev då personalen hade semester. Kommunerna hade dock påtalat sitt behov av kunskap om hur provtagning och rapportering förväntades ske, Naturvårdsverket medgav att den befintliga informationen till kommunerna behövde kompletteras och förbättras. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd gav dessutom utrymme för missförstånd vad gäller kommunernas provtagningsansvar, dessa skrifter hade behövt vara mer förklarande och tydligare. Härtill kan läggas att länsstyrelsernas information och kunskap borde ha kommit kommunerna till del. De administrativa kraven ökade i och med badvattendirektivet och kommunernas kostnader ökade således, samtidigt finansierade staten inte kommunernas nya kostnader. Vad gäller arbetstidsdirektivet fanns det inte några större problem med resursbrist, varken i form av kompetens eller pengar. Däremot fann vi problem med brist på tid i den första offentliga utredningen, syftet med utredningen var att man på kort tid skulle hitta en provisorisk lösning, den provisoriska lösningen blev dock bestående. Den korta tiden som den första utredningen hade till sitt förfogande tror vi dock inte utgjorde någon avgörande orsak till icke-implementeringen.

Genom denna studie kan vi konstatera att orsakerna till icke-implementeringen av badvattendirektivet och arbetstidsdirektivet skiljer sig markant åt, den enda likheten återfinns

i den oberoende variabeln politikens innehåll. De resterande variabelernas förklaringskraft skiljer sig åt, vi är av den mening att bristande implementering av direktiv har olika anledningar och således olika lösningar. Om andra direktiv valts att undersökas i denna studie, hade sannolikt dessa och eventuellt andra variabler förklarat resultatet. Med andra ord kan det finnas variabler som vi inte har valt att använda som kan ha sin del i förklaringen, intressant vore till exempel att göra en maktanalys på icke-implementering. En maktaspekt som inte undersökts är nämligen kommissionens kriterier vid val av överträdelseförfaranden, t.ex. har vi en förundran gällande kommissionens val att dra just Sverige inför domstol. Vi menar att utifrån kan kommissionens val se godtyckliga ut, detta med tanke på att i fallet badvattendirektivet då kommissionen var medveten om att Naturvårdsverket utarbetade ett handlingsprogram, och trots detta valde kommissionen att gå vidare med ett motiverat yttrande. Ville kommissionen visa vikten av att följa EU:s regler, eller var det rent av ett sätt att visa vem som har makten att bestämma och bestraffa? Det vore även intressant att undersöka fall där Sverige deltagit i beslutsprocessen på EU-nivå, och sedan jämföra det med ett direktiv inom samma politikområde, då landet inte har haft möjlighet att påverka via beslutsprocessen. Beträffande vidare forskning skulle det även vara spännande att jämföra EU:s "hårda lagstiftningen" (direktiv) mot "mjuk lagstiftning" för att se vilket metod som är effektivast, fungerar t.ex. grupptricket bättre än integrerad lagstiftning?

## 6. REFERENSER

### Böcker

Cini, Michelle (2005) *European Union Politics*. New York: Oxford University Press.

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

Falkner, Gerda (mfl.) (2005) *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. New York: Cambridge University Press.

George, Alexander L. och Bennett, Andrew (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: The MIT Press.

Hague, Rod & Harrop, Martin (2004) *Comparative Government and Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hill, Michael, ed. (1998) *The Policy Process*. Leicester: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Johansson, Karl Magnus red. (2002) *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag

Kronsell, Annika (2002) ”Sverige och EU:s miljöpolitik: en ny styrningsmodell” i Karl Magnus Johansson (red). *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag

Lundqvist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur

Mattson, Ingvar och Jacobsson, Kerstin (2002) ”Sverige och EU:s sociala dimension: marknad eller reglering?” i Karl Magnus Johansson (red). *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag

Sannerstedt, Anders (2001) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Bo Rothstein (red). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Svensson, Torsten (2001) *Marknadsanpassningens politik: Den svenska modellens förändring 1980-2000*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 144.

Söderström, Hans Tson (red.) (2003) *Ägarmakt och omvandling: Den svenska modellen utmanad*. Stockholm: SNS Förlag.

Tallberg, Jonas (2002) "Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: ett samarbetsdilemma" i Karl Magnus Johansson (red). *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag

Yin, Robert K. (2003) *Case study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

### **Tryckta källor**

Europeiska kommissionen (2006) *Så fungerar Europeiska unionen - Guide till EU:s institutioner*. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.

Generaldirektoratet Miljö (1999) "Bathing Water: Commission moves against France, Finland, Sweden, Denmark and Italy" Bryssel. Regeringskansliets arkiv, Miljödepartementet, diariernr: EUM1999/2220/Mk

Miljödepartementet (1999) "Rådets direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten" Regeringskansliets arkiv, Miljödepartementet, diariernr. EUM1999/2532/R. Stockholm.

Miljödepartementet (2000) "Underrättelse om nationella åtgärder för att uppfylla Sveriges förpliktelser i Europeiska unionen" Regeringskansliets arkiv, Miljödepartementet, diariernr. EUM2000/158/R. Stockholm.

Naturvårdsverket (1996) "Ändring av Allmänna Råd 89:4 Strandbad, Vattenkvalitet och kontroll" Stockholm.

Naturvårdsverket (2000) "Redovisning av uppdrag om kvaliteten på strandbadvatten". Diariernr. 722-5135-99 Mm. Stockholm.

Proposition (1995/96:162) "EG:s arbetstidsdirektiv" Stockholm den 29 februari 1996

Quintin Odile (2001) ”Tillämpning av arbetstiddirektivet” Brev från Europeiska kommissionen till Sveriges ambassadör i Bryssel Gunnar Lund. Regeringskansliets arkiv, Näringsdepartementet, diariernr. EUN2001/958/ARM

Regeringens skrivelse 2004/05:60. (2004). *Årsboken om EU - Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2004*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition.

SNFS (1999:6) ”Statens naturvårdsverks föreskrifter om strandbadvatten; SNFS (1999:6)” Stockholm.

SOU (1995:92) ”EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet” (Arbetsmarknadsdepartementet). 1995. Stockholm: Fritzes.

SOU (1996:145) ”Arbetstid: längd, förläggning och inflytande” (Arbetsmarknadsdepartementet) 1996. Stockholm: Fritzes.

SOU (1999:121) ”Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell” Demokratiutredningens forskarvolym XIII. Stockholm: Elanders Gotab.

SOU (2002:58) ”TID- för arbete och ledighet: Delbetänkande av Kommittén för nya arbetstider och semesterregler (Knas). (Näringsdepartementet) 2002. Stockholm: Fritzes.

Utrikesdepartementet (2000) ”Motiverat yttrande om kvaliteten på badvatten (KOM:s ärendenr 99/2142)” Miljödepartementet EU-dariet nr. EUM/2000/141/R. Stockholm.

### **Artiklar**

Falkner Gerda. Hartlapp, Miriam. Leiber, Simone. Treib, Oliver. (2004) “Non-compliance with EU directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?” *West European Politics*. Volym 27 (3):452-473.

Lampinen, Risto och Uusikyla, Petri (1998) ”Implementation Deficit – Why Member States do not Comply with EU directives?” *Scandinavian Political Studies*. Volym 21 (3):231-251).

Sannerstedt, Anders (1984) "Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänsten". *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr. 3 s.231-243.

Wiklund, Ola (2006) *Access* nr. 4 maj "Politik och juridik växer ihop" Västerås: V-TAB.

### **Webbadresser**

EG-Dom (2001) "Fördragsbrott - Kvaliteten på badvatten - Felaktig tillämpning av direktiv 76/160/EEG mål C-368/00" Tillgängligt 2006-05-22: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=c-368%2F00&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

EG-Dom (2005) "Mål C-287/04: Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige" Tillgänglig 2006-05-02: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-287%2F04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

Europeiska gemenskapernas råd (1975) "Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten" Bryssel. Tillgängligt 2006-05-22: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=sv&type\\_doc=Directive&an\\_doc=1976&nu\\_doc=160](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=sv&type_doc=Directive&an_doc=1976&nu_doc=160)

EU-kommissionen (2000) "EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EG" Bryssel. Tillgänglig. 2006-04-26: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/sv/oj/dat/2000/l\\_327/l\\_32720001222sv00010072.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/sv/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222sv00010072.pdf)

EU-kommissionen (2002) "Archives for the progress in notification of national measures implementing directives". Bryssel. Tillgängligt 2006-05-10: [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/archmme\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/archmme_en.htm)

EU-kommissionen (2004) "Årlig rapport – badsäsong 2004" Bryssel. Tillgänglig 2006-05-08: <http://www.europa.eu.int/water/water-bathing/report/se.html>

EU-upplysningen (2006) "EU:s regler för arbetstid". Stockholm. Tillgänglig 2006-05-02: [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_\\_\\_\\_2460.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2460.aspx)

Hullgren Maria (2004) ”Nytt arbetstidsdirektiv drabbar företagare” Svenskt Näringsliv. Tillgängligt 2006-05-17: [http://www.svensktnaringsliv.se-images-bg\\_empty.gif](http://www.svensktnaringsliv.se-images-bg_empty.gif)

Lindsö Ebba, Wetterberg Ulf, Isaksson Pérez Birgitta och Lindholm Evert (2004) ”Brev till svenska regeringen från Svenskt Näringsliv, Landstingsförbundet, Arbetsgivarverket och Svenska Kommunförbundet”. Tillgängligt 2006-04-27: [www.svensktnaringsliv.se/FILES/dokument/nyheter/brev%20till%20ministrarna%20%20mars%202004.doc](http://www.svensktnaringsliv.se/FILES/dokument/nyheter/brev%20till%20ministrarna%20%20mars%202004.doc)

Näringsdepartementet (2005) ”Regeringens samråd med EU-nämnden” Ministerrådspromemoria. Tillgängligt 2006-05-02: <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=6336&DocGUID={228B4080-A9C2-467D-8A67-905F174C71FA}>

Regeringen (2006) ”Arbetet i EU” Tillgängligt 2006-04-25: <http://www.regeringen.se/sb/d/3711>

Regeringskansliet (2006) ”Frågor och svar om ändringar i arbetstidslagen med anledning av propositionen - Tydligare genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv”. Stockholm. Tillgänglig 2006-05-02: <http://www.regeringskansliet.se/sb/d/4073/a/26110#26110>

Smittskyddskontoret (2006) *Badplatsen* Tillgänglig 2006-05-08: <http://badplatsen.smittskyddsinstitutet.se/BadNet/index.htm>

Statskontoret (2004) ”EU:s påverkan på svensk tillsyn” Stockholm. Tillgängligt 2006-05-31: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/2004122.pdf>

Sveriges Kommuner och Landsting (2006a) ”Kommuner följer badvattendirektivet”. Stockholm. Tillgängligt 2006-05-23: <http://www.skl.se/artikel.asp?A=22137&C=361&ArticleVersion=10>

Sveriges Kommuner och Landsting (2006b) ”Europaparlamentet och rådets direktiv om kvaliteten på badvatten” Stockholm. Tillgängligt 2006-05-28:



<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=2946&A=8789&FileID=60472&NAME=20022748%2D19.pdf>

Vattenportalen (2006) "Utmärkt badvatten för alla – En analys om EU Kommissionens förslag om nytt badvattendirektiv" KOM (2004) 245. Stockholm. Tillgängligt 2006-04-27:  
<http://www.vattenportalen.se/docs/Badvattendirektivet%20slutlig%20artikel%2020041130.pdf>

### **Intervjuer**

Degerbeck, Eric. (2006) Presschef på Europeiska kommissionens representation i Sverige, den 28 april 2006.

Ekenger, Karin. (2006) Expert på arbetsmarknadsfrågor på Svenskt Näringsliv, den 3 maj 2006.

Essemyr, Mats. (2006) TCO:s arbetstidsutredare och representant i Europafacket för de svenska fackliga centralorganisationerna (LO, TCO, SACO), den 4 maj 2006.

Pettersson, John. (2006) Departementssekreterare på Näringsdepartementets enhet för arbetsrätt och arbetsmiljö, den 12 maj 2006.

Påhlman, Martin. (2006) Expert på badvattendirektivet på Naturvårdsverket, den 3 maj 2006.

### *Telefonintervju*

Miljöförvaltningen (2006) Telefonintervju med Jerzy Slazak, provtagare 2006-05-08 Stockholm.

### Frågor

1. Hur går implementeringen till?
2. Behöver svenska institutioner förändras för att kunna implementera EU:s direktiv? På vilket sätt?
3. Hade departementet anpassat sig redan innan inträdet?
4. Har ni en decentraliserad organisation, flera aktörer inblandade i arbete, delegerade befogenheter?
5. Finns tillfällen att blockera/hindra beslutet (lägga in sitt veto), för någon av aktörerna/samarbetspartners?
6. Vad tror du gör att vissa direktiv inte implementeras?
7. Finns resurser (tid/pengar/kompetens), är det kostsamt att anpassa sig?
8. Har ni samarbetspartners (fackföreningar, Svenskt Näringsliv, privata företag etc.)?
9. Upplever du att du arbetar i en samarbetsvillig/konsensuskultur?
10. Får ni stöd och hjälp från EU-nivå?
11. Finns det någon som kontrollerar ert arbete?
12. Kan problem med implementering bero på att Sverige och EU tolkar direktivet olika?
13. Finns det resurser i form av kompetens?
14. Arbetar ni med intressegrupper i implementeringsprocessen?
15. Hur ser er kontakt ut med tjänstemännen på verkställande nivå?
16. Hos vilken instans anser du ansvaret ligger för implementeringen?
17. Anser du att sanktionerna fungerar avskräckande eller inte?
18. Anser du att det finns information om EU för allmänheten?
19. När ett direktiv har beslutats hur vet man vilket departement det tillhör?
20. Finns det tydliga ansvarsområden för tjänstemännen på departementen, vet de vem som gör vad?
21. Utför man inspektioner av implementeringsprocessen?
22. Kan du beskriva den europeiska lagstiftningsprocessen?
23. Vilka aktörer är det som påverkas av det nya direktivet, är inblandade i/ska utföra arbetet lokalt?
24. Vilken är er målsättning, strategi, (aktiviteter och kontakter) för implementeringen?
25. Vilka är delaktiga i planeringen, finansieringen och verkställandet av programmen?

### **Aktörer i kommittén för utredningen ”EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet”**

Sex riksdagsledamot från socialdemokraterna, en ledamot från Folkpartiet, en från Centern, en från Moderaterna, en från Vänsterpartiet, en från Kristdemokraterna och en från Miljöpartiet. Varsin ombudsman från TCO och SACO. Representanter från Arbetsgivarverket, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, LO, tidningen VI. Experter från arbetsmarknadsdepartementet, finansdepartementet och Arbetarskyddsstyrelsen.

(SOU 1995:92, s.3)

### **Remissinstanser som gett synpunkter över ”EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet”**

Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Arbetsgivarverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Arbetsdomstolen, ILO-kommittén, Svenska arbetsgivarföreningen, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Företagarnas riksorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Sveriges advokatsamfund. (Proposition 1995/96:162, s. 55).