

Mälardalens Högskola
Inst. för Ekonomi och informatik
Inst. för Energiteknik
Box 883
721 23 Västerås

D-uppsats, 10 poäng
Ekologisk ekonomi
2002-02-11

MILJÖBALKEN OCH ETT GOTT FÖRETAGSKLIMAT?

- en fallstudie av konfliktorsaker i Gävle kommun

Handledare: Peter Söderbaum

Författare: Daniel Badman
Roger Persson

SAMMANFATTNING

- Datum: 2002-02-11
- Nivå: Uppsats i företagsekonomi med inriktning mot ekologisk ekonomi, D-nivå
10 poäng
- Författare Daniel Badman Roger Persson
Emausgatan 21 B Åbrovägen 7
722 24 Västerås 810 40 Hedesunda
021-41 23 30 0291- 105 46
daniel.badman@spray.se roger10546@hotmail.com
- Handledare: Peter Söderbaum, Professor i ekologisk ekonomi
- Titel: Miljöbalken och ett gott företagsklimat? – en fallstudie av konfliktorsaker i Gävle kommun
- Problem: Miljöbalken har sedan den trädde i kraft 1999 orsakat stor debatt. Gävle är en av de kommuner där näringslivet uttryckt missnöje beträffande kommunens tillämpning av miljöbalken. Man kan fråga sig vad som orsakar detta missnöje. Ligger problemet i själva miljöbalken, i tillämpningen av densamma eller finns det andra orsaker till konflikterna mellan det lokala näringslivet och kommunen som tillsynsmyndighet?
- Syfte: Syftet med studien är att identifiera konfliktorsaker med anknytning till miljöbalken i Gävle kommun. Vi har utgått från ett aktörsperspektiv där det lokala näringslivet och kommunens tillsynsmyndighet granskats beträffande tre områden; (1) aktörernas syn på miljöbalken och dess tillämpning (2) deras syn på sin och andras roller och ansvar samt (3) deras uppfattning om vilka framtida åtgärder som bäst gynnar det fortsatta arbetet med miljöbalken. Utifrån dessa områden är syftet vidare att ge förslag på åtgärder som främjar såväl miljöarbetet som det lokala näringslivsklimatet.
- Metod: Studien har ett kvalitativt angreppssätt. Aktörer med anknytning till vad vi kallar ”miljöbalksarenan Gävle Kommun” har intervjuats. Dessutom har material samlats in via litteraturstudier.
- Resultat. Vår studie har påvisat flera möjliga konfliktorsaker mellan miljöbalken, dess tillämpning och de lokala företagen. Några av de mest betydande tycks vara miljöskattavgifterna och kommunens tillämpning av miljöbalken som från näringslivet upplevs som ”tuffare” i Gävle än i andra kommuner. Vidare framträder brister i kommunikationen både mellan kommun och näringsliv och internt inom kommunen samt otillräcklig kunskap om andra aktörers förutsättningar och verksamhet som konfliktorsaker. Vi föreslår mot bakgrund av detta bl.a. att en översyn av miljöskattavgifternas konsekvenser för småföretagare genomförs att samsynen mellan olika kommuners tillämpning av miljöbalken bör stärkas och att branschorganisationer på lokal nivå bör ta ett större ansvar för att öka företagens miljökompetens. Dessutom bör tillsynsmyndigheten tillföras ökade resurser för förebyggande miljöarbete.

ABSTRACT

Swedish environmental legislation and business climate – a case study of causes of conflicts in the municipality of Gävle?

In January 1999 a new code of environmental protection (Miljöbalken) was introduced in Sweden. The purpose of the code was one to present the central environmental legislation in one common collection and two, the more important reason, to work for a sustainable development. The code of environmental protection is not just a gathering of 15 former separate environmental legislations since, some news came along with the code. One important change is the strengthening of decentralised environmental control.

One thing is for sure; the code of environmental protection has been lively discussed. Gävle is one of the municipalities where the local business has expressed a frustration over the local application of the new legislation. Spokesmen of the local business have stated opinions like “The authorities have a negative attitude to business” and “the environmental legislation is problematic”. One can ask whether the cause of these conditions lies in the legislation itself, the application of it, or if there are other causes.

The purpose of this thesis is to identify causes of conflicts related to the code of environmental protection (Miljöbalken) in the municipality of Gävle. The actors involved, both members of the local business and the local authorities, have been interviewed on their opinions of the legislation itself, the application of the legislation and how they view their own and other actors’ roles and responsibilities as part of the legislation. Finally, the actors were asked to suggest future activities that will both promote environmental protection and business conditions in the municipality.

We have found a number of causes of conflict relating to the implementation of environmental legislation in Gävle. One refers to the legislation itself, the environmental charges connected with non-compliance (Miljösanktionsavgifterna). The authorities in Gävle have applied the legislation rather strictly and this is experienced as unfair since the business actors compare these conditions to the situation in other municipalities. The fact that the actors have a limited understanding of each other’s situations is another explanation of conflicts. Finally, we have identified another cause of conflict; the communication between business actors and the authorities is deficient.

To improve the situation we suggest a study of the impacts of the “environmental charges” and that necessary action to harmonise the application of the code of environmental protection between different local authorities in Sweden is taken. Further we see that business organisations have an important role to play when it comes to educating the local business of environmental issues. To improve the relationship an arena for dialogue between business actors and authorities should be established. Finally, we would like to point out that we see an opportunity in the combination of proactive business and strong environmental legislation. There are some obstacles as noted above but one important conclusion of this thesis is that business seems to accept strong environmental legislation as long as it is applied in the same way everywhere.

FÖRORD

Vi vill ta tillfället i akt och tacka alla som bidragit till denna uppsats genomförande. För det första vill vi rikta ett stort tack till alla som vi intervjuat. Tack för att Ni tog er tid att svara på våra frågor - utan Era svar hade inte uppsatsen blivit särskilt spännande. För det andra vill passa på att tacka Tage Klingberg för uppslaget till denna studie och för givande samtal framförallt i början av uppsatsskrivandet. Ett stort tack också till vår handledare Peter Söderbaum för fruktbar dialog och många uppmuntrande ord på vägen.

Slutligen vill vi också passa på att särskilt tacka Anna och Marianne för synpunkter och värdefullt stöd under arbetet med uppsatsen.

Trevlig läsning!

Västerås den 11 februari 2002

Daniel Badman

Roger Persson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning	1
1.1 Problemställning	2
1.2 Syfte	2
1.3 Avgränsning	2
1.4 Läsanvisningar	3
2. Samhällsvetenskaplig forskning med fokus på miljön	4
2.1 Vetenskap, värderingar och samhällsförändring	4
2.2 Kritisk teori	5
2.3 Våra utgångspunkter	8
3 Teoretisk referensram	10
3.1 Aktörssynsätt.....	10
3.2 Arena	12
3.3 Aktörssynsätt på miljöbalksarenan i Gävle kommun.....	14
4 Tillvägagångssätt	15
4.1 Kvalitativ metod.....	15
4.2 Urval.....	15
4.3 Intervjumetod	16
4.4 Analysmetod	17
4.5 Käll- och metoddiskussion.....	18
5. Miljöpolitikens spelplan	19
5.1 Styrmedel för en bättre miljö	19
5.1.1 Dialog och överenskommelser - framtidens styrmedel?	20
5.2 Företag, lagstiftning och miljöarbete	21
5.3 Miljöbalken	22
5.4 Tillsynsmyndighetens dubbla roller	24
6. Miljöbalken ur olika aktörers perspektiv	26
6.1 Miljöbalksarenan i Gävle kommun	26
6.2 Synen på miljöbalken och dess tillämpning	27
6.2.1 Allmänna synpunkter	28
6.2.2 Miljösanktionsavgifterna.....	29
6.2.3 Tillämpningen av miljöbalken	30
6.2.4 Analys av formella faktorer	31

6.3 Aktörernas syn på roller och ansvar	32
6.3.1 Tillsynsmyndighetens roll och ansvar	33
6.3.2 Näringslivets roll och ansvar	36
6.3.3 Relationen mellan myndighet och näringsliv	37
6.3.4 Analys av informella faktorer	38
6.4 Miljöbalken och framtiden.....	40
6.4.1 Förslag från näringslivsaktörer	40
6.4.2 Förslag från Kretslopp Gävleborg och GNA	41
6.4.3 Förslag från kommunala aktörer	42
6.4.4 Analys av aktörernas förslag till åtgärder	43
6.5 Våra förslag till åtgärder	44
7 Slutsatser	46
7.1 Resultat.....	46
7.2 Avslutande diskussion	47

Källor

Bilagor

1 Inledning

”Miljöbalken orsakar rättsröta.” ”Kommuner feltolkar miljöbalk.” ”Miljönämnd riskerar åtal.” Detta är några rubriker vi kunnat läsa i tidningar under det senaste året. Anledningen är den nya miljöbalken som nu varit i bruk i tre års tid. Den har skapat mycket debatt och åsikterna om dess regler, tillämpning och verkan har varit många och högst varierande. Statistiken visar att antalet anmälda miljöbrott femdubblades mellan 1999 och 2000. Den visar också att 24 kommuner helt saknade anmälningar om brott mot miljöbalken under år 2000.¹

I debatten som förts om miljöbalken sedan dess inträde framkommer ganska tydligt två perspektiv beträffande synen på miljöbalken. Det ena sidan företräder ett strikt företagsperspektiv där miljöbalken ses som otydlig och i vissa avseenden alltför tuff, framförallt för småföretag.² Den andra sidan representeras av människor och organisationer som anser att miljöbalken är långt ifrån tillräcklig för att nå sina mål om att främja en hållbar utveckling. De hävdar att för att öka medvetenheten om behovet av att värna miljön behövs en väsentligt strängare syn på miljöbrotten än den som idag tillämpas.³

Miljöbalken tillkom för att samla den centrala miljölagstiftningen i ett gemensamt regelverk, samt för att skärpa lagstiftningen i syfte att uppnå en långsiktig hållbar utveckling. Den första januari 1999 upphörde femton tidigare enskilda lagstiftningar för att sammanföras i miljöbalken. Miljöbalken är dock inte bara en sammanslagning av tidigare lagstiftningar, utan med den kom också en del nyheter på miljölagstiftningsområdet. En viktig förändring är att kommunernas roll har förstärkts avseende tillsynsutövning och skyddande av natur- och kulturområden. En annan nyhet är de sanktionsavgifter som tillsynsmyndigheterna måste ålägga näringsidkare att betala om dessa överträtt vissa närmare angivna regler i balken.

De senaste årtiondena har en tydlig tendens mot decentralisering av miljötillsynen gjort sig gällande i Sverige. Medan staten beslutar om ramarna lämnas allt fler av de mer detaljerade besluten åt kommunerna.⁴ Samtidigt har den svenska miljöpolitiken allt mer tenderat att betona samarbete mellan lokala näringsidkare och lokala beslutsfattare snarare än att de sistnämnda utför kontrollverksamhet.⁵ Miljöbalken kan i vissa avseenden ses som ett trendbrott i denna utveckling eftersom kommunens skyldigheter att utöva tillsyn och kontrollera lagefterlevnad ökas i balken. Bland annat skall varje kommun göra en utredning av tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden. Dessutom ska kommunen föra register över de verksamheter som kräver återkommande tillsyn.⁶

Många kommuner ställs inför dilemmat att å ena sidan verka för att företagsamheten i bygden är god, då det genererar arbeten och skatteintäkter, och å andra sidan ansvara för tillsynen på miljöområdet och ställa miljökrav på näringsidkarna inom kommunen. Det är därför inte orimligt att anta att det från kommunen som helhet kommer dubbelbottnade budskap till näringslivet. Situationen kompliceras ytterligare av att tillsynens omfattning och inriktning varierar mycket mellan olika kommuner.⁷ En följd av detta kan bli att företag väljer att flytta

¹ Brottsförebyggande rådets hemsida, 2002-01-13 (www.bra.se).

² Se t ex Wingfors, 2000.

³ Se t ex Westerlund, 1997.

⁴ Regeringen, Ds:1998.

⁵ Dobers, 1997.

⁶ Rudén et.al, 1998.

⁷ Grip, 2000, Rudén et.al, 1998 och Wingfors, 2000.

sin verksamhet till de kommuner som har lägre miljökrav och mindre strikt tillsyn än andra. Kommuner med låga ambitioner inom miljötillsynen kan locka till sig arbetstillfällena och skattekraft på bekostnad av kommuner som bedriver en mer ambitiös och strikt tillsynsverksamhet.⁸

Gävle är en av de kommuner där miljöbalken och dess tillämpning diskuterats flitigt i den lokala pressen. Våren 2001 hölls av denna anledning ett möte mellan kommunens näringslivsdelegation och företagare i Gävle. Under mötet framfördes mycket kritiska synpunkter från företagare över företagsklimatet i Gävle. Åsikter som ”kommunen har en negativ attityd till företagande” och ”miljöbalken är problematisk” ventilerades och dessutom kritiserades miljö- och hälsoinspektörernas tillsynsarbete.

Miljöbalken och tillsynen av denna verkade således vara ett mycket känsligt område i Gävle kommun. Detta lockade oss att fördjupa oss i frågan och att närmare studera orsakerna bakom motsättningarna. Motverkar miljöbalken förutsättningarna för ett bra företagsklimat eller är det andra konfliktorsaker som skapar motsättningar?

1.1 Problemställning

Gävle är en av de kommuner där näringslivet uttryckt missnöje beträffande kommunens tillämpning av miljöbalken. Man kan fråga sig vad det är som orsakar detta missnöje, ett missnöje med koppling till den svenska miljölagstiftningen. Ligger problemet i själva miljöbalken, tillämpningen av densamma eller finns det andra orsaker till konflikterna mellan det lokala näringslivet och tillsynsmyndigheten?

1.2 Syfte

Syftet med studien är att identifiera konfliktorsaker med anknytning till miljöbalken i Gävle kommun. Studien utgår från ett aktörsperspektiv där det lokala näringslivet och kommunens tillsynsmyndighet granskas beträffande följande tre områden:

1. aktörernas syn på miljöbalken och dess tillämpning,
2. aktörernas syn på sin och andras roller och ansvar avseende miljöbalken,
3. aktörernas uppfattning om vilka åtgärder som bäst gynnar det framtida arbetet med miljöbalken.

Utifrån dessa områden är syftet att identifiera eventuella konfliktorsaker och ge förslag på åtgärder som främjar såväl miljön som det lokala näringslivsklimatet.

1.3 Avgränsning

Studien avgränsas geografiskt till att studera situationen i Gävle kommun. En annan avgränsning är valet att inte utföra någon djupare juridisk granskning av miljöbalkens innehåll. En sådan genomförs däremot på regeringens uppdrag av Miljöbalkskommittén, och beräknas vara färdig under 2003. Vår studie begränsas till att beskriva de olika aktörernas syn

⁸ Johannesson & Johansson, 2000

på miljölagstiftningen och lyfta fram de oklarheter och svårigheter i lagstiftningen som de upplever. Detta innebär vidare att miljöbalkens koppling till politiskt uppsatta miljömål inte ifrågasätts. Frågor av detta slag kommer dock att indirekt beröras i den meningen att attityder till lagstiftningen och ansvariga för lagens efterlevnad påverkar arbetet i riktning mot de politiska målsättningarna.

Det är dessutom viktigt att påpeka att studien är begränsad till att endast studera nutida förhållanden inom kommunen. Det är t ex möjligt att relationen mellan myndigheter och företagare påverkas av historiska händelser och liknande. I denna studie bortses dock från dessa aspekter. Endast den direkta kontakten kommer att undersökas mellan företagare och tillsynsmyndighet. Här intervjuas inte politiska företrädare. I Gävle kommun verkar miljö- och hälsoskyddsinspektörerna till stor del att på delegation utöva tillsyn enligt miljöbalken. Den politiska påverkan över tillsynsärenden i kommunens Bygg- och miljönämnd är därför marginell. Det är dock viktigt att komma ihåg att även om den direkta politiska påverkan är begränsad, är den alltid indirekt genom att det är politiker som beslutar vilka ekonomiska ramar tillsynsarbetet erhåller.

1.4 Läsanvisningar

I uppsatsens **andra kapitel** beskrivs författarnas syn på vetenskap och forskning. Synen på vetenskapen och dess roll i samhället är influerad dels av kritisk teori och dels av ekologisk ekonomi. I detta kapitel rymms dessutom en kortfattad beskrivning av vår förförståelse, vilken är av central betydelse för uppsatsen. I **kapitel tre** redogörs för de begrepp som är centrala i uppsatsen. Begreppen aktör, arena och ideologisk orientering diskuteras ingående. Uppsatsens **fjärde kapitel** rymmer en beskrivning av hur undersökningen gått till. Den kvalitativa ansatsen och intervjuteknik beskrivs. Studiens analysmetod presenteras och kapitlet avslutas med en diskussion kring källor och metodval. Dessa tre kapitel kan läsas översiktligt av de som främst önskar ta del av studiens analys och resultat.

Kapitel fem syftar till att sätta in läsaren i det sammanhang som uppsatsen behandlar. Miljöpolitikens spelplan beskrivs kortfattat genom en diskussion av olika typer av styrmedel ur ett samhällsperspektiv. Därefter ges en fördjupning i miljöbalken. För uppsatsen betydande begrepp i miljöbalken, t ex tillsyn och egenkontroll, beskrivs och diskuteras. Uppsatsens **sjätte kapitel** är uppsatsens analyskapitel. Här presenteras och analyseras intervjuvaren utifrån de begrepp som presenterats i kapitel tre. I **kapitel sju** presenteras studiens resultat och detta uppsatsens sista kapitel avslutas med en diskussion kring uppsatsens resultat.

2. Samhällsvetenskaplig forskning med fokus på miljön

I detta uppsatsens andra kapitel diskuteras hur värderingar påverkar samhällsvetenskaplig forskning dessutom presenteras vår syn på den samhällsvetenskapliga forskningens uppgift ur ett miljöperspektiv. Vårt förhållningssätt är i mångt och mycket inspirerat av kritisk teori och ekologisk ekonomi.

2.1 Vetenskap, värderingar och samhällsförändring

Även om vi fortfarande kan tala om en viss åtskillnad mellan vetenskap, kultur och moral så är det uppenbart att vetenskapen får en allt mer central plats i samhället. Vetenskapliga bedömningar är ofta betydelsefulla vid beslutsfattande på olika nivåer i samhället inte minst när det gäller samhällsekonomiska eller politiska beslut.⁹ Med tanke på den roll som ”vetenskapen” har vid beslutsfattande på olika nivåer i samhället är det särskilt viktigt att uppmärksamma vilka grundantaganden som den vilar på. Vetenskapsteori är det forskningsområde inom vilket denna typ av frågor, som alltså rör vetenskapens grundantaganden, analyseras och diskuteras.¹⁰

Denna uppsats skrivs inom det samhällsvetenskapliga forskningsområdet. Ett brett område där vetenskaper som bland andra ekonomi, sociologi och statsvetenskap samsas. Den samhällsvetenskapliga forskningen och i synnerhet den ekonomiska har traditionellt sett kännetecknats av att göra anspråk på att vara värdeneutral. Förespråkare för detta synsätt, även kallat positivism, menar att forskaren och dennes värderingar kan ställas utanför det som undersöks och att resultatet inte påverkas av detta. Objektivitet och värdeneutralitet är två centrala begrepp inom denna vetenskapsteoretiska riktning som inspirerats mycket av den naturvetenskapliga forskningen. Syftet med forskning anses vara att komma fram till vetenskaplig sann fakta, d v s en neutral verklighetsbeskrivning av faktiska förhållanden.¹¹

Det historiskt dominerande positivistiska synsättet har gjort att det ekonomiska fältet har fått en vetenskaplig karaktär. Detta innebär att den ekonomiska vetenskapen utifrån funna lagbundenheter har skapat modeller av verkligheten. Med hjälp av modellerna anses det vara möjligt att göra goda förutsägelser av olika aktivitetens (skatter, lagar etc.) inverkan på samhällsekonomin. Detta förhållningssätt är problematiskt eftersom likheterna mellan naturvetenskapen, där positivismen hämtat mycket av sin inspiration, och samhällsvetenskapen är begränsade. Människors beteenden är centrala för samhällsvetenskapen och det faktum att det är människor, kapabla att förändra sitt beteende, som utgör det studerade systemet gör att förenklade modeller av detta komplexa system blir mycket osäkra.¹² Richard Welford, professor i företagsekonomi anser att enkla modeller inte kan åskådliggöra det mänskliga samspelets komplexitet, vilket är samhällsvetenskapens uppgift att studera och tolka.¹³

Welford menar att den traditionella positivistiska synen även dominerar inom forskningen på miljöområdet. Särskilt påtagligt är detta i företagsvärlden där man ofta hänvisar till brist på

⁹ Gilje & Grimen, 1992,

¹⁰ Andersen, 1994

¹¹ Johansson et. al, 1976 och Holme & Solvang, 1997

¹² Pålsson Syll, 2001

¹³ Welford, 1997

vetenskapliga bevis vid argument om beräkningar av miljöskador. I ett forskningsklimat och samhälle där endast ”vetenskaplig sann fakta” accepteras finns inget utrymme för en så för miljöarbetet viktig princip som försiktighetsprincipen.¹⁴ Tilltron till objektivitetsidealet har ifrågasatts då kritikerna menar att en forskare alltid, på ett eller annat sätt, påverkas av sina personliga värderingar. Gunnar Myrdal, nobelpristagare i ekonomi skrev:

“Valuations are always with us. Disinterested research there has never been and can never be. Prior to answers there must be questions. There can be no view except from a viewpoint. In the questions raised and viewpoint chosen, valuations are implied. Our valuation determine our approach to a problem, the definition of our concepts, the choice of models, the selection of observations, the presentations of our conclusions - in fact the whole pursuit of a study from beginning to end.”¹⁵

Denna syn på forskning kan ses som ett av nyckelbegreppen inom den andra huvudinriktningen inom den samhällsvetenskapliga forskningstraditionen, den så kallade hermeneutiken (tolkningslära). Här betonas vikten av forskarens förförståelse, det vill säga att forskaren alltid *förstår och tolkar* något mot bakgrund av vissa förutsättningar. Individens möter aldrig sin omgivning enbart genom sina sinnen utan tolkar alltid intrycken på ett eller annat sätt. Den fullständigt objektiva forskningen ses som en illusion, omöjlig att uppnå.¹⁶ Vidare menar hermeneutiken att samhällsvetenskapens uppgift är att studera och tolka komplexa mänskliga samspel vilka inte går att åskådliggöra i enkla modeller och därför blir svåra att generalisera.¹⁷

De rådande samhällstrukturerna ifrågasätts inte i någon särskild omfattning. George von Wright uttrycker sig något uppgett över den moderna vetenskapens rationella tänkande. Han menar att den idag kan beskrivas som en global kulturyttring, där ett rationellt tänkande innebär följdriktiga och motsägelsefria resonemang liksom en förmåga att förutse och kontrollera händelser i den omgivande naturen. Den moderna vetenskapen härskar över medlen för att uppnå olika målsättningar.¹⁸ Utifrån von Wrights resonemang verkar det snarare t o m som att de dominerande samhällsstrukturerna befästs av forskningen. Vi menar att det krävs ett vidgat förhållningssätt där en hållbar utveckling sätts i fokus. Ett tänkbart vidgat synsätt utgör kritisk teori som beskrivs mer ingående i kommande avsnitt.

2.2 Kritisk teori

Det kritiska synsättet ifrågasätter, precis som hermeneutiken, tanken om objektivitet och framhåller istället att värderingar återspeglas i forskningsresultatet i synnerhet inom samhällsvetenskapen. Att undersökarens värderingar påverkar forskningen blir påtagligt inte minst vid en diskussion om forskarens val av metod.¹⁹ Anhängare av det positivistiska synsättet skulle hävda att det är en brist att det saknas objektiva och allmänt accepterade teorier om hur samhället och samhällsekonomin fungerar. Ekologi och ekonomi behandlar dock mycket stora system med komplicerade samband och föresatsen att finna ”den enda rätta vetenskapliga metoden” är mer ett tecken på bristande förmåga att inse komplexiteten och

¹⁴ Welford, 1997

¹⁵ Myrdal, 1978, s.778-779

¹⁶ Gilje & Grimen, 1992

¹⁷ Welford, 1997

¹⁸ von Wright, 1986

¹⁹ Andersen, 1994

mångsidigheten i tillvaron.²⁰ Valet av metod utgår inte bara från ”objektiva och vetenskapliga” bedömningsgrunder utan också från forskarens subjektiva förhållanden beträffande tro och värderingar.²¹ Metoddebatten handlar också om hur de tankemässiga arbetsredskapen bäst utformas. Val av begrepp och hypoteser har en avgörande betydelse för undersökningens slutsatser.²²

I kritisk teori betonas vikten av att samhällsvetenskapen bör präglas av en kritisk inställning till de samhällsförhållanden som undersöks.²³ I detta avseende menar Welford att både positivismen och hermeneutiken är otillräckliga. Dessa båda inriktningar kritiserar mycket sällan de existerande samhällsstrukturerna utan tar dem för givna.²⁴ Många av dagens miljö- och samhällsproblem bottnar som vi ser det i befintliga samhällsstrukturer och för att dessa problem ska kunna lösas krävs en kritisk granskning av samhällets strukturer. Karaktäristiskt för den kritiska teorin är dessutom att både tolkning och empirisk prövning ses som givande metoder i forskningen.

Hur de tre beskrivna vetenskapsteoretiska synsätten förhåller sig till varandra illustreras i figur 1. Axeln ”objektivism-subjektivism” i figuren fokuserar på hur vi uppfattar vår omgivning och sociala verklighet. Subjektivisterna (hermeneutikerna) menar att varje individ utifrån individuella antaganden och uppfattningar konstruerar sin syn på den sociala verkligheten. Detta leder till att olika individer har olika syn på sin omgivning varför generaliseringar är omöjliga. Objektivisterna (positivisterna) menar däremot att den sociala verkligheten kan betraktas som en enhet, fri från individuella antaganden. Något som möjliggör generaliseringar.²⁵

I figurens andra axel ”konflikt-konsensus” sätts forskarens förhållande till rådande samhällsstrukturer i fokus. På den ena sidan finns ordning vilket karaktäriseras av att konsensus och gemensamma antaganden finns. Forskarens uppgift anses vara att förklara hur samhället fungerar och vilka stabila fenomen som existerar i samhället. Både positivismen och hermeneutiken kan, menar Welford, sägas karaktäriseras av detta synsätt då ingen av dessa inriktningar kritiserar eller ifrågasätter de rådande samhällsstrukturerna. Enligt ett motsatt förhållningssätt hävdas istället att människor kan frigöra sig ifrån de dominerande strukturerna vilka hämmar utvecklingen för både människor och samhället. Detta anses till och med vara en viktig uppgift för forskningen. Placeringen av kritisk teori i figuren mellan extrem objektivism och extrem subjektivism illustrerar uppfattningen att den sociala verkligheten är full av motsägelser och skiljaktigheter men kan trots detta i vissa fall generaliseras.²⁶

²⁰ Wandén, 1997, s 142

²¹ Andersen, 1994

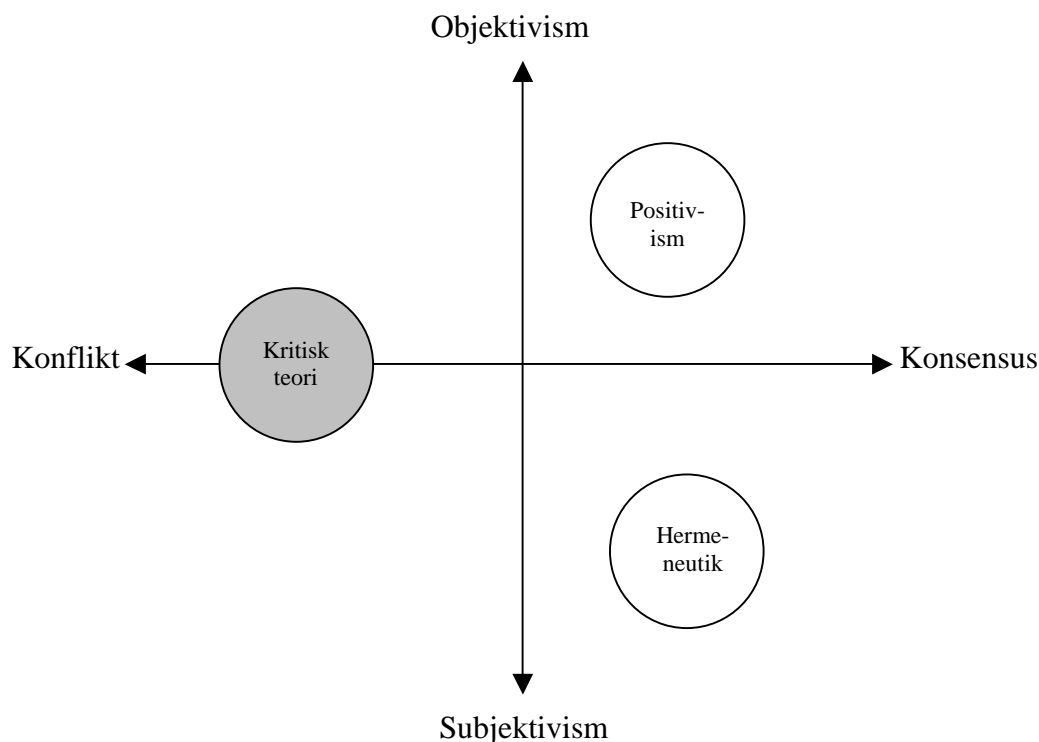
²² Pettersson, 1999

²³ Andersen, 1994

²⁴ Welford, 1997

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid



Figur 1. Tre vetenskapsteoretiska synsätts förhållande till varandra
Källa: Egen bearbetning av Welford, 1997, s. 232

Kritisk teori betonar alltså både ett objektivt och ett subjektivt närmande i forskarens strategi. Målet är att exponera konflikter, vidga vyer och skapa förändring.²⁷ Med tanke på syftet i denna studie blir den kritiska teorin användbar inte minst därför att målet med studien är att granska konflikter och motsägelser mellan olika aktörer, institutioner och maktstrukturer. Detta är en av den kritiska teorins grundpelare. Vidare menar kritisk teori att forskningens syfte är att identifiera problem för att därefter medvetandegöra, agera och få till stånd förändring. Det leder till att en analys av de olika aktörernas ståndpunkter och relationer är grundläggande för ett vidare arbete. Detta stämmer väl överens med målsättningen för detta arbete.

För att möjliggöra en så god beskrivning som möjligt av förhållandena i Gävle kommun med avseende på miljöbalken krävs en bred och tvärvetenskaplig analys. Ett sektoriserat angreppssätt där endast en vetenskap, som t ex företagsekonomi eller juridik, ligger till grund för studien bedöms som otillräckligt. Denna uppsats befinner sig i gränslandet mellan ett flertal vetenskapsområden. Ambitionen är att anta ett helhetsinriktat synsätt som inspirerats av den institutionella ekonomiska traditionen.

²⁷ Welford, 1997

2.3 Våra utgångspunkter

Tidigare i uppsatsen har nämnts det medvetna valet att låta forskning av traditionellt sett positivistiskt och oförutsättningslöst slag stå tillbaka. Istället betonas vikten av att vår egen förförståelse påverkar arbetet. I detta avsnitt ges en kort presentation av denna. Presentationen ger en bild av vilka värderingar som påverkat denna uppsats.

I alla de aktiviteter människan företar sig påverkas i någon mån miljön. Den mat som ställs på bordet, det material som behövs för att tillverka en cykel och de råvaror som används vid produktionen av bensin är några exempel på aktiviteter som påverkar naturen.

Om alla människor förbrukade resurser i den takt som det svenska levnadssättet gör skulle sammanlagt tre jordklot behövas. Alla levande organismer delar dock bara ett klot och detta klot sätter gränserna för vår resursanvändning. Människans levnadssätt måste alltså samverka med naturen för att hennes långsiktiga överlevnad ska säkras. Detta gör att den mänskliga samhällsekonomin måste ses som ett delsystem i ett större system där naturen sätter de yttre ramarna. Det globala ekosystemets begränsning belyses av termodynamikens första och andra huvudsatser som säger att:²⁸

1. energi varken kan skapas eller förintas
2. energi av sig själv endast kan omvandlas från ett tillstånd med hög kvalitet till ett med lägre kvalitet.

Dessa naturvetenskapliga lagar kan även något enklare formuleras som att ”inget försvinner” och ”allting sprider sig”. Termodynamikens huvudsatser gäller likaledes för materia vilket innebär att inte en enda atom kan förintas endast förändras till formen. Bevis för detta är exempelvis förbränning av kol där det ursprungliga kolet omvandlas till koldioxid, vatten och diverse andra restgaser. Detta faktum sätter en absolut begränsning i tillgången på naturkapital för det ekonomiska systemet.²⁹

Robert Costanza och Herman Daly med flera diskuterar förhållandet och utvecklingen mellan det ekonomiska och det ekologiska systemet i termer av ”empty world” och ”full world”. I ”empty world” är det växande ekonomiska systemet fortfarande marginellt i förhållande till det större ekosystemet. Naturkapitalet utgör inte någon knapp resurs utan det finns andra faktorer som begränsar utvecklingen. Det är tänkbart att det såg ut ungefär på detta sätt i början av industrialismen. Dagens samhälle däremot liknar mer ”full world” där det ekonomiska systemet är på väg att spränga det slutna ekosystemets väggar. Naturkapitalets produktivitet kan effektiviseras men de termodynamiska lagarna sätter gränserna för systemet.³⁰

Vår uppfattning är att samhället idag befinner sig i ett tillstånd som liknar ”full world” där miljöproblemen med nödvändighet måste prioriteras. Denna ståndpunkt delas dock inte av alla. En av skeptikerna är Bjorn Lomborg som i sin bok ”*Världens verkliga tillstånd*” hävdar att miljöfrågan är överdriven och borde behandlas som vilket särintresse som helst.³¹ Vi anser att miljön är förutsättningen för all aktivitet och därför måste miljöfrågorna placeras högt på agendan. Uppfattningen att miljösituationen är prekär och att något snarast måste göras delas av många men meningarna om vilka åtgärder som är mest effektiva varierar. Idag dominerar en stor tilltro till marknaden och människans uppfinningsrikedom.

²⁸ Lundberg & Olsson, 1992

²⁹ Ibid

³⁰ Costanza et. al, 1997

³¹ Lomborg, 2000

Nationalekonomiska grundantaganden bygger på att utbud och efterfrågan styr marknaden. Om en naturresurs minskar i omfattning kommer prismetmekanismen att anpassas så att balans mellan utbud och efterfrågan uppstår. Kontentan av detta blir i praktiken att risken för att någon naturresurs ska uttömmas är obefintlig eftersom en bristvara blir så dyr att konsumtionen av sig själv styrs till att omfatta naturresurser som det finns gott om. Naturresurserna anses på grund av utbytbarheten alltså bara vara relativt begränsade.³²

Teoretiskt sett är detta antropocentriska resonemang korrekt men flera centrala problem kvarstår. När det ekonomiska systemet betraktas som fristående från det ekologiska systemet innebär det att det är svårare att se de långsiktiga ekologiska konsekvenserna av ekonomisk aktivitet. Dessutom har marknadskrafternas förmåga att hantera miljöproblematiken visat sig vara bristande. Det är således, enligt vår mening, av yttersta vikt att det ekonomiska systemet och dess spelregler utformas utifrån ekosystemet jordens förutsättningar. För att åstadkomma detta är det nödvändigt med olika typer av styrmedel som exempelvis lagstiftning på miljöområdet eller för att använda Lars Pålsson Sylls ord: ”Marknadens osynliga hand behöver en synlig hand vid sin sida”.³³

Med denna utgångspunkt blir diskussionen om ekonomisk tillväxt och en god miljö både intressant och i allra högsta grad relevant. Gerholm tar strid mot påståendet att ekonomisk tillväxt kan leda till uttömning av naturresurser. Han hävdar istället motsatsen: att tillväxt är en förutsättning för att mänskligheten ska ta den nödvändiga hänsyn till miljön som fordras.³⁴ Detta är en hållning som är dominerande i det politiska systemet och som genomsyrade Brundtlandskommisionens rapport, i vilken begreppet en hållbar utveckling myntades.³⁵ Den nuvarande ekonomiska tillväxten tär onekligen på jordens resurser. Ett samhälle där tillväxt i sig är ett självändamål ter sig för oss ganska meningslöst. Det centrala torde snarare vara en kvalitativ utveckling av samhället. Men egentligen kanske inte tillväxtens vara eller inte vara bör ses som den centrala frågeställningen. Samhällsekonomin organisation, inklusive spelregler är en ur miljö- och hållbarhetssynpunkt mer angelägen fråga.

³² Begg et. al, 1997

³³ Pålsson Syll, 2001, s 61

³⁴ Gerholm, 1996

³⁵ Hägerhäll, red., 1988

3 Teoretisk referensram

I fokus för denna studie är relationen mellan å ena sidan kommunen som tillsynsmyndighet och "ansvarig" för att miljöbalken efterföljs och å andra sidan näringslivet i Gävle kommun. Detta vårt undersökningsfält kan liknas vid en arena där olika aktörer agerar. I detta kapitel presenteras dels dessa begrepp dels studiens övriga teoretiska utgångspunkter.

3.1 Aktörssynsätt

Aktörssynsättet kan ses som ett sätt att beskriva människan som en komplex varelse. Det finns hos varje människa spänningar mellan olika roller och motiv och det är just detta som sätts i centrum i aktörssynsättet. Utgångspunkten är tvärvetenskaplig och tanken är att människan bör ses som en politisk och social varelse. En aktör är alltså någon som *agerar* på en arena och i studien definieras en aktör som *en individ* i en organisation, företag eller myndighet som direkt eller indirekt påverkar och påverkas av miljöbalken i Gävle kommun. Varje aktör ses som en individ med många roller, både av privat och offentlig karaktär. Sammantaget ger de olika rollerna en bild av aktörens identitet. Vidare företar sig varje aktör olika aktiviteter, vilka tillsammans utgör aktörens livsstil. Varje aktör har också värderingsmässiga principer, s.k. ideologisk orientering.³⁶

Utifrån syftet med denna uppsats är ideologisk orientering och roller begrepp som är särskilt passande i aktörssynsättet. Dessa kan inte ses som två separata begrepp utan de är nära sammanflätade. En aktörs ideologiska orientering kan beskrivas som dennes politik. Det handlar om vilka värderingsmässiga utgångspunkter aktören har och hur denne ser på verkligheten. Denna verklighetsuppfattning består av ett flertal delar, såsom t ex synen på människan, samhället och naturen. Ett närliggande begrepp som ytterligare förklarar begreppet är livsåskådning, som kan definieras som:

”...de teoretiska och värderingsmässiga antaganden som utgör eller har en avgörande betydelse för en övergripande bild av människan och världen och som bildar ett centralt värderingssystem och som ger uttryck för en grundhållning.”³⁷

I citatet ovan talas om en aktörs grundhållning, något som i stor utsträckning påverkar den bild en aktör har av sin egen roll. En roll definieras av Lönngren & Axelsson i studien ”Hinder och möjligheter för miljöarbete” som de uppgifter och det ansvar som en aktör har. I denna studie granskas aktörernas syn på sin och andra roller avseende miljöbalken. Det bör nämnas i sammanhanget att aktörernas yrkesmässiga roller av naturliga skäl är i fokus i denna studie.

Ideologisk orientering och målkonflikter

Mot bakgrund av begreppen roll och ideologisk orientering är det troligt att olika aktörer har olika intressen och mål med sina verksamheter. Det är till och med troligt att det förekommer målkonflikter för en och samma aktör och mellan olika aktörer. Att anpassa samhället till hållbarhet kräver en förändring där ett första villkor är att ekologiska frågor inte får ses som

³⁶ Lönngren & Axelsson, 1995 och Söderbaum, 2000

³⁷ Koskinen, 1999, s 70

underordnade monetära. Ett verktyg i denna anpassning är miljölagstiftningen och således miljöbalken. Miljöbalken, med sin utgångspunkt i långsiktigt relaterade mål som hållbarhet³⁸, kan tänkas orsaka en spänning gentemot kortsiktigt relaterade mål, som t ex den traditionella synen på företagande. För att förtydliga och utveckla detta spänningsförhållande kan Strannegårds indelning av organisationers syn på förhållandet mellan affärsverksamhet och miljö tas till hjälp. Han presenterar fyra varierande uppfattningar i fråga om olika organisationers syn på monetära respektive ekologiska frågor.³⁹

1. Affärsverksamhet är viktigast

Organisationer med denna ideologiska orientering anser att miljöhänsyn är utan relevans för organisationens verksamhet. Milton Friedman, nobelpristagare i ekonomi, som myntade devisen om att "the business of business is business" är ledstjärna för denna grupp av organisationer. Inga typer av styrmedel påverkar dessa organisationer att ta större miljöhänsyn än absolut nödvändigt. Vinstmaximering är viktigast.

2. Affärsverksamhet eller miljö

Organisationer som tillhör denna gruppering upplever en press på sig på att ta större miljöhänsyn, t ex påtryckningar från kunder eller lagkrav. I denna grupp anses miljöfrågor kosta pengar och kombinationen miljöarbete och att göra affärer ses som problematisk. Det är således nödvändigt att välja affärsverksamhet eller miljö.

3. Affärsverksamhet och miljö

Den tredje grupperingen karaktäriseras av att miljöarbete och affärsverksamhet går hand i hand och är omöjliga att separera. Det ses helt enkelt som en förutsättning för affärsverksamhet att ta miljöhänsyn och varje förändring av organisationens miljöarbete involverar affärsmässiga överväganden.

4. Miljö är viktigast

Miljöskydd ses som överordnat affärsmässiga mål inom denna kategori av organisationer. Det ses således som viktigare att ekologiska mål uppfylls än att monetära mål uppfylls.

Det är viktigt att komma ihåg att denna uppdelning visar en schematisk bild över organisationernas synsätt och att en och samma organisation vid olika tillfällen kan placeras i olika grupper. I sammanhanget är vår avsikt att positionera de olika aktörerna inom respektive gruppering (se figur 2). Söderbaum definierar positionsbegreppet som "en karaktärisering av någon/något vid en viss tidpunkt".⁴⁰ Genom att positionera de olika aktörerna i spänningsfältet avses att förtydliga tänkbara ideologiska spänningar vid tidpunkten för vår studie. Dessa ideologiskt bottnade konfliktorsaker kan delvis förklara aktörernas syn på sin och andras roller och ansvar avseende miljöbalken.

³⁸ Huruvida miljöbalken verkligen verkar för en hållbar utveckling har diskuterats, se t ex Westerlund, 1997.

³⁹ Strannegård, 1998

⁴⁰ Söderbaum, 1973, s 54

1. Affärsverksamhet är viktigast	2. Affärsverksamhet eller miljö	3. Affärsverksamhet och miljö	4. Miljö är viktigast

Figur 2. Fyra tänkbara synsätt på förhållandet mellan affärsverksamhet och miljö.

Det kan naturligtvis finnas ideologiska och rollrelaterade spänningar även på andra nivåer, men vår uppfattning är att spänningen mellan monetärt och ekologisk är särskilt intressant med tanke på miljöbalkens övergripande syfte ”att verka för en hållbar utveckling”. Detta mål är i allra högsta grad långsiktigt relaterat men frågan är om alla aktörer som omfattas av miljöbalken har detta tidsperspektiv i sina aktiviteter.

3.2 Arena

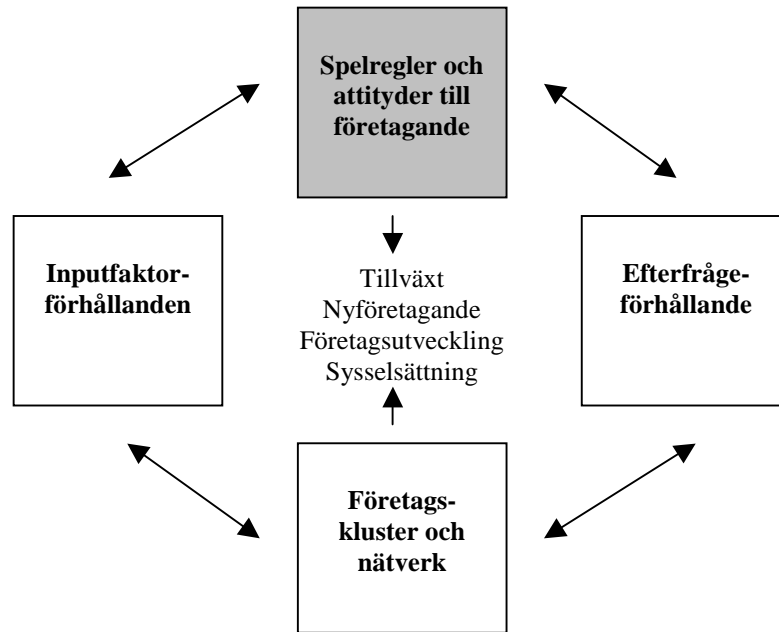
En arena kan definieras som en beskrivning av den ”spelplan” där de undersökta frågorna avgörs. Denna spelplan består bl a av de regler och lagar som arenan påverkas av, men också av de institutionella förhållanden som råder, vilka mötesplatser som utnyttjas samt hur maktförhållandena ser ut på arenan.⁴¹ Sammanfattningsvis skulle de faktorer som påverkar arenan kunna betecknas som arenans *kontext*. Ur ett företagarperspektiv menar Porter att fyra faktorer är av central betydelse för en regions konkurrenskraft. Dessa faktorer kallas Porters diamant (se figur 3).⁴² I Svenskt Näringslivs strukturrapport från 2001 har Porters diamant bearbetats och man definierar följande faktorer.⁴³

- *Spelregler och attityder till företagande.* De lokalpolitiska förhållandena såsom inställning till företagande och servicenivå. (spelregler, relation, kommunikation)
- *Efterfrågeförhållanden.* Det finns en naturlig ”hemmamarknad” för det lokala näringslivets produkter.
- *Företagskluster och nätverk.* Närvaro av företag inom liknande branscher, underleverantörer och andra för verksamheten viktiga funktioner som skolor och branschorgan.
- *Inputfaktorförhållanden.* Regionens tillgång på nödvändiga produktionsfaktorer såsom kompetent arbetskraft och god infrastruktur.

⁴¹ Lönngrén & Axelsson, 1995

⁴² Porter, 1990

⁴³ Svenskt Näringsliv, 2001



Figur 3. Porters diamant
Källa: Svenskt Näringsliv, 2001, s 12

I detta sammanhang är den första punkten av störst intresse. Porter delar in ”spelregler och attityder till företagande” i formella och informella faktorer där formella faktorer innefattar lagstiftning och andra krav medan informella faktorer handlar om politikernas och andras attityder till företagande.⁴⁴ En indelning i formella och informella faktorer ser vi som tillämpbar för att beskriva den studerade arenans kontext. Det är viktigt att påpeka att frågan om attityder mellan aktörer inte begränsas till att endast omfatta attityder till företagande utan i studien avses även t ex företagares attityder till tjänstemän och politiker. Det som tilltalar oss är bilden av att situationen på arenan både påverkas av ”fasta” strukturer, som lagstiftning, och faktorer som är svårare att ta på, som t ex relationen mellan aktörer. Med formella faktorer avses i denna studie miljöbalken och tillämpning av lagen. Medan informella faktorer innefattar roller, attityder, relationer och kommunikation.

Kerstin Sahlin-Andersson beskriver ett fält som ett system av relationer och mer specificerat relationer som utvecklats mellan aktörer som bedriver aktiviteter inom ett gemensamt område.⁴⁵ Det handlar alltså om avgränsat system där alla de organisationer som är relevanta för varandra ingår och detta system kan liknas vid ett stort och ”icke-statiskt” nätverk.⁴⁶ Ett företag påverkas t ex av de kontakter det har med sina kunder och underleverantörer men även privata kontakter av olika slag påverkar en aktörs agerande på arenan. Vi vill med detta poängtera vikten av att aktörer inte kan ses som isolerade från andra aktörer. Att ha en bild av att aktörerna på en arena agerar i olika nätverk tror vi kan förklara en del av den komplexitet som råder på alla typer av arenor.⁴⁷

⁴⁴ Porter, 1990

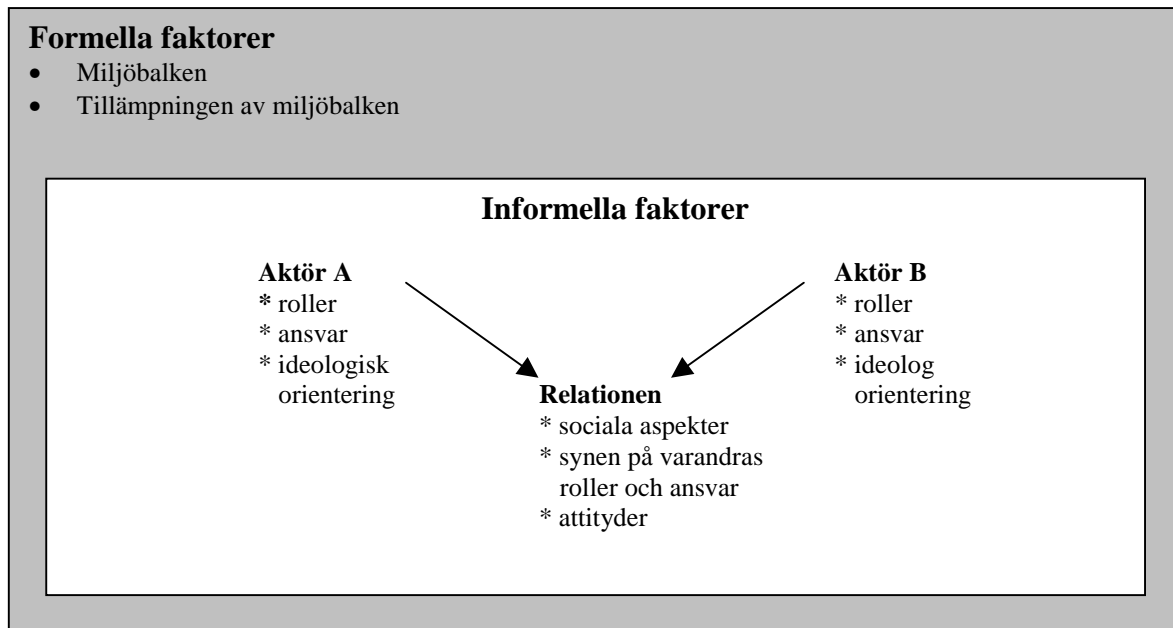
⁴⁵ Sahlin-Andersson, 1996

⁴⁶ Strannegård, 1998

⁴⁷ Att nätverk är av stor betydelse betonas i litteraturen inom ämnesområdet industriell ekonomi, se t ex Ford, 1990, eller Håkansson & Snehota, 1995.

3.3 Aktörssynsätt på miljöbalksarenan i Gävle kommun

Situationen på studiens geografiskt avgränsade arena, miljöbalksarenan i Gävle kommun, påverkas således av ett stort antal faktorer. Att behandla dem alla skulle göra studien allt för omfattande. Denna studie fokuserar på ett avgränsat antal vilka framgår av figur 4. Det handlar om interna faktorer hos respektive aktör, som synen på sin roll och ansvar. Denna syn har sin grund i aktörens ideologiska orientering. Förhållande på arenan beror också på aspekter som direkt rör relationen aktörer emellan, exempelvis attityder och synen man har på varandras roller och ansvar. Det bör också poängteras att relationen äger rum i en kontext som påverkas både av tidigare nämnda faktorer och de formella spelregler som gäller på arenan.



Figur 4. Faktorer som påverkar relationen mellan aktörer på miljöbalksarenan

4 Tillvägagångssätt

I detta avsnitt redogörs för uppsatsens genomförande i praktiken. Studien görs utifrån ett kvalitativt angreppssätt och för att samla in material har utöver litteraturstudier elva halvstrukturerade intervjuer genomförts. I kapitlet beskrivs valet av intervjupersoner och intervjuetoder. Kapitlet avslutas med en diskussion kring käll- och metodkritik.

4.1 Kvalitativ metod

Den kvalitativa metoden har sina huvudsakliga förtjänster i att den ger djupare kunskap och förståelse om det som undersöks. Dessutom är nyfikenhet och sökandet efter det unika centrala kännetecken för den kvalitativa metoden. I fokus för denna förståelseinriktade metodologi är den handlande aktören och det är dennes subjektiva upplevelser som sätts i fokus och analyseras.⁴⁸ Denna hållning stämmer väl överens med ambitionerna i uppsatsen. Tidigare forskning inom området har hittills inte varit särskilt omfattande, vilket gör att en kvalitativ ansats passar bra.

Ett alternativ till ovannämnda metod är den kvantitativa forskningsansatsen. Den kvantitativa forskningen söker lagbundenheter.⁴⁹ Detta är en målsättning som vi vid studier av samhällsvetenskapliga fenomen ställer oss kritiska till (frågan diskuterades mer ingående i kapitel 2). Det är dock tänkbart att en undersökning med kvantitativt inslag skulle kunna utgöra ett bra komplement till studien, men med tanke på förutsättningarna har det kvalitativa angreppssättet bedömts vara det mest användbara alternativet. Studien undersöker det unika i Gävle och kan inte utan vidare generaliseras till andra kommuner, dock är förhoppningen att andra kommuner och företag ska kunna ta intryck av studien.

4.2 Urval

Det för resultatet så viktiga urvalet av intervjupersoner är en inte helt oproblematiserad process. Det finns ett flertal metoder för detta och här har en metod som kallas *ändamålsenligt urval* använts.⁵⁰ Detta innebär att aktörer som verkligen har något att säga om problemområdet och att aktörer som på ett eller annat sätt har erfarenheter inom området har identifierats.⁵¹ Valet av företag förenklades avsevärt genom denna utgångspunkt. De utvalda företagen har alla på något sätt varit i kontakt med kommunen i frågor rörande miljöbalken. Identifieringen av dessa gjordes vid en genomgång av alla de fall där kommunen utfärdat miljöstraffavgifter. Utifrån dessa fall valdes sedan tre specifika företag inom olika branscher. Genom att välja företag inom olika branscher var förhoppningen att få en mer nyanserad bild av förhållandena i Gävle kommun.

Som komplement till de enskilda företagen intervjuades representanter för olika centrala intresseorganisationer för näringslivet i kommunen. Dessa har frekvent kontakt med både företagare och kommunen och förmodades på sätt förmodades ha en god bild av hur företag

⁴⁸ Starrin et.al, 1991

⁴⁹ Lantz, 1993

⁵⁰ Carlström & Hagman, 1992

⁵¹ Frankfort-Nachmias & Nachmias, 1996

ser på kommunen avseende miljöbalken. Dessutom intervjuades representanter för tillsynsmyndigheten i Gävle kommun.

Samtliga aktörer presenteras utan att nämnas vid namn. Det finns två huvudsakliga skäl till detta. För det första önskade några aktörer detta i samband med att de uttryckte åsikter som de ansåg vara känsliga. Ett andra skäl, underordnat det förra, är att andra företag och kommuner förhoppningsvis lättare kan identifiera sig med intervjupersonernas svar om de intervjuade aktörerna presenteras anonymt.

4.3 Intervjumetod

När intervjuer används i forskning är det viktigt att välja en intervjuteknik som kan ge den kunskap som eftersöks. Intervjuernas struktureringsgrad är en central fråga i detta avseende. En intervju kan antingen vara öppen, ostrukturerad, vilket innebär att den intervjuade tillåts att utveckla sina egna tankar kring ett förutbestämt område, eller helt strukturerad där både frågor och svarsalternativ är formulerade i förväg, t ex enkäter. Vid kvalitativa undersökningar är olika grader av ostrukturerade intervjuer vanligast.⁵²

I denna studie har en vanlig intervjumetod vid kvalitativa studier tillämpats, s.k. semistrukturerade intervjuer. Denna typ av intervjuer karaktäriseras av att den intervjuade själv formulerar sina svar samt av att intervjuaren inte har bestämt i förväg exakt vilka frågor som man ämnar ställa. Istället har intervjuaren identifierat ett antal frågeområden som är av särskilt intresse.⁵³ Denna studie fokuserar på hur olika aktörer subjektivt upplever situationen kring miljöbalken i Gävle kommun. Att få svar på detta i en intervju med i förväg formulerade svarsalternativ bedömdes svårt. Av bilaga 1 och 2 framgår de för studien aktuella frågeområdena. Den halv-strukturerade intervjutekniken liknas ofta vid ett samtal med ett syfte.⁵⁴ Detta beskriver väl de utförda intervjuerna. För att undvika ledande frågor och för att få information om aktörernas synsätt tillåts intervjupersonerna styra samtalen i stor omfattning. Frågan om styrning av intervjuer är inte helt oproblematiske. Å ena sidan handlar det om att få unik information från den intervjuade å andra sidan att få information om ett specifikt område i detta fall synen på miljöbalken.⁵⁵ För att intervjuerna inte skulle hamna utanför syftet behövdes ibland en återknytning till våra frågeområden.

Innan den första intervjun genomfördes rådfrågades flera i frågan insatta personer, om frågeområdena var relevanta och lämpliga. En enklare provintervju per telefon och e-post genomfördes också. Provintervjun gjordes med en miljö- och hälsoskyddsinspektör i en medelstor svensk kommun ungefär motsvarande Gävles storlek. Intervjuerna varade i omkring 1-1,5 timma. De två intervjuer vi av olika skäl tvingades att hålla per telefon blev kortare och något mindre omfattande men de gav likväl intressant information. Innan intervjun kontaktades de tänkta intervjupersonerna och avsikten med intervjun och syftet med studien presenterades. Samtliga intervjuer genomfördes på de intervjuades arbetsplatser. Alla intervjuer förutom de två telefonintervjuerna, spelades in på band samtidigt som kompletterande minnesanteckningar fördes. Intervjupersonerna tillfrågades om tillåtelse att spela in intervjuerna och ingen misstycnte.

⁵² Lantz, 1993

⁵³ Frankfort-Nachmias & Nachmias, 1996

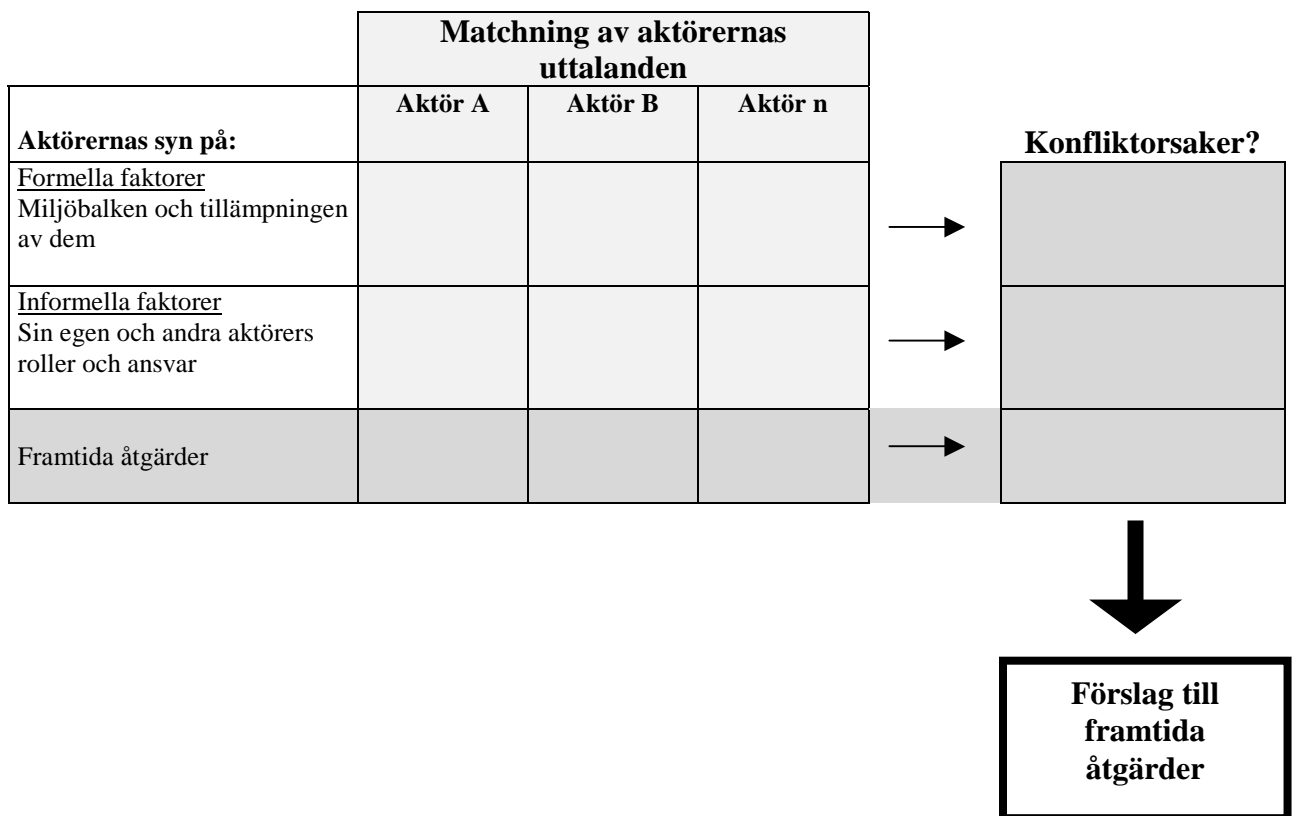
⁵⁴ Burgess, 1984

⁵⁵ Jacobsen, 1993

4.4 Analysmetod

Bearbetning av intervjuerna påbörjades under intervjuperioden. Alla intervjuerna skrevs ner ordagrant varpå anteckningarna lästes igenom. Under läsandet av intervjuerna eftersöktes ståndpunkter och uttalanden som på något sätt gav uttryck för eventuella konfliktorsaker. Skillnaden mellan begreppen konfliktorsak och konflikt bör observeras. Konflikt kan ses som en motsats till samförstånd, men det innebär inte att konfliktorsaker inte kan identifieras inom områden där det råder samförstånd.⁵⁶ Det är således mycket möjligt att man är överens om att en företeelse är en konfliktorsak. De konfliktorsaker som eftersöktes var inom de tre områden som definierades i syftet: (1) aktörernas syn på miljöbalken och tillämpningen av den, (2) aktörernas syn på sin och andras roller och ansvar avseende lagen, samt (3) deras uppfattning om vilka åtgärder som bäst gynnar det framtida arbetet avseende miljöbalken.

Analysen gick till så att först gjordes en tematisk indelning av intervjumaterialet inom de tre huvudområden som definierats i syftet. Därefter jämfördes aktörernas intervjusvar med varandra för att identifiera konfliktorsaker inom respektive område (se figur 5). Även aktörernas syn på framtida åtgärder matchades för att identifiera eventuella konfliktorsaker inom detta område. Utifrån de konfliktområden som identifierats och de förslag till åtgärder som aktörerna presenterat avsågs att lämna förslag på åtgärder som främjar såväl miljön som det lokala näringslivsklimatet.



Figur 5: Analysschema

⁵⁶ Lönngrén & Axelsson, 1995

4.5 Käll- och metoddiskussion

Vi har tidigare diskuterat att vi inte ser det som rimligt att objektivt undersöka detta område. Detta bör inte ses som en brist utan snarare som ett faktum. De skrivna källor studien utgörs av är naturligtvis också påverkade av de värderingar som respektive källas författare har. Det är dock viktigt att poängtera att vi inte känner till samtliga författares utgångspunkter, perspektiv och avsikter med det skrivna materialet. I vissa fall är detta tydligt som i rapporter från intresseorganisationer som Svenskt Näringsliv och liknande men i andra fall mer oklart

Det lokala näringslivet representeras i studien av småföretagare och organisationer med anknytning till näringslivsfrågor. Det hade varit tänkbart att endast intervjua småföretagare och då ett större antal. Vi anser dock att gjorda intervjuer med tre företagare, och intresseorganisationer som på olika sätt arbetar med näringslivsfrågor, har givit en mer representativ bild av företagsklimatet i Gävle kommun. Intresseorganisationerna har en nära och kontinuerlig dialog med många enskilda företagare och antas därför ge en bredare och utförligare bild av det lokala företagsklimatet och företagens syn på miljöbalken.

Vid personliga intervjuer finns alltid risk för så kallade intervjuareffekter, vilket innebär att undersökaren och respondenten påverkar varandra under intervjun.⁵⁷ Under själva analysprocessen finns det alltid en risk att uttalanden och citat lyfts ur sitt sammanhang, något som också påverkar resultatet. I analysen har vi därför i möjligaste mån låtit bli att dela upp intervjumaterialet i alltför små delar. I presentationen av våra intervjuer har vi dock för läsvärdets skull ibland korta citat.

⁵⁷ Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1997

5. Miljöpolitikens spelplan

Under senare år har marknadskrav blivit allt viktigare som drivkraft för företagens miljöanpassning, i många fall t o m viktigare än lagstiftning.⁵⁸ Frågan är om marknadskrafterna är tillräckliga som drivkraft för att tackla de utmaningar beträffande miljön som världen står inför i dag och i framtiden. I detta kapitel diskuteras olika typer av styrmedel i allmänhet och styrmedel ur ett företagsperspektiv i synnerhet. Avslutningsvis ges en kortfattad introduktion till miljöbalken och tillsynsbegreppet.

5.1 Styrmedel för en bättre miljö

I början av 1940-talet förbjöds förorenat och skadligt avloppsvatten från industrier i Sverige. Det infördes krav på kommunal avloppsrening och tanken var att efterlevnaden av kravet skulle ske på frivillig väg. Detta visade sig dock inte fungera särskilt bra. Följden blev istället att föroreningarna förvärrades betydligt de följande årtiondena.⁵⁹ Detta kan tjäna som ett exempel på betydelsen av kontrollerande styrmedel inom miljöområdet. Avsaknad av styrmedel, som lagar och skatter, är en orsak till att vårt moderna samhälle tenderar att misshushålla med vår miljö.

Det är vanligt att dela in de miljöpolitiska styrmedlen i två huvudkategorier, ekonomiska (monetära) och administrativa styrmedel. Skatter och handel med utsläppsrätter är två exempel på ekonomiska (monetära) styrmedel och i kategorin administrativa styrmedel ingår t ex föreskrifter och lagar.⁶⁰ Den nationalekonomiska teorin menar att bristen på äganderätter till miljövården skapar ekonomisk ineffektivitet. Skatter och avgifter anses i många fall vara ett mer kostnadseffektivt sätt att åtgärda ett miljöproblem än lagstiftning.⁶¹ Ekonomiska styrmedel påverkar prissignaler som är avgörande för hushållning med samhällets resurser och ger starkare drivkrafter till förbättringar.⁶² Avsaknaden av pris på miljön innebär i praktiken att det inte kostar någonting att t ex använda luft och vatten som mottagare av miljöförstörande utsläpp. Detta är en bidragande orsak till de miljöproblem vi idag kan se i form av föroreningar, försurning, utrotning av arter och uttunning av ozonlager mm.⁶³

Sverige har jämfört med andra länder infört förhållandevis omfattande miljöskatter och miljöavgifter. Dock utgör dessa sammantaget en liten andel av de totala skatteintäkterna. En fördel med ekonomiska (monetära) styrmedel anses vara att de inte tvingar någon aktör att genomföra en särskild åtgärd eller att avstå från någon verksamhet. Övergripande åtgärder skulle bland annat kunna vara skatteväxling eller en översyn av energiskatterna så att de ger bättre incitament för en omställning till förnyelsebara bränslen.⁶⁴ Många aktuella utredningar har fört fram behovet av ytterligare styrmedel inom miljöpolitiken. Resurseffektivitetsutredningen anser till exempel att politiken bör inriktas på att vidareutveckla de styrmedel som syftar till att internalisera miljökostnader av naturresursanvändning.⁶⁵

⁵⁸ SOU 2001:20

⁵⁹ Pihl, 2000

⁶⁰ Bergman, 2000

⁶¹ OECD, 1995

⁶² Pihl, 2000

⁶³ Naturvårdsverket, 1997

⁶⁴ SOU 2001:20

⁶⁵ SOU 2001:2

Lagstiftning är dock det styrmedel som har haft och har störst betydelse inom miljöområdet. Allt sedan de första miljölagarna som infördes under 1960-talet, har lagstiftningen successivt skärpts. Men att upprätta nationella lagar är inte helt oproblematiskt då miljöpåverkan i allt högre grad beror på diffusa utsläpp från produktion av mängder av olika varor och tjänster som handlas över nationsgränserna. Detta i kombination med allt fler internationella företag liksom EU-harmoniseringen av lagar och internationella handelsavtal påverkar också möjligheterna för enskilda nationer att införa nationella styrmedel.⁶⁶

Information är ytterligare ett styrmedel för att tydliggöra inriktning och behov av åtgärder gentemot företagen och allmänheten. Informativa styrmedel kan utgöras av både riktad information och masskommunikation. Det går också att utveckla verktyg, till exempel olika miljömärkningssystem, som stöttar en miljöinriktad marknadsinformation. Enligt miljövårdsberedningen finns de informativa styrmedlens potential framför allt i kombination med andra styrmedel. De kan utgöra ett förstärkande styrmedel för att lättare erhålla efterlevnad av lagar och få större effekt av ekonomiska styrmedel.⁶⁷

Carina Pettersson skriver i sin avhandling *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet* att en kombinerad tillämpning av olika styrmedel tenderar att leda till enfald vid den praktiska tillämpningen, med risk för negativa miljöeffekter. Hon menar att mångfalden av externa styrmedel medför att det uppstår en stor variation av tillämpningen i företagens egenkontroll. De interna bedömningarna utgör sedan underlag för myndigheterna och deras arbete med tillsyn och tillstånd. Skillnaderna mellan olika interna bedömningar hos företagen riskerar att försvåra för myndigheten att säkerställa att miljökrav riktas rättvist och att liknande ärenden bedöms lika. Pettersson anser att det borde införas en enhetlig och gemensam mall för företagens interna bedömningar av miljöpåverkan. Det skulle leda till ett mer enhetligt beslutsunderlag och i förlängningen till rättvisare miljökrav mot olika verksamhetsutövare.⁶⁸

5.1.1 Dialog och överenskommelser - framtidens styrmedel?

Miljövårdsberedningen har kommit fram till att det behövs stora förändringar både på samhällsnivå och i de enskilda företagen för att nå ett hållbart samhälle. Det behövs katalyserande processer som kan driva på arbetet och för att öka förståelsen för att styrmedel behövs inom miljöområdet. Miljöpolitikens förändrade spelplan har dock aktualiserat frågan hur styrmedlen bör vara utformade och vad som kan uppnås med hjälp av dessa. Dialog och överenskommelser är två mindre använda styrmedel i svensk miljöpolitik. De skiljer sig från traditionella styrmedel genom att ett stort egenansvar läggs på berörda aktörer och skulle i sammanhanget kunna vara katalyserande redskap. Miljööverenskommelser kan gestalta sig på många olika sätt och inledas av olika aktörer. De kan gälla hela branscher eller enskilda företag. En överenskommelse kan vara övergripande och handla om att vissa mål skall nås till en viss tid.

En fördel med frivilliga miljööverenskommelser är att de ofta kan vara lättare och snabbare att genomföra än förändringar i nationell lagstiftning. Miljööverenskommelser kan förväntas vara mindre beroende av myndighetsresurser för tillsyn och efterlevnad, vilket frigör resurser för tillsynsmyndigheterna att ägna sig åt mer angelägna tillsynsobjekt. En farhåga med

⁶⁶ SOU 2001:20

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ Pettersson, 2001

miljööverenskommelser är att de kan försämra konkurrensen i den aktuella branschen.⁶⁹ Det finns hittills bara ett fåtal överenskommelser på miljöområdet i Sverige, men enligt en rapport från bl a kommerskollegium har miljöregleringar hittills, inklusive frivilliga överenskommelser, inte haft några avgörande negativa effekter på ekonomins funktionssätt.⁷⁰

Dialog skulle kunna ses som ett informativt styrmedel. Syftet med en dialog kan vara att katalysera miljöarbetet eller underlätta införandet av andra styrmedel. Deltagande i en dialog kräver att deltagarna avsätter resurser i form av tid och vissa kostnader. En dialog med näringslivet där myndigheter deltar skulle kunna minska den osäkerhet som näringslivet ibland upplever avseende framtida strategier inom t.ex. miljöområdet. En dialog förbättrar informationsutbytet mellan myndigheter och företag och skapar förutsättningar för bättre samarbete mellan de deltagande parterna. Miljövårdsberedningen betonar att i en dialog kan samsyn skapas utifrån en gemensam insikt. Dialog kan därför ses som en katalysator för ett effektivare miljöarbete och ge positiva effekter för samhället som helhet. Framförallt i det långsiktiga arbetet som kräver större förändringar bör dialog och överenskommelser användas som kompletterande styrmedel.⁷¹

Miljöfrågornas komplexitet gör att flera styrmedel behöver användas parallellt, men vilket styrmedel som är mest kostnadseffektivt varierar från situation till situation. Detta framkommer även i miljöbalkens förarbeten där det står att miljöbalken inte ensam kan leda till en hållbar utveckling utan måste kombineras med andra styrmedel.⁷²

5.2 Företag, lagstiftning och miljöarbete

Näringslivet har genom tiderna mer eller mindre intensivt försökt bromsa eller i varje fall förhålla mera radikala regler på miljöområdet.⁷³ Bergman menar att utan regleringar eller utsläppsavgifter skulle företag överhuvudtaget inte ta hänsyn till de externa kostnader i form av t ex miljöskador som deras produktion orsakar.⁷⁴ I en studie av 500 miljöcertifierade företag verkande i fyra europeiska länder, bekräftas bilden av att lagar är av stor betydelse för företags miljöarbete. I denna studie framkom att miljölagstiftningen var en av de viktigaste drivkrafterna för att företag arbetar med miljöfrågor överhuvudtaget.⁷⁵ Porter och van der Linde har genom ett flertal fallstudier visat att miljöregleringar inte behöver vara negativt för näringslivet utan tuffa lagkrav inom miljöområdet kan ge positiva effekter. Miljöregleringar tvingar företag till nytänkande, vilket kan generera vinster för både företagen och samhället.⁷⁶

Lagar och regleringar sätter den yttre ramen för företagens miljöarbete, men enligt Carsten von Otter fungerar inte lagstiftningen som en pådrivare för näringslivets miljöarbete, utan utgör snarare en garanti för att de minst miljömedvetna företagen når upp till en viss miniminivå. Lagstiftningen kan därför vara en viktig drivkraft för småföretag som inte är så miljödrivna i sin verksamhet. von Otter menar att den viktigaste drivkraften för ett företag fortfarande är att tjäna pengar. Är det inte monetärt fördelaktigt att miljöanpassa

⁶⁹ SOU 2001:20

⁷⁰ Kommerskollegium, 1998

⁷¹ SOU 2001:20

⁷² Miljöbalkspropositionen 97/98 (45a del 1)

⁷³ Carlman, 1992

⁷⁴ Bergman, 2000

⁷⁵ Stuart, 1997, liknande slutsatser dras i Näringslivets miljöchefer, 2000 och Dobers, 1997

⁷⁶ Porter och van der Linde, 1995

verksamheten blir det svårt att motivera företag att bedriva ett sådant arbete.⁷⁷ Detsamma menar Freedman som betonar det stora inflytande företagens kostnader har på motivationen att reducera sin miljöpåverkan. Om myndighetens miljökrav är förenliga med företagets egenintresse, ökar således motivationen och chansen att miljöförbättringar uppnås.⁷⁸

Föregångarna för miljöarbete inom näringslivet har ofta varit storföretag. Enligt Heidenmark beror det bland annat på att de stora företagen exponeras mer än småföretagen, vilket gör att de behöver ta ett större samhällsansvar. Stora företag arbetar oftare på den globala marknaden och får därigenom impulser från fler håll. Detta gör att de kan få ett annat perspektiv på sin verksamhet och på miljöfrågor än småföretagen som ofta är fullt sysselsatta med att få verksamheten att gå runt.⁷⁹

Marknadskraven har blivit allt viktigare som drivkraft för miljöarbetet bland företagen, även om en del forskning tyder på att det skiljer sig åt mellan bransch och storlek på företag. Bland små företag är lagstiftningen en relativt starkare drivkraft vad gäller miljöarbete, även om kundkrav har fått allt större betydelse.⁸⁰ I många studier framkommer att brist på tid och pengar är den främsta anledningarna till att små företag har ett mindre utvecklat miljöarbete.⁸¹ I Heidenmarks undersökning om svensk tillverkningsindustri framkommer dock att många företag inte ser några hinder med miljöarbete.⁸² Det skulle kunna tolkas som en brist på kunskap eller incitament för att bedriva miljöarbete. Det för åter fram frågan vem som ska leda företagens miljöanpassning.

Näringslivet vill ha tydliga och långsiktiga spelregler. Detta ökar möjligheterna att ta hänsyn för miljön även vid beslut och i projekt där det krävs lång framförhållning. Samtidigt visar undersökningar att företagen ofta har relativt korta planeringshorisonter.⁸³

Oklara ansvarsförhållanden kan leda till att alla försöker lägga över ansvaret på en annan aktör. Politiker bör ta initiativ så att inte miljöarbete uteblir genom att hamna i en ansvarsfälla.⁸⁴ Offentliga aktörer bör framför allt ta ansvar för att öka intresset för miljöanpassning av företagen. En viktig uppgift är att integrera miljöarbetet med kärnverksamheten att den inte bara blir en nödvändig biverksamhet. Samtidigt måste också företagen ta ett ansvar för den egna verksamhetens miljöeffekter.⁸⁵

5.3 Miljöbalken

Den snabba samhällsutvecklingen och den tilltagande insikten om miljöfrågornas betydelse resulterade i behovet av ett regelsystem med enhetliga principer för miljöarbetet. En viktig målsättning med miljöbalken är att den ska utgöra ett verktyg för genomförandet av miljö- och resurspolitiken i framtiden, en politik som grundar sig på det numer välbekanta begreppet hållbar utveckling. De största svagheter i den tidigare lagstiftningen ansågs vara straff- och

⁷⁷ von Otter, 1999

⁷⁸ Freedman, 2000

⁷⁹ Heidenmark, 1999

⁸⁰ NUTEK och Naturvårdsverket, 1999

⁸¹ Se bl a. Miljövärdsberedningen 1999 och Heidenmark, 1999

⁸² Heidenmark, 1999

⁸³ SOU 2001:20

⁸⁴ Lönngrén & Axelsson, 1995

⁸⁵ SOU 2001:20

sanktionssystemet samt rättsväsendets hantering av miljöbrottsutredningarna.⁸⁶ I förarbetena till miljöbalken betonas att en verkningsfull och effektiv lagstiftning förutsätter att kedjan med dess många länkar fungerar väl, både var för sig och när det gäller samspelet mellan dem.⁸⁷ Det har dock visat sig att det inte varit utan problem att knyta samman länkarna som utgörs av hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, överträdelse och straff. Pettersson pekar bland annat på problem som att integrera alla nyheter, bristande resurser och en del otydligheter i lagen som orsaker till att miljöbalken ännu inte fått önskad effekt.⁸⁸

Miljöbalken är i viss utsträckning en ramlag, vilket innebär att många regler inte är exakta och att det inte i detalj anges hur olika avvägningar enligt balkens bestämmelser ska göras. Svenning menar att det finns två huvudsakliga skäl till att lagstiftningen utgörs av ramlagar. Det kan dels bero på bristande kunskap inom området och dels bero på viljan att skapa ett utvidgat förhandlingsutrymme. Ett problem är dock att en lagstiftning av denna karaktär tenderar att skapa förvirring bland dem som påverkas av den.⁸⁹

En genomgripande nyhet i miljöbalken är dess kapitel om allmänna hänsynsregler (MB 2 kap) som gäller alla verksamheter under miljöbalkens bestämmelser. Dessutom ligger bevisbördan för att dessa krav- eller hänsynsregler följs på verksamhetsutövaren. Syftet med reglerna är framför allt att förebygga negativa effekter och att miljöhänsynen i olika sammanhang ska öka. Miljöbalken skärper också kraven på myndigheterna att bedriva tillsyn liksom att anmäla straffbara överträdelse av miljöbalkens bestämmelser. Kommunerna får samtidigt med ökad möjlighet att utöva tillsyn även möjlighet att ta ut avgifter för bl. a. tillsyn. Även verktyg för att genomdriva balkens regler vässas genom att miljö kvalitetsnormer införs liksom miljö sanktionsavgifter som ska betalas av den som bryter mot vissa bestämmelser.⁹⁰

Miljö sanktionsavgifterna är särskilt viktiga i sammanhanget eftersom detta är en nyhet som direkt påverkar företagen på ett uppenbart sätt. Enligt förordningen om miljö sanktionsavgifter ska sådana i första hand tas ut vid lagöverträdelse där lagen är tydlig. Det kan t ex handla om när verksamheter bedrivs utan tillstånd enligt miljöbalken eller utan att anmälan till tillsynsmyndigheten gjorts. Även för sent inlämnade miljö rapporter kan leda till att avgift ska tas ut. Avgiftens storlek varierar från minimum 5000 kronor till maximum 1 miljon kronor. Avgiften ska tillfalla staten och kan enligt Naturvårdsverket ses som en ordningsbot.⁹¹

Miljöbalken fungerar som den externa rättsliga regleringen och kontrollen, vilken ska utgöra ett komplement till företagets interna miljö arbete för att säkerställa att en miniminivå av miljö skydd upprätthålls.⁹² Staffan Westerlund, professor i miljö rätt, menar att miljöbalken som lagstiftning är otillräcklig för att nå en ekologisk hållbar utveckling. Han menar att det är en grundläggande skillnad på att genomdriva en tillåtlighetsregel som riktas till ett företag, och att åstadkomma efterlevnad av en regel som knyter an till yttre förhållanden såsom miljö kvalitet. Miljö kvalitet är effekten av en mängd faktorer i vad Westerlund kallar icke-linjära system.⁹³ Naturens komplexa och till stora delar okända system gör det egentligen omöjligt att på ett vetenskapligt trovärdigt sätt införa en rättsordning som säkerställer en

⁸⁶ Karlmark, 1999

⁸⁷ Miljödepartementet, 1997

⁸⁸ Pettersson, 2001

⁸⁹ Svenning, 1996

⁹⁰ Miljö balksutbildningen, 1998

⁹¹ Naturvårdsverket, 2000 och Miljöbalken 30 kap.

⁹² BRÅ-rapport, 2001:17

⁹³ Westerlund, 1997

hållbar utveckling. Däremot är införandet av en miljöbalk, som vi ser det, ett lovvärt steg i rätt riktning för att sätta miljöproblematiken i fokus.

5.4 Tillsynsmyndighetens dubbla roller

År 1994 återfanns begreppet tillsyn i mer än 500 svenska lagar, exklusive förordningar och föreskrifter. Begreppet är alltså vanligt förekommande i den svenska lagstiftningen. Något som komplicerar det hela är att begreppet saknar en enhetlig definition. Rudén et.al. presenterar åtta kategorier av begrepp som alla ingår i lagstiftningens beskrivningar av tillsynsbegreppets innehåll. Följande arbetsområden kan enligt deras rapport identifieras:

- Föreskriftsarbete
- Inspektion
- Samordning av tillsynsarbete
- Kontroll av lagefterlevnad
- Åtgärder för rättelse av lagöverträdelse
- Tillståndsprövning
- Förebyggande arbete; rådgivning och information
- Arbete med företagens egenkontroll; kontrollprogram

Att begreppet är oklart definierat har lett till osäkerhet i fråga om tillsynsmyndigheters uppgifter något som delvis försvårat tillsynsarbetet.⁹⁴ I miljöbalken definieras begreppet i 26 kap 1 § där följande står att läsa om tillsyn:

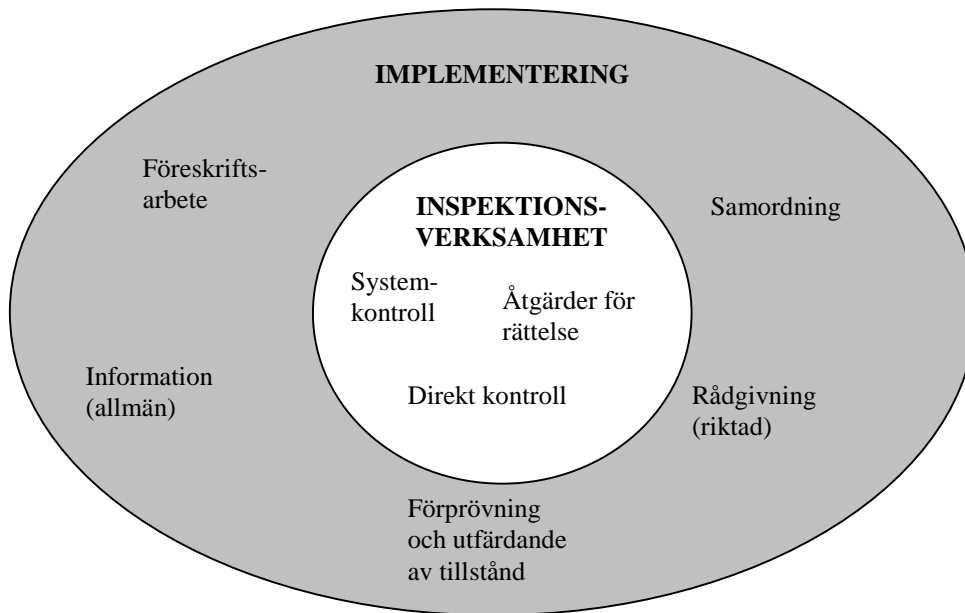
”Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.”⁹⁵

I ESO-rapporten *Att se eller titta på* görs mot bakgrund av tillsynsbegreppets definition i miljöbalken en indelning i det *snäva* respektive det *vida* tillsynsbegreppet. Med det snäva tillsynsbegreppet avses de uppgifter som myndigheten har att kontrollera. Det handlar om företags lagefterlevnad och att vid behov vidta de åtgärder (inspektionsmeddelande, föreläggande och åtalsanmälan) som är nödvändiga för att åstadkomma rättelse. Sammanfattningsvis kan detta benämnas inspektionsverksamhet. Det vida begreppet, implementering, innefattar de åtgärder som är nödvändiga för att *intentionerna* i lagstiftningen ska uppnås. I praktiken innebär detta arbete med informationsinsatser och liknade.⁹⁶ Figur 6 åskådliggör denna indelning.

⁹⁴ Rudén et. al, 1998

⁹⁵ Miljöbalken, 26 kap 1§

⁹⁶ Rudén et. al, 1998



Figur 6: Det snäva och det vida tillsynsbegreppet
Källa: Rudén et.al, 1998, s. 58

Tillsynsmyndigheten, i denna studie miljöinspektörerna, befinner sig alltså i en position där de har dubbla roller; en samverkansroll och en kontrollerande roll. Det krävs samverkan och förtroende mellan myndighet och företag för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra sitt jobb enligt miljöbalkens intentioner. När miljöinspektörerna både ska samverka med företagen och vid misstänkta brott åtalsanmäla dem, hamnar de liksom företagen i en besvärlig situation. Denna situation är varken fördel varken för miljön eller för företagsklimatet, vilket också flera rapporter har påpekat.⁹⁷

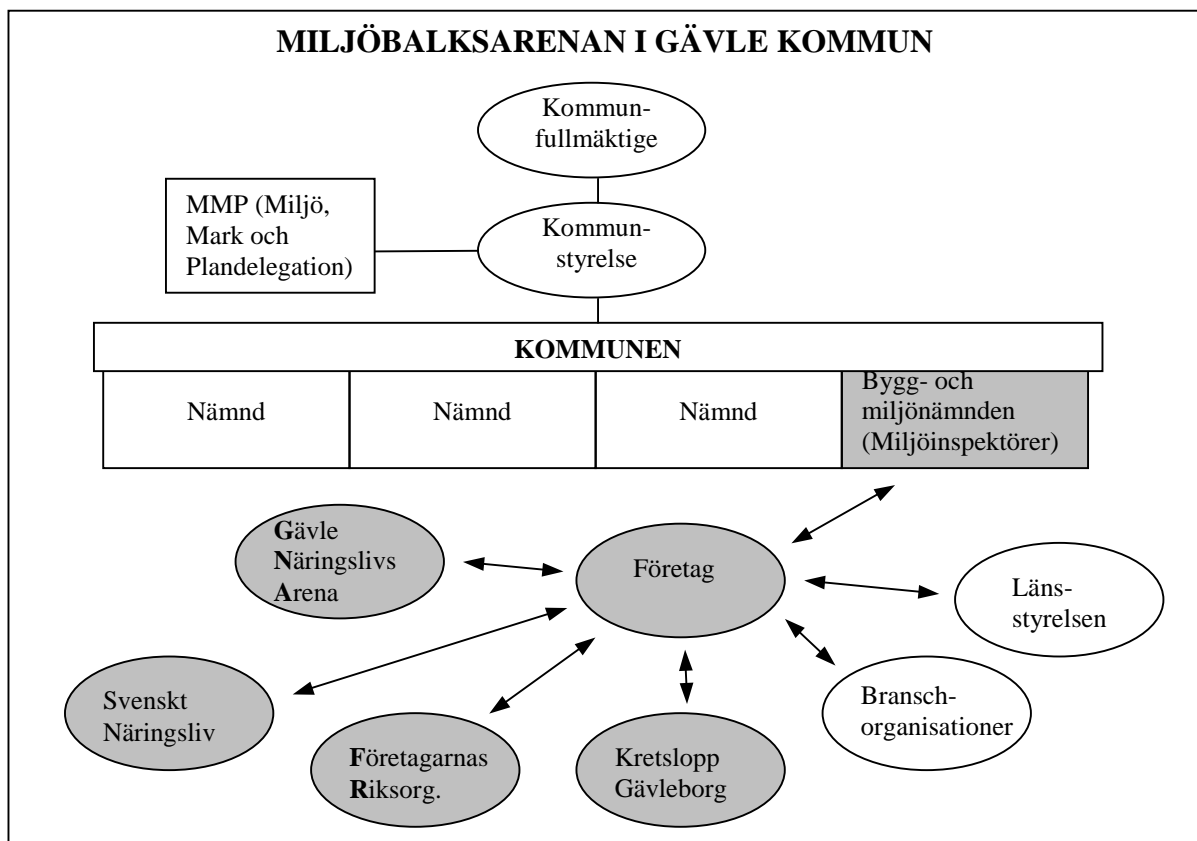
⁹⁷ Se Johansson och Johannesson, 2000, Wingfors, 2000 och SOU 1993:19

6. Miljöbalken ur olika aktörers perspektiv

I detta uppsatsens sjätte kapitel varvas presentation med analys av de erhållna intervjuvarna. Analysen utgår från syftet att identifiera konfliktorsaker rörande miljöbalken i Gävle kommun. Intervjuerna analyseras utifrån formella och informella faktorer samt om företagets syn på framtidens miljöpolitik. Kapitlet avslutas med ett sammanfattande analyschema över konfliktorsaker och med en presentation av våra förslag till åtgärder.

6.1 Miljöbalksarenan i Gävle kommun

”Miljöbalksarenan i Gävle kommun” omfattar naturligtvis ett stort antal aktörer men i fokus för vår studie är aktörer från det lokala näringslivet och den kommunala tillsynsmyndigheten i Gävle. Figur 7 illustrerar de aktörer som agerar på miljöbalksarenan, som vi definierat den. Figuren illustrerar dessutom hur dessa aktörer förhåller sig till varandra. I figuren är nätverket mellan aktörerna förenklat men ambitionen med figuren är inte att beskriva det kompletta nätverket. Istället vill vi betona att miljöbalksarenan bör ses som ett nätverk där relationen mellan olika aktörer påverkar deras beteende.



Figur 7. Miljöbalksarenan i Gävle kommun. (Gråmarkerade aktörer ingår studien.)

Utanför den geografiskt avgränsade miljöbalksarenan i Gävle finns också andra aktörer som direkt eller indirekt påverkar situationen i Gävle. Ett exempel är Naturvårdsverket som t ex stödjer de kommunala tillsynsmyndigheterna i tillsynsutövningen. Även andra kommunala ”miljöbalksarenor” påverkar tillståndet i Gävle. Företag och myndigheter tar intryck genom kommunikation med aktörer i motsvarande situationer t ex genom branschorganisationer, men

man påverkas också indirekt genom rykten och massmedia. Denna typ av aktörer omfattas dock inte av studien men det är ändå viktigt att vara medveten om dessa omständigheter.

Hur har då miljöbalken uppfattats av aktörer som i sitt arbete berörs av den? Vi nämnde tidigare att Gävle är en av de kommuner där missnöje uttryckts från näringslivets sida beträffande kommunens tillämpning av miljöbalken. Man kan fråga sig vari dessa konflikter består? För att få vetskap om detta har ett antal aktörer i Gävle intervjuats om deras syn på miljöbalken och tillämpningen av den. Som framgår av tabellen nedan har vi delat in aktörerna i tre huvudkategorier; kommunala aktörer, näringslivsaktörer och övriga aktörer.

Tabell 1. Aktörer som ingår i studien

Aktör	Arbetsområde
Kommunala aktörer	
Chef avdelning för miljötillsyn	
Miljö- och hälsoskyddsinspektör A	Tillsyn av företag samt viss rådgivning och information
Miljö- och hälsoskyddsinspektör B	Tillsyn av företag samt viss rådgivning och information
Miljöinformatör	Rådgivning och information om miljöfrågor till företag i kommunen
Näringslivsaktörer	
Företagare Q	VD för företag inom transportsektorn, 5-6 anställda
Företagare W	Ägare av färghandel, färre än 10 anställda. Intervjun genomfördes per telefon
Företagare X	VD för miljöcertifierat företag inom oljesektorn, 7 anställda
Svenskt Näringsliv	Intresseorganisation näringslivet. Företräder 46 000 små- och medelstora företag i Sverige och arbetar för att öka intressegemenskapen för företagande och företagsamhet. Organisationens regionchef intervjuades.
Företagarnas riksorganisation (FR)	FR arbetar med frågor som rör företagande och företagare gentemot politiker och tjänstemän. Lobbyverksamhet kontra beslutsfattare är en viktig verksamhet. Nuvarande och f d regionchef intervjuades varav den senare per telefon.
Övriga organisationer	
Kretslopp Gävleborg	Kretslopp Gävleborg är ett projekt med syfte att knyta samman olika samhällssektorer i Gävleborg kring miljöfrågan. Projektet startade 1996 och avsikten är att regionens kretsloppstänkande ska utvecklas. Projektledare intervjuades.
Gävle Näringslivs Arena (GNA)	Gävle Näringslivs Arena är kommunledningens enhet som arbetar med näringslivsutveckling i Gävle. Gruppen arbetar med rådgivning till företag med målet att små och medelstora företag ska kunna utvecklas i regionen. En näringslivskonsult intervjuades på organisationen. 8 anställda

6.2 Synen på miljöbalken och dess tillämpning

Med tanke på att miljöbalken nu har tillämpats i ungefär tre år är det troligt att aktörerna har viss uppfattning om lagens innehåll. Det är tänkbart att man från såväl näringslivets som myndigheternas sida har synpunkter på t ex lagtextformuleringar och rimligheten i de krav som lagen ställer. För att ta reda på om miljöbalken och eller tillämpningen av lagen är orsak till konflikter frågade vi samtliga aktörer om deras syn på miljöbalken och dess tillämpning i Gävle.

6.2.1 Allmänna synpunkter

Det övergripande intrycket är att miljöbalken i stort sett anses vara en bra lagstiftning. I våra intervjuer har vi fått positiva synpunkter från både näringslivet och miljöinspektörerna. Mest positiva är miljöinspektörerna och Kretslopp Gävleborg som framförallt trycker på att miljöbalken höjt miljöfrågornas status. Miljöinspektör A uttrycker detta på följande sätt:

”Balken innebär en höjning av miljöfrågans aktualitet – många saker fanns även tidigare i precis samma ordalydelse men upplevs som nya eftersom företagen plötsligt börjat läsa lagarna.”

Samma inspektör fortsätter:

”Balken har inneburit mer mentalt än rent praktiskt, vilket så klart var avsikten delvis. Dels upplevs det som mer oöverskådligt för att det är så mycket trots att det egentligen är mer överskådligt. Tidigare hade kanske inte företagen riktig koll och då upplevdes det inte så jobbigt heller.”

Särskilt bra menar miljöinspektörerna att de s.k. hänsynsreglerna är även om de används i för liten omfattning. Fungerade tillämpningen av dessa skulle egentligen ingen ytterligare miljölagstiftning behövas, menar inspektörerna. Att företagens kunskaper om miljölagstiftningen inte är den allra bästa bekräftas av flera intervjupersoner. En företagare håller dock inte med om att miljöbalken inneburit några större problem. Denne företagare inom oljebranschen menar istället att:

”Miljöbalken är väl inga problem. Vi har inte märkt några förändringar hanteringsmässigt efter införandet av miljöbalken. Den är tuffare ur miljösynpunkt men det har vi accepterat.”

Uppfattningen att miljöbalken är oproblematisk ur företagssynpunkt delas dock inte av alla intervjuade aktörer. Näringslivskonsulten på Gävle Näringslivs Arena (GNA) är aningen mindre positiv även om kritiken inte bara riktas mot miljöbalken utan även mot lagstiftning i allmänhet. Den intervjuade representanten menar att det stora problemet med miljöbalken är att det är just en lag. GNA: s talesman fortsätter:

”Från en företagares synvinkel är det en hård lagstiftning. Vi i Sverige ska i vanlig ordning vara en föregångare i förhållande till Europa i övrigt. Vi ska ju alltid vara Bror duktig.”

Både Svenskt Näringsliv och Företagarnas riksorganisation delar GNA: s uppfattning att miljöbalken ställer höga krav på företagen men så länge alla tävlar på samma villkor ses inte detta som något större problem. Svenskt Näringsliv påpekar vidare att miljöbalken i stort sett är bra men att man är kritisk till att lagstiftningen är av generell karaktär. Lagarna borde istället i större utsträckning anpassas efter olika företagsstrukturer och branscher. Text har olika branscher olika lång omställningstid något som lagen borde ta hänsyn till, menar Svenskt Näringslivs regionchef i Gävle. Utöver dessa synpunkter av mer allmän karaktär har de intervjuade aktörerna uttryckt synpunkter om framförallt två företeelser i miljöbalken, miljöstraffsavgifterna och lagens tolkningsbarhet, samt tillämpningen av miljöbalken i Gävle.

6.2.2 Miljösanktionsavgifterna

De intervjuade småföretagarna har alla ålagts att betala miljösanktionsavgift för varierande förseelser och alla hade kritiska synpunkter på dem. Bland kommentarerna från företagarna märks synpunkter som att man tycker att det är orättvist att både få betala avgift och bli åtalsanmäld. Även övriga näringslivsaktörer hade synpunkter på miljösanktionsavgifterna och följande uttalande från näringslivskonsulten på GNA speglar väl de intervjuade näringslivsaktörernas syn på en förseelse som ger ett företag miljösanktionsavgift:

”Ta det här med anmälningsplikt t ex. Det är alldeles ohållbart att man ska behöva avgiftsbelägga företag för att man inte fyllt i en blankett.”

En av miljöinspektörerna jämför detta med de avgifter som skattemyndigheten utfärdar vid en för sent inlämnad skattedeklaration och påpekar att detta inte orsakar några större protester. Chef för tillsynsmyndigheten menar att en avgift absolut är motiverad eftersom det handlar om försvårande av tillsyn om en företagare inte anmäler en verksamhet. Miljöinspektörerna kan helt enkelt inte göra sitt jobb om man inte vet vilka verksamheter som bedrivs. Han säger vidare:

”Det låter nog för många som en bagatell eftersom man menar att det ju inte hänt något men jag ser det som väldigt allvarligt. Miljösanktionsavgifterna har ju den effekten att man begår ett misstag en gång och sedan gör man inte om det.”

Flera av miljöinspektörerna menar att miljösanktionsavgifterna har fyllt en viktig uppgift i fråga om att misstag inte upprepas. Inspektör A säger:

”Miljösanktionsavgifterna är effektiva på sitt sätt. De har väckt uppmärksamhet. De har en avskräckande effekt, vilket var avsikten. Det går fort och är kännbart (höga summor). De har en avskräckande effekt samtidigt som de har en skrämmande effekt. Folk blir rädda för miljöbalken! På det hela taget jag är inte så jättepositiv till miljösanktionsavgifterna även om det hjälpt till att sprida kunskap och medvetenhet om att det finns något som heter miljöbalken. Samtidigt har miljöbalken blivit något läskigt som bara finns för att ställa till problem för folk. Kanske inte den bästa bilden – både önskade och oönskade effekter helt enkelt.”

Från flera håll uttalas tveksamheter kring de konsekvenser som en miljösanktionsavgift kan få för mindre företag. Det upplevs som orättvist att ett mindre företag, relativt sett, drabbas hårdare än ett större om båda begår samma förseelse. Denna åsikt uttrycks inte bara av näringslivsrepresentanter utan även Miljöinspektörer B uttrycker att lagen kan slå hårdare mot mindre företag och säger:

”Lite av vitsen med miljösanktionsavgifterna är att ingen bedömning ska göras utan brott ska bara kunna konstateras om det föreligger. Det skulle bli svårare för oss om man kunde göra en bedömning. Ibland slår det väl hårt mot mindre verksamheter. Det görs dessutom ingen åtskillnad mellan ringa och allvarliga brott.”

Flera av aktörerna anser att det borde införas differentierade avgifter i förhållande till verksamhetens omsättning och ”verklig” miljöpåverkan. Detta menar de skulle ge en mer rättvis lag. Åtalsanmälan upplevs av de intervjuade företagen som mycket obehagligt och de anser att i de allra flesta fall borde det räcka med endast avgift.

6.2.3 Tillämpningen av miljöbalken

Företagarnas Riksorganisations (FR) representant påtalar de problem som kan uppstå på grund av att miljöbalken delvis är oklar i tolkningen. Han menar att om lagen är otydlig så måste den snarast åtgärdas. Han påpekar att det ur ett företags perspektiv är viktigt att lagstiftning är extremt tydlig. Företag vill veta vad som gäller och då följer man lagarna, menar FR: s representant. Även Svenskt Näringslivs regionchef framförde åsikter i linje med detta.

Från tillsynsmyndighetens sida poängteras också att miljöbalken delvis är tolkningsbar t ex genom att man som inspektör till viss utsträckning kan välja vilka paragrafer man väljer att tillämpa, något som enligt chefen för miljötillsyn kan förklaras av att det saknas prejudikat. Miljöinspektörerna framför också att mot bakgrund av att miljöbalken är så pass ny finns det tillfällen när paragrafer går emot varandra, avfallsområdet nämns som ett exempel där regelverket behöver förtydligas.

Mot bakgrund av att det finns mindre tydliga avsnitt i miljöbalken betonar flera av näringslivets aktörer vikten av att företag i Gävle inte får behandlas tuffare än företag i andra kommuner. Samtidigt erkänner man att kunskapen om förhållandena i andra kommuner är begränsade. GNA: s representant uttrycker sig så här:

”Vi har väldigt liten uppfattning om hur det fungerar i andra kommuner och jag tror att miljöbalken är tuff i sig. Tillsynsmyndigheten gör nog bara sitt jobb, något som uppfattas som tufft. Det går ju dock rykten om andra kommuner, där man ser lite mer mellan fingrarna. En faktor som absolut påverkar företagsklimatet.”

Den före detta regionchefen för Företagarnas Riksorganisation i Gävleborg, med erfarenheter från arbete i andra kommuner, anser dock att miljöinspektörerna i Gävle kommun är mycket strikta och nitiska i tillämpningen av miljöbalken. En synpunkt som även regionchefen för Svenskt Näringsliv delade. Flera av företagarna hade också åsikter om tillämpningen av miljöbalken i Gävle. Företagaren inom oljesektorn menar att inspektörerna som han uttrycker det ”översätter miljöbalken fel”.

Färghandlaren menar att respekten för lagen går förlorad som den tillämpas i Gävle. Miljöinspektörerna däremot anser att deras arbete är att se till att miljöbalken följs. I många avseenden är lagen tydlig och om de inte agerar när de upptäcker lagbrott skulle de inte göra sitt jobb. Inspektörerna påpekar vidare att det naturligtvis kan förekomma skillnader mellan de enskilda inspektörerna men troligen är dessa mycket sällsynta. Detta eftersom man arbetar nära varandra och kommunikationen mellan inspektörerna beskrivs som god. Samtliga inspektörer framhåller dessutom det faktum att den politiska inblandningen i praktiken är obefintlig i Gävle kommun. Chefen för inspektörerna säger:

”Nämnden skulle aldrig gå emot ett riktigt beslut ur miljölagstiftningssynpunkt bara för att etableringsdebatt eller liknande pågår. Rollfördelningen mellan oss och nämnden är mycket tydlig.”

6.2.4 Analys av formella faktorer

Samtliga aktörer uttrycker att miljöbalken som helhet är bra. Två av de intervjuade företagen medger dock att de har bristande kunskap om lagen. I intervjusvaren framkommer kritik främst mot miljöstraffavgifterna och att lagen i vissa avseenden är otydlig.

Miljöstraffavgifterna har enligt våra aktörer orsakat mycket irritation. Det är i synnerhet två områden som aktörerna är kritiska till. Det gäller dels att avgifterna inte är differentierade i förhållande till verksamhetens eller i vissa fall miljöpåverkans storlek, dels till den upplevda så kallade ”dubbelbestrafningen”. Miljöstraffavgifterna orsakar uppenbarligen konflikter på miljöbalksarenan i Gävle.

Miljöstraffavgifterna infördes delvis på grund av det hos tillsynsmyndigheter upplevda problemet med att få in företagsrapporter i tid. Miljöbalken innebär också anmälningsplikt för vissa verksamheter som tidigare inte omfattats av lagstiftningen. Enligt Brottsförebyggande rådets statistik är för sent inlämnad rapport och inte anmäld anmälningspliktig verksamhet de vanligaste orsakerna till miljöstraffavgifter.⁹⁸ Företag betraktar i allmänhet inte detta som ett miljöbrott och upplever en bestraffning med en avgift om minst 5 000 kronor som ett tufft straff. Från myndigheternas sida ser man det i ett annat perspektiv. Deras verksamhet bygger bland annat på de rapporter de får från företagen och uteblivna rapporter påverkar deras möjlighet att bedriva tillsyn. Båda dessa områden i miljöbalken har debatterats livligt och de kritiska rösterna till nämnda delar av miljöstraffavgifterna är många. I den utvärdering av miljöbalken som nu pågår i miljöförhållningsrådets regi är just översyn av miljöstraffavgifterna ett viktigt område.

Ett annat problem som flera av näringslivets intresseorganisationer, i synnerhet Företagarnas Riksorganisation, påpekar är det faktum att lagen är tolkningsbar och i vissa avseenden otydlig. Våra intervjuer bekräftar alltså den tidigare diskussionen (se kap 5.2) om att näringslivet efterfrågar tydliga och långsiktiga spelregler. Företagarnas riksorganisation har på central nivå drivit denna fråga hårt. Från organisationens sida hävdas att miljöbalken i sin nuvarande form och tillämpning är ett hot mot rättssäkerheten. Detta på grund av att det i tillräcklig utsträckning saknas riktlinjer för hur lagen ska tillämpas.⁹⁹ Denna bild bekräftas till viss del av Stefan Karlmark, miljöåklagare. Han menar att det orsakar förvirring att antalet prejudicerande rättsfall inom miljöområdet är begränsat. Det kan i sin tur leda till att möjligheten att främja rättvisa genom att liknande brottsmålsärenden bedöms på samma sätt kompliceras.¹⁰⁰ Det är dock troligt att problemen med oklarheter kring lagens tolkning med tiden kommer att lösas till viss del genom prejudicerande domar och mindre omskrivningar av lagtexten.

I praktiken verkar problemet med otydligheter i miljöbalken vara större i de kommuner som inte har delegerat beslutsrätten till tjänstemannanivå. I politiska nämnder har ofta frågan om det på grund av förmildrande omständigheter ska anses oskäligt att påföra avgift diskuterats. Politiker har reserverat sig mot påförande av avgift med argument som att man bör stödja och inte försvara för näringslivet eller av medkänsla när ett småföretag drabbats av avgift på grund av okunnighet eller bristande information från kommunen.¹⁰¹ Ett aktuellt exempel är Enköpings kommun där hela miljönämnden ställts inför rätta. I Enköping har nämnden helt enkelt gått emot miljöinspektörerna och valt att inte anmäla överträdelse till polis och

⁹⁸ Brottsförebyggande rådets hemsida, 2002-01-13

⁹⁹ Wingfors, 2000

¹⁰⁰ Karlmark, 1999

¹⁰¹ Naturvårdsverket, 2000

åklagare. Motivet har varit att förbättra företagsklimatet i kommunen.¹⁰² Materialet i denna studie indikerar inte att miljölagarna underlåts att tillämpas i Gävle kommun. Enligt de intervjuade aktörerna inom bygg- och miljönämnden är den politiska nämnden oftast enig när det gäller tolkning av miljöbalken och nämnden har aldrig ändrat på något av inspektörerna tagna beslut.

Däremot anser flera aktörer att miljöinspektörerna i Gävle kommun tillämpar lagen mycket strikt och i vissa fall till och med nitiskt. Det kan säkerligen vara en konfliktorsak men samtidigt bör det påpekas att detta åtminstone delvis beror på okunskap om vilka krav miljöbalken ställer på företagen. En annan viktig förklaring är det faktum att företagare i Gävle *upplever* att de behandlas tuffare eftersom det i andra kommuner förekommer mjukare och ibland t o m medveten felaktig tillämpning av miljöbalken med motivet att inte försämra företagarklimatet. Bristen på samsyn kommuner emellan orsakar alltså konflikter, en konfliktorsak som till viss del ligger utanför miljöbalksarenan i Gävle. I tabell 2, sammanfattas aktörernas ståndpunkter och de konfliktorsaker, rörande aktörernas syn på miljöbalken och tillämpningen av den, som identifierats.

Tabell 2. Sammanställning över uttalande och konfliktorsaker rörande formella faktorer

Aktörernas syn på:	Matchning av aktörernas uttalanden			Konfliktorsaker?
	Näringslivsaktörer	Kommunens aktörer	Övriga aktörer	
Miljöbalken och tillämpningen av den	<ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalken är bra men miljöstraffsavgifterna är problematiska • Lagen ställer höga krav vilket är ok men företag saknar kunskap • Problem att lagen kan tolkas olika • Miljöbalken tillämpas tuffare i Gävle än i andra kommuner • Miljöbalken borde tillämpas smidigare 	<ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalken är bra men miljöstraffsavgifterna är problematiska • Företagen saknar kunskap om lagen • Tillämpar lagen enligt rådgivande föreskrifter • Politiska nämnden blandar sig inte i inspektörernas tolkning av lagen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Miljöbalken är bra • Miljöstraffsavgifterna är problematiska • Inspektörerna gör nog bara sitt jobb men miljöbalken är tuff 	<ul style="list-style-type: none"> • Miljöstraffsavgifterna • Företagens kunskapsbrist • Andra kommuner tillämpar Miljöbalken "mjukare" än Gävle

6.3 Aktörernas syn på roller och ansvar

Vid intervjuerna ställdes frågor om aktörernas syn på näringslivets respektive miljöinspektörernas roll och ansvar beträffande miljöbalken. Avsikten med detta var att se om det förelåg konfliktorsaker kopplade till attityder, synsätt och relationer.

¹⁰² Steinvall, 2002

6.3.1 Tillsynsmyndighetens roll och ansvar

I miljöbalken står det att tillsynsmyndigheten har två huvudsakliga uppgifter. Den ska bedriva operativ tillsyn, vilket innebär kontroll av att miljöbalken och dess föreskrifter efterlevs enligt miljöbalkens bestämmelser. Myndigheten skall också genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoseas. (MB 26 kap 1 §). En mer utförlig diskussion kring detta fördes i kapitel 5. För att få en bättre bild över situationen i Gävle kommun tillfrågades aktörerna hur de såg på miljöinspektörernas roll och verksamhet.

Kommun som tillsynsmyndighet

Bland näringslivets aktörer råder, enligt våra intervjuer, en viss osäkerhet beträffande miljöinspektörernas verksamhet och förutsättningar. Även om kunskapen varierar bland de intervjuade framkommer att det finns olika uppfattning om inspektörens roll och ansvarsområde. Chefen för miljötillsyn påpekar att företagen har svårt att skilja mellan kommunens olika delar. "Kommunen är kommunen" är det synsätt som dominerar och då glömmer företagen ofta bort att de också är tillsynsmyndighet, menar han. Han uttrycker också att det är olyckligt att andra delar av kommunen ibland säger saker om miljöbalken fast de saknar erforderlig kunskap.

Miljöinspektörerna bekräftar också problemet med att tillsynsmyndigheten inte är tydligt åtskild från övriga kommunen. Företagen förväntar sig att inspektören ska lösa detaljfrågor men det är inte deras uppgift, enligt miljöinspektör B. Detta kan kanske ha sin förklaring i att andra delar av kommunen arbetar annorlunda menar inspektören och gör en jämförelse med förvaltningens planområde. Där är arbetssättet ett helt annat. Där görs själva utredningen av förvaltningen. Inspektörerna påpekar dock med stöd av lagen å sin sida att det är verksamhetsutövarens ansvar. Att handläggningsförfarandena varierar så mycket kan vara förvirrande för företagen. Det är olika lagstiftning och olika tradition som påverkar detta, menar inspektören.

Miljöinspektör B förmodar att vissa företagare har dåliga kunskaper om vilka inspektörernas arbetsuppgifter är och varför de utförs. Inspektören menar att förståelsen för hur samhället fungerar är bristfällig då det gäller skillnaden mellan politiker och tjänstemän. Många tror t ex att en inspektör kan påverka det som står i balken. Här finns en stor informationsbrist, menar inspektören. Intervjuerna med näringslivets aktörer styrker att de inte har helt klart för sig skillnaden mellan kommun och kommunens tillsynsmyndighet. En bild som bekräftas även av Kretslopp Gävleborgs representant.

Kontroll eller rådgivning?

Det finns ett tydligt glapp mellan hur tillsynsmyndigheten och näringslivsaktörerna ser på förhållandet mellan myndighetens kontrollerande och rådgivande verksamhet.

Sammanfattningsvis kan sägas att företagen och intresseorganisationerna anser att fokus borde vara på den rådgivande delen medan myndigheten ser som sin huvudsakliga uppgift att kontrollera lagefterlevnad. Kretslopp Gävleborgs representant, som kan sägas agera någonstans mellan dessa grupper beskriver situationen:

"Vi har mycket kontakt med personer på bygg- och miljökontoret och de ser sig som, nu generaliserar jag, bara som tillsynsmänniska. Det här med service och information till företag det får någon annan ta hand om. Ibland resonerar de som om de överhuvudtaget

inte ska göra detta, utan det är företagens uppgift att ta reda på vad det de måste veta. Inspektörerna har väl kanske rätt i viss mån men samtidigt finns det krav från kommunen att vara serviceinriktad, leda både medborgare och företag. Jag upplever att det finns en brist i detta avseende. Samtidigt tror jag att företagen ser kommunen enbart som en serviceinrättning som är till för att fixa ett tillstånd eller något annat som behövs för ens företagande.”

Flera av näringslivets representanter trycker, i enlighet med Kretslopp Gävleborgs representant, på att inspektörerna borde arbeta betydligt mer med förebyggande verksamhet samtidigt som de har förståelse för att även kontrollverksamhet måste bedrivas. Informationsdelen bör dock prioriteras, menar man.

”Miljöinspektörerna bedriver så mycket kontrollverksamhet. Herregud det är ju helt felaktigt arbetssätt. Om jag som företagare ringer och skäller ut mina kunder för att jag inte hinner bearbeta mina egna kunder så måste jag fundera över arbetssättet, arbetsformer och organisationens inre struktur. ... De skulle ha det omvända arbetssättet. Egentligen bidrar de till miljöförstörelsen på lång sikt om de bara hittar felet.”¹⁰³

Svenskt Näringslivs regionchef presenterar i sammanhanget en fundering kring ansvarfördelningen gällande miljöbalken. Han säger:

”Det kan ju faktiskt vara en överträdelse när en inspektör upptäcker en överträdelse. Då har han eller hon begått en överträdelse i sin tjänst genom att inte ha förebyggt den. Det är väldigt lätt för en inspektör att lägga fram lagtexten och sedan springa därifrån. Det är ju så man har jobbat i Gävle. Inspektörerna kastar fram textmassan och pekar på det som företagaren inte har följt. Då har han/hon skyddat sig själv genom lagstiftning men har egentligen inte förebyggt något ur miljösynpunkt.”

Samtliga kommunala aktörer menar att miljöinspektörernas uppgift är att se till att lagen följs, att handlägga de ärenden som kommer in samt att till viss del informera och utöva rådgivning. Flera av inspektörerna i Gävle kommun uttrycker samtidigt att de medel som är avsatta för deras verksamhet inte är tillräckliga för att utföra den tillsyn som lagstiftningen ålägger dem. En av inspektörerna påtalar att en intern utredning visar att det skulle behövas ytterligare åtta tjänster inom förvaltningen för att klara av de krav som miljöbalken har ålagt dem. Här uttrycker flera aktörer att även om det finns en lagstiftning att följa måste det finnas en viss smidighet i myndighetsutövningen. Chefen för tillsynsmyndigheten menar att det finns en spänning i tillsynsbegreppet mellan kontroll och rådgivning och säger

”Vi diskuterar ofta vilken som är vår roll och vi försöker naturligtvis inta myndighetsrollen. Det finns så mycket lagstiftning som styr vår verksamhet. Alla mina medarbetare är otroligt positiva till att delta i större projekt av olika slag men då blir man delaktig på ett annat sätt och det är inte helt oproblematiskt. Det är lite av vår roll att vara myndighetsperson och det är lite jobbigt. Det stramar in en ens verksamhet. Vi har 3000-4000 ingående ärenden som upptar 80-90 procent av vår arbetskapacitet, övriga tio procent kan vi använda som en kommunal resurs när man vill göra något mer. Vi har sagt att vi ska satsa på information parallellt med tillsynen. Tanken är att informationen ska vara av förebyggande karaktär där vi ger övergripande tips, inte detaljer.”

¹⁰³ Regionchef Svenskt Näringsliv, pers. medd

Konsulter eller offentlig rådgivning?

Ur diskussionerna med de intervjuade aktörerna kring tillsynsmyndighetens huvuduppgift, kontroll eller rådgivning, framkom ytterligare en sida av denna problematik, nämligen dilemmat med en offentligt rådgivande funktion som konkurrent till konsulter inom miljöområdet. Kommunens miljöinformatör menar att rådgivning i stort sett bara bör skötas av konsulter eftersom det skapar en arbetsmarknad. Svenskt Näringslivs representant uttrycker en liknande åsikt samtidigt som han menar att rådgivning från tillsynsmyndighetens sida kan uppfattas som mer trovärdig.

”Tillsynsmyndigheten bör agera utan att störa marknaden, men myndigheten har ett ickekommersiellt ansikte och kan ge en utbildningsaktivitet ett bättre utseende gentemot målgruppen än vad en privat miljökonsult, som vill tjäna pengar, ger.”¹⁰⁴

Kommunens miljöinformatör framhåller ytterligare skäl till att konsulter bör ha hand om rådgivningen. Informatören ifrågasätter hur en situation där tillsynsmyndigheten givit dåliga eller felaktiga råd ska hanteras. Vem ska i detta fall anses ansvarig, företaget eller myndigheten? En annan problematik som aktörer från såväl näringslivet som myndigheten lyfter fram handlar om det faktum att tillsynsmyndigheten är skyldig att anmäla brott. Ber en företagare om råd i en fråga där det visar sig att denne begått en brottslig handling är den enskilda inspektören skyldig att anmäla detta. Mot bakgrund av detta ifrågasätter ett flertal aktörer rimligheten i att företagen ber miljöinspektörerna om råd i känsliga frågor.

Tillsynsmyndighetens sätt att arbeta

En generell uppfattning bland näringslivsaktörerna är att myndigheten har dålig förståelse för de förhållanden under vilka företagande bedrivs. Företag X upplever att inspektörernas kunskap är otillräcklig inom företagets arbetsområde och att de är dåliga på att lyssna på företagets synpunkter.

”Det ska vara så invecklat som möjligt och allt ska göras efter deras hjärna. De sitter bara och har handlingar och paragrafer och sånt men de har ingen kunskap om hur vår verksamhet fungerar i praktiken. Det tekniska kan dom inte, inte ett dugg. Det är vi experter på. Jag tycker att inspektörerna i Gävle omedelbart ska in på en charmkurs. Uppträda korrekt, rak och tydlig och arbeta tillsammans. Inte bara komma med egna idéer utan lyssna på oss företagare. Om vi föreslår något får vi till svar att så kan man inte göra. Då känner man sig motarbetad.”

Företaget önskar en diskussion med inspektörerna och ett samarbete runt problemlösning, men denne menar att detta är en omöjlighet. Samma VD fortsätter:

”Bygg och miljö har förändrat sin inställning efter miljöbalkens införande. Dom har blivit en form av parkeringsvakt. Kommer dom hit och jag upplever att dom har 500 % fel då rättar jag dom, men dom lyssnar inte på det örat. Det går inte att prata med dom.”

Även Kretslopp Gävleborgs representant har synpunkter på myndighetens sätt att arbeta och dess serviceinställning. Han påpekar att det är stor skillnad mellan olika inspektörer i detta avseende och att inspektörernas personligheter kan vara ett problem. En större servicevilja efterfrågades också av Företagarnas Riksorganisations talesman.

¹⁰⁴ Regionchef Svenskt Näringsliv, pers. medd

6.3.2 Näringslivets roll och ansvar

Vad beträffar företagaren eller verksamhetsutövarens ansvar säger miljöbalken bland annat att verksamhetsutövaren bör skaffa sig kunskaper om hur miljöbalkens krav efterlevs och hur förutsättningarna för denna efterlevnad upprätthålls. (MB 26 kap 19 §) Verksamhetsutövaren har genom miljöbalken fått ett ökat ansvar via egenkontroll. Miljöbalken uttrycker att verksamhetsutövaren bör skaffa sig kunskaper om hur verksamheten i olika avseenden påverkar miljön. Detta kan ske via egen personal eller genom att köpa in en viss kunskap när det behövs. Aktörerna tillfrågades hur de såg på näringslivets roll och ansvar beträffande miljöbalken.

Även här skiljer sig aktörernas svar något åt, framför allt i synen på hur kunskap om miljöbalken ska förmedlas. Samtliga är dock eniga om att alla har en roll och ett ansvar för att följa rådande miljölagstiftning. Kretslopp Gävleborgs representant fokuserar mer på allas vårt miljöansvar och menar att miljöbalken är till för miljön. Lagkraven är satta på en nivå som gör att miljön inte ska belastas mer än vad den tål.

Miljöinspektörerna påpekar att företagens uppgift är att känna till och följa rådande lagstiftning. Intervjupersonen på Företagarnas Riksorganisation kommenterar att det är lätt att lägga hela bördan på företagen. Denne menar dock att det är tufft att hålla sig insatt i detta regelverk och samtidigt driva en rörelse. Det är allt för få företagare som är insatta i miljölagstiftningen, men ansvaret bör inte bara vila på företagen, menar han. Samtliga intervjuade företag menar att miljöbalken är tuff och att det upplevs som orimligt att vara insatta i all lagstiftning. Svenskt Näringslivs regionchef säger:

”Miljöbalken är egentligen jättebra, men hur tillämpbar är den? Som företagare hinner jag inte sätta mig in i allting som har med miljöbalken att göra i förhållande till den verksamhet jag bedriver. Hur kan vi hitta en förståelse för vår situation parallellt med de krav tillsynsmyndigheterna har? Hur hittar vi en balans, med en viteslapp som kommunikation? Nu blev det någonting som man kunde gå ut och slå med lite här och där.”

Som kommentar till att företagen tycker att miljöbalken är omfattande och dåligt anpassad för deras verksamhet uttalar sig chefen för inspektörerna. Han betonar att de är en myndighet och kommenterar företagets ansvar i fråga om miljöbalken.

”Detta att vi är en tillsynsmyndighet tänker inte företagen på i första hand. Det blir de varse om när det får problem. Då börjar karusellen med gnäll och att man försöker påverka oss genom att bearbeta politiker och annat. Egenkontroll till exempel är ju faktiskt bra för företaget. Ofta hoppar man på fel grej. Man tycker att det är besvärligt att man ska redovisa något istället för att se fördelarna med att känna till den fakta som ska redovisas. Det handlar ju bara om att ha ett bra system som förenklar.”¹⁰⁵

Näringslivskonsulten på GNA, organisationen som utgör länk mellan myndighet och företag, anser inte att de har någon speciell roll när det gäller miljöbalken.

”Det är klart att det skulle ju inte skada om någon skulle kunna miljöbalken bättre, men att gå så långt som att vi anställer miljöfolk här, det tror jag inte på. Då är det väl mera att någon intresserar sig mera för det och läser på miljöbalken. Vi har den ju liggande i

¹⁰⁵ Chef för avdelningen för miljötillsyn, pers.medd

bokhyllan, men den är ju inte precis sönderläst. Det viktiga är att budskapet går ut till företagen.”¹⁰⁶

6.3.3 Relationen mellan myndighet och näringsliv

Tidigare i uppsatsen nämndes att informella faktorer påverkar den kontext som aktörerna agerar i. I stor utsträckning påverkas de informella faktorerna av hur relationen mellan aktörer upplevs och fungerar. För att utröna om ett dåligt samtalsklimat orsakat konflikter tillfrågades aktörerna om deras syn på relationen mellan myndighet och näringsliv.

Samtliga aktörer ansåg att det är viktigt med goda relationer mellan kommun och näringsliv. Av svaren framkommer dock att många av näringslivets aktörer upplever kontakterna med kommun och tillsynsmyndighet som dåliga. Chefen på Företagarnas Riksorganisation i Gävleborg uttryckte att de inte har så mycket kontakt med tillsynsmyndigheterna. Ett forum för diskussion av miljöbalken saknas. Där kunde Gävle kommuns syn på tolkning av miljöbalken diskuteras och där kan företagen själva visa exempel på hur olika miljöbalken och dess tolkningar slår mot företagen.

”Frågan om kommunikation är jätteviktig. Vi vill ha en bra kommunikation med företagen men vi vill samtidigt vara mycket tydliga med vad vi ska göra och vad som är företagets ansvar. Jag vill ha en kommunikation där vi verkligen förstår varandras roller och accepterar dem.”¹⁰⁷

Svenskt Näringsliv uttrycker ett missnöje med den kommunala företagarservicen. Det tar alldeles för lång tid att handlägga ett ärende hos tillsynsmyndigheterna något som tyder på dålig kunskap om företagets villkor, menar han. Kritiken riktas i första hand mot den politiska ledningen. Gävle kommun sitter förlamad och väntar på stora etableringar istället för att underlätta för småföretag, menar regionchefen för Svenskt Näringsliv.

Även företag X, verkande inom oljesektorn, kritiserar den långa hanteringstiden vid anmälningsärenden. Irritation över att man ofta får ofullständiga svar på inskickade rapporter där det inte hänvisas till vad som är fel är stor. Ärenden drar ut på tiden och företaget känner sig motarbetat. Företaget tycker inte myndigheterna är samarbetsvilliga utan att de snarare är ute efter att ”sätta dit en”. Även färghandlaren uttrycker missnöje med samarbetet mellan kommun och myndighet.

”Myndigheten agerar inte samarbetsvänligt och relationen har varit dålig. Man blir motarbetad istället för att stödjas. Som man arbetar nu stöter man bort företag till andra kommuner. Kommunen borde arbeta förebyggande snarare än dömande.”¹⁰⁸

Miljöinspektörerna upplever dock relationen mellan myndighet och näringsliv annorlunda. De menar att samarbetet i det stora hela fungerar väldigt bra.

”Vi möter inga direkta aggressioner, det kan förekomma men mycket sällan. I samband med färghandelsprojektet var vi oroliga för att företagen skulle reagera negativt på att vi skulle ta betalt men vi fick ingen reaktion alls. De som var kunniga tyckte att det var

¹⁰⁶ Näringslivskonsult på Gävle Näringslivs Arena

¹⁰⁷ Chef för miljötillsyn, pers.medd

¹⁰⁸ Ägare av färghandel, pers.medd

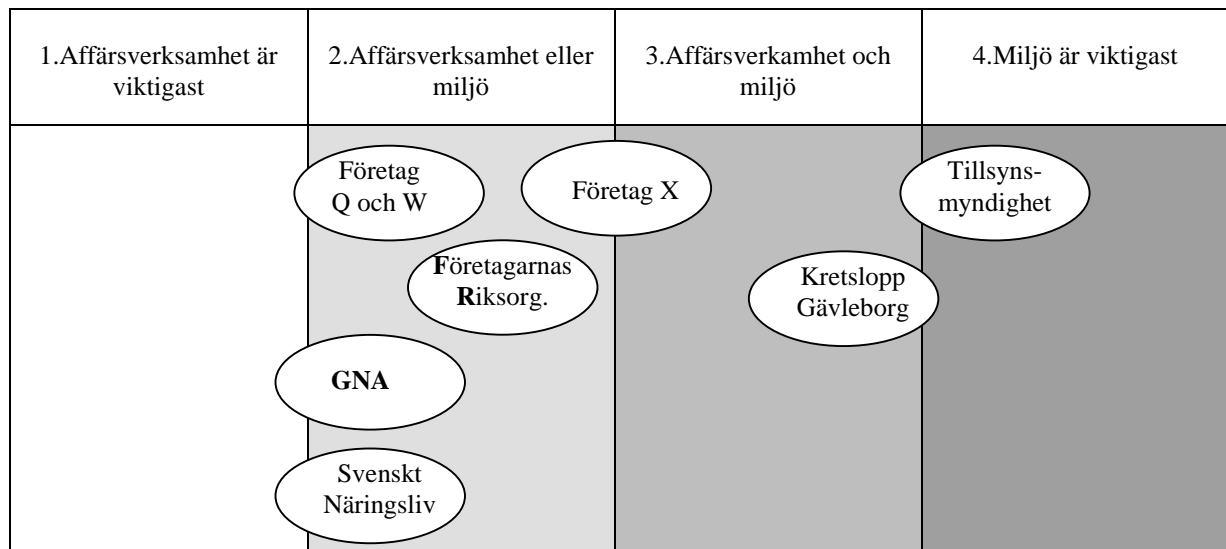
jättebra att vi var ute och inspekterade. De vill att det ska vara en bra nivå i branschen så att de som fuskar och inte kan miljö försvinner från marknaden.”¹⁰⁹

Inspektörernas chef är i grunden positiv till att jobba med mer informationsarbete. Denne uttalar en viss frustration över att till största delen vara en myndighet. De strategiska miljöfrågorna handläggs av kommunens Mark-, Miljö- och Plandelelegation, med vilka ett direkt samarbete saknas. En bättre dialog bland kommunens förvaltningar kring förebyggande miljöarbete skulle vara positivt för alla parter, menar chefen för tillsynsmyndigheten.

”Det ger bättre resultat eftersom vi då får ett bättre samarbete med företagen, de som arbetar här får också roligare och mår bättre. Förtagen respekterar oss och vi dem. Eller ska vi köra ihop hela kommunen och diskutera alla informationsinsatser? All extern kommunikation. Då kanske vi slipper fenomenet att ett irriterat företag går runt oss och försöker påverka andra inom kommunen. Förtagen tror att deras utspel ger någon effekt men det gör den ju inte. Vi tar ju naturligtvis åt oss av det gnäll vi hör förekommer. Svenskt näringsliv och andra borde istället gå till oss med sina synpunkter och inte till någon annan inom kommunen om de vill ha resultat. Vi får mycket kritik och det bästa vore ju att den framförs till oss direkt och att man ser oss som den myndighet vi är.”¹¹⁰

6.3.4 Analys av informella faktorer

Näringslivets och tillsynsmyndighetens syn på sina egna roller och ansvarsområden varierar av naturliga skäl markant. Utifrån de intervjusvar som erhållits kan en tydlig skillnad mellan aktörernas syn på sitt eget ansvar och sin egen roll avseende relationen mellan monetära och ekologiskt relaterade mål urskiljas. I figur 8 har studiens aktörer positionerats i detta avseende.



Figur 8. Positionering av aktörers synsätt på förhållandet mellan affärsverksamhet och miljö

Det är viktigt att komma ihåg att denna positionering är en tolkning samt att positionerna inte är precisa. Flera aktörer rör sig över ett område men syftet är inte att exakt positionera

¹⁰⁹ Miljöinspektör B Gävle kommun, pers.medd

¹¹⁰ Chef för miljötillsyn, pers.medd

aktörerna utan att påvisa att det finns skillnader mellan aktörerna. Att aktörernas förståelse för varandras situation, verksamheter och förutsättningar är otillräcklig är uppenbart och detta utgör som vi ser det en konfliktorsak. En särskilt betydelsefull aspekt i detta avseende är de ideologiska variationerna aktörerna emellan (se figur 8).

Inspektörerna anser sig främst vara en tillsynsmyndighet och hänvisar till miljölagstiftningen. Näringslivet menar att inspektörerna borde arbeta mer förebyggande i form av information och rådgivning. Näringslivet önskar en annan tillämpning av miljöbalken än den som miljöinspektörerna anser att de kan tillämpa. Också detta betraktas som en konfliktorsak. Ett problem som delvis har sin förklaring i lagen då miljöbalken inte ger någon vägledning om vad som är viktigast av kontroll eller information/rådgivning.

Enligt Johannesson och Johanssons studie *Att granska sig själv* varierar synen hos de centrala myndigheterna på vad som bör prioriteras, även om kontroll av att reglerna efterlevs överlag anses som viktigast. Drygt 60 % av alla kommuner angav att de inte ansåg något av regelefterlevnad eller information/rådgivning som viktigare än det andra. Av resterande ansåg lika många att regelefterlevnad som information/rådgivning som viktigast. Studien visar också att kommunerna önskar en samsyn och tydligare riktlinjer från de centrala myndigheterna beträffande prioritering mellan kontroll och information/rådgivning ¹¹¹

Ett flertal av näringslivets aktörer ger uttryck för att relationen till kommunens tillsynsmyndighet är dålig. De upplever att miljöinspektörerna inte förstår företagets förhållanden med bland annat ett omfattande regelverk. Miljöinspektörerna uttrycker ett något mer positivt förhållande till företagen. Kommunikationen och relationen mellan inspektörer och näringsliv upplevs spänd och kan vara en konfliktorsak. Samtliga aktörer uttrycker att de anser samarbetet viktigt för både ett gott företagsklimat och för miljöarbetet. Gävle kommun har många roller på arenan och det tycks finnas en brist i den interna kommunikationen mellan bl a kommunstyrelse, kommunstyrelsens arbetsutskott (MMP) och kommunens tillsynsmyndighet. Det är förvirrande för företagen att få olika signaler från olika delar av kommunen. Bristande kommunikation och till viss del oklarhet över varandras roller inom kommunen kan vara en konfliktorsak.

Miljömålskommittén skriver i *Framtidens miljö allas vårt ansvar* att för att nå miljömålen krävs bland annat mer utbildning, dialog och samråd mellan myndigheter och näringsliv.¹¹² Regeringen poängterar också i sin skrivelse *En miljöorienterad produktpolitik* vikten av att samtliga aktörer tar ett eget ansvar för att förbättra miljön, där det är väsentligt att de olika aktörerna har förmåga att samverka med varandra.¹¹³

¹¹¹ Johannesson och Johansson, 2000

¹¹² SOU 2001:20

¹¹³ Regeringen, skr. 1999/2000:114

Tabell 3. Sammanställning över uttalande och konfliktorsaker rörande informella faktorer

Aktörernas syn på:	Matchning av aktörernas uttalanden			
	Näringslivsaktörer	Kommunens aktörer	Övriga aktörer	
sin och andra aktörers roller och ansvar	<ul style="list-style-type: none"> Vårt ansvar är att följa och känna till lagen men tiden räcker inte alltid till. Insp. borde ägna mer tid åt rådgivning än åt kontroll. Insp. har dålig bild av hur det är driva en verksamhet. Insp. är ej tillräckligt serviceinriktade Dåliga relationer 	<ul style="list-style-type: none"> Vår huvuduppgift är att kontrollera lagefterlevnad Företagen har en oklar bild av vår roll och verksamhet Otillräckliga resurser Problem att andra delar av kommunen ger andra budskap Företagen ska följa lagen Relationen är bra 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunen är allt för fokuserad på kontroll och för lite på service Företagarna ser kommunen endast som en serviceinrättning. GNA anser sig inte ha något ansvar beträffande miljöinformation 	<p style="text-align: center;">Konfliktorsaker?</p> <ul style="list-style-type: none"> Oklar bild av varandras situation och verksamhet Uppfattning om vad tillsynsmyndigheten bör prioritera varierar Relationen mellan näringslivet och myndigheten är spänd Kommunen som org. ger olika signaler

6.4 Miljöbalken och framtiden

En central fråga för att komma vidare med miljöbalksarbetet i Gävle är vad de olika aktörerna ser som nödvändiga förbättringsåtgärder. Därför tillfrågades aktörerna om vilka åtgärder de ansåg som viktigast för att förbättra det lokala näringslivsklimatet och samtidigt värna om miljöarbetet.

6.4.1 Förslag från näringslivsaktörer

Företagarnas Riksorganisations regionchef menar att miljöbalken måste ses över. Den måste förtydligas och det måste till en mer enhetlig tillämpning av den över hela landet. När det gäller miljöstraffsavgifternas storlek bör hänsyn tas till företagets storlek. Förseelser av ringa art borde inte bestraffas med miljöstraffsavgift och framför allt inte dessutom åtalsanmälas med risk för ytterligare böter. Företagarnas Riksorganisation kan ta på sig ett större ansvar att informera om miljöbalken till företag, avslutar chefen på Företagarnas Riksorganisation.

Regionchefen för Svenskt Näringsliv är till stor del inne på samma linje. Företagen behöver enklare regler och mindre byråkrati. Företagen önskar tydliga spelregler och på förhand givna förutsättningar. Regionchefen saknar samverkan mellan kommunernas miljöinspektörer och han menar också att miljöinspektörerna bör lära sig mer om vad det innebär för kostnader för företagen med alla regler och avgifter.

Företagarnas Riksorganisations tidigare regionchef vill att Bygg- och miljökontoret ska delta i utbildning och vara vägledande beträffande miljöbalken till företagen. Myndigheten bör vara mer stödjande än dömande. Samarbete mellan förvaltningarna och GNA är en viktig del för

att förbättra det lokala näringslivsklimatet, men även för att uppnå ett bättre resultat för miljön.

De intervjuade företagen upplevde alla en frustration över kontakten med miljöinspektörerna. VD:n för företag inom åkeribranschen menar att inspektörerna säkert bara gör sitt jobb, men att straffet var hårt och att informationen från inspektörerna var dålig. Företagaren inom oljebranschen menar att inspektörerna i Gävle omedelbart borde gå en charmkurs. Denne menar att en förutsättning för att nå framgång på miljösidan är att myndigheterna lyssnar på företagen. Det krävs ett ömsesidigt samarbete där man lyssnar på varandra och diskuterar sig fram till lösningar. Färghandlaren tror att ett arbetssätt där Bygg- och miljö informerar och rådgiver skulle vara bättre både för näringslivet och för miljön. Han uttrycker vidare att det är handläggarna på Bygg- och miljö som är problemet inte miljöbalken.

”Dom agerar inte samarbetsvänligt utan det verkar bara som om dom vill få in pengar. Det hade varit bättre om vi blivit påmind om att vårt tillstånd gått ut. När man får böta för en sådan företeelse tappar man respekten för lagarna.”¹¹⁴

6.4.2 Förslag från Kretslopp Gävleborg och GNA

Kretslopp Gävleborgs projektledare tror att det finns brister hos Bygg- och Miljö som man inte har funderat på och säger:

”Man fokuserar inte på bästa resultat utan fokuserar på att vara så bra som möjlig på att kontrollera. Jag skulle gärna se att kommun och näringsliv möttes och diskuterade så här ser situationen ut, tänkbara lösningar på problemen. Ni gör det och vi gör det och det här gör vi tillsammans. Jag tycker Gävle kommun har satsat på tok för lite på information. Vi har väldigt bra kontakt med GNA, men dom har inte haft någon som helst miljöinriktning på sin verksamhet. Dom skulle kunna stå för utbildningsbiten av näringslivet och den sammanlänkande funktionen mellan näringslivet och kontrollmyndigheten på kommunen. Jag tycker inte riktigt man jobbar där idag. GNA gör ingenting för att det här ska gå smidigare. Någon typ av näringsliv-miljösamordnare skulle vara bra.”

Han menar vidare att det behövs mer utbildning både bland företag, tjänstemän och politiker för att förstå syftet bakom miljöbalken. Företag intar olika roller då de uttrycker att syftet med miljöbalken är bra men inte tillämpningen.

”I rollen som företagsledare ser man behov av ett enklare system, färre regler. Det finns inte resurser i företaget. I det stora hela släpper jag inte ut någonting, så resonerar företagen. I den professionella rollen står något annat i vägen, miljömålet syns inte, skymmer miljöåtagandet. Det är inte svårt att känna sympati med detta tänkande.”¹¹⁵

Den person som intervjuats på Kretslopp Gävleborg anser dessutom att Bygg- och Miljö borde syssla med förebyggande miljöarbete i större utsträckning, i högre grad lägga resurser på att hitta en dialog med företagen. Problemen med att vara både service- och tillsynsmyndighet kunde lösas genom att exempelvis lägga servicefunktionen på GNA och renodla tillsynsfunktionen.

¹¹⁴ Ägare av färghandel, pers. medd

¹¹⁵ Projektledare Kretslopp Gävleborg, pers. medd

Om näringslivskontoret (GNA) hade en ansvarig för företags miljöarbete skulle Kretslopp Gävleborg kunna vara med och samordna så att man gör likadant i hela länet, avslutar Kretslopp Gävleborgs representant.

GNA:s intervjuperson menar att det framför allt är branschorganisationerna som ska förse företagen med information om rådande miljöregler. Kommer det en varning från branschen läser företag det på samma sätt som om det kommer från kommunen. GNA försvarar sig och säger sig inte ha fått några signaler om att de skulle ha något bredare informationsansvar vad beträffar miljöbalken.

6.4.3 Förslag från kommunala aktörer

Miljöinspektör A tycker att det är bra med miljösanktionsavgifter på grund av för sent inlämnade rapporter, men att det är onödigt med åtalsanmälan. Det kan liknas vid en dubbelbestraffning. Miljösanktionsavgifter kan också bidra till att företag börjar ställa krav på sina branschorganisationer när det gäller mer utbildning och information om miljölagstiftningen. Miljöbalken borde ses över då den kan slå väldigt hårt mot mindre företag. Avgifter i förhållande till omsättning kan vara en idé för att skapa mer rättvisa förhållanden, anser miljöinspektören. Miljöinspektör B menar också att lagstiftningen ibland slår hårt mot småföretagare.

”Att ge företagen förelägganden går inte med tanke på lagstiftningen även om man ibland skulle vilja göra det. Jag skulle kunna tänka mig att man gav företagen kort tid att åtgärda de fel vi identifierar, men då skulle vi behöva inspektera två gånger. Det saknas resurser för det.”

Samma miljöinspektör menar också att politikerna påverkar tillsynen och att en lokalt förankrad tillsyn som inte kan styras av de lokala politikerna vore nog det bästa. Chef för miljötillsyn anser att det borde föras en intern diskussion inom kommunen där bland annat miljö- och näringslivsfrågor kopplas samman. Denne menar att dessa delar inte kan avskiljas från varandra då de dels hör ihop dels blir svårt att organisera verksamheten.

”Det kan vara en medveten strategi att vi inom Bygg- och miljö framtagna en miljöchef och att de strategiska miljöfrågorna nu istället drivs av kommunstyrelsen och MMP. Det krävs starka personer som chefer för att sakfrågan ska drivas, i detta fall miljöskydd. Nu har de starka rollerna försvunnit och vi bedriver endast operativt arbete. Det finns inget strategiskt arbete, som till exempel fördelningen mellan information och tillsyn. Tanken med verksamheten försvinner när det enda målet är att hålla budget. [...] Ett bra företagarklimat innebär inte att vi säger ja till allt utan det handlar om att skapa goda förutsättningar. En väg för att förbättra för både miljön och företagen skulle kunna vara ett samarbete mellan en miljöinformatör från kommun och en miljökonsult som jobbar närmare företagen.”

Miljöinspektör A tror att det krävs både mer information samt ett förtydligande av vissa delar av balken. Företagarföreningar och branschorganisationer har dålig koll på miljölagstiftningen. Många branschorganisationer skulle kunna ta ett mycket större ansvar i fråga om utbildning etc.

”Allmän miljöutbildning ser jag inte som vår uppgift att tillhandahålla. Det är inte önskvärt heller eftersom det viktigaste för ett långsiktigt miljöarbete är att alla tar sitt ansvar. Vi kommer aldrig att ha så mycket resurser att kunna informera alla om allting. Det vore dessutom en oschysst konkurrens mot alla konsulter. Vi har efterstävät att renodla tillsynen eftersom det blir konstigt om vi halvt om halvt agerar konsult och därefter kommer som tillsynsmyndighet.”

Samma miljöinspektör ger också uttryck för att det är olyckligt om andra delar av kommunen sprider ett budskap som strider mot miljöbalken och där tillsynsmyndigheten mest ses som en belastning. Alla som har till sin uppgift att gynna företagande borde satsa på information där även miljöutbildning ingår. GNA skulle kunna vara en länk mellan kommun och näringsliv även här, menar miljöinspektören.

6.4.4 Analys av aktörernas förslag till åtgärder

Det framkommer många förslag på vilka åtgärder som behöver genomföras för att förbättra miljöarbetet och näringslivsklimatet. Intressant i sammanhanget är att få av aktörerna i någon större utsträckning lyfter fram vad de själva kan göra. Fokus för de allra flesta förslag ligger istället på förändringar i lagen och vad andra aktörer kan bidra med. Detta kan liknas vid det resonemang som Lönngren och Axelsson för i sin studie ”Hinder och möjligheter för miljöarbete” där de talar om ”ansvarsfällan”. Det kan kortfattat beskrivas som att när aktörer lägger ansvar för förbättringar på andra aktörer blir förändringsarbetet defensivt och inaktivt. Man avvaktar helt enkelt att andra aktörer ska agera.¹¹⁶ Vi ser i denna studie tendenser till att aktörer hamnat i ansvarsfällan, något som kan utgöra en konfliktorsak.

Tabell 4. Sammanställning över uttalande och konfliktorsaker rörande aktörernas syn på framtida åtgärder

Aktörernas syn på:	Matchning av aktörernas uttalanden			Konfliktorsaker?
	Näringslivsaktörer	Kommunens aktörer	Övriga aktörer	
Framtida åtgärder	<ul style="list-style-type: none"> • Översyn av miljöbalken framför allt miljöstraffsavgifterna • Myndigheten bör vara mer stödjande än dömande • Utökat samarbete mellan näringsliv och myndighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Översyn av miljöbalken • Tydligare uppdelning mellan tillsyn och rådgivning inom kommun • Branschorg. större ansvar för information • Koppla samman näringslivs- och miljöfrågor • GNA skulle kunna vara en viktig länk • Lokalt förankrad men statlig tillsynsmyndighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Utbildning hos företag, tjänstemän och politiker om miljöbalken • Myndigheten bör arbeta mer förebyggande • Renodla tillsynen – lägg informationsdel en hos GNA • Branschorg. måste ta ett större ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarsfällan

¹¹⁶ Lönngren & Axelsson, 1995

6.5 Våra förslag till åtgärder

Frågan om ett gott företagsklimat omfattar många faktorer varav flera ligger utanför denna studie. Ekonomiska incitament, effektiva marknader och tillgång till infrastruktur är några betydelsefulla faktorer som betonas i den företagsekonomiska litteraturen. När det gäller miljöbalkens påverkan på företagsklimatet är enklare regler och samsyn mellan olika kommuner två förslag som förs fram från näringslivets aktörer. Miljöområdets komplexitet gör det svårt att reglera. Miljöbalken skiljer sig från andra lagar bl a genom de allmänna hänsynsreglerna som är direkt underställda miljöbalkens mål om en hållbar utveckling. Företag eftersträvar enkla och stabila regler.¹¹⁷ Det är förmodligen svårt att tillmötesgå önskemål om enklare miljöregler i den betydelse att det tydligt ska stå vad ett företag ska göra i miljöhänseende. Ur ett helhetsperspektiv är miljöbalken tydligare och enklare än tidigare lagstiftning. Däremot finns det säkerligen många oklara paragrafer som behöver förtydligas och likaså behövs en rättstillämpning för att underlätta för tillsynsmyndigheter.

Samsyn bör naturligtvis eftersträvas. Johannesson och Johansson visar i sin studie om den kommunala miljötillsynen att tillsynen fortfarande varierar kraftigt avseende kvalitet, omfattning och utförande. Av kommunerna svarade 92 % att de ansåg att variationen inom den kommunala miljötillsynen är ett problem¹¹⁸ Det leder till illojal konkurrens och kan innebära att företag väljer att flytta sin verksamhet till de kommuner som har lägre miljökrav och mindre strikt tillsyn. Kommuner med låga ambitioner inom miljötillsynsområdet kan locka till sig arbetstillfällena på bekostnad av kommuner med högre ambitioner.

Aktörer från både näringsliv och tillsynsmyndighet har förslag om förändring av miljöstraffavgifterna. Miljöstraffavgifterna är sannolikt det som mest påverkat företagsklimatet och relationerna mellan företag och myndighet i en negativ riktning. Det är ett faktum som också kan medföra ett sämre miljöarbete hos företagen. Ett förslag är att miljöstraffavgifter som utdöms för ringa förseelser som exempelvis för sent inlämnad rapport inte bör leda till åtalansmälan. Miljöbalken bör ses över på denna punkt då konsekvenserna ibland inte står i proportion till brottets art.

Miljöinspektörerna påpekar också problemet med otillräckliga resurser att bedriva dels den verksamhet de är ålagda enligt lagstiftning, men också övriga uppgifter de förväntas bedriva inom förvaltningen. Arbetsbelastningen har ökat sedan miljöbalkens införande men resurserna har inte ökat i motsvarande grad. Om 90 % av all arbetstid går åt till inkommande ärenden blir det svårt att driva något aktivt förebyggande miljöarbete. Det är svårt att bedöma om det är möjligt att effektivisera miljötillsynsarbetet ytterligare, men den uppfattning detta arbete har givit är att ökade resurser till framför allt det förebyggande arbetet skulle gynna både miljö och företagsklimat. En annan möjlighet är att öka de avgifter som företagen genererar för att finansiera tillsynen. I Gävle ligger dessa avgifter under riksgenomsnittet. Ett sådant beslut vore dock inte positivt för företagsklimatet. Ett nationellt enhetligt finansieringssystem borde istället införas. De stora variationerna mellan kommunernas sätt att finansiera miljötillsynen via avgifter och skatter skulle på så vis försvinna. Detta skulle minska oönskade effekter i form av snedvriden konkurrens som nu är fallet.

Ett förslag som väcks i denna studie är att flytta ansvaret för kontroll av regelefterlevnaden från kommunerna. Även om de intervjuade aktörerna på Bygg- o miljöförvaltningen inte

¹¹⁷ Wingfors, 2000

¹¹⁸ Johannesson och Johansson, 2000

uttrycker att det finns någon konflikt med den politiska nämnden, framkommer att det finns olika syn inom förvaltningen på hur miljöarbetet skall bedrivas. Tidigare studier visar att det är vanligt att miljöinspektörer ställs inför lojalitetskonflikter gällande lojalitet mot lagen och yrkesetiken kontra lojaliteten mot chefer och företag.¹¹⁹ Ett tänkbart alternativ är en statlig huvudman för miljötillsynen, men med regionala kontor ungefär som idag. Det är möjligt att detta skulle kunna lösa fler problem än bara problemet med varierande tillsyn då skillnaden mellan tillsyn och rådgivning skulle förtydligas. Kommuner skulle kunna utöka sina rådgivningsfunktioner till företag och konkurrensen kommuner emellan skulle inte handla om lägre miljökrav utan bättre rådgivande funktioner. En översyn av konsekvenserna om den lokala miljötillsynen överförs i statlig regi bör genomföras.

Ett problem med att frånta tillsynsansvaret från kommunerna är att resurser och kompetens inom miljöområdet förloras i den kommunala organisationen. Om tillsynen förblir kommunens ansvar skulle ett utökat samarbete mellan kommuner kunna bidra till en bättre samsyn beträffande tillämpningen av miljöbalken. Ett annat förslag som väcks av flera aktörer är att tydligare särskilja tillsynsdelen från information- och rådgivningsdelen. Gävle kommun har satsat stora resurser på näringslivet genom GNA, ändå påpekar flera aktörer att miljökompetensen saknas på GNA, något de själva också bekräftar. En förbättrande åtgärd vore, som vi ser det, att tillsätta en rådgivare/informatör med miljökompetens hos GNA. Ett bättre samarbete och förståelse för varandras roller har tidigare diskuterats och framförts av många aktörer som viktigt för ett bättre företagsklimat. Det behövs initiativ från samtliga aktörer för att nå framgång på denna punkt. Kommunledningen bör bli den sammanbindande länken. Även om miljöinspektörernas främsta uppgift är att vara tillsynsmyndighet kan det vara till fördel om man också har en förståelse och kunskap om småföretagens villkor. Det skulle sannolikt öka förståelsen och respekten för både miljöinspektörerna och miljölagstiftningen samt på sikt gynna miljöarbetet. Miljöfrågan måste också hamna högre på småföretagens agenda. För att stärka företagens miljöarbete är det nödvändigt att branschorganisationer och intresseorganisationer som Företagarnas Riksorganisation och Svenskt Näringsliv agerar stödjande i detta avseende.

¹¹⁹ Johannesson & Johansson, 2000

7 Slutsatser

7.1 Resultat

Syftet med studien var att identifiera konfliktorsaker med anknytning till miljöbalken i Gävle kommun. Vi har utgått från ett aktörsperspektiv där det lokala näringslivet och kommunens tillsynsmyndighet granskats beträffande följande tre områden:

1. aktörernas syn på miljöbalken och dess tillämpningen
2. aktörernas syn på roller och ansvar avseende miljöbalken.
3. aktörernas uppfattning om vilka framtida åtgärder som bäst gynnar det fortsatta arbetet med miljöbalken.

Vi har utifrån dessa områden identifierat följande konfliktorsaker:

- **Miljösanktionsavgifterna.** Dessa har skapat stor irritation. De är problematiska dels vad gäller avgifternas proportioner och dels den upplevda s.k. ”dubbelbestrafningen”, d.v.s. det faktum att en överträdelse som ger avgift även leder till åtalsanmälan.
- **Miljöbalken tillämpas strikt i Gävle kommun.** Vår studie visar att höga miljökrav accepteras under förutsättning att alla företag behandlas lika. När miljöbalken tillämpas ”snällare” i andra kommuner orsakar det konflikter. Företagens okunskap om vilka krav miljöbalken ställer är en förklaring till denna konfliktorsak.
- **Aktörerna har dålig kännedom om varandras situation och verksamhet.** Tillsynsmyndigheten har dålig kännedom om företagarnas situation och verksamhet samtidigt som näringslivsaktörerna har en oklar bild av tillsynsmyndighetens uppgift och verksamhet. En förklaring kan vara olika ideologiska värderingar.
- **Aktörerna har olika uppfattning om vad tillsynsmyndigheten i första hand bör göra.** Tillsynsmyndigheten ser som sin huvuduppgift att kontrollera lagefterlevnad medan näringslivet anser att myndigheten främst bör syssla med rådgivning.
- **Relationen mellan näringsliv och myndighet är spänd.** Företagen upplever en svårighet med att diskutera miljöfrågor med tillsynsmyndigheten. Det finns en underliggande rädsla att man ska påföras extra kostnader.
- **Kommunen som organisation ger det lokala näringslivet olika signaler.** Detta skapar förvirring på miljöbalksarenan. Det finns brister i kommunens interna kommunikation.
- **Ansvarsfällan.** Ingen aktör tar ett tydligt ansvar för att förbättra situationen på miljöbalksarenan utan man avvaktar andra aktörers initiativ.

Mot bakgrund av de konfliktorsaker som vi identifierat lämnas förslag på åtgärder som vi tror skulle gynna både miljöarbetet och det lokala näringslivsklimatet:

- Samsynen över den kommunala miljötillsynen måste stärkas. Det behövs tydligare statliga direktiv över tillsynen och prioriteringen mellan tillsyn och rådgivning, men även ett ökat samarbete mellan kommuner skulle främja samsynen.
- En översyn av miljösanktionsavgifternas följder för mindre företag bör genomföras. I vissa avseenden får dessa idag oproportionerligt stora konsekvenser i förhållande till brottets art och företagets omsättning.

- En utredning bör genomföras över konsekvenserna av att överföra miljötillsynen från kommunal till statlig regi.
- Ett nationellt och enhetligt avgiftssystem för tillsyn bör övervägas.
- Tillsynsmyndighetens resurser för förebyggande miljöarbete som information och rådgivning bör ökas.
- Miljökompetensen bör förbättras hos Gävleborgs Näringslivs Arena. Inom organisationen finns stöd och rådgivning till små och medelstora företag. Det vore en naturlig plats för företag att få stöd ifrån även när det gäller miljöfrågor.
- Branschorganisationer bör ta ett större ansvar för att integrera miljöfrågor och öka miljökunskapen hos småföretagare, men även företagen bör ta ett större egenansvar.
- Tillsynsmyndighetens roll bör förtydligas gentemot övriga kommunen.
- På kommunens initiativ bör åtgärder som kan stärka samarbetet och dialogen mellan tillsynsmyndigheten och det lokala näringslivet vidtas.

7.2 Avslutande diskussion

Titeln på detta arbete är *Miljöbalken och ett gott företagsklimat?*. Av aktörernas svar att döma finns det en viss motsättning men också möjligheter att ha ett bra företagsklimat trots en tuffare miljölagstiftning. Studien har visat på flera möjliga konfliktorsaker mellan miljöbalken, dess tillämpning och företagsklimatet. Från näringslivets sida betonas också ett omfattande regelsystem i allmänhet (även miljöbalken) och en svårtillgänglig byråkratisk apparat som faktorer som hinder för ett gott företagsklimat. Företagsklimatet påverkas också av många andra faktorer som inte omfattas av denna studie.

Det är intressant att notera att flera av näringslivets aktörer som främsta konfliktorsak ser den lokala tillämpningen av miljöbalken. De uttrycker att miljöinspektörerna i Gävle tillämpar miljöbalken på ett sätt som inte främjar miljöarbetet. Miljöinspektörerna menar att de följer lagstiftningen och föreskrifterna om tillsyn. Det måste ses som ett allvarligt problem om företag upplever sig motarbetade och det får som konsekvens att man gör ett sämre miljöarbete. Detta motverkar i så fall miljöbalkens övergripande syfte att främja en hållbar utveckling (MB kap1 § 1). Myndighet och företag kan antas ha olika bakgrund och syn på miljöarbete respektive företagande. De möts på en arena med olika förväntningar och syn på hur miljöbalken bör tolkas. Miljöbalken är i många avseenden väldigt tydlig, om än omfattande, över vilka regler som gäller. Det är dock olyckligt att de tillsynsvägledande myndigheterna inte har tydliggjort om kontroll av regelefterlevnad eller information och rådgivning bör prioriteras. Särskilt olyckligt är det när tillämpningen varierar högst avsevärt mellan kommuner. Det skapar frustration både bland företag och miljöinspektörer.

Det vilar ett politiskt ansvar på båda parterna när det gäller att förbättra förutsättningarna för en bättre dialog mellan företag och miljöinspektörer. Det är de förtroendevalda nämndpolitikerna som har ansvaret för att miljöbalken följs medan miljöinspektörerna utför den praktiska tillsynen. I studien har också framkommit att den interna arbetsmiljön inom Bygg- och Miljöförvaltningen inte är helt konfliktfri. I Gävle slogs stadsdelsnämnden

samman med miljönämnden efter valet 1998. Problem som nämnts är bevarandeintressen kontra exploateringsintressen. Det har handlat om politiska viktiga frågor som inte förs upp till ytan utan kompromissas redan på tjänstemannaplanet, liksom lojalitetskonflikter hos miljöinspektörer mellan yrkesetik och förvaltningschef.

Ett förstatligande av kontroll- och regelefterlevnaden skulle lösa en del av problemen med miljötillsynen då det politiska inflytandet och lojalitetskonflikterna skulle försvinna till förmån för en mer enhetlig tillsyn. En centralisering skulle dock innebära att besluten kommer längre i från medborgarna och kommunens helhetssyn skulle urholkas. Om kommunens syfte är att både måna om ett gott företagsklimat och en bättre miljö är det sannolikt mer framgångsrikt att förstärka den kommunala tillsynen. Detta bör främst ske genom ökade resurser för information/rådgivning och kortare handläggningstider.

Miljöbalken är en omfattande lagstiftning och det finns sannolikt många paragrafer som kan förtydligas. Miljösanktionsavgifternas effekter liksom åtalsanmälan för ringa brott bör ses över. Det är vår uppfattning att miljöperspektivet måste sättas i centrum om vi ska närma oss ett ekologiskt uthålligt samhälle. Samtidigt bör det betonas att för att nå ett socialt och ekonomiskt uthålligt samhälle spelar småföretagandet en nyckelroll. Om miljöbalken orsakar osäkerhet och frustration hos småföretagare är det naturligtvis viktigt att se över lagstiftningen, men det är också väsentligt att bedriva en aktiv kommunikation för att skapa en bättre förståelse för orsakerna bakom miljölagstiftningen liksom företagarnas villkor.

De vanligtvis olika tidsperspektiven inom företagande respektive i ekologiska sammanhang kan också orsaka svårigheter att nå samförstånd. Miljöeffekterna av en viss aktivitet visar sig först långt fram i tiden och det tar ofta ytterligare tid innan orsakssambanden blir tydliggjorda. I kontrast till detta står de allt kortare tidsperspektiv som företagen ställs inför. Finansmarknadernas krav om att hela tiden se resultat premierar det kortsiktiga framför det långsiktiga resultatet. Därmed blir det svårare för många företag att bedriva ett långsiktigt arbete. Det uppstår ett dilemma när företagare som styrs av kortsiktiga hänsyn ska bidra till att lösa miljöproblem, som förutsätter ett långsiktigt perspektiv för sin lösning.

Utbildning och kommunikation mellan aktörer och dessa delvis skilda världar är avgörande för att nå framgång med miljöarbetet och skapa ett positivt företagsklimat. Dessa förutsättningar finns i Gävle kommun, men det behövs initiativkraft för att bryta de barriärer som uppstått.

Källor

Andersen, Heini, 1994, *Vetenskapsteori och metodlära*, Studentlitteratur, Lund.

Begg, David, et. al, 1997, *Economics*, London.

Bergman, Lars, 2000, *Miljöpolitikens mål och medel: Några ekonomiska aspekter* i Södersten, Bo (red), 2000, *Marknad och politik*, SNS Förlag, Stockholm.

BRÅ-rapport, 2001:17, *Miljödriven utveckling - på gott och ont*, Brottsförebyggande rådets förlag, Stockholm.

Burgess, Robert G., 1984, *In the field. An introduction to field research*, Routledge, New York.

Carlman, Inga, 1992, *Att acceptera eller inte acceptera*, Åmyra förlag, Stockholm.

Carlström, Inge & Lena-Pia Hagman, 1992, *Metodik för utvecklingsarbete & utvärdering*, Akademiförlaget, Göteborg.

Costanza, Robert et.al, 1997, *An introduction to ecological economics*, St.Lucie Press, Florida, USA.

Dobers, Peter, 1997, *Organising strategies for environmental control – Towards a decentralisation of the Swedish environmental control repertoire*, Nerenius & Santèrus Förlag, Stockholm.

Eriksson L.T. & Wiedersheim-Paul, F., 1997, *Att utreda forska och rapportera*. Liber Ekonomi, Malmö.

Ford, David (red), 1990, *Understanding business markets. Interaction, relationships, networks*, Academic Press, London.

Frankfort-Nachmias, Chava & David Nachmias, 1996, *Research methods in the social sciences*, fifth edition, Arnold, London.

Freedman, J., 2000, *Limited liability: Large Company Theory and Small Firms*, *Modern Law Review* Vol 63 NO 3 319.

Gerholm, Tor Ragnar, 1996, *Ändliga naturtillgångar eller begränsade kunskaper* i Lindahl Kiessling, Kerstin, 1996, *Kunskap i kamp om kris*, Natur och kultur och Kungl. Vetenskapsakademin, Stockholm.

Gilje, Nils & Harald Grimen, 1992, *Samhällsvetenskapens förutsättningar*, Daidalos AB; Göteborg.

Grip, Per, 2000 *Miljösanktionsavgift och åtalsanmälningar enligt miljöbalken*, Examensarbete juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

Heidenmark, P. 1999, *Miljöarbete inom svensk tillverkningsindustri- Fortfarande myt?*, IIIIEE Lunds universitet.

Holme I & Solvang, B.K, 1997, *Forskningsmetodik – om kvalitativa och kvantitativa metoder* (2:a upplagan), Studentlitteratur, Lund.

Håkansson, Håkan och Ivan Snehota, 1995, *Developing Relationships in business networks*, Routledge, London.

Hägerhäll, (red), 1988, *Vår gemensamma framtid*, Stockholm.

Jacobsen, Jan Krag, 1993, *Intervju. Konsten att lyssna och fråga*, Studentlitteratur, Lund.

Johansson et.al, 1976, *Positivism, marxism och kritisk teori – riktningar inom modern vetenskapsfilosofi*, PAN/Norstedts, Stockholm.

Johannesson, M. och M. Johansson, Ds 2000:67, *Att granska sig själv- en ESO-rapport om den kommunala tillsynen*, Finansdepartementet, Stockholm.

Karlmark, Stefan, 1999, *Miljörätt ur ett straffrättsligt perspektiv*, Iustus Förlag AB, Uppsala.

Kommerskollegium, Konkurrensverket & NUTEK, 1998, *Miljö, handel och konkurrens – spelregler för effektiva marknader*.

Koskinen, Lennart, 1999, *Etik, ekonomi och företagets själ – kan hög moral och god ekonomi förenas?*, Bokförlaget Prisma, Stockholm.

Lantz, Annika, 1993, *Intervjumetodik*, Studentlitteratur, Lund

Lomberg, Bjorn, 2000, *Världens verkliga tillstånd*, SNS Förlag, Stockholm.

Lundberg, Bo & Kåre Olsson, 1992, *Optimum. Om miljön och människans möjligheter*, Sveriges Utbildningsradio AB, Stockholm.

Lönngren & Axelsson, 1995, *Hinder och möjligheter för miljöarbete – en karläggning av centrala aktörers problembilder*, SLU, Rapport 3, Uppsala.

Miljöbalk SFS, 1998:808.

Miljöbalkspropositionen 97/98 (45a del 1), Miljödepartementet, Stockholm.

Miljöbalksutbildningen, 1998, *Översiktskursen, Kompendium i miljöbalken och dess förordningar*, Miljöbalksutbildningen, Stockholm.

Miljödepartementet, 1997, *Lagrådsremiss för ny miljöbalk*, Miljödepartementet, Stockholm.

Miljövärdsberedningen, 1999:2, *Projekt för att främja miljöarbete i småföretag*, Stockholm.

Myrdal, Gunnar, 1978, "Institutional economics", *Journal of Economic Issues*, årgång 12, nummer 4.

Naturvårdsverket, 1997, *Miljöskatter i Sverige – ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2000, *Kommunens organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 5127.

NUTEK och Naturvårdsverket, 1999, *Näringslivets miljöarbete*, rapport 1999:22, Stockholm.

Näringslivets miljöchefer, 2000, *Resultat av enkätundersökning år 2000*, Stockholm.

OECD, 1995, *Evaluating the efficiency and effectiveness of economic instruments: a conceptual and empirical analysis*, ENV/EPOC/GEEI (95) 16.

Otter von, C., 1999, *Möjligheter, hinder och framgångsfaktorer för ett ekologiskt hållbart svenskt näringsliv*.

Pettersson, Olof, 1999, *Samhällskonsten*, SNS Förlag, Stockholm.

Pettersson Carina, 2001, *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet*, Humanekologiska skrifter 19, Göteborgs Universitet.

Pihl, Håkan, 2000, *Miljöekonomi för en hållbar utveckling*, SNS förlag, Stockholm.

Porter, Michael E., 1990, *The competitive advantage of nations*, The Free Press, New York.

Porter, Michael E., & Claes van der Linde, 1995, *Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship*, Journal of Economic Perspectives, Volume 9, number 4, fall 1995, p. 97-118.

Pålsson Syll, Lars, 2001, *Den dystra vetenskapen. Om nationalekonomins och nyliberalismens kris*, Atlas Akademi, Stockholm.

Regeringen, 1998:22, *Tillsyn enligt miljöbalken*, Rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning, Stockholm.

Regeringens skrivelse 1999/2000:114, *En miljöorienterad produktpolitik*.

Rudén, C., Hansson, S., Johannesson, M., och Wingborg, M., Ds 1998:50, *Att se till eller titta på: Om tillsynen inom miljöområdet*, Finansdepartementet, Stockholm.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996, *Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields* i Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (red.), 1996, *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter & Co, Berling.

SOU 1993:19, *Kommunerna och miljöarbetet*, Miljö och Naturresursdepartementet, Stockholm.

SOU 2001:2, *Effektiv användning av naturresurser*, Resurseffektivitetsutredningen, Stockholm.

SOU 2001:20, *Tänk nytt, tänk hållbart – dialog och samverkan för hållbar utveckling*, Miljövårdsberedningen, Stockholm.

Starrin, Bengt et.al, 1991, *Från presentation till upptäckt. Om kvalitativ metod och teorigenerering på empirisk grund*, Studentlitteratur, Lund.

Steinvall, Anders, 2002-01-14, *Hel miljönämnd ställs inför rätta* i Dagens Nyheter, s 5 (A-delen).

Strannegård, Lars, 1998, *Green Ideas in Business*, BAS Publisher, School of Economics and Commercial Law, Göteborg Universitet, Göteborg.

Stuart, John, 1997, "Business and the Environment", *Greener Management International*, Spring 97, Issue 17, p6.

Svenning, Margareta, 1996, *Miljökriget: miljöarenan och politikens möjligheter att styra vår miljö*, Lornentz, Eslöv.

Svenskt Näringsliv, 2001, *Strukturrapport. Företagandets villkor 2001*, Svenskt Näringsliv, Stockholm.

Söderbaum, Peter, 1973, *Positionsanalys vid beslutsfattande och planering. Ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund*, Esselte Studium, Stockholm.

Söderbaum, Peter, 2000, *Ecological economics*, Earthscan, London.

Wandén, Stig, 1997, *Miljö, livsstil och samhälle – en systemanalys av miljöproblemen*, Nerenius & Santérus förlag, Stockholm

Wingfors, H., 2000, *Rättssäkerhet och tillväxt – en fördjupningsstudie med miljöbalken i fokus*, Företagarnas Riksorganisation.

Westerlund, Staffan, 1997, *En hållbar rättsordning*, Iustus förlag, Uppsala.

Welford, Richard, 1997, *Hijacking environmentalism. Corporate response to sustainable development*, Earthscan, London.

Von Wright, George Henrik, 1986, *Vetenskapen och förnuftet*, Borgå.

Personliga meddelanden

Chef avdelning för miljötillsyn, intervju, 2001-05-28

F d Regionchef Företagarnas Riksorganisation i Gävle, telefonintervju, 2001-05-18

Miljöbalksdagen, seminarium om miljöbalken, Wennergren Center, Stockholm, 2001-05-10

Miljöinspektör A Gävle kommun, intervju, 2001-05-21

Miljöinspektör B Gävle kommun, intervju, 2001-06-01

Miljöinformatör, Gävle kommun, intervju, 2001-06-01

Näringslivskonsult på Gävle Näringslivs Arena, intervju, 2001-05-31

Projektledare Kretslopp Gävleborg, intervju, 2001-05-21

Regionchef Företagarnas Riksorganisation Gävleborg, intervju, 2001-05-09

Regionchef Svenskt Näringsliv Gävleborg, intervju, 2001-05-28

VD företag inom oljesektorn, intervju, 2001-05-14

VD företag inom transportsektorn, intervju, 2001-05-09

Ägare av färghandel, telefonintervju, 2001-05-17

Internet

www.bra.se Brottsförebyggande rådets hemsida, 2002-01-13

Bilaga 1

Intervjuguide företag och övriga organisationer

Allmänt om aktören och företaget/organisationen

Bakgrund, bransch, storlek, miljöarbete etc.

Miljöbalken och dess tillämpning

Vad vet ni om miljöbalken? Hur ser ni på miljöbalken? Vad är bra/dåligt? Vad är hållbar utveckling? Tror ni på miljöbalken som verktyg för en hållbar utveckling/förbättra miljön? Varför/varför inte? Hur ser ni på tillämpningen av miljöbalken?

Roller och ansvar

Företagets (organisationens) roll avseende miljöbalken och hållbar utveckling? Vad anser du vara kommunen och andra aktörers ansvar i relation till din verksamhet och miljöbalken.

Hur upplever ni tillsynsmyndigheterna (Bygg- och Miljökontoret)? Hur upplever ni samarbetet med Bygg o Miljökontoret? Hur är er inställning till samarbetet? Tror ni att er uppfattning delas med andra inom er bransch?

Vad förväntar du dig att kommunen ska göra? Vad anser du att kommunen har rätt att (ska) göra?

Framtida åtgärder

Behövs förbättringar/förändringar i detta avseende? Vilka förbättringar/förändringar tror Du gynnar både miljöarbetet och det lokala företagsklimatet?

Bilaga 2

Intervjuguide kommunala aktörer

Allmänt om aktören

Antal medarbetare, personlig bakgrund (utbildning etc.)

Miljöbalken och dess tillämpning

Hur ser ni på miljöbalken? Vad är bra/dåligt? Vad är hållbar utveckling? Tror ni på miljöbalken som verktyg för en hållbar utveckling/förbättra miljön? Varför/varför inte? Hur ser ni på tillämpningen av miljöbalken?

Hur är förhållandet till politiker i nämnden och övriga delar av kommunen?

Roller och ansvar

Företagets roll avseende miljöbalken och hållbar utveckling? Vad anser du vara företagets och andra aktörers ansvar i relation till miljöbalken? Vad anser du att kommunen har rätt att göra?.

Hur upplever ni företagen i er roll som tillsynsmyndighet (Bygg- och Miljökontoret)? Hur är er inställning till samarbete? Tror ni att er uppfattning delas med andra inom avdelningen? Hur upplever ni samarbetet med kommunens företag? Upplever ni att ni som miljöskyddsinsp. tolkar miljöbalken annorlunda än de företag ni besöker?

Framtida åtgärder

Behövs förbättringar/förändringar i detta avseende? Vilka förbättringar/förändringar tror Du gynnar både miljöarbetet och det lokala företagsklimatet?

Relationen

Vad anser du vara kommunen och andra aktörers ansvar? Vad förväntar du dig av företagen när det gäller miljöfrågan?