RAPPORT

Miljömålsstyrd tillsyn

Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan

Slutsatser, framtidsbild och åtgärder

Ulrik Axelsson
B1765-C
September 2008

IVL Svenska Miljöinstitutet

Innehållsförteckning

1 Om studien ... 3
2 Sammanfattande slutsatser ... 3
3 Förtydlingande av slutsatser ... 5
3.1 Miljönyttan med miljötillsyn ... 5
3.2 Svårt för små företag att uppfylla lagen? ... 6
3.3 Olika vägar för att förbättra lagefterlevnaden i små företag ... 6
3.4 Stöd ingår som en viktig del i tillsynen ... 7
3.5 Det stödjande arbetet kan förbättras ... 8
3.6 Vilka stödjande insatser blir genomförda? ... 8
3.7 Samverkan mellan miljömål, miljöledning och tillsyn idag ... 9
3.8 Kunskap om lagen viktigare är rädsla för att lagbrott upptäcks ... 10
3.9 Bristande kunskaper om vad som påverkar lagefterlevnad i små företag ... 10
3.10 Potential för förstärkt samverkan mellan miljömål, miljöledning och tillsyn ... 10
4 En effektiv miljötillsyn – framtidsbild och åtgärder ... 11
4.1 Om workshopen ... 11
4.2 Framtidsbild och förslag till åtgärder ... 12

1 Om studien

Studien är genomförd av IVL Svenska Miljöinstititet med finansiellt stöd från Miljömålsrådet och Nutek. Naturvårdsverket, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Miljömålsrådet, Kemikalieinspektionen, Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting samt Nutek har varit representerade i den referensgrupp som följt arbetet med denna studie.

Studien är främst kvalitativ med syftet att bygga upp kunskap om hur miljötillsynen framöver kan utvecklas för att ge största möjliga miljönytta och därmed bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Detta samtidigt som det inte hämmar det svenska näringslivet utan snarare bidrar till att förbättra deras förutsättningar att bedriva ett kraftfullt miljöarbete. I studien analyseras hur såväl inspektörer som företag ser på den miljötillsyn som idag utövas.

Projektet har omfattat flera olika delmoment såsom litteraturstudie, enkät till landets kommuner, intervjuer med kommuner, intervjuer med små företag samt en workshop. Studien är en fördjupning av den tidigare studien ”Miljö- och arbetsmiljötillsyn i små företag” (IVL 2005)[1].

Studiens resultat redovisas i tre separata rapporter:

- Denna rapport sammanfattar studiens slutsatser och redovisar framtidsbild och förslag på åtgärder för en effektivare miljötillsyn (IVL 1765c).

- Projektets huvudrapport som utförligt redovisar studiens resultat (IVL B1765)

- En separat bilagerapport som redovisar den litteraturgenomgång som gjort samt beskriver de stödjande aktiviteter som landets kommuner bedriver inom ramen för miljötillsynen (IVL B1765b).

2 Sammanfattande slutsatser

Studien har gett en intressant kunskap dagens miljötillsyn och hur denna kan förändras för att förbättra lagefterlevnaden i främst små företag. De viktigaste slutsatserna kan sammanfattas enligt följande.

- **Miljötillsynen behöver utformas utifrån vilken effekt som tillsynen primärt ska ge**. Idag råder delad uppfattning om vad som ska prioriteras; likhet inför lagen (undvika konkurrenshämmande effekter) eller största möjliga miljönytta (bidrag till att nå miljökvalitetsmålen). Flertalet av kommunerna i studien påpekar att det råder betydande resursbrist för tillsynsverksamheten. Det medför att de får välja bort delar som de anser egentligen borde prioriteras. Miljönyttan med miljötillsynen utifrån vilken tillsynsmetodik som används (exempelvis olika grad av kontroll och stöd eller användande av systemtillsyn) bör analyseras och utvärderas så att de begränsade resurser som finns används på bästa sätt.

[1] Referensförteckningen redovisas i huvudrapporten (IVL B1765).

- Egenkontroll upplevs som svårt och tidskrävande eftersom småföretag ofta saknar både miljökunskap och kunskap om miljölagstiftning. Med en ökande grad av egenkontroll som metodik i lagstiftningen behöver små företag stöd för att uppfylla lagen. Oklarheter råder dock kring vem eller vilka som bör stödja företagen för att de ska kunna efterleva lagen. I och med miljölagstiftningens komplexicitet är det svårt för den breda massan av småföretag att efterleva lagen – trots att de anger att viljan finns. **Om lagstiftningen görs tydligare samtidigt som stöd tillhandahålls – då kan tillsynen renodlas till en enbart kontrollerande verksamhet utan att den miljömässiga effektiviteten riskeras.**

- **Tillsynen inkluderar idag stödjande insatser och merparten av de kommuner som besvarat enkäten anser att de stödjande insatserna bör öka**. Att få företagen att arbeta förebyggande snarare än att tvingas till åtgärder ses av kommunerna som positivt både ur miljö- och acceptanssynpunkt. Detta leder på sikt till ett minskat kontrollbehov, men uthållighet krävs för att få denna effekt. Studien har visat att kommunernas erfarenheter av stödjande insatser, inom ramen för miljötillsynen, är positiv. Vår slutsats är att detta bör utvärderas mer ingående så att lärdomar kan dras av olika stödjande insatser och balansen mellan stöd och kontroll.

- Många lovvärda insatser görs runt om i landets kommuner i syfte att förbättra lagefterlevnaden i främst små företag. En viktig erfarenhet är att **effekten blir störst om man arbetar nära företagen samt i stor grad med muntlig information**. De flesta av landets kommuner har idag stödjande aktiviteter inom sin miljötillsyn. Dock samverkar kommunerna sällan om dessa stödjande insatser. Samverkan har dock ökat under det senaste årtiondet.

- **Såväl små företag som kommuner verkar vara nöjda med de stödjande insatser som genomförts**. Dock sker uppföljning av genomförda insatser endast undantagsvis liksom någon form av behovsanalys, utöver inspektörernas erfarenhet från tillsynsbesök, före insatsen.

- **De stödjande insatserna har skapat forum för erfarenhetsutbyte mellan företag och inspektörer och detta ses som mycket positivt av båda parter**. Flera av de intervjuade företagen har varit mycket intresserade av att diskutera miljöfrågor och sin syn på miljölagstiftningen och miljötillsynen. De intervjuade har fällt kommentarer som ”som du märker har jag funderat mycket på det här” och ”jag har länge velat diskutera det här” vilket i vissa fall kan tyda på att det inte funnits en naturlig kanal för att ta upp dessa frågor.

- Miljökvalitetsmålen används allt oftare som urvalskriterier för miljötillsynen. Dock är **det ovanligt att information om miljökvalitetsmålen och hur företagen kan bidra till att uppnå dessa ges inom ramen för miljötillsynen**. Ett ökat fokus på miljökvalitetsmålen vid miljötillsynen innebär större möjligheter att motivera företag till förebyggande arbete med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna.

- **Kunskaperna om drivkrafterna för lagefterlevnad i små företag är bristfälliga**. Rädslan för att miljöbrott ska upptäckas vid tillsynsbesök utgör inte någon stark drivkraft. Det är snarare miljökunskap och kunskap om miljölagstiftningen som gör att lagefterlevnaden förbättras i små företag.

- Den kontrollerande delen av miljötillsynen går i större utsträckning mot mer systemtillsyn, dvs. kontroll av egenkontrollen. Detta kan medföra att det **på sikt finns större samverkansmöjligheter mellan miljötillsynen och företagens interna och externa**

revision av sitt miljöledningssystem. För att detta ska kunna uppnås krävs dock större öppenhet mellan företaget och tillsynsmyndigheten samt att inspektörernas tveksamhet om att lagefterlevnaden kontrolleras tillräckligt noggrannt vid revisonerna undanröjs. Inga vedertagna lösningar finns idag kring denna samverkan och förespråkare finns såväl för och emot en ökad samverkan. Området bedöms dock vara intressant för fortsatt diskussion eftersom det kan leda till resurseffektivisering för såväl företag som myndigheter.

- **Idag saknas till stor del forum där företag och myndigheter på ett öppet, positivt och utvecklande sätt kan diskutera miljölagstiftningens utformning, förutsättningar för lagefterlevnad och utformningen av miljötillsynen**. Denna studie visar att både företag och myndigheter har en positiv grundsyn på lagstiftning och tillsyn som viktiga styrmedel för att åstadkomma en förbättrad miljö. Det råder idag dock en stark känsla av ”vi och dom” vilket är olyckligt.

3 Förtydlingande av slutsatser

3.1 Miljönyttan med miljötillsyn

Under de senaste åren har diskussioner förts kring hur framtidens tillsyn ska vara organiserad och ska genomföras. Den huvudsakliga frågeställningen har handlat om var det organisatioriska ansvaret ska ligga och i vilken grad tillsyn ska renodlas till att enbart vara kontrollerande. I Ansvarskommitténs slutbetänkande föreslogs att tillsynen ska bli en statlig angelägenhet och att tillsynen ska renodlas till att bli enbart kontrollerande. Främjande insatser (stöd) ska även fortsättningsvis kunna bedrivas av den tillsynsansvarige men detta ska inte ingå i tillsynen.

Varken i Ansvarskommitténs slutbetänkande eller i Tillsynsutredningen förs något utvecklat resonemang kring den miljönytta som tillsynen förväntas innebära. Fokus ligger istället på att säkerställa att de variationer som finns till följd av att tillsynen utövas på kommunal nivå ska undanröjas. Om de nationella miljökvalitetsmålen används som prioriteringsbas för den tillsyn som utövas får givetvis tillsynen en koppling till miljönytta. Flera sådana kommunala exempel finns belysta i denna rapport. Fortfarande finns frågetecken kring vad tillsynen primärt syftar till. Ett tydligare fokus på betydande miljöaspekter skulle skapa en än större förståelse hos företag för den tillsyn som de ”blir utsatta för”. Idag anger såväl tillsynsansvariga som företag att miljötillsynen ”silar mygg och sväljer kameler” genom att den största miljöpåverkan som företaget orsakar (ofta energianvändning och produkternas miljöpåverkan) inte berörs vid tillsynen i annat än generella termer.

Att utreda den miljönytta som tillsynen innebär eller skulle kunna innebära, beroende på hur den utövas och vad den omfattar, förefaller mer centralt än att undanröja de problem som eventuella variationer till följd av kommunal tillsyn innebär. För företagen i studien förefaller problematiken att kunna efterleva miljölagstiftningen som större än konsekvenser till följd av eventuella variationer på grund av verksamhetsort. Det är olyckligt om frågan om miljönyttan med tillsynen hamnar i skymundan för frågor om det organisatoriska ansvaret för tillsynen.

3.2 Svårt för små företag att uppfylla lagen?

En vanlig åsikt, från såväl näringsliv som tillsynsansvariga, är att det är svårt för små företag att efterleva miljölagstiftningen eftersom den är för omfattande (många olika lagar och regler). Intressant är också att notera att lagnivån samtidigt utgör en lägstanivå i företagens frivilliga miljöledningsarbete och företagen förväntas utlova att de med miljölagstiftningen som lägstanivå ska arbeta med ständig förbättring. Först då uppfylls kraven för ett certifierat miljöledningssystem enligt den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001. De intervjuer som genomförts med små företag har visat att de ofta har svårt att uppfylla lagstiftningens miljökrav. Inte minst gäller detta kravet på egenkontroll, där företaget ska identifiera sina miljörisker och arbeta systematiskt och förebyggande för att minska riskerna. En fråga är om små företags svårigheter att efterleva miljölagstiftningen beror på att lagen inte är anpassad efter små företags förutsättningar (”verkligheten”) eller om det är företagen som inte kan ”hantera” lagen.

Flera av företagen oroar sig för att egenkontrollen innebär ökade svårigheter för dem. Det kräver mer tid, kunskap och dokumentationskraven ökar. Samtidigt poängterar ett företag att egenkontrollen kan få effekten att miljöförbättrande åtgärder som annars inte kommit upp till ytan genomförs.

Värt att notera är att flertalet av de små företag som intervjuats vet vart de ska vända sig när de behöver information om hur de kan efterleva miljölagstiftningen. Samtidigt berättar de att de tror att små företag i gemen inte vet vart de ska vända sig för att få information. Kan det vara så att det är en ”klyscha/föreställning” att företagen inte vet vart de ska vända sig? Detta är intressant att undersöka vidare eftersom det i hög grad påverkar omfattning och utformning av stöd till företag.

3.3 Olika vägar för att förbättra lagefterlevnaden i små företag

Projketets enkät och intervjuerna med tillsynsansvariga kommuner ger tydliga signaler om att de allra flesta anser att för att få små företag att bedriva en aktiv egenkontroll behövs både stöd och kontroll och att dessa båda delar av tillsynen kompletterar varandra. Svaren indikerar att tillsynen idag utövas i större omfattning som kontroll än stöd. Drygt hälften anser att tillsynsarbetet bör inriktas mer mot stödjande tillsyn. Endast 4 % ansåg att ökad kontroll var rätt väg att gå. Att öka den kontrollerande delen i tillsynen motiverades med att det råder stor resursbrist snarare än att det förväntas ge bättre lagefterlevnad. Oavsett syn på kontroll och stöd påpekar många kommuner att det idag råder en stor resursbrist vilket hämmar tillsynen. Resterande av dem som besvarade frågan svarade antingen att båda sidor av arbetet behöver förstärkas eller att arbetet inte behöver förändras. En viktig erfarenhet från många kommuner är att små företag har lättare att ta till sig muntlig än skriftlig information men att det samtidigt är mer resurskrävande att ge muntlig information. Genom att använda skriftlig information kan fler företag nås men det är inte säkert att fler företag tar del av informationen jämfört med om de ”viktigaste” väljs ut och kontaktas personligen. Att den skriftliga informationen inte når fram kan beror på tidsbrist hos företagen att ta till sig information. Men det kan även bero på att den skriftliga information som kommunerna ger inte uppfattas av företagen som lättförståelig och företagstillvänd. Detta är intressant att undersöka vidare hur företag uppfattar den skriftliga information som de får och om denna kan anses vara småföretagsanpassad.

Vilka drivkrafterna är för lagefterlevnad är viktigt att känna till vid utforning av miljötillsyn. Det finns flera olika vägar för att förbättra lagefteterlevnaden i små företag, bl.a. att:

1. höja företagens kompetens kring miljö och miljölagstiftning så de får ökad kännedom om vilka regler de förväntas följa och varför.

2. förenkla miljölagstiftningen så att kraven blir tydligare och mer lättillgängliga för små företag.

3. med effektiv kontroll som piska få dem att efterleva miljölagen.

Ska den första punkten vara genomförbar behöver omfattande stödmekanismer byggas upp för att företag ska kunna klara av att uppfylla miljölagen. Frågan är dock vem som har detta ansvar? Den andra punkten kräver en kraftfull översyn av gällande miljökrav och hur dessa ska tydliggöras för det lilla företaget.

Om valet är att utveckla ett än mer effektivt stöd till företagen så de kan uppfylla lagen behövs trots allt vissa kontrollmekanismer för att se att de verkligen arbetar för att uppnå lagens krav. Denna form av tillsyn kan dock till stor del vara i form av sk. systemtillsyn och kanske delvis genomföras genom dokumentkontroll. Vilken väg som är miljömässigt effektivast behöver dock analyseras mer ingående. Troligen är en kombination av de tre punkterna ovan att föredra.

Idag går miljölagstiftningen mot mer egenkontroll samtidigt som fokus i miljötillsynen kan förväntas gå i mot mer kontroll (Ansvarskommitténs förslag är att tillsynen endast ska inrymma kontroll). En sådan utveckling innebär en risk för ett ökat gap mellan lagstiftningens mål (begränsad miljöpåverkan) och metodiken för tillsynen (endast kontroll).

3.4 Stöd ingår som en viktig del i tillsynen

En klar majoritet (90 %) av dem som svarat på enkäten arbetar med stödjande aktiviteter för att:

- små företag bättre ska förstå vilken lagstiftning de förväntas följa.

- små företag ska få kunskap om hur en effektiv löpande egenkontroll kan uppnås.

Cirka 70 % av kommunerna arbetar med stödjande aktiviteter för att underlätta för små företag att se vilka förbättringsåtgärder som är möjliga. Ungefär hälften arbetar även med stödjande aktiviteter för att små företag bättre ska förstå vilka risker som är miljömässigt viktigast att minimera utifrån miljömålen. Fokus i de stödjande aktiviteterna är ökad lagefterlevnad, i första hand egenkontroll.

Många motiverar det stödjande arbetet med att stöd och information ger större acceptans för arbetet och ökar företagens motivation. Det ses som positivt om företagaren själv aktiveras och förstår hur verksamheten ska hanteras för att skydda miljön istället för att denne tvingas till åtgärder. Stödjande tillsyn anses leda till ett minskat kontrollbehov genom den ökade medvetenheten hos berörda personer i företaget. Ett stödjande arbete kan kräva större uthållighet hos myndigheten. Förebyggande åtgärder ger i långa loppet mer än att identifiera problemet först när de uppstått.

3.5 Det stödjande arbetet kan förbättras

Det finns stora likheter i de stödjande aktiviteter som kommunerna bedriver bl.a. för att förbättra lagefterlevnaden i små företag. Åtgärderna handlar ofta om muntlig information och dialog med företagen. Detta sker genom olika former av informationsträffar men även genom skriftligt informationsmaterial (broschyr/hemsida). Ibland anordnar kommunerna utbildningar t.ex. om viktiga miljöproblem eller specifika miljöfrågor för en bransch. Flera kommuner har även skapat speciella projekt där de tillsammans med företagen försökt förbättra egenkontrollen.

De flesta kommuner har aktiviteter inom stödjande tillsyn. Inom detta projekt har flera mer eller mindre identiska aktiviteter redovisats av kommunerna och på frågan om de gjort någon form av omvärldsanalys innan aktiviteten startats svarade flertalet att de inte undersökt om någon annan kommun i landet bedriver en liknande aktivitet. Studien visar att ”hjulet uppfinns på nytt” snarare än att kraften i samverkan nyttjas. Det pågår olika former av tillsynssamverkan runt om i landet men efter att ha analyserat de stödjande insatser som kommunerna redovisat att de bedriver är vår slutsats att det finns betydande möjligheter för effektivisering genom samverkan. De stödjande aktiviteter som bedrivs av Miljösamverkan Västra Götaland har exempelvis lyft fram av flera som ett gott exempel på stödjande aktiviteter. Noterbart är att effektiviteten i den samverkan som bedrivs inom den regionen har inte studerats inom detta projekt, utan det är aktiviteterna i sig som lyfts fram som goda exempel.

3.6 Vilka stödjande insatser blir genomförda?

Det är i övervägande fall inspektörernas erfarenheter från tillsynsbesöken, som avgör aktiviteternas inriktning. Det är ovanligt att någon form av behovsanalys (utöver inspektörernas erfarenheter) genomförs. De flesta av de aktiviteter som vi analyserat genomförs inom ramen för ordinarie tillsynsbudget. Exempel finns på aktiviteter som fått externt stöd. De allra flesta av de stödjande aktiviteterna är kostnadsfria för den målgrupp, oftast små och medelstora företag, som de riktar sig mot. Hur och i vilken omfattning de olika aktiviteterna har utvärderats och följts upp skiljer sig stort mellan olika aktiviteter/kommuner. En relativt vanlig uppföljning av aktiviteterna är genom inspektioner, d.v.s. vad inspektören ser vid efterföljande inspektion. Extern/oberoende uppföljning är ovanligt.

I stort verkar både kommunerna och företagen vara nöjda med de aktiviteter som har genomfört. Det tyder på att inspektörernas erfarenhet från tillsynsbesöken är en bra bas för utformningen av aktiviteten. En återkommande åsikt från företag är att det är vilktigt att kommunens inspektörer är aktiva i de stödjande insatser som genomförs. Företagen anger att det är viktigt att kunna ställa frågor och kunna diskutera med inspektörerna. Den möjligheten finns inte om aktiviteten är konsultdriven. Inspektörerna verkar inse vikten av att de själva är aktiva men ser samtidigt svårigheter i detta. De svårigheter som de ser motiveras bl.a. med att de är inte är vana att driva stödjande aktiviteter där företag får möjlighet att ställa frågor kring och diskutera miljölagstiftningen och att en rädsla finns för att inte korrekt kunna besvara de frågor som företagen ställer.

Noterbart är att de stödjande aktiviteter som genomförs inte enbart innebär kompetenshöjning hos företagen. Även de inspektörer som driver och deltar i aktiviteten berättar att de kompetensmässigt utvecklats till följd av insatsen och att det varit ett stimulerande arbete.

Denna studie visar att stödjande insatser är uppskattade av såväl inspektörer som företag. Dock kunde effektiviteten och ”träffsäkerheten” i dessa ökas om en behovsanalys genomfördes inför

aktivitetens start och om bättre uppföljningar genomfördes under och efter aktivitetens genomförande. Vid intervjuerna med kommunerna har vi relativt ofta fått svaret att ”vi tror att företagen är nöjda med aktiviteten” men att de inte ställt frågan till dem.

Om det stöd som kommunerna ger företagen verkligen resulterar i en bättre lagefterlevnad och en minskad miljöpåverkan anser vi behöver utredas ytterligare. Inom studien har vi sett flera exempel på stödjande insatser som inte har förutsättningar att nå ända fram till det lilla företaget. Delar av den information som kommunerna ger är förenklad jämfört med lagstiftningens formuleringar, men informationen är fortfarande för generell att den ska kunna anses vara småföretagsanpassad. Hur småföretagsanpassat stöd ska ges för att det ska ge önskat resultat behöver ytterligare studeras. I detta behöver frågor om företagens förutsättningar att ta till sig stöd även inkluderas (kunskaper, tid, vilja till förändringar mm).

3.7 Samverkan mellan miljömål, miljöledning och tillsyn idag

Allt fler kommuner väljer att prioritera tillsyn utifrån nationella eller regionala miljökvalitetsmål. Genom detta förbättras förutsättningarna för att miljötillsynen ska ge största möjliga miljönytta per nerlagd krona. Det är dock ovanligt att kommunerna informerar företagen om de nationella och/eller regionala miljökvalitetsmålen vid tillsyn. Endast 1 av 10 kommuner informerar alltid om miljökvalitetsmålen i samband med tillsyn. Det är därför kanske inte konstigt att miljömålen endast i ett fåtal företag är aktivt integrerade i miljöledningssystem (Svenskt Näringsliv 2007).

Kopplingen mellan miljöledningssystem och tillsyn verkar dock vara starkare. 70 % av de kommuner som besvarat projektets enkät anser att miljöledningssystem och miljödiplomering är bra verktyg för små företag att uppnå en bättre lagefterlevnad. 8 % av kommunerna anser inte att miljöledning är ett bra verktyg för att uppnå en bättre lagefterlevnad och 20 % säger sig inte veta om miljöledning har positiva effekter för lagefterlevnad. De kommuner som anser att miljöledning har positiva effekter motiverar detta med att kunskaperna om miljölagstiftning ökar och systemen bidrar till att skapa en god ordning och reda i det interna arbetet. Samtidigt påpekar många kommuner att för att nå dessa effekter måste miljöledningsarbetet vara ”levande” och genomsyra hela organisationen. De kommuner som har en mer negativ bild av miljöledningssystem anger att i små företag är det inte ovanligt att miljöledningssystemet är upprättat av en konsult och företagets anställda många gånger inte själva är insatta i systemet.

Flera kommuner framför åsikter om att en bättre samordning behöver ske mellan miljöledningssystem och företagens egenkontroll så att företagen inte upplever att att flera olika dokument och system måste finnas parallellt. Framöver kommer troligen tillsynen i större utsträckning än i dag bli ”kontroll av att egenkontrollen”. I och med detta kan troligen större samverkan ske mellan inspektörer och certifieringsrevisorn eftersom det blir mer eller mindra samma sak som de kontrollerar. Idag råder dock viss tveksamhet hos inspektörerna om lagefterlevnaden kontrolleras på ett tillräckling noggrannt sätt vid certifieringsrevisioner.

3.8 Kunskap om lagen viktigare är rädsla för att lagbrott upptäcks

Intervjuerna med småföretag visar att det som påverkar dem att efterleva lagen är:

- kunskap om lagen,
- kunskap om miljörisker och
- tillsynsmyndighetens stöd.

Risken för att ett lagbrott upptäcks ansåg företagen inte vara någon drivkraft för lagerfterlevnad. Att företagen inte upplever risken för att lagbrott ska upptäckas som något egentligt hot synliggjordes även i den tidigare studien Miljö- och arbetsmiljötillsyn i små företag (IVL 2005). Den studien visade att företagen inte gjorde något förberedande arbete inför ett tillsynsbesök. Motivet var dels att inspektörerna alltid hittar brister oavsett hur väl förberedda företagen är och dels att när brister synliggjorts har företaget tid på sig att åtgärda dessa innan sanktioner utdöms.

Små företag har generellt sett begränsade kunskaper om den miljölagstiftning som gäller dem. Av de företag som intervjuats har främst de med miljöledningssystem kunskaper om miljölagstiftning och vad den innebär för företagets verksamhet. Små företag är sällan vana och har därmed inte kompetens att läsa och tolka lagtexter vilket gör det svårt för dem att förstå vad lagen innebär för deras verksamhet. En del företag vet inte heller vart de ska vända sig med frågor angående miljölagstiftningen. De känner sig inte bekväma med att ringa kommunens miljöinspektörer och ställa frågor som visar att de ha kunskapsluckor kring miljölagstiftningen.

3.9 Bristande kunskaper om vad som påverkar lagefterlevnad i små företag

Den litteraturstudie som gjorts visar att det finns bristande kunskaper om företags syn på lagefterlevnad och bristen på kunskap är problematisk. När miljölagstiftningen förändras (exempelvis ökad egenkontroll) eller miljötillsynens inriktning ändras (ökad grad av kontroll eller stöd) går det idag inte på ett tillförlitligt sätt förutse hur detta påverkar små företags lagefterlevnad. Kunskapen om små företags syn på miljölagstiftning och förutsättningar för lagefterlevnad behöver därför förbättras.

Hur tillsynsmetoder kan småföretagsanpassas för att ge önskvärd effekt är begränsat beskrivet i litteraturen. Kunskap finns dock hos inspektörer i kommunerna men kunskapen är inte samlad på ett sådant sätt att den kan utgöra en kunskapsbas för framtida utveckling. Även här finns behov av att öka kunskapen om hur tillsynsmetoder kan anpassas till småföretag för att förbättra lagefterlevnaden.

3.10 Potential för förstärkt samverkan mellan miljömål, miljöledning och tillsyn

Små företag som arbetar med ISO 14001, EMAS, miljödiplomering och/eller miljömärkning har i genomsnitt haft en högre tillväxt än övriga företag som arbetar aktivt med miljöfrågor (Nutek 2004). För företag är lönsamhet och tillväxt en mycket viktig fråga och det finns en tydlig potential

för tillsynsmyndigheter att synliggöra den positiva kopplingen mellan miljöarbete och lönsamhet för att nå sina intressen. Syftet med såväl den företagsdrivna miljöledningen och det myndighetsdrivna miljömåls- och tillsynsarbetet är mer eller mindre identiskt; minskad miljöpåverkan och efterlevnad av miljölagstiftning. Detta utgör således en mycket bra utgångspunkt för en förstärkt samverkan.

Hittills har inte denna potential för samverkan nyttjats utan diskussionen har snarare präglats av ett ”vi och dom” förhållande. Diskussionen har handlat om att tillsynsavgiften borde minskas för företag med ett certifierat miljöledningssystem och om en misstro om att företagens frivilliga miljöledningsarbete på ett fullgott sätt säkerställer efterlevnad av miljölagstiftning.

Genom en dialog kring det gemensamma syftet mellan miljöledning och miljömål/tillsyn kan förutsättningarna förbättras för att båda parterns mål kan uppnås. Ett forum för en sådan diskussion har efterlysts av de företag som intervjuats. Det finns, har detta projekt visat, många positiva exempel på aktiviteter där kommuner och företag samarbetat för att nå deras gemensamma syften. Med dessa positiva exempel som bas kan samverkan mellan företag och myndigheter förstärkas även en nationell nivå. Viktigt är dock att samverkan utgår ifrån de gemensamma målen, dvs. att nå en minskad miljöpåverkan och att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftning, och att möjligheter utifrån dessa diskuteras istället för detaljer som idag upplevs som problem.

4 En effektiv miljötillsyn – framtidsbild och åtgärder

4.1 Om workshopen

Som en del i studien genomfördes en workshop med en riktad inbjudan till organisationer som på olika sätt berörs av miljötillsyn (ex. kommuner, länsstyrelser, Naturvårdsverket, företag och branschorganisationer). Vilka organisationer och personer som deltog i workshopen framgår av huvudrapportens referenslista.

Workshopen utgick ifrån rubriken ”Morgondagens miljötillsyn – hur kan den bli effektiv ur ett miljömåls- och näringslivsperspektiv?” och behandlade två olika huvudsakliga uppgifter. Den första var att ta fram en framtidsbild för hur en effektiv miljötillsyn fungerar. Grupperna fick diskutera utifrån nedanstående uppgift;

- År 2020 är miljötillsynen effektiv, dvs. säkerställer lagefterlevnad, bidrar till minskad miljöpåverkan, resurseffektiv. Er uppgift är att beskriva hur miljötillsynen fungerar år 2020.

Efter gruppernas presentation av hur en effektiv miljötillsyn fungerar år 2020 vidtog nästa del i gruppdiskussionerna. Uppgiften som diskuterades var då;

- Vilka är de fem viktigaste åtgärderna för att få framtidens miljötillsyn effektiv?

Som inledning till gruppdiskussionerna gavs ett antal kortare inlägg kring centrala frågeställningar för en effektiv miljötillsyn. Dessa var;

- Miljölagstiftningens utformning – vem skrivs lagen för? (Miljödepartementet)
- Att uppfylla miljölagen som småföretag – är det möjligt eller är det en utopi? (PP Polymer)

- Att arbeta med egenkontroll och lagefterlevnad och vilket stöd behöver mindre företag? (Svenskt Näringsliv)
- Tillsyn i den framtida samhällsorganisationen (Finansdepartementet)
- Framtidens miljötillsyn och dess konsekvenser för näringslivet. Vad är syftet/målet och vilket resultat ger den? (Naturvårdsverket)

Dessutom presenterades en sammanfattning av denna studies resultat och slutsatser.

4.2 Framtidsbild och förslag till åtgärder

Workshopen resulterade i många intressanta tankar kring hur en effektiv miljötillsyn ska kunna bedrivas år 2020. Dessutom framkom åtgärder som behöver vidtas för att den önskade framtidsbilden ska kunna uppnås. Nedanstående beskrivning av framtidsbilder och åtgärder är sammanställd, och i någon grad bearbetad, av IVL. Beskrivningen ska ses som ett resultat av workshopen och den överensstämmer inte nödvändigtvis med IVLs bild av framtidens miljötillsyn. Den kan även finnas vissa element i framtidsbilderna och åtgärderna som motsäger varandra.

Framtidsbild av en effektiv miljötillsyn	***Åtgärder för att nå önskad framtidsbild***
Miljötillsyn behandlar alla företag lika över landet Miljötillsynen bedrivs lika över landet och en ”branschstandard” finns för hur miljötillsyn ska bedrivas mot olika typer av verksamheter. Tillsynsavgiften är en funktionsavgift som inte kopplar till antalet tillsynstimmar.	- Tydliggör tillsynens stödjande och kontrollerande roll för såväl inspektörer som företag. - Se till att tillsynskraven är harmoniserade i hela landet. - Förändra tillsynsavgiften till en funktionsavgift och tydliggör och kommunicera vad denna förändring innebär. - Sammanställ erfarenheter, domar och annan information som kan bidra till att likrikta tillsynskraven.
En förändrad myndighetsstruktur Miljötillsynen genomförs med en central styrning och med en stark lokal närvaro. Det finns en stark miljösamverkan kring miljötillsyn inom hela landet och miljösamverkan bedrivs inom kommunalförbund. Nationella branschexperter deltar aktivt i tillsynsarbetet och de stödjer även de regionala branschexperterna. Uppföljning sker för att säkerställa likhet i individualprövning över landet.	- Bilda ”Centrala Tillsynsverket i Örebro” som får överta ansvaret för den miljötillsyn som utövas. - Förändra så att tillsynen utövas från lokalkontor som är skilda från kommunen för att undvika problem med lokalt näringslivspolitiskt hänsynstagande. - Tag krafttag för att utveckla miljösamverkan kring miljötillsyn över hela landet.

	- Inrätta branschexperter och branschsamordnare.
Förutsägbarhet och enkelhet Lagkrav är bättre kända och det regelverk som miljötillsynen utövas mot är ändamålsenligt. Miljökraven i regelverket bygger till stor del på ”sunt förnuft” och det blir därmed ”lätt att göra rätt”. Det finns en tydlig informationsstruktur som gör det lätt för företag att veta var hjälp kan fås och det finns överskott på fakta och hjälp. Tillsynen bygger på förutsägbara tillsynskrav som företagen själva deklarerar att de uppfyller. Tillsynen innehåller en minimal administration.	- Arbeta än mer aktivt med regelförenkling och bedriv arbetet i samverkan mellan myndigheter och näringsliv. - Tag fram goda exempel som beskriver hur företag arbetar för att säkerställa lagefterlevnad samt hur tillsynsmyndigheter fått igång en effektiv tillsyn med konstruktiv kommunikation med företag.
Ökad miljönytta En översyn har gjorts av hela samhället angående vad miljötillsyn ska utövas mot. Miljötillsynen inriktas mot där den ger störst miljönytta och styrningen av tillsynen utgår ifrån en nationell miljöriskmodell (som tar erfarenhetsmässig hänsyn till risk, uppsåtliga brott och oaktsamhet) för största miljönytta. Tillsyn sker i större utsträckning mot diffusa källor, dvs. andra tillsynsobjekt än idag. Tillsyn vägs mot andra styrmedel och tillsyn utövas inte mot sådant som kan styras med exempelvis ekonomiska styrmedel.	- Genomför en nationell miljöaspektsanalys som prioriteringsgrund för tillsynen och säkerställ att tillsynen utövas utifrån denna. - Utveckla/vidareutveckla metoder för att optimera tillsynen utifrån betydande miljöpåverkan, potential för minskad miljöpåverkan samt sannolikhet för bristande lagefterlevnad. - Underlätta för inspektörer, inom ramen för miljötillsynen, kan ta beslut utifrån miljönytta (med utgångspunkt ifrån de allmänna hänsynsreglerna). - Följ kontinuerligt upp miljötillsynens miljönytta och styr tillsynen utifrån uppföljningens resultat.
Samverkan för effektivt stöd En nationell miljöportal finns där företag kan finna kostnadseffektiv hjälp. Där finns handböcker, checklistor men även information till nyföretagare om miljölagstiftning och tillsyn (”miljöstartpaket”). Det finns en väl utvecklad samverkan mellan myndigheter och branschorganisationer för att underlätta för företag att efterleva lagen. Företag över hela landet kan delta i olika stödjande aktiviteter som myndigheter driver, ex. miljödiplomering. Det finns effektiva branschorganisationer som	- Tag fram en nationell miljöportal som riktar sig till såväl inspektörer som företag. - Bilda en ny myndighet med uppgift att stödja lagefterlevnad (bl.a. ansvarig för miljöportalen, ”kundtjänst för miljölagstiftning” och att sammanställa bra hjälpmedel). - Ta fram mer stödjande hjälpmedel såsom checklistor och handböcker.

supportar företag, talar om vad de ska uppfylla, och har god kontakt med myndigheter.	- Tag fram branschanpassade ”miljöstartpaket” som hjälper nystartade företag att efterleva miljölagstiftningen (Bolagsverket ansvariga för utskick). - Se till att hjälpmedel och information tas fram i samverkan mellan branschorganisationer och myndigheter för att säkerställa dess funktionsduglighet. - Tag fram ett nationellt system för miljödiplomering (med bransch- och kommunanpassningar). - Bilda branschorganisationer som tar hand om företag som inte tillhör en traditionell bransch.
Lagefterlevnad en självklarhet Allmänheten är en tydlig drivkraft för miljöarbete, tar del av hur företagen arbetar, och är en del av kontrollen. Verifikat på företagens lagefterlevnad tillgängliggörs öppet. Tillsynen är en av flera vägar för att säkerställa lagefterlevnad och tillsynen samverkar på ett effektivt sätt med andra styrmedel och mål (exempelvis miljömålen). Tillsynen innehåller både en tydlig piska och morot.	- Lagstifta att miljömålen ska styra tillsynen (ändra miljöbalkens krav på tillsynsplan). - Koppla tillsynen mot vissa miljömål (andra styrmedel får ”lösa” de övriga miljömålen). - Se till att det blir dyrt att inte efterleva lagen.

Framtidsbilden som beskrivs ovan arbetades fram under kort tid och ska ses som en inledande beskrivning av hur en effektiv miljötillsyn fungerar år 2020. Framtidsbilden överensstämmer delvis med Ansvarskommitténs förslag för tillsyn i den framtida samhällsorganisationen. Men på några punkter framstår ovanstående framtidsbild som en motsats till det som föreslås av Ansvarskommittén.

Framtidsbilden behöver diskuteras vidare i olika forum och beskrivningen behöver utvecklas och förfinas. Det gäller även de förslag till åtgärder som togs fram under workshopen. I workshopen deltog en bred grupp av aktörer med stor erfarenhet av miljötillsyn, såväl utifrån ett myndighets- som näringslivsperspektiv. En viktig observation från workshopen är att det råder en stor samstämmighet kring den framtida miljötillsynen och de åtgärder som behöver vidtas för att få miljötillsynen att bli effektiv. En stor samstämmighet utgör en god förutsättning för att utveckla en effektiv miljötillsyn genom att förverkliga framtidsbilden.