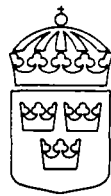


Regeringens proposition 1994/95:101



Frivillig miljöstyrning och miljörevision

Prop.
1994/95:101

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 oktober 1994

Ingvar Carlsson

Anna Lindh
(Miljö- och naturresursdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Inom europeiska unionen (EU) gäller sedan den 1 juli 1993 en förordning om frivillig miljöstyrning och miljörevision (EEG nr 1836/93 av den 29 juni 1993). Förordningen har förts in i en bilaga till EES-avtalet. Vid ett svenskt medlemskap i EU blir denna förordning utan extra åtgärder tillämplig även i Sverige. I propositionen läggs fram förslag till bestämmelser som behövs för att förordningen skall kunna tillämpas i Sverige. Den nya lagen får namnet lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision.

Systemet med frivillig miljöstyrning och miljörevision har till syfte att förbättra och utvärdera industrins miljöarbete och att tillhandahålla offentlig information om detta arbete. I den föreslagna lagen ges regeringen bemyndigande att utse behörigt ackrediteringsorgan och registreringsorgan samt att meddela föreskrifter om avgifter.

Förslaget är ett led i förberedelsearbetet inför EU. Om det blir ett nej i folkomröstningen den 13 november 1994 krävs andra lagförslag.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision	3
3	Ärendet och dess beredning	4
4	Närmare om EG:s miljöstyrnings- och miljörevisionsförrdning	5
5	Behovet av svensk lagstiftning	7
6	Frågan om myndighetsutövning	8
7	Förhållandet till tillsynsmyndigheterna	9
8	Behörigt organ för registrering av anläggningar	10
9	Behörigt organ för ackreditering av och tillsyn över miljökontrollanter	12
10	Information och främjande	13
11	Kostnader	14
12	Ikraftträdande	15
	Bilaga	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 1994	42

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision och
2. godkänner regeringens förslag om finansiering av initialkostnaderna för registreringsorganet inklusive information.

2 Förslag till lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EEG) nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om en gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning¹.

2 § Regeringen utser de organ som avses i artikel 6 och 18.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i artikel 11.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Rättad i Nr 247/28 s. 28, Official Journal den 5 oktober 1993

1* Riksdagen 1994/95. I saml. Nr 101

3 Ärendet och dess beredning

Inom europeiska unionen (EU) gäller sedan juli 1993 en gemensam ordning för frivillig miljöstyrning och miljörevision. Ordningen har införts genom rådets förordning (EEG) nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om frivilligt deltagande för industriföretag i gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning (med rättelse i Nr L 247/28 s. 28, Official Journal den 5 oktober 1993). Ordningen bygger på frivilligt deltagande från industrin och har till syfte att förbättra och utvärdera industrins miljöarbete och att tillhandahålla offentlig information om detta arbete.

Industriförbundet har under vintern 1993/94 haft en tillfälligt inrättad arbetsgrupp med uppgift att till regeringen inkomma med förslag till hur den nämnda ordningen skulle kunna anpassas till svenska förhållanden. Arbetsgruppens arbete utmynnade i en rapport som inkom till regeringen i april 1994. Inom Miljö- och naturresursdepartementet har därefter utarbetats en departementspromemoria (Ds 1994:99), vilken har remissbehandlats.

Remissyttranden har inkommit från Kommerskollegium, Statskontoret, Riksrevisionsverket, universitetet i Lund, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC), Patent- och registreringsverket, Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS - Miljömärkningsstyrelsen), Jernkontoret, Konsumentverket, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Hässleholms kommun, Göteborgs kommun, Timrå kommun, Landstingsförbundet, Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svensk Industriförening, Vattenfall, Föreningen Miljörevisorer i Sverige, Skogsägarnas Riksförbund, Svenska åkeriförbundet, Telefonaktiebolaget L M Ericsson, Kraftverksföreningen, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Civilingenjörsförbundet och Kemi & Miljö AB. En sammanställning av remissyttrandena finns i bilaga 1.

Förordningen riktar sig till EU:s medlemsstater. Vid ett svenskt medlemskap i EU blir förordningen gällande rätt även i Sverige. I propositionen föreslår regeringen några kompletterande bestämmelser för att förordningen skall kunna tillämpas i Sverige.

Förslaget om ackreditering är i och för sig av sådan art att Lagrådets yttrande bör inhämtas. Med hänsyn till frågans beskaffenhet skulle dock Lagrådets hörande sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

4 Närmare om EG:s miljöstyrnings- och miljö-revisionsförordning

EG:s förordning om miljöstyrning och miljörevision syftar till att främja en frivillig förbättring av industrins miljöarbete (artikel 1). Syftet skall uppnås genom att företagen utarbetar och förverkligar en miljöpolicy, ett miljöprogram och ett miljöstyrningssystem för sina anläggningar. Effekten av åtgärderna skall utvärderas regelbundet och allmänheten skall informeras om miljöarbetet vid företagens olika anläggningar. Enligt artikel 1.3 skall tillämpningen av gällande miljölagstiftning inte påverkas. Förordningen omfattar i första hand industrin, men försök kan göras att tillämpa bestämmelserna även på andra sektorer såsom handel och distribution samt den offentliga sektorn (artikel 14). Små och medelstora företag kan ges olika former av stöd för att kunna delta i systemet (artikel 13).

Företag som ansluter en anläggning till systemet skall (artikel 3, 4 och 5)

- anta en miljöpolicy, som förutom att den föreskriver att alla tillämpliga krav i miljölagstiftningen skall efterlevas också skall innebära åtaganden om fortsatta förbättringar av verksamhetens miljöarbete
- göra en genomgång av anläggningen med den antagna miljöpolicy som utgångspunkt (miljöutredning)
- införa ett miljöprogram och ett miljöstyrningssystem med miljöutredningen som utgångspunkt
- genomföra/låta genomföra miljörevision av sin anläggning
- skriva en miljöredovisning, som bland annat skall innehålla en beskrivning av företagets verksamheter och en utvärdering av deras effekter vad gäller alla väsentliga miljöförhållanden
- låta en extern ackrediterad miljökontrollant granska miljöpolicy, miljöprogrammet, miljöstyrningssystemet, miljöutrednings- eller miljörevisionsförfarandet och miljöredovisningen för att kontrollera och godkänna att kraven i förordningen är uppfyllda i tillämpliga delar
- skicka den godkända miljöredovisningen till ett härför utsett registreringsorgan och efter registrering, på lämpligt sätt sprida innehållet i miljöredovisningen till allmänheten.

Externa revisorer och ackrediterade miljökontrollanter får inte utan företagsledningens tillstånd sprida någon information eller några uppgifter som de fått del av under revisions- eller kontrollarbetet (artikel 4.7).

Anläggningar som registrerats får enligt artikel 10 använda en symbol och en s.k. deltagarförsäkran för sina registrerade anläggningar. Symbolen och försäkran har till syfte att förklara avsikten med systemet och får inte användas i produktreklam eller på produkter eller deras förpackningar. Medlemsstaterna skall inrätta eller utse organ för registrering av anläggningar (artikel 18). Ett organ skall även inrättas eller utses för ackreditering av oberoende miljökontrollanter och för att utöva tillsyn över deras verksamhet (artikel 6). Organen skall vara sammansatta på ett sådant sätt att deras oberoende och opartiskhet

garanteras. Registreringsorganet skall även ha förfaranden för att kunna beakta synpunkter från intresserade parter om registrerade anläggningar m.m. (artikel 18).

Till ackrediteringsorgan kan medlemsstaterna antingen använda befintliga ackrediteringsinstitutioner eller registreringsorganet eller upprätta ett annat organ med lämplig behörighet (artikel 6.1). Ackrediteringen av miljökontrollanter och tillsynen över deras verksamhet skall ske enligt kraven i bilaga 3 till förordningen. Ackrediteringsorganet skall upprätta och uppdatera en förteckning över de miljökontrollanter som är ackrediterade i respektive stat och överlämna denna förteckning till kommissionen var sjätte månad (artikel 7). Kommissionen skall offentliggöra en förteckning för hela gemenskapen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Registreringsorganet skall registrera en anläggning och ge den ett registreringsnummer när företaget har ingivit en godkänd miljöredovisning och inbetalat eventuell registreringsavgift (artikel 11). Registreringsorganet skall varje år uppdatera förteckningen över registrerade anläggningar. Registreringen av en anläggning kan dras in bl.a. om registreringsorganet finner att anläggningen inte längre uppfyller alla villkoren i förordningen. Registreringsorganet skall varje år skicka en uppdaterad förteckning till kommissionen (artikel 9). Kommissionen skall varje år offentliggöra en förteckning över samtliga registrerade anläggningar inom gemenskapen.

Medlemsstaterna får införa avgiftssystem för att täcka kostnaderna för att handlägga registreringen av anläggningar, ackreditering av miljökontrollanter m.m. (artikel 11).

Medlemsstaterna skall med lämpliga medel se till att företagen och allmänheten informeras om innehållet i förordningen (artikel 15). Lämpliga rättsliga och administrativa åtgärder skall vidtas vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen (artikel 16).

Kommissionen skall erkänna de standarder och förfaranden som företagen kan nyttja som hjälpmedel för att uppfylla förordningens krav. Uppgifter om dessa standarder och förfaranden skall offentliggöras.

Kommissionen (i vissa fall ministerrådet) beslutar enligt en särskild procedur som är fastlagd i artikel 19. Innan kommissionen fattar beslut skall yttrande inhämtas från en kommitté. Den skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande.

Kommissionen skall inom fem år från ikraftträdandet av förordningen se över systemet (artikel 20).

Regeringens förslag: Genom ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) kommer EG:s förordning om frivillig miljöstyrning och miljörevision automatiskt att gälla såsom svensk lag. Förordningen riktar sig till EU:s medlemsstater. För att förordningen skall kunna tillämpas i Sverige bemyndigas regeringen att utse behörigt ackrediteringsorgan och registreringsorgan och att meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i förordningen.

Promemorians förslag: EG:s förordning om frivillig miljöstyrning och miljörevision införlivas med svensk rätt genom att den i sin helhet inkorporeras genom lag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker eller har ingen erinran mot promemorians förslag.

Sveriges Industriförbund, Jernkontoret, SAF och Föreningen miljörevisorer i Sverige har föreslagit att lagens namn bör vara "Lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision".

Skälen för regeringens förslag: Den aktuella förordningen (EEG nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om frivilligt deltagande för industriföretag i gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning) gäller inom EU sedan den 1 juli 1993 och har förts in i en bilaga till EES-avtalet. Vid ett svenskt medlemskap i EU blir förordningen gällande rätt i Sverige.

Förordningen riktar sig till EU:s medlemsstater. För att förordningen skall kunna tillämpas i Sverige behövs ett par kompletterande bestämmelser. För det första bör det ankomma på regeringen att utse behöriga organ för ackreditering (och tillsyn) av miljökontrollanter samt för registrering av godkända anläggningar i enlighet med artikel 6 och 18 (se avsnitt 8 och 9). För det andra bör det ankomma på regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i artikel 11 (se avsnitt 11).

För att understryka frivilligheten i systemet anser regeringen att lagens namn bör vara lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision.

Enligt artikel 10.1 får symbolen endast användas tillsammans med en s.k. deltagarförsäkran. Vidare får enligt artikel 10.3 symbolen (och deltagarförsäkran) inte användas i produktreklam eller på produkter eller deras förpackningar. Enligt 2 § marknadsföringslagen (1975:1418) kan förbud meddelas mot marknadsföringsåtgärder som strider mot god affärssed eller som annars är otillbörliga mot konsumenter och näringsidkare. Marknadsdomstolens praxis har lagt fast den s.k. lagstridighetsprincipen vilken huvudsakligen innebär att marknadsföringen skall vara laglig (dvs. inte strida mot annan lag). Marknadsföringsåtgärder som innebär överträdelse av förbuden i artikel 10 bör således kunna angripas med stöd av marknadsföringslagen. Regeringen anser att en särskild hänvisning i lagen inte erfordras.

För den händelse resultatet av folkomröstningen den 13 november 1994 blir ett nej till svenskt medlemskap i EU får regeringen återkomma med lagstiftning om inkorporering enligt gängse metod för uppfyllande av internationella avtal.

6 Frågan om myndighetsutövning

Regeringens bedömning: Ackreditering av och tillsyn över miljökontrollanter innefattar myndighetsutövning. Registreringsbeslut bör inte anses innefatta myndighetsutövning.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har yttrat sig i frågan instämmer i eller har inte någon erinran mot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: En viktig fråga i sammanhanget är om tillämpningen av förordningen innefattar myndighetsutövning eftersom detta har betydelse vid valet av behöriga organ. I proposition 1993/94:203: ändringar i EES-avtalet, i den del som rör miljömärkning (s.261-262), har regeringen intagit ståndpunkten att tilldelning av EG:s miljömärke inte kan anses innefatta myndighetsutövning. I 1971 års förvaltningslag (1971:290) definierades myndighetsutövning som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande" (se även prop. 1971:30 s. 330 ff). Syftet med definitionen var att ringa in ett område där rättssäkerhetssynpunkter gör sig särskilt starkt gällande. För detta område blir särskilda lagregler tillämpliga, såsom om straffrättsligt ansvar, skadeståndsansvar, formella krav på ärendehantering och om tillsyn av JK och JO.

Den juridiska litteraturen och praxis tyder på en viss återhållsamhet när det gäller vad som skall anses innefatta myndighetsutövning. Enligt Håkan Strömberg, (Allmän förvaltningsrätt, 16:e uppl. 1992, s.19-20), bör till myndighetsutövning hänföras även vissa beslut som endast har indirekta rättsverkningar gentemot den enskilde, t.ex. registreringsbeslut, beslut om att utfärda legitimationshandlingar och beslut i samband med obligatorisk kontrollverksamhet. Enligt Strömberg framstår som klart att det föreligger myndighetsutövning när det är fråga om obligatorisk kontroll eller registrering eller när beslut har åtminstone indirekta rättsverkningar. Lena Marcusson (Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989 s. 171-247) anför följande (s. 175). "Med officiell provning avses det förfarande varigenom ett beslutande organ får ett faktaunderlag för beslut om godkännande av viss produkt eller anläggning. Ett sådant beslut innebär myndighetsutövning, när kontrollen är obligatorisk enligt en rättsregel: beslutet får direkt effekt i och med att det ligger till grund för ett sanktionsfritt brukande av det godkända. Ett beslut om att inte godkänna får också direkt effekt, eftersom det innebär ett förbud mot att använda produkten."

Akreditering är en obligatorisk förutsättning för att miljökontrollanten skall kunna åta sig uppdrag i enlighet med förordningen. Ett beslut om akreditering får därmed en direkt effekt för miljökontrollanten. I likhet med samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan delar regeringen bedömningen att akreditering av och tillsyn över miljökontrollanter bör anses innefatta myndighetsutövning.

Registrering av en anläggning (i enlighet med förordningen) - liksom miljömärkning - skiljer sig från de i litteraturen och praxis förekommande exemplen på myndighetsutövning. Grundtanken i förordningen är att systemet bygger på frivillighet. Syftet är att främja en fortsatt förbättring av industrins miljöarbete. Sökanden väljer att gå in i systemet och betalar för att få vara med. Att finnas med på listan över godkända anläggningar ger företaget goodwill och är ett säljargument, men har ingen rättsverkan utöver detta (att en anläggning finns med på listan har exempelvis ingen betydelse för tillsynsverksamheten). Företaget får verka och sälja sina produkter utan att dess anläggning är registrerad.

Mot bakgrund härav delar regeringen promemorians bedömning att registreringsbeslut enligt förordningen inte bör anses innefatta myndighetsutövning.

Enligt artikel 16 skall medlemsstaterna vidta lämpliga rättsliga och administrativa åtgärder vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Om överträdelser straffsanktioneras särskilt kan detta anses tala för att registreringsbesluten ändå innebär myndighetsutövning. Skulle ett företag obehörigen använda en deltagarförsäkran (och/eller symbolen) i sin marknadsföring kan dock åtgärder vidtas enligt marknadsföringslagen (1975:1418) liksom vid annan otillbörlig marknadsföring. Särskilda straffregler krävs inte och bestämmelsen har ingen avgörande inverkan på frågan om myndighetsutövning.

7 Förhållandet till tillsynsmyndigheterna

Regeringens bedömning: EG-förordningen bör inte kunna påverka tillämpningen av gällande miljölagstiftning och inte heller de skyldigheter som företagen har enligt dessa lagar. Det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet bör inte ersätta tillsynsmyndigheternas arbete.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar bedömningen att det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet inte ersätter tillsynsmyndigheternas arbete. Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV) och Svenska kommunförbundet framhåller dock att systemet skapar förutsättningar för samordningsvinster och effektivisering av tillsynen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt förordningen skall företagets miljöpolicy bl.a. föreskriva att alla tillämpliga krav i miljölagstiftningen skall efterlevas (artikel 3.a). Miljökontrollanten skall bl.a.

granska att policyn uppfyller detta krav och att det vid anläggningen byggts upp ett system som ger förutsättningar för en sådan efterlevnad (artikel 4.5). Även registreringsorganet skall försäkra sig om att anläggningen uppfyller villkoren i förordningen (artikel 8.1).

I detta sammanhang är det viktigt att understryka att förordningen inte skall påverka tillämpningen av gällande miljölagstiftning och inte heller de skyldigheter företagen har enligt dessa lagar (artikel 1.3). Av artikel 4.5 framgår vidare att den ackrediterade miljökontrollantens granskning inte heller påverkar tillsynsmyndigheternas behörighet enligt miljölagstiftningen. Enligt artikel 8.4 skall registreringsorganet avslå en registreringsansökan eller tills vidare dra in registreringen av en anläggning om man från den behöriga tillsynsmyndigheten får veta att tillämpliga krav i miljölagstiftningen har åsidosatts.

Regeringen delar bedömningen att det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet inte ersätter tillsynsmyndigheternas arbete.

8 Behörigt organ för registrering av anläggningar

Regeringens förslag: Regeringen skall utse ett behörigt registreringsorgan. Detta skall vara ett privaträttsligt partssammansatt organ.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som uttalat sig i frågan tillstyrker promemorians förslag.

Universitetet i Lund anser att registreringsorganets operativa funktion i praktiken är så begränsat att behovet av ett brett partssammansatt råd ifrågasätts. Universitetet framhåller vidare att systemet riskerar att förlora i trovärdighet om sekretariatet skulle knytas till Sveriges Industriförbund.

Naturskyddsföreningen framhåller att man inte har goda erfarenheter av partssammansatta organ när dessa skall administrera utvecklingsprocesser. Ett organ med tydliga regler som är öppet för allmän granskning vore en bättre lösning.

Sveriges Industriförbund, Jernkontoret och Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) anser att registreringsorganet bör läggas hos Industriförbundet.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO) anser att regeringen bör utse en myndighet att omhänderta registreringen.

Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) tillstyrker promemorians förslag, men anser att det behöriga registreringsorganet bör ha offentligrättslig ställning och vara knutet till ett organ som inte kan uppfattas som partiskt. Patent- och registreringsverket, (PRV), framhåller att registreringen i och för sig borde kunna anförtros en myndighet.

Skälen för regeringens förslag: Registreringen av anläggningar bör, så som tidigare framhållits, inte innefatta myndighetsutövning. I direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) framhålls bl.a. att utgångspunkten när det gäller att pröva offentliga åtaganden skall vara att ett offentligt åtagande inte erfordras. De bakomliggande målen för verksamheten skall tillmätas stor betydelse vid bedömningen om det är motiverat med ett offentligt åtagande eller ej. Förordningens övergripande syfte är att främja en fortsatt förbättring av industrins miljöarbete. I detta ligger naturligtvis ett offentligt intresse. Till detta kan också läggas att flertalet länder inom EG och EES-länder för närvarande tycks ha för avsikt att utse sina miljödepartement eller sina nationella miljö- eller ackrediteringsmyndigheter till registreringsorgan. Mot en sådan lösning talar emellertid att det är frivilligt att gå in i systemet och att ett beslut att registrera en anläggning inte har någon rättsverkan utöver detta. Huruvida graden av myndighetsutövning kan komma att öka i framtiden är mycket oklart. Det faktum att registrering av "anläggningar" hör till sådana upplysningar som torde vara av intresse för exempelvis Patent- och registreringsverkets bolagsregister hindrar inte att besluten fattas av annat organ än en myndighet.

Regeringen delar bedömningen att registreringen bör omhändertas av ett annat organ än en myndighet.

Registreringsorganet bör, enligt förordningen, vara sammansatt på ett sådant sätt att dess oberoende och opartiskhet garanteras. Mot att inrätta ett nytt organ talar bl.a. kostnadsaspekten. Någon för ändamålet lämplig svensk organisation finns dock för närvarande inte. Ett partssammansatt organ bör därför bildas. Om stadgarna underställs regeringen för godkännande blir regeringen en garant för att organet får den opartiskhet och det oberoende som förutsätts.

Regeringen bör utse ordförande och vice ordförande i rådet. Registreringsorganet skall i övrigt vara sammansatt av företrädare för industrin (även små och medelstora företag), vissa berörda myndigheter samt en ackrediterad miljökontrollant. Erfarenheterna från systemet med miljömärkning av produkter bör beaktas.

Registreringsorganet ansvarar självständigt för samtliga beslut om registrering och avregistrering av företag och bör ha ett mindre sekretariat till sin hjälp. Verksamheten bör redovisas årligen till regeringen. En översyn av verksamheten och stadgarna bör ske efter tre år.

Det bör ankomma på regeringen att besluta i frågan om lämpligt organ. Ett sådant bemyndigande för regeringen bör anges i lagen.

9 Behörigt organ för ackreditering av och tillsyn över miljökontrollanter

Prop. 1994/95:101

Regeringens förslag: Regeringen skall utse behörigt ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Promemorians förslag: Promemorians förslag överensstämmer med regeringens. I promemorian görs bedömningen att Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) bör utses som ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar bedömningen att SWEDAC är ett lämpligt ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Universitetet i Lund understryker de ackrediterade miljökontrollanternas nyckelroll i systemet och framhåller bl.a. att mycket höga krav måste ställas på dessas erfarenhet, utbildning och kompetens.

Skälen för regeringens förslag: Den europeiska samarbetsorganisationen för ackrediteringsorgan inom certifieringsområdet (EAC), har bildat en arbetsgrupp för att bistå kommissionen i dess strävan att stödja samarbetet mellan medlemsstaterna för att bl.a. undvika olikheter vid ackreditering av miljökontrollanter (artikel 6.6). Vid gruppens första sammanträde i februari 1994 framkom att flertalet av de länder som var representerade avsåg att utse det nationella ackrediteringsorganet att även bli ackrediteringsorgan för miljökontrollanter.

EG-kommissionen har tillsatt en kommitté som har till uppgift att arbeta med förordningens genomförande inom medlemsstaterna. Denna kommitté arbetar även med att utveckla kriterier för ackreditering av miljökontrollanter.

SWEDAC är svenskt ackrediteringsorgan och det organ inom Sverige som har kompetens och erfarenhet inom ackrediteringsverksamhet. SWEDAC deltar vidare nationellt och internationellt inom olika samverkansorgan för ackreditering.

Regeringen, som även hänvisar till resonemanget i avsnitt 6, delar bedömningen att SWEDAC bör utses till ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Det bör ankomma på regeringen att besluta i frågan om lämpligt organ. Ett sådant bemyndigande för regeringen bör anges i lagen.

Enligt 23 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll kan beslut om ackreditering och därmed tillhörande frågor överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (länsrätt).

Regeringens bedömning: Information och åtgärder enligt artikel 13 som har till syfte att främja företagens deltagande bör handhas av registreringsorganet respektive av befintliga organisationer (i första hand de regionala utvecklingsbolagen).

Promemorians bedömning: Registreringsorganet bör ha hand om information samt tekniska stödåtgärder till små och medelstora företag. Registreringsorganet bör även ta hand om frågan om förordningens tillämpning och genomförande inom andra sektorer än industrin.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar bedömningen i promemorian att information är av stor betydelse för att systemet skall bli framgångsrikt. Flera remissinstanser understryker också vikten av tekniska stödåtgärder för de små och medelstora företagen.

Statskontoret anser att informations- och stödarbetet inte bör handläggas av registreringsorganet. Dess trovärdighet som behörigt organ kan skadas om man samtidigt skall informera och ge tekniskt stöd. Statskontoret framhåller att andra aktörer såsom NUTEK och Naturvårdsverket kan ta hand om informationsåtgärder och tekniska stödåtgärder. Även RRV anser att information och främjandeåtgärder kan ges av myndigheter bl.a. NUTEK och Naturvårdsverket. Lunds universitet understryker vikten av att stimulera näringslivet till ett mera aktivt miljöarbete bl.a. mot bakgrund av att godkända registreringar kan bli betydelsefulla för det svenska näringslivets konkurrenskraft på den europeiska marknaden. NUTEK framhåller bl.a. att de mindre företagen har betydande svårigheter att bedriva ett rationellt miljöarbete.

Skälen för regeringens bedömning: Varje medlemsstat skall med lämpliga medel se till att företagen informeras om innehållet i förordningen och att allmänheten informeras om systemets syfte och hur det är tänkt att fungera (artikel 15). Medlemsstaterna skall också främja alla företags och i synnerhet de små och medelstora företags deltagande i miljöstyrnings- och miljörevisionsordningen genom att organisera eller stimulera tekniska stödåtgärder för att ge dessa företag den expertis och den hjälp som krävs för att följa de regler, villkor och förfaranden som anges i förordningen (artikel 13.1).

Såväl information som tekniska stödåtgärder för att främja i synnerhet de små och medelstora företags deltagande är frågor av utomordentlig betydelse för att systemet skall bli framgångsrikt. Regeringen delar bedömningen i promemorian att registreringsorganet bör ta hand om uppgiften att informera såväl allmänheten som företagen. Regeringen kan inte finna att denna uppgift skulle kunna skada registreringsorganets trovärdighet.

I frågan om främjandeåtgärder delar regeringen de synpunkter som förts fram av bl.a. Statskontoret och RRV att uppgifterna bör spridas på flera aktörer. Regeringen avser därför att ge NUTEK i uppdrag att utveckla en ändamålsenlig rådgivning (i första hand experthjälp för att

utforma och upprätthålla system för miljöstyrning) till framförallt de små och medelstora företagen. Detta arbete bör ske i samråd med Statens naturvårdsverk. Regeringen vill framhålla att de regionala utvecklingsbolagen och deras helstatliga moderbolag i dag har ett flertal uppgifter när det gäller att på olika sätt ge råd till småföretagen. Utvecklingsbolagen bör kunna erbjuda sådan rådgivning som avses i artikel 13.

Enligt artikel 14 får medlemsstaterna försöksvis tillämpa bestämmelser som motsvarar förordningens inom andra sektorer än industrin. Regeringen avser att ge Statens naturvårdsverk i uppdrag att lämna förslag om hur förordningens bestämmelser lämpligen anpassas för att kunna tillämpas inom andra sektorer än industrin, såsom handel och distribution och inom den offentliga sektorn. Detta arbete bör ske i samråd med berörda organ, exempelvis NUTEK och trafikverken.

11 Kostnader

Regeringens förslag: Kostnaderna för ackreditering och registrering bör efter ett inledningsskede täckas av avgifter, liksom kostnaderna för information. I inledningsskedet finansieras dessa kostnader genom omprioriteringar inom ramen för befintliga medel. Åtgärder enligt artikel 13 som har till syfte att främja företagens, i synnerhet de små och medelstora företagens, deltagande kan finansieras inom ramen för befintliga resurser.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att kostnader för information och stödåtgärder bör finansieras särskilt. Statskontoret och RRV anser dock att systemet i sin helhet skall avgiftsfinansieras.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 11 får ett avgiftssystem införas i enlighet med regler som fastställs av medlemsstaterna för att täcka kostnaderna för att handlägga registreringen av anläggningar, ackrediteringen av miljökontrollanter och för att främja gemenskapens ordning.

Regeringen delar bedömningen att kostnaderna för ackreditering och registrering bör efter ett inledningsskede täckas av avgifter liksom kostnaderna för information. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i artikel 11. Ett sådant bemyndigande för regeringen bör tas in i lagen.

Kostnaderna för ackrediterings- och registreringsorganens inledande verksamhet inklusive initialkostnaderna för informationsarbetet bör täckas genom omprioriteringar av befintliga medel inom Miljö- och naturresursdepartementets och Näringsdepartementets verksamhetsområden. Från fjortonde huvudtitelns anslag A2. Bidrag till miljöarbete för budgetåret 1994/95 omfördelas högst 1 miljon kronor till vissa initialkostnader. Åtgärder enligt artikel 13 som har till syfte att främja företagens, i

synnerhet de små och medelstora företagens, deltagande bör kunna handhas av främst de regionala utvecklingsbolagen och kan finansieras inom ramen för befintliga resurser.

12 Ikraftträdande

Förordningen offentliggjordes i de europeiska gemenskapernas tidning den 10 juli 1993 och trädde ikraft (artikel 21) tre dagar senare dvs. den 13 juli 1993. Enligt artikel 18 skall behöriga organ som ansvarar för genomförandet av de uppgifter som föreskrivs i förordningen vara utsedda senast den 13 juli 1994. Förordningen skall börja tillämpas fullt ut från och med den 10 april 1995.

Den svenska lagen bör träda i kraft den 1 januari 1995.

Förteckning över remissinstanserna och sammanfattning av remissyttranden över departementspromemorian Ds 1994:99 EMAS - ett system för miljöstyrning och miljörevision

Prop. 1994/95:101
Bilaga

Förteckning över remissinstanser som lämnat synpunkter

Kommerskollegium, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Universitetet i Lund, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC), Patent- och registreringsverket (PRV), Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS - Miljömärkningsstyrelsen), Jernverket, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Hässleholms kommun, Göteborgs kommun, Timrå kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, (TCO) Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Industriföreningen, Vattenfall, Föreningen Miljörevisorer i Sverige, Skogsägarnas Riksförbund, Svenska åkeriförbundet, Telefonaktiebolaget L M Ericsson, Kraftverksföreningen, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Civilingenjörskörbundet, Kemi & Miljö AB.

Remissyttranden

Allmänt

Statskontoret: Införandet av EMAS förefaller ligga väl i linje med den s.k. sektorsprincipen vars innebörd är att varje sektor i samhället har ansvar för att lösa miljöproblem som uppstår inom den egna sektorn, vidta åtgärder och stå för kostnaderna för dessa. Systemet underlättar för de företag som vill arbeta aktivt med sina miljöfrågor. Det ger enligt vår uppfattning även goda förutsättningar för effektivisering av tillsynsmyndigheternas verksamhet. Det är alltså angeläget att införandet blir framgångsrikt och får en god anslutning från näringslivet och affärsverk eller motsvarande. Även tillämpning inom offentlig sektor utanför affärsverken bör vara intressant. För detta krävs dock troligen en utredning och en översyn för anpassning till de mångskiftande statliga och kommunala verksamheterna.

Lunds Universitet: EG:s förordning om ett system för miljöstyrning och miljörevision (EMAS) kan bli ett kraftfullt medel för minskad miljöbelastning från industriell verksamhet. En förutsättning härför är dock självfallet att många verksamheter väljer att ansluta sig till systemet. Detta i sin tur torde vara en funktion av marknadens efterfrågan på

godkända anläggningar och i vad mån systemet bedöms trovärdigt vad gäller att peka ut sådana. Mycket talar dock för att en godkänd miljöredovisning i enlighet med EMAS-förordningens krav kan bli ett betydelsefullt dokument för en verksamhet i alla kontakter med allmänhet, kunder, långivare, försäkringsbolag och andra intressenter, som fäster värde på att verksamheten bedrivs på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt. Följaktligen kan systemets implementering komma att få en inte oväsentlig betydelse för svenskt näringslivs framtida konkurrenskraft.

Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK: NUTEK har inget att erinra mot förslagen om hur EG:s system för miljöstyrning och miljörevision skall inorporeras i svensk lagstiftning och tillämpas.

Konkurrensverket: Konkurrensverket ser positivt på den harmonisering av regler mellan stater som sker till följd av EES-avtalet och EES-lagen. Harmoniseringen syftar till att få bort nationella hinder för gränsöverskridande handel och stimulerar därigenom konkurrensen på den svenska marknaden. Verket ställer sig därför i allt väsentligt positivt till innehållet i promemorian.

Konsumentverket, KO: Den underliggande EG-förordningen begränsar möjligheten för företag att i marknadsföringen använda en s.k. deltagarförsäkringen eller den aktuella symbolen. Enligt promemorian (s.11) är det tänkt att dessa restriktioner ska sanktioneras genom marknadsföringslagen. Inskränkningarna vad avser användningen av deltagarförsäkringen respektive symbol är dock av den arten att de ter sig tveksamma från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Denna aspekt har inte alls uppmärksamats i promemorian. Härtill kommer enligt vår mening att det inte är klart var gränsen går mellan lovlig och förbjuden användning av deltagarförsäkringen. En precisering i lagen är nödvändig för den praktiska tillämpningen och inte minst med hänsyn till rättssäkerheten. Skall en koppling göras till marknadsföringslagen är det enligt vår mening nödvändigt att det sker uttryckligt i lagen, på motsvarande sätt som i t.ex. konsumentkreditlagen. I övrigt har vi inga kommentarer till promemorians förslag.

Statens naturvårdsverk, SNV: Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i princip. Flera frågor kräver dock ytterligare utredning, som i vissa avseenden redan har aviserats i promemorian. Följande behöver ytterligare klargöras

- vilka konkreta arbetsuppgifter som skall utföras av registreringsorganets sekretariat och hur dessa ska finansieras
- sekretariatets storlek och kompetensbehov
- vem som ska utse registreringsorganets ledamöter
- vad som ska ske med eventuella finansieringsöverskott

Koncessionsnämnden för miljöskydd, Lantbrukarnas riksförbund, LRF, Sveriges akademikers centralorganisation, SACO samt Skogsägarnas Riksförbund: Dessa hade inga synpunkter med anledning av promemorian.

Hässelholms kommun: Kommunen anser att införande av ett system för miljöstyrning och miljörevision är ett steg i rätt riktning för att öka industrins och övriga aktuella sektors ansvarskänsla och miljömedve-

tenhet i syfte att komma tillrätta med såväl de lokala som globala miljöproblemen. Samtidigt ges allmänheten möjlighet att få information om företagens påverkan på miljön och de insatser som görs från företagens sida att förbättra såväl sin egen som omgivningens miljö-situation. Miljörevision bidrar också till att företagen får skriftliga bevis på att producerade varor tillverkats av material och i processer där miljöaspekterna haft en avgörande betydelse vid framställningsprocessen för den slutliga produkten. Dessutom bör miljöredovisningen ange hur företagets avfallsprodukter och slutliga produkter efter fullbordad livscykel kan inlemmas i naturens kretslopp. Därigenom skapar företagen också ett säljargument för en alltmer miljömedveten kundkrets. Kommunen vill särskilt betona vikten av att små och medelstora företag ges möjlighet att få någon form av ekonomiskt stöd för att kunna delta i systemet. Det är av avgörande betydelse för att få med så många företag som möjligt, för att systemet med miljörevision och miljöstyrning skall få avsedd effekt.

Göteborgs kommun: Strävan att främja en fortsatt förbättring av industrins miljöarbete stämmer väl överens med de åtgärder som vidtagits från kommunens sida i Göteborg. Sedan 1992 bedrivs miljöarbetet med hjälp av ett miljöstyrningssystem som successivt utvidgas och förbättras. Viktiga delar i systemet är kommunens miljöpolicy, miljömål, miljörapporter och miljörevisioner. Den verksamhet som sker i kommunal regi utgör dock bara en del av den totala verksamheten inom kommunens gränser. Största delen av den industriella verksamheten i kommunen sker utan direkt kommunal påverkan. Det är därför positivt om industrins fortsatta förbättringar av miljöarbetet kan främjas genom frivilliga insatser på det sätt som har föreslagits. Kommunstyrelsen har ingen erinran mot de förslag som förs fram i departementspromemorian.

Timrå kommun: Sammanfattningsvis anser vi att miljöstyrning och miljörevision enligt vad som anges i promemorian med bilagor är positivt för miljöarbetet inom industrin och även den offentliga sektorn. Ett företag som frivilligt ansluter sig till systemet lyfter upp miljöfrågorna inom företaget och det måste enbart vara till godo för miljön. Miljöarbetet inom deltagande företag blir mera heltäckande och genomarbetat än idag. - - - Avslutningsvis kan vi konstatera att "EMAS" ligger i linje med vad som framkom i Miljöprojektet Sundsvall-Timrå. I två delrapporter, nr 5 "Intern miljörevision - kommunala anläggningar" och nr 16 "Intern miljörevision - Industrier" konstateras att miljörevision i företag kan vara ett bra sätt att utveckla miljöarbetet i företag. Delrapporterna bifogas. Vi tillstyrker frivilligt deltagande i "EMAS" enligt förslaget.

Svenska kommunförbundet: mot bakgrund av att miljöstyrning för närvarande utvecklas till att bli ett viktigt konkurrensmedel för företagen, ställer sig Kommunförbundet mycket positivt till ett system för miljöstyrning och miljörevision. Styrkan i det nu förslagna systemet ligger i att industri och miljöstörande verksamheter måste ta ett ökat sektorsansvar med avseende på miljöeffekterna av verksamheten i fråga. EMAS-systemet medför bl.a. att svenska företag, som ansluter sig till, sannolikt kommer att kunna stärka sin konkurrenskraft och därmed öka sina

marknadsandelar, vilket i sin tur leder till goda förutsättningar för återbetalning av de kostnader som anslutningen till systemet medför.

Landstingsförbundet: Landstingsförbundet har inget att erinra mot promemorians innehåll. Om förslagen om miljöstyrning och miljörevision utvidgas till att omfatta bl.a. den offentliga sektorn, dvs. bland andra landstingen, ligger dessa i linje med hur landstingen för närvarande arbetar eller kommer att arbeta. En nyligen genomförd enkät till landstingen och Landstingsförbundets medlemskommuner visar att mer än hälften av dessa har antagit miljöpolitiska program, dvs. i huvuddrag det som avses med miljöstyrningssystem. I ytterligare 7 landsting är program under antagande under 1994 eller kommer att antas senast årsskiftet 1994/1995. Beträffande miljörevision visar enkätresultaten att 9 landsting genomför miljörevision. Revision avses påbörjas eller kan bli aktuellt i ytterligare 6 landsting. Landstingsförbundet kan i dag inte närmare ange om nämnda miljöpolitiska program och miljörevisioner uppfyller de krav som EG:s förordning anger. En grund finns eller kommer dock att finnas om förordningen från EG utvidgas till att gälla även den offentliga sektorn.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: EMAS - systemet har sina begränsningar. Det baseras på anläggningar och produktion, inte på en modern industriell helhetssyn av produkter "från vaggan till graven". Systemet kommer att utvecklas! Det är med stor tillfredsställelse vi noterar flera av de klara principiella ställningstagandena i promemorian. Vi anser dock att förslagen i praktiken bör renodlas så att rollfördelningen mellan myndigheter och industri klarare framgår. - - - Det bör framgå av promemorian att akronymen EMAS härrör sig från den engelska benämningen på förordningen: "Eco Management and Audit Scheme". Vidare bör man också i nomenklaturen i den svenska översättningen uppmärksamma och tillvarata den utveckling, som nu pågår i ISO-arbetet beträffande miljöstyrningssystem.

Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: TCO kan i princip ställa upp på de förslag som framförs i departementspromemorian.

Svensk Industriförening: Efter företagen genomgång finner föreningen ej anledning att invända mot helheten i förslaget. Föreningen anser dock att termen miljöstyrning skall bytas mot miljöledning. Detta mot bakgrund av att miljöledning kan ge en vidare tolkning än miljöstyrning. Dessutom får förmodas att termen ledning upplevs mer positivt än termen styrning.

Vattenfall AB: Vattenfall ställer sig positivt till införande av ett frivilligt miljöstyrningssystem av typ EMAS.

Svenska åkeriförbundet, SÅ: Svenska åkeriförbundet har inga särskilda synpunkter på sättet för införlivandet av den aktuella EG-förordningen svensk rätt. Förordningen avser i första hand industrin men kan försöksvis tillämpas på andra sektorer. Åkerinäringen tillhör tjänstesektorn och består genomgående av mindre och mycket små företag. Frivilligheten i systemet understryks därför. Så har engagerat sig i utveckling av kvalitetssäkring enligt ISO 9002 till åkeriverksamhet. Här finns utrymme

även för miljöstandard. Företagen bör genom sådan kvalitetssäkring även kunna säkerställa sitt miljöarbete.

Telefonaktiebolaget L M Ericsson: Vi tillstyrker förslaget i huvudsakliga delar men - - - begreppet miljörevision bör utgå i sammanhang som "Miljörevision" och "Lag om miljöstyrning och miljörevision". Miljörevision är i dag ett etablerat begrepp inom näringslivet för internt kontrollsystem. Att nu införa en ny innebörd kommer att skapa förvirring.

Kemi & Miljö AB: Det är bra att det införs riktlinjer för miljöstyrning och miljörevision. Vår erfarenhet - som delas av många andra - är att lösningen på miljöproblemen i första hand inte är av teknisk natur utan att det handlar om att organisera miljöarbetet. - - -

- Det är angeläget att man i miljöpolicy och mål ställer vissa minimikrav på produkter och verksamhet - annars kan ett företag eller organisation uppfylla EMAS trots att man t.ex. producerar produkter som är förkastliga ur miljösynpunkt.

- EMAS säger inget om hur industrin påverkar miljön annat än att man åtminstone följer det egna landets lagstiftning. Vi vill därför poängtera att EMAS kan innebära konkurrensfördelar för industrier från länder med låga miljökrav i sin lagstiftning.

- Enligt artikel 14 är det "tillåtet" att tillämpa bestämmelserna inom den offentliga sektorn. Enligt vår mening borde den offentliga sektorn redan från början omfattas av förordningen. Sedan 1991 har många landstingsverksamheter miljöreviderats. Dessutom har flera landsting antagit miljöprogram, där ett miljöledningssystem grundat på EMAS har införts. Vidare bör företag och organisationer utanför industrisektorn som enligt artikel 14 "försöksvis" tillämpar förordningen också ha rätt till en deltagarförsäkras.

Behovet av svensk lagstiftning

Statskontoret: Vi instämmer i bedömningen att förordningen bör införlivas i svensk rätt genom inkorporering i sin helhet. Den föreslagna lagen borde emellertid inte utgöra en separat lag utan inordnas på lämplig nivå inom ramen för den kommande miljöbalkens regelverk. Nivån bör till del påverkas av den ändringsfrekvens som kan förväntas. Bl.a. kan följande föranleda ändringar: Vunna erfarenheter och översyn enligt artikel 20, anpassningar till framväxande standarder enligt artikel 12, utvidgning till andra sektorer enligt artikel 14, vidareutvecklat producentansvar för produkter.

Patent- och registreringsverket, PRV: Det primära ändamålet med promemorian är uppenbarligen att ge det nödvändiga beredningsunderlaget för inkorporering i svensk rätt av EG-förordningen 1836/93. Om förslaget, som följer ett numera etablerat mönster för införlivande av detta slags rättsakter, är föga eller inget att säga. PRV avstår för övrigt gärna från att diskutera i vad mån den frivilliga ordning för miljöstyrning

etc som lanseras i förordningen är ändamålsenlig. Systemet kan ju, försiktigt uttryckt, framstå som rätt omständligt. Nu räcker det emellertid inte att inkorporera förordningen rakt upp och ner. Den svenska lagstiftaren måste också träffa ett självständigt val i fråga om hur systemet skall administreras i vårt land. Framför allt måste det bestämmas vilka organ som här skall svara för ackreditering av miljökontrollanter enligt artikel 6, resp. ha hand om registrering enligt artikel 8. - - - PRV vill, för det fall det ännu finns chans att påverka den svenska översättningen av EG-förordningen, reagera mot valet av ordet "revisor" som beteckning på en person som har sådan allroundkompetens inom miljöområdet som anges i bilaga 2.C. Ordvalet kan inte annat än föra tanken till den yrkesgrupp som har räkenskapsgranskning som specialitet. Till nöds skulle här termen "miljörevisor" kunna sväljas.

Svenska Kommunförbundet: - - - Det kan konstateras att den lägsta normen för miljörevision utgörs av nationellt gällande miljölagstiftning. Då Sverige ofta har bestämmelser för anläggningar som går utöver EG:s minimiregler inom miljöområdet, måste svenska företag och anläggningar prestera mer än andra EG-länders företag för att få vara med i systemet och använda kvalifikationssymbolen (enligt artikel 10). Mot denna bakgrund är det viktigt av konkurrensskäl att överväga kostnaderna för företagets anslutning och registrering i Sverige. Det internationella intresset ökar från främst investerare, banker och försäkringsbolag att få till stånd ett system för bedömning av företagets miljöprestationer och långsiktiga överlevnad. Detta kan ses som en form av "miljörankning" och miljösoliditetsbedömning som komplement till den ekonomiska bedömningen. Det är därför av utomordentligt stor betydelse för de svenska företagen att miljöstyrningssystemet blir effektivt infört och tillgängligt i Sverige fr.o.m årsskiftet. Kommunförbundet ser positivt på en utveckling där också kommunala verksamheter, t.ex. energiverk, avfallsbolag, vatten- och avloppsreningsverk m.fl. ansluter sig.

Naturskyddsföreningen: Det är inte självklart att en anpassning till artikel 4.7 kräver att sekretessregler införs i lag.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: I beskrivningen av EMAS-systemet bör det framgå att miljöstyrningssystemet är helheten. Likaså bör det framgå att systemet baserar sig på företagets anläggningar. Detta kan göras t.ex. genom följande beskrivning: "Företag som ansluter sig till systemet skall anta ett miljöstyrningssystem för anläggningen i fråga. Speciellt skall företaget därvidlag..."

Miljöstyrning och miljörevision - myndighetsutövning

Statskontoret: Vi delar bedömningarna av vad som är, resp. inte är myndighetsutövning.

Riksrevisionsverket, RRV: RRV konstaterar att begreppet miljörevision fortfarande är under utveckling. En omfattande diskussion pågår, inte minst på europeisk grund. Skillnader finns t.ex. när det gäller om produkter ingår i systemet eller inte. Innebörden av extern revision varierar, så också dennas relation till tillsynsmyndigheternas arbete. RRV konstaterar också att SNV:s nuvarande policy för miljörevisioner kommer att ses över av verket. Myndigheter ska också ha möjlighet att ansluta sig till systemet, enl. prop. 1993/94:111 "Med sikte på en hållbar utveckling". Enligt RRV:s uppfattning vore det värdefullt om miljörevisionen kunde utformas så att denna och andra former av revision berikar varandra.

Svenska kommunförbundet: Kommunförbundet delar de slutsatser som redovisas i departementspromemorian om att registreringsbeslut inte kan anses omfatta myndighetsutövning. Däremot innebär ackreditering och tillsyn av miljökontrollanter myndighetsutövning.

Naturskyddsföreningen: Det är klokt om det svenska regelverket utformas så att det inte behöver ändras i grunden om graden av myndighetsutövning i hanteringen ökar.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: Industriförbundet delar slutsatserna att ackreditering av och tillsyn över miljökontrollanter anses innefatta myndighetsutövning, medan registreringsbeslut inte formellt kan anses innefatta myndighetsutövning. Vi delar också slutsatsen att det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet inte ersätter tillsynsmyndigheternas arbete. Däremot bör naturligtvis anläggningars deltagande påverka innehållet i myndigheternas arbete genom att det underlättar och förenklar tillsynsarbetet. Detta bör också medföra att myndigheternas tillsynsavgift kraftigt reduceras för företag, med anläggningar anslutna till EMAS.

Civilingenjörsförbundet, CF: Sveriges Civilingenjörsförbund (CF) anser att registreringen av anläggningar, inte bör vara en myndighetsfråga, vilket också promemorian föreslår. Ett organ sammansatt av olika intressenter bör bildas. Kansliresurser till detta organ måste ordnas på sådant sätt att det inte finns risk att ett enskilt särintresse tillåts dominera. Angående val av ledamöter till organet kan CF genom sitt kontaktnät också lämna förslag.

Kraftverksföreningen: Kraftverksföreningen instämmer i de bedömningar som gjorts beträffande myndighetsutövning.

Förhållandet till tillsynsmyndigheterna

Statskontoret: Departementspromemorians kommentarer är här mycket kortfattade och formella. Vi vill framhålla att ett införande av denna typ av system skapar förutsättningar för effektivisering av tillsynen:

- Myndigheterna kan utveckla en systemtillsyn genom anpassning till den avancerade egenkontroll som ligger inbakad i tillämpningen av miljöstyr-

nings- och miljörevisionsordningen.

- Tillsynsmyndigheternas insatser prioriteras i praktiken mellan olika tillsynsobjekt på grund av knappa resurser. I och med att godkänd registrering är en indikation på att flertalet relevanta miljöfrågor är under god kontroll, fås med EMAS en bättre grund för prioriteringarna.

- Kraven på form och innehåll i de miljörapporter som utövare av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet har att årligen lämna tillsynsmyndigheterna bör ses över. Godkänd registrering borde leda till att blott vissa kompletterande uppgifter skulle behöva tillställas tillsynsmyndigheten.

- Den årliga tillsynsavgift en borde sättas ned eftersom den i princip bygger på myndigheternas självkostnader. Detta skulle även bidra till incitamenten för företagen att ansluta sig till EMAS.

- Så som EMAS enligt artikel 12 kan bygga på standarder, bör även tillsynen kunna stödja sig på EMAS. I både ett företagsekonomiskt och ett samällsekonomiskt perspektiv vore det ett slöseri att samtidigt fullt ut bygga ut intern miljörevision, certifiering enligt standard, ackrediterad kontroll och registrering, samt myndighetstillsyn. I stället bör för en viss miljöfarlig verksamhet, i möjligaste mån, det ena bygga på det andra.

Att följa upp, utvärdera och ta initiativ till utveckling av detta samspel mellan företagets miljöarbete och tillsynsmyndigheternas verksamhet bör vara en viktig uppgift för den centrala miljömyndigheten Naturvårdsverket.

Riksrevisionsverket, RRV: Riksrevisionsverket (RRV) har tidigare, bl.a. i remissyttrande över Statens naturvårdsverks aktionsprogram Miljö 93, välkomnat en ökad användning av miljörevisioner. RRV har inga grundläggande invändningar mot promemorians förslag till implementering av EG:s förordning om ett system för miljöstyrning och -revision. RRV vill dock peka på några problem och hinder i samband med miljö-tillsyn hos företag, som borde uppmärksammas vid genomförandet av förslagen eller i det fortsatta utredningsarbetet. - - - Forskningsrapporten Miljöarbete inom svensk tillverkningsindustri togs fram 1992 inom Avdelningen för Industriell Miljöekonomi vid Lunds Universitet i samarbete med NUTEK. Drygt 300 företags miljöarbete undersöktes. Ca 2/3 av dessa företag (mestadels små och medelstora) endera saknade helt eget miljöarbete eller motarbetade det genom bl.a. överklaganden. De största företagen med mer än 1 000 anställda bedrev ett utvecklat miljöarbete med förebyggande insatser. I ca 30 % av företagen med fler än 500 anställda har en intern miljörevision utförts. Dessa företag är dock till antalet endast några få procent av tillverkningsindustrin. Slutsatserna från rapporten är att det finns ett stort behov av tillsyn över miljöskyddslagens (ML:s) efterlevnad, eftersom avvikelser från lagstiftning eller givna villkor förekommer hos flertalet företag. Man konstaterar också att småföretagare inte känner till sina skyldigheter enligt ML, eller när det gäller miljöfarligt avfall. De känner inte heller till vilka tillsynsmyndigheterna är, eller innebörden i ML:s begrepp "råd" eller "föreläggande". Enligt en undersökning från IVA samma år (Miljöanpassad produktutveckling - en kartläggning av svensk industri, IVA--

rapport 394) minskar dock myndigheternas pådrivande roll successivt till förmån för marknadens ökade miljökrav. Det är de stora företagen som genom miljökrav på underleverantörer drar med sig de små och mellanstora, menar IVA. Enligt rapporten tillämpar 42 % av företagen någon form av intern miljörevision och sammantaget 66 % planerar att göra det. RRV menar att dessa förhållanden innebär en rad problem i tillämpningen av systemet för andra företag än de mycket stora. EMAS bygger på ett frivilligt deltagande från företagets sida. Det kan ifrågasättas om anslutningsgraden bland mindre företag skulle komma att bli särskilt hög. En konsekvens av detta är enligt RRV:s mening att behovet av traditionell tillsyn kvarstår i hög grad. - - - Enligt RRV:s mening bör ett samlat miljöarbete innebära att även industriellt framställda produkter blir föremål för miljömässiga bedömningar. Enligt SNV:s nuvarande policy på området bör miljöpåverkan från produktens hela livscykel beaktas i revisionsarbetet. En utökad frivillig egenkontroll av företagens anläggningar skulle kunna leda till ett visst minskat behov av insatser från tillsynsmyndigheternas sida. Enligt RRV:s mening bör i så fall en omprioritering ske mot en ökad betoning av miljöbedömningar av produkter från tillsynsmyndigheternas sida. Livscykelanalyser är en möjlig metod att göra en total miljöbedömning av produkter. - - - RRV har i en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena (Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn, F 1993:7) konstaterat åtskilliga brister. Dessa är bl.a. att många företag inte har intresse att genomföra egenkontroll, avsaknaden av godkända kontrollprogram samt otakt i utvecklingen mellan myndigheternas övervakningsmetoder och egenkontrollens ökade användning och betydelse. Enligt EMAS-promemorian ersätter det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet inte tillsynsmyndigheternas arbete. Att ett företags anläggningar är registrerade enligt förordningen har ingen rättsverkan, och ska i princip inte heller ha någon betydelse för tillsynsverksamheten. Däremot ska registreringsorganet avslå en registreringsansökan eller tills vidare dra in registreringen om man från tillsynsmyndighet får veta att miljölagstiftningen åsidosatts. Enligt RRV finns risken att företag med registrerade anläggningar bortprioriteras i tillsynsarbetet. Gränsdragningsproblem kan också uppkomma mellan extern revision och miljömyndigheternas tillsyn. RRV konstaterar också att vissa företag kommer att få erlägga dubbla avgifter: till EMASsystemet och för sedvanlig tillsyn. Eftersom externa revisorer och ackrediterade miljökontrollanter inte får sprida information utan företagsledningens tillstånd innebär arbetet inom det frivilliga systemet inte nödvändigtvis någon minskning av tillsynsmyndigheternas arbete med informationsinsamling. RRV anser också att metodutveckling bör främjas i tillsynsarbetet, t.ex. koncernvis tillsyn, att former för kommunikation mellan tillsynsmyndigheter och registreringsorganet bör utvecklas och att en ny avgiftspolicy bör skapas som bl.a. innebär att rådgivning bör finansieras direkt av företagen. Former för kommunikation mellan tillsynsmyndigheter och registreringsorganet bör utvecklas. Dock bör enligt RRV:s mening (som också framgår av vårt tidigare remissvar över SNV:s promemoria om policy för

miljörevision) miljörevisioner inte regelmässigt överlämnas till tillsynsmyndigheterna från företagen. Det finns redan ett krav på att företagen årligen ska lämna in miljörapporter till tillsynsmyndigheterna.

Timrå kommun: I utredningen diskuteras rollfördelning mellan tillsynsmyndigheter och frivilligt miljöstyrnings- och miljörevisionsarbete. Det är viktigt att dessa roller ej blandas samman. Därför bör tydligt anges att miljöstyrning och miljörevision inte tar över miljötillsynsmyndigheternas arbete.

Svenska kommunförbundet: Det är viktigt att framhålla att företagens frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbete inte ersätter tillsynsmyndigheternas arbete. Företagens arbete utgör snarare en komplettering och förenkling av myndigheternas arbete. - - - Svenska kommuner kan bli "vinnare" genom att företagen i den egna kommunen tar ett mer aktivt ansvar för det strategiska miljöarbetet, vilket därmed på sikt leder till mer slutna och säkrare processer (ren teknologi) och miljövänligare produktion - alltifrån råvaror till produkter och avfall. Detta innebär mindre miljöpåverkan i kommunen. Kommunens tillsynsmyndigheter får på sikt ett förändrat och förenklat arbetssätt gentemot de företag som anslutit sig till EMAS och vilka därmed tar ett större ansvar för miljöarbetet. Tillsynen kan därmed effektiviseras genom att systemtillsyn införs, vilket förändrar inriktningen av det kommunala tillsynsarbetet.

Behörigt organ för registrering av anläggningar

Kommerskollegium: Även om systemet är frivilligt torde de flesta företag komma att känna ett "goodwill"-tryck att genomgå miljörevision och bli registrerade. I förslaget preciseras hur miljökontrollanter och miljörevisorer skall tillsättas. Detta finns angivet i EG-förordningen. Däremot preciserar förordningen inte lika klart enligt vilka kriterier kontrollen skall ske. Eftersom det gäller att kontrollera att företagen följer miljölagstiftningen i respektive land, kommer kriterierna att variera mellan olika länder. Systemet kan därför innebära att en godkännande-registrering får olika innehåll i olika länder. Ett godkännande i ett land med sträng miljölagstiftning kräver således mer av företaget än om anläggningen skulle legat i ett land med lägre miljökrav. Detta understryker behovet av en internationell samordning av miljöreglerna och därmed möjlighet att fastställa enhetliga kriterier för vad ett miljögodkännande innebär. Det är kollegiets uppfattning att man från svensk sida bör verka för detta, för att svenska företags konkurrensmöjligheter inte skall försvåras.

Statskontoret: Förslaget till behörigt organ för registrering tillstyrkes. Se dock våra synpunkter - - - beträffande lämpligheten att organet ges vissa ytterligare uppgifter.

Lunds Universitet: Det är förvånande att departementspromemorian synes "skjuta över målet" genom att lyfta upp frågan om vilket organ som skall vara behörigt att registrera godkända anläggningar till den mest

centrala. Utan omfattande informations-, utbildnings- och rådgivningsinsatser, riktad mot allmänhet och näringsliv generellt och mot små och medelstora företag i synnerhet, torde organets arbetsuppgifter bli synnerligen begränsade. - - - Genom att, som det antyds i promemorian, knyta sekretariatet för det behöriga registreringsorganet till Industriförbundet riskerar systemet att förlora i trovärdighet redan för början. - - - Bortsett från att det är svårt att omedelbart se vilken part eller intressent som t.ex. en person "med erfarenhet från" t.ex. NUTEK representerar, kan det konstateras att Sverige med den föreslagna konstruktionen valt en helt annan väg än flertalet EU- och EFTA-länder. Det motiv som i promemorian anges för den avvikande hållningen är att registreringsorganet, med hänvisning till förordningen, skall vara sammansatt så att dess oberoende och opartiskhet garanteras. I många länder menar man att den nationella miljömyndigheten, som i sin myndighetsutövning har till uppgift att opartiskt tillvarata både allmänhetens, företagens och olika organisationers intressen inom miljöområdet, uppfyller det nämnda villkoret. Man har därför valt att utse miljömyndigheten till behörigt organ och där placerat ett mindre sekretariat för att ombesörja registreringen av godkända anläggningar. Mot att etablera ett helt nytt organ för att registrera godkända anläggningar talar också att detta arbete åtminstone inledningsvis inte kommer att vara särskilt omfattande. Organet utför i övrigt inget arbete i systemet. Det egentliga godkännandet av en anläggning utfärdas av den ackrediterade miljökontrollanten efter en extern revision mot förordningens regler. Organet kan visserligen avslå en registreringsansökan eller dra in en befintlig registrering, om man finner att anläggningen inte uppfyller villkoren eller om man av den behöriga tillsynsmyndigheten får veta att tillämpliga delar av miljölagstiftningen åsidosatts. Förordningen ger emellertid inga mandat till registreringsorganet att utföra någon egen granskning för att tillförsäkra sig om att en anläggning uppfyller villkoren, vid sidan om de granskningar som görs av extern miljörevisor, tillsynsmyndigheter och eventuellt andra. Sålunda är registreringsorganets operativa funktion i systemet i praktiken begränsad till registrering och viss registerhantering. Det är svårt att se vikten av att detta arbete leds av ett brett partssammansatt råd. Några fler arbetsuppgifter skulle registreringsorganet kunna tänkas få, om det slogs samman med motsvarande behörighetsorgan för det europeiska, och eventuellt även det nordiska, miljömärknings-systemet. En lösning av detta slag är också vad flera medlemsländer valt. I en utvärdering av det Nordiska miljömärkningssystemet som utförs vid Avdelningen för industriell miljöekonomi rekommenderas det vidare att en stiftelseform bör övervägas för den svenska miljömärkningsorganisationen. En sådan stiftelse torde också kunna beskrivas som "ett privaträttsligt partssammansatt organ", vilket föreslås i EMAS-promemorian. Det skall inte uteslutas att vissa synergieffekter och andra fördelar skulle kunna uppnås genom en ökad organisatorisk och administrativ integrering mellan de olika miljömärkningssystemen och EMAS-systemet. En sådan integrering vore i alla händelser till fördel om det i en framtid blir så, vilket många förespråkar, att det i kriterierna för miljömärkning av

produkter obligatoriskt skulle ingå att produktionen är godkänd i enlighet med EMAS-förordningen. Det anges i förordningens artikel 18 att det behöriga registreringsorganet skall "ha förfaranden för att beakta synpunkter från intresserade parter". Härmed inte sagt att alla intresserade parter nödvändigtvis behöver ingå i organet. Olika intressen måste rimligen gå att beakta utan att en stor organisatorisk överbyggnad formellt etableras härför. Det synes också svårt att i en sådan överbyggnad kunna tillvarata alla intressenters synpunkter, utan att den får en alltför ohanterlig storlek. I det föreliggande förslaget saknas omedelbart t.ex. representanter för de oberoende miljöorganisationerna. En liten antydning om att dessa "bör" vara representerade finns dock. En alternativ ordning för att tillförsäkra alla intressenter möjlighet till insyn och till att aktivt kunna bidra med synpunkter som kan förstärka systemets genomslag och trovärdighet vore att tillsätta en löst sammansatt referensgrupp utan beslutandemandat. Denna grupp skulle då inte bara vara ett forum för insyn, diskussion och erfarenhetsutbyte vad gäller det behöriga registreringsorganet, utan även för behörigt organ för själva ackrediterings- och godkännandeförfarandet. I fråga om systemets trovärdighet är det sistnämnda av betydligt större vikt än själva registreringsförfarandet.

Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: Vad gäller organ för registrering av anläggningar välkomnar NUTEK den valda lösningen som innebär att ett privaträttsligt partsammansatt organ bildas. Detta ligger i linje med den frivillighet för företagens deltagande som genom-syrar EGs förordning.

Konkurrensverket: Konkurrensverket har inga avgörande invändningar mot vad som i promemorian föreslås beträffande behörigt organ för ackreditering av miljökontrollanter och tillskapandet av ett särskilt organ för frivillig registrering av anläggningar, även om registrerings-systemet kan komma att innebära vissa risker för olikformig behandling. Mot bakgrund av att det kommer att innebära viss goodwill och vara ett säljargument för företag att finnas med på listan över godkända anläggningar, vill verket framhålla att det är angeläget att det organ som handhar registreringen är oberoende och opartiskt, så att ansökningar om registrering får en helt objektiv behandling. Möjligheter till överprövning av registreringsorganets beslut bör övervägas. Konkurrensverket vill även framhålla vikten av att en utvärdering av systemet sker efter någon tid.

Styrelsen för teknisk ackreditering, SWEDAC: SWEDAC tillstyrker promemorians förslag, men anser att även det behöriga registreringsorgan som skall utses bör ha offentligrättslig ställning. Det bör vara administrativt knutet till ett organ som inte kan uppfattas som partiskt. Förberedelserna för införandet av EMAS pågår f.n. med stor kraft såväl inom EU som inom de enskilda EG- och EFTA-länder som omfattas av EES-avtalet. EG-kommissionen har uppdragit åt den europeiska samarbetsorganisationen för ackrediteringsorgan inom certifieringsområdet, EAC, att, som närmast berört organ inom The European Organisation For Testing and Certification (EOTC), utarbeta de närmare kriterier och tolkningsdokument som behövs för att införa enhetliga regler för

bedömning och ackreditering av certifieringsorgan för miljörevision inom EMAS-systemets ram. SWEDAC är djupt engagerat i detta arbete. Systemet för miljöstyrning och miljörevision enligt EMAS avviker på ett antal principiella punkter från vad som gäller för certifiering av företags kvalitetssystem enligt kraven i standardserien SS ISO 9000. Detta är olyckligt eftersom kvalitetscertifiering enligt kraven i ISO 9000 serien alltnär betraktas som en marknadsförutsättning för såväl tillverknings- som tjänsteproducerande företag i Europa. Stora ansträngningar görs nu inom EAC att tillsammans med berörda intressenter i Europa överkomma skiljaktigheterna. Målsättningen måste vara att företagen skall kunna genomgå regelbundna revisioner vilka omfattar såväl kvalitetsrevision enligt ISO 9000 som EMAS. Detta är också i linje med EU:s grundläggande princip om "One Stop testing and Certification" på den inre marknaden. Sverige har genom EES-avtalet anslutit sig till denna princip. Nödvändigheten att upprätthålla denna grundläggande princip förstärks ytterligare om certifiering av företagens system för kvalitetscertifiering och miljörevision kompletteras med motsvarande ordningar inom andra områden. Det diskuteras t.ex. i flera europeiska länder att införa certifieringsordningar även för arbetsmiljöområdet. I Sverige skulle detta kunna innebära att den ordning för systemtillsyn som nu införts under Arbetsarkyddsstyrelsens (ASS) ledning, på sikt skulle kunna ersättas eller kompletteras med ett system liknande EMAS för styrning och revision av arbetsmiljön. ASS regler för systemtillsyn bygger, liksom EMAS, i hög grad på principerna i standarderna för kvalitetscertifiering ISO 9000. I Holland har t.ex. registrerings- och ackrediteringsverksamhet inom arbetsmiljösektorn redan påbörjats. Från industrins och andra arbetsgivarers utgångspunkt är det av väsentlig betydelse såväl ekonomiskt som funktionellt att kunna få de återkommande bedömningarna av sitt kvalitetssystem enligt ISO 9000 och tillkommande krav på yttre miljö och arbetsmiljö etc. bedömda i ett sammanhang av ett certifieringsorgan som genom ackreditering styrkt att det är kompetent att utföra revision inom alla områden. I annat fall bryts den ovannämnda principen om One Stop Testing and Certification. Det kan förväntas att ett ev. registreringssystem inom arbetsmiljöområdet också blir frivilligt. Emellertid visar erfarenheterna från ASS verksamhet med systemtillsyn, som innebär att arbetsarkyddsverket övervakar att främst större arbetsgivare har etablerade system för en förstärkt övervakning av arbetsmiljöfrågorna i företaget, att man därmed också kan dra ner på traditionell tillsynsverksamhet hos sådana arbetsgivare. Det kan förväntas att en liknande utveckling kommer att ske i förhållandet mellan ansvariga tillsynsmyndigheter för den s.k. yttre miljön och de företag som är registrerade enligt EMAS. Därmed får frågor rörande registrering och återkallande av sådan stora konsekvenser inte bara för företagen, utan också för andra intressenter t.ex. branschorganisationer, arbetsgivarorganisationer, de anställdas fackliga organisationer, miljöorganisationer m.fl. Som ovan nämnts, kan registrering av företag enligt EMAS och eventuellt tillkommande ordningar, liksom kvalitetscertifiering inom relativt kort tid förväntas bli ett marknadskrav också på den s.k. oreglerade sektorn, dvs.

varu- och tjänsteproduktion som inte omfattas av regler, t.ex. direktiv, från EU eller nationella myndigheter. Denna sektor omfattar enligt uppskattningar från EOTC ca 80 % av alla varor på den europeiska marknaden. Gränsen för vad som är reglerad och oreglerad sektor tenderar att bli alltmer flytande inom många samhällssektorer. Ett exempel är offentlig upphandling. Ett beslut om återkallande av registrering får sålunda mycket stora konsekvenser för det enskilda företaget både inom de reglerande och oreglerade delarna av dess marknad. Det bör framhållas att ackreditering är en i grunden helt frivillig verksamhet, som etablerats för att bedöma att provnings- certifierings- och besiktningsorgan uppfyller fastställda kompetenskrav. Denna ordning har sedan anammats av bl.a. EU och nationella myndigheter för att säkerställa kompetensen också hos provnings- certifierings- och besiktningsorgan som arbetar inom av samhället reglerade sektorer. Systemet ingår också i det nya GATT-avtalet. Trots att ackreditering således till huvuddelen vänder sig mot den oreglerade sektorn utförs ackreditering i de flesta länder av offentligrättsliga organ, eller "allmännyttiga organ" där statsmakterna på annat sätt säkerställt besvärssordningar. Detta främst pga verksamhetens stora återverkningar för berörda intressenter. Detta talar enligt SWEDAC:s mening starkt för att även registreringsorganet skall ha offentligrättslig ställning och att dess beslut skall kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Att som antydes i promemorian ev. anknyta registreringsorganet till organ som utför miljömärkning etc. eller som aktivt medverkar vid utformningen av de standarder som skall ligga till grund för verksamhetens bedrivande i Sverige och Europa vore enligt SWEDAC:s mening olämpligt. Regeringen och riksdagen har uttalat sig för (prop. 1991/92:170) öppna system för provning och certifiering i Sverige. Certifieringsorganen Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP) och Det Norske Veritas har bl.a. i framställningar till Miljö- och naturresursdepartementet och SWEDAC, pekat på att statsmakternas beslut förutsätter att det monopol på produktcertifiering inom miljömärkning som regeringen gett SIS, snarast upphör. I stället föreslås att miljömärkningsstyrelsen ombildas till ett opartiskt organ som ansvarar för registrering av produkter enligt Svanen eller kommande EU-märke, på grundval av bedömningar som gjorts av ackrediterade produktcertifieringsorgan. SIS produktcertifiering skulle då bli en bland flera konkurrerande certifieringsorgan. Oavsett om så sker eller inte kan SIS certifiering AB, som är ett av SIS helägt dotterbolag för kvalitetscertifiering enligt ISO 9000, förväntas bli en av de större aktörerna också på marknaden för EMAS certifiering. SIS, eller organ underställt SIS torde därför knappast uppfattas som opartiskt. Enligt SWEDAC:s uppfattning synes det därför som mest naturligt att registreringsorganet administrativt knyts till något organ som kan uppfattas som helt neutralt och opartiskt. Av en sammanställning gjord inom EAC framgår att bland de relativt få EES-länder som fattat beslut i frågan har registreringsorganet administrativt knutits till den nationella miljömyndigheten eller till det nationella ackrediteringsorganet. I de senare fallen synes motivet främst ha varit att ackrediteringsorgan enligt

EU och gällande ISO- och CEN-standarder måste vara opartiska, och att ackrediteringsorgan ändå kommer att bli djupt engagerade i EMAS. Av sammanställningen framgår inte, till skillnad från vad som sägs i departementspromemorian, att något miljömärkningsorgan skulle ha utsetts.

Patent- och registreringsverket, PRV: När det gäller registrering av "anläggningar" kan det sägas att sådana förhållanden typiskt sett hör till det som är av intresse för den som vill skaffa sig en samlad bild av tillståndet i ett företag. I det perspektivet vore det inte en främmande tanke att uppgifterna fick registreras av PRV, vars bolagsavdelning har ansvaret för registrering av obligatoriska uppgifter om så gott som alla svenska aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. PRV kunde också vara ett naturligt instrument för spridning av miljöredovisningar enligt artikel 3.h. PRV vill trots detta inte propa på att få ta hand om registrering av "anläggningar". Det ligger närmast till att läsa artikel 8 i förordningen så att registreringsmyndigheten skall företa en viss materiell prövning. Om denna tolkning är riktig, kan det finnas anledning att lägga registreringen någonstans där miljökompetensen är större än hos PRV. PRV vill lämna öppet om den bästa lösningen är att tillskapa ett särskilt privaträttsligt "miljörevisionsråd" för registeruppgifterna. Verket vill bara göra den kommentaren att registreringen i och för sig borde kunna anförtros en myndighet. Det resonemang som redovisas på s. 12 f i promemorian, och som mynnar ut i bedömningen att den icke obligatoriska registreringen inte kan innefatta myndighetsutövning, är enligt PRV:s mening väl förenklat. Det system för miljöstyrning och miljörevision som nu introduceras i Sverige bygger visserligen på frivillig anslutning. Det kan emellertid knappast uteslutas att frivilligheten framöver ersätts med föreskrifter om obligatoriskt deltagande. Hur som helst är systemet i så hög grad betingat av offentligrättsliga regler att registrering och tillsynsuppgifter rimligen från början borde kunna läggas på något eller några statliga eller kommunala organ. Varför t.ex. Naturvårdsverket, som i dag har tillsynsansvar, inte skulle kunna - mot avgifter - ta hand om dessa uppgifter är svårt att se.

Standardiseringskommissionen i Sverige; SIS, Miljömärkningsstyrelsen: Ett omfattande standardiseringsarbete pågår inom ISO och CEN beträffande bl.a. miljörevision och krav på miljörevisorer och miljökontrollanter. Resultaten av detta standardiseringsarbete bör utnyttjas inom EMAS-systemet så snart de är tillgängliga. Till skillnad mot miljömärkningssystemen för produkter avser EMAS-systemet redovisning av miljöpåverkan av olika anläggningar. Av artikel 10 i EG:s förordning framgår att företagen inte får använda en deltagarförsäkran för sina registrerade anläggningar i produktreklam eller på produkter. Att detta respekteras är en väsentlig förutsättning för systemens trovärdighet och bör övervakas av det behöriga organet. Det är även viktigt att organet får tillräckliga resurser att informera företag och allmänhet om systemet. Inom SIS miljömärkningsverksamhet sker redan idag en frivillig miljökontroll av anläggningar och produkter som delvis sammanfaller med den kontroll som ska ske inom EMAS-systemet. SIS kvalitetssystem-

certifiering har även visst samband med kontrollen av miljöstyrningssystem. Denna kompetens och erfarenhet inom området avser SIS utnyttja för att erbjuda svenska företag miljökontroll enligt EMAS. Med hänsyn till kraven på integritet förefaller det inte lämpligt att SIS utses till behörigt organ för registrering av anläggningar.

Statens naturvårdsverk, SNV: Om en strykning ur registret aktualiseras kan inte registreringsorganet avkräva den ackrediterade miljökontrollören en förnyad granskning. Istället måste registreringsorganet göra en egen utredning om förhållandena. En utredning kan innebära att begära information från företaget, uppdra åt någon att utföra en granskning av företaget för registreringsorganets räkning eller att göra ett besök på företaget. Detta fordrar såväl resurser som kompetens. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att sekretariatets placering inte äventyrar systemets trovärdighet. Om registreringsorganet blir privaträttsligt är det viktigt att dess placering blir sådan att en sammanblandning av roller undviks. Erforderlig kompetens finns på t.ex. en miljömyndighet, men en sådan anknytning av ett sekretariat tillhörigt ett privaträttsligt organ skulle kunna förorsaka konflikter med offentlighetsprincipen. Det vore också olämpligt med tanke på att registreringsorganet ska vara opartiskt. - - - Naturvårdsverket bedömer att det finns risk för en konflikt mellan ambitionen att hålla sekretariatets storlek nere och att tillgodose såväl resurser som kompetens för alla de uppgifter som föreslås ligga på sekretariatet.

Svenska Kommunförbundet: Kommunförbundet föreslår att den behöriga organisationen ska kallas Miljöstyrningsrådet i stället för Miljörevisionsrådet. Begreppet miljöstyrning är det som används i samband med utvecklingen av internationella standarder inom området ISO 14000. Vidare delar Kommunförbundet departementets uppfattning att registreringsorganet kan ha privaträttslig status, eventuellt i form av stiftelse. I det fall organet skulle bindas till någon myndighet, kan möjligen Patent- och Registreringsverket (PRV) övervägas. Hur väl systemet för miljöstyrning och miljörevision kommer att förverkligas i Sverige, har enligt förbundet att göra med trovärdigheten hos registreringsorganet samt kompetenskraven för miljörevisorer respektive miljökontrollanter. Det är viktigt att såväl registreringsorganet som dess sekretariat ges en opartisk och oberoende ställning utan bindning till någon branschorganisation. Rådets ordförande bör tillsättas av regeringen, som också bör godkänna rådets stadgar. Rådet bör vara sammansatt av personer som har erfarenhet från:

- drift av processledning
- drift av verkstadsanläggning
- drift av liten och medelstor industrianläggning
- drift av kommunal anläggning
- Naturvårdsverket
- Kemikalieinspektionen
- regional tillsynsverksamhet
- lokal tillsynsverksamhet

Kommunförbundet anser att rådet bör bestå av ett begränsat antal

personer så att det kan arbeta effektivt. Därmed bör exempelvis miljöorganisationer inte vara representerade. Däremot kan rådet självfallet kalla in såväl myndigheter som representanter för miljöorganisationer och andra organisationer om det skulle behövas för behandlingen i ett särskilt ärende.

Naturskyddsföreningen: Naturskyddsföreningen har inte goda erfarenheter av partssammansatta organ för att administrera utvecklingsprocesser av detta slag. Förordningens artikel 18 ställer krav på att organet skall vara "garanterat oberoende och neutralt" och att organet "tillämpar föreskrifterna på ett konsistent sätt". Naturskyddsföreningen anser att ett organ med tydliga regler, öppen för allmän granskning, är en bättre lösning.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: Industriförbundet delar slutsatsen att registreringen bör omhändertas av ett annat organ än en myndighet, nämligen ett privaträttsligt organ. Detta bör emellertid - av skäl som framgår ovan - benämnas Miljöstyrningsrådet, ej Miljörevisionsrådet. Mot bakgrund av vad som inledningsvis anförts beträffande ett industridrivet system är det naturligt att sekretariatet för Miljöstyrningsrådet läggs hos Industriförbundet. En sådan lösning är helt i förordningens anda. Det skulle också betyda mycket för förordningens genomslag och acceptans inom industrin om administrationen lades på Industriförbundet. Beträffande den viktiga frågan om trovärdigheten kan det konstateras, att det helt ligger i industrins intresse att förordningen administreras med oväld och att systemet erhåller trovärdighet i samhället i stort. Det är dock rimligt och önskvärt att regeringen är en garant för att förutsättningar ges för organets opartiskhet och oberoende genom att rådets stadgar underställs regeringen för godkännande. Likaså bör rådets ordförande tillsättas av regeringen. De krav som i promemorian ställs på rådets medlemmar delas fullt av Industriförbundet. Men dessutom måste medlemmarna ha god kunskap om och erfarenhet av hur industriell verksamhet tillgår. Rådets medlemmar (utom ordföranden) bör därför tillsättas av Industriförbundet efter samråd med berörda parter. Rådet bör inte vara för stort. Vi föreslår att rådet bör vara sammansatt av personer som förutom industrierfarenhet har erfarenhet från

- drift av processanläggning
- drift av övrig industriell anläggning
- drift av liten eller medelstor industrianläggning
- drift av kommunal anläggning
- miljörevision
- arbete vid central miljömyndighet (ASS, SNV, KemI) - arbete med regional tillsynsverksamhet - arbete med lokal tillsynsverksamhet

(Det bör här uppmärksammas att EG:s definition och den svenska definitionen av små och medelstora företag skiljer sig från varandra). Rådet kan sedan om så skulle erfordras till sig adjungera personer med annan erfarenhet.

Miljöorganisationer spelar en viktig roll i vårt samhälle. De är och skall vara pådrivande utgående från miljöperspektivet. Deras kompetens

i managementfrågor, som EMAS-systemet främst har att hantera, är dock begränsad. Miljöorganisationer bör därför inte ingå i Miljörevisionsrådet. Industriförbundet delar uppfattningen att verksamheten årligen bör redovisas till regeringen. Dessutom vill vi peka på det väsentliga att verksamheten också regelbundet redovisas till övriga intressenter inom miljösektorn - speciellt till miljöorganisationer, miljömyndigheter och politiker.

Landsorganisationen i Sverige, LO: LO anser att registreringsarbetet bör ligga på en myndighet. När det gäller val av registreringsorgan är bilden mer komplicerad. Som framhålls i promemorian är det viktigt att organet är opartiskt. Det är vidare angeläget att det efter hand också kan verka utanför den egentliga industrisektorn. En samverkan med motsvarande verksamheter, som finns eller kan komma att utvecklas inom andra områden, som kvalitets- eller arbetsmiljöområdena, bör också säkras. Enligt LO:s uppfattning talar detta för att sekretariats- och beslutsfunktionen för registrering läggs på en myndighet, förslagsvis Naturvårdsverket eller alternativt Koncessionsnämnden för miljöskydd. LO motsätter sig inte tanken på någon form av rådsorgan i anslutning till registreringen, men menar att dess uppgift är otillräckligt belyst i promemorian. Om ett sådant organ inrättas bör det vara allsidigt sammansatt och även inkludera företrädare för de anställda. Inom EU pågår en diskussion om bl.a. facklig medverkan i miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet, med hänvisning till den sociala dialogen, senast manifesterad genom Maastricht-överenskommelsen. Oavsett ett kommande svenskt medlemskap i EU vore det anmärkningsvärt om den sociala dialogens innebörd inte skulle äga giltighet även i Sverige. En breddning av representationen skulle också underlätta för den syn på miljörevision som antyds vara under utveckling. En sådan utveckling kan för övrigt sägas vara på gång genom den i arbetsmiljölagen införda regeln om internkontroll. LO har i övrigt inga erinringar mot de förslag som framförs i promemorian.

Vattenfall AB: Vattenfall tillstyrker att ett partsammansatt råd inrättas för registrering av godkända anläggningar. Det är mycket angeläget att rådet sammansätts på ett sådant sätt att det får en bred kontaktyta mot industrin och att industrin i ett inledningsskede ges möjlighet att delta i utformningen av de mer detaljerade reglerna för registrering.

Föreningen Miljörevisorer i Sverige: Miljörevisionsrådet bör kallas Miljöstyrningsrådet.

Telefonaktiebolaget L M Ericsson: Det bör eftersträvas att göra registreringsorganet så litet och effektivt som möjligt. Vi ifrågasätter därför med hänvisning till rådets tämligen begränsade arbetsuppgifter om NUTEK, SWEDAC och miljöorganisationer behöver medverka i rådet.

Kraftverksföreningen: Kraftverksföreningen instämmer i att oberoende organ behövs för registrering av anläggningar. Beträffande organet för registrering av anläggningar menar dock Kraftverksföreningen att det finns ett behov av att infrastrukturella näringar utöver förekommande kommunala också är representerade. Exempel på sådana är större kraftproducenter och de statliga trafikverken/företagen.

Statskontoret: Vi tillstyrker att SWEDAC utses som ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Lunds Universitet: - - - Större betydelse för EMAS-systemets trovärdighet och därmed existensberättigande har också frågan om ackrediteringen av de externrevisorer som undersöker och eventuellt verifierar att en verksamhet lever upp till förordningens krav. Betydelsen av kompetens och erfarenheter bland de personer som ackrediteras för det externa kontroll- och godkännandearbetet måste därför betonas. Då personer med de kvalifikationer som krävs torde vara mycket sparsamt förekommande, behövs en omfattande utbildning och träningsverksamhet. Sammantaget understryker det sagda att utbildnings-, ackrediterings- och certifieringsförfarandet måste underkastas långt större påverkansmöjligheter samt insyn och kontroll från olika aktörer med bred erfarenhet från miljöområdet än vad som kan utläsas av departementspromemorian. I annat fall riskerar systemet att förlora i trovärdighet, åtminstone på sikt.

- - - Vad gäller systemets trovärdighet och därmed existensberättigande på marknaden är frågan om ackrediteringen av miljökontrollanter och deras arbete av högsta betydelse. Av lätt insedda skäl har dessa personer en nyckelroll i systemet genom att vara den oberoende, objektiva part som granskar och eventuellt verifierar att miljöarbetet vid en anläggning uppfyller kraven i förordningen. Mycket högt ställda krav måste således ställas på de ackrediterade miljökontrollanternas erfarenhet, utbildning och kompetens, liksom på allmänhetens möjlighet till insyn samt inflytande för olika intressenter. I departementspromemorian anges inget om hur dessa krav skall kunna tillgodoses. I promemorian föreslås att Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) utses som ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanterna. Mot detta finns inget att invända och förfarandet är också allmänt förekommande i andra EU- och EFTA-länder. Det skall dock understrykas att SWEDAC huvudsakligen har kompetens av ackreditering inom helt andra områden än det här aktuella. Näraliggande är dock ackrediteringen av revisorer för certifiering av kvalitetssystem enligt 9000-serien. Några krav på kompetens inom miljöområdet föreligger här emellertid inte, av naturliga skäl. Det skall också understrykas att kvalitetsarbete enligt 9000-standard är hårt system- och dokumentationsorienterat utan krav på någon kontinuerlig förbättringsprocess. Följaktligen har en extern revisor att granska om styrsystemet är ändamålsenligt utformat för att verksamheten skall kunna leverera varor och/eller tjänster av den kvalitet som man föresatt sig att leverera. EMAS-förordningen skiljer sig på den här punkten genom att peka ut den kontinuerliga förbättringen av verksamhetens miljöskyddsprestanda som det centrala. För en revisor som skall granska att detta krav har uppfyllts, räcker det inte med elementära kunskaper i organisationslära och styrteori, samt en god intervjuteknik. Härtill krävs ingående miljötekniska kunskaper för att kunna bedöma om de uppgifter som lämnats vad gäller minskade emissioner o.dyl. är riktiga. Detta inbe-

griper rimligen att avgöra om den mätutrustning som använts är tillförlitlig och rätt kalibrerad etc. I annat fall torde revisorn svårligen kunna intyga att de uppgifter som återfinns i miljöredogörelsen om uppnådda resultat av miljöarbetet är riktiga. Vid sidan av den miljötekniska kompetensen måste det förutsättas att en ackrediterad miljörevisor har ingående kunskaper i miljölagstiftningen, både nationellt och inom EG. Eftersom den fria marknaden bjuder att även miljökontrollanter fritt får utöva sin profession, kan här till ingående kunskaper om samtliga medlemsländers miljöpolitik och lagstiftning vara av värde. Den enda restriktionen i sammanhanget är att en revision i ett annat medlemsland enligt förordningen måste förhandsanmälas till ackrediteringsorganet i det aktuella landet. Medan gällande miljölagstiftning utgör den miniminivå, från vilken förbättringsprocessen i de flesta fall förväntas starta, utgör "ett ur ekonomisk synpunkt genomförbart utnyttjande av bästa tillgängliga teknik" den nivå till vilken man förväntas nå. För att kunna värdera förbättringsprocessens framskridande inom denna skala, måste självfallet varje ackrediterad miljökontrollant besitta ingående kunskaper om vad som är "bästa tillgängliga teknik" inom olika branscher. Vidare, för att kunna värdera om anförda ekonomiska motiv för att inte utnyttja denna teknik är hållbara, torde grundläggande färdigheter i företags- och miljöekonomisk analys vara nödvändiga.

Vad gäller de ackrediterade miljörevisorerna skall det också observeras att sådana kommer att behövas även för att certifiera verksamheter mot andra normer i EMAS-förordningens. Den brittiska standarden för miljöledningssystem, BS 7750, har utgjort rättesnöre för många andra nationella standarder och nu även för det arbete som pågår inom den internationella standardiseringsorganisationen ISO med att ta fram internationellt gångbara normer. Frågan, som departementspromemorian inte ger något svar på, är om en miljökontrollant som ackrediterats för att kunna godkänna företag i enlighet med förordningens krav också automatiskt skall anses vara behörig att certifiera företag mot olika standarder, och vice versa. Svaret är på inget sätt givet, då de angivna miljöstandarderna i likhet med ISO 9000-seriens standarder för kvalitetssystem är mycket system- och dokumentationsorienterade, medan EMAS-förordningen dessutom är teknik- och resultatorienterad. Att detta måste ställa något olika krav på externrevisorerna i fråga är uppenbart, men om skillnaderna är så stora att det motiverar två helt skilda yrkeskårer kan emellertid diskuteras. Till det sagda kan det föras att de interna miljörevisorerna, som EMAS-förordningen föreskriver skall finnas, naturligtvis bör besitta ungefär samma kompetens som de ackrediterade externrevisorer som ovan diskuterats. Förordningen föreskriver att den interna miljörevisionen av en anläggning får utföras av revisorer som hör till företaget eller av utomstående personer eller organisationer som handlar på företagets vägnar. Den interna miljörevisorerna måste dock stå i ett oberoendeförhållande till den ackrediterade externrevisorn. Den interna miljörevisionen skall i likhet med den externa företas i enlighet med vedertagen revisionsmetodik och omfatta en utvärdering av anläggningens miljöarbete i relation till externa och interna krav. Intern och

extern revision, liksom offentlig redovisning, skall företas med en frekvens om 1-3 år, beroende på verksamhetens art. Av detta förstås att systemet, om många företag väljer att söka ansluta sig, kommer att öka efterfrågan på välutbildade kompetenta och erfarna miljörevisorer högst väsentligt. Någon diskussion om hur denna efterfrågan skall kunna mötas förs emellertid inte i departementspromemorian .

Patent- och registreringsverket, PRV: PRV har inget att erinra mot förslaget att SWEDAC skall utses att ackreditera och utöva tillsyn över miljökontrollanter.

Standardiseringskommissionen i Sverige; SIS, Miljömärkningsstyrelsen: Miljömärkningsstyrelsen anser att systemet har förutsättningar att bidra till en förbättring av industrins miljöarbete om verksamheten sköts så att näringslivet och allmänheten får förtroende för systemet. En förutsättning för detta är att den externa miljökontroll, som systemet förutsätter, genomförs på ett seriöst sätt och av personal med hög miljökompetens. Promemorians förslag att SWEDAC skulle få i uppdrag att ackreditera miljökontrollanterna är ett lämpligt steg i denna riktning. Vidare bör de krav på kompetens, utbildning, yrkeserfarenhet etc. som ska ställas på miljökontrollanterna preciseras.

Svenska kommunförbundet: Kommunförbundet ställer sig positivt till att Swedac utses till den myndighet som ackrediterar miljökontrollanter och därmed får ansvaret för den nämnda myndighetsutövningen. - - - EG-förordningen berör inte miljörevisorernas kompetens. Kommunförbundet vill dock understryka att denna fråga bör behandlas i samband med att systemet införs i Sverige, då den internationella standarden avseende miljöstyrning (ISO 14000) som kommer under 1996 innehåller krav av detta slag. Förbundet vill föreslå att Kommerskollegium, som redan idag auktoriserar ekonomiska revisorer (med krav på 140 universitetspoäng i ekonomi plus praktik omfattande minst fem år samt tre speciella skriftliga kunskapsprov år 1, år 3 respektive år 5), ges möjlighet att också auktorisera miljörevisorer.

Tjänstemännens Centralorganisation, TCO: Beträffande ackrediteringsorganet kan TCO ställa sig bakom att SWEDAC får detta uppdrag. TCO anser att registreringsorganet bör ha myndighets ställning och vara frikopplat från enskilda intressen. Den föreslagna styrelsesammansättningen bör dessutom enligt TCO breddas med representation för de anställdas organisationer. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av den betydelse som personalfrågorna (information, utbildning m.m.) har för att de företag och anläggningar som miljöregistreras ska kunna leva upp till ett miljömässigt effektivt produktionsförfarande. I registreringsförfarandet borde även arbetstagarpartens synpunkter aktivt tas hänsyn till. På så sätt undvikes att de anställda enbart behandlas passivt, utan i stället blir en viktig positiv resurs i företagets miljöarbete.

Landsorganisationen i Sverige, LO: LO instämmer i förslaget att utse SWEDAC till ackrediteringsorgan. - - - LO konstaterar att Sverige med EG-förordningen får en offentlig insyn i den miljörevisionsverksamhet som utvecklats under senare år, vilket är värdefullt. LO ser det också som naturligt att SWEDAC utses att vara ackrediterings- och tillsyns-

organ för verksamheten.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: Industriförbundet delar uppfattningen att SWEDAC bör utses som ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Vattenfall AB: Vattenfall har inga invändningar mot att SWEDAC utses som ackrediterings- och tillsynsorgan för miljökontrollanter.

Kraftverksföreningen: Kraftverksföreningen instämmer i att oberoende organ behövs för ackreditering av miljökontrollanter.

Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, SP: Miljöstyrning är till sin karaktär, sett ur användarens synvinkel, relativt närbesläktat med kvalitetssäkring eller kvalitetsstyrning. I båda fallen måste ledningen fatta ett strategiskt beslut och därefter ställa resurser till förfogande för systemets funktion. Utgångspunkten för företagets arbete är i båda fallen en av ledningen fastställd policy, och i båda fallen krävs likartade administrativa system för att driva verksamheten. Enligt vår uppfattning bör därför, så långt möjligt, systemet för miljöstyrning behandlas i parallellitet med system för kvalitetssäkring enligt SS-ISO 9000 serien. Även när det gäller revision bör systemen så långt möjligt göras parallella. Det medför att certifieringsverksamheten genomförs av ackrediterade certifieringsorgan, och att respektive myndighet endast ställer generella villkor på certifieringsorganen.

Civilingenjörsförbundet, CF: Behovet att ackreditera miljökontrollanter är stort. CF har inget att anmärka mot att SWEDAC tilldelas denna roll. Vi vill dock kraftigt poängtera det olyckliga i att de som i dag anser sig vara kompetenta att utföra miljökontroll har en varierande och, enligt vår uppfattning, ibland bristfällig bakgrund. CF anser att samtliga miljökontrollanter bör ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning på högskolenivå.

Kemi & Miljö AB: Vi anser att även miljörevisorerna bör ackrediteras. Miljörevisorernas roll i EMAS är mycket central, speciellt om kontrollanterna kommer från utlandet och därför inte har detaljkunskaper om svensk miljölagstiftning.

Information och kostnader

Statskontoret: Förordningen avser frivilligt deltagande för industriföretag i den relativt långt utformade miljöstyrnings- och miljörevisionsordningen som förordningen beskriver. Departementspromemorian överväger inte närmare hur deltagandet kan komma att utvecklas eller hur deltagandet kan stimuleras. I sistnämnda avseende läggs dock förslaget att registreringsorganet skall informera om systemet och handha frågan om försöksvis tillämpning av bestämmelser som motsvarar förordningen inom andra sektorer än industrin. Vi instämmer i att information och stöd är frågor av stor betydelse för att innehållet i förordningen skall kunna omsättas till praktisk handling i större skala. Men även om inte

verksamheten torde innefatta myndighetsutövning så bör den ändå inte handläggas av registreringsorganet. Dess trovärdighet som behörigt organ kan skadas om organet samtidigt skall informera och stödja. Behovet av information och stöd torde tillfredsställas genom ett flertal andra aktörer. Rimligen bör det finnas anledning för branschorgan eller motsvarande och konsulter på marknaden samt tillsynsmyndigheter och centrala miljömyndigheter och sektorsmyndigheter att informera och stödja införandet av systemet. Exempelvis har NUTEK uppgiften att särskilt stödja mindre och medelstora företag. Naturvårdsverket skall allmänt vara samordnande och pådrivande och speciellt även utveckla formerna för miljötillsyn . - - - Vidare ifrågasätter vi om försök att tillämpa bestämmelserna på offentlig sektor i första hand bör handhas av det föreslagna registreringsorganet. Detta förefaller vara bäst skickat att arbeta med näringslivet och affärsverken snarare än myndighetsvärlden. Vi anser att man bör överväga att tillsätta en särskild kommitté med uppdrag att anpassa systemet för offentlig sektor och föreslå strategi för införandet inklusive förslag rörande behöriga organ. Detta skulle ligga i linje med det regeringen uttalat i UNCED-propositionen rörande myndigheternas miljöarbete (prop 1993/94:111 s 22 f). - - - Vi instämmer i att kostnaderna för systemet bör täckas av avgifter. Som vi tidigare anført ser vi starka samband mellan denna utveckling av miljöstyrning-miljörevision och myndigheternas miljötillsynsverksamhet. Tillsynsavgiften bör rimligen med hänsyn till självkostnadsprincipen kunna sättas ned för verksamheter som vunnit godkänd registrering. En sådan ordning skulle också innebära ökade incitament för företagen att anslutna sig till EMAS.

Riksrevisionsverket, RRV: Små och medelstora företag ska kunna ges olika stöd för att delta i systemet (artikel 13 i EG-förordningen). Information och stöd till dessa företag samt kostnader och finansiering föreslås utredas ytterligare. RRV anser att dessa kostnader bör bäras av branschen. RRV menar också att samordning i lämpliga former bör sökas mellan EMAS-systemets organisationer och den rådgivning som främst NUTEK, Kemikalieinspektionen och SNV riktar mot mindre företag.

Lunds Universitet: Konstateras kan att EMAS-förordningen inrymmer ett potentiellt konsumentpolitiskt problem, om den symbol som följer med ett godkännande t ex i marknadsföringen används på ett sådant sätt att konsumenterna förleds tro att berörd verksamhet är "miljövänlig" i någon objektiv mening. Med tanke på det köpintresse som miljövänligt producerade varor tilldrar sig på marknaden, hade det varit lämpligt att promemorian även behandlat vilka åtgärder som borde vidtagas för att förebygga missförstånd av det nämnda slaget. I förlängningen kan sådana missförstånd också befaras leda till en minskad tilltro till andra miljömärkningssystem av mera objektiv natur, t.ex. den nordiska svanen-märkningen. Det kan dessutom noteras att förordningen i artikel 15 uttryckligen föreskriver att varje medlemsstat med lämpliga medel skall se till att allmänheten informeras om förordningens syfte och hur den är tänkt att fungera.

Det ovan sagda till trots kan det antas att förordningen kommer att få

en normbildande betydelse för vad som i framtiden kommer att karaktäriseras som "god miljöledning". Allt talar för att miljöarbete, jämte ekonomi och kvalitet, kommer att etableras som en naturlig parameter för olika aktörer att värdera när det gäller att bedöma en verksamhets slagkraft på marknaden. Följaktligen kommer ett godkännande enligt förordningen, eller något annat certifikat som intygar att en verksamhet lever upp till en bestämd miljöledningsstandard, att vara betydelsefulla dokument i alla kontakter med kunder, långivare, försäkringsbolag och andra intressenter som fäster värde på att verksamheten leds på ett från miljösynpunkt för dem godtagbart sätt. Det har redan hänt, och kommer i ökad utsträckning att hända, att företag som inte kan uppvisa ett godtagbart miljöarbete går miste om viktiga affärsmöjligheter. Godkännanden enligt förordningen kan således komma att bli mycket betydelsefulla för det svenska näringslivets konkurrenskraft på den europeiska marknaden. Det är mot denna bakgrund något förvånande att det i promemorian inte diskuteras närmare kring hur näringslivet på olika sätt skulle kunna stimuleras till att ansluta sig till systemet. Detta i synnerhet som medlemsländerna i förordningens artikel 13 direkt uppmanas att främja alla företags och i synnerhet de små och medelstora företags deltagande. Som jämförelse till avsaknaden av svenska initiativ i den nämnda riktningen, kan det noteras att det i Danmark kommer att avsättas 120 miljoner danska kronor under de närmaste 5 åren för att genom information och rådgivning mm stimulera det danska näringslivets deltagande i förordningen. Medlen är också tänkta att användas till en kraftfull satsning på miljöutbildning, bl.a. av de i systemet verksamma intern- resp. externrevisorerna. Nämnda medel kommer ej att medge direkt ekonomiskt stöd till intresserade verksamheter. Detta är emellertid möjligt att söka från ett särskilt rådgivningsprogram, som speciellt inriktats mot att stimulera miljöarbetet i små och medelstora företag. Totalt är det för detta ändamål avsatt 20 miljoner danska kronor per år under fyra år. Programmet förväntas resultera i förbättrad miljö och arbetsmiljö i deltagande verksamheter, samtidigt som resursförbrukning och avfallsgenerering minskar, med förbättrad produktivitet, lönsamhet och konkurrenskraft som följd. Sammantaget kommer det således i Danmark att avsättas ca 55 miljoner kronor årligen under de närmaste åren för att på olika sätt hjälpa näringslivet att bedriva ett effektivt och systematiserat miljöarbete. I den svenska promemorian ägnas mest utrymme åt en i jämförelse ganska betydelselös frågeställning, nämligen vilket organ som skall vara behörigt att registrera godkända anläggningar. Om inte näringslivet stimuleras till ett mera aktivt miljöarbete än idag, är det risk att registreringsorganet, vilket det än blir, får en mycket låg arbetsbelastning.

I ovan nämnda sammanhang bör det emellertid observeras att den nyligen framlagda avfallsskatteutredningen föreslår inrättandet av en s.k. resurssparkommitté. Dess uppgifter skall enligt förslaget bl.a. vara att ta fram utbildnings- och informationsmaterial samt stödja genomförandet av avfallsminimeringsanalyser i små och medelstora företag med hjälp av miljørådgivare. Det konstateras i utredningen att sådana insatser med

fördel bör kunna läggas till grund för införandet av formaliserade och eventuellt certifierade styrsystem för miljöarbetet, inkluderande policy, handlingsprogram och revisioner, i enlighet med förordningens krav.

Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK: NUTEK ställer sig välvillig till förslaget om att en person från verket ingår i registeringsorganet. I en särskild artikel i EG:s förordning föreskrivs att medlemsstaterna i synnerhet skall främja de små och medelstora företagens deltagande. I promemorian tas inte ställning till detta utan konstaterar att kostnader och finansiering skall utredas ytterligare. NUTEK har i olika sammanhang konstaterat att allt större miljömässiga krav ställs på dessa företag. Samtidigt visar NUTEK:s erfarenheter att de mindre företagen av olika skäl i många fall har betydande svårigheter att ta till sig kravbilden och driva ett rationellt miljöarbete. Mot denna bakgrund är det angeläget att det aviserade utredningsarbetet, förutom kostnader och finansiering, även tar upp mindreföretagens förutsättningar för miljöarbete och på vad sätt det kan stimuleras.

Statens naturvårdsverk: Registeringsorganet föreslås få ansvar för att informera och stödja de små och medelstora företagen att ansluta sig till systemet. Även detta förutsätter resurser. Finansieringen av informationen och stödet till mindre och medelstora företag ska också utredas vidare.

Timrå kommun: Vid en studie av promemorian och dess bilagor framgår att det krävs ganska mycket från de företag som skall delta. Det är ett stort administrativt arbete att gå igenom alla bilagor och frågeställningar. Små företag kan ha svårigheter att klara den uppgiften. Därför bör, i enlighet med vad som anges i promemorian, information och stöd till små och medelstora företag tas fram redan från början.

Svenska kommunförbundet: I EG:s förordning nr 1836/93 av den 29 juni 1993 framhålls i artikel 13 att små och medelstora företag (upp till 500 anställda) kan ges olika former av stöd för att kunna delta i EMAS-systemet. Kommunerna alternativt kommunförbunden i respektive län skulle på ett effektivt sätt kunna sprida information respektive organisera utbildning för de små och medelstora företagen - under förutsättning att statliga medel kan ställas till förfogande för sådana informationsinsatser. Då de stora företagen sannolikt kommer att kräva av alla sina underleverantörer att de följer EMAS regler, handlar det även om konkurrenskraft och överlevnadsförmåga för de små och medelstora företagen.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: Industriförbundet delar de synpunkter som framförs i promemorian beträffande information, kostnader och ikraftträdande. Kostnaderna för deltagande i Sverige bör vara i paritet med kostnaderna för deltagande i övriga länder. Speciell information eller stöd till små och medelstora företag måste finansieras på särskilt sätt.

Vattenfall AB: Vi vill understryka några viktiga faktorer för att EMAS skall få en bredare spridning. Systemet bör utformas så enkelt för industrin som möjligt för att undvika byråkrati och höga administrativa kostnader i form av avgifter för miljökontroll och registrering. Vid val

av arbetssätt för registreringsorganet samt organisation till vilken det bör knytas är det angeläget att hänsyn tas till detta. Registreringsorganet skall enligt EMAS registrera enskilda anläggningar. För ett företag med många små anläggningar av likartad typ bör det enligt vår mening finnas möjlighet att registrera dessa kollektivt för att därmed undvika en kostbar genomgång av varje enskild anläggning.

Kraftverksföreningen: Kraftverksföreningen instämmer i principen att kostnader bör täckas av avgifter.

Ikraftträdande

Statskontoret: Tidpunkten styrs av EG-förordningen. Någon viss övergångsordning behöver dock etableras för att vid senare tidpunkt ansluta förordningen till miljöbalken då denna träder i kraft.

Lagförslag

Statskontoret: Lagförslaget bör - - - knytas till de i miljöbalken samlade lagarna istället för att utgöra en separat lag. Det skulle eventuellt kunna ske på så sätt att ytterligare någon paragraf tillfogades till det som i lagrådsremissens utgör kapitel 18 "Tillsyn" och döpa om det till "18 Tillsyn m.m.". Paragrafen skulle bemyndiga regeringen att genom förordning inkorporera EGs förordningar om miljöstyrnings- och miljörevisionsordningar.

Sveriges Industriförbund, i vars yttrande Jernkontoret samt Svenska arbetsgivareföreningen, SAF instämde: För att inte missuppfattningar skall uppstå, bör lagen benämnas "Lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision".

Föreningen miljörevisorer i Sverige: Lagens namn bör vara Lag om frivillig miljöstyrning och miljörevision.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 1994

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden
Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds,
Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg,
Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh,
Johansson

Föredragande: statsrådet Lindh

Regeringen beslutar proposition 1994/95:101 Frivillig miljöstyrning
och miljörevision.