

Umeå Universitet

Statsvetenskapliga Institutionen

# **Sverige och Art- och Habitatdirektivet – i samförstånd eller avvikande?**

---

En studie om reglerande dokumentets roll i  
implementeringsprocessen

Uppsats för C-seminariet i statsvetenskap vid Umeå Universitet  
Höstterminen 2013

Olov Eriksson

## Abstrakt

Inom den statsvetenskapliga litteraturen som behandlar implementeringsprocessen har länge det så kallade implementeringsunderskottet varit centralt. Det innebär att effekten av ett politiskt beslut inte blir vad som avsetts. Detta förklaras ofta med att besluten förändras i implementeringen då det passerar flera nivåer där aktörer kan påverka tillämpningen på olika sätt. Detta fenomen har med tiden blivit allt mer uppmärksammat inom EU:s lagstiftande process och har behandlats i otaliga studier. Syftet med den här uppsatsen är att undersöka implementeringen av Art- och Habitatdirektivet, såsom den uttrycks i reglerande dokument, i det svenska flernivåsystemet. För att konkretisera syftet har jag använt två frågeställningar; [1] Hur väl har Art- och Habitatdirektivet implementerats i de reglerande dokumenten? och [2] Vilka avvikelser från direktivet finns det? För att svara på dessa frågor genomför jag en innehållslig idéanalys av de reglerande dokument som utgör den skriftliga implementeringen av direktivet. Jag jämför graden av samförstånd i flernivåsystemet utifrån två dimensioner av direktivet, Bevarandedimensionen och Livsmiljö-/Artdimensionen.,

Resultatet visar att överensstämmelsen mellan EU:s direktiv och implementeringen på myndighetsnivån förmodligen är större än den på riksdagsnivån. Detta går emot teorin om att implementering i flernivåsystem skapar ett ackumulerat implementeringsunderskott och resultatet kan vara ett bidrag till att vidare förstå och tolka den praktiska implementeringen av direktivet.

**Nyckelord:** Implementering, EU, Sverige och EU, implementering av EU-direktiv, art- och habitatdirektivet, dokumentstudie, idéanalys.

## Innehåll

Kapitel 1: Inledning.....	4
1.1 Problemformulering.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar .....	6
1.3 Avgränsningar .....	6
1.4 Disposition.....	7
Kapitel 2: Bakgrund .....	8
Kapitel 3: Teori .....	9
3.1 Om Implementering.....	9
Att betrakta implementeringen.....	10
Att förstå, kunna och vilja.....	12
3.2 Implementering och den Europeiska Unionen .....	13
3.3 Tidigare forskning – vad är problemet? .....	14
3.4 Operationalisering av teori och tidigare forskning .....	16
Kapitel 4: Metod.....	19
4.1 Att studera ett fall .....	19
4.2 Att studera dokument.....	20
4.3 Val av analysmetod - Innehållslig idéanalys .....	21
4.4 Utformandet av analysdimensioner .....	22
4.5 Flernivåsystemets nivåer. ....	24
4.6 Metodologiska överväganden.....	26
Kapitel 5: Analys och resultat .....	27
5.1 Nivå: Riksdag .....	27
5.2 Nivå: Naturvårdsverket.....	31
Kapitel 6: Avslutning .....	35
6.1 Slutsatser och diskussion .....	35
Egna reflektioner och förslag till vidare studier .....	37
Källförteckning.....	39
Litteratur och artiklar.....	39
Lagtext och Offentligt tryck .....	40
Webbsidor.....	41

## Kapitel 1: Inledning

### 1.1 Problemformulering

1973 utkom Jeffrey L Pressman och Aaron Wildavsky med sin bok *Implementering*. Med denna titel syftade de på det praktiska genomförandet av politiskt fattade beslut och policys. I boken presenterade Pressman och Wildavskys slutsatsen att en framgångsrik implementering är starkt kopplad till hur banden mellan olika aktörer i olika nivåer av ett flernivåsystem (såsom USA:s federalism eller EU:s unika struktur) ser ut. Avvikelser från den ursprungliga idén hos beslutsfattarna uppstår på grund av att flera små brister mellan nivåerna ackumuleras till ett större *implementeringsunderskott* i slutändan (Pressman & Wildavsky, 1984, s. xix, xxi, xxiii-xxv, 87-91, 102-107). Pressman och Wildavskys bok var ett startskott för forskningen runt det som ofta kallas *implementeringsproblemet* vilket betyder att de politiska besluten inte genomförs på det sätt eller resulterar i vad beslutsfattarna ursprungligen avsett (Sannerstedt. 2001. s. 28).

Återkommande rapporter från EU-kommissionen visar uppenbara brister i medlemsländernas efterlevnad av EU:s beslut (Tallberg, 2002, s. 55)(EU-kommissionen 2013). I EU förlitar man sig i stor utsträckning på medlemsländernas egna förvaltningar för verkställande av EU:s lagar och bestämmelser. Som Pressman och Wildavsky antagligen skulle peka ut, kan detta leda till problem om nationella tjänstemän i flernivåsystemet skulle visa sig motsträviga till EU:s beslut eller om de helt enkelt missförstod de direktiv de fick (Dinan, 2010, s. 196). Detta har medfört att problemet med 'compliance deficit', dvs. ett efterlevnadsunderskott, har blivit allt mer diskuterat inom det europeiska integrationssamarbetet. Sverige har som medlemsland i EU ett rykte om sig att ha en god efterlevnad av EU:s bestämmelser, vilket syns i Kommissionens årliga statistik (EU-kommissionen, 2013). Men varje år upptäcks ändå områden där Sverige, enligt Kommissionen, inte levt upp till de gemensamt beslutade åtagandena. Ett aktuellt exempel är Sveriges hantering av Art- och Habitatdirektivet (Rådets direktiv, 92/43/EEG) där det pågår en flerårig diskussion mellan EU-kommissionen och den svenska regeringen om hur centrala begrepp ska tolkas (Sveriges Riksdag, 2012, s. 315-36). Detta har blivit mest uppmärksammat i samband med den svenska vargens förvaltning och bevarandestatus (T.ex. Klartecken för vargjakt i vinter, 2013). Varför Sverige i flera fall har, enligt kommissionen, ansetts brista i sin efterlevnad har inte studerats i någon större utsträckning (Mastenbroek, 2006, s. 1112) och Sverige utgör, tillsammans med övriga Skandinavien, till viss del ett blint fält inom forskningsområdet.

Det finns därför motiv och är intressant att undersöka implementeringen av EU:s lagar i Sverige och i vilken mån de följer de givna direktiven. Men någon utbredd enighet finns inte i

forskningen runt implementeringen runt vare sig någon teoribildning (Sannerstedt, 2001, s. 44) eller användning av begrepp (Hartlapp och Falkner, 2009, s.286). Och frågan är om det normativa antagandet att alla förändringar av policyn som den verkställande aktören gör är illegitim? För att kunna skapa en realistisk modell över implementeringen menar t.ex. Hill (2007) att vi måste släppa normativa perspektiv och begrepp som t.ex. ”implementeringsproblem” (Hill, 2007, s. 197-198). Mot denna bakgrund menar bl.a. Hartlapp och Falkner (2009, s. 283), att det i forskningen som studerat EU:s implementering av lagar saknas en tillfredsställande enighet i hur man empiriskt kan studera efterlevnaden bland medlemsländerna och därför heller inte hur man ska hantera implementeringsproblemet. Att studera implementeringsproblemet kan alltså både ses som ett samhälleligt uppkommet problem, t.ex. med bristen på efterlevnaden av EU:s regler, men det finns även ett vetenskapligt problem i hur vi bör betrakta olika aktörers roll i själva implementeringsprocessen. Implementeringen är intressant och komplext då det innehåller flera aspekter och möjliga angreppssätt.

Det finns därför ett behov för nya perspektiv i forskningen runt implementeringsprocessen och jag har i denna uppsats valt att ta ett eget perspektiv vilket jag kallar för den *dokumentreglerande implementeringen*. I korthet är det den implementering som sker från det att ett dokument formuleras av EU och uttrycker ett beslut i skrift, ett direktiv, till det att övriga nivåers reglerande dokument anpassas till de nya reglerna. Detta perspektiv på implementering kommer att utvecklas vidare i kapitel 3. Det syftar till att undvika ett normativt ställningstagande om vilken nivå som innehar legitimiteten att göra vad. På så sätt kan man säga att denna uppsats inte berör den vetenskapliga delen av diskussionen runt implementeringsproblemet. Problemet som här studeras är istället huruvida det råder samförstånd mellan olika nivåers reglerande dokument eller om det finns en avvikelse som kan påverka implementeringen från EU:s ursprungliga idé eller mål?

I min uppsats studerar jag Sveriges dokumentreglerande implementering av två dimensioner i EU:s Art- och Habitattdirektiv. Dimensionerna är *Livsmiljö/Arter* och *Bevarande*. Dessa dimensioner och deras innehåll kommer att förklaras utförligare i kapitel 4. Båda utgör centrala delar av direktivets målsättning och ambition. Att jag valde implementeringen av Art- och Habitattdirektivet hade sin grund i den pågående debatten om tolkningen av direktivets formulering. Detta i samband med Sveriges låga medverkan i forskningen kring implementering inom EU samt vårt rykte som goda implementerare gör det till ett intressant fall att studera.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka den dokumentreglerande implementeringen av Art- och Habitatdirektivet i det svenska flernivåsystemet. För att konkretisera syftet kommer jag arbeta mot att besvara följande frågeställningar:

- I. Hur väl har Art- och Habitatdirektivet implementerats i de reglerande dokumenten?
- II. Vilka avvikelser från direktivet finns det?

## 1.3 Avgränsningar

Denna uppsats kommer inte att behandla den s.k. 'praktiska' implementeringen av direktivet, dvs. den som sker i faktiskt handlande eller agerande i verkligheten av en aktör. Jag vill understryka vikten av att studera även praktiskt genomförandet av åtgärder och beslut för att kunna se och förstå hela bilden av implementeringsprocessen. Jag väljer att fokusera på det dokumentreglerande perspektivet då det är, mig veterligen, ett nytt grepp inom implementeringsforskningen. Att samtidigt införliva andra perspektiv kan vara förvirrande och skapa otydlighet. Den del av policyprocessen jag studerar utgår från att EU enats om en åtgärd, dvs. beslutat om något, och uttryckt denna önskade åtgärd i ett reglerande dokument. Jag kommer inte behandla arbetet eller processen som ledde fram till det specifika beslutet, även om den kan vara av vikt och påverka hur implementeringen kommer gå till. Jag drar gränsen för denna studies form av "implementeringens början" här. Från denna startpunkt kommer jag endast studera den manifesta, dvs. i text uttryckta, implementeringen av detta beslut i det flernivåsystem jag definierat. Detta system kommer att utgöras av nivåerna; EU, Sveriges Riksdag, och Naturvårdsverket. Min avgränsning för "implementeringens slut" i denna studie sätter jag alltså vid de dokument som reglerar och påverkar den operativa tjänstemannens handlande. Åter igen, jag medger att implementeringsprocessen fortsätter efter denna nivå men det är inte inom området för den här uppsatsens intresse.

Jag kommer också att begränsa mig till de två dimensionerna *bevarande* och *livsmiljö/arter* av själva direktivet. Dessa är formulerade av mig och är konstruerade utifrån Art- och Habitatdirektivet. I kapitel 4 utvecklas dessa mer utförligt. Anledningen till valet att enbart analysera implementeringen utifrån dessa två dimensioner beror dels på att jag bedömde dem vara mest centrala i direktivet samt att användande av fler dimensioner skulle ske på bekostnad av uppsatsens stringens och tydlighet.

## 1.4 Disposition

Det har varit svårigheter med att disponera denna uppsats så att den blev enkel och logisk för läsaren att följa. De två mest centrala begreppen för läsaren att förstå är det dokumentreglerande perspektivet på implementering och de dimensioner av Art- och Habitatdirektivet jag analyserar min empiri utifrån. Dessa är sprungna ur två olika delar av uppsatsen, teori och metod, vilket gjort det svårt att bestämma vilken av dessa delar som skulle presenteras först. Den disposition som här presenteras är den vars resonemang jag bedömde enklast att följa. Den innebär att dimensionerna inte presenteras förrän relativt sent in i uppsatsen.

I kommande kapitel (kapitel 2) ger jag en bakgrundsbeskrivning för EU:s struktur vad gäller implementering samt Art- och Habitatdirektivet. I kapitel 3 presenteras uppsatsens teoriansknytning vilket avslutas med en operationalisering av denna där det dokumentreglerande perspektivet förklaras. I kapitel 4 redovisar och diskuterar jag val av metod, material och tillvägagångssättet för att ta fram de båda analysdimensionerna samt deras definitioner. I kapitel 5 presenteras analysen och resultaten av dokumentstudien. I kapitel 6 dras slutsatser och jag gör en diskussion kring dessa samt vilken vidare forskning som kan bedrivas inom området.

## Kapitel 2: Bakgrund

När Sverige blev medlem i EU 1995 var det en av de största förändringarna av det svenska statsskicket i modern tid. Medlemskapet innebar att Sverige gav upp en del av sin suveränitet och skulle inom flera områden inte längre kunna fatta egna beslut utan skulle istället ske i en förhandlingsprocess med andra länder. Resultatet av denna förhandling var vi sedan bunden att följa och implementera (Bäck, Larson & Erlingsson, 2011, s. 115-117). I EU ansvarar Kommissionen för verkställandet av de gemensamt fattade besluten, men då de saknar tillräckligt med egna resurser är det i stor utsträckning medlemsländernas egna förvaltningar som ansvarar för implementeringen och Kommissionen ansvarar istället för att säkerställa och kontrollera att implementering sker (Dinan, 2010, s. 196). Det är lätt att begripa att om medlemsländerna inte följer eller tar till sig de gemensamma lagar och regler som EU-samarbetet fattar, d.v.s. utan någon implementering, är EU-samarbetet i sig rätt meningslöst (Tallberg, 2002, s. 55).

I denna uppsats genomförs en fallstudie runt implementeringen av ett specifikt direktiv i Sverige, nämligen Art- och Habitatdirektivet. Direktivet har som syfte att främja den biologiska mångfalden och en hållbar utveckling genom att sätta upp vilka djur- och växtarter och livsmiljöer som ska skyddas inom EU och hur detta ska gå till. Dessa skyddade miljöer utgör ett sammanhängande ekologiskt nät av särskilda bevarandemråden, vilket går under namnet *Natura 2000* (Rådets direktiv, 92/43/EEG). Detta direktiv har varit föremål för debatt i den svenska politiken, framförallt artiklarna 12 och 16 av denna som diskuterats i samband med förvaltningen av den svenska vargstammen. Kommissionen och den svenska regeringens åsikter om huruvida Sverige följt direktivets krav på dessa punkter eller inte går isär och där striden stått runt vad begreppen ' gynnsam bevarandestatus' innebär (Sveriges Riksdag, 2012, s. 315-316). Denna uppsats undersöker närvaron av skillnader mellan reglerande dokument. Därför blir direktivet intressant då det finns en pågående debatt om just tolkningen och tillämpningen samtidigt som det berör ett område där regeringen anser sig göra ett gott arbete. Det flernivåsystem som denna uppsats studerar utgörs av reglerande dokument på de tre nivåerna som förenklat benämns EU, Riksdag och Naturvårdsverket. EU-nivån utgörs på så sätt av Art- och Habitatdirektivet och de reglerande dokumenten på varje nivå kommer att presenteras mer utförligt i kapitel 4.



## Kapitel 3: Teori

I det här kapitlet presenterar jag de teoretiska perspektiv och lärdomar från den tidigare implementeringsforskningen. Dessa används sedan för att i operationaliseringen av teorin utforma ett angreppssätt till analysen av mitt empiriska material, och göra det förståeligt utifrån vad vi kan säga om implementeringsprocessen. Jag kommer att inleda med att redogöra för den grundläggande implementeringsteorin och dess perspektiv för att sedan gå över till att se på EU-lagars implementering i medlemsländerna och i Sverige. Därefter kommer en sammanställning över vad den tidigare forskningen säger oss för att slutligen avsluta med operationaliseringen.

### 3.1 Om Implementering

O'Toole (2000) beskrev implementeringen som det som utvecklas mellan det att en regering slår fast en uttalad avsikt att göra eller sluta göra någonting, till den slutliga effekt det har genom handling i samhället. Det är en bred beskrivning av ett fenomen som länge fick stå i skymundan (O'Toole, 2000, s.264,266). Men ordet implementering har generellt varit ett övergripande begrepp för den process där politiskt fattade beslut genomförs i praktiken, själva verkställandet och genomförandet av de beslut som fattats i föregående led av policyprocessen (Versluis, 2007, s.51). Pressman och Wildavsky blev med sin bok två av de stora förgrundsgestalterna då de visade på ett nytänkande i hur förvaltningens arbete kunde påverka och styra utformningen, och inte bara utförandet, av policys (Pressman & Wildavsky, 1984, s. 143). Deras antagande att politiskt flernivåsystem bidrar till en form av *implementeringsunderskott* har varit betydelsefull och är ännu idag ett viktigt tema i implementeringslitteraturen (Hill & Hupe, 2003, s. 472). För den tidiga statsvetenskapen, som hellre fokuserat på utformningen av policys, visades nu att förvaltningens arbete verkligen inte bara var vardagliga teknikaliteter av praktiska detaljer (Hill, 2007, s. 182).

I den representativa demokratin väljer folket sina företrädare vilka sedan, genom majoritetsomröstningar, fattar politiska beslut å deras vägnar. Därefter ska förvaltningen följa de folkvaldas beslut och respektera dessa i sin tillämpning. Detta är den bild vi i ofta blir givna i vardagliga sammanhang och i korthet håller oss till. Det innebär följaktligen också ett normativt ställningstagande där de avvikelser från beslutsfattarnas mål förvaltningen gör är en brist eller felaktighet; ett implementeringsproblem (Sannerstedt. 2001, s. 19). När vi diskuterar policy- och implementeringsprocessen kommer vi möta ett behov av att skilja mellan beslutsprocess, där ett auktoritärt beslut fattas, och en implementeringsprocess, där beslutet verkställs och ageras ut men även här kommer såklart beslut att fattas längs med

vägen (Sannerstedt, 2001, s. 26-28). Lundquist (1987, s. 61-65) har presenterat den s.k. *styrningsmodellen* där vi teoretiskt skiljer mellan *beslutsfattarrollen* och *verkställarrollen* i det politiska livet. Men distinktionerna låter sig inte göras så enkelt, då de uppdelade processerna överlappar varandra med flera faktorer, t.ex. att samma aktör kan agera båda rollerna. Att kunna peka ut skillnaden mellan beslutsfattarrollen och verkställarrollen handlar mycket om att kunna urskilja de olika stadierna i processen där ett beslut förverkligas till handling, där förflyttningen i detta *flernivåsystem* innebär en stegvis konkretisering och operationalisering av det politiskt fattade beslutet. Dessa identifierade stadier ska inte nödvändigtvis tas för reella eller essentiella delar i implementeringsprocessen men de utgör en användbar analytisk modell (Hill, 2007, s. 184, 194-195). Det är även så att de utformade nivåerna innehåller egna lager med egna processer vilket också, beroende på studiens mål och ambition, bör tas i beaktande. Implementeringsprocessen är komplex (Hill & Hupe, 2003, s. 481-483).

Beslutsfattaren och verkställaren interagerar med varandra genom begreppen *styrning* och *kontroll* och kan ske i direkt eller indirekt form. Den direkta styrningen sker när beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denne förväntas göra och kan vara mer eller mindre detaljerad. Den indirekta styrningen påverkar under vilka förutsättningar verkställaren sätter besluten i verket, t.ex. genom regler för hur arbetet ska göras, mängden resurser som tilldelas m.m. Utöver den direkta och indirekta styrningen utför beslutsfattaren kontroll över verkställarens arbete, dvs. beslutsfattaren rutinmässigt förser sig med information om hur väl verkställaren följt styrningen. Visar det sig att verkställaren avviker från denna kan en återstyrning ske (Sannerstedt, 2001, s. 20-21). Lundquist skiljer mellan styrningens reliabilitet, vilken grad verkställaren följer styrningen, och dess rationalitet, hur väl verkställaren uppnår de mål beslutsfattaren vill nå (Lundquist, 1987, s. 181).

### **Att betrakta implementeringen**

Relationen mellan verkställare och beslutsfattare kan vi betrakta på olika sätt och några perspektiv återkommer regelbundet inom den statsvetenskapliga litteraturen. Det *traditionella* perspektivet följer den vanligast uppfattade normen att beslutsfattaren styr och verkställaren väntas följa, och om så inte sker används återstyrning. Reliabiliteten bör vara hög då verkställaren ses som beslutsfattarens instrument för att uppnå sina mål (Sannerstedt, 2001, s. 21). I motsats till detta finner vi i Lipsky's (1980) teori om *gräsrotsbyråkrater*, dvs. de människor som berörs av politiskt fattade beslut och i sin profession arbetar med människor, t.ex. sjukvårds- eller skolpersonal. Lipsky menade att dessa verkställare har så mycket faktisk handlingsfrihet i sin yrkesutövning att det är dem som egentligen formar den politik de är

satta att förmedla, inte målsättningen hos en lagstiftande församling. Detta sker då de genom anpassning till sin kontext tar strategiska genvägar för att effektivisera sitt arbete och göra sin roll mer dräglig (Lipsky, 1980, s. xii-xiii, 84-85, 147-148, 161). Vissa myndigheter har långt fler uppgifter att utföra än vad de har egentliga resurser till och därför måste prioriteringar göras, vilket kan lämna vissa bestämmelser meningslösa då de inte praktiseras (Versluis, 2007, s.61).

Mellan det traditionella perspektivet och gräsrotsbyråkraterna finner vi *nätverksperspektivet*. Det är ett allt mer framträdande perspektiv på implementering som sker genom ett samspel mellan många olika aktörer inom olika delar av verkställandet och vars deltagande beror på gemensamma intressen (Bressers, O'Toole, Richardsson 1995, s. 4-6). Detta ger relationerna i implementeringsnätverket ofta formen av förhandlingsprocesser med konflikt- och problemlösning som viktiga delar och där den institutionella kontexten är betydelsefull. Nätverket är komplext, föränderligt och svåröverskådligt samtidigt som auktoriteten och ansvaret är oklart fördelat (Sannerstedt. 2001, s. 23-24).

De två vanligaste implementeringsperspektiven är *top-down*, uppifrån och ned, samt *bottom-up*, nedifrån och upp vilket länge var de dominerande, och mot varandra stridande, perspektiv inom den vetenskapliga litteraturen För en bra översikt över de båda samt diskussionen dem emellan se Sabatier (1986, s. 21-48). Uppifrån-perspektivet kan ses som en mer toppstyrd variant där de politiska besluten fattas i den auktoritära toppen för att sedan genom en styrningskedja verkställas via skapande av allt precisare riktlinjer på varje steg ner till de byråkrater som står för själva genomförandet av politiken (Sannerstedt. 2001, s. 24).

Implementeringsproblemet uppstår när det finns brister i denna kedja då policyn tydligt tillhör beslutsfattarna i toppen (Hill, 2007, s. 185). Nedifrån-perspektivet i sin tur utgår från den situation där mottagaren av politiken, dvs. den som är avsedd att beröras och påverkas av det politiska beslutet faktiskt erhåller denna från förvaltningen. Dessa mottagare behöver inte vara gräsrotsbyråkrater utan kan också vara ett nätverk eller dylikt (Sannerstedt. 2001, s. 24-25). Nedifrån-perspektivet har inte samma förutfattade mening om hur processen förväntas ske utan menar att verkligheten är aktörens handlande. Detta handlande är ständigt och föränderligt och det blir därför svårt att fokusera på något sådant som 'ofullständig kontroll' hos beslutsfattaren i den mening som uppifrån-perspektivet gör (Hill, 2007, s. 190-191).

Skillnaderna mellan de båda perspektiven ligger till stor del i hur de betraktar lagstiftningen. I uppifrån-perspektivet är den själva utgångspunkten för analysen och forskningen vill studera hur lagen implementeras utifrån beslutsfattarnas avsikter. Nedifrån-perspektivet i sin tur vill hellre veta genom att studera verkligheten, dvs. i den situation där lagen förväntas verka, för

att se om lagen över huvudtaget har någon effekt på denna situation. De utgår från verkställarens handlande (Sannerstedt, 2001, s. 25).

### Att förstå, kunna och vilja

Länge pågick en debatt där det ena perspektivet på implementering ställdes mot det andra. Så är inte fallet idag, generellt, utan varje perspektivs styrka är nu erkända (O'Toole, 2000, s. 283) På senare tid har den generella insikten varit att perspektiven kan, och kanske bör, införlivas för att kunna ge en god analys och bättre förståelse av implementeringens komplexitet (Hill, 2007, s. 198-199). Valet mellan top-down, bottom-up, gräsrotsbyråkrater eller nätverksperspektiv är i stor utsträckning ett resonemang om olika metoder för att studera implementeringen och inte så mycket skilda teoretiska synsätt. Valet av strategi eller perspektiv får vara beroende på vilket område inom statsvetenskapen man studerar (Sannerstedt, 2001, s. 25-26). För samtliga perspektiv söker svaret på den fråga som dominerat litteraturen kring implementeringen; hur kan det återkommande fenomenet, att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett, förklaras?

Ett vanligt sätt att diskutera vad som skapar en god implementering utgår från den implementerande aktören. Lundquist (1987) ger denna verkställande aktör tre egenskaper som styr hur hen implementerar det givna beslutet. Den första egenskapen är att verkställaren *förstår* hur beslutsfattaren vill att implementeringen ska ske, vilket innebär att hen ska uppfatta sig själv och sin omgivning korrekt. Den andra är att verkställaren *kan* genomföra beslutet enligt beslutsfattarens intentioner, vilket då kopplas till dels en fråga den indirekta styrningen, resurser, verkställarens förmåga att fatta beslut m.m. Den tredje och sista egenskapen är att verkställaren *vill* implementera i enlighet med beslutsfattarna intentioner. Här handlar det om verkställarens mer eller mindre medvetna och uttryckta preferenser (Lundquist, 1987, s 43). Då jag i den här uppsatsen studerar implementeringen av ett beslut i reglerande dokument är det i huvudsak den första egenskapen, förståelsen (eller möjligheten till förståelse), som studeras, men detta är också en förutsättning för att vi ska kunna bedöma effekterna av de andra två egenskaperna (Lundquist, 1987, s 43). Beslut kan i många fall vara otydliga, vaga eller rent utav motsägelsefulla. Det handlar oftast om den direkta styrningen där formuleringar och begrepp måste tolkas av verkställarna för att kunna tillämpas. Vanligt är att konflikter om de mer precisa detaljerna inte löses av beslutsfattarna för att kunna komma till ett beslut och dessa flyttas då vidare till andra arenor med andra aktörer (Sannerstedt, 2001, s. 30-31). Men denna tvetydighet behöver inte nödvändigtvis vara negativ då de som regleras av politiska beslut oftast har en bättre kunskap om den process som regleras och kan göra bättre avvägningar och bedömningar än de som reglerar (Hill, 2007, s.

195-196). Allt för hårda krav på precisering och standardisering i beslutprocessen kan göra implementeringen icke-flexibel och på så sätt utgöra ett hinder för problemlösning vid oförutsedda situationer senare. Det kan också minska beslutets långsiktiga aktualitet då ny information och kunskaper kan bli svårare att införliva i verksamheten (Juntti & Potter, 2002, s. 229). Det här blir en balansgång mellan styrning och handlingsfrihet och de fördelar respektive nackdelar dessa medför. Olika typer av beslut och policys har olika förutsättningar för hur lätt olika aktörer kan agera efter eget huvud. För impopulära eller känsliga beslut där en hög konfliktrisk finns kommer en högre grad av precisering antagligen behövas medan områden där inga målkonflikter finns kan en friare form att pröva sig fram användas (Hill, 2007, s. 193-194).

### **3.2 Implementering och den Europeiska Unionen**

Varje år presenterar EU-kommissionen en rapport som visar hur väl varje medlemsland, vid det tillfället, följer EU:s gemensamma regelverk (EU-kommissionen, 2013). EU kan mycket väl anses vara duktig på att sätta upp ambitiösa regelverk inom flera områden, men att få implementeringen att skapa en märkbar effekt på det nationella planet är svårare. Utan ett verkställande av de gemensamma bestämmelserna kan det europeiska samarbetet anses bara vara ett luftslott (Jordan, 1999, s. 69-70). Denna bristande efterlevnaden är något samtliga medlemsländer bidrar till och finns närvarande i alla delar av det europeiska samarbetet.

Det är därför viktigt att definiera vad som menas med ”efterlevnad” (Tallberg, 2002, s. 59). Eftersom EU:s rättsakter påverkar medlemsländerna på olika sätt kan också efterlevnaden bedömas olika. Förordningar och beslut är direkt tillämpliga och kan inte påverkas vidare, medan direktiv endast sätter upp de mål som ska uppnås och medlemslandet har då större frihet i hur de når dessa. Det är därefter vanligt inom litteraturen att skilja mellan den juridiska implementeringen och den praktiska. Med juridisk implementering syftar man på när EU:s direktiv införlivas i den nationella lagstiftningen på ett fullgott sätt medan den praktiska implementeringen handlar om att EU:s fattade beslut också följs i praktiken av t.ex. förvaltningen, dvs. att bestämmelserna också efterlevs (Versluis, 2007, 52-53). Brister i någon av dessa två aspekter kan leda till att EU-kommissionen påbörjar ett rättsligt förfarande mot ett medlemsland. Detta börjar i regel med att medlemslandet mottar ett ’formellt yttrande’ där de av Kommissionen ombeds förklara denna brist. Ger medlemslandet inte en tillräckligt bra motivering till överträdelsen inom två månader skickar Kommissionen ett ’motiverat yttrande’ där en motivering ges till varför Kommissionen anser att medlemslandet brister i sin tillämpning (Dinan, 2010, s. 198). Eftersom de flesta tvister löses under någon av dessa inledande faser av en sådan konflikt och endast en mindre del går så långt som till EU-

domstolen, menar Tallberg (2002, s. 59) att EU:s statistik över antalet inledda ärenden om överträdelse (*"infringements"*) är den mest praktiska indikatorn på hur väl ett medlemsland följer reglerna. I den årliga efterlevnadsrapporten från Kommissionen har Sverige genom åren generellt varit bättre än det europeiska genomsnittet på att ta till sig EU:s lagstiftning och låg i slutet av 2012 på en delad 8:e plats tillsammans med Tjeckien med 36 pågående ärenden. I toppen hittar vi baltstaterna Estland, Lettland och Litauen med dryga 20 pågående ärenden, medan Italien, Belgien och Spanien ligger i botten med mellan 90-100 ärenden (EU-kommissionen, 2013).

### 3.3 Tidigare forskning – vad är problemet?

Implementeringsforskningen tog fart på 70-talet och många lärdomar har dragits sedan dess. Men Hartlapp och Falkner (2009) menar att de empiriska upptäckterna ofta varit motsägelsefulla och de teoretiska insikterna har inte varit övertygande (Hartlapp & Falkner, 2009, s. 283, 285). I den forskning som studerat EU finns det heller inte någon riktigt tillfredsställande enighet i hur man empiriskt kan studera efterlevnaden bland medlemsländerna, eller vilken data som bäst lämpar sig att utgå ifrån. Tallberg (2002, s. 59) förespråkade att EU:s statistik över överträdelse var en bra indikator på efterlevnad. Men Hartlapp och Falkner (2009) pekar på att delar av statistiken är otydlig och svår att dra säkra slutsatser ifrån, då de endast visar de överträdelse som faktisk uppmärksammats av Kommissionen. De har också visat på att Kommissionen oftare inledde ärenden om överträdelse i de länder som generellt hade en sämre efterlevnad (t.ex. Portugal och Spanien) än de med ett bättre rykte (t.ex. Sverige och Finland) även om samma överträdelse fanns hos alla. De studier som utgett sig för att undersöka efterlevnad hos medlemsländerna kanske egentligen endast anses studera den icke-efterlevnad som upptäcks av Kommissionen (Hartlapp & Falkner, 2009, s. 282, 294-296, 297-299). Kritik har också uttryckt att forskningen haft en för positivistisk prägel och det skulle behövas en mer hermeneutisk ansats för att skapa förståelse istället för generaliseringar (Sannerstedt, 2001, s. 43-45).

Det är fortfarande idag oklart varför olika länder har olika efterlevnad inom EU, även om vissa förslag har framkommit (Tallberg, 2002, s. 62). Förutom de redan nämnda förslagen på t.ex. kapacitet och vilja, har studier specifikt om implementeringsprocessen av EU:s lag- och regelverk visat att ju mer framträdande områden som regleras, desto troligare är det att implementeringen följer bestämmelserna (Versluis, 2007, s. 62). Lampinen och Uusikylä (1998, s. 248-249) visar i sin tur på vikten av en stabil politisk kultur tillsammans med en flexibel och effektiv institutionell design mellan politik och förvaltning för en lyckad implementering. Mycket tyder också på att länder med federala styrskick eller regionalt mer

autonoma delar har det svårare att tillämpa EU:s lagstiftning (Tallberg, 2002, s. 63). Detta stämmer också på de tre länder vi såg hade flest pågående utredningar av överträdelse, dvs. Belgien, Spanien och Italien (EU-kommissionen, 2013). När det kommer till Sverige presenterar Hartlapp och Falkner (2009, s. 294-296) i en artikel att det kan finnas fler svenska överträdelse än de Kommissionen utreder eller uppmärksammar. Utifrån de ovan nämnda faktorer som kan påverka Sveriges efterlevnad är det svårt att säga något generellt om vilka som har betydelse eller ej. Sverige kan i grund och botten inte anses lida av större politiska, administrativa eller ekonomiska kapacitetsproblem i implementeringen (Tallberg, 2002, s. 69) än vad andra EU-länder med bättre implementeringsstatistik också kan tänkas ha (EU-kommissionen, 2013).

Förslagen är många vad gäller faktorer som påverkar implementeringsprocessen och Hill (2007) menar att organiseringen av det administrativa systemet spelar en viktig roll. Styrningen och kontrollen ser ut på olika sätt beroende på vilket område det politiska beslutet avser reglera och därmed kommer implementeringen också se olika ut. Att det funnits ett stort intresse runt möjligheten att påverka implementeringen i t.ex. EU är inte konstigt då det utgör ett unikt politiskt flernivåsystem där implementeringen kan se ut på så många olika sätt. En realistisk modell över implementeringen måste, enligt Hill, ta hänsyn till de inblandade organisationernas komplicerade samspel och att detta innebär förhandlingar mellan autonoma aktörer. Denna autonomi gör anspråk på legitimitet hos aktören vilket i sådana fall kräver att vi släpper normativa begrepp som t.ex. ”implementeringsunderskott” (Hill, 2007, s. 197-198). Hill och Hupe (2003) menar att det finns en sammanhängande koppling mellan beslutsfattande och verkställande genom hela implementeringsprocessen, dvs. att skapande av policy fortsätter även när den normativa synen säger att det bara sker en lydlig tillämpning. Den uppdelning vi talade om tidigare, den om juridisk och praktisk tillämpning bidrar till denna normativa bild av att policyn är i ett visst skede ”färdig” och sedan omsätts i handling. Forskningen har visat att så inte är fallet utan policyn har möjlighet att justeras eller omformuleras genom alla nivåer i ett flernivåsystem. Därför har Pressman och Wildavsky i grunden rätt i ett flernivåsystems potentiella effekter på policy, men deras normativa syn att det handlar om en ”brist” eller ett ”underskott” blir felaktig och ger inte en korrekt bild av implementeringsprocessen (Hill & Hupe, 2003, s. 478-480).

Det demokratiska idealet kan ge en bild av att implementeringens ’brister’ orsakas av inkompetenta politiker eller illojala tjänstemän. Om vi istället är öppna för att det är en inbyggd del i det politiska systemet och är svårt att kontrollera eller styra kan verktyg skapas för att harmonisera detta komplexa system (Sannerstedt, 2001, s. 46-47). Det har

därför efterfrågats ett mer generellt angreppssätt för detta forskningsområde, än att bara försöka belysa enskilda faktorer som förklarar en del av den bristande efterlevnaden (Hartlapp & Falkner, 2009, s. 300).

### 3.4 Operationalisering av teori och tidigare forskning

I detta avsnitt avser jag att summera upp de delar inom implementeringsteorin och forskningen jag bär med mig vidare i metoden för att analysera min empiri. Hartlapp och Falkner (2009) menar att tidigare forskning runt medlemsländers efterlevnad av EU:s beslut brister genom att operationaliseringen av begrepp inte är stringent. De flesta studier är svåra att jämföra eftersom de ofta helt enkelt inte talar om samma sak (s. 286). Då jag inte stött på något direkt liknande dokumentreglerande perspektivet är det därför viktigt att i denna del av uppsatsen tydligt redogöra för hur jag använder, tolkar och tillämpar teorin och begrepp för att motivera mitt tillvägagångssätt och dess användning i min analys. Min operationalisering sammanfattas här i tre punkter:

1.) Mer hermeneutisk forskningsdesign. I och med valet av en kvalitativ fallstudie som metod har jag redan försökt bemöta den kritik bl.a. Sannerstedt (2001, s. 44) och Hartlapp & Falkner (2009) redogjort mot den tidigare implementeringsforskningen, nämligen nyttan av ett mer hermeneutiskt angreppssätt. Ifrågasättandet av reliabiliteten hos de data många kvantitativa EU-implementeringsstudier grundar sig på gör att mer kvalitativa studier med mindre anspråk på generaliserbarhet kan vara till nytta för den fortsatta forskningen. Detta för att skapa en bredare teoretisk approach istället för att söka efter orsaken till implementeringsavvikelser i enskilda faktorer (Hartlapp & Falkner, 2009, s. 286-288, 297-300).

2.) Inte studera ”icke-efterlevnad”. Kritiken mot den statistik på medlemsländernas överträdelser som EU-kommissionen tar fram presenterades också i teoridelen och även hur vi kan misstänka att en stor del av överträdelserna inte uppdagas av Kommissionen av olika orsaker. De studier som då tar avstamp i denna statistik riskerar därmed att främst undersöka den ”icke-efterlevnad” som också upptäckts av Kommissionen, och därmed inte säga något om den faktiska efterlevnaden i det aktuella fallet (Hartlapp & Falkner, 2009, s. 297-299). Genom att fokusera på ett enskilt direktivs implementering undviker jag detta.

3.) Erkännande av autonoma aktörer. För att svara upp mot Hills (2007) kritik till normativa begrepp och att erkänna aktörernas autonomi bör vi inte tala om *problem*, *underskott* eller liknande i implementeringen (Hill, 2007, s. 197-198). Det handlar alltså om att försöka ta verkligheten för vad den *är*, och inte vad den *bör* vara. Jag menar att det är rimligt att ta den ståndpunkten i min studie då jag inte kommer fokusera på effekterna av det implementerade



direktivet eller göra en jämförelse med resultaten i andra medlemsländer. För att erkänna de olika aktörernas autonoma roll i implementeringsprocessen kommer jag också behöva tydliga definitioner av begrepp som inte har en underförstådd normativ innebörd. Dessa begrepp presenteras här i två par då de båda är kopplade till varandra.

*Juridisk och praktisk implementering:* Denna uppdelning understryker den normativa bild som Hill kritiserar ovan. Det är viktigt att betona att beslutsfattandet/policyskapandet kan fortsätta genom flernivåsystemet även i den praktiska implementeringen som följd av olika aktörers agerande på alla nivåer. Den som formulerar, fattar beslut om, och implementerar en policy kan i verkligheten vara en och samma aktör och varje roll är inte (annat än normativt) reserverad för en särskild nivå i implementeringskedjan (Hill & Hupe, 2003, s. 479-480). I denna studie kommer jag försöka visa på hur man kan analysera implementeringsprocessen via de reglerande dokumenten och utan de normativa föresatser Hill pekar ut. Detta medför och syftar till att ingen uppdelning mellan juridiskt och praktiskt implementerande aktör görs, utan varje nivå kommer att hanteras som möjlig aktör vad gäller såväl formering, beslutsfattande och implementerande av beslut i de reglerande dokumenten. Det skapar också en överbyggnad mellan uppifrån- och nedifrånperspektivet på implementeringsprocessen och deras syn på lagstiftningen.. Jag kallar detta överbyggande perspektiv för den *dokumentreglerande implementeringen*. Det är ett perspektiv som jag bygger på den intertextualitet (Andersson, 2014, alt. Bryman, 2012, s. 501) som finns mellan olika nivåers reglerande dokument i ett flernivåsystem. När EU levererar ett nytt direktiv med mål för medlemsländerna att uppnå formuleras det i en text som sätter upp förutsättningarna, bestämmelserna och kraven för att uppnå målen, ett reglerande dokument (Rådets direktiv, 92/43/EEG). Direktivet skall därefter införlivas i de nationella lagstiftningarna vilket ofta resulterar i nya, eller justeringar av tidigare, reglerande dokument vilket står som svar, refererar till eller bygger på direktivet från EU (t.ex. SFS 1998:1252). Så fortsätter det sedan genom flernivåsystemet och de reglerande dokumenten blir allt mer anpassade till en praktisk implementering. Vid den lägsta nivån där politiken levereras till samhället eller medborgarna kan det reglerande dokumentet ta formen av t.ex. en operativ tjänstemans handbok (T.ex. Naturvårdsverket, 2003). Kedjan av relaterande, reglerande dokument som går genom flernivåsystemet bidrar till en stegvis konkretisering för faktiskt handlande baserat på EU-direktivets uppsatta mål. Med detta perspektiv kan man sedan studera eventuella avvikelser genom analys och jämförelse mellan olika nivåer. Detta perspektiv är mitt egna bidrag avsett att svara mot ett behov jag uppfattat inom implementeringslitteraturen.

*Efterlevnad och överträdelse:* Hartlapp & Falkner (2009, s. 286) pekar ut otydligheten runt begreppet *compliance* inom implementeringsforskningen. Det kan på svenska översättas till *överensstämmelse, efterlevnad, foglighet* eller *eftergivenhet* och syftar på den nivå som medlemsländerna följer, är tänkta att följa, nämligen EU:s beslut. Detta begrepp kan också delas upp i en juridisk och en praktisk del (Jordan, 1999, s. 73-74, 80) och kan därmed kopplas till uppdelningen mellan juridisk och praktisk implementering. Jag har argumenterat för varför jag valt att bortse från denna uppdelning och kommer då också behöva motivera och definiera hur jag väljer att använda begreppet 'compliance', vilket jag tidigare översatts till 'efterlevnad'. För att erkänna de autonoma aktörerna bör därför begreppet för efterlevnad spegla deras möjlighet att avvika från de mål och värderingar som uttrycks i de reglerande dokument de blir tilldelade från en annan nivå i flernivåsystemet genom implementeringsprocessen. Jag kommer därför att använda en annan möjlig översättning av 'compliance', nämligen *samförstånd* vilket kan definieras att de idéer och värderingar som uttrycks i tidigare nivå/nivåers reglerande dokument också återspeglas i rådande reglerande texter. När samtycke inte finns mellan två nivåer kommer jag att benämna det som en *avvikelse*. Det står som motsvarande begrepp till det som benämns *infringement* i andra implementeringsstudier, vilket vi tidigare i uppsatsen har sett brister och begränsningar i (Hartlapp & Falkner, 2009, s. 294-296). 'Infringement' kan till svenska översättas till *överträdelse, kränkning* eller *intrång*. Dessa tre alternativ förmedlar också de en normativ bild över de implementerande aktörernas roll och påverkan på beslutet. Därför kommer 'avvikelse' istället användas i den här uppsatsen. Det är här viktigt att komma ihåg att jag utgår från det dokumentreglerande perspektivet. Då det handlar om relationen mellan två reglerande dokument kan de egenskaper som Lundquist betonar, förståelsen, viljan och möjligheten till implementering, utan förvirring införlivas i begreppet. När jag fortsättningsvis talar utifrån min studies perspektiv kommer jag använda begreppen *samförstånd/avvikelse*.

## Kapitel 4: Metod

Under detta kapitel kommer jag att presentera och diskutera de metodologiska valen och tillvägagångssätten för uppsatsen vad gäller val och insamling av det empiriska materialet, operationalisering av teorin samt de metoder jag använder för att analysera den insamlade empirin.

### 4.1 Att studera ett fall

Uppsatsen tar formen av en kvalitativ fallstudie med en dokumentanalys som metod.

Kvalitativa metoder fungerar i regel bra för en fallstudie då denna kan sägas hämta sin logik från de kvalitativa metodernas grundläggande synsätt, att genom fokusering på ett enda fall kunna belysa en högre grad av komplexitet och ge en mer detaljerad bild av det specifika fallet och förstå innebörden av en viss företeelse eller upplevelse (Merriam 1994, s. 24-25, 30). Det som utmärker fallstudien är just dess *idiografiska* perspektiv, dvs. forskarens vilja att belysa fallets unika drag, medan t.ex. en tvärsnittsdesign är *nomotetisk*, vilket innebär en vilja att upprätta slutsatser som är detsamma i andra rumsliga och tidsmässiga kontexter (Bryman, 2011, s. 73-74. 76).

De kvalitativa metoderna är många och olika och den gemensamma nämnaren är att de inte är kvantitativa. Men varje kvalitativ studie har så gott som alltid någon form av kvantitativt inslag, lika väl som varje enskild kvantitativ undersökning i grunden byggs på kvalitativa antaganden (Bjereld et al. 2009, s. 118-119). Även om jag kommer att analysera dimensioner av olika dokument skulle dessa ändå kunna graderas kvantitativt, t.ex. finns det avvikelser eller inte (0 till 1)? En gränsdragning mellan kvantitativ eller kvalitativ metodik är därför svår att göra och det område/fall/problem som undersöks får komma att avgöra vilket angreppssätt som betonas (Bjereld et al. 2009, s. 119-120). Min studie är i min mening övervägande kvalitativ i sitt tillvägagångssätt, även om jag mer undersöker förekomsten av avvikelser mellan idéer och värderingar i tolkningen av lagtexterna på olika nivåer än att svara på *varför* dessa skillnader finns. Vissa anser kanske att det är en kvantitativ målsättning och borde undersökas med en sådan metod. Det kan mycket väl vara ett rimligt alternativ, men en del av uppsatsens övergripande syfte är att praktisera det dokumentreglerande perspektivet och kanske förstå betydelsen av reglerande dokumenten och deras kvaliteter för att på så vis kunna förstå en del av företeelsen, dvs. implementeringsprocessen, bättre. Detta menar jag är en, i huvudsak, kvalitativ ambition och kan därför också studeras med kvalitativa metoder.

Vad som definierar ett ”fall” kan skilja sig åt men generellt brukar det handla om att tyngdpunkten läggs på ett den specifika miljön eller aktuella situationen och att detta ska av

egen kraft utgöra fokuset för intresset. Fallet ska alltså inte reduceras till en kuliss för resultatet (Bryman, 2011, s. 73-74). Mitt fall och dess fokusområde bär sig självt i denna mening och syftar till att belysa delar av implementeringsforskningen som tidigare inte utforskats, mig veterligen. Att implementeringen av Art- och Habitatdirektivet i Sverige valdes har flera orsaker. Utöver den pågående diskussionen om direktivets innehåll fann jag det intressant pga. Sveriges låga närvaro i studier runt EU-implementering (Mastenbroek, 2006, s. 1112) samtidigt som Hartlapp och Falkners (2009, s. 293-294) studie visade på oupptäckta svenska överträdelser. Ställs detta i kontrast till Sveriges goda rykte som implementerare av EU-regler (Tallberg, 2002, s. 69 och EU-kommissionen, 2013) så såg jag goda orsaker att studera detta fall.

Det är vanligt att kritik riktas mot fallstudien där det påpekas att resultaten inte kan generaliseras i någon större, om ens någon, utsträckning. Jag kommer senare i texten behandla hur min studie står upp mot de vanliga kriterierna för forskningsdesign; reliabilitet, validitet och replikation, men denna kritik om den externa validiteten tänkte jag bemöta redan här. Det är inte fallstudiens syfte att nödvändigtvis generalisera till andra fall eller övergripande områden. Det handlar istället om att utifrån resultatet från en studie kunna också bidra med slutsatser eller teorier som också går att tillämpa i andra kontexter än den undersökta. I mitt fall hoppas jag kunna säga något om reglerande dokumentets roll i implementeringsprocessen i ett flernivåsystem. Även om tolkningarna i analysen är unika för just det fall jag valt kan de reglerande dokumentens roll vara liknande även i andra fall. Generalisering till andra kontexter är inte nödvändigtvis fallstudiens huvudsyfte, men genomförande och jämförande mellan andra fall med liknande metodik kan skapa en generalisering över tid (Merriam, 1994, 183-185).

## **4.2 Att studera dokument**

Ordet ”dokument” kan naturligtvis ha många olika innebörder och kan innefatta såväl partiprogram som romaner. Valet att göra en dokumentstudie beror på att det var ett bra sätt att belysa min forskningsfråga och dokument utgör särskilt bra källor för kvalitativa fallstudier (Merriam, 1994, s. 117, 121). Text har inom många olika statsvetenskapliga grenar en viktig roll för att kunna förstå ett politiskt sammanhang. Texten vill uttrycka något, det har en avsändare med ett motiv att förmedla något till någon annan. I sin tur kan mottagarens tankar och handlingar påverkas av textens explicita, men även implicita innehåll (Bergström & Boréus, 2012, s. 17-18). I de texter jag studerat ges direktiv hur EU:s medlemsländer skall bevara den biologiska mångfalden inom EU. Dessa texter kan i varje politisk nivå omtolkas

där utrymme ges, däri finns då också information om mottagaren och dennes uppfattning av textens betydelse (Bergström & Boréus, 2012, s. 18-19).

Dokument kan ses som en representation av en specifik verklighetsuppfattning, format av den kontext och idéer som präglade upphovsmännen. Det dokumentet avser att uppnå är det intressanta. Det måste också ses i sin relation till andra dokument, då det oftast står som svar eller refererar till något annat dokument. Denna *intertextualitet*, dokumentets beroende kontext eller bakgrund, är viktig i förståelsen av ett dokumentets mål och mening och är, som ovan sagt, det dokumentreglerande perspektivet bygger på. Intertextualiteten, dvs. kopplingen till bl.a. andra dokument kan också göra ett dokument argumentation mer eller mindre stark beroende på vilka andra dokument den är kopplad till, precis som referenserna i en uppsats (Bryman, 2011, s.501-503). Med denna argumentation hoppas jag ha klargjort varför en dokumentstudie är lämplig för mitt fall. Det framhålls också i metodiklitteraturen att en dokumentanalys ofta behövs kompletteras och stödjars med andra datakällor (Merriam, 1994, s. 119-120) och jag har tidigare betonat betydelsen av den verkliga tillämpningen av de reglerande dokumenten. Pga. denna uppsats begränsade omfång kommer det inte göras för den här studien. Istället hoppas jag ha stärkt analysens kvalitet genom en tydlig operationalisering av lärdomar och råd från implementeringsforskningen.

### 4.3 Val av analysmetod - Innehållslig idéanalys

Innehållslig idéanalys används inom flera områden och inte bara inom statsvetenskapen.

Ordet ”idé” kan upplevas som diffust men kort sagt så är det en någorlunda stabil tankekonstruktion som har en funktion för aktören, den har en effekt, och detta kan förklara aktörens beteende. Vad gäller politiska idéer eller ideologier är de ofta uttalade och kan studeras med hjälp av det som uttrycks, i tal eller skrift, av representanter för den politiska instansen. Min ansats är att utifrån EU:s art- och habitatdirektiv göra en beskrivande idéanalys av de reglerande dokumenten på de olika implementeringsnivåerna, hur de är lika och hur de avviker från varandra och på så sätt identifiera eventuella ”idévärldar” runt de centrala begreppen hos dokumenten (Bergström & Boréus, 2012, s.24, 141-142, 144-146).

Bergström & Boréus (2012) tar upp två analysverktyg att använda för en textanalys; idealtyper och dimensioner, och jag kommer välja den senare i valet mellan dessa två. Idealtyper är en, av analytikern, konstruerad arketyp med renodlade egenskaper för att kunna måla upp och konkretisera en idévärld, de avser alltså inte avspegla verkligheten (Bergström & Boréus, 2012, s. 150-152). En analys utifrån dimensioner utgår från mer allmänna vedertagna begrepp t.ex. människosyn (optimistisk eller pessimistisk) eller ekonomiska ideal (kollektivism eller individualism) och det gäller att koppla lämpliga dimensioner till det som

ska analyseras. Utifrån den analysram de uppsatta dimensionerna utgör ska sedan empirin sorteras och analyseras (Bergström & Boréus, 2012, s. 156-158). Valet av dimensioner som analysverktyg istället för idealtyper beror på att ett användande av idealtyper har höga krav på precision i utformningen medan dimensioner kan bestämmas enklare och vara mer övergripande. Det viktiga är att de hanteras noggrant i analysen så att analysverktyget inte tvingas på empirin och det blir mer krystade analysverktyg som talar och inte empirin, vi får då ett validitetsproblem. Men samtidigt får verktygen heller inte vara så vaga att de inte säger något annat än det uppenbara och att dimensionerna inte är ömsesidigt uteslutande (Bergström & Boréus, 2012, s. 165-167). Dessa styrkor och svagheter gäller både dimensioner och idealtyper som analysverktyg, därför får uppsatsens begränsning styra mitt val mellan dessa två. Min kategoriska analysram kommer att utgöras av de två dimensionerna *Bevarande och Livsmiljöer/Arter*.

#### 4.4 Utformandet av analysdimensioner

De två dimensionerna *Bevarande* och *Livsmiljöer/Arter* utformades av mig genom en process där utgångspunkten var uttryckta nyckelbegrepp i Art- och Habitatdirektivet. Att utveckla kategorier, eller i det här fallet dimensioner, är som Merriam (1994, s. 145-149) förklarar till stor del en intuitiv process tillsammans med systematik och styrning utifrån fallstudiens syfte. Det handlar om att leta efter regelbundenheter och företeelser som återkommer i informationen. Med utgångspunkt från Merriams (1994, s. 145-146) råd togs dessa två dimensioner fram i följande process.

Genom upprepade genomgångar av direktivet kunde jag göra en uppställning av de begrepp och formuleringar som kunde anses vara av vikt i direktivet. Dessa nyckelbegrepp var t.ex. forskning och utveckling, bevarandestatus biologisk mångfald. En kvantitativ genomgång visade hur många gånger varje nyckelbegrepp eller dess synonymer omnämndes i texten vilket gav en preliminär och grovhuggen rangordning runt vilka av nyckelbegreppen som betonades mer eller mindre. Därefter gjordes en indelning där nyckelbegrepp som ansågs vara kopplade till varandra samlades i gemensamma kategorier. Det som följde var en bedömning av varje dimension som jag nu fått fram huruvida de kunde anses vara representativt för direktivets uttalade syfte och mening utifrån just sin dimensions område. Några dimensioner fick till följd av detta korrigeras för att bättre överensstämma med direktivet men i stort fungerade de flesta. Jag hade här fått fram fem olika dimensioner; *Bevarande*, *Livsmiljöer/Arter*, *Undantag*, *Kunskap* och *Representation*. Dessa fem utgjorde tillsammans nästan alla de aspekter och nyckelord som ansågs vara av vikt i direktivet och därmed i implementeringen av detta.

Jag insåg dock att en analys utifrån samtliga av dessa fem dimensioner skulle överstiga det avgränsade omfång som råder för denna uppsats. Till det fanns en risk att för många dimensioner skulle göra det svårt att skapa en tydlighet runt hur jag praktiserar det dokumentreglerande perspektivet. Användande av alla fem dimensioner kunde säkerligen bidra till en bredare och mer fullständig bild över implementeringen, men jag bedömde att det då skulle ske på bekostnad av uppsatsens stringens och tydlighet. Därför valde jag bort de tre kategorierna Undantag, Kunskap och Representation. Dessa berörde bl.a. avsteg som får göras från direktivet pga. ekonomiska eller kulturella orsaker, hur kunskapssamverkan runt Natura 2000 ska ske och hur medlemsländerna ska kunna påverka verkställandet av direktivet. Dessa tre är viktiga och intressanta dimensioner, men fick i den här studien väljas bort.

Utifrån den kvantitativa genomgången och den kvalitativa bedömningen var de två kategorier som jag ansåg vara mest centrala av de fem i Art- och Habitatdirektivet; *Bevarande* och *Livsmiljöer/Arter*. Dessa två dimensioner utgörs av specifika begrepp med tillhörande definition vilket då täcker in en viss dimension av direktivet. Dessa presenteras nedan:

**Dimension: Livsmiljöer/arter:**

*Livsmiljöer:* Land eller vattenområde som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska<sup>1</sup> och biotiska<sup>2</sup> egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

- *Livsmiljöer av gemenskapsintresse:* Livsmiljötyper som:
  - o riskerar att försvinna inom sitt naturliga utbredningsområde, eller
  - o har ett litet naturligt utbredningsområde till följd av att de har minskat eller pga. sin naturligt begränsade yta, eller...
  - o utgör tydliga exempel på egenskaper som är typiska för sin specifika region.
- *Prioriterade livsmiljötyper:* Livsmiljötyper som riskerar att försvinna och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde.

*Habitat:* En miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

- *Arter av gemenskapsintresse:* Arter för vilka något av följande gäller:
  - o *De är hotade;* undantaget görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek i det territoriet och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.
  - o *De är sårbara;* dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter verka.
  - o *De är sällsynta;* dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade, eller är sårbara men riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.
  - o De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följderna som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.
- *Prioriterade arter:* De avses av gemenskapsintresse i och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde.

<sup>1</sup> abiotiska; icke-levande faktorer som har inverkan på ett eko-system, t.ex. solljus, asfaltering, CO2/syre m.m.

<sup>2</sup> biotiska; levande faktorer som har inverkan på ett ekosystem, t.ex. tillgång på föda, konkurrerande arter m.m.

### **Dimension: Bevarande**

*Bevarande:* De åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen nedan hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.

*En arts bevarandestatus:* Summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer.

*En arts "gynnsamma" bevarandestatus:* Som ovan när...

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och...
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och...
- det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

*En livsmiljös bevarandestatus:* Summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur<sup>3</sup> och funktion<sup>4</sup> samt de typiska arterna överlevnad på lång sikt.

*En livsmiljös "gynnsamma" bevarandestatus:* Som ovan när...

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande och...
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och...
- bevarandestatusen hos dess typiska arter enligt definitionen i ovan.

Mina dimensioner är baserade på de centrala nyckelbegreppen i ett och samma direktiv. Detta gör att de kan i vissa avseenden ligga nära varandra, och vissa kan kanske mena att de överlappar varandra, vilket i metoddelen anses vara en svaghet. Jag menar att även om de ligger nära varandra finns ingen direkt överlappning.

### **4.5 Flernivåsystemets nivåer**

I den svenska lagstiftningen är det sex dokument som utgör grunden för den svenska implementeringen av Art- och Habitatdirektivet. Dessa är Miljöbalken (SFS 1998:808), Artskyddsförordningen (SFS 2007:845), Förordningen för områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (SFS 1998:1252), Miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13), Jaktlagen (SFS 1987:259) och Jaktförordningen (SFS 1987:905) (Naturvårdsverket, 2013b). Miljöbalken är det grundläggande dokumentet på 96 sidor vars bestämmelser ska främja en hållbar utveckling där människans rätt att förändra och bruka naturen anses förenat med ett ansvar för skyddet av naturen och att den brukas väl. De övriga reglerande dokumenten står mycket på den grund som miljöbalken utgör (SFS 1998:808). Ett annat centralt dokument för det Europeiska Natura 2000-projektet är 'Förordningen för områdesskydd enligt miljöbalken m.m.' (omfattar 22 sidor). Denna reglerar utförandet och ansvarsfördelningen runt områdesskyddet i Sverige

<sup>3</sup> Strukturer: Miljösärdrag viktiga för arten, t.ex. viss markvegetation, äldre skog, död ved m.m. (EU-Kommissionen, 2007, s.41, 85)

<sup>4</sup> Funktioner: Särskilda miljöer som fyller en arts behov av t.ex. vilo-/parnings-/ eller ruvningsplatser (EU-Kommissionen, 2007, s. 40, 44, 46-47)



där alla Natura 2000-områden ingår (SFS 1998:1252). Miljötillsynsförordningen (16 sidor) reglerar hur miljötillsynen ska gå till och vem som bär ansvaret inom respektive område (SFS 2011:13) medan Artskyddsdirektivet (68 sidor), med sitt stöd i miljöbalken, i sin tur är ett utförligare och mer detaljerat reglerande dokument och kompletterar de EU-förordningar som berör olika former av artskydd. Den definierar mer precist vad skydd och fridlysning innebär samt vad som krävs för att eventuella avsteg ska kunna göras från detta. Det innefattar även en förteckning över skyddade arter och vilken typ av fridlysning/skydd de omfattas av (SFS 2007:845) Slutligen har vi Jaktlagen (9 sidor) och Jaktförordningen (27 sidor) vilka reglerar hur viltförvaltningen skall gå till i Sverige, och till det hör också förvaltande av de arter som omfattas av Art- och Habitatdirektivet. De reglerar hur, när och vilka arter som får jagas (SFS 1987:259 & SFS 1987:905). Dessa sex reglerande dokument utgör tillsammans det som i uppsatsen benämns som Riksdagnivån när det talas om studiens flernivåsystem. Precis som Hill (2007, s. 194-195) säger så ska dessa nivåer ses som en analytisk modell och inte som något reellt existerande. T.ex. är svenska förordningar (som Artskyddsförordningen) en bestämmelse från regeringen som har stöd i riksdagens bemyndigande lag men är underordnade dessa (Sveriges Regering). Beteckningen på nivåerna är alltså en analytisk förenkling och ska inte nödvändigtvis ses som en exakt uttolkning av verkligheten.

I Sverige är det Naturvårdsverket som är samordnande myndighet när det gäller arbetet med Natura 2000 och ansvarar för att ge ut vägledning till länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter (Naturvårdsverket, 2013a). Jag valde efter kontakt med tjänstemän på Naturvårdsverket och länsstyrelser tre reglerande dokument för analys och som är bedömda att tillsammans kunna gestalta denna nivå's samlade implementering av Art- och Habitatdirektivet. Det första reglerande dokumentet är 'Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd' (NFS 2009:10) (4 sidor) vilket utgår från artskyddsförordningen, miljötillsynsförordningen och miljöbalken och slår fast hur redovisning till länsstyrelsen ska gå till vid hantering med specifika arter. 'Naturvårdsverkets allmänna råd om Natura 2000 till 7 kap. miljöbalken samt till förordningen om områdesskydd m.m.' (NFS 2003:17) (4 sidor) ger som titeln anger råd om hur det svenska områdesskyddet ska hanteras och prioriteras. Det tredje reglerande dokumentet är 'Natura 2000 i Sverige – handbok med allmänna råd' (Naturvårdsverket, 2003) (89 sidor) vilket utgör denna nivå's huvudsakliga empiriska källa. Det är ett omfattande dokument som är avsedd att stötta, vägleda och ge information till länsstyrelserna i deras arbete med tillämpningen av miljöbalken och Art- och Habitatdirektivet (Naturvårdsverket, 2003). Dessa tre reglerande dokument utgör nivån Naturvårdsverket i flernivåsystemet.

Självklart kan delar av Art- och Habitatdirektivet finnas representerat i fler reglerande dokument, både innanför och utanför dessa tre avgränsade nivåer. Regering och departementen, närliggande myndigheter som t.ex. Jordbruksverket eller länsstyrelser, alla dessa spelar troligen också en roll och behandlar egna reglerande dokument som skulle kunna vara intressanta att studera. Men för att inom ramen för denna uppsats kunna ge en förståelig bild av flernivåsystemet samtidigt som den utvalda empirin ska vara relevant och användbar så har en begränsning skett till dessa tre nivåer och de reglerande dokument de innehåller. Scott (1990) presenterar fyra olika kriterier att bedöma ett dokumentets kvalitet vilket Bryman (2011, s. 489) i sin tur rekommenderar. Dessa är *autenticitet*, är materialet äkta och av ett otvetydigt ursprung,  *trovärdighet*, är materialet utan felaktigheter och förvrängningar, *representativitet*, är materialet typiskt när det gäller den kategori det tillhör, och *meningsfullhet*, är materialet tydligt och begripligt? Jag menar att de tre första kriterierna kan anses väl uppfyllda då de är uttryckt officiella dokument avsedda att vara just den officiella informationskällan för sitt område. Vad gäller meningsfullhet är samtliga dokument lätta att förstå och avgöra deras relevans för studien, men meningsfullheten kunde inte bedömas säkert förrän analysen genomförts och jag vet hur väl de kunde bidra till att svara på frågeställningarna. Det visade sig att de flesta av dokumenten bidrog till detta. Att jag i min kontakt med tjänstemän på Naturvårdsverket och länsstyrelser fått vissa dokument direkt utpekade som viktiga stärker uppfyllandet av kriterierna enligt mig.

#### 4.6 Metodologiska överväganden

Med mitt metodiska tillvägagångssätt har jag försökt att skapa en ram som ska kunna ge goda möjligheter att uppfylla de kriterier som finns inom statsvetenskaplig forskning vad gäller reliabilitet och replikation. Reliabiliteten och replikationen får ofta naturliga begränsningar inom kvalitativa studier då analysen ofta baseras på forskarens subjektiva synsätt till viss mån, och på så sätt är svårt att återskapa vid annan tid och plats. Detta gäller ju även för min studie, då analysen är baserad på mina egna tolkningar, gör att intersubjektiviteten kan anses låg trots att jag själv försökt hålla mig objektiv till dimensionerna och dokumenten. Men med god dokumentation över hur jag kommit fram till den analysram jag använder, dvs. dimensionerna, och tydlig argumentation för alla steg och beslut jag tagit i studien kan dessa kriterier komma att anses vara tillräckligt uppfyllda. Validiteten har flera dimensioner (intern, extern, ekologisk och mättningsvaliditet) och jag har sedan tidigare redan behandlat den externa validiteten. Eftersom jag inte söker ett specifikt kausalt samband är också den externa och mättningsvaliditeten de mest viktigaste att ta i beaktande under studiens gång (Bryman, 2011, s.49-53).

## Kapitel 5: Analys och resultat

I detta kapitel redogörs analysen av det empiriska materialet, dvs. de två nivåerna Riksdag och Naturvårdsverkets reglerande dokument, samt resultatet av denna. I första delen kommer analysen och resultaten på Riksdagsnivån att presenteras och därefter nivån med Naturvårdsverket. I slutet av varje del finns en summerande tabell över resultatet.

### 5.1 Nivå: Riksdag

Av de sex reglerande dokumenten på den här nivån i flernivåsystemet var fyra möjliga att analysera utifrån bevarandedimensionen, och fem utifrån livsmiljö-/artdimensionen. Inga delar av Miljötillsynsförordningen kunde på ett tillfredsställande sätt analyseras utifrån någon av dimensionerna. Även Jaktlagens utformning var svår att på ett tillfredsställande sätt analysera utifrån bevarandedimensionen. Det gick däremot att göra en tillfredsställande analys utifrån livsmiljö-/artdimensionen. Svårigheterna med dimensionernas tillämplighet på dessa reglerande dokument kommer att diskuteras under diskussionsavsnittet i avslutningskapitlet.

Inledningsvis presenteras analysen av 'Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.', SFS 1998:1252, utifrån bevarandedimensionen. I de delar där den behandlar Natura 2000-områden (t.ex. SFS 1998:1252, 16-20 §) följer den i flera, nästan ordagranna, formuleringar bevarandedimensionens definitioner vad gäller bl.a. arters och livsmiljöers bevarandestatus. Analysen fann dock en avvikelse i förordningens definition av gynnsam bevarandestatus. Formuleringen lyder att arten/livsmiljön anses gynnsam när:

*"...artens naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid..." (SFS 1998:1252, 17§)*

Skillnaden från direktivets och bevarandedimensionens formulering är tillägget av ordet *hävdbetingade*. Innebörden av 'hävdbetingat utbredningsområde' definieras inte närmare i förordningen men jag fann senare att det menades de områden där arter gynnats till följd av traditionellt mänsklig påverkan på naturen. Det kan t.ex. vara växter som tidigare gynnats av traditionell fäboddrift (Naturvårdsverket, 2003). Det är alltså ett förtydligande av att vissa arter är beroende på upprätthållande av prioriterade livsmiljöer som kan försvinna till följd av förändrad mänsklig aktivitet. Denna avvikelse bedöms i analysen vara ett, för direktivet, positivt verkande tillägg.

Vad gäller livsmiljö-/artdimensionen är den mindre påtaglig i förordningen och till skillnad från bevarandedimensionen kan vi bara tydligt urskilja den i just de specifika delar som uttryckligen berör Natura 2000. I dessa delar lyfts viktiga begrepp fram, såsom syftet att

bevara och återställa berörda livsmiljöer och dess typiska arter i deras naturliga utbredningsområden. Även om detta ligger mycket nära viktiga delar av livsmiljö-/artdimensionen bedöms det finnas en avvikelse mellan analysdimensionen och förordningen som helhet. Det grundar sig på att analysen inte finner några vidareutvecklingar eller tillräckligt tydliga definitioner av dessa viktiga begrepp.

Vidare, i Miljöbalken, SFS 1998:808, finner vi inte dimensionerna i dess direkta uttryck genom begrepp som t.ex. bevarandestatus. Art- och habitatdirektivet är uttryckligen införlivat i denna och därför ger analysdimensionerna sig i uttryck indirekt i dokumentet. I sjunde kapitlet, § 28, tas de särskilda skydds- eller bevarandeområdena inom direktivet upp och deras övergripande syfte nämns mycket kort. Men utöver detta presenteras fler former för hur områden kan skyddas, t.ex. naturreservat eller biotopskyddsområden (SFS 1998:808, kap.7, 4§, 11§), vilket inte är områden uppkomna för Natura 2000 men som ändå kan utgöra en del av det (Naturvårdsverket, 2003). Redogörelsen för dessa olika naturskydd ger sammanslaget en bild som kan anses vara i samförstånd med både livsmiljö-/artdimensionen och bevarandedimensionen. Vad gäller livsmiljö-/artdimensionen finns några specifika formuleringar som mer precist anses uttrycka viktiga delar av dimensionen och som då stärker samförståndet. Ett exempel på detta:

*”Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.” (SFS 1998:808, kap. 12, 2§).*

I livsmiljö-/artdimensionens definition läggs fokus på att arter av gemenskapsintresse antingen är hotade, sällsynta eller sårbara. Detta återspeglas väl i citatet ovan och stärker därför samförståndet. Analysen visade på en avvikelse utifrån bevarandedimensionen och berör huruvida regeringen eller utsedda myndigheter kan införa förbud mot olika former av påverkan (jakt, insamling m.m.) på en vilt levande djur- eller växtart. Formuleringen säger att ett förbud kan införas om det finns en risk att denna kommer att *”försvinna eller utsättas för plundring”* eller om internationella åtaganden kräver det (8 kap, 1-2 §). Utifrån bevarandedimensionen skiljer sig formuleringen runt bevarandet av djur- och växtarter åt. Där analysdimensionens innebörd av 'bevarande' innebär åtgärder för att bibehålla eller återställa en gynnsam status, utgår miljöbalken från åtgärder som följd av risken för försvinnande eller plundring.

Denna avvikelse uppträder på nytt i Artskyddsförordningen (SFS 2007:845, 4-5, 7 §) där det redogörs för vilket avsiktligt handlande som direkt kan påverka känsliga arters population. För dessa arter är det förbjudet att:

*”...för fångst eller dödande använda medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning.”(SFS 2007:845, 5 §)*

Betoningen på artens *försvinnande* eller en *allvarlig störning* för populationen anses även här avvika från bevarandedimensionen. Trots detta bedöms både Miljöbalken och Artskyddsförordningen vara i samförstånd med analysramens dimensioner. Det eftersom båda, under andra paragrafer, tydligare definierar det hänsynstagande som bör tas vid verksamheter med påverkan på olika arter och dess livsmiljöer (t.ex. Miljöbalken kap. 12, 2 § och kap. 14, 20 §, eller Artskyddsförordningen 13-14§ och Bilaga1). Kriterierna i dessa paragrafer skapar en bättre överensstämmelse mellan analysens bevarandedimension och de reglerande dokumenten vilket skapar ett samförstånd mellan dokumenten som helhet.

Vad gäller livsmiljö/arter anses Artskyddsförordningen vara i samförstånd med även den dimensionen. Denna förordningen utgår mycket från den bokstavskategorisering som i dess bilaga listar vilket skydd en aktuell art omfattas av (t.ex. SFS 1987:905, 15b, 20-21,31 §). Utifrån livsmiljö-/artdimensionen blir problemet att orsakerna till skyddet eller definitioner av arterna eller deras livsmiljöer aldrig blir mer preciserat än så.

*” Ifråga om sådan vilt levande djurarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N, n eller F är det förbjudet att för fångst eller dödande använda medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning.”(SFS 2007:845, 5§)*

Bristen på denna definition ligger nära att bedömas som en avvikelse. Särskilt när det i bilagan heller inte redogörs för mer än under vilket beslut de berörda arterna skyddas (N innebär t.ex. att arten skyddas under Art- och Habitatdirektivets bilaga 4 osv.). Men eftersom den uttrycker en tydlig hänvisning till direktivet och på så sätt stärker sin intertextualitet till detta får förordningen anses vara i samförstånd med dimensionen. Om än dock ett svagt sådant.

I Jaktlagen, kunde inte bevarandedimensionen på ett tillfredsställande sätt användas för att göra en bedömning om avvikelse eller samförstånd rådde. Det gick dock att göra utifrån livsmiljö-/artdimensionen men analysen var besvärlig. De olika formerna för skyddsområden, vad de syftar till eller hänsyn till dessa tas inte upp i lagtexten. Vad gäller olika former av jaktbrott, tas det emellertid upp att om brottet avsåg jakt mot ett hotat, sällsynt eller annars skyddsvärt vilt ska detta tas i beaktande för huruvida brottet anses grovt eller ej (SFS 1987:259, 44§). Det överensstämmer med livsmiljö-/artdimensionens definition av en arts ’gemenskapsintresse’ och knyter an till den liknande formuleringen som fanns i Miljöbalken. Det stärker intertextualiteten till ett reglerande dokument som redan slagits fast är i

samförstånd. Sammantaget bedöms Jaktlagen inte uppnå samförstånd med livsmiljö-/artdimensionen av Art- och Habitatdirektivet eftersom den inte lyfter fram livsmiljöernas vikt i någon form. Den anses avvika.

Vad gäller Jaktförordningen refererar denna i flera avseenden till de bestämmelser som fastställts i artskyddsförordningen och grunden för avvikelserna är samma i Jaktförordningen som i Artskyddsförordningen, och till viss del Miljöbalken. I Jaktförordningens 10§ hänvisas till artskyddsförordningens klassificering runt olika arters skydd samt de begränsningar i hur jakt får bedrivas på dessa arter och följer samma definition att jakt inte får bedrivas om det:

*”lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning”(SFS 1987:905, 10 §).*

Detta visar på den intertextualitet som inte råder bara mellan nivåerna i ett flernivåsystem, utan även inom dem. Implementeringen sker i ett brett spektrum med enskilda delar där helheten ska väga in det övergripande målet. Citatet från Jaktförordningen avviker från dimensionen och har varit en återkommande avvikelse i både Miljöbalken och Artskyddsförordningen. Den faktor som gör att Jaktförordningen anses avvika från bevarandedimensionen medan de två tidigare inte gjorde det, är att de i sina övriga delar inte skapar en helhet där samförstånd kan anses ha uppnåtts. Även om förordningen i flera delar betonar vikten av *”upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde”* (t.ex. SFS

1987:905, 15b, 21, 24c, 31 och 32a §) samt att den berör viktiga delar av bevarandedimensionen som livsmiljöers struktur och funktioner (t.ex. SFS 1987:905, 23c §) så är tillämpningen av dessa begrepp oklara och därför anses förordningen vara avvikande. Den slutsatsen togs efter noggrant övervägande och byggde på den bedömda nivån av intertextualitet till relaterade dokument. Varken Art- och Habitatdirektivet, Natura 2000 eller områdesskydd omnämns eller definieras i förordningen och definitionen för t.ex. bevarande eller gynnsam

<b>Nivå: Regering</b>	<u>Bevarande</u>	<u>Livsmiljöer/Arter</u>
Miljöbalken (SFS 1998:808)	Samförstånd	Samförstånd
Artskyddsförordning (SFS 2007:845)	Samförstånd	Samförstånd
Förordning för områdesskydd... (SFS 1998:1252)	Samförstånd	Avvikelse
Miljötillsynsförordning (SFS 2011:13)	-	-
Jaktlagen (SFS 1987:259)	-	Avvikelse
Jaktförordning (SFS 1987:905)	Avvikelse	Samförstånd

bevarandestatus återfinns inte i något relaterat dokument förutom just Art- och Habitatdirektivet eller 'Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.'. Jag menar

att detta försvagar intertextualiteten och därför kan avvikelserna ovan betecknas som starkare än i de tidigare dokumenten.

Jaktförordningens anses dock vara i samförstånd vad gäller livsmiljö-/artdimensionen. Utifrån denna dimension anknyter Jaktförordningen till 'gemenskapsintressets' betydelse men dock på ett svagare sätt än vad t.ex. Jaktlagen gjorde. Jaktförordningen nämner bara begrepp som allvarlig störning, risk att försvinna samt skydd av vilda djur och växter eller bevarandet av dessas livsmiljöer (SFS 1987:905, 10, 23a, 31§) men de utvecklas inte vidare. Alla dessa kan förstås som delar av livsmiljö-/artdimensionen men de ensamt kan inte utgöra ett samförstånd dem emellan. Det som blir avgörande är det att Jaktförordningen, liksom Artskyddsförordningen, upprepat hänvisar till den bokstavskategorisering som delger vilket skydd en art åtnjuter (t.ex. SFS 1987:905, 15b, 20-21,31 §) och i dessa finns en direkt koppling till Art- och Habitatdirektivet. På samma premisser som Artskyddsförordningen i slutändan ansågs vara i samförstånd med livsmiljö-/artdimensionen på grund av sin referens, och därmed stärkta intertextualitet, till Art- och Habitatdirektivet så gör detta att detsamma gäller för Jaktförordningen.

## 5.2 Nivå: Naturvårdsverket

Av de tre reglerande dokumenten på denna nivå i flernivåsystemet var två möjliga att analysera utifrån de båda analysdimensionerna. Inga delar av Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd, NFS 2009:10, kunde på ett tillfredsställande sätt sorteras in i den analysram de valda dimensionerna utgör. De få delar av förordningen som berörde dimensionerna var inte tillräckligt många eller utförliga för att en tillfredsställande bedömning kunde göras.

Analysen av Naturvårdsverkets handbok *Natura 2000 i Sverige* (2003) visar ett starkt och tydligt samförstånd mellan våra analysdimensioner och det reglerande dokument som det utgör. Utifrån livsmiljö-/artdimensionen lyfter handboken vid upprepade tillfällen fram viktiga kärnbegrepp i dimensionen på ett överensstämmande sätt. Definitionerna och tolkningar av livsmiljöer och arters situation, samt hoten mot dessa och hur detta ger dem rätt till ett områdesskydd, är genom hela handboken i konsekvent samförstånd med livsmiljö-/artdimensionen (Et. al, 2003, s. 9-10, 16-17, 21-22, 52). Handboken knyter också an till de reglerande dokumenten som analyserades på riksdagsnivån (Miljöbalken, Förordningen om områdesskydd..., Artskyddsdirektivet) och omformulerar de bestämmelser dessa sätter upp vilket gör dem mer lämpligt för t.ex. Länsstyrelserna att arbeta operativt med (t.ex. Naturvårdsverket, 2003 s.10, 31, 42, 56). Detta visar, förutom en stark intertextualitet, även hur bedömningen för vad som anses kunna påverka ett Natura 2000-område blir mer komplex och får avgöras för fall till fall.

*”Det är av flera skäl inte möjligt att identifiera generella tröskelvärden för när en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas eller inte. Olika arter och naturtyper har olika krav och förutsättningar /.../ aspekter i tid och rum måste vägas in, inklusive naturliga variationer, cykler och processer i naturen.”(Naturvårdsverket, 2003, s. 56)*

Citatet ovan illustrerar denna komplexitet och kan kopplas till livsmiljö-/artdimensionens betoning av de geografiska, abiotiska och biotiska egenskaperna hos en livsmiljö.

Intertextualiteten till de dokument vi såg på riksdagsnivån återkommer på flera ställen i dokumentet och hur handboken hanterar detta blir tydligt i det avsnitt som berör tillståndsprövning för verksamheter inom eller intill Natura 2000-områden. Här finns en hänvisning till Miljöbalkens 28§ och det slås fast att särskilt tillstånd krävs för de åtgärder eller verksamheter som ”...*kan påverka miljön* i ett Natura 2000-område på ett *betydande sätt*” (Naturvårdsverket, 2003, s. 41). Det är en uttolkning som handboken gör från Miljöbalken och vid en första anblick kunde detta misstänkas vara en avvikelse i dokumentet från vår livsmiljö-/artdimension. Men senare på samma sida vidareutvecklas denna formulering att detta tillståndskrav som detta handlar om är uttryckt i mer allmänna ordalag. Detta för att fånga upp fler verksamheter och åtgärder som kan innebära en sådan påverkan och att det innefattar en vidare syn på miljön än just bara de skyddade arterna/livsmiljöerna i Art- och Habitatdirektivet. Handboken understryker också att uttrycken *'betydande miljöpåverkan'* och *'betydande påverkan på naturmiljön i ett förtecknat område'* därför ska hållas isär för att effekter på miljön ska kunna vara tydliga i t.ex. länsstyrelsernas miljökonsekvensbeskrivningar (Naturvårdsverket, 2003, s. 49-50). Det här visar hur handboken inte bara skapar en stärkt intertextualitet till andra reglerande dokument på riksdagsnivån utan även hur den förtydligar och kompletterar dessa dokument och samtidigt stärker samförståndet till livsmiljö-/artdimensionen.

Vad gäller bevarandedimensionen är även den i samförstånd med handboken vilken sätter upp tydliga ambitioner för hur implementeringen av Art- och Habitatdirektivet ska vara av hög kvalitet, t.ex. genom att poängtera att bevarandet av Natura 2000-område utgör ett riksintresse (Naturvårdsverket, 2003, s. 8). Det höga samförståndet mellan dokumentet och bevarandedimensionen blir tydligt i det avsnitt som behandlar gynnsam bevarandestatus vilket benämns som det viktigaste begreppet i Natura 2000. Definitionen av gynnsam bevarandestatus är ordagrant återgiven från Art- och Habitatdirektivet med det tillägg vi såg på föregående nivå om *hävdetingat* utbredningsområde. Att definitionen är så pass överensstämmande blir en central orsak till samförståndet mellan dokumentet som helhet och bevarandedimensionen eftersom flera av handbokens egna nyckelbegrepp (bevarandesyfte/-mål/-plan/-åtgärd) bygger på denna definition (s. 9-10). Dessa begrepp är återkommande och



viktiga i hela handbokens styrning av hur det operativa arbetet ska gå till. Eftersom de innefattar ett starkt samförstånd med bevarandedimensionen stärker det också dokumentets samförstånd som helhet.

Intressant är också att dokumentet i definitionen väljer att kursivera de begrepp som också är viktiga i vår bevarandedimension, som utbredningsområde, strukturer och funktioner, typiska arter, populationsutveckling m.m. (Naturvårdsverket, 2003, s. 14-15). Jag läser det som att det läggs betoning på dessa som viktiga indikatorer för att kunna kontrollera en gynnsam bevarandestatus och flera av de kursiverade begreppen ges utrymme för tydlig definiering och operationalisering i handboken. Till exempel återkommer vikten av att noggrant bedöma livsmiljöers strukturer och funktioner. Det uttalas tydligt att strukturer (död ved, olikåldrade träd, lekbottnar med viss grusstorlek m.m.) och funktioner (skydd, fukt, regelbundna översvämningar m.m.) är det som faktiskt utgör och definierar en särskild livsmiljö. Därför måste dessa vara en viktig del i arbetet med att bedöma områden som livsmiljöer i avsikten att bevara en viss art. Strukturerna och funktionerna måste finnas och kan antas komma att finnas och bibehållas på lång sikt (Naturvårdsverket, 2003, s. 11, 16). Detta motsvarar stora delar av vår bevarandedimension, särskilt det att bevarandestatusen är summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och dess livsmiljö. Detta i en vid bemärkelse, inte bara i närvaron av växter och djur utan just i uttryck av strukturer och funktioner. Därför måste också eventuella störningar betraktas i detta vida perspektiv hur det påverkar området som helhet betraktat, dvs. deras strukturer och funktioner (Naturvårdsverket, 2003, s. 16, 50).

För att sammanfatta analysen av Naturvårdsverkets handbok *Natura 2000 i Sverige* utifrån de båda analysdimensionerna kan det slås fast att samförståndet är mycket starkt.

Intertextualiteten till andra reglerande dokument i samförstånd finns samtidigt som förtydliganden och kompletteringar görs för att det ska kunna användas på ett ändamålsmässigt sätt i det operativa arbetet. Allt detta samtidigt som ett gott samförstånd råder till alla delar av de båda dimensionerna.

Om vi går vidare till nästa reglerande dokument på den här nivån, nämligen NFS 2003:17, Naturvårdsverkets allmänna råd om Natura 2000, anses den också var i samförstånd med både livsmiljö-/artdimensionen och bevarandedimensionen. Detta uppnås i huvudsak till följd av att dokumentet bygger på en stark intertextualitet då syftet är just att ge allmänna råd i tolkningen och tillämpningen av Miljöbalkens sjunde kapitel och Förordningen om områdesskydd m.m. Utifrån livsmiljö-/artdimensionen noterades att de delar av dokumentet som berörde denna

dimension gjorde det i regel genom ganska korta och generella uttryck som i sig själva inte kunde anses vara i samförstånd med dimensionen.

*”En helhetsbedömning bör göras för att möjliggöra en bedömning av hur verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, kommer att påverka förutsättningarna att långsiktigt bevara naturtypen/livsmiljön i området.” (NFS 2003:17, s. 3).*

Citatet ovan är den del i dokumentet som tydligast överensstämmer med livsmiljö-/artdimensionen där det i övrigt inte ges några mer precisa definitioner på t.ex. vad som definierar en livsmiljö eller ett habitat och det nämner heller inte eventuell förekomst av prioriterade livsmiljöer/arter. Bevarandedimensionen har ett mer tydligt och övergripande samförstånd till dokumentet. Upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus för arterna/livsmiljöerna är centralt och återkommande i dokumentets alla delar samtidigt som man lyfter fram de påverkande faktorer och åtgärder som på lång sikt kan vara av betydelse för det långsiktiga bevarandet (NFS 2003:17, s. 3). Dokumentet lyckas inte på egen hand att uppnå samförstånd, för även om det lyfter fram viktiga delar av bevarandedimensionen så är innebörden av dessa oklar, samtidigt som många delar av livsmiljö-/artdimensionen inte tas upp. Men trots det så anses dokumentet som helhet uppnå samförstånd och som sagt beror detta på den starka intertextualiteten.,

*”Med en beskrivning av bevarandesyftet bör avses en formulering av bevarandemål för varje förtecknad art och livsmiljö i varje Natura 2000-område. Detta bör göras utifrån de kriterier som uttrycker hur Natura 2000-området kan bidra till att upprätthålla eller återställa gynnsam bevarandestatus för arten/naturtypen på biogeografisk nivå. Kriterierna återfinns i definitionen av begrepp i 16 § förordningen om områdesskydd m.m.”(NFS 2003:17, s. 2).*

Dokumentet utgår i alla avseenden från Miljöbalken och förordningen om områdesskydd och gör därefter tillägg och förtydliganden för de som sedan ska använda dessa bestämmelser i sitt dagliga arbete. Det är uppenbart för den som läser dokumentet att det inte är avsett för, eller kan stå för sig själv, utan är en del i den dokumentreglerande implementeringen. Den starka intertextualiteten samt de kompletteringar texten gör, innebär att detta dokument som helhet kan bedömas vara i samförstånd med båda dimensionerna.

<b>Nivå: Naturvårdsverket</b>	<u>Bevarande</u>	<u>Livsmiljöer/Arter</u>
Naturvårdsverkets föreskrifter... (NFS 2009:10)	-	-
Natura 2000 - Handbok	Samförstånd	Samförstånd
Naturvårdsverkets Allmänna Råd... (NFS 2003:17)	Samförstånd	Samförstånd

## Kapitel 6: Avslutning

Syftet med uppsatsen var att undersöka den dokumentreglerande implementeringen i det svenska flernivåsystemets reglerande dokument utifrån två dimensioner, Bevarande och Livsmiljö/Arter, av Art- och Habitatdirektivet. Jag avser att i det här avsnittet att sammanfatta resultatet och besvara mina frågeställningar genom presentation och diskussion av de resultat jag fick fram från analysen.

### 6.1 Slutsatser och diskussion

Resultatet visar på Riksdagsnivån att av de sex reglerande dokumenten på den här nivån bedömdes Miljöbalken och Artskyddsförordningen vara i samförstånd med bägge dimensioner. Förordningen om områdesskydd m.m. och Jaktförordningen var i samförstånd på varsin av de bägge dimensionerna samtidigt som de avvek på varsin av dem. Jaktlagen kunde inte bedömas huruvida samförstånd eller avvikelse råde utifrån bevarandedimensionen men ansågs avvika från livsmiljö-/artdimensionen. Slutligen kunde Miljötillsynsförordningen inte utifrån någon dimension bedömas huruvida samförstånd eller avvikelse råde. De funna avvikelserna eller sådana som försvagade ett samförstånd berodde främst på tre orsaker; mindre ambitiösa omformuleringar, otydliga definitioner, samt svag koppling till förtydligande dokument. Mindre ambitiösa ambitioner kunde ses i skillnader i formuleringar där ”bibehålla eller återställa en gynnsam status” istället blev ett skydd mot att arten ”försvinner eller utsätts för en allvarlig störning” (Artskyddsförordningen, SFS 2007:845, 5 §). Otydliga definitioner kunde i sin tur vara att ingen vidareutveckling gjordes av överensstämmande målsättningar som t.ex. ”bevara och återställa berörda livsmiljöer” (Jaktförordningen, SFS 1987:905, 23c §).

På myndighetsnivån, där tre av Naturvårdsverkets reglerande dokument analyserades råde gott samförstånd med bägge dimensioner i hos Naturvårdsverkets allmänna råd m.m. och Handboken för Natura 2000. Det tredje reglerande dokumentet, Naturvårdsverkets föreskrifter m.m., kunde dock inte bedömas utifrån någon dimension. Anledningen till de goda samförståndet hos de två första dokumenten var att de bemötte och undvek de orsaker till avvikelser som fanns hos de dokument som avvek på föregående nivå. De definierade begrepp på ett utförligt och överensstämmande sätt utifrån analysdimensionerna och i de fall de själva inte var i samförstånd i ett visst avseende fanns en stark intertextualitet till dokument som var det. Det läggs betoning på viktiga begrepp och de omformuleringar som görs anses inte begränsa den uppsatta ambitionsnivån från Art- och Habitatdirektivet.

Slutsatsen blir att de två nivåernas sammanfattade implementering är i samförstånd med Art- och Habitatdirektivet. Av de bedömningar som kunde göras var analysdimensionerna i

samförstånd med en övervägande del av de reglerande dokumenten på varje nivå. Det ger att Sverige anses ha en genomförd den dokumentreglerande implementering tillräcklig väl vad gäller just de här dimensionerna. Det ska också tydligt betonas hur myndighetsnivån som helhet står i ett mer fullständigt samförstånd än vad riksdagsnivån gör där det, som analysen visar, finns flera svagheter i implementeringen. Särskilt gäller det de jaktreglerande dokumenten, dvs. Jaktlagen och Jaktförordningen, där endast en av de tre dimensionsbedömningar som gjordes ansåg att det fanns ett samförstånd. Visserligen kunde en bedömning inte göras utifrån bevarandedimensionen vad gäller Jaktlagen, men det rådde samtidigt en svag intertextualitet mellan de här två dokumenten och de övriga på samma nivå. Detta medför att den dokumentreglerande implementeringen som helhet på Riksdagsnivån kan anses svag i förhållande till den på myndighetsnivån, som i sin tur är i ett starkt samförstånd.

Resultatet i denna uppsats visar att den dokumentreglerande implementerar har skett på olika sätt genom flernivåsystemet, utan att normativt bedöma den ena eller den andra. Detta resultat kan ge oss praktiska insikter om de effekter vi kan förvänta oss från övriga perspektiv på implementeringen av direktivet. Till exempel att länsstyrelser eller kommuner som baserar sina åtgärder utifrån Artskyddsförordningen kan komma att dra andra slutsatser än de länsstyrelser eller kommuner som baserar sina åtgärder utifrån Naturvårdsverkets handbok. Detta lyfter också det vetenskapliga problemet som Hill och Hupe (2003, s.9) för fram med åtskillnaden av juridisk och praktisk implementeringen som tidigare nämnts.

Naturvårdsverkets handbok är inget juridiskt dokument med laga kraft och skulle därför riskera att utelämnas i en implementeringsstudie som endast väljer att bara fokusera på antingen den juridiska eller praktiska implementeringen trots att det i min kontakt med tjänstemän på Naturvårdsverket uppges vara en viktig styrning i naturvårdsarbetet. Intressant är att Pressman och Wildavskys antagande att det uppstår ett ackumulerat implementeringsunderskott i flernivåsystem inte uppträdde i det här fallet. Tvärtom så kompletterade, förtydligade och korrigerade de reglerande dokumenten på myndighetsnivå i vissa fall brister som fanns på riksdagsnivån istället för att ytterligare förstärka de svagheter vi såg där, t.ex. i definitionen av formuleringen ”*betydande påverkan av miljön*” (Naturvårdsverket, 2003, s. 49-50).

Resultatet kan utgöra en grund att stå på i försöken att förstå och förklara t.ex. enskilda agents faktiska handlande i implementeringen av direktivet och därmed implementeringsprocessen som helhet. För jag tror det inte räcker med att endast anlägga ett dokumentreglerande perspektiv för att förstå vare sig Art- och Habitattdirektivets eller någon

annan policys hela implementeringsprocess. Om de reglerande dokumenten utgör en formulerad styrning krävs också studier av det Lundquist (1987, s. 181) benämner styrningens reliabilitet och rationalitet, dvs. av de agenter som utifrån de reglerande dokumenten verkställer direktivet till faktisk handling. Det är dessa, som i sin bedömning av vilka regler och råd från olika nivåers dokument som de ska ta hänsyn till och låta påverka deras handlande, som tillsammans med resultaten från den här och liknande studier kan skapa den större förståelsen för implementeringsprocessens påverkan på policyn.

### **Egna reflektioner och förslag till vidare studier**

Den här uppsatsen har försökt ta ett grepp om studiet av implementeringsprocessen som inte har en grundläggande normativ inställning där politikerna beslutar och förvaltningen verkställer efter givna direktiv eller genom att använda den vanliga åtskillnaden mellan juridisk och praktisk implementering. Detta gjordes genom det dokumentreglerande perspektivet och resultatet gav oss en bild över hur de olika nivåernas implementering av direktivet skiljer sig åt i sina reglerande dokument. Möjligheten att generalisera detta resultat till andra fall är begränsad då implementeringsprocessen som bekant kan se väldigt olika ut. Men det är inte orimligt att tro att liknande mönster skulle kunna uppträda i andra fall, och att tillvägagångssättet kan vara väl lämpat att använda sig av även i framtida studier. Efter implementeringsforskningens många framsteg genom åren men med många kvarvarande diskussioner kring perspektiv, tillvägagångssätt m.m. har jag försökt se på frågan på ett annorlunda sätt. Om de reglerande dokumenten nu kan utgöra en genom flernivåsystemet löpande stomme som aktörerna handlar utifrån, och vi kan studera de båda i fortsatta studier, då tror jag att detta perspektiv kan ge oss nya insikter om implementeringsprocessen.

Det finns dock två huvudsakliga insikter jag skulle vilja lyfta fram för framtida studier inom området. För det första handlar det om svårigheten att urskilja tydliga nivåer och vilka reglerande dokument som hör vart. Gränsen mellan en myndighets och t.ex. en länsstyrelses reglerande dokument är långt ifrån glasklar och sättet de används eller hänvisar till varandra gör att bedömningen kan vara svår att göra. Denna insikt blir till en förmaning att betrakta implementeringsprocessen noggrant, och inte som en tydlig kedja av aktörer. Den andra punkten är det som uppsatsen har visat, att alla dimensioner inte har möjlighet att göra en bedömning om det råder samförstånd eller ej i alla reglerande dokument, t.ex. i Jaktlagens fall. I de fall där jag inte kunde göra en bedömning uppfattade jag det som att dimensioner jag valde att inte ta med i analysen, t.ex. *Undantag*, hade kunnat vara bättre lämpade för just dessa reglerande dokument. Lärdomen från detta är att fler dimensioner med fördel kan

användas då det skapar en mer övergripande bild av samförståndet mellan, i det här fallet, direktivet och det reglerande dokumentet.

Resultatet av den här uppsatsen har skapat nya frågor som kan vara intressanta att gå vidare med i en vidare undersökning av direktivets implementering. Det är relevant att som en förlängning av denna studie ställa frågan hur implementeringen mellan olika de svenska länsstyrelsernas avviker eller är i samförstånd med direktivet eller övriga nivåer.

Naturvårdsverket har i rapporter rörande tillsynen kring bl.a. vatten- och miljövård visat på att metoder och arbetssätt skiljer sig åt mellan. Sveriges länsstyrelser och att det finns behov av samordning (bl.a. Lindberg. 2004, s. 6). Därför kan det också vara intressant att studera vilken variation det finns mellan länsstyrelserna i implementeringen av direktivet samt att undersöka vilken påverkan enskilda tjänstemäns praktiserande av de reglerande dokumenten har på direktivets verkställande.

## Källförteckning

### Litteratur och artiklar

Andersson, Lars Gustaf. (2014). *Intertextualitet*. Nationalencyklopedin.[Elektronisk].

Tillgänglig: <http://www.ne.se.proxy.ub.umu.se/lang/intertextualitet> [2014-01-04].

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

Bjereld, Ulf., Demker, Marie. & Hinnfors, Jonas. (2009). *Varför vetenskap? om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Johanneshov: TPB

Bressers, Hans (red.), O'Toole, Jr, Laurence J. & Richardsson, Jeremy. (1995). *Networks for water policy: a comparative perspective*. London: Frank Cass

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. uppl. Malmö: Liber

Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Gissur Ó. Erlingsson (2011). *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. 3. uppl. Malmö: Liber

Dinan, Desmond (2010). *Ever closer union: an introduction to European integration*. 4. uppl. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Hartlapp, Miriam & Falkner, Gerda. (2009). *Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research*. *European Union Politics*, 10(2), s. 281-304.

Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber

Hill, Michael J & Hupe, Peter. (2003). *The multi-layer problem in implementation research*. *Public Management Review*, 5 (4), s.471-490.

Jordan, Andrew. (1999). *The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17(1), 69-90.

Juntti, Meri & Potter, Clive. (2002). *Interpreting and Reinterpreting Agri-Environmental Policy: Communication, Trust and Knowledge in the Implementation Process*. *Sociologia Ruralis*, 42(3), s. 215-232.

Lampinen, Risto & Uusikylä, Petri. (1998). *Implementation Deficit – Why member states do not comply with EU directives?.* *Scandinavian Political Studies*, 21 (3), s. 231-251.

Lindberg, A–K. (2004). *Metoder i kommunal och regional tillsyn. En inventering* (Rapport 5363). Stockholm: Naturvårdsverket.

Lipsky, Martin, (1980). *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur

Mastenbroek, Ellen. (2005). *EU compliance: Still a 'black hole'?*. Journal of European Public Policy, 12(6), s. 1103-1120.

Merriam, Sharan B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur

O'Toole, Jr, Laurence J. (2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. Journal of Public Administration Research and Theory, 10(2), s. 263-288.

Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. (1984). *Implementation*. 3 uppl. Berkeley: University of California Press.

Sabatier, Paul A.(1986). *Top-down and Bottom-up Approaches to implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. Journal of Public Policy, 6(1), s. 21-48.

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

Tallberg, Jonas, (2002). Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: ett samarbetsdilemma. Karl Magnus Johansson (red). *Sverige i EU*. 2. uppl. Stockholm: SNS Förlag.

TT Nyhetsbyrån. (2013). Klartecken för vargjakt i vinter. Aftonbladet, 19 december.

Versluis, Esther. (2007) *Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action*. West European Politics, 30 (1), s. 50 – 67.

### Lagtext och Offentligt tryck

Europeiska Kommissionen. (2007). *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer*.

[Elektronisk]. Tillgänglig:

[http://www.naturvardsverket.se/Documents/handbok/Kommissionens\\_vagledning\\_artikel\\_1\\_habitatdirektivet.pdf](http://www.naturvardsverket.se/Documents/handbok/Kommissionens_vagledning_artikel_1_habitatdirektivet.pdf). [2014-01-14].



Europeiska kommissionen. (2013) *Rapport från kommissionen – Trettionde årsrapporten om kontrollen av EU-rättens tillämpning (COM(2013) 726 final)*. [Elektronisk]. Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_30/com\\_2013\\_726\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_sv.pdf) [2013-11-25].

Naturvårdsverket. (2003). *Natura 2000 i Sverige – Handbok med allmänna råd* (Handbok 2003:9). Naturvårdsverket. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/91-620-0131-0/> [2013-12-06].

NFS 2003:17. *Naturvårdsverkets allmänna råd om Natura 2000 till 7 kap. miljöbalken samt till förordningen om områdesskydd m.m.* Stockholm: Naturvårdsverket

NFS 2009:10. *Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd*. Stockholm: Naturvårdsverket

Sveriges Regering. *Regeringskansliets ordlista/Förordning*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.hb.se/Biblioteket/Skriva-och-referera/Guide-till-harvardsystemet/Publikationer-pa-webben/Webbsida/>. [2014-01-15].

Sveriges Riksdag (2012). *Regeringens skrivelse 2012/13:80 – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2012*. Stockholm. Riksdagen.

Rådets direktiv, 92/43/EEG. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:11:31992L0043:SV:PDF> [2013-12-03].

SFS 1987:259. *Jaktlagen*. Stockholm: Landsbygdsdepartementet

SFS 1987:905. *Jaktförordning*. Stockholm: Landsbygdsdepartementet

SFS 1998:808. *Miljöbalken*. Stockholm: Miljödepartementet

SFS 1998:1252. *Förordning för områdesskydd enligt miljöbalken m.m.* Stockholm: Miljödepartementet

SFS 2007:845. *Artskyddsförordning*. Stockholm: Miljödepartementet

SFS 2011:13. *Miljötillsynsförordning*. Stockholm: Miljödepartementet

## Webbsidor

Naturvårdsverket. 2013a. *Natura 2000*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Natura-2000/> [2013-12-10]

Naturvårdsverket. 2013b. *Art- och Habitatdirektivet*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Direktiv/EU-register---forfattningar-inom-miljobalkens-omrade/Natur/Art--och-habitatdirektivet/> [2013-12-06]