

Södertörns högskola | Institutionen för Samhällsvetenskap
Kandidatuppsats 15 hp | Statsvetenskap C | Höstterminen 2008
Europaprogrammet

Gemensamma åtgärder i harmoni?

– En beskrivande fallstudie av regional miljöpolitisk koordination mellan nationell och internationell nivå.

Av: Patrik Lind

Abstract

Joint efforts in harmony? A descriptive case study of regional environmental policy coordination between national and international levels.

Author: Patrik Lind

The aim and scope of this study is to describe the coordination of joint efforts concerning chemicals and hazardous substances in the Baltic Sea region, between the Swedish Chemicals Agency (KemI) and the land-based pollution group of the Helsinki Commission (HELCOM LAND). Based on the description of the coordination, the second aim is to discuss the consequences for the Swedish Chemicals Agency in its policy shaping work towards a non-toxic environment. A qualitative and descriptive case study method is used for this purpose. Theories of coordination and achievement-inducing criteria for environmental goals are applied to the case. Components and related processes of coordination are applied to the descriptive part of the study, whilst the achievement-inducing criteria are applied in the discussion. The description of the coordination unveils a strong coordination regarding goal selection, goal decomposition and mapping activities to actors. It also confirms an interdependency between the two organisations, based on the fact that they have different institutional leverage, and thus addresses different types of actors. The result of the study shows that the coordination consequences do not lead to an independent Swedish chemicals policy. Due to limited data, the certainty of the conclusions based on the theoretical and empirical evidence found in this study can be discussed, and must therefore be subject to more empirical research.

Key words: Coordination, Helsinki Commission (HELCOM LAND), Swedish Chemicals Agency (KemI), goal-steering, hazardous substances, environment policies.

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	1
1. INTRODUKTION	2
1.1 <i>Problemformulering</i>	4
1.2 <i>Syfte</i>	5
1.3 <i>Frågeställningar</i>	5
2. METOD	6
2.1 <i>Fallstudien som vald forskningsstrategi</i>	6
2.1.1 Metodologiska val och tillvägagångssätt	6
2.1.2 Val av fall och analysenheter	7
2.1.3 Validitet och reliabilitet	8
2.1.4 Källkritik	9
3. TEORI	10
3.1 <i>Teoretisk referensram och tidigare forskning</i>	10
3.2 <i>Teoretiska utgångspunkter</i>	12
3.2.1 Koordinationsteori	12
3.2.2 Målstyrning	14
4. EMPIRI	16
4.1 <i>Kemikalieinspektionen</i>	16
4.1.1 Miljömål Giftfri miljö	16
4.1.2 Delmål 3 – Utfasning av farliga ämnen	18
4.1.3 Internationellt arbete	21
4.2 <i>HELCOM LAND</i>	22
4.2.1 Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen	22
4.2.2 Rekommendation 19/5	24
5. RESULTAT	26
5.1 <i>Handlingsvägledande mål?</i>	26
5.1.1 Mål kopplas till verksamheter...	27
5.1.2 ... och verksamheter kopplas till aktörer	27
6. DISKUSSION	29
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	33

1. Introduktion

”Östersjöområdet har visat sig vara ett intressant studieobjekt inte till följd av sin likformighet och inte heller på grund av någon känsla av gemenskap som håller ihop regionen, utan tvärtom tack vare sin mångfald”
(Kreslins et al. 2003: 8).

Att vår miljö och våra ekosystem idag står under en omfattande antropocentrisk påverkan råder det ringa tvivel om. Det råder också ringa tvivel om att många kemikalier är ett hot mot mänsklig hälsa och mot miljön vi lever i, inte bara för oss som lever nu utan även för kommande generationer, vilket gör behovet av en stärkt kemikaliekontroll uppenbart. Det gör även det faktum att det under 2007 tillverkades och importerades omkring 81 000 kemiska produkter med 14 000 olika kemiska ämnen <www.kemi.se 2009-03-03 >.

Brundtlandrapporten fastställde 1987 ett mål om att vi ska lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är omhändertagna. Den ökade handeln och användningen av kemikalier är ett av dessa problem. En ökad användning riskerar att leda till fler fall av allergier, cancer och försämrade arvsanlag och vår miljö och våra ekosystem är hotade och riskerar att sättas ur balans som en följd av kemiska föroreningar från diffusa och långväga källor. Allt detta har uppmärksammat betydelsen av en säkrare kemikaliehantering och en mer resolut kemikaliekontroll.

I Sverige vidtogs en viktig åtgärd på miljöområdet 1998 i och med riksdagens godkännande av regeringens proposition *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (prop. 1997/98:145) En ny era inom svensk miljöpolitik inleddes och den tidigare detaljstyrda politiken övergavs till förmån för en indirekt styrning baserad på mål- och resultatstyrning (Vedung 1998: 44).¹ 16 nationella miljö kvalitetsmål² och 72 delmål formulerades för att arbeta mot det övergripande målet där vi ska lämna över ett samhälle till nästa generation där våra stora miljöproblem är omhändertagna (prop. 1997/98:145). Miljömålsansvaret är tilldelat 7 myndigheter, men arbetet för att nå miljömålen är fördelat inom hela samhällsstrukturen, ända från den enskilde medborgaren och näringslivet till riksdagens beslut om den politiska inriktningen vilket gör miljömålsarbetet till ett av Sveriges största samarbetsprojekt (Miljömålsrådet 2008: 51).³

¹ Modell (2006: 63) erbjuder dock en delvis motsatt uppfattning, då han menar att målstyrning inte fullt ut har ersatt detaljstyrning. Tarschys (2006: 19) reserverar sig delvis också mot detta då ”[e]n del detaljreglering förefaller ha återkommit bakvägen genom alltmer omfattande och preciserade uppdrag i regleringsbrevet”.

² Hädanefter kommer jag endast att använda mig av termen miljömål, för att göra texten mer läsbar.

³ Jamison (2003: 82) kallar detta för doktrin- eller diskursskiftet, som innebär att ansvaret för miljöpolitiken inte längre vilar på en begränsad sektor. Snarare har engagemanget för miljön spridits genom hela samhället.

Men uppmärksammandet av miljöproblemen på vår planet och i vår natur har inte alltid varit så framträdande som de är idag. Uppvaknandet dateras av vissa till 1963 i och med utgivningen av Rachel Carsons bok *Silent spring* (Jamison 2003), av andra till 1972 då FN:s miljökonferens hölls i Stockholm (Svensson 1992). Vid denna konferens uppmärksammades nödvändigheten av en internationell samverkan för att komma till rätta med miljöproblemen som, i motsats till de tidigare mer lokala miljöproblemen, visade sig vara mer internationella och globala i sin omfattning. Klimatförändringar, nedbrytning av ozonskiktet, förlust av biologisk mångfald och kristillstånd för marina miljöer väckte under 80- talet allmänhetens intresse för miljöfrågor och flera ”gröna” partier gjorde inträde på den parlamentariska arenan. I Sverige gjorde miljöfrågorna entré på den politiska dagordningen 1967, tidigare än någon annanstans, i och med inrättandet av ett statligt organ för miljövard – Statens naturvårdsverk. Sveriges riksdag var också den första nationella församling som godkände en omfattande lagstiftning om miljöskydd (Jamison 2003: 8).

I Sverige har arbetet med kemikalietillsyn bedrivits av Kemikalieinspektionen (KemI) sedan dess inrättande 1986. Men då de utmaningar som dagens kemikaliepolitik står inför är globala och har en gränsöverskridande karaktär krävs det att arbetet för att möta dessa utmaningar bör utformas därefter (prop. 2004/05: 150). Eller som Törnqvist (1996: 98) så slående formulerar det: ”Gränser för problemområden och beslutsterritorier stämmer inte längre överens”, vilket inte minst gäller Östersjöregionen som beskrivs som ”... ett av världens mest förorenade hav” (Wulff 1992a: 29), med ett avrinningsområde cirka fyra gånger så stort som havets yta och där situationen inte kan förbättras utan massiva internationella insatser (Ibid.).

Vid ovan nämnda FN konferens antogs ett handlingsprogram som riktade uppmärksamhet mot behovet av att utveckla skydd för de regionala haven. Östersjöregionen blev då det första område där detta handlingsprogram omsattes i praktiken och 1974 undertecknades Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöns marina miljö av samtliga stater angränsande till Östersjön. Den började tillämpas på interimsbasis omedelbart efter det att den undertecknats men trädde formellt i kraft först 1980 efter att alla signatärer hade ratificerat den. 1992 skrevs konventionen om och den ratificerades av samtliga parter 2000. Ansvarig för utformningen av konventionen blev en kommission där alla medlemsstater finns representerade, Helsingforskommissionen – HELCOM.

1.1 Problemformulering

År 2002 inrättades av Sveriges regering ett organ för samråd och samverkan inom miljöpolitiken – Miljömålsrådet. Detta organ hävdar att Sverige är ett av få länder i världen som arbetar med ovan nämnda miljömålssystem för att styra och utvärdera arbetet inom miljöpolitiken (2007: 12), något en av målstyrningsfilosofins främsta kritiker Björn Rombach menar inte är förvånande (1991). Men om Sverige nu är ett av få länder som arbetar med så långtgående miljömål som det beskrivs (Miljömålsrådet 2008: 6), så kan man fråga sig hur Sveriges nationella miljöpolitiska arbete inom kemikalieområdet koordineras med det internationella arbetet man åtagit sig inom ramen för Helsingforskonventionen. Genom att skriva under konventionen har Sverige nämligen gjort ett politiskt åtagande att följa dess mål. Konventioner följs av principen *pacta sunt servanda*, det vill säga att avtal ska hållas, och om en stat bryter mot sina åtaganden i en konvention trots att den blivit ratificerad så finns det inga formella bestraffningsmöjligheter <www.naturvardsverket.se 2008-12-08 >. Trots detta menar Miljömålsrådet att Sverige ska utgå från de egna nationella miljömålen i det internationella konventionsarbetet, även fastän många beslut där varken är ”tydliga, tillräckligt skarpa eller tvingande för länderna” (2007: 5). Den här typen av internationellt samarbete genom konventioner blir allt vanligare och det regionala samarbetet i Östersjöregionen är inte unikt, tvärtom. Vad problemet gäller är att två olika instanser med olika institutionella förutsättningar båda genererar regelverk med samma giltighet, som båda syftar till att uppnå en viss miljöstatus. Och då det återkommande framhålls att det internationella samarbetet är avgörande för en framgångsrik miljöpolitik (prop. 2000/01:65; prop. 2000/01:130; Hassler 2006: 204; se även Olsson 2005: 24), inte minst på kemikalieområdet (SOU 2000:53; SOU 2001:4; prop. 2004/05:150), gäller det att de mål vilka Sverige ska verka för i det internationella arbetet preciseras för att på så sätt säkerställa samordningen av internationella aktiviteter genom att fokusera och prioritera rätt i syfte att uppnå miljömålet *Gifrfri miljö*. För att nå miljömålet krävs det alltså att Sverige utför omfattande insatser både i det nationella och i det internationella miljöarbetet genom samarbete och bindande överenskommelser. Detta kräver en god administrativ kapacitet och en god koordination mellan de instanser som representerar den svenska miljöpolitiken och den av Sverige ratificerade Helsingforskonventionen. Problemet är dock att det internationella miljöarbetet sker under delvis andra villkor än nationellt miljöarbete, då olika traditioner, värderingar och synsätt liksom andra angreppssätt mot föroreningar ställer samarbetet inför stora utmaningar (prop. 2000/01:130). När två beslutsprocesser och målformuleringar ska

förenas till en gemensam politik behöver således de regler och rekommendationer som produceras harmoniseras för att arbetet ska kunna koordineras. Frågan är då hur detta går till och hur koordinationen mellan dessa två instanser ser ut och om de regelverk de producerar är kompatibla? Och hur påverkar denna koordination det svenska miljömålsarbetet?

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att beskriva koordinationen mellan nationell och internationell miljöpolitik, här exemplifierat med Kemikalieinspektionens arbete med miljömålet *Gifrfri miljö* och HELCOM LAND: s arbete med målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen*.

⁴ Utifrån beskrivningen av koordinationen är ambitionen att föra en kvalitativ diskussion, utifrån ett svenskt perspektiv, om huruvida koordinationen leder till skapandet av en gemensam policy eller en oberoende politik på kemikalieområdet.

1.3 Frågeställningar

För att beskriva hur Sveriges miljöpolitiska arbete koordineras med de internationella åtagandena inom Helsingforskonventionen kommer jag att utgå från följande frågeställning:

- *Hur koordineras det svenska miljöpolitiska arbetet genom Kemikalieinspektionens arbete med miljömålet Gifrfri miljö med HELCOM LAND: s arbete mot målet Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen?*

Resultatet av den empiriska analysen ligger sedan till grund för den kompletterande frågeställningen. Intentionen är att utifrån detta resultat föra en diskussion om koordinationens konsekvenser, vilket görs utifrån ett svenskt perspektiv. Frågeställningen lyder således:

- *Vad får koordinationen mellan de båda parterna för konsekvenser vad gäller policyutformningen av det svenska miljöarbetet med Gifrfri miljö?*

⁴ Min översättning. Målet formuleras på olika sätt i olika dokument: "Baltic Sea with life undisturbed by hazardous substances" (HELCOM 2007a), "Towards a Baltic Sea unaffected by hazardous substances" (HELCOM 2007b). Jag kommer fortsättningsvis att använda mig av den senare formuleringen.

2. Metod

2.1 Fallstudien som vald forskningsstrategi

Fallstudien som forskningsstrategi är att föredra då *"en 'hur-' eller 'varför-' fråga formuleras angående en aktuell händelse över vilken forskaren har liten eller ingen kontroll"* (Yin 2003a: 9), vilket stämmer överens med de frågeställningar som denna uppsats utgår ifrån. Fallstudien är också en adekvat strategi att tillämpa när man vill inkludera de kontextuella beskaffenheterna i studien och när det studerade fallet är svårt att särskilja från dess kontext (Yin 2003b: 4), när ambitionen är att betrakta de olika aspekterna av ett problem som en organiskt interrelaterad helhet, där varje enskild faktor får sin mening genom sina relationer till den framträdande helheten (Starrin 1994: 24) samt när man vill utveckla teorier som kan omfatta olika former av komplexa orsakssammanband (George och Bennett 2004: 5). Vad gäller dessa uppfattningar om fallstudiens relevans och tillämpbarhet är det i denna uppsats framförallt de anledningar Yin presenterar som har varit avgörande för den metodologiska ansatsen. Yin noterar dock att det till skillnad från andra forskningsstrategier inte finns någon omfattande och grundläggande kategorisering angående forskningsdesign för fallstudier då den inte har blivit kodifierad (2003a: 19f). Av de typer av kvantitativa och kvalitativa metoder som finns tillgängliga för att bedriva vetenskaplig forskning utifrån, har troligtvis fallstudien varit den som har rönt minst uppmärksamhet och vägvisning vad gäller tillvägagångssätt (Yin 2003a: 10; 2003b: xif; se även Miles 1979). På senare år har det dock publicerats viss litteratur som hanterar ämnet mer utförligt (Gerring 2004; 2007; George och Bennett 2004; Gillham 2000). Yin själv menar att hans bidrag (2003a; 2003b) är tänkta att erbjuda en grundläggande uppsättning av metodologiska grunder för att bedriva fallstudier.

2.1.1 Metodologiska val och tillvägagångssätt

Jag har valt att definiera uppsatsens ämne som ett fall av regional koordination mellan olika reglerande instanser för att uppnå en gemensam policy på giftområdet. Med denna definition blir uppsatsens analysenhet de reglerande instanserna, vilka det huvudsakliga empiriska materialet hämtas ifrån. Materialinsamlingen har genomförts genom kvalitativa dokument- och litteraturstudier av offentliga dokument hämtade från hemsidor tillhörande Kemikalieinspektionen, HELCOM, Miljömålsrådet, Regeringskansliet och

Riksrevisionsverket.⁵ Materialet utgörs från de två förstnämnda av rekommendationer, rapporter, utvärderingar och allmänna fakta. Från de andra utgörs de av bland annat regleringsbrev, SOU: er, skrivelser, och regeringspropositioner. Ett antal artiklar har också använts för att få en vidgad och mer utomstående syn på organisationernas arbete.

Jag har valt att genomföra studien utifrån ett av Sannerstedt (2001) presenterat nedifrånperspektiv där den faktiskt bedrivna verksamheten granskas och analyseras. Ansatsen är beskrivande och fokus ligger på ett fall med flera inneboende analysenheter. Den första frågeställningen är avsedd att genom en dokumentstudie identifiera och beskriva hur koordinationen ter sig. Den andra frågeställningen är mer komplicerad så till vida att svaret, som baseras på besvarandet av den första frågeställningen, mynnar ut i en starkt begränsad konsekvensanalys där ambitionen är hypotesgenererande. Att genomföra en fullständig och systematisk kausal analys blir svårt eftersom alla oberoende variabler inte går att pröva på det valda fallet. Därtill är omfattningen av uppsatsen för begränsad.

Enligt Andersen och Gamdrup (1994) är det dock ett missförstånd att beskrivningar är mer neutrala och objektiva än andra undersökningsformer. Eftersom tillvägagångssättet är en innehållsanalys av offentliga politiska dokument där det kvantitativa får stå tillbaka för det kvalitativa tas således dessa reservationer i beaktande, då det inom kvalitativa studier nämligen alltid finns risk för subjektivitet i insamlingen och tolkningen av det empiriska materialet. Urvalet av material bör därför ses mot den bakgrund där de generaliserande ambitionerna tonas ner till förmån för en djupare analys av en mindre mängd offentliga dokument och texter. Vilka dokument som har valts ut för att bilda grunden för den empiri uppsatsens analys bygger på beror på deras relevans för respektive instans arbete och för uppsatsens syfte. Då det finns en omfattande mängd dokument som rör deras arbete har jag varit tvungen att välja ut de dokument som enligt mig är de mest relevanta, vilket har gjorts med beaktande av uppsatsens syfte, teoretiska premisser och tidigare studier på området. Vissa dokument kan således ha förbisetts, men ambitionen är att de dokument som är mest centrala för uppsatsens syfte också ska vara de som ligger till grund för arbetet.

2.1.2 Val av fall och analysenheter

Det fall jag avser att analysera stämmer överens med vad Yin (2003a) kallar för ett representativt eller typiskt fall, där fallstudien används för att beskriva omständigheter och förutsättningar i en vanlig situation. Koordinationen av miljöpolitiken runt Östersjöregionen

⁵ Heter idag endast Riksrevisionen. Jag använder dock den gamla benämningen då materialet som används i arbetet är publicerat innan namnbytet.

anser jag vara en vanlig situation så till vida att den representerar en företeelse som i sig inte är unik för Östersjöregionen, då koordination av olika miljöpolitiska dagordningar sker även runt andra regioner för att nå vissa mål, men att förutsättningarna mellan olika regioner troligtvis skiljer sig åt. Fallet är dock inte valt utifrån premissen att det ska vara representativt, det är snarare något som har uppmärksamats under arbetets gång. Fallet är ej heller valt utifrån några förbestämda kriterier, där andra fall av regional miljöpolitisk koordination har fått stå tillbaka. Valet av just detta fall beror istället på uppmärksammandet av de båda analysenheterna KemI och HELCOM LAND, vilka arbetar inom området för kemikalier och farliga ämnen. De är valda utifrån principen att de på ett tydligt sätt ska återspegla och exemplifiera den koordination av regional miljöpolitik som uppsatsen syftar till att beskriva och analysera. I analysenheten KemI avgränsar jag mig till att beskriva miljömålet *Giftfri miljö* och det tillhörande tredje delmålet om *Utfasning av farliga ämnen*. Jag kommer också att beskriva KemI:s verksamhetsgren Internationellt arbete. I analysenheten HELCOM LAND har målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen* samt rekommendationen rörande farliga ämnen identifierats och valts ut.

Anledningen till valet av KemI är att myndigheten inte kommer att kunna nå målet *Giftfri miljö* till måläret 2020 och att man har ett dåligt utgångsläge för det framtida arbetet. Det internationella samarbetet bör därmed intensifieras för att förbättra förutsättningarna för att miljömålet ska kunna uppnås. Och då jag är syftar till att beskriva regional koordination mellan två instanser anser jag det mest lämpligt att jag väljer en internationell instans med ansvar för ett miljömål som är så likt *Giftfri miljö* som möjligt, vilket jag anser mig ha funnit i HELCOM LAND:s mål *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen*.

Den tidsmässiga avgränsning vilken definierar "*början och slutet*" (Yin 2003a: 26) på fallet avgränsats i tid från 1998, efter att det svenska miljöpolitiska arbetet genomgick en omfattande förändring (se Prop. 1997/98:145), fram till dags dato.

2.1.3 Validitet och reliabilitet

Huruvida arbetet uppfyller kraven på validitet och reliabilitet kan bedömas efter fyra kriterier: reliabilitet, begreppsvaliditet, extern och intern validitet (Yin 2003a: 33ff). Vad gäller den senare är den bara aktuell vid förklarande och kausala studier, varför en diskussion om detta kriterium utelämnas.

Begreppsvaliditeten i denna uppsats styrs av hur fallet operationaliseras. Specificeringen i teoriavsnittet av de aspekter som utgör den koordination som ska beskrivas anser jag vara

lämpliga och tillräckliga för att visa att de valda aspekterna faktiskt återspeglar den koordination som har valts för beskrivning. Validitetsproblemet ökar nämligen med avståndet mellan de teoretiska definitionerna och de valda operationella indikatorerna (Esaiason *et al.* 2007: 64, 65). De senare återspeglar också vilken typ av data som ska samlas in och minskar således risken med att alltför inadekvata och subjektiva val av data används i analysen (Ibid.: 71).

Den externa validiteten och generaliserbarheten är låg i och med att det endast är ett fall som studeras. En analys som bygger på 6-10 fall har nämligen den fördelen att den kan replikera sig själv, och därmed stärka den externa validiteten, då varje enskilt fall är en egen studie i sig (Yin 2003a). Flera fall inkluderas dock inte med motiveringen att det valda fallet passar det beskrivande syftet med uppsatsen och den begränsade omfattningen av densamma. Strategin för att uppnå en god reliabilitet i denna uppsats bygger på att tydligt beskriva och motivera tillvägagångssättet samt valet av material för att möjliggöra en upprepning av samma fallstudie.

2.1.4 Källkritik

Det empiriska materialet är uteslutande hämtat från Internetbaserade källor. De vanliga källkritiska metoderna är lika giltiga på Internet som i andra sammanhang men det råder speciella förhållanden på Internet som gör att tillämpningen delvis blir annorlunda (Leth och Thurén 2000: 139). Tillförlitligheten i det material som hämtats från ovanstående organisationers hemsidor bedöms som hög. Jag gör den bedömningen då allt material är primärkällor vars äkthet och trovärdighet inte betvivlas. I fråga om tid har hemsidorna tillhörandes KemI och HELCOM under arbetets gång uppdaterats kontinuerligt vilket minskar risken för att de fakta som presenteras är föråldrade och kanske grovt felaktiga. Men bara för att det har skett en uppdatering innebär det inte att alla uppgifter på hemsidan har blivit uppdaterade (Ibid.: 23). Källorna bedöms ej heller uppvisa någon tydlig tendens, då deras intresse av att ljuga eller förvränga sanningen anses minimal. Varför skulle KemI exempelvis förmedla en mer positiv syn på kemikaliearbetet och miljömålet än vad som faktiskt föreligger då man riskerar att därigenom få minskade anslag under nästa budget (jfr Pihlgren och Svensson 1989)? Angående sinsemellan beroende källor är Miljömålsrådets utvärdering över miljömålsarbetet 2008 beroende av uppgifter från KemI: s utvärdering. Därför har jag konsulterat primärkällan för att kontrollera de uppgifterna.

3. Teori

3.1 Teoretiskt referensram och tidigare forskning

Östersjön ett av världens mest undersökta hav om vilket studier har bedrivits sedan 100 år tillbaka (Wulff 1992b: 131). Tidigare forskning på kemikalieområdet visar att utsläppen av farliga och giftiga ämnen till Östersjön från landbaserade källor har minskat men att det fortfarande återstår mycket arbete för att Östersjön ska uppnå en god ekologisk status (Selin och VanDeveer 2004). Bland naturvetarna råder det dock delade meningar om hur den ekologiska statusen i Östersjön kan förbättras.⁶ Bristande konsensus avspeglas också i debatten om huruvida internationell samverkan genom konventioner och regimer är tillräcklig för att bemöta miljöproblemen på regional och global nivå (Hassler 2003b; Carter 2007; Downs *et al.* 1996). Internationell samverkan är dock nödvändig för att bemöta problemen men inget tyder på att man har funnit någon klar modell för hur samarbetet ska ske (Olsson *et al.* 2005), kanske på grund av att förutsättningarna för internationell samverkan ser olika ut i olika regioner (Selin och VanDeveer 2002; Hassan 2006). Somliga argumenterar exempelvis för att HELCOM är en stark aktör och ifrågasätter den gängse synen på konventioners och NGO: s tillkortakommanden och svaga ställning (Hassler 2003b), samtidigt som andra påpekar att internationella regimer är av en *non-binding nature* där sanktionsmöjligheter saknas och där implementering av deras rekommendationer endast beror på signatärernas goodwill (Hassan 2004; se även Svensson 1992).

Lösningar på miljöregimers och konventioners tillkortakommanden erbjuds dock, vissa bygger på mer kapital och samverkan samt minskad politisk och ekonomisk komplexitet (Hassan 2004). Andra argumenterar för en regional organisation i Östersjön med pengar och makt att driva igenom åtgärder för Östersjöns bästa och inte utifrån signatärernas egenintresse (Hassler 2006). Ingen stat vågar troligtvis föreslå det eftersom *"[d]et huvudsakliga samarbetsproblemet mellan Östersjöländerna består i att de åtgärder som krävs är kostsamma och bärs av de enskilda länderna, samtidigt som de potentiella miljövinster är gemensamma. Därmed finns det en risk att enskilda länder frestas att åka snålskjuts på varandras insatser för att förbättra Östersjöns ekologiska status"* (Hassler 2006: 205). Med snålskjuts åsyftas här gratispassagerarsyndromet, en inneboende del av vad som kallas för det kollektiva handlandets problem (Olson 1965), vilket är en lämplig teoretisk utgångspunkt vid studier av miljöpolitik när fokus ligger på staters rationalitet i åtaganden och handlingar (t.ex. Vedung och Klefbom 2002; Hassler 2003a). Nu ligger dock inte mitt fokus på huruvida

⁶ För en utförlig genomgång av denna debatt, se Johansson (2006).

Sveriges miljöpolitiska handlingar och åtaganden gentemot HELCOM och Helsingforskonvention är rationella, med hänvisning till teorier om kollektivt agerande, varvid en lämplig teoribildning sökes annorstädes.

För att återknyta till Hassans förslag på hur en ökad implementering av internationella konventioner kan åstadkommas påpekar Tarschys att *”politik är att vilja, förvaltning är att kunna”* (Tarschys 2006: 21). För hur långtgående mål politiker än må sätta och hur retoriskt imponerande de konventioner än är som politiker åtar sig att följa, ligger det inom förvaltningens ansvarsområde att implementera och genomföra dessa beslut i praktiken. Förvaltningsorganisationernas legitimitet bygger nämligen på att politikerna – beslutsfattaren – förmår omvandla medborgarnas krav och önskemål till beslut som förvaltningen sedan ska verkställa. Genomförs inte det politiska beslutet av verkställaren så som beslutsfattaren avsett så uppstår ett implementeringsproblem (Sannerstedt 2001: 19, 28). Enligt Sannerstedt (Ibid.: 24f) möter man i implementeringslitteraturen ofta distinktionen mellan två olika perspektiv på implementering: uppifrånperspektivet, med utgångspunkt i det auktoritativa politiska beslutet och i beslutsfattarens avsikter; och nedifrånperspektivet, med utgångspunkt i tillämparens handlande och i den situation där de offentliga tjänsterna överlämnas till avnämaren. Nedifrånperspektivet uppmanar forskaren att börja med en granskning av den faktiskt bedrivna verksamheten och fråga sig varför verksamheten bedrivs på ett visst sätt. De två perspektiven ska dock inte ses som två skilda teoretiska synsätt, snarare som strategier för hur man bedriver implementeringsforskning metodmässigt. Valet beror på vilket politikområde som studeras. Lipskys (1980) teori om närbyråkrater är ett bra exempel på ett nedifrånperspektiv. Teorin gäller enligt Lipsky de politikområden som innebär professionellt arbete med människor (exempelvis sjukvården och skolan) där närbyråkrater som en följd av sin höga grad av handlingsfrihet och kompetens själva utformar den offentliga politiken. KemI bedriver förvisso inte professionellt arbete med människor i den meningen men miljöområdet är trots det ett bra exempel på en experttunga förvaltning i ett komplext politikområde, som i och med införandet av målstyrning 1998 ger tjänstemännen utrymme för egna tolkningar vid genomförande av politiska beslut (Bartholdsson 2007: 455). Tjänstemännen är ofta själva med och formulerar målen då politiker inte besitter den sakliga kompetens som krävs för att själva formulera målen inom den komplexa miljöpolitiken, något som enligt Edvardsson (2004; 2006) är förenat med vissa problem.

Starten på implementeringsforskningen tillskrivs ofta författarna Jeffrey Pressman och Aron Wildavsky (1973), vilka kom fram till slutsatsen att det var konstigt att federala program

fungerade överhuvudtaget (Sannerstedt 2001). Senare forskning har oftast funnit implementeringsunderskott där reformer och offentliga beslut inte verkställs på avsett sätt (Ibid.). Ansatser och begrepp inom studier av implementering är dock anpassade till inrikespolitik, medan de ansatser och begrepp som används inom forskning rörande internationella konventioner inte handlar om implementering (Vedung och Klefbom 2002). Men då den statsvetenskapliga implementeringsforskningen ställer frågor om besluts genomförande inkluderar det även åtgärder som vidtas på nationell nivå av stater efter det att de skrivit under internationella avtal (Ibid.). Detta överensstämmer med Jönssons (2001) argumentering att det till de tre klassiska förvaltningsnivåerna – den lokala, regionala och nationella – bör läggas en fjärde, den internationella. Skälet är att förvaltningen inte längre endast har en koordinerande och verkställande uppgift nationellt utan också internationellt, då även åtaganden i internationella konventioner faller på förvaltningens lott att implementera och genomföra. Vedungs och Klefbom hävdar exempelvis att det i den statsvetenskapliga implementeringsforskningens perspektiv framstår som sensationellt att Sverige vid skärpningar av Montrealprotokollet⁷ uppvisar ett implementeringsöverskott (Vedung och Klefbom 2002: 90). Studier av implementering redovisar nämligen ofta implementeringsmisslyckanden, då det finns en inneboende skevhet i implementeringsstudier (Sannerstedt 2001), vilket även till viss mån finns inom den av Thomas Malone 1988 presenterade koordinationsteorin. Inom koordinationsteori är en bra koordination närmast osynlig samtidigt som den är lätt att upptäcka när den brister eller är frånvarande (Malone och Crowston 1991).

3.2 Teoretiska utgångspunkter

3.2.1 Koordinationsteori

1988 presenterade Thomas Malone artikeln *"What is coordination theory?"*, med vilken Malone ville stimulera till diskussion för att skapa ett nytt tvärvetenskapligt forskningsområde. Studiet av koordination bygger på bland annat datavetenskap, organisationsteori, förvaltningskunskap, ekonomi och psykologi och teorin handlar enligt Malone i all sin enkelhet om hur skilda aktörers handlingar kan koordineras.

⁷ Konvention som syftar till att förhindra uttunnningen av ozonlagret.

Vid presenterandet av koordinationsteorin som forskningsområde menade Malone att det låg i tiden, bland annat därför att det ömsesidiga beroendet mellan företag som en följd av globaliseringen blivit allt mer påtagligt. Globaliseringen har även ändrat de förutsättningar utifrån vilka stater bedriver sin internationella verksamhet; numera måste de i allt större omfattning koordinera sitt arbete med mellan- och icke-statliga aktörer för att nå sina mål, både på nationell och regional nivå (Finger 2008). Det behövs mer flexibla och anpassningsbara organisationer eftersom det har skapats nya möjligheter för att bedriva en snabbare och billigare kommunikation. Malone kallar dem för ”*adhocracies*” – snabbföränderliga organisationer med decentraliserade nätverk och skiftande projektgrupper (Malone 1988: 2f). Just de förändrade förutsättningarna för kommunikation är återkommande argument Malone använder för sin teori. Mycket hänvisningar görs till och exemplifieras utifrån datorernas, teknologins och företagets värld där koordination av produktionsprocesser och kommunikation är central. Visserligen har detta inte så mycket att göra med mitt forskningsområde som ju rör koordination mellan två olika organisationers miljömålsarbete. Men, jag anser dock att koordinationsteorin, både i dess breda och mer precisa och smala definition, är ändamålsenlig för att beskriva koordinationen mellan en mellanstatlig aktör som HELCOM LAND och en nationell myndighet som KemI.

Koordination i dess breda definition är helt enkelt en akt av samarbete (Malone och Crowston 1991: 3). I en mer precis definition är koordination “*the additional information processing performed when multiple, connected actors pursue goals that a single actor pursuing the same goals would not perform*” (Malone 1988: 5). Något som senare reviderades till: “*coordination is the act of managing interdependencies between activities*” (Malone och Crowston 1991: 12). Dessa precisa definitioner är båda förenliga med uppfattningen om att om det inte finns någon ömsesidigt beroende så finns det inget att koordinera, vilket innebär att koordination bygger på (1) minst två aktörer, (2) som utför uppgifter, (3) i syfte att uppnå mål. Vad gäller den breda definitionen kan Sveriges undertecknande av Helsingforskonventionen ses som en akt av samarbete. Jag väljer dock att utgå från den senare mer precisa definitionen, då jag anser att den breda definitionen är alltför omfattande och inkluderande.

För att analysera något i termer av koordination krävs det att fyra beståndsdelar uppmärksammas, åtminstone implicit: mål, verksamheter, aktörer och ömsesidiga beroenden (Malone och Crowston 1991: 10). I figur 1 redovisas de komponenter och tillhörande processer som koordinationen bygger på.

Koordinationskomponenter	Relaterade koordinationsprocesser
Mål	Identifiering av mål (t.ex. val av mål)
Verksamheter	Koppling av mål till verksamheter (t.ex. nedbrytning av mål till delmål)
Aktörer	Koppling av verksamhet till aktörer (t.ex. arbetsuppgifter, arbetsfördelning)
Ömsesidigt beroende	”Hantering” av det ömsesidiga beroendet (t.ex. resursfördelning, synkronisering, sekvensering)

Figur 1 Koordinationskomponenter och relaterade koordinationsprocesser. Hämtad från Malone och Crowston (1991: 10). Min översättning.

Utifrån figur 1 identifieras i den empiriska beskrivningen av HELCOM LAND: s och KemI: s mål, verksamheter och aktörer kopplade till respektive organisation. I beskrivningen tillämpas ett nedifrånperspektiv på de tre första koordinationskomponenterna. Sedan diskuteras hanteringen av det ömsesidiga beroendet. Eftersom det i koordinationsteorin inte explicit talas om vad som avses med en god eller bra koordination kommer jag att utgå från det teoretiska antagandet att ju större likheter i identifieringen, formuleringen och nedbrytningen av mål, desto bättre förutsättningar för en bra koordination.

Miljömål, med tillhörande delmål, används ofta för att koordinera och vägleda miljöarbete både på nationell och internationell nivå och inom koordinationsteorin har mål en framträdande roll. Men då det inom koordinationsteorin är svårt att identifiera en bra koordination ämnar jag, för att tydliggöra koordinationen, applicera några handlingsvägledande villkor för mål.

3.2.2 Målstyrning

En av grundidéerna bakom vad som kallas mål- och resultatstyrning är att man styr mot mål med hjälp av mål (Rombach 1991; Edvardsson 2007), där det typiska syftet med mål är att vägleda och motivera beslutsfattare så att de handlar på ett sätt att målen nås (Edvardsson och Hansson 2005). Andra författare är också överens om att målstyrning innebär att mätbara och specifika mål ska formuleras, att det ska framgå när målen är uppfyllda samt att måluppfyllelsen ska följas upp regelbundet (Rombach 1991; Vedung 1998; Svensson 1997; Pihlgren och Svensson 1989). Men risken finns att den komplexitet och osäkerhet som associeras med många miljöproblem leder till svårigheter vid formuleringen av adekvata mål och policys (Edvardsson 2004; 2006; se även Larsson 2003). Och trots den svenska

övergången från detalj- till mål- och resultatstyrning för cirka 10 år sedan är forskningen om vilka egenskaper mål ska ha för att kunna ligga till grund för olika beslut relativt begränsad (Edvardsson 2007). För att mål ska kunna ligga till grund för olika beslut och vara handlingsvägledande krävs det därför att ett antal villkor är uppfyllda. Enskilda mål är enligt Edvardsson och Hansson (2005) handlingsvägledande när de är:

- Precisa – Villkoret kan avse målets riktning (riktningsprecision), i vilken utsträckning (nivåprecision) samt inom vilken tid (tidsprecision) målet ska nås;
- Utvärderingsbara – Agenten måste känna till dels var denne befinner sig i förhållande till målet, dels om de åtgärder som vidtas gör att denne närmar sig målet;
- Möjliga att närma sig – Ett mål ska gå att närma sig, snarare än att det ska gå att uppnå helt;
- Motiverande – Den som har till uppgift att implementera målet ska finna det motiverande.

För grupper av mål, eller målsystem, gäller dessutom att de ska vara koherenta, de ska passa ihop (Edvardsson 2007). Koherensen bestäms av de stöd- eller konfliktrelationer som råder mellan målen. Råder det en stödrelation innebär det att uppnåendet av det ena målet bidrar till uppnåendet av det andra. Råder det en konfliktrelation är det svårt eller omöjligt att uppnå båda målen samtidigt. Om ett mål dessutom sätts av en aktör för att vägleda verksamheten för en annan, är det också ofta viktigare med tydligare definitioner än när målet sätts av den aktör som själv ska implementera det (Edvardsson och Hansson 2005). Edvardsson och Hansson hävdar dock, med stöd av psykologiska studier, att mål som är precisa och svåra att nå i allmänhet genererar en bättre måluppfyllelse än mål som är relativt enkla att nå.

4. Empiri

4.1 Kemikalieinspektionen

KemI är den centrala tillsynsmyndighet som ansvarar för kemikaliekontrollen i Sverige.⁸ Myndigheten sorterar under Miljödepartementet och är ansvarig för arbetet med att uppnå miljömålet *Giftfri miljö*. Man arbetar pådrivande och förebyggande genom att initiera och stödja lagstiftning, regler och rekommendationer i Sverige, EU och i internationella överenskommelser som bidrar till att uppnå målet (Miljödepartementet 2009). I rollen som miljömålsansvarig myndighet är det också KemI:s ansvar att driva på och stimulera andra aktörer till insatser som leder till att målet nås. KemI skickar därför varje år in en uppföljning av miljömålet till riksdag och regering och vart fjärde år görs en fördjupad utvärdering där man lämnar konkreta förslag till regeringen om vilka nya åtgärder som bör vidtas. KemI ska också fungera som regeringens ”expert” i det internationella arbete regeringen bedriver på kemikalieområdet (Förordning 2007: 1064).

Nationellt ger miljöbalken en god grund för arbetet mot en giftfri miljö, men nationell lagstiftning är inte tillräcklig för att nå målet (KemI 2007a). Handeln med och spridningen av kemiska varor är världsomfattande och luften och haven för med sig föroreningar från andra länder, varför en stor del av Sveriges kemikaliearbete bedrivs i EU och genom internationella miljökonventioner som Helsingforskonventionen (KemI 1999). KemI:s övergripande mål inom miljöpolitiken är, precis som för de andra 15 miljömålen, att till nästa generation (år 2020) kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta (prop. 1997/98:145).

4.1.1 Miljömål Giftfri miljö

Miljömålet *Giftfri miljö* med sina nio nuvarande delmål fastställdes av riksdagen i propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150).⁹ Miljömålen är inte lagstadgade, men de definierar det tillstånd för miljön som miljöarbetet ska sikta mot. Delmålen som är knutna till miljömålen anger inriktning och tidsperspektiv i det konkreta miljöarbetet (Miljömålsrådet 2008). *Giftfri miljö* är det miljömål som ska styra de svenska

⁸ Tillsynen av kemikalier är dock uppdelad på olika myndigheter beroende av till exempel produktens användningsområde. För en komplett lista se <www.kemi.se 2009-01-13>.

⁹ Målet fastställdes först i prop. 1997/98:145 ”*Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*”, men miljömålet har under tidens gång fått nya och reviderade delmål, således refererar jag här till prop. 2004/05:150, vilken är den senaste propositionen som behandlar målet och dess delmål i sin nuvarande form.

åtgärderna mot miljögifter och kemikalier i Sverige och Östersjön. Enligt proposition 2000/01:65 utgår miljömålet från den av Sverige år 1995 undertecknade Esbjergdeklarationen. Där fastställs det att utsläppen av farliga ämnen till Nordsjön ska ha upphört senast år 2020. Det slutliga målet är att halterna av naturfrämmande ämnen i miljön skall vara nära nollnivån och att halterna av naturligt förekommande ämnen skall vara nära bakgrunds nivåerna, vilket stämmer väl överens med det generationsperspektiv *Giftfri miljö* arbetar utifrån. Enligt KemI tillhör *Giftfri miljö* de miljömål som är allra svårast att nå (KemI 2007a). Målet lyder:

”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden” (prop. 2004/05:150).

Inriktningen är att miljömålet skall nås inom en generation, vilket i ett generationsperspektiv bör, enligt regeringens bedömning (prop. 2004/05:150), innebära följande¹⁰:

- Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna;
- Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll och deras påverkan på ekosystemen är försumbar;
- Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor;
- Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade;
- All fisk i Sveriges hav, sjöar och vattendrag är tjänlig som människoföda med avseende på innehållet av naturfrämmande ämnen.

Grunden i arbetet för en *Giftfri miljö* är att förebygga skador i miljön och på människans hälsa förorsakade av kemiska och farliga ämnen (KemI 2007a). Farliga ämnen definieras såsom ämnen eller ämnesgrupper som är toxiska (giftiga), långlivade och bioackumulerbara.

KemI (2007a) och Miljömålsrådet (2008) bedömer att målet *Giftfri miljö* inte kan nås till mållåret 2020. Skäl som anförs för att målet inte kommer nås i tid är bland annat att den diffusa spridningen av miljö- och hälsoskadliga ämnen från varor samt att vissa kända miljögifter som kadmium, kvicksilver och dioxinliknande ämnen fortfarande kommer att

¹⁰ Miljömålsrådet (2008: 114) har dock, efter förslag från KemI (2007a), föreslagit att två preciseringar justeras: preciseringen gällande den sammanlagda exponeringen vidgas till att omfatta även exponering genom föda, samt preciseringen om att all fisk ska vara tjänlig som människoföda vidgas till att omfatta även de ämnen som spridits genom mänsklig verksamhet. Då dessa preciseringar ännu bara är förslag används det nuvarande generationsmålet.

innebära problem vid målåret.¹¹ Ett annat skäl är att det fortfarande råder en bristande kunskap om många kemiska ämnens farliga egenskaper och förekomst i miljön vilket innebär en osäkerhetsfaktor för prognoser, åtgärdsstrategier och konsekvensanalyser (KemI 2008; Riksrevisionsverket (RRV) 2001a; 2001b). Att uppkomsten och identifieringen av nya problemämnen samt att trenderna för olika ämnen i miljön varierar är också ett bidragande skäl (RRV 2001a). Allt detta gör att miljötillståndets utveckling inte kan bedömas på ett entydigt sätt, vilket gör det svårt att fastställa hur lång tid det tar innan målet uppnås.

4.1.2 Delmål 3 – Utfasning av farliga ämnen¹²

För att genomföra målet Giftfri miljö antogs år 2001 en ny kemikaliestrategi med ett delmål för utfasning av särskilt farliga ämnen (prop. 2000/01:65). Delmålet bidrar dock inte till att precisera några utsläppsmål utan är istället inriktat på att peka ut egenskaper hos sådana kemikalier som ska fasas ut ur nyproducerade varor och ur vissa produktionsprocesser (RRV 2001b). Det syftar också till att hantera redan befintliga varor som innehåller farliga ämnen och spridningen av dessa till miljön (prop. 2004/05:150). Utgångspunkten är att nyproducerade varor så långt som det är möjligt ska vara fria från:

- nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, nya ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande samt kvicksilver så snart som möjligt, vilket skulle varit genomfört senast 2007;
- övriga cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen, samt sådana ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande, senast år 2010 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet;
- övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande, samt kadmium och bly, senast år 2010 (Ibid.).

Formuleringen så långt som möjligt innebär att varorna ska vara fria från särskilt farliga ämnen i den mån det är tekniskt möjligt. Om det inte är tekniskt möjligt bör varan inte heller släppas ut på marknaden, och om inte producenten kan visa att hälsa och miljö inte kommer

¹¹ Diffus spridning – Sammantagen spridning av ett kemiskt ämne i ett område där utsläppskällorna är av obestämbar karaktär, till exempel genom att vara många, små, rörliga, osv. <www.kemi.se 2008-12-09>.

¹² Miljömålsrådet (2008) har, på förslag från KemI (2007a), föreslagit att delmålet revideras. Då dessa preciseringar ännu bara är förslag används den nuvarande preciseringen.

till skada, så ska dessa ämnen inte heller användas i produktionsprocessen. Men om användningen av ett särskilt farligt ämne kan motiveras med att det gynnar uppfyllandet av ett annat och mer angeläget miljömål, bör bästa existerande teknik eller användningsmetod tillämpas (KemI 2007a).¹³ Så långt som möjligt ska då förstås som så långt som möjligt med beaktande av andra samhällsmål (Ibid.). Vidare fastställs det att redan befintliga varor, som innehåller ämnen med ovanstående egenskaper eller kvicksilver, kadmium och bly, också ska hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön. Delmålet omfattar både ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen och ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive dem som bildas oavsiktligt.

Spridningen av de farliga ämnen som omfattas av delmålet via luft och vatten till Sverige ska också minska fortlöpande (Ibid.). Enligt proposition 2004/05:150 sprids nämligen ämnen med miljö- och hälsoskadliga egenskaper i stor utsträckning via kemiska produkter och andra varor. Det poängteras också att *"[d]e samhällsekonomiska vinsterna av att fasa ut skadliga ämnen i varor är förbättrad folkhälsa samt minskade kostnader för sanering..."* Men idag används enligt KemI (2008) endast en mindre del av de statliga resurserna till förebyggande kemikaliekontroll för att undvika framtida skador och stora saneringskostnader. Detta trots att kostnaderna för sanering är långt högre än de beräknade kostnaderna för föreslagna åtgärder. KemI påpekade till exempel redan 2007 att insamlingen av lågenergilampor som innehöll kvicksilver och gamla glödlampor som innehöll bly var bristfällig och att en ökad samlingsgrad var nödvändig (KemI 2007a). Konsumentinformation om dessa produkters miljöfarliga innehåll ansågs också bristfällig. KemI föreslog då att *"[b]erörda aktörer och myndigheter...bör samverka för att åstadkomma utökad information till konsumenter om att lågenergilampor innehåller kvicksilver och ska samlas in..."*(Ibid.).

Ungefär tre fjärdedelar av statens kostnader går till att sanera förorenade områden och att följa upp halterna av redan förbjudna ämnen i miljön. Så länge dessa farliga ämnen används i varor och produktionsprocesser kommer dock alltså behovet av sanering och miljöövervakning att bestå. För att lösa problemet menar KemI att utökade resurser och tydligare fokus på att minska användningen av farliga ämnen i varor är av avgörande betydelse för det förebyggande arbetet mot *Giftfri miljö* (KemI 2008). Exempelvis utredde KemI redan 2004 på uppdrag av regeringen möjligheterna till ett generellt nationellt förbud mot kvicksilver. Författningsförslaget är utformat som *"... ett generellt förbud och innebär att kvicksilver eller varor som innehåller kvicksilver inte får släppas ut på den svenska*

¹³ Exempelvis motiveras användningen av kvicksilver i lysrör och lågenergilampor av att stora mängder energi kan sparas, vilket är ett viktigt mål för samhället (KemI 2007a).

marknaden eller yrkesmässigt föras ut ur Sverige” (KemI 2004a: 86). I januari 2009 fattade regeringen beslut om ett totalt förbud och Sverige har nu kommit så långt det är möjligt att genom nationell lagstiftning fasa ut nytillförseln och användning av kvicksilverprodukter (Miljödepartementet 2009).¹⁴ I enlighet med försiktighetsprincipen anser KemI också att man måste bevaka användningen av fler metaller än de som omfattas av delmål 3 i syfte att föreslå åtgärder i fall användningen av dem kan komma att stå i konflikt med möjligheterna att nå *Giffri miljö* (KemI 2003).

KemI har i ett annat förslag pekat på behovet av att *”stimulera substitution”* genom att öka kunskapen om befintliga alternativ till farliga ämnen (KemI 2007a), vilket införandet av substitutionsdatabasen PRIO är ett bra exempel på. PRIO är tänkt att fungera som ett verktyg i det nationella kemikaliearbetet genom att underlätta tillämpningen av substitutionsprincipen <www.kemi.se 2009-01-02>. Den ger också företag och myndigheter den kunskap som förutsätts för att man ska kunna uppfylla försiktighetsprincipen i miljöbalken. KemI påpekar dock att det är viktigt att man inte övertar ansvaret från aktörerna i produktions- och logistikkedjan genom att tillhandahålla specifika råd om hur de bör lösa sina problem (KemI 2007b: 19). KemI ska inte fungera som en konsult, då risken finns att initiativet hamnar hos KemI, vilket kan leda till att företagen blir passiva istället för proaktiva, något som med alla medel bör undvikas eftersom huvudansvaret allt som oftast vilar hos företagen när det gäller en säker hantering av kemikalier som kan påverka hälsa och miljö (KemI 2004b; 2007b). Möjligheterna att nå målet är nämligen i högsta grad beroende av att företagen, andra verksamhetsutövare och allmänheten arbetar målmedvetet för att *Giffri miljö* ska nås och många aktörer behöver då förändra sin verksamhet för att möjligheterna till måluppfyllelse ska öka. Vad KemI ska göra är att genom lagstiftning, information och övervakad efterlevnad se till att företag och producenter handlar enligt gällande rekommendationer, lagar och förbud. Därför bör enligt KemI *”... informationen om målet Giffri miljö intensifieras och göras så tydlig som möjligt så att målet i högre grad än vad som är fallet idag blir känt för allmänheten och vägledande för företagens miljöarbete”* (KemI 2003: 25). Men enligt KemI har insatserna för att sprida kännedom om miljömålet och delmålen inte varit tillräckliga och man menar att det blir svårt att nå målet om de som huvudsakligen ska bidra till måluppfyllelsen inte känner till det (KemI 2003).

¹⁴ Användning av varor som innehåller kvicksilver som inte tillsats avsiktligt är dock tillåten vilket betyder att kvicksilver som återfinns i varor som redan är utsläppta på den svenska marknaden före det att förordningen trätt ikraft även i fortsättningen kommer att få användas. Till exempel kol, malm och malmkoncentrat, vilka ”... uttryckligen undantagits från förbudet då möjligheterna till ett förbud och konsekvenserna av ett sådant inte har utretts närmare inom ramen för detta uppdrag” (KemI 2004a: 106f).

4.1.3 Internationellt arbete

”Ett offensivt miljöarbete på nationell nivå skapar trovärdighet när Sverige ställer krav på andra länder i internationella sammanhang. Regeringen anser att Sverige skall vara ett föregångsland på miljöområdet” (prop. 2000/01:130).

Giffri miljö är ett miljömål som utöver framgångar i det nationella arbetet kräver en än högre grad av framgångar i det internationella arbetet för att det ska kunna nås. Därför bör KemI: s huvudinriktning vara att verka för att EU: s kemikaliekontrollarbete och övrigt internationellt kemikaliearbete får en inriktning som gör att målet kan uppnås (SOU 2001:4). KemI påpekar dock att de förutsättningar utifrån vilka det internationella arbetet bedrivs skiljer sig från det nationella, i så mån att möjligheterna för styrning och kontroll är högre för miljömål som främst bygger på nationella åtgärder (KemI 2003). Således bedömer KemI (2008), i likhet med Miljömålsrådet (2008: 118), att det är svårt att förutsäga om åtgärderna kommer att räcka till för att uppnå målet. De processer som behöver verka inom EU och det internationella arbetet är svåra att påskynda och kan generellt inte ersättas med nationella åtgärder. Därmed finns det behov av att utveckla regleringar ifråga om exempelvis farliga ämnen i varor, vilket är ett alltjämt ökande problem då den globala handeln med kemikalier växer och dessa varor i stor utsträckning kommer från länder med sämre kemikaliekontroll än dem inom EU (KemI 2003; 2007a; 2008; Miljömålsrådet 2007: 33).

Därför är det inte särskilt anmärkningsvärt att KemI i sitt regleringsbrev för budgetåret 2008 särskilt ska bidra till att Sverige är drivande i det internationella arbetet med tungmetaller, och då framför allt kvicksilver, kadmium och bly (Miljödepartementet 2008). KemI ska också arbeta med uppgiften att *”... bidra till regeringens arbete med vidareutveckling, uppföljning, eventuell rapportering och genomförande av ... internationella miljökonventioner och tillhörande protokoll”* (Ibid.: 4). Därför finns det också inom KemI sedan 2006 ett speciellt internationellt sekretariat som har till uppgift att samordna de internationella åtagandena, vilket omfattar samarbeten utanför EU, inom Norden och i internationella organisationer. En annan uppgift är att samordna konventionsarbetet och att delta i utformningen och implementeringen av multilaterala miljööverenskommelser på giftområdet <www.kemi.se 2008-12-09>, dvs. beakta de rekommendationer som ges och de beslut som fattas på giftområdet, bland annat inom ramen för Helsingforskonventionen.

4.2 HELCOM LAND

Östersjön fungerar som en ”mottagarstation” för mängder av föroreningar, allt från näringsämnen, kemiska restprodukter från industri, skogsbruk och jordbruk, till tungmetaller och blandade utsläpp från reningsverk (Larsson 1992: 63). En viktig aktör för det regionala miljösamarbetet i Östersjöregionen är mellanstatliga HELCOM, samarbetsorgan och verkställande organ för implementeringen av Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöns miljö. Utöver dess ekologiska målsättningar syftar även konventionen till att öka det regionala miljösamarbetet inom regionen <www.helcom.fi 2008-11-29>, en region som sedan december 2008 också är den region som av EU blivit utnämnd till pilotprojekt för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (se dir. 2008/56/EG) <www.helcom.fi 2009-01-08>.

De mer konkreta åtagandena inom olika områden förhandlas fram efter hand inom HELCOM och antas i form av rekommendationer. HELCOM anordnar även möten på ministernivå, vilka resulterar i deklARATIONER där medlemsländerna kommer överens om ytterligare mål för miljöarbetet. Varken rekommendationer eller ministerdeklARATIONER är bindande för signatärerna, utan de fungerar endast som vägledning för beslut och lagstiftning på nationell nivå (RRV 2001a).

HELCOM består av fem arbetsgrupper varav HELCOM LAND är en.¹⁵ Det huvudsakliga ansvarsområde arbetsgruppen har är reduktion av föroreningar från landbaserade källor inom Östersjöns avrinningsområde. Genom att föreslå lämpliga åtgärder och tillse att rekommendation 19/5 implementeras vill man minska utsläppen av farliga ämnen såväl från punktutsläppskällor som från diffus spridning. HELCOM LAND utvärderar detta arbete årligen genom att samla in underlag från dem som åtagit sig att följa konventionen. HELCOM LAND är också ansvarigt för implementeringen av Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP) och det tillhörande arbetet med reduktionen av ”Hot spots”. Man arbetar också med att främja användandet av bästa miljöpraxis (BEP) och bästa tillgängliga teknik (BAT) <www.helcom.fi 2008-11-29>.

4.2.1 Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen

Vid ett ministermöte i Visby 1996 antog HELCOM ett mål om utsläppsminskningar för farliga ämnen inom Östersjöområdet som motsvarar det mål som presenterades i

¹⁵ De övriga är The Monitoring and Assessment Group (HELCOM MONAS), The Nature Protection and Biodiversity Group (HELCOM HABITAT), The Maritime Group (HELCOM MARITIME) samt The Response Group (HELCOM RESPONSE).

Esbjergdeklarationens dito. Målet om farliga ämnen inkluderades sedermera i den av HELCOM år 2007 presenterade aktionsplanen för Östersjön (BSAP)¹⁶, som syftar till att uppnå en god ekologisk status i den marina miljön i Östersjöområdet.¹⁷ När denna aktionsplan började utarbetas 2005 var det med en ny inriktning jämfört med hur de tidigare planerna och åtgärdsprogrammen hade utformats av HELCOM. Den nya inriktningen bestod av att planen var baserad på en uppsättning tydliga och precisa ekologiska målsättningar, ämnade att återspegla en gemensamt överenskommen vision om en välmående marin miljö i Östersjöregionen <www.helcom.fi 2009-03-16>. I planen formulerades målet om farliga ämnen dels i syfte att *"uppnå ett liv opåverkat av farliga ämnen i Östersjön"*, dels enligt följande: *"Östersjön ska vara opåverkad av farliga ämnen"* (HELCOM 2007a). Den senare formuleringen av målet preciseras av fyra ekologiska målsättningar som, när de väl är uppnådda, syftar till att beskriva Östersjön som ett hav med en god ekologisk status (Ibid.):

- Koncentrationerna av farliga ämnen ska ligga nära naturliga nivåer;
- All fisk ska kunna ätas utan risk;
- Friskt djurliv;
- Radioaktiviteten ska ligga på nivåer före Tjernobyl.

Med farliga ämnen åsyftas här dels ämnen som förekommer naturligt i miljön men i koncentrationer som överstiger de naturliga nivåerna, dels ämnen som inte förekommer naturligt i miljön (Ibid.). Målet riktas främst mot Östersjön och den marina miljön, men innehåller också ett mål om nollvision för farliga ämnen inom hela Östersjöns avrinningsområde: *"[...] zero emission target for all hazardous substances in the whole Baltic Sea catchment area by 2020"* <www.helcom.fi 2008-11-29>, vilket kan sägas är en målsättning vidareutvecklad från det generationsmål som fastställdes utav Östersjörådet (CBSS)¹⁸ i Kalmar 1996 (Selin och VanDeveer 2002), där det beslutades att utsläppen av farliga gifter ska upphöra senast inom en generation.

Eftersom det finns en ofantligt stor mängd farliga ämnen som påverkar Östersjöområdet negativt och eftersom alla av dem inte kan övervakas och kontrolleras, har av HELCOM LAND ett par representativa ämnen valts ut som indikatorer utifrån vilka riktvärden uppmäts. Traditionellt har man använt sig av tungmetaller som kvicksilver, kadmium och bly och av

¹⁶ Baltic Sea Action Plan

¹⁷ Målet är ett av fyra övergripande mål som formuleras i denna aktionsplan.

¹⁸ Council of the Baltic Sea States

historiskt sett vanliga förorenare som DDT och PCB¹⁹ (HELCOM 2007b). Fokuseringen ligger nu på nio farliga ämnen och på två tungmetaller som har valts ut på grund av deras specifika påverkan på miljön inom Östersjöområdet. Signatärerna bör arbeta för att vidta adekvata åtgärder för begränsning och substitution av vissa av dessa ämnen senast 2009, och att till 2010 förbjuda användning, tillverkning och marknadsföring av andra. Bland dessa ämnen märks kadmium och kvicksilver, där HELCOM anser att strängare restriktioner bör formuleras vid användningen av kvicksilver i produkter och industriprocesser. Om möjligt bör användningen av metallen förbjudas helt (HELCOM 2007a).

4.2.2 Rekommendation 19/5

Denna rekommendation är av somliga ansedd som den viktigaste rekommendationen (Selin och VanDeveer 2002) och dess syfte är att identifiera och klassificera särskilda källor till farliga ämnen och därmed uppnå målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen*. Därför är det HELCOM LAND: s arbetsuppgift att underlätta för konventionens signatärer att etablera nationella handlingsprogram som är grundade på den <www.helcom.fi 2008-12-09>. Man ska också utvärdera implementeringen av rekommendationen årligen genom att samla in material och data från alla konventionens signatärer. Fullständig implementering ska vara genomförd senast 2020 (HELCOM 2008).

Rekommendation 19/5 är HELCOM LAND: s strategi för farliga ämnen och är den grund på vilken målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen* baseras. I rekommendationen definieras ämnen som farliga om de är persistenta, toxiska och bioackumulativa (PBT-ämnen), eller mycket persistenta och mycket bioackumulativa (vPvB), vilka kan innebära potentiella risker för människan. Ämnen med likvärdig negativ påverkan på till exempel hormon- och immunsystem räknas också till farliga ämnen. I rekommendationen stadgas det även att andra av HELCOM LAND identifierade ämnen kräver en liknande uppmärksamhet hos signatärerna, även fastän dessa ämnen inte uppfyller ovan nämnda kriterier.

I rekommendationen fastslås att:

“The Objective of the Commission with regard to hazardous substances is to prevent pollution of the Convention Area by continuously reducing discharges, emissions and losses of hazardous substances, with the ultimate aim

¹⁹ Diklordifenyltrikloretan (DDT) är ett bekämpningsmedel som är stabilt i miljön, som anrikas i biologisk vävnad och som har giftiga effekter. Polyklorerade bifenylter (PCB) är ett samlingsnamn för ett antal likartade ämnen som innehåller olika mycket klor. PCB är stabilt och bioackumuleras i miljön. Mycket giftigt för vattenlevande organismer och ger störningar i fortplantningsförmågan hos fisk och vattenlevande däggdjur t.ex. sälar <www.kemi.se 2009-01-02>.

of concentrations in the environment near background values for naturally occurring substances and close to zero for man-made synthetic substances” (HELCOM 1998).

Rekommendationerna är den viktigaste regleringsmekanismen HELCOM LAND har till sitt förfogande. Idag finns närmare fyrtio giltiga rekommendationer rörande farliga ämnen producerade av HELCOM LAND (HELCOM 2008), där somliga under tidens gång har utgått och somliga bytt namn.²⁰ I rekommendation 19/5 fastställs det att styrande principer för att implementera strategin rörande HELCOM LAND: s mål om farliga ämnen ska ske i enlighet med artikel 3 och 5 i konventionen och därmed involvera (1) försiktighetsprincipen, (2) principen om att förorenaren betalar (PPP), (3) BAT och BEP samt (4) substitutionsprincipen (HELCOM LAND 1998).

HELCOM är också medveten om behovet av att stimulera konsumentens medvetenhet genom kampanjer och information rörande miljövänliga produkter (HELCOM 2007a). Skälet till detta är att man betonar behovet av att öka allmänhetens medvetenhet vad gäller farliga ämnen och att den vanlige medborgaren också spelar en viktig roll med sitt handlande (HELCOM 2007b). HELCOM rekommenderar därför aktörer som representerar det civila samhället på olika nivåer att engagera allmänheten och intressenter i verksamheter som främjar en positiv ekologisk utveckling för Östersjöregionen, och man är ”... överens om att de fördragslutande parterna senast 2008 ska ta fram informationskampanjer och informera HELCOM om dessa” (2007a). Att producera rekommendationer är en av HELCOM LAND: s viktigaste uppgifter för att uppnå en god ekologisk status i Östersjöområdet. Det är också av yttersta vikt att HELCOM följer upp implementeringen av konventionen och de rekommendationer man producerar, för att utifrån signatärernas rapportering av implementeringen utvärdera om huruvida de vidtagna åtgärderna är tillräckliga, effektiva och om de fyller igen tidigare luckor i arbetet (HELCOM 2003). Det är dock problematiskt att vissa rekommendationer är mycket tydliga och precisa medan andra är mer vaga, vilket får konsekvenser för utvärderingen av graden av implementering (HELCOM 2008).

Enligt HELCOM (2007b) bör alltså signatärerna utveckla egna nationella agendor för att möta problemen med dessa farliga ämnen och tungmetaller, där man påpekar att speciell vikt bör läggas vid identifieringen av farliga ämnen och vid utformningen av restriktioner för användandet av dem. För att hantera detta pekar man på behovet av utarbetande av riktlinjer och kapacitetsuppbyggnad hos institutioner och industrier/företag för att underlätta hanteringen av de farliga ämnena.

²⁰ För en komplett lista se <www.helcom.fi 2008-12-08>. Se även Selin och VanDeveer (2002: 47).

5. Resultat

5.1 Handlingsvägledande mål?

Miljömålen som KemI och HELCOM LAND arbetar för att uppnå är snarlika. Båda målen är formulerade i syfte att uppnå en viss miljöstatus genom att förhindra spridningen av farliga ämnen inom ett visst geografiskt område. Därmed uttrycks en likartad riktning i vilken det fortsatta arbetet ska bedrivas. Delmålet om utfasningen av farliga ämnen samt rekommendation 19/5 bidrar även de med en viktig inriktning och vägledning i arbetet då de pekar ut vilka farliga ämnen som är av störst betydelse att fasa ut, ämnen som dessutom definieras på likartat vis. Utöver att årligen genomgå en utvärdering är målen dessutom precisa och överensstämmande i fråga om när de ska vara uppnådda, då de båda arbetar inom ramen för ett generationsmål med målår 2020 och 2021. I vilken utsträckning målen ska uppnås inom denna angivna tidsram uttrycks hos KemI av ett generationsperspektiv och hos HELCOM LAND av fyra ekologiska målsättningar. Dessa understödjande formuleringar preciserar i vilken utsträckning målen ska nås. De är tydliga och överensstämmande så till vida att båda målen är uppnådda när:

- ämnen som förekommer naturligt i miljön inte överstiger de naturliga nivåerna, dvs. när de är nära bakgrundsnivåerna;
- halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll/naturliga nivåer;
- all fisk kan ätas utan risk och är tjänlig som människoföda.

Nivåprecisionen skiljer sig dock åt mellan de två målen på några punkter. HELCOM LAND har till exempel en ekologisk målsättning för sitt mål om radioaktivitet i Östersjöområdet som ska ligga på nivåer liknande de som uppmättes före Tjernobylolyckan samt en ekologisk målsättning som rör ett friskt djurliv. KemI riktar å sin sida även sitt arbete mot undersökande och åtgärdande av redan förorenade områden samt mot den för människan sammanlagda exponeringen av farliga ämnen.

Målen är precisa och möjliga att närma sig. Tidigare forskning visar att Östersjöns ekologiska status har förbättrats och i den empiriska analysen redogörs för insatser som gör vägen mot målpuppfyllelse lite ljusare, som satsningen på åtgärder mot kvicksilver till exempel. Samtidigt är målen svåra att nå eftersom det framtida arbetet står inför stora

utmaningar. KemI konstaterar därför att *Giffri miljö* inte kommer att kunna nås i ett generationsperspektiv. Om HELCOM LAND når sitt mål till 2021 ges inga tydliga svar på.

5.1.1 Mål kopplas till verksamheter...

Miljömålet *Giffri miljö* är kopplat till KemI: s verksamhet på så sätt att det definierar det miljötillstånd som arbetet ska sikta mot. Arbetet bedrivs i förebyggande syfte och de förbud och restriktioner som KemI initierar gör att verksamheten genomsyras av målet och dess delmål eftersom de är formulerade just i syfte att vägleda verksamheten. Delmålet *Utfasning av farliga ämnen* styr och anger inriktning och tidsperspektiv i det avseendet att delmålet betonar det förebyggande arbetet. Rekommendation 19/5 fungerar för HELCOM LAND ungefär som *Utfasning av farliga ämnen* gör för KemI. Det är den rekommendation som det övergripande arbetet bygger på och identifierar och pekar ut vilka ämnen som ska undvikas, förbjudas och/eller fhasas ut.

Målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen* är ett mål som är formulerat i syfte att vägleda andra aktörers verksamhet och behöver således vara ännu tydligare än nationella mål för att det ska vara kommunicerbart och möjligt att implementera. Även rekommendation 19/5 är utarbetad i detta syfte. Den empiriska analysen visar att målen är överensstämmande och koherenta till den grad att KemI kan bedriva sin internationella verksamhet utifrån de nationella målsättningarna utan att för den skull skapa en konfliktrelation som försvårar uppnåendet av HELCOM LAND: s mål. För att HELCOM LAND ska kunna uppnå sitt mål pekar man på behovet av att signatärerna i sin verksamhet utvecklar nationella agendor med speciell vikt vid identifiering och restriktioner av farliga ämnen och att man senast 2020 har rekommendation 19/5 implementerad. Därmed ser signatärerna också till att tillämpa substitutionsprincipen, försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar samt BAT och BEP. Dessa strategier är tänkta att bidra till måluppfyllelsen genom att vägleda arbetet för signatärerna. Försiktighetsprincipen är till exempel framträdande i båda organisationernas verksamhet och målformuleringar.

5.1.2 ... och verksamheter kopplas till aktörer

Både KemI och HELCOM LAND är beroende av andra aktörer för att nå sina mål. Verksamheten bedrivs därför på ett sådant sätt att aktörerna mot vilka den riktas, kan agera och verka i enlighet med de mål som KemI och HELCOM LAND arbetar för att uppnå. I kraft av nationell tillsynsmyndighet har KemI de institutionella befogenheterna för att driva

på och rikta sin verksamhet direkt mot de aktörer som har det huvudsakliga ansvaret för handeln och hanterandet av de farliga ämnena, och därmed också för att bidra till måluppfyllelsen, nämligen aktörerna i produktions- och logistikkedjan. HELCOM LAND anser dock att utöver aktörerna i produktions- och logistikkedjan även institutioner kräver en kapacitetsuppbyggnad, då det är dit deras verksamhet riktas. I avsaknad av långtgående legislativa befogenheter vill därför HELCOM LAND se signatärerna utveckla nationella agendor grundade på rekommendation 19/5 för att möta problemen med de farliga ämnena, vilket KemI: s införande av PRIO är ett exempel på. En väl fungerande förvaltning är nödvändig för att HELCOM LAND: s rekommendationer ska ha någon effekt, och här spelar det internationella sekretariatet hos KemI en viktig roll som samordnare av åtgärder och rekommendationer.

Enligt KemI är man förhindrad att bedriva verksamheten med den förebyggande kemikaliekontrollen i den utsträckning man menar är nödvändig så till vida att resurserna är för begränsade och prioriterade på fel områden. Grunden i KemI: s arbete är att förebygga skador och fokus riktas därför mer mot minskad användning och utfasning istället för sanering, vilket införandet av det nationella kvicksilverförbudet är ett bra exempel på. KemI noterar också att *Giffri miljö* blir än svårare att nå om inte konsumenterna erbjuds någon adekvat konsumentinformation och om inte allmänheten besitter någon kännedom om målet, varför en ökad informationsspridning anses nödvändig för att arbetsfördelningen i miljömålsarbetet ska kunna fördelas på flera aktörer. Betydelsen av allmänhetens och medborgarnas medvetenhet är även något HELCOM LAND betonar. Senast 2008 skulle också signatärerna ha presenterat informationskampanjer om kemikalier och farliga ämnen för att öka medvetenheten och engagera allmänheten och företagen.

6. Diskussion

Förutsättningarna för en regional miljöpolitisk koordination mellan KemI och HELCOM LAND är goda. Resultatet av beskrivningen av den regionala miljöpolitiska koordinationen mellan KemI och HELCOM LAND visar att koordinationen främst uttrycks i form av överensstämmande målformuleringar och preciseringar som gör att den bedrivna verksamheten riktas mot samma ämnen och problem. De av instanserna föreslagna åtgärderna för att bidra till en bättre måluppfyllelse är också överensstämmande då de uppmärksammar samma brister i den bedrivna verksamheten. Verksamheten skiljer sig dock åt då så till vida att den riktas mot olika aktörer. Denna skillnad skapar ett ömsesidigt beroende då den ena instansen når aktörer som den andra inte når. Konsekvenserna av koordinationen leder således inte till skapandet av en oberoende svensk kemikaliepolitik. Det innebär att resultatet av de gemensamma åtgärderna som vidtas skapar harmoni i det miljöpolitiska koordinationsarbetet.

KemI och HELCOM LAND uppvisar genom sina olika institutionella befogenheter att det råder ett ömsesidigt beroende dem emellan. Med likartade mål är också utfallet av ett uppnått mål gemensamt vilket tyder på att målen är koherenta. Av detta skäl bör det därför ligga i instansernas intresse att främja och underlätta för varandra i arbetet med att hantera detta ömsesidiga beroende. Miljöpolitiken är ett komplext område; miljömål är svåra att utvärdera då långväga föroreningar från diffusa utsläpp och naturliga förändringar kan leda till oklarheter och göra tidigare aktuella undersökningar och utvärderingar inaktuella. Följden blir att inget land ensamt kan diktera villkoren och inriktningen för kemikaliepolitiken i Östersjöregionen; en kemikaliepolitik som kräver mer och mer av samspel och samarbete samt anpassning och öppenhet för andras kompetens och fördelar. I en tid som präglas av snabb utveckling, ideliga förändringar och nya miljöproblem är detta nödvändigt. Svensk miljöpolitik och KemI bör därför i längden tjäna på att ha en organisation i sitt närområde som fungerar som ett mellanstatligt, rekommenderande och samordnande forum – precis som Hassler (2003) argumenterar för – med *ad hoc*- inriktade arbetsmetoder som underlättar för nya utvärderingar och eventuella revideringar av målformuleringar. KemI har vid liknande situationer en demokratisk beslutsprocess framför sig och risken finns att denna process är alltför tidskrävande för att nya problem ska kunna bemötas på det snabba och förebyggande sätt efter vilket KemI vill arbeta. Den långtgående och omfattande formuleringen av miljömålet *Giffri miljö* kan mot denna bakgrund ses som ett resultat av en vilja från KemI: s sida att arbeta proaktivt snarare än reaktivt. Då man, som en följd av de gränsöverskridande problemen, dessutom är starkt beroende av insatser i andra länder för att nå målet kan det

därför antas att formuleringen av ett så pass långtgående mål som *Giftfri miljö* är tänkt att leda till och bidra med en ökad trovärdighet när Sverige och KemI sedermera ställer krav på andra länder för att öka möjligheterna till måluppfyllelse för det egna målet. Med *Giftfri miljö* och de andra femton nationella miljömålen går Sverige längre än många andra nationer i det nationella miljöpolitiska arbetet, med det troliga syftet att andra nationer ska se Sverige som ett föredöme. De svenska beslutsfattarna vill nämligen att Sverige ska vara ett föregångsland inom miljöpolitiken. Att Östersjöregionen numera fungerar som pilotprojekt för regionala marina åtgärdsprogram inom EU får även det troligtvis konsekvenser för svensk kemikaliepolitik, då Sveriges ambition som miljöpolitiskt föregångsland därmed borde vara än mer ambitiös. Rekommendationer och förslag från HELCOM bör därför lämpligen i ännu högre grad än tidigare beaktas och implementeras för att Sverige även i fortsättningen ska ses som ett föredöme. KemI ska förvisso utgå från det nationella målet även i sitt internationella arbete, men hur skulle det se ut om man fortsätter att bedriva verksamheten utan att beakta givna rekommendationer?

Giftfri miljö är dock inte så pass långtgående formulerat att målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen* vid en eventuell revidering fortfarande är mindre ambitiöst. Målformuleringarna är snarare lika ambitiösa men vid uppkomsten och identifieringen av nya problem kan HELCOM LAND arbeta fram passande rekommendationer *ad hoc*. Vid sådana situationer leder följaktligen inte KemI:s målsättningar till en oberoende miljöpolitik. KemI anpassar sig snarare till vad som blir en gemensam policy genom att det internationella sekretariatet beaktar den vägledning HELCOM LAND föreslår, vilket stärker Fingers (2008) argumentering om att stater i allt större omfattning måste koordinera sitt arbete med mellan- och icke-statliga aktörer för att nå sina mål.

Enligt Malone och Crowston (1991) var en bra koordination närmast osynlig samtidigt som den var lätt att upptäcka när den brast eller var frånvarande. Här har tillämpandet av Edvardssons (2007) och Edvardssons och Hanssons (2005) kriterier för handlingsvägledande mål bidragit till att tydliggöra och beskriva koordinationen genom att identifiera den stödrelation som råder mellan miljömålen. Målens likhet avseende precision har också bidragit till att tydliggöra koordinationen, likaså utvärderingsbarheten och möjligheterna till att närma sig målen. Genom att årligen utvärdera arbetet leder det till en bättre styreffekt, då en regelbunden utvärdering av måluppfyllelsen gör att KemI och HELCOM LAND förvärvar den kunskap som krävs för att se om de åtgärder som vidtagits har lett till en bättre måluppfyllelse. Med denna kunskap kan de då enligt Edvardsson och Hansson (2005) åtgärda och korrigera eventuella misstag och felaktiga prioriteringar och därmed välja mer effektiva

strategier och åtgärder i det framtida målarbetet. Här spelar alltså det internationella sekretariatet på KemI en viktig roll som samordnare av de åtgärder HELCOM LAND vidtar, något som även aktualiserar Jönssons (2001) argumentering om en fjärde internationell förvaltningsnivå.

Edvardsson och Hansson (2005) menar att mål som sätts av en aktör för att vägleda verksamheten för en annan aktör måste vara mycket tydliga och explicita för att säkerställa en god implementering och en adekvat bedriven verksamhet. Som en följd av att *Giffri miljö* och *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen* är överensstämmande på många punkter samt precisa och vad som antyds svåra att nå, torde detta inte innebära några problem i det svenska miljömålsarbetet. Således bör motivationen för att uppnå målet *Mot en Östersjö opåverkad av farliga ämnen* och för att se till att rekommendation 19/5 implementeras därmed också vara god, något som enligt Edvardsson och Hansson (2005) i allmänhet genererar en bättre måluppfyllelse. I enlighet med Edvardssons och Hanssons argumentering bör alltså inte målen vara så pass svåra att nå att de anses vara helt orealistiska. Målens svårighetsgrad bör då inte heller bidra till en sämre handlingsvägledning. Men eftersom KemI har gjort klart att *Giffri miljö* inte kommer att vara uppnått vid mååret 2020 trots dess precision och svårighetsgrad bör målet följaktligen ses som orealistiskt. Det tydliggörs dock aldrig huruvida HELCOM LAND kommer att uppnå sitt mål till 2021, men troligt är att målet är lika svårt att nå som *Giffri miljö* då preciseringarna i riktning, nivå och tid är snarlika. I detta fall bidrar inte de långtgående målformuleringarna till en bättre måluppfyllelse, trots att målen går att närma sig.

Det råder ett ömsesidigt beroende mellan KemI och HELCOM LAND. Beroendet kan bildligt uttryckas i form av HELCOM LAND som en skeppsbesättning som bara väntar på att få lätta ankar och hissa segel. Utan någon båt kan däremot denna vilja och kompetens besättningen besitter inte utnyttjas. KemI fungerar som den båt HELCOM LAND behöver för att få vind i seglen och föra kemikaliepolitiken framåt och att bemöta problemen med de farliga ämnena. Rekommendationerna HELCOM LAND producerar behöver ju tillämpas för att få någon verkan; de behöver implementeras och föras över till och tas upp på signatärernas politiska dagordning. KemI behöver i sin tur någon som styr dess åtaganden ute på internationellt vatten för att inte riskera att driva vind för våg utan besättning, kompass och adekvat navigering. HELCOM LAND fungerar just som denna navigatör då man underlättar för KemI: s arbete även utanför Sveriges gränser genom att samordna åtgärder och rekommendera andra aktörer om lämplig vägledning i det legislativa arbetet. För som noterats tidigare krävs det utöver de nationella insatserna även insatser internationellt, och vem är

bättre lämpad att styra skutan inom Östersjöregionen än HELCOM LAND? Vem ska Keml annars luta sig mot i händelse av storm?

Den enskilt mest framträdande bristen i uppsatsen är avsaknaden av ett bredare empiriskt material än de offentliga dokument som legat till grund för arbetet. Med enbart en typ av data, insamlad utifrån texter som dessutom har använts på ett avgränsat forskningsområde, bör det därmed noteras att de slutsatser som dragits enbart kan anses tentativa. Den begränsade mängden empiriskt material kommer också till korta i fråga om presenterandet av andra perspektiv på koordinationen och konsekvenserna. Den grad av säkerhet med vilken slutsatserna är dragna kan därmed ifrågasättas, varför fortsatta studier på området kan komma till andra slutsatser än de ovan presenterade. Ett antal väl genomförda intervjuer med representanter från de båda organisationerna skulle exempelvis kunna ha bidragit till en starkare argumentering för de dragna slutsatserna samt en djupare och mer utförlig beskrivning av den miljöpolitiska koordinationen. Att inkludera EU: s roll på området är en annan väg som kunde ha tillämpats för detta ändamål, för även om det inte har uttryckts explicit i uppsatsen så spelar EU en betydande roll inom europeisk regional miljöpolitik.

Uppsatsen hade också möjligtvis vunnit på att tillämpa en bredare teoretisk utgångspunkt. De av Daniel Tarschys (2005) presenterade problemen med nackdelarna med en sektoriserad statsförvaltning hade till exempel varit intressant att analysera och konsekvensbeskriva och de kan ge framtida forskning om regional miljöpolitisk koordination en ny dimension, i enlighet med Jönssons (2001) argumentering om den fjärde internationella förvaltningsnivån, i förståelsen för och problematiserandet av regionalt miljösamarbete i Östersjöregionen.

EU: s roll till trots, Helsingforskonventionen och HELCOM når en aktör EU inte når under samma förutsättningar på detta område – Ryssland. Utgångspunkten i uppsatsen har nu förvisso legat på KemI och dess internationella åtaganden inom Helsingforskonventionen, varvid följande förslag till fortsatt forskning inte direkt syftar till förbättringar just på det avgränsade område som valts ut som studieobjekt i denna uppsats. Det skulle dock vara intressant att göra en longitudinell studie av miljöpolitisk koordination i Östersjöregionen, med fallstudien som metod, för att undersöka om och eventuellt hur förutsättningarna för regional miljöpolitisk koordination har förändrats över tid. Här skulle förslagsvis en studie av miljöpolitiken i Östersjöregionen före och efter Sovjetunionens fall vara ett intressant forskningsobjekt, likaså de svenska förutsättningarna för miljöpolitisk koordination före och efter införandet av det nuvarande miljömålssystemet.

Käll- och litteraturförteckning

Böcker

- Andersen, Vilmer och Peter Gamdrup (1994) *Om problemformulering och projektarbete*, i Andersen, Heine (red.) *Vetenskapsteori och metodlära – En introduktion*, Lund: Studentlitteratur
- Bartholdsson, Kerstin (2007) "Tjänstemannarollen", i Siverbo, Sven (red.) *Demokratisk effektiv styrning – En antologi om forskning i offentlig förvaltning*, Lund: Studentlitteratur
- Bäck, Henry och Torbjörn Larsson (2006) *Den svenska politiken – Struktur, processer och resultat*, Malmö: Liber
- Carter, Neil (2007) *The politics of the environment – ideas, activism, policy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Esaiason, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson, Lena Wägnerud (2007) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Finger, Matthias (2008) "Which governance for sustainable development? An organizational and institutional perspective", i Park, Jacob, Ken Concha, Matthias Finger (red.) (2008) *The Crisis of Global Environmental Governance – Towards a new political economy of sustainability*, New York: Routledge
- Gerring, Jonathan (2007) *Case study research: Principles and practices*, Cambridge: Cambridge University Press
- George, Alexander och Andrew Bennett (2004) *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: Cambridge University Press
- Gillham, Bill (2000) *Case study research methods*, London: Continuum
- Hassler, Björn (2006) "En regional organisation med pengar och makt – vem vågar föreslå det?", i Johansson, Birgitta (red.)
- Hassler, Björn (2003a) *Science and politics of foreign aid: Swedish support to the Baltic States*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Jacobsson, Bengt (2006) "Europeiseringen och utmaningarna för staten", i Lemne (red.)
- Jamison, Andrew (2003) *Miljö som politik*, Lund: Studentlitteratur
- Johansson, Birgitta (red.) (2006) *Östersjön – hot och hopp*, Stockholm: Formas
- Jönsson, Christer (2001) "Internationell och internationaliserad förvaltning", i Rothstein (red.)
- Kreslins, Janis, Stephen A. Mansbach, Robert Schweitzer (red.) (2003) *Gränsländer – Östersjön i ny gestalt*, Stockholm: Atlantis
- Kullinger, Benny (red.) (1992) *Östersjön – ett hav i förändring*, Naturvetenskapliga

- forskningsrådets årsbok 1992, Uddevalla
- Larsson, Per (1992) ”Atmosfärsdeposition av miljögifter till Östersjön”, i Kullinger (red.)
- Lemne, Marja (red.) (2006) *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, Statskontorets småskrifter 2006: 1, Stockholm: Statskontoret
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russel Sage
- Malone, Thomas (1988) *What is coordination theory?* Cambridge: Massachusetts Institute of Technology
- Malone, Thomas och Kevin Crowstone (1991) *Toward an interdisciplinary theory of coordination*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology
- Modell, Sven (2006) ”Den statliga myndighetssektorn som organisatoriskt fält”, i Modell, Sven och Anders Grönlund (red.) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Lund: Studentlitteratur
- Olson, Mancur (1965) *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Pihlgren, Gunnar och Arne Svensson (1989) *Målstyrning – 90- talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Malmö: Liber ekonomi
- Pressman, Jeffrey och Aron Wildavsky (1973) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all; etc.* Berkley: University of California Press
- Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål!*, Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS Förlag
- Rothstein, Bo (2001) ”Organisation som politik”, i Rothstein (red.)
- Sannerstedt, Anders (2001) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, i Rothstein (red.)
- Starrin, Bengt (1994) ”Om distinktionen kvalitativ – kvantitativ i social forskning”, i Starrin, Bengt och Per-Gunnar Svensson (red.) *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*, Lund: Studentlitteratur
- Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*, Malmö: Liber ekonomi
- Svensson, Göte (1992) ”Räddningsplan för Östersjöns miljö”, i Kullinger (red.)
- Tarschys, Daniel (2006) ”Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat”, i Lemne (red.)
- Tarschys, Daniel (2005) ”Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingsstrategier i svensk samhällsförvaltning”, Statskontoret 2005:3, bilaga 2, Ekonomi print

- Törnqvist, Gunnar (1996) *Sverige i nätverkens Europa – Gränsöverskridandets former och villkor*, Malmö: Liber
- Vedung, Evert och Erik Klefbom (2002) *Ozonhålet – globalt, nationellt, lokalt*, Malmö: Liber
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur
- Wulff, Fredrik (1992a) ”Östersjön – ett annorlunda hav”, i Kullinger (red.)
- Wulff, Fredrik (1992b) ”Forskningssamarbete mellan Östersjöns strandstater”, i Kullinger (red.)
- Yin, Robert K. (2003a) *Case study research: design and methods*, London: Sage
- Yin, Robert K. (2003b) *Applications of case study research*, London: Sage

Artiklar

- Downs, George W., David M. Rocke och Peter N. Barsoom (1996) “Is the good news about compliance good news about cooperation?”, *International Organization*, Vol. 50, Nr. 3, s. 379-406
- Edvardsson, Karin (2007) “Setting rational environmental goals: Five Swedish environmental quality objectives”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 50, Nr. 2, s. 297-316
- Edvardsson, Karin (2006) “How To Set Rational Environmental Goals: Theory and Applications”, *Theses in Philosophy from the Royal Institute of Technology 11*, Stockholm
- Edvardsson, Karin och Sven Ove Hansson (2005) “When is a goal rational?”, *Social Choice and Welfare*, Vol. 24, s. 343–361
- Edvardsson, Karin (2004) “Using Goals in Environmental Management: The Swedish System of Environmental Objectives”, *Environmental Management* Vol. 34, Nr. 2, s. 170–180
- Gerring, Jonathan (2004) “What Is a Case Study and What Is It Good for?”, *American Political Science Review* Vol. 98, Nr. 2, s. 341
- Hassan, Daud (2006) *Protecting the Marine Environment from Land-Based Sources of Pollution. Towards Effective International Cooperation*, Aldershot :Ashgate
- Hassan, Daud (2004) “Regional frameworks for land based sources of marine pollution control: A legal analysis on the North East Atlantic and the Baltic sea regions”, *Queensland University of Technology Law & Justice Journal*, Vol. 4 Nr. 1, s. 1-22
- Hassler, Björn (2003b), “Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and National Interests”, i Olav Schram Stokke och Øystein B. Thommessen (red.), *Yearbook of*

International Co-operation on Environment and Development 2003/2004, s. 33–41,
London: Earthscan Publications

Miles, Matthew B (1979) "Qualitative data as an attractive nuisance: The Problem of Analysis", *Administrative Science Quarterly* 24, s. 590-601

Selin, Henrik och Stacy D. VanDeveer (2004) "Baltic Sea Hazardous Substances Management: Results and Challenges", *Ambio*, Vol. 33 Nr. 3, s. 153-160

Offentligt tryck

Direktiv 2008/56/EG, "Ramdirektiv om en marin strategi", *Europeiska unionens officiella tidning*, L 164, 25.6.2008, s. 19-40

Förordning (2007:1064) *Instruktion för Kemikalieinspektionen*, Stockholm: Riksdagen

HELCOM (2007a) *HELCOM: s aktionsplan för Östersjön*, HELCOM: s Ministermöte Krakow (Översatt svensk version), Helsingfors: HELCOM

HELCOM (2007b) *Towards a Baltic sea unaffected by hazardous substances*, HELCOM overview 2007, Helsingfors: HELCOM

HELCOM (2003) *Compliance with the requirements of the convention and HELCOM recommendations*, Helsingfors: HELCOM

HELCOM LAND (2008) *Implementation of HELCOM recommendations within scope of HELCOM LAND*, Dokument 6/2, Helsingfors: HELCOM

HELCOM LAND (1998) *HELCOM recommendation 19/5 – HELCOM objective with regard to hazardous substances*, Helsingfors: HELCOM

Kemikalieinspektionen (2008) *Kemikalieinspektionens yttrande över Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål 2008 "Nu är det bråttom!"*, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (2007a) *Underlag till den andra fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö*, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (2007b) *Capacity Building for Chemicals Control - Organisation, responsibilities and tasks of governmental institutions and trade and industry*, KemI PM 1/07, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (2004a) *Kvicksilver – utredning om ett generellt nationellt förbud. Rapport från ett regeringsuppdrag*, KemI Rapport 2/04, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (2004b) *Information om varors innehåll av farliga ämnen*,

Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (2003) *Underlag till fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet Gifrfri miljö*, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (1999) *Gifrfri miljö – Redovisning av ett regeringsuppdrag om miljömål*, Stockholm: Norstedts förlag

Miljödepartementet (2009) *Regeringens kemikaliepolitik – Informationsblad från miljödepartementet*, Artikel nr. 2008:33, Stockholm: Miljödepartementet

Miljödepartementet (2008) *Kemikalieinspektionens regleringsbrev för budgetåret 2008*, Regeringsbeslut 56, Stockholm: Miljödepartementet

Miljömålsrådet (2008) *Miljömålen – nu är det bråttom!* Stockholm: Naturvårdsverket

Miljömålsrådet (2007) *Miljömålen – i ett internationellt perspektiv*, Stockholm: Naturvårdsverket

Proposition (2004/05: 150) *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (2000/01: 130) *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (2000/01: 65) *Kemikaliestrategi för Gifrfri miljö*, Stockholm: Riksdagen

Proposition (1997/98: 145) *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, Stockholm: Riksdagen

Riksrevisionsverket (2001a) *Strategi för effektivitetsrevisioner inom kemikalieområdet – med utgångspunkt från miljöproblemen i Östersjön*, Rapport 28, Stockholm: Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (2001b) *Östersjöns miljö - Riksrevisionsverkets bidrag till en internationell granskning*, Rapport 35, Stockholm: Riksrevisionsverket

SOU (2001: 4) *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*, Stockholm: Miljödepartementet

SOU (2000: 53) *Varor utan faror. Kemikalieutredningens betänkande*, Stockholm: Miljödepartementet

Övriga publikationer

Larsson, Anna (2003) *Miljömål - inte så enkelt som det låter. En studie av roller och kommunikation i det svenska miljömålsarbetet*, Linköpings Universitet

Leth, Göran och Torsten Thurén (2000) *Källkritik för Internet*, Rapport 177, Stockholm:

Styrelsen för psykologiskt försvar

Olsson, Mats (2005) ”Miljögifter i Östersjön – från upptäckt till samhällsreaktion”, i

Tidlund, Annika och Tina Elfving (red.) *Miljö tillståndet i egentliga Östersjön, Rapport 2005*, Stockholm: Stockholms Marina Forskningscentrum

Selin, Henrik och Stacy D. VanDeveer (2002) *Hazardous Substances and the Helsinki and Barcelona Conventions: Origins, Results and Future Challenges*. Paper presented at the Policy Forum Management of Toxic Substances in the Marine Environment: Analysis of the Mediterranean and the Baltic, Javea, Spanien 6-8 Oktober, 2002.

Internet

HELCOM (2009) ”HELCOM Baltic Sea Action Plan”. Tillgänglig 2009-03-16 på

<http://www.helcom.fi/BSAP/en_GB/intro/>

HELCOM (2008) ”Baltic Sea to become a pilot area under the EU Marine Strategy Framework Directive”. Tillgänglig 2009-01-08 på

<http://www.helcom.fi/press_office/news_helcom/en_GB/HOD27_outcome/?u4.highlight=pilot>

HELCOM (datum saknas) ”About us”. Tillgänglig 2008-11-29 på

<http://www.helcom.fi/helcom/en_GB/aboutus/>

HELCOM (datum saknas) ”Summary of the four main segments of the HELCOM Baltic Sea Action Plan, detailing goals, objectives, and actions”. Tillgänglig 2008-11-29 på

<http://www.helcom.fi/BSAP/ActionPlan/en_GB/SegmentSummary/#hazardous>

HELCOM (datum saknas) ”Working programme for the Land-based Pollution Group (HELCOM LAND)”. Tillgänglig 2008-12-09 på

<http://www.helcom.fi/groups/LAND/en_GB/WP/>

HELCOM (datum saknas) ”Land-based Pollution Group (HELCOM LAND)”. Tillgänglig 2008-11-29 på <http://www.helcom.fi/groups/LAND/en_GB/main/>

HELCOM (datum saknas) ”Valid recommendations under HELCOM LAND”. Tillgänglig 2008-12-08 på <http://www.helcom.fi/groups/LAND/en_GB/recommendations/>

Kemi (2009) ”Hitta rätt myndighet”. Tillgänglig 2009-01-13 på

<http://www.kemi.se/templates/Page_3684.aspx>

Kemi (2009) ”Statistik”. Tillgänglig 2009-03-03 på

<http://www.kemi.se/templates/Page_2825.aspx>

Kemi (2007) ”Internationellt”. Tillgänglig 2008-12-09 på

<http://www.kemi.se/templates/Page_5048.aspx>

Kemi (2007) ”Ord från A till D”. Tillgänglig 2008-12-09 på

<<http://www.kemi.se/templates/Page.aspx?id=2941>>

Kemi (2006) ”Polyklorerade bifenyler (PCB)”. Tillgänglig 2009-01-02 på

<<http://www.kemi.se/templates/PRIOPage.aspx?id=4102>>

Kemi (datum saknas) ”Prioriteringsguiden – PRIO”. Tillgänglig 2009-01-02 på

<http://www.kemi.se/templates/PRIOframes_4045.aspx>

Naturvårdsverket (2007) ”ABC om konventioner”. Tillgänglig 2008-12-08 på

<<http://www.naturvardsverket.se/sv/EU-och-Internationellt/Internationella-konventioner/ABC-om-konventioner/>>