

Egendeklarerad lagefterlevnad utifrån branschstandarder - en praktisk test av innehållet i framtidsbilden kring en effektiv miljötillsyn

Under hösten 2009 har IVL Svenska Miljöinstitutet träffat flera olika aktörer som på olika sätt berörs av miljötillsyn för att diskutera den framtagana framtidsbilden kring en effektiv miljötillsyn¹. Arbetet har gjort i det av Tillväxtverket stöttade projektet "Förverkligandet av framtidsbilden kring en effektiv miljötillsyn". Glädjande kan vi konstatera att merparten av dessa aktörer har funnit huvuddelarna i framtidsbilden klart intressanta och ställt sig positiva till att arbeta för att förverkliga framtidsbilden. Dessutom har kommunerna inom ramen för Miljösamverkan Stockholms län, en av grupperna som träffats, uttryckligen sagt sig villiga till att genomföra en test av den modell för miljötillsyn som beskrivs i framtidsbilden. En praktisk test har även andra aktörer, såsom Miljödepartementet, ställt sig positiva till i och med att man då kan se vilka styrkor och svagheter som den nya modellen har.

I det nu pågående projektet är målsättningen att förankra och förfina framtidsbilden samt ta fram en plan för hur framtidsbilden ska kunna förverkligas. I detta fortsättningsprojekt är målsättningen att gå ett steg vidare och att genomföra en praktisk test av hur metoden som beskrivits i framtidsbilden kan fungera och vilka styrkor respektive svagheter som finns med denna ur flera olika perspektiv såsom företagets-, tillsynsmyndighetens, miljö-, företagsekonomiskt och nationalekonomiskt perspektiv.

Nedan beskrivs de komponenter som tillsammans utgör projektet. Alla dessa kommer att genomföras i nära samverkan mellan tillsynsmyndigheten, branschföreträdare och företag.

Underlätta lagefterlevnad genom "branschstandarder"²

En central hörnsten i framtidsbilden kring en effektiv miljötillsyn är att underlätta för företag (främst små- och medelstora) att kunna efterleva miljölagstiftningen. För att uppnå detta är avsikten att så kallade "branschstandarder" ska tas fram. Branschstandarderna är ett hjälpmedel där företag genom att ange sin branschtillhörighet ska kunna få enkel och handfast information om vilka krav som miljölagstiftningen ställer på dem. Tanken är således att företagen inte ska behöva vara experter på all miljölagstiftning utan ska få hjälp att förstå vad som de förväntas uppfylla. En liknande lösning finns sedan några år tillbaka i drift i Norge och den har fått mycket positiva effekter på företagets lagefterlevnad och syn på regelförenklning.

Branschstandarderna tas fram av kommuner, länsstyrelse eller centrala myndigheter i samverkan med branschföreträdare. Branschstandarderna är tänkta att vara konstruerade på så sätt att företagen enkelt få hjälp att förstå vilka de viktigaste lagkraven är för sin bransch. Det kan finnas krav som berör enskilda företag beroende exempelvis på speciella processer inom företaget. Likaså kan företag ha tillståndsvillkor som är specifika för dem. Dessa företagsspecifika krav ingår inte i branschstandarderna utan varje enskilt företag är således själva ansvariga för att undersöka om det finns sådana specialkrav som gäller dem. Grundtanken med branschstandarderna är dock att den stora massan företag inom en bransch ska få hjälp att klara av de viktigaste lagkraven så att fler än idag tar sig upp på en godtagbar nivå vad gäller lagefterlevnad.

I denna aktivitet kommer följande genomföras:

- Framtagande av struktur för hur branschstandarderna ska vara upplagda. En tydlig inspirationskälla här är den norska modellen regelhjelp.no.
- Framtagande av innehåll i branschstandarderna för förslagsvis tre olika branscher. Deltagande myndigheter ansvarar för att identifiera vilka lagkrav som berör de olika branscherna. I detta arbete ingår även att analysera hur stora likheter som finns i vilka krav som gäller för de olika branscherna och att strukturen för

¹ Framtidsbilden finns beskriven i rapporten "Miljömålsstyrd tillsyn, Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagets frivilliga miljöarbete i samverkan – Slutsatser, framtidsbild och åtgärder", IVL B1765-C.

² En lämpligare benämning kommer att tas fram inom projektet.

branschstandarderna läggs upp så att uppdatering underlättas (dvs. generella krav får genomslag i samtliga branschstandarder)

- Diskussioner mellan företag, branschföreträdare och tillsynsmyndigheter kring de framtagna branschstandarderna.

Utveckla metoder för egendeklaration av lagefterlevnad

En annan central hörnsten i framtidsbilden är att företagen ska egendeklarera sin lagefterlevnad, dvs. verifiera sin egenkontroll av främst branschstandarderna men även att de undersökt om det finns andra specifika krav som gäller dem. Egendeklarationen blir därmed en annan form av egenkontroll än den som idag är rådande där företagen, utan hjälp i branschstandarderna, ska försöka förstå vilka lagkrav som gäller dem och visa på att de följer kraven. Den form av egendeklaration som här ska utvecklas bygger på att lagkraven är kända (branschstandarderna) och att därmed blir ”lätt att göra rätt” för företagen.

Enligt utredningen ”Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet”³ är företagens kostnader för egenkontroll 2 170 821 529 kr per år av den totala kostnaden på 3 640 000 000 kr per år⁴, dvs. c:a 60 %. Även om det finns frågetecken till hur kostnaden för egenkontroll beräknats så är vår tydliga uppfattning att genom att arbeta med egendeklaration enligt detta projekts förslag så kan kostnader dramatiskt minska samtidigt som miljönyttan med egenkontrollen i väsentlig grad höjs.

I denna aktivitet kommer följande genomföras:

- Framtagande av metod för hur egendeklarationen ska vara upplagda för att uppfylla lagens krav på egenkontroll samtidigt som det ger ett kraftfullt underlag för tillsynsmyndigheten att använda som bas för sin tillsynsplanering
- Framtagande av innehåll och format för egendeklarationen och hur denna ska kommuniceras till tillsynsmyndigheten, samt tillsynsmyndighetens återkoppling till företaget.
- Uppskattning av företagets kostnad för egendeklaration och en jämförelse med hur mycket det uppskattningsvis tidigare kostade dem att arbeta med nuvarande metoden för egenkontroll.
- Framtagande av förslag för hur företagets verifierade lagefterlevnad ska kunna tillgängliggöras öppet så att allmänheten (främst business to business) kan vara en del av kontrollen av lagefterlevnaden. I detta arbete ingår även att analysera vilka juridiska hinder som finns samt att jämföra med hur det fungerar i Norge (där tillgängliggöra tillsynsresultaten publikt på en hemsida). För- och nackdelar med olika sätt att verifiera lagefterlevnad ställs mot varandra. Likaså kommer för- och nackdelar med att publikt tillgängliggöra verifikaten att analyseras och diskuteras.
- Diskussioner mellan företag, branschföreträdare och tillsynsmyndigheter kring metoder för egenkontroll av lagefterlevnad.

Metod för prioritering av tillsyn och form för tillsynsavgift

En viktig del i framtidsbilden är att tillsynen ska bedrivas med prioritet utifrån största möjliga miljönytta och bedrivas på ett resurseffektivt sätt (såväl nationalekonomiskt som företageekonomiskt). I arbetet ingår därför att utifrån erfarenheterna från branschstandarderna och egendeklarationen av dessa utveckla metoder för prioritering av miljötillsynen och taxesättning (som är funktionell, skälig och som innebär god kostnadstäckning för tillsynsmyndighetens arbete). I framtidsbilden beskrivs att tillsynsavgiften ska vara en funktionsavgift som ej kopplar till antal tillsynstimmar. Under de aktörsmöten som hållits i det nuvarande projektet har olika former av detta diskuterats (exempelvis blandningar av funktionsavgift för tillsynsvägläggande arbete och timkostnad för verkligt nerlagt arbete på det enskilda företaget). Inom denna aktivitet tas olika förslag fram och diskuteras. En lämplig utgångspunkt för arbetet är tankarna kring ”taxa utifrån riksvärdering” där en grundläggande princip är att ett förebyggande och systematiskt arbete med lagefterlevnad i företag ska innebära lägre tillsynskostnader.

I denna aktivitet kommer följande genomföras:

- Framtagande av metoder för prioritering av miljötillsynen
- Framtagande av metoder för taxesättning
- Diskussioner mellan företag, branschföreträdare och tillsynsmyndigheter kring metoder för prioritering och taxesättning.

³ Nutek R 2006:01.

⁴ Total kostnad för att följa alla gällande miljölagar.

Miljöportal som nav för lagkrav inom miljöområdet

Den kanske mest centrala delen i framtidsbilden är den miljöportal som utgör navet för företag som arbetar med att efterleva miljölagstiftningen och myndigheter som arbetar med miljötillsyn. På miljöportalen som är en websida ska branschstandarderna finnas tillgängliga samt även miljölagstiftningen i sin fulla text. Eventuellt kan egendeklarationen göras via miljöportalen och där kanske även verifikaten på lagefterlevnad ska finnas tillgängliga. På miljöportalen ska även stödjande material såsom branschvägledningar finnas tillgängliga samt bra material från stödjande insatser som gjorts riktat mot olika branscher och sakfrågor. En annan typ av information som kan tillgängliggöras via miljöportalen är erfarenhetsdokument, domar och annan information som kan likrikta tillsynskraven.

En tydlig inspirationskälla för miljöportalen är den norska websidan regelhjelp.no. En motsvarande websida, som är än mer inriktad på att föreklnkla lagefterlevnaden, kommer att tas fram inom projektet. Tanken är att denna websida ska utgöra navet för detta projekt och den ska sedan efter projektet, vid ett lyckat utfall, kunna skalas upp och användas av samtliga företag, kommuner och länsstyrelser i deras arbete med miljölagstiftning och miljötillsyn.

I denna aktivitet kommer följande genomföras:

- Framtagande av struktur för den webbaserade miljöportalen
- Framtagande av den websida som ska användas i projektet
- Fylla miljöportalen med material såsom branschstandarder, branschvägledningar, material från genomförda stödjande insatser, erfarenhetsdokument, goda exempel, domar mm.
- Diskussioner mellan företag, branschföreträdare och tillsynsmyndigheter kring miljöportalen (användbarhet, funktionalitet mm)
- Överlämnande av miljöportalen till fullskalig drift (vid ett lyckat utfall av projektet)

Deltagare i projektet

Projektet kommer att genomföras i samverkan mellan företag och branschföreträdare samt tillsynsmyndigheter.

- Deltagare från näringslivssidan är Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, Plast- och kemiföretagen samt Företagarna och de företag som de representerar. Förhoppningen är att tre fallstudier ska genomföras och dessa riktas mot företag inom tre olika branscher kopplat till ovanstående organisationer.
- Deltagare från myndighetssidan är Miljösamverkan i Stockholms Län vilket omfattar samtliga kommuner i Stockholmsregionen samt Länsstyrelsen i Stockholms län. Miljösamverkan i Stockholms Län har uttryckt intresse av att aktivt delta i förverkligandet av framtidsbilden enligt ovan. Eventuellt kommer ytterligare någon miljösamverkansorganisation bjudas in att delta i arbetet.
- Projektledare för arbetet är IVL Svenska Miljöinstitutet. IVL har tidigare ansvarat för att ta fram framtidsbilden för en effektiv miljötillsyn och arbetar nu med att förankra och försöka förverkliga innehållet i framtidsbilden.

Tid för genomförande

Projektet kommer att genomföras med start kvartal 1 2010 och pågå fram till och med den 31 december 2011. Efter detta är avsikten att pilotprojektet ska utvärderas och vid ett lyckat utfall skalas upp till att bli en nationell metod för egendeklarerad legefterlevnad utifrån branschstandarder. Utvärderingen och uppskalningen till den nationella metoden ligger dock utanför detta projekts tids- och kostnadsramar.

Finansiering

Projektet är tänkt att finansieras av Tillväxtverket som ett led i deras arbete med regelförenkling i samverkan med deras program för miljödrivna marknader. Deltagarna från näringslivs- och myndighetssidan bistår med egen tid i arbetet.