

Jervas för även över diskussionen till Finlands horisont med förutsättningarna att zonförslagen där ses som ett sätt att stärka avspänningen i regionen och att motverka en aktualisering av VSB-fördragets militära konsultations- och samarbetsaspekter. Den slutsats som Jervas drar, och här är säkert Brundtland och Faurby eniga, är att det nuvarande läget i Norden är stabilt. Genom en konventionell balans i det nordiska området skulle Norges och Danmarks kärnvapenoptioner minimeras, utsikterna för en kärnvapenfri zon skulle genom detta bli mer realistiska. Det är alla här redovisade uppfattningar beredda att underteckna, utom finländarna von Bonsdorff, Rosas och Törnudd – och den finländska regeringen?

Direkt nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete sker genom FN och i frågor som inte har någon större betydelse för de enskilda ländernas säkerhet. Indirekt samarbete sker genom ett ömsesidigt hänsynstagande och ömsesidig påverkan i vad vi kallar den "nordiska balansen", skriver Ib Faurby. Någon politisk grundval för något annat finns inte idag av det här redovisade materialet att döma. Vad som pågår under ytan är svårare att komma åt, och dessutom är det en annan historia.

Lund i februari 1983

Jan A Andersson

Referenser

- J.A. Andersson, Norden en kärnvapenfri zon – en debatt i tiden, Statsvetenskaplig Tidskrift 1982:1
 Dansk sikkerhedspolitik og forslagen om Norden som en kernevåbenfri zone, Köpenhamn: Forlaget Europa 1982
 En vurdering av spørsmålet om en kjernevåpenfri sone som omfatter Norge, Bil. till Stortingsmelding nr 101 (81/82)
 Finsk Tidskrift 1982:6–7
 J. Tunberger, Norden en kärnvapenfri zon?, Stockholm: Folk och Försvar 1982

Remissinstansers betydelse inom miljöretten

1. Material och metod

Denna uppsats¹ bygger på datamaterial framtaget i samband med utarbetandet av ett examensarbete² vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet med undertecknande författare som handledare resp studerande. Det som hämtats från detta arbete är tabellerna 1–5. Undersökningen tar sats i ett konstaterande av Lundquist,³ gällande remissförfarandet, att:

"Här tillåter inte tillgänglig forskning några slutsatser om i vad mån påverkansvägen verkligen leder till att förvaltningen får inflytande över värdefördelningens utformning. I enskilda fall kan dock inflytande beläggas, och antagandet att remissväsendet innebär en betydelsefull påverkansväg för förvaltningen, torde man i varje fall våga anta."

Studien har två syften, (1) att studera en förvaltningsmyndighets "beroende" av sina remissinstanser, (2) att försöka visa på lämpligheten av ett kvantitativt synsätt vid deskription och analys av sådant här material.

Som objekt för studien står koncessionsnämnden (KN) och deras tillståndsgivning till stora djurstallar,⁴ en tillståndsgivning som den 1/7 1981 övergick till länsstyrelserna. Underlaget för de presenterade tabellerna utgöres av samtliga fram till den 30/6 1981 publicerade KN-beslut, inalles 64 st. De remissinstanser som medtagits är hälsovårdsnämnden (Hvn), länsstyrelsen (Lst), lantbruksstyrelsen (LBS) och Statens naturvårdsverk (SNV). Därmed behandlas en lokal, en regional och två centrala myndigheters remissutlåtanden till KN. En av de utvalda centrala myndigheterna (LBS) är vidare helt lantbruksanknuten. Naturligtvis har fler remissinstanser varit inblandade i dessa ärenden, men de av oss medtagna tillhör de som utnyttjats flitigast av KN. Av andra remissinstanser kan nämnas lantbruksnämnderna, planverket, LRF-föreningar och kommunstyrelser.

Innan framställningen övergår till resultatdelen bör uppmärksammas att vi här gjort en *totalundersökning* varför det vid presentationen inte kan talas om signifikanser etc. En skillnad i en totalundersökning är en skillnad.

2. Resultat

2.1 Tabell 1 redovisar de 64 besluten uppdelade på beslutsår. Besluten är jämnt fördelade över tiden med undantag för år 1978. Det finns en tendens till att den variation som trots allt finns kan vara konjunkturpåverkad.

Tabell 1. KN:s beslut uppdelade på beslutsår

År	Antal beslut
1970	2
71	4
72	6
73	6
74	8
75	3
76	7
77	6
78	10
79	2
80	6
81 ⁵	4
Summa	64

2.2 Det första vi tittade på var i hur många fall remissinstanserna förordat avslag på ansöknings om tillstånd att uppföra ett stort djurstall. För KN:s del gäller att den meddelat avslag endast vid 2 fall (3 %),⁶ vilket också måste rubriceras som en mycket låg avslagsfrekvens. Frekvensen förordade avslag för de studerade remissorganen redovisas i tabell 2. Av tabellen framgår att Lst intar en tätposition, tätt följd av Hvn, vad gäller avslagsyrkanden. Detta faktum är intressant om det ses i ljuset av att Lst från och med den 1/7 1981 övertar denna tillståndsgivning från KN.⁷ Om Lst även då kommer att ha en liknande inställning till stora djurstallars miljöfarlighet så kommer attityden mot denna verksamhet att skärpas högst väsentligt. För övrigt bör man naturligtvis uppmärksamma den högst betydande differensen mellan remissinstansernas avslagsyrkanden (medeltal 19 %) och de av KN meddelade avslagen (3 %).

Tabell 2. Remissinstansernas avslagsyrkanden

Myndighet	Antal beslut	Antal avslag	Avslagsfrekvens, %
Hvn	58	13	22
Lst	61	14	23
LBS	47	5	11
SNV	61	11	18
(Medel för gruppen)			19)

2.3 När remissinstanserna lämnar sina utlåtanden så reser man oftast en rad krav på det djurstall som är under tillståndsprövning. Det kan gälla byggnadernas placering, djurantalet, spridningsarealen för gödsel, lämpliga spridningsperioder etc krav som oftast är helt tekniska

och därmed kvantifierbara. Tabell 3 redovisar denna kravomfattning för de studerade myndigheterna. Här ser man att Lst, tätt följt av SNV, är flitigast med att resa krav för denna miljöfarliga verksamhet. Den lantbruksanknutna remissinstansen (LBS) ligger däremot klart lägst vad gäller denna faktor. Vår studie visade att de olika myndigheterna reste samma typ av krav varför enhetligheten var påfallande hög och tabell 3 därför möjlig att upprätta. När sedan KN meddelar tillstånd innehåller deras beslut 8–10 särskilda villkor (medeltal 9) för driften av djurstallet.⁸

Här skall dock noteras att antalet villkor som KN ställer har ökat något med tiden. För perioden 1970–75 reste man i medeltal 8 villkor per beslut, medan man för perioden 1976–81 låg på i medeltal 9 villkor per beslut. För 1980–81 meddelade man drygt 11 villkor i medeltal. Så även om KN:s avslagsbenägenhet varit låg synes inställningen till denna verksamhet ha skärpts något. Frågan, i vad mån man rest villkor som i praktiken omöjliggjort drift, har vi inte behandlat, men den äger naturligtvis hög angelägenhet. Denna frågeställning kan vara en god infallsvinkel för en ytterligare undersökning.

Tabell 3. Resta krav

Myndighet	Resta krav/ beslut
Hvn	4,5
Lst	8,2
LBS	3,7
SNV	8,1
(Medel för gruppen)	6,1)

2.4 Av intresse är naturligtvis inte bara kravbenägenheten hos remissinstanserna, utan också i vad mån kraven vinner gehör hos KN. Tabell 4 redovisar hur stor frekvens av varje remissinstans krav som till slut hamnar i KN:s beslut som särskilda villkor. Av tabellen framgår att SNV är den remissinstans som i högsta grad har KN:s öra, med en genomslagsfrekvens om 79 %, vilket tillsammans med tabell 3 betyder 6 krav av de 8 som man i medeltal reser. KN:s 9 krav per beslut utgöres då av 6 "SNV-krav" om man ser till *medelbeslutet*. De andra myndigheterna tycks ha sinsemellan likartad tyngd hos KN, om man nu behandlar hela tillståndspérioden som en enhet, vilket vi frångår i 2.5. Orsaken till SNV:s goda genomslagskraft kan vara detta faktum att man enligt miljöskyddslagen (48 §), för att tillvarata allmänna intressen, äger rätt att föra besvär mot KN:s beslut.

Tabell 4. KN:s kravuppfyllelse

Myndighet	Andel (%) krav som återfinns i KN:s beslut
Hvn	68
Lst	68
LBS	64
SNV	79
(Medel för gruppen)	70)

2.5 Som ett sista led i undersökningen bearbetade vi kravuppfyllelsen för två olika tidsperioder (1970-75 och 1976-81) för att försöka utröna om de här medtagna remissinstansernas betydelse för KN:s beslut har förändrat sig *över tiden*. Resultatet redovisas i tabell 5. *Trenden är helt klar*. Samtliga remissinstanser (bortsett från Hvn) har *minskat* sin andel med uppfyllda krav. Hvn låg lägst under perioden 1970-75 men har avancerat till en "andraplats", inte så långt efter SNV som endast gått obetydligt tillbaka i betydelse för KN. Vi skall dock hålla i minnet att Hvn reser få krav i jämförelse med exempelvis SNV (tabell 3). Detta *kan* naturligtvis påverka kravuppfyllelsen trots att vi inte kunnat leda det i bevis. Tillbakagången i uppfyllelsfrekvens är som starkast för LBS som sänkt denna faktor med nästan 18 %, när då Hvn höjt sin frekvens med exakt 20 %.

Orsaken till Hvn:s ökade "inflytande" över KN har vi inte funnit, men det ligger nära till hands att svaret står att finna i en allmän önskan till decentralisering och därmed skulle, som i det här fallet, en lokal myndighet öka i betydelse. Det är dock värt att notera att de studerade remissinstanserna totalt sett tappat i genomslagskraft hos KN. Kravuppfyllelsen sett som ett medeltal för gruppen har sjunkit från 71 % till 67 %. Det resultat som redovisas i tabell 5 illustreras även grafiskt i figur 1.

Tabell 5. Kravuppfyllelse över tiden

Myndighet	1970-75, %	1976-81, %	Förändr., %
Hvn	60	72	+ 20
Lst	72	64	- 16
LBS	68	56	- 18
SNV	82	77	- 6
(Medel för gruppen)	71	67	- 6)

3. Slutord

Den här undersökningen⁹ tycker vi visar att KN är en mot remissinstanserna mycket lyhörd myndighet. När en remissinstans kan räkna med att ca 70 % av deras krav kommer att återfinnas i KN:s beslut så måste man uppleva remissförfarandet som högst väsentligt. Den stora differensen mellan KN och dessa remissorgan ligger i frekvensen förordade avslag på ansökan jämfört med av KN faktiskt meddelade avslag.

Bernt Ekström
Per Olof Önstedt

Noter

- ¹ Till viss del finansierad av Torsten och Ragnar Söderbergs stiftelser.
- ² Önstedt, P.O. Remissinstansers betydelse. Stencil 1982.
- ³ Lundquist, L. Förvaltningen i det politiska systemet. 2 uppl 1977, s 42.
- ⁴ Stall för mer än 100 djurenheter.
- ⁵ Fram till den 1/7 1981.
- ⁶ KN 62/1974 och 86/1978.
- ⁷ Miljöskyddsförordningen pkt 2.1.39.
- ⁸ Ekström, B. Jordbrukets driftsbyggnader - miljö-
rättsliga aspekter. Specialmeddelande 104, LBT,
Lund 1980, s 38 ff, ger exempel på dessa villkor.
- ⁹ Inom ett projekt för vilket vi står i tacksamhetsskuld till prof em Håkan Strömberg.

