Förord

Många statliga myndigheter har som en av sina uppgifter att ”utöva tillsyn” över någon verksamhet som en annan myndighet eller en kommun, alternativt landsting eller företag, har ansvaret för. Ett exempel på det senare är att t.ex. Kemikalieinspektionen utövar tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter eller Yrkesinspektionen över arbetsställen. Kommunerna och länsstyrelserna utövar den lokala och regionala tillsynen. En kommun kan i sin tur vara tillsynsansvarig för annan verksamhet som bedrivs inom kommunen av företag eller av kommunen själv. Både centrala och/eller regionala statliga organ kan ha tillsynsuppgifter. Lagar och respektive myndighets instruktion reglerar detta. Regereingen kan i sina regleringsbrev till myndigheterna närmare ange prioriteringar eller andra anvisningar för hur tillsynen skall gå till i praktiken. Ansvarsfördelningen är i praktiken ibland också allt annat än klar, kanske framför allt när det gäller länsstyrelsernas roll och uppgifter inom tillsynsområdet.

Hur går olika statliga myndigheter till väga när tillsyn faktiskt utövas? Vet vi över huvud taget något om detta? En annan fråga gäller om det finns stora skillnader och vad detta kan innebära. Frågorna är många kring det svenska tillsynsbegreppet som utöver ”ren” tillsyn också rymmer aktiviteter som rådgivning. Inom EU är det gängse begreppet i stället kontroll.

Huvudförfattarna till rapporten är docent Sven Ove Hansson och Christina Rudén vid Uppsala universitets filosofiska institution.

Författarna har tidigare skrivit om dessa frågor inom ramen för FRN-projektet ”Riskbeslut och prioriteringar” som behandlade Kemikalieinspektionen, Arbetarskyddsverket och Naturvårdsverket. Nu redovisar de i denna ESO-rapport en fördjupning av tidigare

studier med fokus på tillsynen – både begreppet och hur den utövas i praktiken. Mot bakgrund av en forskningsöversikt har författarna gått igenom och jämfört organisation, föreskriftsarbetet och inspektionsverksamheten.

Regeringen har nyligen i den förvaltningspolitiska propositionen aviserat en kommande översyn av tillsynsverksamheten. Resultatet som redovisas i denna rapport pekar bl.a. på stora och svårförklarade skillnader mellan hur tillsynsarbetet bedrivs vid tre olika myndigheter inom miljöområdet. Det är min förhoppning att rapporten och författarnas förslag kan bidra till att initiera en bred debatt kring dessa frågor bland de berörda i regeringskansli och statsförvaltning, i kommuner och landsting samt i massmedia.

Som alltid i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehållet.

Stockholm i augusti 1998

Anna Hedborg
Ordförande för ESO

Innehåll

1 Inledning 9

2 Forskningsöversikt 13

2.1 Reglering 13
2.2 Vem reglerar? 14
2.3 Vad regleras? 21
2.4 Hur är reglerna utformade? 25
2.5 Tillsyn 31
2.6 Vem utövar tillsyn? 31
2.7 Vad övervakas? 35
2.8 Hur utförs inspektionen? 36
2.9 Effektivitet 40

3 Tillsynsbegreppet 47

3.1 Vad brukar menas med tillsyn? 47
3.2 Egenkontroll 54
3.3 Systemtillsyn 55
3.4 Vår definition av tillsyn 57

4 Tre svenska miljömyndigheter 59

4.1 Arbetarskyddsverket 59
4.2 Kemikalieinspektionen 60
4.3 Naturvårdsverket 61
4.4 Lagstiftningen 62

5 Tillsynens organisation 67

5.1 Decentralisering 67
5.2 Myndigheternas förhållande till regeringen 72
5.3 Företagens ansvar 75
5.4 Vetenskap och policy 78

6 Föreskriftsarbete 81

6.1 Vem utfärdar föreskrifter? 81
6.2 Rutiner för föreskriftsarbetet 82
6.3 Hur är föreskrifterna utformade? 84
6.4 Bevisbördan 89

7 Inspektionsverksamheten 93

7.1 Prioriteringar av tillsynsresurser 93
7.2 Tillsynens omfattning 98
7.3 Lokala och regionala skillnader 102
7.4 Samordning av tillsynen 106
7.5 Rådgivning eller kontroll? 111
7.6 Egenkontroll och systemtillsyn 115
7.7 Anmälda/oanmälda inspektioner 119
7.8 Åtgärder för rättelse av överträdelser 121

8 Sammanfattning 133

8.1 Forskningsöversikt 133
8.2 Tillsynsbegreppet 134
8.3 Tillsynens organisation 134
8.4 Föreskriftsarbetet 136
8.5 Inspektionsverksamheten 137
8.6 Sammanfattning i tabellform 141

9 Våra förslag **147**

Referenser **153**

Summary **165**

Bilaga 1: Förkortningar **181**

Bilaga 2: Länsstyrelsernas tillsynsansvar **183**

Bilaga 3: Norges ekobrottsmyndighet **189**

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter **193**

1 Inledning

Denna rapport har sin utgångspunkt i FRN-projektet ”Riskbeslut och prioriteringar”. Vi studerade inom detta projekt Kemikalieinspektionens, Arbetarskyddsverkets och Naturvårdsverkets sätt att bedöma, prioritera och åtgärda risker. Vi upptäckte därvid intressanta skillnader i de olika myndigheternas uppfattning om tillsyn och i tillsynsverksamhetens utformning inom de olika verksamhetsområdena.

På uppdrag av ESO har vi vidareutvecklat vår undersökning av myndigheternas tillsynsverksamhet. Syftet med denna rapport är att undersöka vilka skillnader och likheter som föreligger inom tillsynen inom kemikaliekontroll, arbetarskydd och miljövård i Sverige, samt att lämna förslag till hur tillsynsarbetet kan förbättras. Ett faktaunderlag inom detta område framstår som särskilt angeläget mot bakgrund av den ökade satsningen på tillsyn som aviserats i samband med den nya miljöbalkens införande. Även i den av regeringen till riksdagen nyligen överlämnade förvaltningspolitiska propositionen tas dessa problem upp. I samma proposition aviseras också en kommande utredning kring dessa frågor.

Rapportens tyngdpunkt ligger således på det nationella arbetet, men vi kommer också in på EU-samarbetets betydelse för de svenskall myndigheternas arbete. Vi berör endast undantagsvis tillsynsarbetet inom andra verksamhetsområden, och vi tar inte heller upp myndigheternas arbete med frivilliga överenskommelser med företag m.fl. för att nå miljömål och bättre regelefterlevnad.

De av oss studerade myndigheterna har alla till uppgift att förebygga och begränsa risker för hälsa och miljö. Det innebär att de måste fatta flertalet av sina beslut på grundval av komplexa och ofta mycket ofullständigt kända orsakssamband. Lagstiftningen an-

ger att myndigheterna skall tillämpa en princip om försiktighet ("omvänd bevisbörda"), vilket innebär att betryggande säkerhetsmarginaler mot möjliga risker skall eftersträvas. Hur detta synsätt i praktiken har tillämpats var den huvudfrågeställning utifrån vilken vi påbörjade våra undersökningar.

Vi bygger till stor del på våra tidigare myndighetsstudier, som framkommit genom dels intervjuer, dels studier av skriftlig dokumentation:

Johannesson, Mikael och Hansson, Sven Ove 1996 *Kemikalieinspektionen – en studie av riskhantering, riskbedömning och prioriteringar.*

Wingborg, Mats 1996 *Förändringar av Yrkesinspektionens verksamhet under perioden 1990-1995.*

Rudén, Christina 1998 *Naturvårdsverket, en studie av riskhantering och prioriteringar.*

Dessutom har vi kompletterat med insamling av nytillkommet material samt uppdaterat faktauppgifter, i syfte att få våra frågeställningar ytterligare belysta samt att aktualisera texten.

Kapitel 2 sammanfattar den internationella forskningslitteraturen inom området. I kapitel 3 redovisar vi några svenska tillsynsdefinitioner och ger vår egen syn på hur tillsyn lämpligen bör definieras. I kapitel 4 presenterar vi kortfattat de myndigheter som vår undersökning omfattar. Därefter följer de tre empiriska huvudkapitel där vi jämför de olika myndigheternas tillsynsverksamhet. Kapitel 5 handlar om tillsynens organisation. Vi behandlar där tre organisatoriska huvudfrågeställningar:

- Hur fungerar arbetsfördelningen mellan regering och myndigheterna?

- Hur fungerar arbetsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala myndigheter?

- Vilket förhållande råder mellan myndigheternas respektive inspektionsobjektens (företagens) ansvar och arbetsuppgifter?

Myndigheternas interna organisation behandlas endast i övergripande termer, men vi tar upp en särskilt intressant intern organisationsfråga: graden av åtskillnad mellan vetenskapliga riskbedömningar och administrativa beslut om vilka risker som kan accepteras.

I kapitel 6 behandlar vi föreskriftsarbetet, dvs. utfärdandet av de detaljregler som preciserar riksdags- och regeringsbeslut. Våra huvudsakliga frågeställningar är där:

- Vilket är förhållandet mellan svenska föreskrifter och EU:s regelsystem?

- Hur är föreskrifterna utformade? (Detaljeringsnivå, giltighetsområde, positiv eller negativ listning.)

- Hur prioriteras utfärdandet av nya föreskrifter?

- På vilket sätt tillämpas de principer (omvänd bevisbörda, försiktighetsprincipen) som säger att myndighetsingripanden kan ske redan på grundval av en misstanke om skaderisker?

Kapitel 7 behandlar inspektionsverksamheten. Vi undersöker där:

- Vilket underlag har myndigheterna för att prioritera bland tillsynsobjekten, och hur görs dessa prioriteringar?

- Hur omfattande är tillsynen? Hur stor andel upptar den av de totala myndighetsresurserna?

- Hur stora lokala och regionala skillnader finns i tillsynens omfattning och utformning?

- I vilken utsträckning samordnas den lokala och regionala tillsynen av centrala myndigheter?

- Hur är inspektionsverksamheten utformad? (Rådgivning, direkt efterlevnadskontroll, systemtillsyn? Anmälda eller oanmälda inspektioner?)

- Vilka åtgärder vidtas för rättelse av överträdelser?

I kapitel 8 sammanfattar vi våra slutsatser, och i kapitel 9 lämnar vi förslag till förbättringar av tillsynsverksamheten. Enligt vår mening är en del av skillnaderna mellan myndigheterna inte välmotiverade, och de olika tillsynsmyndigheterna har en hel del att lära av varandra.

Hansson har varit projektledare och är huvudförfattare till kapitel 2. Rudén är huvudförfattare till rapportens övriga delar. För textens slutliga utformning ansvarar författarna gemensamt.

Vi vill också rikta ett varmt tack till alla som på olika sätt hjälpt oss med denna rapport och med våra myndighetsstudier.

2 Forskningsöversikt

Litteraturen om reglering av risker och implementering av riskbegränsande åtgärder är omfattande. Huvuddelen av denna litteratur är dock deskriptiv och tämligen fragmentarisk. Syftet med detta kapitel är att föreslå en struktur för att systematisera de frågeställningar som vi kommer att ta upp mera i detalj i vår empiriska studie av några svenska tillsynsmyndigheter. Tyngdpunkten ligger på reglering och implementering på miljöområdet (inklusive arbetsmiljön). Frågor om icke-regulatorisk implementering (t.ex. ekonomiska styrmedel) ligger utanför ramen för denna framställning.

En fundamental men ofta försummad distinktion är den mellan å ena sidan att välja normer och regler för riskhantering och å andra sidan implementeringen av dessa. Den första av dessa processer diskuteras i avsnitten 2.2–2.4. Strukturen hos den andra processen diskuteras i avsnitten 2.6–2.8, och dess effektivitet i avsnitt 2.9.

2.1 Reglering

Med reglering menas i denna text beslutsfattande om regler och normer för att eliminera, reducera eller begränsa risker. De huvudsakliga parametrarna för att beskriva ett regleringssystem kan delas in i tre kategorier, nämligen subjektet, objektet och metoden. Detta kan också uttryckas som tre frågor:

- Vem reglerar?
- Vad regleras?
- Hur sker regleringen?

Dessa frågor behandlas i avsnitten 2.2–2.4.

2.2 Vem reglerar?

John Francis konstaterade att "understanding where regulatory authority is located and how it is divided between public and private sector goes a long way towards explaining the nature, the limits and the effectiveness of any particular regulatory regime."[1] I modern tid har regleringar utfärdats av i huvudsak tre slags organisationer: politiska/administrativa aktörer, domstolar och privata organisationer. Fördelningen av arbete och ansvar mellan dessa tre grupper är en viktig parameter i regleringsarbetet.

Politisk och administrativ reglering. Den lagstiftande församlingen, eller regeringen och myndigheterna när det gäller mer detaljerade föreskrifter, är den primära källan till regleringar. Två parametrar är avgörande i analysen av politiskt/administrativt regleringsarbete. Den ena är dimensionen central–lokal och den andra är dimensionen politisk–administrativ.

Regleringar kan fastställas på central (nationell), regional eller lokal nivå. Exakt hur denna indelning ser ut i praktiken beror naturligtvis på konstitutionen i det enskilda landet. Vissa reglerande uppgifter har också övertagits av internationella organ t.ex. WTO (World Trade Organisation). Detta kan man sammanfatta i följande skala:

Internationell – nationell – regional – lokal

Fördelen med lokala regleringar är att besluten flyttas närmare dem som regleras. Detta verkar ha varit ett av argumenten i USA för att öka decentraliseringen av regleringsbesluten.[2] Nackdelen är, påpekar John Francis, att lokala regleringar kan ge upphov till "competition in regulatory laxity".[3] Detta kan leda till att företag

[1] Francis 1993, s. 49.

[2] Ringquist 1993 och 1995.

[3] Francis 1993, s. 54.

flyttar sin verksamhet till de områden där regleringarna är mest gynnsamma för företaget och därigenom, sägs det, påverkas de som utfärdar reglerna till en mer släpphänt attityd.[4] Samma argument kan användas för att hävda att reglering skall ske på internationell nivå snarare än nationell. Mycket litet är känt om i vilken utsträckning företagen i praktiken lokaliserar sin verksamhet på grundval av sådana överväganden.

Den andra dimensionen är den politiska–administrativa.[5] Att lagstiftaren delegerar ansvaret för att utfärda detaljerade föreskrifter till myndigheter verkar vara allmänt förekommande i industrialiserade länder, men vari består denna delegering mera exakt? Ett genomgående grunddrag i den moderna miljölagstiftningen är att lagstiftaren skall "pass general statutes of principle (representing claims about policy intentions), establish responsible agencies for administering those principles, and leave the articulation of those principles and intentions to the responsible agency", vilket ger myndigheterna en hög grad av handlingsfrihet.[6] Den delegerade uppgiften sägs vara att finna en teknisk lösning på implementeringen av policy. Det är dock vanligt att politikerna lämnat viktiga policyfrågor ouppklarade, och därigenom förskjutit politiska uppgifter till myndigheterna. Som Wendy Wagner påpekade innehåller många frågor om riskhantering som delegerats från politiker till myndigheter "tragic choices or trade offs between lives and jobs". Trots det ges myndigheterna endast "vague congressional direction on how to resolve them, and yet face mandatory deadlines for the promulgation of protective standards and inevitable judicial challenges from industrial and environmental advocates once the stan-

---

[4] Se Thompson och Scicchitano 1985.

[5] Alternativt hade vi kunnat skilja mellan politiskt och administrativt beslutsfattande på föregående nivå i analysen, vilket skulle ha gett fyra huvudsakliga kategorier (politik, administration, domstolar och privata organisationer) i stället för tre. Vårt skäl till att inte förfara på detta sätt är att våra undersökningar av svenska förhållanden gav vid handen att de politiska och administrativa processerna var sammanvävda och ibland närmast omöjliga att särskilja.

[6] Clark 1992, s. 620.

dards have been selected".[7] Enligt Wagner har den amerikanska kongressen "deliberately delegated policy decisions regarding the appropriate level of toxic risk to the executive branch precisely in order to avoid making the decision itself."[8]

Myndighetens handlingsfrihet kan kraftigt begränsas om dess resurser binds upp av många detaljerade uppdrag.[9] Enligt Thomas McGarity är "perhaps the most frequent source of EPA rules a statutory command that the agency promulgate a particular rule by a specific deadline."[10] I en ingående studie av EPA konstaterade Groseclose att de snäva tidsramarna för myndighetens utfärdande av föreskrifter var en av de viktigaste orsakerna till ineffektivitet i regleringsarbetet.[11] Kraven som ställdes på EPA i fråga om att utfärda nya regler åtföljdes inte av någon motsvarande resurstilldelning.[12] Dessutom karaktäriserades kongressens beslut av "too many requirements in enacted legislation, numerous and unrealistic statutory deadlines attached to those directives, inadequate funding to meet excessive burdens, and costly and over-intrusive oversight of implementation".[13] Enligt kongressledamot Bliley:

> "[W]hile Congress [was] patting itself on the back for a job well done and enjoying the holidays, our friends at EPA were left with the almost thankless task of sorting out the thousands of directives and deadlines issued to them by this body.... I must confess that, during the many hours of debate and negotiation in Congress, the question 'How can we write the bill so

[7] Wagner 1995, s. 1650–1651.

[8] Ibid s. 1704.

[9] Johannesson 1994 och Johannesson 1998.

[10] McGarity 1991, s. 70.

[11] Groseclose 1994.

[12] Groseclose 1994, s. 534.

[13] Ibid, se också Gouvin 1995 och Vogel 1986 s. 192.

> that EPA can implement the measures properly,' was never asked."[14]

Förhållandet mellan de politiska och administrativa nivåerna behöver belysas med ytterligare studier. Detta gäller särskilt de två problem som diskuterats ovan: (1) Alltför snäva tids- och resursramar för föreskriftsarbetet. (2) Undvikandet av svåra policybeslut genom att delegera dem till myndigheterna, förklädda till tekniska frågor. I avsnitt 5.2 diskuterar vi förhållandet mellan regering och myndigheter i Sverige, och finner problem liknande dem som påvisats i USA.

Domstolarnas roll. En av de tydligaste skillnaderna mellan USA och flertalet andra länder när det gäller implementering av miljölagstiftning är den avsevärt mycket större roll som domstolarna spelar i USA. I Europa har oftast myndigheterna det sista ordet när det gäller fastställandet av tillämpningsregler. De amerikanska myndigheterna måste däremot invänta domstolarnas granskning i samband med de rättstvister som regelmässigt uppkommer.[15] Effekten av domstolarnas granskning har kommenterats av många författare. Breger är en av många som menar att domstolsförhandlingarna är ett hinder för föreskriftsarbetet eftersom de ökar mängden förberedelsearbete som måste läggas ned inför varje ny föreskrift. När det gäller OSHA medförde detta, enligt Breger, att "OSHA:s resources were concentrated on a relatively small pool of health hazard rule makings, even though one of Congress' overriding purposes in creating OSHA was to establish an agency that could evaluate and if necessary limit exposure to what was already, in the 1960s, a burgeoning universe of air contaminants in need of control."[16] Dock har andra författare hävdat att rättsliga processer gynnar föreskriftsarbetet. "[L]ittle has been accomplished under the authority of TSCA [Toxic Substances Control Act] except in

[14] Citerad i Groseclose 1994, s. 535.

[15] Jasanoff 1990, s. 66; Münch 1995, s. 118–119.

[16] Breger 1992, s. 688f.

response to litigation initiated by nongovernmental environmental organizations with respect to such substances as dioxin and PCBs."[17] Trots att domstolarnas roll i föreskriftsarbetet har studerats i stor omfattning, mest ur rättsvetenskaplig synvinkel, är effekten på de reglerande myndigheterna ännu dåligt utredd.

Privat reglering. Man bör skilja mellan de tre termerna privat reglering, självreglering och egenkontroll. Med egenkontroll menas här att ansvaret för att se till att föreskrifterna efterlevs ligger hos dem vars efterlevnad eftersträvas i föreskrifterna. Med privat reglering menas att regler och normer fastställs av privata organisationer. Självreglering betyder bokstavligt talat att den som bestämmer reglerna också ingår bland dem som skall efterleva dessa regler.[18] Både offentliga och privata organisationer kan vara självreglerande. Om t.ex. ett universitet självt bestämmer de principer enligt vilka man skall handha frågor om vetenskapligt bedrägeri är detta självreglering, oavsett om universitetet är privat eller statligt.[19]

Privat reglering kan delas in i tre huvudkategorier beroende på vem som anförtros den reglerande uppgiften.

1. Oberoende privat reglering: den som reglerar är inte en av dem som regleras. Ett viktigt exempel på detta är the American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH), en organisation fristående från den amerikanska regeringen (trots namnet), vars hygieniska gränsvärden har erhållit officiell status i flera jurisdiktioner.[20]

[17] Wirth och Silbergeld 1995 s. 1889; Se även Spriggs 1996.

[18] Se avsnitt 2.6.

[19] I en i övrigt mycket värdefull artikel definierade Michael (1995, s. 76) självreglering som "delegation of the power to implement federal laws or federal agency regulations by the federal government to a nongovernmental entity."

[20] Hansson 1998, s. 18f.

2. Samverkande regleringsobjekt: Regleringarna fastställs av några eller samtliga av de organisationer, t.ex. företag, som regleras. Denna kategori inkluderar merparten av den privata regleringen. Privata organisationer inom olika yrken, t.ex. advokater och läkare, fastställer kriterier för att legitimera nya medlemmar, för att åtgärda brott mot yrkesetiken, och i många fall för återkallande av legitimation. IATA:s (International Air Transport Association) roll inom flygsäkerheten är ett annat exempel på hur reglering anförtrotts åt samverkande regleringsobjekt.[21] Privat standardisering, t.ex. ISO 14000 och EMAS-systemen, tillhör också i de flesta fall denna kategori. En viktig faktor i analysen av denna slags reglering är hur stor andel av regleringsobjekten som ingår den reglerande sammanslutningen. Om denna endast innehåller en mindre del av dem som regleras kan det befaras att regleringarna utnyttjas för att missgynna dem som inte ingår i sammanslutningen. Flera författare har varnat för risken att stora företag utnyttjar sitt inflytande över regleringar för att stänga ute mindre företag från marknaden.[22]

3. Privat självreglering: Varje enhet som skall regleras (t.ex. varje enskilt företag) bestämmer självt om de regler och normer som skall gälla för dess egen verksamhet. Denna form av organisation kan vara svår att skilja från en oreglerad verksamhet.

En annan parameter vid studier av privat självreglering är huruvida den underkastas en offentlig granskning.[23] Detta kan ses som ett mått på om den privata regleringen är en reglering i strikt mening. Om det förekommer en offentlig kontroll kan man anse att den privata självregleringen utgör en uppgift som delegerats från offentlig till privat verksamhet. Om privat självreglering sker utan of-

[21] O'Reilly 1993.

[22] Tait och Levidow 1992, s. 228; Bardach och Kagan 1982, s. 223.

[23] Michael 1995.

fentlig kontroll vore det kanske mer lämpligt att tala om frivilliga åtaganden än om privat reglering.

Det är svårt att se någon sammanhållande princip i fråga om när man valt att låta regleringar ske privat. Som Douglas Michael påpekade, verkar valet av privat eller offentlig reglering snarare att ha skett på ett osystematiskt sätt.[24] Det återstår att klarlägga i vilka fall och av vilka skäl regeringar har valt att anlita privat reglering snarare än offentlig. Michael har listat fördelar och nackdelar med privat reglering och pekar på följande fördelar:[25]

- Tillgång till bättre teknisk expertis.
- Ökad flexibilitet när det gäller anpassning till den tekniska utvecklingen.
- Bättre efterlevnad.
- Ekonomisk besparing för statsmakten.

En annan möjlig fördel, i vissa jurisdiktioner, är att privat reglering inte på samma sätt som offentlig kan obstrueras genom domstolsprocesser.[26]

Michael nämner följande nackdelar:[27]

- Regleringen blir underordnad affärsintressen.
- Otillräcklig övervakning av efterlevnaden.
- Regleringar missbrukas för konkurrensbegränsning.

[24] Michael 1995.

[25] Michael 1995.

[26] Se Hansson 1998, s. 20.

[27] Jämför Grumbly 1982, s. 94f och 115.

I de flesta fall har privata regleringar även följande nackdel:

- Insynen i processen minskar och därmed möjligheterna för allmänheten att påverka.

Vilken roll dessa fördelar och nackdelar verkligen spelar återstår att klarlägga. Jämförande studier av fall där man inom en jurisdiktion valt privat reglering och inom en annat valt offentlig reglering skulle vara av stort intresse.

2.3 Vad regleras?

I de flesta fall är riskerna fler än vad som kan bli föremål för specifik reglering. Föreskrifterna för arbetsmiljön kan inte täcka in alla tänkbara risker som kan uppkomma på en arbetsplats, och kemikaliekontrollen kan inte enskilt reglera var och en av de tiotusentals olika kemikalier som används. Även om de olika lagarnas portalparagrafer om allmän aktsamhet i princip kan täcka in alla tänkbara fall som inte täcks av preciserade föreskrifter, är de vanligen svårare att implementera. I praktiken verkar specificitet vara en viktig faktor för möjligheten att genomdriva efterlevnad av lagstiftningen. Mot denna bakgrund kan man konstatera att prioriteringsgrunder för fastställandet av detaljerade föreskrifter är av stor betydelse.

Frågorna om “vad” och “hur” överlappar varandra. Beslutet om vilka exponeringsnivåer av en kemikalie som behöver åtgärdas kan betecknas antingen som ett beslut om vilka exponeringsnivåer som skall regleras eller som ett beslut om hur substansen skall regleras. Det förra alternativet används nedan. Med andra ord kan vi formulera om “vad”-frågan till: Vilka (möjligen kvantifierbara) risker bör regleras? När denna fråga ställs om risker som ännu ej reglerats är den en fråga om prioriteringar. När den ställs om risker som redan inkluderats i regleringar uppfattas den snarare som en fråga om vad som anses vara acceptabel risk.

Det finns flera möjliga principer att grunda prioriteringar på. Den kanske mest uppenbara är:

- Ta det värsta först: Högst prioritet ges åt de problem som anses vara allvarligast.

Detta kriterium kan leda till suboptimalt användande av resurser eftersom det är viktigt att inte bara angripa allvarliga problem utan också problem som är möjliga att åtgärda.[28] Denna typ av argument leder till effektivitetskriterier, t.ex:

- Effektivaste användning av myndighetens resurser: Mesta möjliga effekt (riskreduktion) per satsad myndighetsresurs.

Ett annat sätt att hantera prioriteringarna är att inte bara räkna med myndighetens resursanvändande utan hela samhällets. Detta ger oss följande välkända kriterium:

- Effektivaste användning av samhällets resurser: Mesta möjliga effekt (riskreduktion) per satsad samhällsresurs.

Risklitteraturen, liksom den om regleringar, är fylld av kritik mot gjorda prioriteringar. Ovanligt är dock att de kriterier anges med vilka prioriteringsgrunderna har jämförts. Studier av faktiska prioriteringar som gör en sådan grundläggande åtskillnad vore av stort värde.

Vi berör prioriteringarna i de svenska myndigheternas föreskriftsarbete i avsnitt 6.2.

I de flesta beslut om reglering av risker spelar vetenskapen en viktig roll. Beslutsfattare vänder sig till vetenskapen för att få beslutsunderlag om riskernas storlek och karaktär. Många av dessa frågor är dock inte vetenskapliga i ordets egentliga bemärkelse utan som AlvinWeinberg uttrycker det “transscientific”, dvs. de är frågor som kan ställas av vetenskapen, men de kan inte besvaras av den

[28] Wirth och Silbergeld 1995, s. 1878.

annat än mycket ofullständigt.[29] Detta faktum präglar hela beslutsprocessen. “[T]he gaps in scientific knowledge are not clustered at the beginning or the end of the inquiry, but are located at numerous intermittent points, often alternating with questions that science can resolve”.[30] Dessa frågors utomvetenskapliga karaktär klargörs ofta inte av beslutsfattarna. Enligt Wendy Wagner pågår det en vetenskaplig charad (“science charade”) på så sätt att policybeslut ständigt förkläds till vetenskap.[31] Som en konsekvens av detta har hela regleringsprocessen på ett felaktigt sätt framställts som en vetenskaplig uppgift i en betydligt högre grad än vad som verkligen är fallet. Denna missvisande karaktärisering, menar hon, kan sätta upp hinder för demokratiskt deltagande i beslutsprocessen.[32]

Sedan början av 1980-talet finns en tydlig trend att grunda riskregleringar på beräkningar av antalet liv som kan räddas med den föreslagna regleringen.[33] Denna tendens har varit tydligare i USA än i Europa, men den har funnits även här.[34] Med tanke på osäkerheten i denna typ av beräkningar[35] och på de resurser som de tar från arbetet med direkta riskreducerande åtgärder, kan det inte tas för givet att effekten av denna typ av kvantifieringar entydigt är en förbättring av prioriteringsarbetet. Ellen Silbergeld varnar för att effekten kan bli den motsatta: “The perfect as the enemy of the good: risk assessment as an instrument of regulatory paralysis”.[36] När det gäller OSHA har Marshall Breger påpekat att det alltmer noggranna och omfattande förarbete som krävs för varje ny regle-

[29] Weinberg 1972, s. 209.

[30] Wagner 1995 s. 1627; McGarity 1991 s. 60f.

[31] Wagner 1995, s. 1663.

[32] Se även Jasanoff 1990, s. 67.

[33] Pollack 1996, s. 30; Jasanoff 1992, s. 202; Wirth och Silbergeld 1995, s. 1862.

[34] Jasanoff 1990.

[35] Hansson 1995.

[36] Silbergeld 1994, s. 423.

ring “if unchecked, may lead to a future where OSHA’s ability to regulate health and safety standards in our changing workplace is severely impaired”.[37]

Det är ofta möjligt att med en hög grad av säkerhet visa att en substans har en specifik oönskad effekt. Däremot går det sällan att bevisa avsaknaden av en oönskad effekt, och i praktiken går det aldrig att bevisa att en substans inte har några negativa effekter alls.[38] Denna epistemiska asymmetri medför att det i princip är omöjligt att garantera säkerhet, vilket är just vad allmänheten kräver av regleringarna. Den gör det också mycket svårt att i praktiken lägga bevisbördan på dem som hävdar att en substans kan användas utan otillbörligt risktagande i stället för på dem som önskar begränsa användningen. Eftersom säkerhet inte kan garanteras, hur kan vi kräva att företagen garanterar att deras produkter är säkra?[39]

[37] Breger 1992, s. 687.

[38] Det grundläggande skälet till detta är statistiskt. Som en förenklad tumregel kan man räkna med att epidemiologiska studier inte kan upptäcka en ökning av den relativa risken om den inte är omkring 10 procent eller större. För de vanligaste cancerformerna, som leukemi och lungcancer, är livstidsriskerna mellan 1 och 10 procent. Därför kan ökningar av livstidsriskerna mindre än mellan 0.1 och 1 procent inte upptäckas. Motsvarande begränsningar finns i djurförsök. (Hansson 1997).

[39] Se närmare Hansson 1997.

Trots att den omvända bevisbördan och försiktighetsprincipen på senare tid förts in i ett flertal lagstiftningar har tillämpande myndigheter haft stora svårigheter att omsätta dem i praktiken. Som ett exempel kan nämnas att även i de fall då myndigheterna uttryckligen har befogenhet och uppdrag att åtgärda kemiska risker innan någon skada bevisligen skett har regleringarna i huvudsak inriktats mot substanser med väl dokumenterade negativa effekter på människor.[40] Försiktighetsprincipen och den nära besläktade principen om proaktiv hellre än reaktiv strategi[41] verkar ha använts endast i ett fåtal uppmärksammade fall. Myndigheternas hantering av kraven om försiktighet och omvänd bevisbörda är ett annat område inom vilket mycket återstår att undersöka. Vi berör den i avsnitt 6.4.

2.4 Hur är reglerna utformade?

Miljö- och arbetsmiljöregler kan utformas på många olika sätt. Nedan förtecknas fem parametrar som kan användas för att beskriva, jämföra och analysera reglernas utformning.

Flexibilitet. En av de tydligaste skillnaderna mellan lagstiftningen i olika länder är att en del länder, såsom USA, har en stor mängd detaljerade föreskrifter medan andra, såsom Storbritannien, har mycket mer ospecificerade regler, vilket ger ett större tolkningsutrymme och utrymme för förhandlingar.[42]

En vanlig form av flexibilitet kan kallas metod-flexibilitet. Den innebär att reglerna specificerar ett mål (t.ex. en maximal tillåten

[40] I det amerikanska juridiska systemet förefaller domstolarnas överprövning ha bidragit till att göra försiktighetsprincipen omöjlig att tillämpa. Genom att kräva omfattande vetenskaplig bevisning tvingar domstolarna myndigheterna att fokusera på ett litet antal substanser, som typiskt är substanser för vilka det finns tillförlitlig bevisning om skadeverkningar hos människa. Carol Browner, f.d chef för EPA, hävdar att ” the litigation is essentially setting the priorities” (Citerad i Williams 1993, s. 1508.); Mendeloff 1988, s. 7.

[41] Tait och Levidow 1992.

[42] Vogel 1986.

utsläppsnivå), men lämnar öppet med vilken metod detta mål skall åstadkommas.[43] Metod-flexibilitet har varit särskilt kontroversiell inom bioteknikindustrin. Industrin förespråkar där en inriktning mot produktreglering i stället för processreglering. Detta innebär i princip att sättet på vilket en produkt framställs (t.ex. genom överföring av gener från en art till en annan) inte skall påverka regleringen av produkten. Den färdiga produktens egenskaper är, hävdar man, det enda som skall tas hänsyn till.[44]

Metod-flexibilitet har uppenbara fördelar, inte minst i fråga om kostnadseffektivitet. Det finns dock i många fall starka skäl som talar emot den. Om en viss egenskap hos en process är avgörande för resultatet kan processorienterade regleringar underlätta övervakandet av efterlevnaden. Ett exempel på detta är livsmedelshygien. En hälsoskyddsinspektör som upptäcker ohygienisk hantering av livsmedel på en restaurang bör – i gästernas intresse – vidta åtgärder mot denna hantering även om man ännu inte erfarit problem med den mat som serveras. En stor del av diskussionen kring flexibilitet bortser från konflikten mellan flexibilitet och kontrollerbarhet. Dessa frågeställningar vore värda en mer ingående belysning än vad de hittills synes ha fått.

Specificitet. Regleringar kan antingen gälla generellt för en stor grupp av industrier eller fastställas från fall till fall för enskilda företag eller mindre grupper av företag. Det finns stora skillnader mellan olika länder i detta avseende. USA har i högre utsträckning än andra länder fastställt enhetliga regler för utsläppsbegränsningar

[43] Strängt taget är det yttersta syftet med en sådan reglering att undvika vissa effekter av utsläpp, inte att undvika själva utsläppen. Det skulle uppenbarligen vara ytterst svårt, om inte rentav omöjligt, att kontrollera efterlevnaden av en reglering som bara hänvisade till de yttersta syftena. Dessutom kräver försiktighetsprincipen att man skall undvika förfaranden som leder till risker för skadliga effekter, även om riskerna inte förverkligas i varje enskilt fall. Av dessa skäl är det nödvändigt att specificera standarder sådana som gränsvärden och krav om maskinskydd. Åtskillnaden mellan medel och mål blir relevant när en reglering anger både en sådan standard (t.ex. ett gränsvärde) och tekniska åtgärder (t.ex. ett utsug) som måste användas för att uppnå denna standard.

[44] Tait och Levidow 1992, s. 223–227.

och miljökvalitet.[45] För kontrollen av risker på arbetsplatser verkar däremot principen om generella regler för alla företag vara ett universiellt angreppssätt. Hygieniska gränsvärden i arbetslivet är t.ex. desamma för alla företag även i de länder där villkoren för utsläpp till den yttre miljön regleras för det enskilda företaget mera från fall till fall.

Enhetliga regler har fördelen att de är enklare att administrera och i vissa avseenden också mer rättvisa. Företagsspecifik reglering har i stället fördelen att vara mer kostnadseffektiv, och ger också i många fall ett bättre skydd. En i praktiken viktig faktor vid fastställandet av hygieniska gränsvärden är hur låga exponeringar man kan åstadkomma på de företag som har de största svårigheterna med att sänka exponeringsnivåerna. Ett belysande exempel är det amerikanska gränsvärde för bensen (1 ppm) som fastställdes av OSHA 1987. En ytterligare sänkning ansågs inte möjlig eftersom detta skulle medföra stora kostnader för petroleum-, kol- och koksindustrin. Dessa industrigrenar anställde endast 2,2 procent av de arbetstagare som exponerades för bensen.[46] Återstående 97,8 procent av de amerikanska arbetstagare som exponerades för bensen (cirka 230 000 individer) gavs ett sämre skydd mot arbetsplatsrelaterad cancer p.g.a. att de hade oturen att exponeras för en substans som även användes i en industri där det är svårare att reducera expositionen.

Det återstår att på ett mer systematiskt sätt undersöka hur olika grader av specificitet påverkar effektiviteten och rättvisan i regleringar. Vi diskuterar specificiteten i de svenska miljöreglerna i avsnitt 6.3.

Regelbunden omprövning. Det finns många skäl att regelbundet ompröva regler och normer. Ett av de viktigaste är att ny information om riskerna, om ekonomisk och teknisk genomförbarhet (t.ex. nya möjligheter till substitution av farliga substanser till mindre

[45] Vogel 1986, s. 21. Men för steg i riktning mot minskad enhetlighet se Levin 1982 och Apaiwongse 1993.

[46] Rappaport 1993, s. 686.

farliga) etc., kan vara skäl att ompröva tidigare beslut. Å andra sidan innebär en regelbunden omprövning av befintliga regler att resurser tas från regleringen av andra, ännu ej begränsade, risker. Bridget Hutter konstaterade att privata regleringar tenderar att oftare vara föremål för regelbunden omprövning, medan det offentliga regelverket i större grad har karaktären av "engångs"-åtgärder.[47] Hygieniska gränsvärden är ett bra exempel på detta. ACGIH, den inflytelserika privata organisation i USA som fastställer gränsvärden, har en lång tradition av att årligen uppdatera sina värden. Arbetarskyddsmyndigheterna i de flesta länder i Europa uppdaterar sina värden varje till vart tredje år. Den federala amerikanska arbetarskyddsmyndigheten OSHA har – trots upprepade försök – inte lyckats att uppdatera sin lista. Detta beror på den omfattande juridiska prövning som i USA följer på utfärdandet av nya eller modifierade regler.[48]

Positiv eller negativ lista. Med positiv lista menas en sammanställning av det tillåtna emedan en negativ lista tar upp det som är förbjudet eller på annat sätt begränsat. Positiva listor har förekommit sedan länge. En brittisk lista över tillåtna konserveringsmedel för livsmedel fastställdes år 1907.[49] Detta är numera den gängse metoden att reglera livsmedelstillsatser, liksom bekämpningsmedel och läkemedel. Reglering av hälsorisker i arbetsmiljön görs å andra sidan med negativa listor. Exponering för substanser som inte återfinns på listan är tillåten vad gränsvärdeslistan beträffar (den kan naturligtvis vara förbjuden enligt någon annan bestämmelse).[50] Uppenbarligen kan en positiv lista erbjuda ett bättre skydd mot oönskade hälsoeffekter än en negativ lista. När antalet objekt är mycket stort (såsom antalet använda kemiska substanser i

[47] Hutter 1993, s. 229.

[48] Hansson 1998.

[49] Jukes 1993, s. 132.

[50] Zielhuis och Wibowo 1989, s. 579; Hansson 1998.

arbetslivet) skulle dessvärre en övergång från en negativ till en positiv lista innebära en orimligt stor arbetsinsats. En mellanliggande metod har föreslagits för dessa fall: den positiva listan kompletteras med generella regler, satta enligt försiktighetsprincipen, som gäller för alla substanser som inte finns upptagna på listan.[51]

Vi behandlar i avsnitt 6.3 den positiva och negativa listningens betydelse i de svenska myndigheternas arbete.

"Rund" eller "trekantig" strategi. Som bilförare konfronteras vi med både runda skyltar (50 km/timmen; Parkering förbjuden etc.) och trekantiga skyltar (Viltfara; Farlig kurva framöver etc.). En liknande indelning kan göras av andra typer av regleringar.[52] Den trekantiga strategin innebär ofta krav på obligatorisk information ("mandatory disclosure"), dvs. företagen görs skyldiga att lämna information om sina produkter till kunderna, till andra intressenter eller till allmänheten.[53] Ett tidigt exempel på detta är kravet att företagen regelbundet redovisar sin finansiella situation genom årsredovisningar och bokslut.[54] I det moderna miljöarbetet är märkning av farliga produkter ett viktigt exempel.

Åtminstone tre mekanismer har föreslagits för hur produktinformation kan reducera risker: (1) Den som hanterar en märkt produkt kommer att agera mer vaksamt och åstadkomma en säkrare hantering. (2) Konsumenter kommer att undvika faromärkta produkter och därigenom minska deras marknadsandelar. (3) Industrin kommer p.g.a. marknadskrafterna att utveckla säkrare produkter.[55] I vilken utsträckning dessa mekanismer fungerar i praktiken återstår att empiriskt fastställa. En rimlig hypotes är att informationens effekt till stor del beror på kompetensen, intresset och inflytandet

[51] Hansson 1998, s. 109-110.

[52] O'Hare 1982, s. 221f.

[53] O'Hare 1982; Harrison och Hoberg 1996.

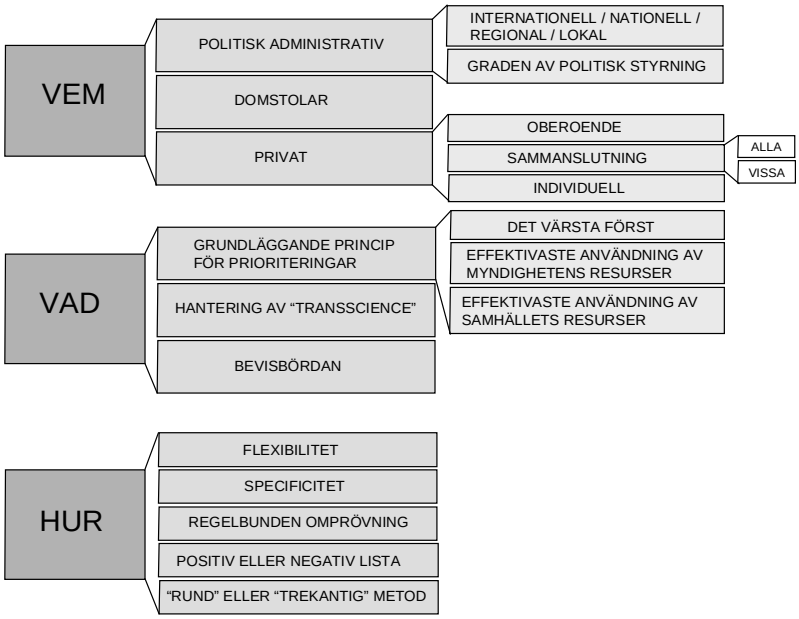
[54] Bardach och Kagan 1982, s. 244.

[55] Richet m.fl. 1993, s. 17; Bardach och Kagan 1982, s. 243.

hos de personer som nås av den. Effekten av produktinformation borde t.ex. bli större om mottagaren är utbildad och har rutiner för substitution av farliga produkter mot mindre farliga.

De parametrar som här föreslagits för analysen av regleringar sammanfattas i Diagram 2.1.

Diagram 2.1 Reglering



2.5 Tillsyn

Metoder för att övervaka efterlevnaden kan kategoriseras enligt samma tre huvudsakliga parametrar som vi använde för reglering, nämligen:

– Vem utövar tillsyn?
– Vad är föremål för tillsyn?
– Hur genomförs tillsynen?

Dessa frågor diskuteras i avsnitten 2.6–2.8. Tyngdpunkten kommer att ligga på traditionell regelövervakning utförd av myndigheter, dvs. dels den rena inspektionsverksamheten, dels de åtgärder som myndigheten vidtar för att åstadkomma rättelse (inklusive sanktionsåtgärder).[56] (För en närmare diskussion av tillsynsbegreppet, se kapitel 3.)

2.6 Vem utövar tillsyn?

Som beskrivits ovan kan beslut om regleringar fattas av domstolar, av politiska/administrativa organ eller privata organisationer. Varken domstolar eller politiska organ utövar tillsyn, utan detta görs väsentligen av offentliga administrativa organ och (i mindre utsträckning) av privata organisationer.

Urtypen av tillsyn är den som utförs av offentliga inspektörer. Inspektionsverksamhet av detta slag har tämligen gamla anor. Den brittiska yrkesinspektionen bildades år 1833 (sedan det visat sig att en lag från 1802 som skulle skydda minderåriga i arbetslivet var verkningslös utan inspektörer). Samma lands Alkali-inspektion, som bildades 1863, var världens första tillsynsmyndighet på miljöområdet.[57]

Tillsynsmyndigheter kan kategoriseras utifrån graden av centralisering (central - regional - lokal). En decentraliserad organisa-

[56] Här innefattas också sanktioner m.m. mot missförhållanden som uppdagats på annat sätt än genom inspektioner.

[57] Vogel 1986, s. 31.

tion har fördelen av att vara nära sina tillsynsobjekt och att ha en högre grad av lokalkännedom. Bland nackdelarna kan nämnas risken för stora skillnader i ambitionsnivåer när det gäller tillsynens kvantitet och kvalitet. Stora lokala skillnader kan leda till både orättvisa och ineffektivitet. I Storbritannien gav en decentraliserad livsmedelskontroll upphov till betydande inkonsekvens i implementeringen. En lokal myndighet kunde t.ex. acceptera en märkning av ett livsmedel som en annan inte godkände och vice versa. För att lösa detta problem i avsaknad av en central samordnande myndighet gick de lokala myndigheterna samman i en nationell organisation för samarbete och samordning.[58] Detta exempel visar att samordning och enhetlighet inte alltid kräver en central sammanhållande kraft utan kan också ha sitt ursprung i frivilligt samarbete.

Studier av delstatlig tillsynsverksamhet enligt federala arbetsmiljölagar i USA visar på betydande skillnader mellan olika delstater.[59] Mera anmärkningsvärt är att inte bara de delstatliga organen utan också den federala arbetarskyddsmyndigheten, OSHA, påverkades i sitt tillsynsarbete av skillnaderna i politisk inställning mellan de olika delstaternas ledningar. (Delstatliga myndigheter påverkades dock mer än OSHA).[60] Sambandet mellan tillsynens grad av centralisering och dess grad av enhetlighet är komplext och i behov av ytterligare studier. Även i Sverige finns erfarenheter som bekräftar att sambandet är komplext. Vi behandlar detta i avsnitten 7.3 och 7.4.

Som framgick ovan har privat reglering oftast tagit formen av att en sammanslutning av dem vars verksamhet skall regleras fått ansvaret för reglernas utforming. I motsats till detta har privat tillsyn i regel tagit formen av egenkontroll, dvs. att enskilda tillsynsobjekt (i allmänhet företag) fått ansvaret för att kontrollera sin egen verksamhet.

[58] Jukes 1993, s. 139f.

[59] Thompson och Scicchitano 1985.

[60] Scholz och Wei 1986.

Tre nivåer av egenkontroll kan urskiljas. Den lägsta nivån är dokumentation. Denna form av egenkontroll förekommer inom många områden. Sjukvården är ett exempel. En av anledningarna till att läkare är skyldiga att föra patientjournaler är att detta möjliggör en granskning av vården. Ett annat exempel är den loggbok som yrkeschaufförer för över sina arbetstider.[61]

Nästa nivå är rapporteringsplikt. Denna går utöver dokumentationskravet därigenom att det finns en skyldighet att sända in sin dokumentation, eller en sammanställning av den, till tillsynsmyndigheten. Sådana system är vanligt förekommande inom många samhällsområden. Banker är t.ex. skyldiga att regelbundet rapportera sin finansiella status, och i många länder är miljöfarliga verksamheter skyldiga att regelbundet redovisa sina utsläpp.[62] En arbetsgivare kan åläggas att rapportera sina arbetsmiljöförhållanden (såsom uppmätta exponeringsnivåer) eller hälsoeffekter som arbetsmiljön har orsakat (t.ex. arbetsskador). En uppenbar fördel med rapporteringsplikt är att de insända rapporterna kan användas av inspektörer som grund för prioriteringar av tillsynsinsatser. Det skulle vara intressant att närmare jämföra användningen av arbetsskadedokumentationen i Sverige och i USA. I USA är arbetsgivaren skyldig att själv hålla ett register över arbetsskador[63], medan arbetsgivarna i Sverige skall sända in motsvarande uppgifter till myndigheterna.

Flera författare har befarat att en användning av skaderapportering för att prioritera myndighetskontroll kan leda till underrapportering. I ett fall lyckades man testa denna hypotes. Under en period granskade OSHA:s inspektörer rutinmässigt företagens arbetsskadestatistik vid sina besök i syfte att använda denna kunskap som grund för prioriteringar av tillsynsåtgärder. Denna metod verkar ha medfört en minskning med mellan 5 och 14 procent av an-

[61] Bardach 1982, s. 316f.

[62] Michael 1995, s. 179f.

[63] Ruser och Smith 1991; Gray och Scholz 1991, s. 204.

talet rapporterade arbetsskador.[64] Troligen skulle denna effekt bli mindre uttalad i ett land som Sverige där fackföreningar finns på de flesta arbetsplatser och även har rätten att kontrollera arbetsskaderapporterna. Oavsett vilken nivå mörkertalen antar måste problemet med underrapportering vägas mot fördelarna med att använda denna typ av dokumentation för att förbättra prioriteringsgrunderna.

Den tredje och högsta nivån av egenkontroll kan kallas självinspektion: Den som är föremål för regleringen åläggs att anordna interna inspektioner och/eller andra kontrollåtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagstiftningen uppfylls. Även denna metod har en lång tradition. Så tidigt som 1873 ställdes krav enligt kalifornisk lag om att varje gruva i delstaten skulle ha en säkerhetsansvarig, som personligen kunde ställas till ansvar för olyckor som skedde p.g.a. att han försummat sina plikter.[65] Sedan 1970-talet har egenkontrollen fått en ökad betydelse särskilt inom arbetarskyddet.[66] I ett flertal länder har egenkontrollen kombinerats med en medveten satsning på systemtillsyn, dvs. inspektioner som syftar till att säkerställa att företagens egenkontroll håller en godtagbar nivå.[67] Förhoppningen är att självinspektionerna skall leda till en ökad medvetenhet på alla nivåer av organisationen om de (arbets)miljöfrågor som är föremål för inspektioner. Enligt Dawson m.fl. kan egenkontroll vara effektiv "but only if adequately resourced, if related to nationally established standards and if supported by the knowledge that failures [of self-control] lead to enforcement."[68]

Vi behandlar egenkontroll och systemtillsyn i Sverige i avsnitt 7.6.

[64] Ruser och Smith 1988; När det gäller mörkertal i arbetsskaderapporteringen se också James 1993 och McGarity och Shapiro 1993, s. 213-216.

[65] Bardach och Kagan 1982, s. 224.

[66] Gustavsen 1980; Wilthagen 1994.

[67] Wilthagen 1994, s. 368.

[68] Dawson m.fl. 1988, s. 268.

2.7 Vad övervakas?

De principer för prioriteringar som nämndes i avsnitt 2.3 kan också tillämpas på tillsyn: tillsynsinsatser kan i första hand riktas mot de värsta problemen, mot de områden där störst effekt förväntas per använd myndighetsresurs eller mot dem med störst förväntad nytta per använd samhällsresurs. Vilka konsekvenser dessa prioriteringsprinciper får för det praktiska arbetet återstår att undersöka.

Förvånansvärt litet är känt om hur inspektörerna faktiskt prioriterar mellan olika tillsynsobjekt. Kunskaperna om vilka typer av företag som inspektörerna oftast väljer att besöka är fragmentarisk, likaså om hur deras prioriteringar förhåller sig till prioriteringsprinciper som de ovan beskrivna. En studie av amerikansk tillsyn över utsläpp till luft visade dock att företag som tidigare visat god efterlevnad besöktes oftare än företag med dålig efterlevnad. “This would indicate a tendency for regulators to exert pressure on firms that are more likely to respond without costly legal battles, a strategy that increases the return to non-compliance”.[69] En serie av studier genomförda av David Weil visar att OSHA:s inspektörer koncentrerar sina insatser till stora företag med aktiva fackföreningar.[70] Liknande förhållanden påvisades i Norge, där arbetsplatser med starka fackföreningar inspekterades oftare av yrkesinspektionen än företag med liten facklig aktivitet.[71] Dessa resultat pekar på att faktiska prioriteringar faller närmast den andra av de tre principerna som nämnts ovan. Betydligt mer empiriska data behövs innan några långtgående slutsatser kan dras i denna fråga. Vi redovisar i avsnitt 7.1 en del svenskt material som kan bidra till att belysa frågan, bl.a. en redovisning av hur man inom yrkesinspektionen genomfört en ändring av prioriteringsprinciperna.

[69] Gray och Deily 1996, s. 108.

[70] Weil 1991, 1992, 1996.

[71] Halgunset och Svarva 1980, s. 125f.

2.8 Hur utförs inspektionen?

Två viktiga faktorer då man skall beskriva tillsynen är dess omfattning och dess stringens. Ett uppenbart mått på inspektionsverksamhetens omfattning är inspektionsfrekvensen. Stora skillnader i inspektionsfrekvens förekommer mellan olika tillsynsorgan. Som ett exempel på sådana skillnader kan nämnas att EPA:s inspektioner av utsläpp till vatten har en frekvens av ett besök per år på större verksamheter, medan OSHA:s inspektionsfrekvens uppgår till cirka en inspektion per århundrade per företag.[72] I avsnitt 7.2 redovisar vi de tämligen stora skillnader som finns mellan svenska tillsynsmyndigheter i samma avseende.

När det gäller stringens finns det tydliga skillnader mellan olika länder. Brittiska inspektörer är kända för att ha en betydligt större handlingsfrihet än sina amerikanska kollegor.[73] De amerikanska inspektörerna arbetar enligt den formella eller legalistiska synen att alla regler skall genomdrivas på ett likartat sätt. De brittiska inspektörernas primära mål för sin verksamhet är däremot inte att kontrollera efterlevnaden och utfärda sanktioner mot dem som inte följer lagstiftningen, utan att uppnå ökad efterlevnad, om nödvändigt med hjälp av kompromisser.[74] Ett vanligt argument för detta arbetssätt är att det är mer effektivt; efterlevnaden ökar om det finns samförstånd mellan företagen och tillsynsmyndigheten.[75] I en intervjuundersökning menade brittiska inspektörer att en ökning av antalet åtalsanmälningar skulle motverka sitt syfte eftersom den skulle undergräva det förtroende som tillsynsarbetet byggt på.[76] En annan viktig faktor är den arbetsinsats som en polisanmälan med-

[72] Magat och Viscusi 1990, s. 333.

[73] Vogel 1986; Gray och Scholz 1993, s. 179.

[74] Hutter 1988, s. 6-7.

[75] Jämför Silbey 1984, s. 161.

[76] Vogel 1986, s. 89.

för. Att sammanställa en åtalsanmälan kräver mycket av inspektörens tid, tid som annars hade kunnat användas på annat sätt.[77]

När man anlyserar graden av stringens i ett system för efterlevnadskontroll måste man ta hänsyn till hela beslutsprocessen. Om en amerikansk inspektör agerar strikt och utan att kompromissa medan hans brittiska kollega är mer villig att förhandla och kompromissa kan slutresultatet ändå bli detsamma om den amerikanska inspektörens krav mildras i den efterföljande domstols-processen.

I Sverige finns intressanta skillnader mellan olika myndigheter i graden av stringent kontroll kontra kompromissvillighet. Dessa skillnader diskuteras i avsnitt 7.5.

Inspektörer som arbetar enligt samförståndsprincipen anmäler vanligen sina inspektioner i förväg. Inspektörer som arbetar enligt en mer legalistisk strategi föredrar ofta oanmälda inspektioner. Argumenten för oanmälda inspektioner presenteras av den amerikanske yrkesinspektören Dan Lofgren på följande sätt: “It is imperative that an inspector observe as well as possible a company's everyday safety profile and attitude. Providing notice of an inspection might be more convenient for employers, but it would also provide an opportunity to cover up hazards. Equipment can be turned off or employees removed from hazardous operations. Even without advance notice, machines get shut down and employees removed between the time an inspector introduces himself or herself and the walkaround begins. In a limited number of cases, maintenance personnel run ahead of inspectors, installing guards. Without [surprise] inspections that enable inspectors to evaluate a company's injury and illness program as it actually functions, inspectors have little chance of finding problems and reducing risks.”[78] I avsnitt 7.7 behandlar vi förekomsten av oanmälda inspektioner i Sverige.

En annan och mer central aspekt på stringensen i tillsynen är i vilken utsträckning inspektionerna leder till att juridiskt bindande krav ställs på företaget eller att åtal väcks. Även här representerar

[77] Hutter 1997, s. 234.

[78] Lofgren 1989, s. 199–200.

amerikanska myndigheter en jämförelsevis stringent linje. Cirka en av tre OSHA-inspektioner leder till straffavgifter.[79] De av oss studerade svenska myndigheterna skiljer sig avsevärt åt i benägenheten till stränga åtgärder såsom åtalsanmälan, se avsnitt 7.8.

Den samarbetsinriktade traditionen inom tillsynen ser sanktioner såsom polisanmälan och åtal som medel som bara skall tillgripas när de är ändamålsenliga för att åstadkomma rättelse.[80] Detta synsätt har en lång tradition, Carson citerar en rapport från en brittisk yrkesinspektör som 1836 skrev att "frequent visiting is equally efficacious with convictions in producing obedience to the law".[81]

Yrkesinspektionen i Australien införde också en samförståndskultur redan från början, dvs. i slutet av 1800-talet.[82] I stor utsträckning har denna tradition institutionaliserats; man har "specially constituted administrative agencies to which the enforcement of criminal laws governing business and professional behaviour is frequently entrusted. Not only are these boards, commissions and inspectorates invested with an inevitable discretion about the use of prosecution, but also not infrequently with a range of administrative alternatives to enforcement through the criminal courts.[83]

Även den svenska yrkesinspektionen hade från början ett mycket samarbetsinriktat arbetssätt.[84]

[79] Gray och Scholz 1993, s. 200.

[80] I lagstiftarens perspektiv brukar regler om åtal och straff ses som medel för att uppnå vissa mål. Men när dessa regler väl har fastställts, är det inte självklart att tjänstemän med uppgift att verka för lagefterlevnaden skall förväntas eller ens tillåtas att resonera på samma sätt. Tvärtom kan det anses strida mot rättsstatliga principer om enskilda tjänstemän har befogenheter att i det enskilda fallet pröva om en tillämpning av lagen verkligen gagnar det uppsatta syftet i lagen.

[81] Carson 1970, s. 393.

[82] Quinlan och Bohle 1991, s. 199.

[83] Carson 1970, s. 387.

[84] I samband med att den svenska riksdagen inrättade yrkesinspektionen genom ett beslut år 1889 uttalade lagutskottet att inspektörerna borde "företrädesvis vinnlägga sig om att på övertygelsens väg bibringa såväl arbetsgivare som arbetare insikt om nyttan och nödvändigheten av samma föreskrifters efterlevnad. Det synes därför nödvändigt, att inspektörerna vid utövandet av sin befattning

I en unik studie av amerikanska gruvinspektörer korrelerades deras inspektionsmetodik (mätt som antalet skriftliga föreläggan-den) med deras attityd i olika frågor. Inspektörer som (1) hade en negativ inställning till de inspekterade företagen, (2) hade höga tankar om lagstiftningens rättvisa, effektivitet och tekniska riktighet, och (3) hade en strikt inställning till regelefterlevnad, skrev fler föreläggan den. Två faktorer som inte påverkade antalet utfärdade föreläggan den var inspektörens miljöintresse och hans trivsel i jobbet. Påståendet från ett antal forskare att inspektörens stöd för policies är en viktig faktor kunde inte bestyrkas i denna undersökning. I stället tyder denna studie på att inspektörens inställning till policies är oviktig och att det i stället är andra faktorer, mer näraliggande till den praktiska uppgiften, som har betydelse för arbetssättet.[85] Några generella slutsatser går naturligtvis inte att dra från denna enda studie. Vad som avgör när inspektionsverksamhet blir kompromissinriktad respektive strikt återstår i allt väsentligt att ta reda på, liksom den praktiska effektiviteten hos de olika sätten att bedriva tillsyn.

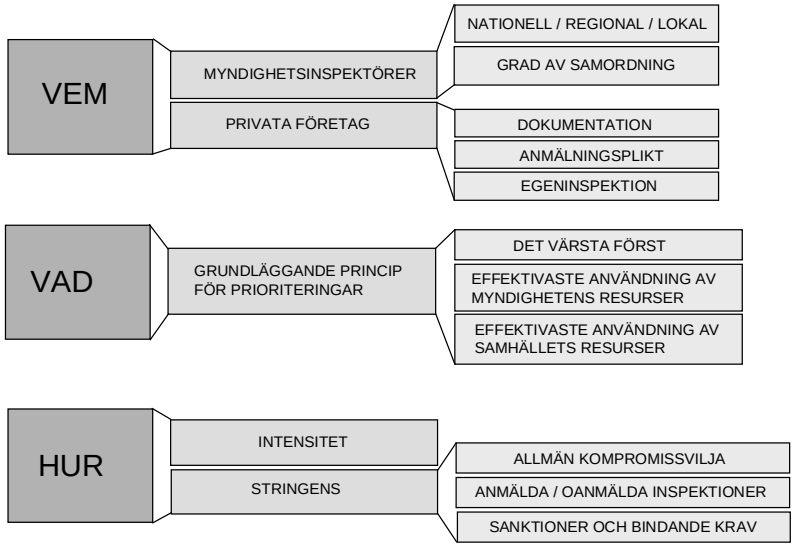
De här föreslagna parametrarna för att beskriva och analysera tillsynsverksamhet sammanfattas i diagram 2.2.

Diagram 2.2 Tillsynsverksamheten

---

tillvägagå med takt och varsamhet; att icke så höga fordringar ställas på arbetslokaler och anordningar, att arbetet onödigtvis försvåras eller fördyras eller onödig kostnad vållas; att där synnerlig fara ej är för handen, behövliga förbättringar må efterhand vidtagas, med vederbörlig hänsyn till yrkesidkarens förmåga att utföra dem; samt att inspektörerna städse ihågkomma, att arbete, även under mindre gynnsamma förhållanden, är att föredra framför arbetsbrist." (Citerat enligt Sellberg 1950, s. 92).

[85] Hedge m.fl. 1988.



2.9 Effektivitet

Hur effektiva är inspektioner? Har de den önskade effekten? Relativt litet är känt om detta. “[L]ittle research exists on the actual regulatory experience: that is, how enforcement encourages compliance and how compliance behaviour influences enforcement allocation.”[86] Det mesta av den forskning som finns inom detta område har utförts i USA, och med OSHA som huvudsakligt studieobjekt. Dessa resultat kan självfallet inte direkt appliceras på förhållandena i t.ex. Sverige.

OSHA har anklagats för att vara en “tandlös tiger” beroende på den ringa omfattningen av dess inspektionsverksamhet jämfört med antalet tillsynsobjekt. År 1991 genomförde OSHA totalt 42 113 inspektioner.[87] Det genomsnittliga bötesbelopp som utfärdades var

[86] Gray och Deily 1996, s. 96.
[87] Den svenska yrkesinspektionen genomför årligen cirka 45 000 inspektioner. Sveriges befolkning utgör endast cirka 1/25 av USA:s.

600 dollar. Endast 5 procent av inspektionerna var uppföljningsinspektioner. Risken att utsättas för en uppföljningsinspektion var således minimal.

Trots detta visar ett flertal studier att OSHA:s inspektionsverksamhet resulterar i klart förhöjd efterlevnad bland tillsynsobjekten. En av de bästa av dessa studier var en longitudinal studie av snickeriindustrin. Efterlevnaden av reglerna för maskinskydd kunde visas öka betydligt efter det att en inspektion ägt rum. Med tanke på de låga bötesbeloppen var detta knappast ett resultat av att företagen tillämpade en vinstmaximeringsprincip. Med andra ord verkar andra mekanismer än vinstmaximering påverka företagens regelefterlevnad.[88]

I en studie byggd på ett stort faktaunderlag baserat på OSHA:s inspektioner under åren 1972–1983 mättes effekten av inspektioner som antalet föreläggande utfärdade vid uppföljningsinspektioner. Denna studie visade att den första inspektionen drastiskt sänkte antalet lagöverträdelser (antalet föreläggande minskade med 50 procent och antalet överskridanden av gränsvärden med 42 procent). I motsats till detta hade uppföljande inspektioner liten effekt på efterlevnaden. “The results suggest that, on the margin, substantial gains could occur if inspection resources were reallocated from the intensive margin to the extensive margin of OSHA:s inspection strategy”.[89]

Enligt en annan studie av OSHA har inspektionsinsatser riktade mot företag med 100–500 anställda större effekt än inspektioner av företag med fler eller färre anställda. Dessutom indikerar denna studie att böternas storlek spelar liten roll. Små bötesbelopp minskade skadefrekvenserna lika mycket som stora, men de tog mycket mindre tid att administrera.[90]

---

[88] Weil 1996.

[89] Gray och Jones 1991a och 1991b.

[90] Gray och Scholz 1991.

En studie av amerikanska stålföretags luftföroreningsbegränsningar visade på samma sätt att inspektioner ledde till en ökad efterlevnad. Man drog också slutsatsen att mindre företag som endast ägde en enda anläggning var mer benägna att följa lagen än anläggningar som ingick i en koncern. En möjlig förklaring till detta är att "if a single-plant firm's senior management was more likely to live in or near the community where their plant was located, then their greater compliance rate may have arisen from a desire to avoid any embarrassment that non-compliance might involve".[91]

Wilthagen sammanfattar en studie av den nederländska yrkesinspektionen på följande sätt: "In 55 percent of the cases the employer had met the wishes or demands of the inspector after the initial visit. In 10 percent the firm had complied after two or more visits. In 22 percent the problems had only partially been solved. In about 10 percent of all cases the employer had not (yet) taken the measures required by the inspector. On further examination it turned out that the Labour Inspectorate was notably successful when minor measures had been demanded. Major, that is structural, safety and health problems in firms are less easily influenced and solved by labour inspectors. The intervention of labour inspectors hence runs the risk of appearing [to be] of a non-lasting and non-substantial nature."[92]

Samtliga dessa studier behandlar effekterna av inspektioner på lagefterlevnaden. Ännu mer intressant är inspektionernas effekt på det som lagstiftningen syftar till (t.ex minskad risk för arbetsskador när det gäller arbetsmiljön och bättre luftkvalitet när det gäller skyddet för den yttre miljön). Flera studier visar effekter på skadefrekvensen efter OSHA:s inspektioner.[93] En studie som täcker perioden 1970–1976 visade att på företag med 200 eller fler anställda minskade OSHA:s inspektioner den del av sjukfrånvaron som berodde på arbetsskador. Denna studie visade också att pro-

[91] Gray och Deily 1996, s. 108.

[92] Wilthagen 1993, s. 268.

[93] För en tidig studie där ingen effekt påvisades se McCaffrey 1983. Jämför också Smith 1979, där en effekt påvisades.

gram utarbetade för det enskilda företaget (som genomförs tillsammans med fackföreningarna) var mer effektiva när det gällde att sänka skadefrekvenserna än OSHA:s åtgärder. Den begränsade statistiken gör dock denna slutsats osäker.[94]

En studie av effekterna av OSHA:s inspektioner mellan 1979 och 1985 påvisade en signifikant effekt: Inspektioner som ledde till straffavgifter ledde också i genomsnitt till en 22-procentig minskning av skadorna i det inspekterade företaget under de närmast följande åren. Sjukfrånvaron minskade också: minskningen var 15–18 frånvarodagar per inspektionsdag.[95] I en annan artikel har samma författare uppskattat att en 10 procentig ökning av OSHA:s inspektionsverksamhet skulle medföra en minskning av antalet skador med 1 procent i större företag som inspekteras ofta.[96]

Det finns också några studier av det yttre miljöskyddet som visar på liknande förhållanden. I en studie visades EPA:s inspektioner av massa- och pappersindustrier vad gäller utsläpp till vatten ha en betydande effekt på både utsläppsnivåer och efterlevnaden av tillståndsvillkoren.[97]

Sammanfattningsvis finns det tillräckliga bevis för att inspektioner kan öka lagefterlevnaden, minska utsläpp av föroreningar och öka säkerheten på arbetplatser. Enstaka studier visar att den första inspektionen är av större betydelse än de därpå följande, att böternas storlek är irrelevant, och att effekterna är störst i medelstora och ensamägda företag. De flesta av dessa resultat härrör från amerikansk forskning och kan inte direkt tillämpas på andra länder. I synnerhet är det svårt att tillämpa dem på Sverige, som ju skiljer sig från USA i viktiga avseenden som kan påverka tillsynsverksamhetens effektivitet (t.ex. i fråga om fackföreningarnas ställning, de anställdas inflytande och förekomsten av en utbyggd internkontroll).

[94] Cooke och Gautschi 1981.

[95] Gray och Scholz 1993.

[96] Scholz och Gray 1990.

[97] Magat och Viscusi 1990; Jämför Ringquist 1995.

Ytterst litet verkar vara känt om effektiviteten hos olika tillsynsstrategier och inspektionsmetoder. Detta är förvånande med tanke på med vilken lätthet jämförande studier av detta skulle kunna genomföras. Få organisationer har samma möjligheter som tillsynsmyndigheterna att öka sin effektivitet genom att ständigt pröva och utvärdera alternativa metoder. Om det t.ex. finns ett hundratal företag inom en bransch kan dessa med lätthet delas upp i två grupper om 50 vardera som därefter inspekteras med olika metoder. Möjliga utvärderingsmetoder skulle vara att studera skadestatistiken och att genomföra efterföljande inspektioner med enhetlig metod. Inspektionsmetoder som kan utvärderas på detta sätt är:

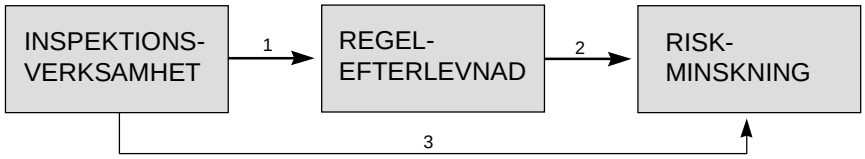
- Anmälda eller oanmälda inspektioner.
- Korta inspektioner oftare, eller mer omfattande inspektioner med längre mellanrum.
- Inspektioner som inriktas mot detaljkontroll enligt specifika regler eller mot företagets rutiner för egenkontroll.
- Olika grader av strikt regelkontroll t.ex. vad gäller antalet utfärdade föreläggande**n**.

För att kunna utveckla effektiva tillsynsstrategier är det dessutom viktigt att lära mer om interna processer i de företag som är föremål för tillsyn. Tillsynsmetoderna kanske behöver anpassas efter det inspekterade företagets storlek och dess interna beslutsproces**s**er.

Den modell som visas i diagram 2.3 är ett förslag till ramverk för studier av tillsynens effektivitet. Den huvudsakliga mekanismen med vilken tillsyn reducerar risker torde vara genom att öka lagefterlevnaden (indikeras av pilarna 1 och 2 i diagrammet). Tillsyn kan också ha en direkt effekt som ej går via efterlevnad av skriftliga regler (pil 3 i diagrammet). Så t.ex. kan inspektioner bidra till bättre säkerhetsrutiner och till en större medvetenhet i miljöfrågor. För att

nå en djupare förståelse av sambanden bör de tre länkarna i diagrammet studeras så åtskilda från varandra som möjligt.

Diagram 2.3 Ett ramverk för studier av tillsynens effektivitet



3 Tillsynsbegreppet

Detta kapitel behandlar hur begreppet tillsyn har använts i Sverige. Kapitlet utgörs i huvudsak av en sammanställning av ett urval av de definitioner som använts för "tillsyn" av myndigheterna, av regeringen och av revisionsorganen. I avsnitt 3.4 ger vi ett eget förslag till begreppsbestämning.

3.1 Vad brukar menas med tillsyn?

Begreppet tillsyn användes 1994 i mer än 500 lagar.[98] Därutöver fanns bestämmelser om tillsyn i ett betydande antal förordningar och föreskrifter. I en rapport från Svenska Kommunförbundets programberedning för kommunalt självstyre konstateras att "ordet 'tillsyn' förekommer 1227 gånger i de författningar som den 1 juli 1994 ingick i SFS. Med böjningsformer och sammansättningar utgjorde antalet sådana ord i SFS 2552".[99] Det finns dock ingen enhetlig definition av tillsynsbegreppet.

[98] *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel* RRV 1996:10, s. 1.

[99] Citerat i RRV 1996:10, s. 7.

På grundval av vår genomgång av Riksrevisionsverkets (RRV) och Riksdagens revisorers (RR) granskningar av tillsyn inom ett antal områden samt av dokument om tillsyn från myndigheter och regeringen[100] har vi gjort följande sammanställning av begrepp som använts för att beskriva innehållet i tillsynsarbetet:

- regelskrivning,
- inspektion,
- faktagranskning,
- stöd till samordning,
- samordning,
- uppföljning,
- utvärdering,
- efterlevnadskontroll,
- rådgivning,
- information,
- anmälan av överträdelser,
- kontroll,
- krav på rättelse,
- övervakning,
- besiktning,
- uppsikt,
- överinseende,
- inseende,
- provtagning,
- granskning,
- rapportering,

100
- Tillsyn ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter,
- Kemikalieinspektionen 1995.
- Tillsyn enligt miljöbalken, NV 1997.
- Miljöbalk Prop 1997/98:45.
- Miljöbalksutredningen SOU 1996:103
- Riksdagen revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning 1994/95:RR9.
- Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn RRV 1993.
- Luftfartsinspektionens kontroll av flygsäkerheten RRV 1993.
- Tillsynen inom strålskyddet RRV 1992.
- Riksdagen revisorers förslag angående tillsyn av skolan 1993/94:RR11.

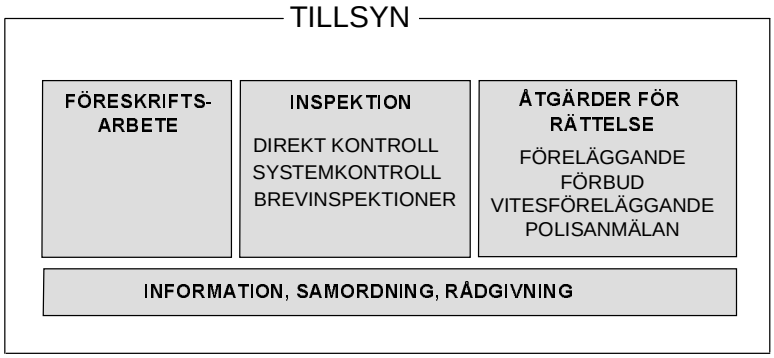
- godkännande av lokal,
- dokumenttillsyn,
- utfärdande av säkerhetsbestämmelser,
- föreskriftsarbete,
- tillträdeskontroller,
- verksamhetskontroller,
- analysarbete,
- inhämta kunskap,
- ha överblick,
- utfärda tillstånd,
- fastställande av egenkontrollprogram,
- undersökning, och
- hantering av anmälningar.

En indelning av dessa 34 begrepp i kategorier skulle kunna medföra att följande återstår:

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

Huvuddelen av dessa tillsynsbegrepp sammanfattas i diagram 3.1.

Diagram 3.1 De myndighetsuppgifter som ofta anses ingå i tillsynsbegreppet



RRV konstaterar att den terminologiska oklarheten har bidragit till att riksdagens beslut om tillsyn i vissa fall varit svåra att omvandla till praktiskt arbete. Oklarheterna har ofta lett till osäkerhet om tillsynsmyndigheternas uppgifter. Detta har i förlängningen inneburit svårigheter med uppföljning och utvärdering av tillsynens effektivitet.[101]

I propositionen om miljöbalken definieras tillsyn enligt följande:[102]

> ”Tillsynen skall syfta till att säkerställa att denna balk samt föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs. Tillsynsmyndigheten skall kontrollera efterlevnaden […] samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet,

[101] *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel* RRV 1996:10.

[102] Prop. 1997/98:45.

> skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses." (26 kap 1§).[103]

Enligt denna definition innefattas således såväl inspektion, åtgärder för rättelse som förebyggande åtgärder i tillsynsarbetet. I NVs handlingsplan för tillsynsvägledning används en liknande definition:

> "En myndighetsuppgift som består i att lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, tillstånd, villkor, föreläggande och förbud efterlevs (regelefterlevnad)… 'Att tillse' skall förstås som att dels kontrollera (söka förvissa sig om) huruvida regelefterlevnad föreligger, dels i förekommande fall kräva rättelse, dels verka för att överträdelser av lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, tillstånd, villkor, föreläggande och förbud förebyggs genom rådgivning och information till verksamhetsutövaren."[104]

I en gemensam skrift menar Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket och Statens Strålskyddsinstitut att tillsynens kärninnehåll även skall innefatta utfärdande av tillstånd och (uttryckligen) regelskrivning. Man nämner däremot inte beivrande av överträdelser, ej heller rådgivning och information:

> "Tillsynsbegreppet bör ha ett kärninnehåll som omfattar både regelskrivning, tillståndsgivning och inspektion. Uppgifterna bör ligga på en och samma tillsynsmyndighet och skall kunna utvidgas genom tilläggsdefinitioner." [105]

[103] Enligt *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, ingår i tillsynen förutom ovanstående även "att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter till polis- och åklagarmyndigheter om det finns misstanke om brott".

[104] "Handlingsplan för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning" kopia NV daterad 96-03-29.

[105] *Tillsyn. Ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter*, Kemikalieinspektionen 1995.

Det finns alltså i dessa exempel betydande skillnader vad gäller vilka uppgifter som skall innefattas i begreppet tillsyn.[106] Även i lagar används en mångfald av begrepp för att beskriva tillsynsfunktionen. RRV fann ett tjugotal i sin granskning av statlig tillsyn av kommunerna 1983.[107] Lagstiftarna anger dock sällan några skillnader vad gäller tillsynens syfte eller inriktning. RRV fann också en klar och konsekvent skillnad mellan tillsynsbestämmelser i lagar respektive förordningar. I lagar skrivs det ofta om "tillsyn" eller att "övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag" medan bestämmelserna i tillhörande förordning är mer handfasta, t.ex. "inspektion", "kontroll", "besiktning".[108] I EU:s regelverk används inte begreppet tillsyn. I stället talas det om "kontroll", "provtagning", "granskning", "rapportering" och "övervakning".[109]

För att tydliggöra olika funktioner hos tillsynsmyndigheterna införs enligt förslaget till förordning om tillsyn enligt miljöbalken en distinktion mellan s.k. *operativ tillsyn* – direkt utövande tillsyn med avseende på en verksamhet och *tillsynsvägledning* – en samlande benämning för stöd, styrning/samordning och uppföljning/utvärdering av den operativa tillsynen. Syftet med denna indelning är att kunna skilja på tillsynsmyndigheters huvudsakliga uppgifter i det samlade tillsynsarbetet.

Vidare vill Riksdagens revisorer skilja mellan *aktiv tillsyn* – som aktiverats av myndigheten och *passiv tillsyn* – som aktiverats utifrån, händelsestyrd. Enligt vår mening är denna terminologi missvisande. Det vore tydligare att t.ex. skilja mellan interna och externa *tillsynsinitiativ*.

RRV har i sin rapport *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel* gjort en indelning av den statliga tillsynens omfattning

[106] Detta problem tas också upp i prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 45f.

[107] *Statlig tillsyn av kommunerna,* RRV 1985.

[108] *Statlig tillsyn av kommunerna,* RRV 1985.

[109] *RR förslag angående tillsyn innebörd och tillämpning* , s. 20.

utifrån formella myndighetsinstruktioner.[110] Man identifierar fyra typer av tillsynsmyndigheter:

1. *Utpräglade tillsynsmyndigheter* som i sina instruktioner uttryckligen har tillsyn som huvuduppgift. T.ex. Yrkesinspektionen.

2. *Myndigheter med både tillsyn och andra verksamheter* som i sina instruktioner har tydligt angivna uppgifter om tillsyn vid sidan om annan verksamhet. T.ex. länsstyrelserna och KemI.

3. *Myndigheter med oklar reglering* – myndigheter som allmänt uppfattas som tillsynsmyndigheter, men där uppgifterna om tillsyn anges på ett oklart sätt i instruktionen: ordet tillsyn eller kontroll förekommer inte. T.ex Naturvårdsverket.

4. *Myndigheter med näraliggande uppgifter* som har i sina instruktioner uppgifter som begreppsmässigt ligger nära tillsyn, t.ex. ett särskilt ansvar att följa upp och utvärdera olika förhållanden och frågor. Detta är ett ansvar som ett stort antal myndigheter har.

De myndigheter som vi granskat faller inom olika kategorier enligt denna indelning. Uppdelningen i dessa kategorier verkar dock inte vara resultatet av en medveten strategi från regeringens sida.

Cirka femtio myndigheter skall enligt sina instruktioner i varierande omfattning utöva tillsyn, enligt RRV:s sammanställning. Dessutom finns ett trettiotal myndigheter med tillsynsuppgifter som är oklara.[111]

Enligt Statskontoret saknas en enhetlig definition på vad som är en "tillsynsmyndighet" och därmed kan inget exakt antal anges.[112]

[110] *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel,* RRV 1996:10.

[111] *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel,* RRV 1996:10, Bilaga 2 s. 54.

[112] Svar på vår förfrågan, brev från Finansdepartementet 1997-12-30, Fi97/3530.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att en enhetlig definition av tillsynsbegreppet saknas samt att behov av sådan föreligger. Detsamma gäller för myndigheternas tillsynsansvar, som angetts på ett osystematiskt sätt i instruktionerna.

3.2 Egenkontroll

Ansvaret för att följa lagen ligger på företagen inom såväl arbetsmiljöområdet, kemikaliekontrollen som den yttre miljön, även om det uttrycks på olika sätt i lagstiftningen (Jämför avsnitt 2.6). Det finns dock inte någon enhetlig definition av vad som skall innefattas i företagens egenkontroll. Enligt RRV:s definition innebär egenkontroll: "Företagens kontroll av den egna verksamheten"[113] och "…att företagen följer upp att den egna verksamheten överensstämmer med de krav som gäller".[114] RRV påpekar också att inom livsmedelsområdet används benämningen *egentillsyn* samt att: "Internkontroll är en annan variant av egenkontroll som håller på att införas inom arbetarskyddet. Internkontroll definieras inom arbetarskyddet som planering, ledning och uppföljning av verksamheten för att uppfylla arbetsmiljölagens krav."[115] Enligt RR:s definition innebär egenkontroll "…att ansvarsfördelningen mellan myndighet och utövare t.ex företag, preciseras i lagstiftningen. Utövarna av en verksamhet skall med ett formaliserat system och genom medvetna åtgärder styra verksamheten så att gällande myndighetsföreskrifter

[113] *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn*, RRV 1993 s. 16.

[114] *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn*, RRV 1993 s. 11.

[115] *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn*, RRV 1993.

beaktas."[116] Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning definierar egenkontrollen som:

> "Verksamhetsutövarens kontroll dels av att den egna verksamheten följer miljöbalken, förordningar och föreskrifter, villkor etc., dels av verksamhetens miljöpåverkan i allmänhet. Egenkontrollen innefattar det system av organisation, rutiner och liknande som skapar förutsättningar för regelefterlevnad."[117]

3.3 Systemtillsyn

Tillsynsmyndigheten kan t.ex. kontrollera tekniska detaljer, mäta utsläppsnivåer, kontrollera skyddsutrustning och maskiner, vilket brukar kallas "detaljkontroll". Som framgår av avsnitten 2.8 och 7.6 finns det också en annan inriktning på tillsynen som väljer att granska förutsättningarna för att företagen själva skall upptäcka och åtgärda miljöproblem. Tillsynen utövas då i högre utsträckning mot företagens egenkontroll och bl.a. den organisation, kompetens och de rutiner som har byggts upp för denna. Denna typ av tillsyn brukar kallas "systemtillsyn". Systemtillsyn utesluter inte detaljtillsyn, utan metoderna kan kombineras och komplettera varandra.

Det finns dock ingen bestämd definition av vad systemtillsyn av företagens egenkontroll betyder i praktiken. Det har visat sig att myndigheterna tolkat innebörden olika, eller rent av saknat egen definition.[118]

I betänkandet *Samlad tillsyn av arbetsmiljön*, DsA 1985:1, beskrevs att systemtillsynen: "…går ut på att kontrollera hur arbets-

[116] *RR Förslag angående tillsyn innebörd och tillämpning*, s. 22.

[117] *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, s. 8.

[118] *Tillsynen inom strålskyddet*, Förvaltningsrevisionen granskar F 1993:6, RRV 1993, s. 29.

miljöfrågorna hanteras generellt sett i företagen och till att stimulera företagens egen kontroll av arbetsmiljön".[119]

I ett diskussionsmaterial från KemI, Finansinspektionen, Läkemedelsverket och Statens Strålskyddsinstitut (SSI) menar man att systemtillsyn skall baseras på målformulerade ramregler, uttalad ansvarsfördelning mellan myndigheter och aktörer samt krav på egenkontroll hos tillsynsobjekten. Syftet är att få en utväxling, en hävstångseffekt, av insatta resurser och en långtidsverkan av åtgärderna. Samtidigt menar man att revisionsorganen har en "reserverad inställning" till systemtillsynen till förmån för en mer "polisiär inriktning".[120] RRV definierar systemtillsyn som följer:

> "Med systemtillsyn menas att myndigheten bedömer företagens förutsättningar att ta ansvar för miljön. I systemtillsyn ses enskilda utsläpp inte som en händelse i sig som skall beivras enskilt utan som ett tecken på att företaget inte har den organisation, de ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar eller den vilja som behövs för att ta det ansvar som miljöskyddslagen kräver. Vid systemtillsyn är det avsaknaden av en sådan organisation, kompetens eller intresse m.m. som skall beivras, inte den enskilda överträdelsen i sig."[121]

I övrigt hänvisar RRV till systemtillsyn som den typ av tillsyn som tillämpas enligt de principer som gäller inom arbetarskyddet.[122]

Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning definierar systemkontroll som:

> "En tillsynsmetodik inom den operativa tillsynen som innebär tillsyn över hur egenkontrollen bedrivs. Tillsynsmyndigheten bedömer verksamhetsutövarens förutsättningar att ta ansvar för miljön. Förutsättningarna

[119] *Modern tillsyn*, ASS 1995:2.

[120] *Tillsyn - ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter* , Kemikalieinspektionen 1995, s. 12.

[121] *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn*, RRV 1993, s. 43.

[122] *Tillsynen inom strålskyddet* RRV 1993, s. 29.

> kan exempelvis handla om verksamhetsutövarens organisation, rutiner, ekonomi, teknik, intresse och kompetens."[123]

3.4 Vår definition av tillsyn

Ordet "tillsyn" används uppenbarligen på många olika sätt. Att ur dessa destillera fram en enda, allmängiltig definition förefaller orealistiskt. Vi tror dock att det kan vara meningsfullt att skilja mellan två huvudsakliga användningar av ordet, som vi kan kalla det vida och det snäva tillsynsbegreppet. Båda begreppen syftar på verksamhet utförd av andra än den vars lagefterlevnad skall kontrolleras.[124]

Det vida tillsynsbegreppet innefattar de olika åtgärder som vidtas för att intentionerna i lagstiftningen skall genomföras. Tillsyn blir här ungefär liktydigt med implementering av lagstiftningen och innefattar allt från utfärdande av föreskrifter som preciserar lagarna till inspektions- och informationsverksamhet.

Det snäva tillsynsbegreppet innefattar endast de handlingar som består i att dels undersöka om ett enskilt företag efterföljer lagar och regler (direkt efterlevnadskontroll och systemkontroll av lagefterlevnaden) dels vidta åtgärder för rättelse av uppdagade brister i efterlevnaden. Tillsyn blir här ungefär liktydigt med inspektionsverksamhet.[125] I denna "kärnverksamhet" för tillsyn finns, som vi ser det, tre huvudkomponenter: (1) Att kontrollera att företaget efterlever befintliga bestämmelser.[126] (2) Att kontrollera att företaget har en fungerande internkontroll. (3) Att vidta de åtgärder (in-

[123] *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, s. 8.

[124] Egenkontroll inkluderas alltså inte.

[125] Vi använder detta ord snarare än "inspektion" eftersom det senare i strikt mening kan sägas endast omfatta undersökning av förhållandena hos tillsynsobjektet.

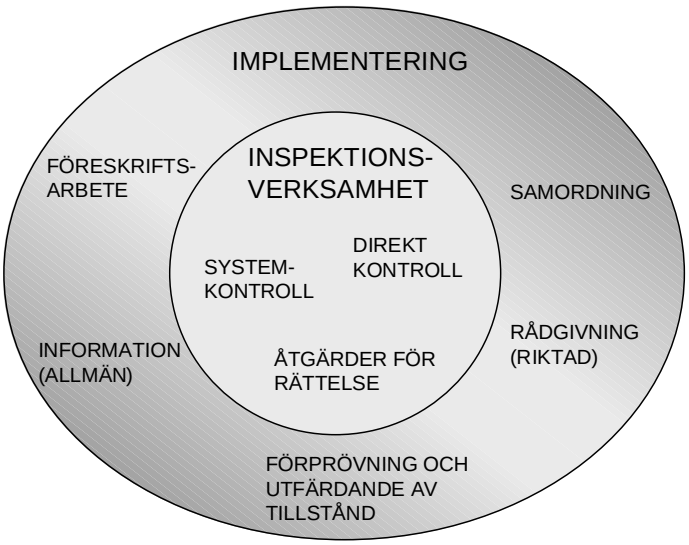
[126] Kan delas in i 1a. "Inspektion av förhållanden" och 1b. "Jämföra faktiska förhållanden med normerna."

spektionsmeddelanden, förelägganden, polisanmälningar etc.) som behövs för att åstadkomma rättelse.

De båda tillsynsbegreppens omfattning anges också i diagram 3.2. Vi vill framhålla att det kan finnas många andra definitioner av tillsyn, men att dessa kan anses representera de två huvudtyperna av definitioner.

Vi vill alltså inte förorda något försök att fastställa den "enda riktiga" definitionen av detta notoriskt mångtydiga begrepp. Däremot föreslår vi att man vid behov av mer precisa uttryckssätt använder andra begrepp än tillsyn, t.ex. implementering och inspektionsverksamhet.

Diagram 3.2 Vårt förslag till åtskillnad mellan ett snävt och ett vidare tillsynsbegrepp. I det snäva begreppet innefattas huvudsakligen de verksamheter som ingår i de båda rutorna "inspektion" och "åtgärder för rättelse" i diagram 3.1.



4 Tre svenska miljömyndigheter

Följande kapitel behandlar kortfattat Arbetarskyddsverkets, Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets organisation och uppgifter. Till sist ges en överblick av den lagstiftning som ligger till grund för tillsynen.

4.1 Arbetarskyddsverket

Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Yrkesinspektionen (YI) utgör tillsammans Arbetarskyddsverket (AV).

Yrkesinspektionen är sedan sommaren 1995 indelad i 11 distrikt. Varje yrkesinspektion är en självständig myndighet. Deras uppgift är att övervaka efterlevnanden av svensk arbetsmiljölagstiftning.

I varje distrikt finns en beslutande YI-nämnd, med tillsynsdirektören som ordförande. Antalet anställda vid YI är cirka 515 personer, varav cirka 400 är yrkesinspektörer.[127]

ASS är chefsmyndighet för YI. Det betyder att ASS har det övergripande ansvaret för att leda och utveckla tillsynen av arbetsmiljön, bland annat genom kompetensutveckling, metodutbildningar och utvärderingar. 200 personer arbetar på ASS inom dess ramanslag.

YI har funnits sedan år 1889, betydligt längre än ASS som bildades först år 1948. Detta är förmodligen en orsak till YI:s självständiga roll i arbetsmiljöarbetet.

[127] Efter sammanslagningen av YI-distrikten den 1 juli 1995 har, p.g.a den neddragning på 11 procent i budgeten som omfattar hela statsförvaltningen, 70 anställda sagts upp med i de flesta fall ett års uppsägningstid. De uppsagda är i huvudsak chefer och administrativ personal, det vill säga inga inspektörer.

Sammantaget finns drygt 270 000 tillsynsobjekt som ingår i AV:s kontrollområden.[128]

4.2 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (KemI) är central myndighet för kemikaliefrågor med bl.a. en samordnande och pådrivande roll i kemikaliekontrollarbetet.

Det övergripande målet med kemikaliekontrollen är att reducera riskerna för skada på människor och miljö orsakade av kemikalier och kemiska produkter.[129] Delmål i detta arbete är att:[130]

- Alla kemiska ämnen och produkter blir väl utredda vad gäller skadliga effekter på människa och miljö.
- Alla som hanterar kemiska produkter blir tillräckligt informerade om skaderiskerna och om förebyggande åtgärder som krävs för att kunna hantera produkterna på ett säkert sätt.
- Särskilt riskabla produkter ersätts av produkter som kan hanteras säkrare.
- Hantering av kemiska produkter ordnas så att skada på hälsa och miljö kan undvikas.

[128] Det är det antal arbetsställen som finns registrerade i SARA (Samordnat arbetsställeregister för Arbetarskyddsverket). SARA är ett lokalt system och körs på lokala datorer. Systemet infördes på samtliga distrikt under 1988. Syftet med SARA är bland annat att stödja planering, förberedelser, genomförande och uppföljning av inspektionsbesök samt att underlätta bevakning och uppföljning av ärenden och urvalet av arbetsställen för tillsyn. (För ytterligare information se: Uppföljning av mål och resultat inom Arbetarskyddsverket, Arbetarskyddsstyrelsen 1993:2).

[129] *En gemensam strategi för kemikaliearbetet i Sverige*, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, 1995.

[130] *Tillsyn med stöd av LKP Lagen (1985:426) om kemiska produkter*. Kemikalieinspektionen 1997.

KemI bildades 1986 och har i dag cirka 150 anställda. KemI har ansvaret för tillsynen över cirka 2 300 tillverkare och importörer av kemiska produkter.

4.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket (SNV) är central myndighet med ansvar för den yttre miljön. Enligt myndighetens instruktion skall SNV vara "samlande och pådrivande i miljövårdsarbetet – nationellt och internationellt. Verkets arbete skall syfta till att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald".[131] Myndighetens arbete har två huvudsakliga inriktningar. Den ena är att förse regering och riksdag med underlag för miljöpolitiska beslut och den andra är att gentemot sektorsmyndigheter, regionala och lokala myndigheter, näringsliv och allmänhet verka för åtgärder och handlingsmönster som leder till en miljöanpassad utveckling. Naturvårdsverket skall också bidra med kunskapsunderlag för svenska ställningstaganden i internationella miljöfrågor.[132]

SNV bildades 1967 och har cirka 450 personer anställda (motsvarande cirka 350 årsarbetskrafter). SNV:s roll när det gäller tillsyn är enligt förarbetena till miljöskyddslagen främst att vara en "planerande, ledande och samordnande" myndighet. SNV utför inga egna inspektioner även om man har juridisk möjlighet att göra det.

[131] SFS Förordning (1991:934) med instruktion för Statens Naturvårdsverk.

[132] *Statens Naturvårdsverk* - informationsbroschyr, 1995.

4.4 Lagstiftningen

Ramverket för YI:s inspektionsverksamhet utgörs av arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML) och arbetstidslagen (1982:673), samt de förordningar och föreskrifter som meddelats med stöd av dessa lagar. Man har dessutom tillsynsansvar enligt lagen om kemiska produkter (1985:426) (LKP).

Enligt LKP och dess förordning skall KemI utöva tillsyn över tillverkare och importörer (s.k. primärleverantörer) av kemiska produkter på vilka särskilt stränga krav ställs i lagen. KemI har också tillsynsansvar enligt lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer och produktsäkerhetslagen (1988:1604).

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen (1969:387) (ML), LKP, hälsoskyddslagen, renhållningslagen (endast tillsynsvägledning), bilavgaslagen, lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och lagen om svavelhaltigt bränsle.[133] Se tabell 4.1.

[133] "Handlingsplan för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning", kopia Naturvårdsverket daterad 96-03-29.

Tabell 1: Yrkesinspektionens, Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets tillsynsansvar

Yrkesinspektionen	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket
Arbetsmiljölagen	Lagen om kemiska produkter	Miljöskyddslagen
Arbetstidslagen	Lagen om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel	Lagen om kemiska produkter
Lagen om kemiska produkter	Lag om genetiskt modifierade organismer	Hälsoskyddslagen
	Produktsäkerhetslagen	Bilavgaslagen
		Lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten
		Lagen om svavelhaltigt bränsle
		Renhållningslagen (endast vägledningsansvar)

Syftet med AML är att "förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö." (AML 1 kap 1§). I arbetsmiljöförordningen anges tillsynens inriktning:

> "Tillsynen skall inriktas på att bevaka att arbetsgivaren planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven tillgodoses. Vid tillsynen skall en helhetsbedömning eftersträvas."

Arbetarskyddsstyrelsen har utfärdat en stor mängd föreskrifter. Tillsynen enligt AML skall ske över lagstiftningens efterlevnad (AML 7 kap. 1§). YI utövar tillsynen under överinseende och ledning av ASS (AML 7 kap 1§).

Lagen om kemiska produkter (LKP) utgör grunden för huvuddelen den tillsynsverksamhet som Kemikalieinspektionen bedriver. Syftet med LKP är att "förebygga att skador på människors hälsa

eller i miljön förorsakas av kemiska ämnens inneboende egenskaper". Lagen är tillämplig på "hantering, import och export av kemiska ämnen och beredningar (kemiska produkter)" (LKP, 1 §). Tillsynen skall ske över lagstiftningens efterlevnad och tillsynsansvaret regleras i förordningen (1985:835) om kemiska produkter (26 §).

ML är tillämplig på miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 1§.[134] För att anlägga miljöfarlig verksamhet krävs enligt ML tillstånd. Anläggandet av de mest miljöfarliga verksamheterna förprövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller av länsstyrelsen (se tabell 6.1 och 6.2, avsnitt 6.3). Utfärdade tillstånd kan förenas med villkor t.ex. för utsläppsnivåer. Tillsynen skall övervaka om villkoren i tillståndet efterlevs. Möjligheten för myndigheterna att med tillsynsåtgärder inskränka negativa effekter i den yttre miljön beror med andra ord till stor del på dessa villkor. Villkoren skall enligt ML fastställas i enlighet med vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt i det enskilda fallet.

Tillsynen beskrivs i ML på ett relativt otydligt sätt, tillsynen skall ske "över miljöfarlig verksamhet". P.g.a. oklarheter i denna skrivning kompletterades lagen år 1981 med en bestämmelse som ålägger tillsynsmyndigheten att verka för att överträdelser av lagen beivras (38 §).

De tillståndspliktiga verksamheterna skall till tillsynsmyndigheten årligen avge en särskild miljörapport (38 b §). I miljörapporten skall företagets miljöarbete beskrivas samt dess resultat redovisas. För att underlätta tillsynen kan myndigheten ställa krav på att ett s.k. kontrollprogram upprättas som grund för företagens egenkontroll (39 a§) (se avsnitt 5.3).

Tillsynen skall omfatta alla miljöfarliga verksamheter, tillståndspliktiga (A- och B-verksamheter), anmälningspliktiga (C-verksam-

[134] "(1). Utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. (2). Användning av mark, byggnad eller anläggning på så sätt som eljest kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten. (3). Användning av mark byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig".

heter) och övriga (U-verksamheter).[135] Tillsynsansvaret gäller även de verksamheter som är tillståndspliktiga, men ändå saknar tillstånd av olika anledningar.[136]

Den svenska lagstiftning som gäller i dag och den som föreslås i den kommande Miljöbalken bedöms av Kemikommittén som "långtgående och användbar".[137] Miljöbalken ersätter inte AML, utan deras tillämpningsområden kommer delvis att överlappa varandra.

[135] *Tillsyn över miljöfarliga verksamheter – Allmänna råd*, Naturvårdsverket 1994.

[136] Rudén 1998.

[137] *En hållbar kemikaliepolitik* SOU 1997:84.

5 Tillsynens organisation

Följande kapitel beskriver till att börja med den formella organisation enligt vilken tillsynen bedrivs samt ger exempel på fördelar och nackdelar som organisationen innebär. Därefter beskrivs myndigheternas förhållande till regeringen och i vilken grad deras arbete styrs av regeringsuppdrag. Till sist beskrivs ansvarsförhållandet mellan myndigheterna och de företag som de skall utöva tillsynen över.

5.1 Decentralisering

I Sverige är den kommunala självstyrelsen, relativt andra länder, omfattande.[138] Decentralisering har sedan 1980-talet varit ett av ledorden inom den offentliga förvaltningen. Inriktningen i statsförvaltningen är också att minska den direkta statliga styrningen genom detaljregler samtidigt som den övergripande styrningen och kontrollen av uppnådda resultat förstärks. Nedtoningen av medlen är inte ett försök att minska det politiska inflytandet över myndigheternas verksamhet, snarare är det tänkt att kontrollen över mål och resultat ökar om den administrativa regleringen av medlen minskar.[139] I ett alltmer komplext samhälle minskar möjligheterna att på central nivå utfärda detaljerade föreskrifter. Man strävar i

[138] *Staten i omvandling 1997*, Statskontoret 1997:15, s. 197. Jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Nya Zeeland, Storbritannien och Sverige. Från "Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms", Christoffer Pollitt m.fl., Ministry of Finance, Finland, 1997.

[139] *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*, RRV 1996:10, s. 31.

stället efter att föra dessa beslut närmare dem som omfattas av regleringarna.[140] Regelförenkling och ett ökat inslag av ramlagstiftning ökar handlingsutrymmet för förvaltningen och förskjuter ansvaret för att utfärda detaljerade föreskrifter från regering och riksdag till myndigheterna. Valet av medel förutsätts alltmer vara en administrativ fråga som förutsätter professionellt kunnande.

Yrkesinspektionen. På arbetsmiljöområdet finns en lång tradition av regional tillsyn. Elva fristående regionala myndigheter (Yrkesinspektionsdistrikt) ansvarar för tillsynen av enskilda företag och arbetsplatser i landet. Alla YI-distrikt är självständiga myndigheter. Arbetarskyddsstyrelsen, som central myndighet, har till uppgift att leda och samordna verksamheten.

Den organisatoriska utvecklingen av tillsynen inom arbetsmiljöområdet har varit mot centralisering, snarare än decentralisering. Fram till 1987 utövade, förutom YI, även kommunerna tillsyn under överinseende och vägledning från YI. Kommunernas tillsynsansvar gällde mindre arbetsplatser med enklare teknisk utrustning. Ett motiv till att den kommunala tillsynen togs bort och överfördes till AV var att ambitionsnivån på den kommunala tillsynen varierade mycket.[141] De från början 19 YI har nu också reducerats till 11. Detta har främst gjorts för att efter neddragningar i budgeten nå rationaliseringsvinster vad gäller de administrativa tjänsterna.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Organisationen av tillsynen har skett på liknande sätt inom Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets områden, men det finns också skillnader.

När det gäller kemikalietillsynen skiljer man på tillsyn av tillverkare och importörer och tillsyn av återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter. Kemikalieinspektionen har tillsynsansvaret och utför egna inspektioner av tillverkare och importörer. Återförsäljare och yrkesmässiga användare inspekteras regionalt och lokalt av länsstyrelserna och de kommunala mil-

[140] Hydén 1984.

[141] Telefonintervju med Bernt Nilssson, avdelningschef för Utrednings- och planeringsavdelningen, ASS 1998-03-26.

jönämnderna.[142] Enligt förordningen om kemiska produkter skall länsstyrelsen utöva "den närmare tillsynen inom länet och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet den omedelbara tillsynen inom varje kommun". Kemikalieinspektionen skall liksom Naturvårdsverket fungera samordnande, pådrivande och rådgivande gentemot de regionala och lokala myndigheterna.

För tillsynen av den yttre miljön har Naturvårdsverket, som central myndighet, möjlighet att utöva tillsyn i form av inspektioner, men utnyttjar i praktiken inte den möjligheten. I stället utförs inspektionerna av länsstyrelserna och de kommunala miljönämnderna.[143]

Tillsynen inom Naturvårdsverkets ansvarsområde har decentraliserats genom att länsstyrelserna övertagit en del av Naturvårdsverkets ansvar (samordning och vägledning av tillsynen inom länet) och kommunerna övertagit delar av länsstyrelsernas ansvar och arbete.[144]

Naturvårdsverkets roll har under denna tid inte förändrats i juridisk mening, däremot har den i praktiken blivit allt mindre operativ. Likheterna mellan Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets tillsynsorganisation består alltså i att tillsynen regionalt utförs av länsstyrelserna och lokalt av kommunerna.[145] Skillnaden är att Kemikalieinspektionen utför egna inspektioner inom ett eget ansvarsområde, medan Naturvårdsverket avstår från denna möjlighet.

[142] Den kommunala organisationen varierar. Med kommunala miljönämnder menas här den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom miljöområdet.

[143] Rudén 1998.

[144] År 1981 ändrades miljöskyddslagen så att kommunerna fick möjlighet att överta delar av tillsynsansvaret från länsstyrelsen. År 1984 övertog den första kommunen ett sådant ansvar, och en lagändring år 1989 medförde obligatoriskt tillsynsansvar för kommunerna enligt ML.

[145] Ytterligare decentralisering av kemikalietillsynen genom att kommunerna övertar en del av tillsynen av tillverkare och importörer, föreslås av KemI i redovisningen av ett regeringsuppdrag "Effektivare tillsyn av leverantörer av kemiska produkter och varor" 1997-10-31.

Den decentraliserade organisationen inom kemikalietillsynen och tillsynen av den yttre miljön innebär både fördelar och nackdelar (Jämför avsnitt 2.6).

Fördelen är att tillsynsmyndigheten är fysiskt nära sina tillsynsobjekt och har en större lokalkännedom. Bland nackdelarna kan nämnas risken för stora skillnader i myndigheternas ambitionsnivåer, risken att lokala lojalitetskonflikter kan försvåra den kontrollerande rollen och risken för en ojämn kompetensfördelning. Samordningen och vägledningen försvåras p.g.a. det stora antalet inblandade myndigheter (totalt mer än 300). Följderna av att bryta mot miljölagarna kan komma att bero på var i landet brottet sker och vem som inspekterar.

Det har också visat sig att länsstyrelsernas roll i tillsynsarbetet är oklar, framför allt vad gäller ansvarsfördelningen gentemot den centrala myndigheten.[146] När det gäller förhållandet till kommunerna är länsstyrelsernas uppgift bl.a. att ge råd till kommunerna i tillsynsärenden samtidigt som de skall handlägga företagens eventuella överklaganden av kommunala beslut i samma ärenden. Om länsstyrelsen inte hade hela kunskapsbilden klar när man gav råden till de kommunala inspektörerna kan man bli tvungen att gå emot sina egna råd vid ett överklagande.[147] Detta kan undergräva myndighetens trovärdighet, både gentemot allmänheten och mot kommunerna. Länsstyrelserna har i vissa fall varit ovilliga att ge vägledning till kommunerna p.g.a. detta.

Länsstyrelserna har eget tillsynsansvar enligt en stor mängd lagar och förordningar (i storleksordningen ett hundratal). Endast en av sex länsstyrelser hade vid vår förfrågan tillgång till en färdig sammanställning av dessa författningar.[148] Det finns svårigheter att göra en sådan sammanställning, delvis beroende på den stora mängden författningar, men också på att tillsynsuppgifterna ibland

[146] Se även avsnitt 7.4.

[147] Rudén 1998.

[148] Se bilaga 2.

uttrycks på ett oklart sätt i lagstiftningen eller i myndighetsinstruktionen.

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen markerat betydelsen av att nationella krav följs upp och att skillnaden mellan kommunerna inte får vara för stor.[149] Man påpekar också att EU:s eventuella förslag om obligatorisk miljörevision kan leda till ett behov av starkare central styrning alternativt centralisering av tillsynen för att helheten i koncernernas miljöarbete skall kunna övervakas.[150] RRV har föreslagit tillsättande av en utredning om möjligheterna att inrätta en renodlad kontrollmyndighet som samordnar kontrollen inom flera områden (livsmedel, arbetarskydd och yttre miljö).[151] Syftet med en sådan samordning är att nå rationaliseringsvinster. RRV föreslår inte att Kemikalieinspektionens tillsyn skall ingå i en sådan utredning.

Sammanfattning. Arbetarskyddstillsynen sker inom en mer centraliserad organisation än tillsynen på kemikalieområdet och av den yttre miljön. Förändringar i centraliseringsgrad har också gått i motsatta riktningar. Organisationen inom arbetarskyddet har centraliserats medan inriktningen av miljö- och kemikalietillsynen gått och går mot en ökad decentralisering. En anledning till centraliseringen av arbetarskyddstillsynen var att den kommunala tillsynen var mycket heterogen. Tillsynen inom de båda andra miljöområdena är emellertid lika heterogen. Fördelningen av arbete och ansvar framförallt mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna, är oklar och det finns exempel där länsstyrelserna har dubbla roller i tillsynsarbetet. Uppenbarligen finns inga gemensamma principer för de olika politikområdena när det gäller graden av enhetlighet i tillsynen.

[149] *Statlig tillsyn - ett förvaltningspolitiskt styrmedel* RRV 1996:10, s. 32.

[150] *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena,* Förvaltningsrevisionen granskar Fi 1993:7 RRV 1993, s. 68 ff.

[151] Ibid, s. 75 f.

5.2 Myndigheternas förhållande till regeringen

För att regler och lagar skall följas är det viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan regering, myndigheter och företag. Om rollfördelningen inte hålls kan det få till konsekvens att lagar inte följs och att miljön och människors hälsa riskerar att skadas. I en internationell jämförelse har de svenska myndigheterna en betydande konstitutionell självständighet.[152] I så måtto är även de myndigheter vi studerat självständiga. Jämför man myndigheterna finner man dock skillnader när det gäller deras förhållande till regeringen.

Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen har i stor utsträckning själva fått avgöra vilka arbetsmiljöproblem och vilka arbetsmetoder man velat prioritera. Endast i undantagsfall har regeringen gett dessa myndigheter detaljerade uppdrag.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har däremot ålagts en stor mängd detaljreglerade regeringsuppdrag. I vissa fall har detta skett i samråd med, eller på initiativ från myndigheterna själva. Det har dock varit svårt att fastställa hur stort myndigheternas inflytande egentligen varit. En del av dessa uppdrag har inte bara specificerat ett problem, eller en målsättning, utan även den metod med vilken problemet skall lösas. Ett exempel är de s.k. halveringsuppdragen. Målet med dem var att minska miljö- och hälsoriskerna i samband med användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringen. Riksdagen beslutade år 1988 att mängden bekämpningsmedel (mätt som mängden aktiv substans) skulle halveras till år 1990. År 1990 beslutade riksdagen om ytterligare en halvering. Totalt skulle därmed en 75-procentig minskning av mängden aktiv substans nås jämfört med en genomsnittlig mängd åren 1981–1985.[153] När regeringen valde att ge myndigheterna (Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och dåvarande Lantbruksstyrelsen, numera Jordbruksverket) detta uppdrag innebar det att regeringen valde riskbegräns-

[152] *Staten i omvandling 1997*, Statskontoret 1997:15, s. 197.

[153] Johannesson och Hansson 1996.

ningsmetod. Ett alternativ hade varit att regeringen beslutat att myndigheterna skulle begränsa vissa risker med bekämpningsmedel så mycket som möjligt och överlåta åt myndigheterna att välja metod.

Ett annat exempel på regeringens styrning av myndigheterna är det s.k. begränsningsuppdraget. Regeringen gav 1989-12-21 Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i uppdrag att senast 1990-06-29 till regeringen redovisa förslag till åtgärder för att begränsa användningen av sådana ämnen som kan ha särskilt skadlig inverkan på miljön. Även här specificerade regeringen metodvalet redan i uppdraget (att begränsa användningen), i stället för att ge myndigheterna i uppdrag att angripa riskerna med *de bästa metoder som myndigheten har tillgång till*. Uppdraget gavs dessutom en mycket snäv tidsram vilket försvårade för myndigheterna att göra sitt urval på ett systematiskt och förutsättningslöst sätt. Detta resulterade bl.a. i att förslagen till åtgärder för begränsning av användningen av de föreslagna ämnena (grupperna av ämnen) varierade i precision och detaljeringsgrad.

När myndigheten får många detaljreglerade uppdrag av den här typen blir det svårt för den att fullfölja sin mer allmänna uppgift att nära följa utvecklingen och prioritera problem och arbetsuppgifter som den väljer utifrån detta mera allmänna ansvar. T.ex. kan det bli svårt för myndigheterna att prioritera okända eller dåligt utredda problem om de fått omfattande uppdrag som avser redan välkända problem.

En möjlig förklaring till att denna ansvarsförskjutning har skett i större utsträckning mellan regeringen och Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen än mellan regeringen och Arbetarskyddsstyrelsen är att det allmänna och det politiska intresset har varit större för frågor inom Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens ansvarsområden än inom arbetsmiljöområdet.

Exemplet grön diesel. Vi har närmare undersökt hur regeringen, myndigheter och företag agerade vid avskaffandet av det s.k. kilometerskattesystemet 1993.[154]

För att kunna behålla ett differentierat skattesystem beslutades att lågbeskattad diesel som används till annat än vägfordon skulle märkas och färgas grön. Regeringen beslutade också vilket märk- och färgämne som skulle användas. Detta beslut fattades utan att någon riskbedömning hade gjorts, trots att ansvariga myndigheter innan beslutet påpekat att de företag som importerar eller tillverkar dessa ämnen enligt lag är skyldiga att först göra en riskbedömning. Regeringens agerande innebar att företagen uppfattade att den tagit över detta ansvar från företagen. Naturvårdsverket, som i detta fall var tillsynsmyndighet enligt LKP, följde inte upp lagens krav på utredning och riskbedömning. Inblandade företag och myndigheter hävdade att det inte gjordes någon riskbedömning medan finansdepartementet hävdade att regeringen hade gjort en sådan. Miljödepartementet hävdade å sin sida att regeringen inte har kompetens att göra en riskbedömning men att Kemikalieinspektionen hade gjort en sådan. Detta förnekades av Kemikalieinspektionen.

Regeringens agerande visar att den var okunnig om vad som krävs för en riskbedömning enligt svensk kemikalielagstiftning samtidigt som den inte kände till eller inte brydde sig om den s.k. omvända bevisbördan.

När hälsoproblem dök upp som sattes i samband med användandet av den gröna dieseln blev människor oroliga och Arbetarskyddsverket ställde krav på att regeringen skulle agera. Samtidigt fanns det ingen riskbedömning att tillgå. Efter Arbetarskyddsverkets agerande tillsatte regeringen en utredning. Denna fick den ovanliga uppgiften att med statliga medel utföra den typ av undersökning och riskbedömning som företagen enligt lag är skyldiga att göra. Kostnaden för detta uppgick till 4,5 miljoner kronor medan kostnaden för extra skattetekniska administrativa åtgärder som regeringen också tvingades till uppgick till det dubbla. Dessutom

[154] Johannesson 1994 och Johannesson 1998.

innebar hanteringen mycket extra arbete för framförallt Arbetarskyddsverket och Kemikalieinspektionen.

Sammanfattning. Arbetarskyddsverket har i långt högre grad än Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket själv fått prioritera arbetsuppgifter och välja åtgärder och arbetsmetoder. En stor mängd detaljerade regeringsuppdrag har medfört att varken Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket kan avsätta någon större andel av sina resurser till problem och åtgärder som myndigheterna själva valt att prioritera för att uppnå de av regeringen och riksdagen fastställda målen. Som framgår av exemplet med grön diesel kan betydande oklarheter uppstå om regeringen övertar myndighetsuppgifter i enskilda ärenden. Regeringens övervakande uppgift gentemot myndigheterna kan också bli lidande av detta.

5.3 Företagens ansvar

Inom samtliga tre myndighetsområden läggs det juridiska ansvaret för att förhindra skador på människa och miljö huvudsakligen på företagen.[155] Myndigheternas ansvar är bl.a. att tillse att företagen uppfyller sina skyldigheter enligt lagstiftningen, beivra överträdelser och vid behov tvinga fram rättelse.

Enligt AML skall arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö (3 kap 2 §). Arbetsgivaren skall också systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kraven i lagstiftningen uppfylls (3 kap 2a §).[156] Arbetarskyddsstyrelsen har preciserat arbetsgivarens

[155] Myndigheterna gör dock riskbedömningar i vissa fall t.ex. när det gäller ASS utfärdande av föreskrifter om hygieniska gränsvärden. Andra exempel är EU:s program för existerande ämnen och klassificering av kemikalier inom EU.

[156] Det svenska ordet “kontroll” använder vi enligt dess huvudbetydelse “inspektion”, det engelska “control” har huvudbetydelsen “styrning” och används enligt den meningen. I den engelska sammanfattningen används ordet “inspection” för det svenska “kontroll”.

ansvar i en särskild föreskrift om egenkontroll, den s.k. internkontrollkungörelsen.[157] Denna innefattar inte bara egenkontroll i ordet snävare betydelse (kontroll av att preciserade normer uppfylls) utan även krav på att jämföra prestationerna med övergripande mål för arbetsmiljön vilket innebär att företagen måste tolka fastställda normer.

Inom kemikaliekontrollen ligger ansvaret för riskbedömningar och bedömningen om en produkt skall sättas ut på marknaden eller inte på tillverkare och importörer.[158] Portalparagraferna i LKP (5-8§§) ställer upp försiktighetsmåttet allmän aktsamhet samt krav på produktval enligt substitutionsprincipen för yrkesmässig hantering och import av kemiska produkter samt utredningsskyldighet, kunskapskrav och informationsskyldighet för tillverkare, importörer och överlåtare.

EU:s kemikalielagstiftning innehåller ingen uttrycklig övergripande aktsamhetsregel jämförbar med LKP 5§. EU:s program för "existerande ämnen" [159] och systemet med förhandsanmälning av "nya ämnen"[160] innebär att företagen har skyldighet att lämna uppgifter till myndigheterna om ämnen som tillverkas eller importeras. Olika dokumentationskrav gäller för "nya" respektive "existerande" ämnen samt beroende på i vilka volymer ämnet tillverkas eller importeras.[161] Utifrån underlagen från företagen, och med hjälp av gemensamma principer, genomför medlemsländernas myndigheter

[157] AFS 1996:6.

[158] Undantaget är bekämpningsmedel där förprövning och godkännande måste ske av Kemikalieinspektionen, och numera även av EU, innan ett preparat får överlåtas eller användas.

[159] Ämnen som fanns på den gemensamma marknaden före den 18 september 1981.

[160] Alla ämnen som tillkommit inom EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet d.v.s. EU samt Norge och Island) efter 1981.

[161] Någon prövning eller godkännande sker inte utan utsläppande av nya ämnen på marknaden får ske efter anmälan om inte den ansvariga myndigheten i respektive land (i Sverige Kemikalieinspektionen) motsätter sig detta. Resultatet av anmälan i ett land blir också giltigt även i andra länder som deltar i systemet.

riskbedömningar samt rekommenderar strategier för eventuella riskbegränsande åtgärder för "existerande ämnen". Ansvaret för riskbedömning av de kemikalier som ingår i programmet har därigenom delvis förskjutits från företagen mot myndigheterna.

Enligt 5 § ML skall "[d]en som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet […] vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet […] Omfattningen av åliggandena […] bedöms med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt […] och med beaktande av såväl allmänna som enskilda inressen". Den som utövar miljöfarlig verksamhet är också skyldig "att utöva kontroll av verksamheten" (38a §). Omfattningen och innehållet i egenkontrollen preciseras dock inte närmare i lagstiftningen. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd är grunden att företagen genom sin egenkontroll skall kunna säkerställa att intentionerna i lagstiftningen uppfylls. För att precisera egenkontrollen kan tillsynsmyndigheten ställa krav på upprättande av ett s.k. kontrollprogram. Kontrollprogrammet utgör, enligt Naturvårdsverkets allmänna råd en viktig grund för tillsynen.[162] Enligt Naturvårdsverkets egen undersökning 1989 saknade dock 57 procent (3 800 av 6 700) av de tillståndspliktiga (A- och B-) verksamheterna ett fastställt kontrollprogram.[163] Av de anmälningspliktiga verksamheterna saknade 89 procent kontrollprogram.[164]

[162] Allmänna råd 1994:3, s. 38.

[163] *Miljötillsynen i Sverige andra halvåret* 1989 NV rapport 3815.

[164] Se även *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn*, RRV 1993, s. 38 ff.

Sammanfattning. Det juridiska ansvaret för riskbegränsande åtgärder ligger på företagen inom alla tre områdena. I praktiken finns dock skillnader. Arbetarskyddsstyrelsen har t.ex. gett ut en särskild föreskrift om internkontrollen i arbetslivet som ytterligare tydliggör detta ansvar. När det gäller kemikaliekontrollen har EU-medlemskapet i viss mån förskjutit ansvaret för riskbedömningen av kemikalier mot myndigheterna. För kontrollen av miljöstörande verksamheter enligt ML kan myndigheten ställa krav på att egenkontrollen skall preciseras i ett kontrollprogram. Kontrollprogrammet skall fastställas av myndigheten. Detta förfarande saknas inom arbetarskyddet och kemikaliekontrollen. Systemet med kontrollprogram inom det yttre miljöskyddets område fungerar inte tillfredsställande.

5.4 Vetenskap och policy

Detta avsnitt beskriver kortfattat i vilken grad myndigheterna organisatoriskt och principiellt skiljer mellan beslutsfattande i policyfrågor och ställningstaganden som kan grundas enbart på det vetenskapliga faktaunderlaget. Tanken bakom att särskilja dessa är att de vetenskapliga bedömingarna inte skall påverkas av ekonomiska eller tekniska argument utan ha en hög grad av oberoende (Se avsnitt 2.2).

År 1978 infördes på Arbetarskyddsstyrelsen nya rutiner för fastställandet av hygieniska gränsvärden. Två arbetsgrupper har sedan dess varit involverade i processen: Arbetarskyddsstyrelsens föreskriftsgrupp för hygieniska gränsvärden och Arbetslivsinstitutets kriteriegrupp.[165] I och med att arbetsgivarparten fr.o.m. 1997 inte längre ville delta i samarbetet inom föreskriftsgruppen har

[165] Hansson 1998.

denna upplösts. Arbetet sker dock fortfarande enligt samma princip och i samråd med parterna.[166]

Kriteriegruppen samlar och utvärderar de vetenskapliga underlag som finns om de ämnen som Arbetarskyddsstyrelsen prioriterat. Kriteriegruppen gör utifrån detta underlag den vetenskapliga bedömningen som sammanställs i ett konsensusdokument. Kriteriegruppen lämnar inte förslag till gränsvärden utan det görs av tjänstemännen på Arbetarskyddsstyrelsen, efter en sammanvägning av det vetenskapliga underlaget och ekonomiska och tekniska faktorer.

Kemikalieinspektionen har också haft en uppdelning i en vetenskaplig och en reglerande avdelning. Denna uppdelning finns dock inte längre kvar. I stället är dessa två delar av myndighetens arbete numera mycket mer organisatoriskt integrerade i varandra. Naturvårdsverket har aldrig haft en tydlig uppdelning på detta sätt.

Sammanfattning. En organisatorisk åtskillnad mellan ställningstaganden i policyfrågor och vetenskapliga bedömningar finns endast på Arbetarskyddsstyrelsen där hygieniska gränsvärden fastställs enligt denna princip. Kemikalieinspektionen har valt att frångå den indelningen organisatoriskt medan Naturvårdsverket aldrig haft en liknande uppdelning. En organisatorisk åtskillnad kan ge de vetenskapliga bedömningarna en högre grad av oberoende från tekniska och ekonomiska argument.

[166] Rudén 1997.

6 Föreskriftsarbete

Följande kapitel behandlar föreskriftsarbetet, hur det har påverkats av EU-medlemskapet och dess inriktning och metod. I sista delavsnittet diskuteras relationen mellan vetenskaplig och administrativ bevisbörda.

6.1 Vem utfärdar föreskrifter?

En stor del av Kemikalieinspektionens arbete ägnas åt att förbereda och delta i beslutsprocesser inom EU t.ex. när det gäller klassificering och märkning av kemikalier och begränsning av eller förbud mot särskilt farliga ämnen. Åtminstone 50 procent av Kemikalieinspektionens resurser avsätts till arbete som direkt är relaterat till beslutsprocesser inom EU.[167] Motsvarande siffra för Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket är betydligt lägre: för Arbetarskyddsstyrelsen ca 2 procent[168] och för Naturvårdsverket i storleksordningen 10 procent.[169] Inom alla dessa tre områden finns ett mycket omfattande regelverk på EU-nivå. En väsentlig skillnad är att EU-reglerna har större praktisk betydelse för Kemikalieinspektionens arbete. Detta beror till stor del på att man inom kemikaliekontrollen använder harmoniseringsdirektiv för att reglera verksamheten eftersom kemikalier är handelsvaror, medan man inom de övriga två områdena i regel använder minimidirektiv. I

[167] Johannesson och Hansson 1996.

[168] *Arbetarskyddsverkets budgetunderlag 1999-2000*, 1998-02-27.

[169] Resursåtgång för implementeringen är ej medräknade.

många fall har Sverige strängare krav än EU och därmed påverkas Sverige endast i liten utsträckning av EU:s regler inom dessa områden.

I motsats till i en del andra länder har domstolarna i Sverige endast haft en marginell roll vad gäller implementeringen av miljö- och hälsoskyddslagarna (se avsnitt 2.2). Beslut om regleringar fattade av myndigheter kan överklagas i domstol, men så länge som beslutet är formellt korrekt har domstolarna sällan upphävt myndighetens beslut. Sakfrågorna om riskbedömning samt dess sammanvägning med tekniska och ekonomiska faktorer anses vara myndighetens uppgift och inte domstolens.

EG-domstolen har hittills inte tillfrågats i någon enskild fråga gällande svensk kemikaliekontroll. Det svenska förbudet mot användning av trikloretylen kan dock komma att bli en fråga för EG-domstolen då det svenska förbudet har överklagats.

Sammanfattning. EU-medlemskapet har påverkat föreskriftsarbetet på alla tre myndigheterna, men i olika grad. Störst påverkan har skett inom kemikaliekontrollen. Reglerna för denna beslutas nu i allt väsentligt på EU-nivå. Föreskrifterna inom arbetarskyddet och för skydd av den yttre miljön är huvudsakligen nationella. De svenska utsläpps- och exponeringsbegränsningarna på miljöområdet har vanligen varit strängare än EU:s och dessa regler har därmed påverkats i begränsad omfattning.

6.2 Rutiner för föreskriftsarbetet

Regeringen har delegerat rätten att utfärda föreskrifter till såväl Arbetarskyddsstyrelsen som Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Föreskrifterna kompletterar lagar och förordningar som är mer allmänt hållna och som kan sägas lägga upp ramarna för föreskriftsarbetet. Myndigheterna utarbetar även icke bindande föreskrifter såsom “allmänna råd”.

Föreskriftsarbetet upptar en betydande del av Arbetarskyddsstyrelsens arbete. Myndighetens författningssamling innehåller en stor mängd föreskrifter vilka nog kan sägas täcker in större delen av de allvarligaste arbetsmiljöproblemen. Dessa föreskrifter utgör grunden för Yrkesinspektionens arbete med inspektioner.

En stor del av Kemikalieinspektionens föreskrifter gäller klassificering och märkning av kemikalier. Föreskrifterna täcker inte in alla specifika miljö- och hälsoproblem förenade med enskilda kemikalier. Det är inte förvånande att Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter är mer omfattande och heltäckande än Kemikalieinspektionens. Arbetet med att utfärda föreskrifter är till viss del en ackumulerande process och Arbetarskyddsstyrelsen bildades redan 1948 och Kemikalieinspektionen först 1986.

Naturvårdsverket inriktar sitt arbete i mindre grad mot utfärdande av föreskrifter, jämfört med de båda andra myndigheterna. Tyngdpunkten i Naturvårdsverkets arbete ligger i stället på djupanalyser av miljöproblem för beslutsunderlag, policyfrågor och i att dra upp riktlinjerna för framtida miljöarbete och miljöpolitik. Det kan på goda grunder ifrågasättas om länsstyrelserna och kommunerna har ett fullgott föreskriftsstöd för sin tillsyn.

Endast Arbetarskyddsstyrelsen har en nedtecknad plan för utfärdandet av nya föreskrifter och modernisering av befintliga. Möjligheten till erfarenhetsutbyte mellan tillämpad och föreskriven lag varierar också. De som bäst kan avgöra effekterna av en ny reglering är de som tillämpar lagstiftningen, i första hand inspektörerna som utövar tillsynen. Bl.a. på grund av tillsynens organisation varierar förutsättningarna för återkoppling mellan de praktiskt tillämpande och den reglerande myndigheten (se avsnitt 7.4 om samordning av tillsynen).

De tre myndigheterna har alla en hög grad av kompetens vad gäller riskbedömningar, men betydligt mindre kompetens för att analysera t.ex. ekonomiska effekter av regleringar. Endast Naturvårdsverket har anställda ekonomer som beräknar vilka kostnader som reducerade utsläpp medför och effekter som kan förväntas av ekonomiska styrmedel för att minska utsläpp. Arbetarskyddsstyrelsen och Kemikalieinspektionen är i högre grad hänvisade till

företagens kunskaper i den förhandlingsliknande process det innebär att sammanväga vad som kan vara miljömässigt motiverat med vad som samtidigt anses ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt.

Sammanfattning. Man kan konstatera att omfattningen av de föreskrifter som utfärdats varierar mycket mellan de tre systemen. Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter är mycket mer omfattande än Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets. När det gäller Kemikalieinspektionen kan detta förklaras med att myndigheten är relativt ny, medan det för Naturvårdsverket snarare är ett resultat av myndighetens arbetsinriktning där föreskriftsarbete inte kommit att bli ett prioriterat område. Lokal och regional tillsyn kan inte sägas ha ett fullgott stöd i de föreskrifter som utfärdats. Långsiktig planering av föreskriftsarbetet förekommer endast på Arbetarskyddsstyrelsen. Av de tre myndigheterna har endast Naturvårdsverket egen kompetens för miljöekonomiska bedömningar.

6.3 Hur är föreskrifterna utformade?

När det gäller metod för föreskriftsarbetet utgår vi från två huvudsakliga frågeställningar: På vilken nivå sker regleringarna? Bygger regleringen på positiv eller negativ listning? (Se avsnitt 2.4.)

Regleringen av kemikalier kan ske på minst fyra olika nivåer:[170]

1. för enskilda företag,

2. för en process gemensam för flera företag eller för en bransch,

3. för en enskild kemikalie oavsett vilken process som kemikalien används i, samt

[170] Hansson 1998.

4. för kemikalier generellt, dvs. regleringen sker så att riskerna är lika stora oberoende av substans och process.

Positiv listning kan innebära förprövning och godkännande av substanser som, relativt alternativen, har mindre skadliga egenskaper. Ett annat exempel är s.k. miljömärkning där man enligt samma princip väljer ut och märker produkter som uppfyller specifika kriterier för miljö- och/eller hälsoeffekter. En negativ listning innebär att de kemikalier som har särskilt oönskade egenskaper skiljs ut. Förbud mot användning av sådana kemikalier samt klassificering och märkning av kemikalier är exempel på negativ listning.

Som tidigare nämnts har Arbetarskyddsstyrelsen utarbetat omfattande och detaljerade föreskrifter för arbetsmiljön. Föreskrifterna om hygieniska gränsvärden, som intar en viktig roll Arbetarskyddsstyrelsens reglering av kemikalier, fastställs huvudsakligen för enskilda kemikalier, på nivå tre enligt ovan nämnda indelning. Reglerna för arbetsmiljön tillämpas generellt och undantag medges sällan. På liknande sätt baserar Kemikalieinspektionen sitt arbete på regler som gäller all användning av de reglerade enskilda substanserna. Här kan dock tidsbegränsade undantag utfärdas, vanligen för företag som har problem att byta ut en nyligen förbjuden kemikalie. Sverige har i högre grad än andra EU-länder valt att konkret och aktivt arbeta med att begränsa riskerna med kemikalier genom att begränsa deras *förekomst*. Att direkt arbeta med förekomstbegränsning är svårt inom EU eftersom ett av unionens främsta syften är att avlägsna hinder för fri handel mellan länderna. Ett ämne som är godkänt i EU skall vara godkänt i alla medlemsländer om inget annat beslutats. Möjligheterna till undantag från den principen är begränsade och påverkar Sveriges möjligheter att även framöver bedriva riskreduktionsarbete genom regler som direkt förbjuder förekomst och användning. Utanför Sverige sker riskbegränsningen snarare genom att exponeringen regleras. Genom att ställa höga krav på skyddsutrustning och rening kan myndigheterna indirekt tvinga fram substitution om man anser det motiverat. Tyskland har t.ex. genom att fastställa mycket

stränga exponeringsbegränsningar för klorerade lösningsmedel tvingat företagen till substitution.[171]

En markant skillnad mellan Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket i detta sammanhang är hur besluten för enskilda företag fattas när det gäller arbetsmiljön respektive den yttre miljön. För arbetsmiljön styrs, som nämnts, myndighetsbesluten av generella lagar och förordningar. Bedömningen i det enskilda fallet görs av Yrkesinspektionen som därvid tillämpar detta generella regelverk. Vad gäller regleringen av den yttre miljön prövas i stället varje anläggning för sig. Tillstånd krävs enligt ML för att anlägga miljöstörande anläggningar(se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Tillståndsprövning av miljöstörande verksamhet (enligt bilagan till miljöskyddsförordningen):

Typ av miljöstörande verksamhet	Tillståndsprövande myndighet	Exempel på verksamheter, definierade i bilagan
A-verksamhet	Koncessionsnämnden för miljöskydd.	Gruvor, kärnkraftverk, stora fabriker för produktion av kemikalier samt pappersmassafabriker
B-verksamhet	Länsstyrelsen.	Större torvtäkter, större ladugårdar, fiskodlingar, sågverk, färgfabriker och slakterier.
C-verksamhet	Kommunens miljönämnd. (Endast anmälningsplikt)	Bensinstationer, skrotupplag, rökerier och charkuterier
U-verksamhet	(Ej tillståndspliktig verksamhet)	Nedlagda sågverk, småbåtshamnar och golfbanor.

[171] Johannesson och Hansson 1996.

Myndighetsbesluten om tillstånd kan förenas med villkor och de beslutas från fall till fall med hänsyn taget till vad som anses vara tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt i det enskilda fallet. Systemet för skydd av den yttre miljön skiljer sig här från arbetarskyddet eftersom regleringen sker på företagsnivå.[172] (I praktiken har det dock visats att villkoren ofta sätts på ett likartat sätt för hela branscher enligt en "etablerad branschpraxis").[173]

Totalt fanns det 1995 enligt Naturvårdsverket rapport 4590 knappt 90 000 miljöstörande anläggningar i Sverige (se tabell 6.2).

Tabell 6.2 Antal miljöstörande anläggningar i Sverige:

Typ av verksamhet	Tillstånds-pliktiga	Anmälnings-pliktiga	Övriga
A	519	-	-
B	7191	-	-
C	-	16 622	-
U	-	-	63 277
Totalt	7710	16 622	63 277

När det gäller risker med kemikalier har Arbetarskyddsstyrelsen använt sig av en negativ lista för begränsning och klassificering. Kemikalieinspektionen har också i huvudsak använt sig av denna metod. Myndigheten har utfärdat flera listor med ämnen som anses ha särskilt farliga egenskaper eller vars hantering innebär oacceptabla risker och som därför är förbjudna eller vars användning är begränsad. Bekämpningsmedel hanteras dock som nämnts annorlunda. Efter godkännande sätts substansen upp på en positiv lista både inom EU och nationellt.

[172] En anmärkningsvärt stor mängd företag som är tillståndspliktiga enligt ML saknar tillstånd. Det gäller för 33 procent av det totala antalet tillståndpliktiga verksamheter. Räknar man dessutom in de verksamheter som drivs med dispens, uppgår dessa tillsammans till över 40 procent av det totala antalet tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna. Anmälan saknades för 42 procent av de anmälningspliktiga verksamheterna. (Naturvårdsverket rapport 4590).

[173] *Miljöskyddslagens tillämpning – granskning utifrån regional nivå*, RRV 1984.

Märkning av kemikalier, som i Sverige regleras av föreskrifter som utfärdats av Kemikalieisnpektionen (och som med enstaka undantag är desamma som inom EU) är också i första hand en form av negativ listning: det är de farliga substanserna som märks och inte de som anses relativt ofarliga. (Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket deltar även i den Nordiska miljömärkningen "Svanen", en frivillig positiv märkning av produkter som uppfyller fastställda kriterier vad gäller miljöeffekter.)

Föreskrifterna om hygieniska gränsvärden för arbetslivet är en viktig del i Arbetarskyddsstyrelsens reglering av kemikalier, på samma sätt som utsläppsbegränsningar för enskilda företag när det gäller skyddet för den yttre miljön. Kemikalieinspektionen däremot har i mycket liten utsträckning använt sig av gränsvärden. Endast i ett fall har man utfärdat gränsvärde (annat än noll) för koncentrationen av en farlig substans i produkter (formaldehyd i lim). Kemikalieinspektionens policy har istället varit att antingen förbjuda en substans eller att den ska vara oreglerad. Ett viktigt undantag är bekämpningsmedel där ett godkännande endast gäller för begränsade användningsområden och även kan begränsas till enbart yrkesmässig hantering och förenas med krav på utbildning, skyddsutrustning etc.

Sammanfattning. Det finns stora skillnader mellan de tre myndigheterna när det gäller val av metod för att utfärda föreskrifter. Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen utfärdar i huvudsak generella regleringar av enskilda kemikalier dvs. dessa regler gäller för alla företag. Förprövningen av miljöstörande anläggningar sker däremot på företagsnivå och med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Inom Arbetarskyddsstyrelsens och Naturvårdsverkets områden är fastställandet av gränsvärden en viktig del av arbetet med riskbegränsning. Kemikalieisnpektionen däremot har i princip inte alls utnyttjat den möjligheten. För alla tre myndigheterna gäller att de i huvudsak använt negativa listor för reglering och klassificering av kemikalier.

6.4 Bevisbördan

Det finns huvudsakligen två typer av fel som kan göras vid den vetenskapliga bedömningen av en kemikalies toxicitet:

1. Bedömningen att kemikalien har potential att orsaka en toxisk effekt som den faktiskt inte har (falskt positiv tolkning).

2. Bedömningen att kemikalien saknar potential att orsaka en skadlig effekt trots att den faktiskt har det (falskt negativ tolkning).

I vetenskapliga sammanhang anses falskt positiva fel mest allvarliga. De uppkommer när de slutsatser som dras är ogrundade dvs. man tror sig påvisat ett samband eller en effekt som egentligen inte existerar. Falska positiva tolkningar av resultat kan leda vetenskapen på fel spår och hindra dess framsteg. Att inte lyckas med att bevisa en effekt, som trots allt existerar, är ur vetenskaplig synvinkel mindre allvarligt. Frågan hålls då öppen för nya försök till bevisning. Detta resonemang kan också uttryckas i termer av bevisbörda. Den *vetenskapliga bevisbördan* faller på den som hävdar att en ny – ännu ej allmänt accepterad – effekt existerar. För myndigheternas tillämpning av vetenskapen finns det dock skäl att även tillämpa en *administrativ bevisbörda* där man tar hänsyn till riskerna för falskt negativa utfall. I själva verket är det denna typ av fel som kan ge de mest allvarliga konsekvenserna. En falskt positiv tolkning kan leda till att en relativt ofarlig kemikalie regleras som om den vore farlig, medan en falskt negativ tolkning innebär att en kemikalie med potential att orsaka skada behandlas som om den vore relativt ofarlig.[174]

Kemikalieinspektionen har en relativt välutvecklad och delvis nedtecknad policy för bedömning av vetenskaplig dokumentation.[175] Denna policy bygger bl.a. på den s.k. “omvända bevisbördan”. I

[174] Hansson 1997.

[175] Johannesson och Hansson 1996.

förarbetena till LKP finns den omvända bevisbördan tydligt uttryckt.[176] Innebörden är att om misstanken att en substans är farlig grundas på rimliga vetenskapliga bedömningar är denna misstanke tillräcklig för att åtgärder skall vidtagas. För att undgå förbud eller andra begränsningar måste ett företag som hävdar att en produkt är ofarlig, så långt vetenskapligt möjligt, visa att misstanken saknar grund. Om detta inte görs måste företaget acceptera att substansen behandlas av myndigheterna som om den vore farlig för hälsa och/eller miljö.[177] På denna princip bygger den svenska kemikaliekontrollen. Kemikalieinspektionen har också antagit uppgiften att försvara denna princip i det internationella samarbetet. Naturvårdsverket och Arbetarskyddsstyrelsen utgår från samma grundprincip, men den har inte kommit att spela en lika central roll inom deras ansvarsområden.

Vid den s.k. Wingspread-konferensen i januari 1998 enades en grupp forskare och administratörer m.fl. från USA, Kanada och Europa om följande definition av försiktighetsprincipen:

> "When an activity raises threats to the environment or human health, precautionary measures should be taken, even if some cause-and-effect relationships are not fully accepted scientifically. In this context, the proponent of an activity, rather than the public, should bear the burden of proof."[178]

Vid fastställandet av såväl hygieniska gränsvärden för arbetsmiljön som regler för den yttre miljön tillämpas osäkerhetsmarginaler ("säkerhetsfaktorer"). Dessa marginalers storlek varierar dock på ett osystematiskt sätt. I ingendera fallet finns fastställda generella regler för valet av osäkerhetsmarginaler (i motsats till vad som gäl-

[176] Den fanns också med i SOU 1972:31, s. 90, *Lag om hälso- och miljöfarliga varor*. Betänkande avgivet av miljökontrollutredningen. (Johannesson och Hansson 1996).

[177] Jordbruksutskottets betänkande 1984/85:30, s. 23 och prop. 1984/85:118 om kemikaliekontroll, s. 39-40. (Johannesson och Hansson 1996).

[178] Hileman 1998.

ler inom livsmedelskontrollen). T.ex har marginalerna i flera fall varit mindre då allvarliga effekter befarats jämfört med för lättare effekter såsom irritationseffekter. Osäkerhetsmarginalernas storlek har inte heller kompenserat för osäkerheter inbyggda i det vetenskapliga underlaget. Marginalerna till exponeringsnivåer där negativa effekter förekommit är inte större än till nivåer där inga negativa effekter kan påvisas.[179]

Sammanfattning. Principen om den omvända bevisbördan gäller inom alla tre systemen, men spelar störst roll inom Kemikalieinspektionens område. Åtskillnaden mellan administrativ och vetenskaplig bevisbörda görs inte alltid av myndigheterna på ett systematiskt sätt.

[179] Hansson 1998.

7 Inspektionsverksamheten

Följande kapitel behandlar inspektionsverksamheten. Inspektionsverksamhet definieras enligt det snäva tillsynsbegrepp som beskrivs i avsnitt 3.4. Verksamheten behandlas utifrån flera utgångspunkter. Först beskrivs förutsättningarna för prioriteringar och vilket system myndigheterna har för att kunna prioritera mellan tillsynsobjekt. I nästföljande avsnitt ges kvantitativa mått på tillsynen och därefter beskrivs skillnader i tillsynsverksamheten mellan lokala och regionala myndigheter samt de centrala myndigheternas samordning. Därpå följer tre avsnitt om tillsynens inriktning och metodval. Det avslutande avsnittet behandlar hur myndigheterna arbetar med åtgärder för att nå rättelse vid överträdelser av lagstiftningen.

7.1 Prioriteringar av tillsynsresurser

En grundförutsättning för att kunna prioritera mellan tillsynsobjekt är att ha kännedom om vilka objekt tillsynen skall utövas mot. Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddsverket har god kännedom om detta. Yrkesinspektionen har ett datoriserat register över alla arbetsställen i landet (SARA). Detta register innehåller också uppgifter om myndighetens åtgärder och krav som riktats mot det enskilda arbetsstället. Yrkesinspektionen har också tillgång till information från försäkringskassan om vilka företag som har anställd personal. En annan viktig informationskälla är det datoriserade informationssystemet om arbetsskador (ISA).

Kemikalieinspektionen har tillgång till det speciella *produktregistret*, till vilket alla tillverkare och importörer av kemiska pro-

dukter är skyldiga att anmäla sina produkter (innehåll, tillverkade eller importerade volymer etc.). För att identifiera återförsäljare av kemiska produkter finns dock inget bättre instrument för de lokala inspektörerna än de gula sidorna i den lokala telefonkatalogen. Ett problem för myndigheterna är också att produktregister saknas i flertalet av de länder som exporterar kemikalier och kemiska produkter till Sverige.

För tillsyn enligt ML finns inget register över tillsynsobjekten. Även här är den bästa sammanställningen telefonkatalogens Gula sidor. De s.k. A- och B-verksamheterna är tillståndspliktiga, men att använda utfärdade tillstånd som förteckning över tillsynsobjekt är inte tillförlitligt eftersom en betydande del av dessa företag fortfarande saknar sådant tillstånd.[180]

Arbetarskyddsstyrelsen har styrt Yrkesinspektionen till att prioritera de arbetsplatser som har de sämsta arbetsmiljöförhållandena. (Urvalet görs av inspektörerna på Yrkesinspektionen.) Under 1990-talet har en betydande förändring skett vad gäller Yrkesinspektionens prioriteringar.[181] De flesta inspektioner riktas nu mot "problemföretag". Den av Arbetarskyddsstyrelsen uppställda resultatindikatorn är att 55 procent av inspektionerna skall resultera i skriftliga krav på förbättringar från myndigheten. Genomsnittet för samtliga Yrkesinspektionen ligger på drygt 50 procent.[182] Tidigare var en större del av inspektionerna efterfrågestyrda, vilket innebar en risk att det snarare var företagen med den bästa arbetsmiljön som prioriterades (jämför avsnitt 2.7).[183]

[180] För klassificering av miljöstörande verksamheter, se tabell 6.1, avsnitt 6.3.

[181] Wingborg 1996.

[182] Med en variation mellan 30 och 80 procent. En del av den variationen kan antagligen förklaras med att frekvenserna räknas ut på olika sätt. Vissa distrikt inkluderar uppföljningsinspektioner och vissa inte. (Wingborg 1996).

[183] Wingborg 1996.

Enligt Kemikalieinspektionens policy och strategi för inspektionsverksamheten från februari 1997 skall "bredd och variation" eftersträvas vid urvalet av tillsynsobjekt.[184] Målsättningen är dock att prioritera de tillsynsobjekt där dålig efterlevnad befaras. Detta innebär en ändring mot de principer som tillämpades tidigare. Då prioriterade Kemikalieinspektionens inspektörer företag med många produkter, stora volymer, eller försäljning och/eller produktion av särskilt farliga produkter. Som ett resultat av detta inspekterades framförallt större företag av skall, trots att man konstaterat att problemen med kemikaliehanteringen är störst i mindre företag.[185] Kemikalieinspektionen ser inspektionsverksamheten som en metod bland flera i ett bredare riskbegränsningsarbete och bl.a. för detta syfte sker inspektionerna ofta inom produktgruppsinriktade projekt. Valet av produktgruppsvisa inspektionsprojekt sker utifrån myndighetens kunskap om produktgruppens volym, dess spridning och hur allvarliga hälsoeffekter och miljöeffekter produkterna har.[186] Det produktgruppsvisa arbetssättet har bl.a. den fördelen att myndigheten bygger upp kunskap om produkterna. Det ger t.ex. kunskap om vilka produkter som är användbara för samma ändamål vilket underlättar arbetet med substitution.

Inspektioner inom geografiskt avgränsade områden är en arbetsmetod som använts av Kemikalieinspektionen sedan verksamhetsåret 1992/93. Syftet med metoden är att öka täckningsgraden (få med alla tillverkare och importörer) samt öka hastigheten i ärendebehandlingen. Arbetsmetoden innebär att samtliga företag som tillverkar, importerar eller överlåter kemiska produkter inom ett bestämt område inspekteras. Att hålla sig till ett avgränsat geo-

[184] "Kemikalieinspektionens inspektionsverksamhet policy och strategi", kopia daterad 97-02-24.

[185] Kemikalieinspektionen rapport 2/94, se även Johannesson och Hansson 1996, s. 68 f.

[186] Utifrån detta har man bland annat valt produktgrupperna: rengöringsmedel, färger, limmer, lacker, bilvårdsprodukter, fotokemikalier och smörjmedel. (Johannesson och Hansson 1996).

grafiskt område minskar resebehovet och underlättar samarbetet med regionala och lokala myndigheter.[187]

För tillsynen av den yttre miljön ska, enligt Naturvårdsverkets allmänna råd, bl.a. miljöskyddsförordningen förteckning över miljöstörande verksamheter ligga till grund för tillsynsmyndigheternas prioriteringar av tillsynsåtgärder.[188] Andra prioriteringsgrunder är verksamhetens lokalisering och länens och de nationella miljömålen. Problemet är dock primärt att ha kännedomen om vilka faktiska tillsynsobjekt som finns i kommunerna. Först därefter kan miljöskyddsförordningen användas som grund för prioriteringar av tillsynsinsatser.

Naturvårdsverkets försöksutvärdering av tillsynen i fjorton kommuner samt länsstyrelsen i Dalarnas län visar att 10 av 15 myndigheter uppvisade större eller mindre brister i fråga om kunskaper om tillsynsobjekten. Hela 11 av 15 myndigheter uppfyllde inte heller baskriterierna för planeringen av tillsynsåtgärder. Bristerna i planeringen beror delvis på att kännedomen om tillsynsobjekten är dålig. Knappast någon kommun uppgav att de nationella miljömålen verkade styrande på tillsynsplaneringen.[189]

Ingen av myndigheterna har någon generell och genomarbetad prioriteringspolicy. Kemikalieinspektionen har genomfört flera prioriteringsprojekt för att selektera särskilt miljö- och hälsoskadliga ämnen och produkter. Urvalsprinciperna har dock varit tämligen olikartade. Behovet av prioriteringar av farliga ämnen och produkter har ökat under senare år som en följd av att de mer uppenbara problemkemikalierna delvis har reglerats. När man nu skall gå vidare blir behovet av mer genomtänkta prioriteringar större. Även

[187] Under verksamhetsåret 1993/94 genomfördes sådana inspektioner i Hallands län samt i 7 kommuner i södra och sydöstra Stockholms län. Tidigare har den typen av inspektioner gjorts även i Värmlands och Gävleborgs län. Hallandsprojektet hade också syftet att utbilda personal vid andra enheter vid Kemikalieinspektionen. (Johannesson och Hansson 1996).

[188] Allmänna råd 1994:3, s. 157.

[189] "Utveckling av ett system för utvärdering av operativt tillsynsarbete" Naturvårdsverket opublicerad rapport, kopia daterad 1997-02-21.

EU-arbetet ställer krav på genomtänkta prioriteringar som håller för kritiska granskningar.[190]

En genomarbetad prioriteringspolicy innefattar även en analys av vilka riskbegränsande åtgärder som är effektivast och hur de skall genomföras för att bäst främja uppställda mål samt hur myndigheten skall prioritera mellan olika mål.

Sammanfattning. Kemikalieinspektionen och Yrkesinspektionen har god kännedom om vilka tillsynsobjekt man ansvarar över. För de lokala och regionala myndigheternas tillsyn enligt ML och LKP saknas däremot förteckning över tillsynsobjekten. Yrkesinspektionen prioriterar de arbetsplatser där man förväntar sig den sämsta arbetsmiljön. Ett incitament för denna prioritering är Arbetarskyddsstyrelsens resultatindikator som säger att 55 procent av alla inspektioner skall leda till skriftliga krav på förbättringar. På Kemikalieinspektionen ingår inspektionerna som en del i bredare riskbegränsningsprojekt riktade mot t.ex. en specifik produktgrupp. Enligt Kemikalieinspektionens tillsynsstrategi från februari 1997 skall inspektionsverksamheten eftersträva "bredd och variation" i urvalet av tillsynsobjekt, dock skall företag prioriteras där dålig efterlevnad befaras. Detta innebär en förändring mot ett tidigare arbetssätt då man i första hand inspekterade stora företag, trots att det visat sig att problemen med kemikaliehanteringen är större på mindre företag. Som grund för prioriteringar av tillsyn enligt ML ska, enligt Naturvårdsverket, miljöskyddsförordningens bilaga över miljöstörande anläggningar ligga. Det löser dock inte problemet med avsaknaden av register över tillsynsobjekten vilket medför svårigheter att känna till vilka faktiska objekt som myndigheterna har tillsynsansvar över. Ingen av myndigheterna har övergripande prioriteringspolicies vad gäller problemområden, effekter eller åtgärder.

[190] För en studie om hur Sverige har prioriterat olika typer av riskreduktion, se *Att rädda liv - kostnader och effekter*, Rapport till ESO, Ds 1994:14.

7.2 Tillsynens omfattning

Arbetarskyddsstyrelsen har cirka 200 anställda (inom ramanslaget) och Yrkesinspektionen tillsammans cirka 500, varav 400 är yrkesinspektörer. Yrkesinspektörerna använder i princip all sin verksamhetstid åt tillsyn, uppskattningsvis används med andra ord mer än hälften av Arbetarskyddsverkets resurser (mätt som personer) till tillsyn. Yrkesinspektionen utför årligen cirka 45 000 inspektioner vilket motsvarar cirka 110 inspektioner per inspektör och år. Yrkesinspektionen ansvarar för tillsynen på knappt 300 000 arbetsplatser. De 45 000 inspektionerna motsvarar således ett genomsnittligt inspektionsintervall på sex år (d.v.s. ett enskilt arbetsställe inspekteras i genomsnitt vart sjätte år av Yrkesinspektionen).

I Kemikalieinspektionens årsredovisning 1995/96 uppges att cirka 10 procent av resurserna användes till tillsyn, inklusive rådgivning och vägledning (cirka 3–4 procent användes till ren inspektionsverksamhet).[191] Motsvarande siffra för tillsynsresurser i verksamhetsplanen för 1998 är 6 procent. Kemikalieinspektionen utför cirka 120 inspektioner per år vilket motsvarar 12 inspektioner per år för de 10 inspektörerna på Kemikalieinspektionen.[192] De drygt 2 000 tillverkare och importörer som Kemikalieinspektionen utövar tillsyn över inspekteras i genomsnitt vart 18:e år, med nuvarande årliga antal inspektioner.

Naturvårdsverket utför som tidigare nämnts inga egna inspektioner. Av verkets cirka 400 anställda arbetar fr.o.m. år 1998 helt eller delvis 8–9 personer med frågor som gäller tillsyn, t.ex. vägledning till regionala och lokala myndigheter i tillsynsärenden.[193]

[191] Johannesson och Hansson 1996

[192] Orsaker till detta är att Kemikalieinspektionens inspektörer endast ägnar cirka 50 procent av sin verksamhetstid åt inspektionsverksamhet och de, till skillnad från yrkesinspektörerna, i regel är två personer vid varje inspektionsbesök. Kemikalieinspektionen förbereder också sina inspektioner mycket grundligt (Johannesson och Hansson 1996) och kan också i många fall längre resväg än Yrkesinspektionen.

[193] Detta innebär en ökning till knappt det dubbla i samband med att verkets nya tillsynsenhet inrättades i början av 1998.

Det motsvarar drygt 2 procent av det totala antalet anställda. Se tabell 7.1.

Tabell 7.1 Tillsynens kvantitet hos Yrkesinspektionen, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket

	Yrkes-inspektionen	Kemikalie-inspektionen	Naturvårds-verket
Andel av totala resurserna	50 %	6 %	2 %
Antal inspektio-ner/år	45 000	120	0
Antal inspektörer	400	10	8-9*
Antal inspektio-ner/ inspektör	110	12	-
Antal tillsyns-objekt	270 000	2 300	-
Genomsnittligt tillsynsintervall	6 år	18 år	-

*Ingen egentlig inspektionsverksamhet. Endast tillsynsvägledning.

För de lokala och regionala myndigheternas arbete med tillsyn över återförsäljare och användare av kemiska produkter enligt LKP saknas statistik. Naturvårdsverket har dock tagit fram statistik för arbetet enligt ML. Enligt denna sammanställning har antalet årsarbetskrafter som läggs ned på tillsynsarbete på länsstyrelserna minskat med mer än 20 procent mellan 1989 och 1995 (räknat som antalet handläggande personal). I kommunerna har däremot antalet handläggare ökat med knappt 50 procent. Det totala antalet handläggare ökade mellan 1989 och 1992 för att därefter minska.[194] Se tabell 7.2.

[194] Enligt Svenska kommunförbundets enkätundersökning till samtliga kommuner (1997) om kommunernas arbete med miljö- och hälsoskydd lade kommunerna totalt ned 325 årsarbetskrafter på tillsyn enligt ML och LKP under 1996.

Tabell 7.2 ***Antalet handläggande personal*** **(årsarbetskrafter) i miljöskyddsarbete enligt miljöskyddslagen**[195]

	1989	1992	1995
Koncessions-nämnden	11	15	14
Naturvårdsverket	26	23	12
Länsstyrelserna	195	183	152
Kommunerna	272	394	401
Totalt	504	615	579

1995 utfördes totalt 29 701 "besiktningar, inspektioner eller besök" enligt ML av 288 kommuner och 24 länsstyrelser.[196]

A-verksamheter besöktes i genomsnitt 2 gånger per år (kommuner och länsstyrelser tillsammans), B-verksamheter cirka 1 gång per år (kommuner och länsstyrelser tillsammans), C-verksamheter cirka vartannat år (kommuner) och U-verksamheter vart fjärde år (kommuner). Se tabell 7.3.

[195] *Miljötillsynen i Sverige - En studie av miljöskyddslagens tillämpning andra halvåret 1989*, Rapport 3815 Naturvårdsverket 1990; *Miljötillsynen i Sverige 1992*, Rapport 4236, Naturvårdsverket 1993; *Myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen 1995*, Rapport 4590, Naturvårdsverket 1995.

[196] Naturvårdsverket Rapport 4590.

Tabell 7.3 Antal regionala och lokala "besiktningar, inspektioner och besök"[197] (enligt ML) år 1995.

Verksamhetstyp	Antal företag	Antal besök	Genomsnittligt besöksintervall (år)
A, (länsstyrelsen)	396	(del av 1215)	
A, (kommunen)	122	(del av 1215)	0,5*
B, (länsstyrelsen)	3550	(del av 5768)	
B, (kommunen)	3641	(del av 5768)	1 **
C, (kommunen)	16622	7479	2
U, (kommunen)	63277	15239	4
Tot.	87608	29701	3

* A-verksamheter totalt för både länsstyrelserna och kommunerna.

**B-verksamheter totalt för både länsstyrelserna och kommunerna.

En svaghet i denna statistik är att den endast gäller ML. LKP har fått ökad betydelse sedan arbetet med Naturvårdsverkets sammanställning av tillsynsstatistik inleddes i slutet på 80-talet. Då användes uteslutande ML i tillsynsarbetet eftersom LKP så nyligen tillkommit. Därmed är det också oklart vad Naturvårdsverkets siffror säger om den totala tillsynen och om förändringar mellan olika år.

Naturvårdsverket har under 1997 fastställt ett "tillsynsresursindex" (tillgängliga resurser/uppskattat behov) för myndigheterna i Dalarnas län. Genomsnittet på resursindex var 65, dvs. i genomsnitt hade myndigheterna personella resurser att utöva 65 procent av den tillsyn som motsvarar det uppskattade behovet. Variationen låg mellan 29 och 91 procent.[198]

[197] Det är oklart vad som i praktiken innefattas i "inspektioner, besiktningar och besök".

[198] "Försöksvis utvärdering av operativt tillsynsarbete i Dalarnas län", kopia daterad 1997-02-28.

Sammanfattning. Skillnaderna i inspektionsverksamhetens kvantitet är stora mellan de tre områdena. AV lägger ned minst 50 procent av sina resurser på tillsyn (yrkesinspektörerna lägger närmare 100 procent av sin verksamhetstid på tillsyn) medan motsvarande andel är 2 procent för Naturvårdsverket och 6 procent för Kemikalieinspektionen. Företag kan endast förvänta sig besök av Kemikalieinspektionens inspektörer vart artonde år medan motsvarande intervall för en arbetsmiljöinspektion är vart sjätte år. I genomsnitt besöker lokala och regionala myndigheter sina tillsynsobjekt oftare än de centrala.[199] En yrkesinspektör genomför i snitt 110 inspektioner per år medan motsvarande antal för Kemikalieinspektionens inspektörer är ett tiotal. Orsakerna till denna skillnad är flera: Kemikalieinspektionens inspektörer arbetar inte heltid med inspektionsverksamhet och är dessutom som regel två personer på varje inspektionsbesök. Restiderna är också i många fall längre för Kemikalieinspektionen än för Yrkesinspektionen. Kemikalieinspektionen förbereder också sina inspektioner mycket grundligt.

7.3 Lokala och regionala skillnader

Det finns i vissa fall stora skillnader mellan YI-distrikten när det gäller omfattningen av tillsynsinsatserna inom olika områden av arbetsmiljön. I vår studie från 1996 varierade den andel av tiden som lades ned på förebyggande av belastningsskador mellan 5 och 25 procent.[200] Variationen kunde endast delvis förklaras med skillnader i företagsstrukturen mellan regionerna, det fanns uppenbart även skillnader i inriktningen på distriktens verksamhetsprofil.[201] Ny statistik visar dock att dessa skillnader minskat.[202] En förklaring till

[199] Genomsnittet säger dock inget om spridningen.

[200] Wingborg 1996.

[201] Wingborg 1996.

[202] *Verksamhetsstatistik Yrkesinspektionen 1997*, Arbetarskyddsstyrelsen 1998.

detta är att nya rutiner införts för fastställande av Yrkesinspektionens verksamhetsplaner (se avsnitt 7.4.).

Det finns även stora likheter som är gemensamma för i princip alla Yrkesinspektionen vad gäller de tydliga förändringar som skett under 1990-talet av tillsynens inriktning och användandet av tillsynsmetodik.[203] Exempel på detta är den ökade användningen av systemtillsyn som tillsynsmetod och att Yrkesinspektionens kontrollerande roll har stärkts på bekostnad av dess rådgivning.[204]

RRV har vid granskningar visat att kemikaliekontrollen och tillsynen av den yttre miljön som utförs regionalt och lokalt är mycket heterogen både vad gäller kvantitet och kvalitet.[205] Granskningen av kemikaliekontrollen 1994 visade t.ex. att mer än 40 procent av kommunerna endast bedrev marginell kemikalieverksamhet.[206]

För att bl.a. undersöka de kommunala förvaltningarnas behov av stöd i den lokala tillsynen genomförde Kemikalieinspektionen åren 1993 och 1996 telefonintervjuer med 30 kommunala nämnder med ansvar för tillsynen enligt lagen om kemiska produkter. Av båda Kemikalieinspektionens undersökningar framgår att den lokala tillsynen varierar mycket mellan olika kommuner. I undersökningen från 1993 hade något färre än hälften av kommunerna besökt kemikalieanvändare eller återförsäljare de senaste tolv månaderna. En fjärdedel hade genomfört särskilda kampanjer med besök hos användare eller försäljare. I var femte kommun hade det inte förekommit någon inspektionsverksamhet alls och det fanns inte heller några planer på inspektioner.[207] I undersökningen från 1996 framgår att 17 av de 30 kommunerna ökat sin inspektionsverksamhet medan 12 av 30 har en oförändrad eller minskad

[203] Wingborg 1996.

[204] Wingborg 1996, s. 33 f.

[205] *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn,* RRV 1994:8 och *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring,* RRV 1997:47.

[206] *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn,* RRV 1994:8, s. 4.

[207] KemI-rapport 4/94, s. 36.

nivå. Hela 21 av 30 kommuner hade ökat informationsinsatserna, i vissa fall på bekostnad av inspektionsverksamheten.[208] Svenska Kommunförbundets enkätundersökning om miljö- och hälsoskydd i kommunerna (1997) ger en liknande bild med stora variationer mellan kommunernas ambitionsnivåer.[209]

I Naturvårdsverkets försök med tillsynsutvärdering i Dalarna uppfyllde 12 av 15 utvärderade myndigheter inte baskriterierna för sitt agerande som tillsynsmyndighet.[210]

Enligt de utvärderingar som gjorts har miljöarbetet generellt haft en mindre omfattning i små kommuner och i kommuner med sämre ekonomi.[211]

På regional nivå har ambitionsnivån på länsstyrelsernas miljöarbete sjunkit p.g.a ett kärvt budgetläge. 4 av 7 granskade länsstyrelser redovisade ingen kemikalieverksamhet alls 1994.[212] Den samlade kemikalietillsynen på samtliga länsstyrelser sammanräknade upptar i dagsläget ungefär 0,7 årsarbetskrafter per år och minskar snarare än ökar.[213] Även tillsynen av den yttre miljön minskar i omfattning. Den fältinriktade tillsynen enligt ML har trängts undan av andra arbetsuppgifter. Hälften av länsstyrelserna lägger idag ned mindre än 2 årsarbetskrafter per år på tillsyn enligt ML.[214] Tillsynskampanjer och åtalsprövningar bedrivs i liten omfattning och handläggarnas kompetens har minskat inom branscher där man tidigare skaffat sig kompetens genom inspektionsbesök.[215]

[208] Kemikalieinspektionen PM 25/94 och 9/96.

[209] *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna - en enkätundersökning*. 1997.

[210] "Försöksvis utvärdering av operativt tillsynsarbete i Dalarnas län", kopia daterad 1997-02-28.

[211] För en beskrivning av variationer i inriktning av tillsynen se avsnitt 7.5.

[212] *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn*, RRV 1994:8, s. 54.

[213] *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring*, RRV 1997:47, s. 177.

[214] *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring,* RRV 1997:47, s. 175 .

[215] *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring,* RRV 1997:47, s. 175.

Länsstyrelsernas miljövårdsarbete finansieras i allt högre grad av riktade medel, utanför ramanslaget. Samtidigt har statsmakterna minskat ramanslaget med 10,2 procent mellan budgetåren 1993/94 och 1995/96. Endast 5 länsstyrelser tilldelade under den perioden miljövårdsarbetet ökade medel.[216] När det gäller arbete med kontroll av regelefterlevnaden finns det inget utrymme för att öka andelen som finansieras med externa medel. Detta arbete har därmed minskat i takt med nedskärningarna av ramanslaget.[217] RRV:s bedömning är att om inga åtgärder vidtas kommer ambitionerna i tillsyns- och tillståndsarbetet fortsätta sjunka.

Eftersom möjligheter till ytterligare effektiviseringar, enligt RRV, saknas, anser man att det i dagsläget i princip endast finns tre olika handlingsvägar för statsmakterna vad gäller länsstyrelsernas tillsynsarbete:[218] (1) Att tilldela ökade resurser. (2) Att ange tydligare prioriteringar. (3) Att överföra ett större ansvar på andra aktörer.

De centrala myndigheterna har möjlighet att rekommendera en miniminivå för tillsynen i landet. Syftet med ett angivande av miniminivåer är just att minska de lokala skillnaderna vad gäller tillsynens kvantitet och inriktning. Detta har diskuterats på Naturvårdsverket och även inom EU, men har hittills inte genomförts. Riksdagens revisorer har lämnat förslag om att sådana miniminivåer skall fastställas t.ex. genom att öronmärka pengar till myndigheternas tillsyn eller genom att särskilja tillsynsfunktionen från myndighetens övriga verksamhet och samordna den i en egen organisation.[219]

[216] RRV 1997:47, s. 171.

[217] RRV 1997:47.

[218] RRV 1997:47.

[219] *RR förslag angående tillsyn innebörd och tillämpning* 1994/95:RR9, s. 15.

Sammanfattning. Det finns skillnader mellan olika YI-distrikt vad gäller inriktningen på tillsynen. Likheterna i verksamheten och i förändringen av inriktningen över tiden är dock betydande. Varken Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket har någon heltäckande överblick av den lokala och regionala tillsynen. En sammantagen bedömning av de utvärderingar som gjorts (dels av myndigheterna dels av RRV) ger dock en entydig bild av att tillsynen i landet är mycket heterogen. Skillnaderna är här mycket större än inom arbetarskyddet. Vissa kommuner och länsstyrelser har en inspektionsverksamhet av mycket ringa omfattning, medan andra har ett väl utvecklat tillsynsarbete inom miljöområdet. Generellt är inspektionsverksamheten mer utvecklad i större kommuner. Resurserna som läggs ned på miljötillsyn enligt LKP och ML på länsstyrelserna har minskat och förväntas minska ytterligare.

7.4 Samordning av tillsynen

Graden av samordning påverkas av flera faktorer. Två viktiga faktorer är: 1) Hur organisationen är uppbyggd: det är lättare att samordna ett fåtal myndigheter jämfört med ett stort antal. 2) Hur samordningen genomförs i praktiken. T.ex. vilka metoder som används och hur mycket resurser som avsätts.

Arbetarskyddsstyrelsen. Arbetarskyddsstyrelsen sammanställer statistik för Yrkesinspektionens tillsynsverksamhet t.ex. vad gäller ställda krav och tidsredovisning av arbetet.[220] Denna statistik ger en bild av tillsynsarbetets inriktning och vilka områden av arbetsmiljön som Yrkesinspektionen prioriterar.[221] Arbetarskyddsstyrelsen har agerat mycket aktivt i sin samordnande roll gentemot Yrkesinspektionen. Arbetarskyddsstyrelsen fördelar resurser till Yr-

[220] Wingborg 1996.

[221] Wingborg 1996.

kesinspektionen och kan utfärda tjänsteföreskrifter om t.ex. arbetsmetoder, men alla Yrkesinspektionen är självständiga myndigheter och samordningen sker främst genom dialog och argumentation. I praktiken använder Arbetarskyddsstyrelsen framförallt fyra instrument för samordning:

1. Metodutveckling och utbildning av inspektörer.

2. Utvärderingar och uppföljningar av tillsynsarbetet.

3. Tillsynskampanjer och centralt initierade och koordinerade tillsynsprojekt.

4. Tillsynsprogram och planeringsdirektiv.

Arbetarskyddsstyrelsen utarbetar treåriga *tillsynsprogram* med målsättningar för Yrkesinspektionens arbete. Dessa program konkretiseras i sin tur i årliga *planeringsdirektiv*. En annan grundval för direktiven är regeringens årliga *resultatkrav*. Varje distrikt inom Yrkesinspektionen utarbetar också en egen årlig *verksamhetsplan*. Denna verksamhetsplan förhandlas mellan Yrkesinspektionens och Arbetarskyddsstyrelsens ledning och fastställs därefter i en överenskommelse mellan myndigheterna. Ledningen har också som målsättning att årligen besöka distrikten för uppföljande diskussioner om resultat och inriktning på verksamheten. Ledningen för de elva Yrkesinspektionerna träffas också regelbundet på konferenser anordnade av Arbetarskyddsstyrelsen. Med dessa metoder har Arbetarskyddsstyrelsen lyckats genomdriva stora förändringar vad gäller tillsynsmetodik och inriktning på tillsynsarbetet i distrikten. När Yrkesinspektionen tillfrågades uppgav i princip alla distrikt att den viktigaste anledningen till de nya metoderna och den nya inriktningen på tillsynsarbetet var påverkan från Arbetarskyddsstyrelsen.[222]

[222] Wingborg 1996.

Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets tillsynsuppgift är främst att samordna och vägleda det regionala och lokala arbetet och fungera pådrivande. Under 1996 och 1997 arbetade i storleksordningen 4–5 personer helt eller delvis med tillsynsfrågor. Naturvårdsverket har inga rutiner för regelbunden kontakt med regionala eller lokala tillsynsmyndigheter. Kontakter med Naturvårdsverket sker huvudsakligen på initiativ från kommunen eller länsstyrelsen.

Som ett led i det samordnande arbetet framställs informationsmaterial och man anordnar kurser som vänder sig till lokala och regionala myndigheter. Tidigare publicerades även regelbundet ett nyhetsblad, *TillsynsNytt*, men p.g.a. omprioriteringar av resurserna har utgivningen av detta blad upphört. TillsynsNytt uppskattades av tjänstemännen på NV, som använde tidningen till att föra ut och diskutera idéer om tillsynsverksamheten.[223]

De kurser som Naturvårdsverket arrangerar är avgiftsbelagda och ett problem är att det i många fall endast är de kommuner som har både råd och intresse som deltar.[224] Därigenom är det i stor utsträckning samma personer som efterfrågar rådgivning och deltar i kurser och seminarier vilket kan tyda på att Naturvårdsverkets samordning i stor utsträckning endast når de redan mest miljöaktiva myndigheterna.[225] Vart tredje år, med början 1989, har Naturvårdsverket sammanställt statistik för det lokala och regionala arbetet enligt ML (se avsnitt 7.2). Sammanställningen är i form av kvantitativ statistik och säger lite om vilken kvalitet tillsynen håller och vilken inriktning den har. Statistik för regional och kommunal tillsyn enligt LKP saknas.

Både Riksdagens revisorer och RRV har konstaterat i sina granskningar att Naturvårdsverket har problem med sin pådrivande roll och efterlyst ett mer aktivt stöd från verket.[226]

[223] Rudén 1998.

[224] Rudén 1998.

[225] Rudén 1998.

[226] *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring* RRV 1997:47 och *Miljövårdsarbetet och försurningen* 1997/98:RR2.

Under 1996 och 1997 har Naturvårdsverket genomfört ett projekt för försöksvis utvärdering av länsstyrelsens och 14 kommuners tillsyn i Dalarnas län. Detta har varit en ansats att finna formerna för en mer kvalitativ utvärdering av lokal och regional tillsyn. Huvudansvaret för den löpande utvärderingen enligt denna modell skall dock inte vila på Naturvårdsverket utan på länsstyrelserna. Hastigheten med vilken detta system kan implementeras på länsstyrelserna beror på resurstillgången på Naturvårdsverket och resultatet därefter påverkas naturligtvis bl.a. av resurstillgången och intresset på länsstyrelserna.[227] Med nuvarande resurser bedömer dock RRV att länsstyrelsernas kapacitet att fungera ledande och samordnande är låg. Länsstyrelserna bedöms därför inte kunna leva upp till förslagen i miljöbalksutredningen.[228]

Naturvårdsverket får ett övergripande ansvar för tillsynen enligt miljöbalken.[229] Detta innefattar bl.a. att verket skall samordna, utöva tillsynsvägledning, följa upp och utvärdera det nationella miljöarbetet. Länsstyrelserna får rollen som regionala tillsynsmyndigheter för hela miljöbalken. Förutom ett operativt tillsynsansvar[230] skall länsstyrelserna bl.a. ansvara för tillsynsvägledning till kommunerna i länet, samordning av tillsynen i länet, att följa upp och utvärdera tillsynen inom länet och initiera och samordna större tillsynskampanjer.[231]

Såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket får således enligt förslaget till ny miljöbalk viktiga och omfattande ansvarsområden inom tillsynen. Då dessa myndigheters tillsynsarbete idag är lågt prioriterade internt och av begränsad omfattning och också utsatts för allvarlig kritik från såväl RR som RRV, krävs både kompetensuppbyggnad och utökade personella resurser för att klara dessa

[227] Rudén 1998.

[228] *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring,* RRV 1997:47.

[229] *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, s. 43f.

[230] *Förordningar till miljöbalken* SOU 1998:35.

[231] *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, s. 59–60.

uppgifter. För att säkerställa att tillsynen ges ökad prioritet och är effektiv bör kvantitativa och kvalitativa mål för myndigheternas tillsynsarbete preciseras och följas upp. Förslaget att myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken årligen skall följa upp och vart tredje år meddela till regeringen om tillsynen är ett steg i den riktningen.[232]

Kemikalieinspektionen. När det gäller tillsynen enligt LKP skall Kemikalieinspektionen (tillsammans med Naturvårdsverket) fungera samordnande och rådgivande för de regionala och lokala myndigheterna. Kemikalieinspektionen anordnar kurser och seminarier, publicerar informationsmaterial och ett nyhetsblad med information om tillsynsfrågor.

Problemen med samordningen liknar i praktiken dem som Naturvårdsverket har. En skillnad är dock att Kemikalieinspektionens egna erfarenheter av praktisk tillsyn sannolikt underlättar och kanske också inom vissa områden förbättrar kvaliteten på den tillsynsrådgivning som Kemikalieinspektionen tillhandahåller.

Samordning inom EU. Inom EU pågår arbete för samordning av miljötillsynen inom unionen.

IMPEL (European Network for the Implementation of Environmental Law) har på uppdrag från kommissionen tagit fram förslag till rekommendationer för minimikriterier för tillsyn enligt miljölagstiftning inom unionen. Syftet är att skapa gemensamma principer för tillsynen av framförallt industrianläggningar.

NONS-projektet (Notification of New Substances) genomfördes under åren 1995 och 1996 för att samordna implemen-teringen av direktiven om föranmälan av nya ämnen (92/32/EEC och 67/548/EEC).

SENSE-projektet (Solid Enforcement of Substances in Europe) genomfördes under åren 1996 och 1997. Även SENSE inriktades (bl.a.) mot implementeringen av direktivet 92/32/EEC och genomfördes som en uppföljning av NONS-projektet. NONS och SENSE

[232] *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, s. 6.

genomfördes bl.a. med målet att utarbeta en modell för kommande europeiska tillsynsprojekt.

Europeisk tillsynssamordning behandlas inte ytterligare i denna rapport.

Sammanfattning. Arbetarskyddsstyrelsen har tagit en stark ställning som samordnare av Yrkesinspektionens inspektionsverksamhet. Arbetarskyddsstyrelsen har också varit framgångsrik i detta arbete såtillvida att man ändrat inriktningen på Yrkesinspektionens tillsyn samt de metoder med vilka tillsynen bedrivs. Förändringarna har genomförts på ett likartat sätt på i princip samtliga YI-distrikt. Varken Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket bedriver samordning av tillsynsverksamheten på det aktiva sätt som Arbetarskyddsstyrelsen gör. Det förefaller som om Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens samordning av tillsynen i allt väsentligt endast når de mest miljöaktiva tillsynsmyndigheterna. Problemen är delvis organisatoriska. Inom arbetarskyddet finns totalt 11 regionala tillsynsmyndigheter medan Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket skall samordna verksamheten hos mer än 300 myndigheter. De praktiska problemen med informationsspridning och samordning mellan en så stor mängd myndigheter är uppenbara. Naturvårdsverket och länsstyrelserna föreslås i förslaget till miljöbalk få ett omfattande ansvar för samordning och vägledning av tillsynen. Tillsynsverksamheten har dock tidigare haft en låg prioritet på dessa myndigheter varför kompetens- och resursförstärkningar är nödvändiga för att miljöbalkens intentioner för tillsynen skall kunna uppfyllas.

7.5 Rådgivning eller kontroll?

Enligt RRV:s rapport “Kontroll och Rådgivning, Yrkesinspektionernas dubbla roller” var Yrkesinspektionens verksamhet alltför splittrad mellan kontroll och rådgivning, vilket bland annat resulte-

rat i att allt mindre tid ägnades åt inspektioner.[233] En annan kritik gick ut på att Yrkesinspektionen i allt för liten utsträckningen genomförde sanktionsåtgärder:

> "Ett avgörande instrument i en kontrollerande inspektion är de sanktioner som finns att ta till då brott mot arbetsmiljölagen upptäcks. Sanktionssystemet är emellertid inte särskilt väl förankrat inom Yrkesinspektionen. Sanktioner används i mycket begränsad omfattning. Många inspektörer anser att de inte är särskilt effektiva som medel för att få tillstånd förbättringar av arbetsmiljön. Den viktigaste förklaringen till detta är, enligt RRV, Yrkesinspektionens dubbla roller. Den rådgivande rollen medför att inspektörens förutsättningar att använda sanktioner försämras."[234]

RRV rekommenderade att Yrkesinspektionens kontrollerande roll borde stärkas:

> "För att Yrkesinspektionens verksamhet skall få en kontrollerande inriktning föreslår RRV följande åtgärder:

- renodla inspektionsverksamheten och låt företagshälsovården ta över en betydande del av yrkesinspektionens rådgivande funktioner
- pröva nya organisations- och arbetsmodeller
- utveckla chefsmyndighetsrollen."[235]

Mot denna bakgrund är det intressant att konstatera att YI-distrikten, fem år senare, i vår enkät starkt och entydigt redovisar att den "kontrollerande rollen" har stärkts. Det är också tydligt att de kontrollerande uppgifterna expanderat på bekostnad av den rådgivande

[233] RRV 1990.

[234] *Kontroll och Rådgivning, Yrkesinspektionens dubbla roller*, RRV 1990, s. 10.

[235] RRV 1990, s. 11.

verksamheten.[236] Flera YI-distrikt redovisar att de kraftigt dragit ner på tiden för olika former av rådgivning.[237]

YI-distrikten anger en rad olika argument för att motivera att den kontrollerande rollenär den viktiga:[238]

- Yrkesinspektionen är en myndighet som har till uppgift att vara kontrollerande. En rad andra institutioner arbetar med rådgivning, medan Yrkesinspektionen är ensam om att kontrollera efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen.

- Det är svårt att förena den kontrollerande rollen med den rådgivande. Det behövs en renodling.

- Yrkesinspektionen kommer i en dålig position om den föreslår investeringar och arbetsgivaren upptäcker att det går att hitta andra bättre och billigare lösningar.

- Yrkesinspektionen har inte tid och resurser att arbeta både med kontroll och rådgivning.

- Yrkesinspektionen skall efterleva de direktiv som finns, och av dessa framgår att arbetet bör vara inriktat på kontroll.

YI-distrikten preciserar också i enkätundersökningen hur den kontrollerande rollen har stärkts. Några vanliga svar är: fler krav, tydligare krav, bättre uppföljning, låg prioritet till verksamhet som inte är tillsyn, mindre grad av efterfrågestyrning av inspektionerna och striktare planering.[239] Några YI-distrikt menar att förändringen av verksamheten tagit tid att genomföra och att det har varit trögt att

[236] Wingborg 1996.

[237] Wingborg 1996.

[238] Wingborg 1996.

[239] Wingborg 1996.

ändra inriktning.[240] Vidare påpekade flera distrikt att det inte finns någon tydlig gränslinje mellan kontroll och information och att det i det kontrollerande arbetet också ingår en del information.[241]

Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet inriktas också mot att kontrollera lagefterlevnaden, både när det gäller egna inspektioner och rådgivning till kommuner och länsstyrelser.[242] I kommunerna varierar inriktningen på kemikaliearbetet mycket. Många miljönämnder har valt att i första hand genom allmänna uppmaningar, information och påminnelser försöka få till stånd en bättre regelefterlevnad. Många kommunala inspektörer anser sig göra en större, mer framtidsinriktad insats för miljön om man agerar rådgivare och konsult. Kontrollrollen uppges ofta ha låg status internt inom myndigheterna.[243] Detta gäller även i kommuner med hög aktivitet på kemikaliekontrollområdet.[244]

Detsamma gäller den lokala tillsynen av den yttre miljön, som även den i många fall baseras på information och rådgivning snarare än kontroll. Naturvårdsverket tar inte formellt ställning till om den lokala och regionala tillsynen skall ha en informerande eller kontrollerande inriktning. Informellt och i praktiken har dock Na-

[240] Endast några få distrikt menar att de alltid varit inriktade på kontroll och den sidan av verksamheten därför inte heller har förstärkts under den undersökta perioden. (Wingborg 1996).

[241] Något YI-distrikt menar, tväremot den gängse uppfattningen, att den nuvarande kontrollerande inriktningen är problematisk. Ett skäl för detta är att arbetslivet omstrukturerats och att en rad nya småföretag och underleverantörer vuxit fram. Yrkesinspektionen hinner inte med att nå alla dessa med lagstiftning och kontroll och det behövs också rådgivning som kan "entusiasmera" arbetsgivaren att förbättra arbetsmiljön. Ett annat skäl som anges är att företagshälsovården har skurits ned och skapat ett tomrum som Yrkesinspektionen eventuellt skulle kunna fylla.

[242] "Effektivare tillsyn av leverantörer av kemiska produkter och varor Redovisning av ett regeringsuppdrag". Kemikalieinspektionen kopia daterad 1997-10-31.

[243] *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena*, RRV 1993, s. 41.

[244] Johannesson och Hansson 1996

turvårdsverket betonat vikten av att tillsynsmyndigheterna fungerar rådgivande och förebyggande.[245]

Sammanfattning. Yrkesinspektionens tillsyn har under 1990-talets första hälft förändrats till att i betydligt större utsträckning vara kontrollerande. Den nya inriktningen har skett på bekostnad av rådgivningen. Kemikalieinspektionen betonar i sin tillsynsvägledning den kontrollerande rollen medan Naturvårdsverket snarare betonat myndighetens rådgivande funktion gentemot företagen. Lokalt och regionalt är skillnaderna i miljötillsynen stora vad gäller inriktningen mot rådgivning eller kontroll.

7.6 Egenkontroll och systemtillsyn

Systemtillsyn som inspektionsmetod inriktas mot att kontrollera företagens system för egenkontroll (kompetens, organisation, rutiner etc.) till skillnad från detaljtillsynen som direkt inspekterar t.ex. tekniska detaljer såsom skyddsutrustning och utsläppsnivåer. Systemtillsynens syfte är att granska företagens förmåga och vilja att själva upptäcka och åtgärda risker.[246] Användande av systemtillsyn som inspektionsmetod utesluter inte detaljtillsyn.

I propositionen om miljöpolitiken inför 1990-talet framhålls:

> "Ett system med en utvecklad egenkontroll bör underlätta myndigheternas arbete. Myndigheternas primära uppgift blir att utforma villkoren för verksamheten och företagens egenkontroll. Detta innebär att myndigheternas arbete i större utsträckning kan inriktas mot systemtillsyn istället för detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar."[247]

[245] Rudén 1998.

[246] I *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, föreslås att generella minimikrav för verksamhetsutövarnas egenkontroll fastställs i en förordning.

[247] Prop. 1987/88:85 *Om miljöpolitiken inför 1990-talet*.

Kemikalieinspektionen, Finansinspektionen, Läkemedelsverket och Statens strålskyddsinstitut är i en gemensam skrift överens om att systemtillsyn är en bra inspektionsmetod mot bakgrund av ökningen av antalet tillsynsobjekt i förening med kraven på begränsning av myndigheternas expansion.[248] Denna samsyn gäller också för Arbetarskyddsstyrelsen och delvis för Naturvårdsverket (samt inom andra tillsynsområden).[249] Hur långt man kommit med implementeringen varierar dock mycket. Behovet av ett genomtänkt förhållningssätt till egenkontroll och systemtillsyn blir än mer aktuellt genom den ökande roll frivilliga miljöledningssystem (som EMAS och ISO 14000) kommit att spela i företagens miljöarbete.[250]

I slutet av 1970-talet diskuterades systemtillsyn för första gången inom arbetarskyddet.[251] I ett betänkande från år 1985 förordades att Yrkesinspektionen skulle gå över till en annan tillsynsmodell:

> "Tillsynsmyndighetens roll skall vara att kontrollera att arbetsgivaren vidtar behövliga arbetsmiljöåtgärder både vid planering och genomförande av sin verksamhet samt att samverkan mellan parterna i dessa frågor fungerar tillfredsställande. Den tekniska detaljkontrollen skall inte upphöra utan får bedömas efter hur väl företagets egna interna bevakning av arbetsmiljön fungerar. Yrkesinspektionens arbetssätt kommer därmed att förskjutas från traditionell detaljkontroll till

[248] *Tillsyn. Ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter*, Kemikalieinspektionen 1995.

[249] Se t.ex
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet, SOU 1996:73.
Förslag angående tillsyn av skolan, RR 93/94.
Förslag angående tillsyn av spårbunden trafik, RR 94/95.
Tillsynen inom strålskyddet, RRV 1993.
Luftfartsinspektionens kontroll av flygsäkerheten, RRV 1993.

[250] Enligt *Tillsyn enligt miljöbalken*, Ds 1998:22, föreslås Naturvårdsverket få i uppdrag att följa och utvärdera samspelet mellan tillsynen och företagens egenkontroll.

[251] Frick och Sjögren 1979, s. 42.

> en systemtillsyn som går ut på att kontrollera hur arbetsmiljöfrågorna hanteras generellt sett i företagen och till att stimulera företagens egen kontroll av arbetsmiljön".[252]

1987 kompletterades Arbetsmiljöförordningen (AMF 1977:1166) med följande formulering:

> "Tillsynen skall inriktas på att bevaka att arbetsgivarna planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven tillgodoses. Vid tillsynen skall en helhetsbedömning eftersträvas."[253]

1988 hemställde Arbetarskyddsstyrelsen hos regeringen om särskilt resurstillskott till ett program för utveckling av en modern tillsynsverksamhet. Regeringen ställde 16 miljoner kronor till Arbetarskyddsstyrelsens förfogande under fyra år för detta syfte.[254] I utvecklingsprogrammet ingick bl.a. att systemtillsynen skulle utvecklas som tillsynsmetod. RRV föreslog också en ökad inriktning mot systemtillsyn i sin granskning av Yrkesinspektionen 1990.[255]

Under 1990-talets första hälft har Yrkesinspektionens verksamhet genomgått stora förändringar.[256] Inriktningen på tillsynen har tydligt förskjutits från en tidigare dominans av tillsyn av tekniska anordningar och yrkeshygien m.m. mot en ökande andel av systemtillsyn av internkontrollen.[257] Den viktigaste pådrivande kraften som påverkat Yrkesinspektionen i riktning mot den förändring som skett har varit Arbetarskyddsstyrelsen. Som ett exempel

[252] *Samlad tillsyn av arbetsmiljön*, DsA 1985:1.

[253] *Modern tillsyn* Arbetarskyddsstyrelsen 1995:2.

[254] Prop. 1988/89:100 bil. 12, s. 124 (ASS 1995:2).

[255] *Kontroll eller Rådgivning - Yrkesinspektionens dubbla roll*, RRV 1990.

[256] Wingborg 1996.

[257] Andra viktiga dokument i denna process som beskrivits ovan har varit: *Bättre lokalt arbetsmiljöarbete – kartläggning och analys av forskningsbehovet*, Arbetarskyddsfondens rapport 1983:8; *Arbetsmiljökommissionen*, SOU 1990:49; *Arbetsmiljö och rehabilitering*, Prop. 1990/91:140.

nämns särskilt Arbetarskyddsstyrelsens internkontrollkungörelse.[258] (Arbetarskyddsstyrelsens publikationsservice har hittills distribuerat cirka 320 000 exemplar av föreskrifterna om internkontrollen).[259] Myndigheten betonar också vidareutbildningen av inspektörer som ett viktigt instrument för styrning och metodutveckling på Yrkesinspektionen. I 40 procent av de krav på förbättringar som Yrkesinspektionen ställer i dagsläget ingår krav på företagens internkontroll.[260] Detta betyder att kraven på företagens internkontroll idag är det område som dominerar Yrkesinspektionens åtgärdskrav gentemot arbetsställen.

Inriktningen på Kemikalieinspektionens tillsyn kan också sägas vara mot systemkontroll. Inspektionen kontrollerar tillverkare och importörer vilka bl.a. har ansvaret för att utreda kemikaliernas hälso- och miljöeffekter, tillhandahålla varuinformationsblad och att om möjligt substituera farliga produkter mot mindre farliga. Varuinformationsbladen skall följa produkterna via återförsäljare till användare av kemiska produkter. Grundtanken med den ansvars- och arbetsfördelning som gäller inom kemikaliekontrollen är att det arbete som utförs av tillverkare och importörer skall ge återverkningar i alla led av kemikaliehanteringen. Vid tillsynen över tillverkare och importörer kontrollerar således Kemikalieinspektionen särskilt företagens produktutredningar, deras produktval med utgångspunkt från substitutionsprincipen, den produktinformation som lämnas och deras kompetens och övriga förutsättningar för ett bra kemikaliekontrollarbete.[261]

I ML finns också, sedan 1969, bestämmelser om företagens egenkontroll (se avsnitt 5.3). Naturvårdsverket har inte officiellt tagit ställning till systemtillsyn som arbetsmetod. Diskussioner om införande av systemtillsyn har pågått under 1990-talet inom Naturvårdsverket och meningarna om metodiken har varit delade. Den

[258] Wingborg 1996, s. 8.

[259] *Modern tillsyn* Arbetarskyddsstyrelsen 1995:2.

[260] Uppgift från Bernt Nilsson, ASS.

[261] Se Johannesson och Hansson 1996, s. 46.

dominerade inställningen är dock att systemtillsynen kommer att få en ökad beydelse i framtiden även när det gäller tillsynen av den yttre miljön. Delvis beroende på resursbrist har man dock inte genomfört någon central satsning på att föra ut detta till de regionala och lokala myndigheterna.[262]

Sammanfattning. Kemikalieinspektionens och Yrkesinspektionens tillsyn inriktas i stor utsträckning mot systemkontroller, medan Naturvårdsverket hittills inte genomfört någon central satsning på att öka andelen systemtillsyn. Grunden för tillsynen enligt ML skall utgöras av s.k. kontrollprogram som preciserar egenkontrollen och som myndigheten kan fastställa. En stor andel av företagen saknar dock sådant kontrollprogram.

7.7 Anmälda/oanmälda inspektioner

De oanmälda inspektionerna utgör mellan 5 och 20 procent av YI-distriktens samtliga inspektioner. "Huvudregeln är att inspektionen skall vara föranmäld", som ett av distrikten uttrycker saken.[263]

En övervägande del av YI-distrikten anger att antalet oanmälda inspektioner har minskat.[264] Det främsta skälet för detta är, enligt distrikten, att oanmälda inspektioner alltför ofta leder till att inspektören inte får träffa de personer som han behöver träffa.[265] Kravet på att få träffa rätt personer – i första hand företrädare för ar-

[262] Rudén 1998.

[263] Wingborg 1996. Detta är en gammal tradition. Då yrkesinspektionen inrättades år 1889 uttalade riksdagens lagutskott att inspektörerna alltid skulle anmäla sin ankomst i förväg. Orsaken var att det skulle vara mindre störande för arbetsdisciplinen om arbetarna visste att inspektionen skedde med arbetsgivarens kännedom.

[264] Wingborg 1996.

[265] Wingborg 1996.

betsgivaren – har också ökat i och med betoningen på internkontroll och med fler inspektioner på stora offentliga arbetsplatser.

Ett annat skäl som något YI-distrikt hänvisar till är att oanmälda inspektioner kan leda till "bominspektioner" om arbetsplatsen inte längre finns kvar, en risk som ökat med de senaste årens snabba omstruktureringar av arbetslivet.

Några YI-distrikt redovisar i vår enkät när det kan vara motiverat med oanmälda inspektioner. För det första kan oanmälda inspektioner nyttjas som utfyllnad när en inspektör får tid över i närheten av ett företag som ändå skall inspekteras. För det andra genomförs oanmälda inspektioner när Yrkesinspektionen får tips om att allt inte står rätt till på ett företag. Då bör man inte, som ett YI-distrikt uttrycker det, "ge arbetsgivaren möjlighet att städa".

Några distrikt anser att det skett en minskning av antalet oanmälda inspektionerna, men att minskningen i huvudsak skedde längre tillbaka i tiden.[266]

Andelen oanmälda inspektioner för Kemikalieinspektionen är mindre än 5 procent. Anledningen till att de flesta besök är föranmälda är att man vill vara säker på att rätt person är anträffbar och att personen är förberedd.[267] Oanmälda inspektioner kan t. ex. ske vid uppföljning av krav som myndigheten har ställt vid tidigare inspektion eller då myndigheten fått tips om att ett företag bryter mot regler eller föreskrifter.[268]

Även Naturvårdsverket har grundinställningen att inspektionerna skall vara föranmälda. Andelen oanmälda inspektioner/besök enligt ML under 1995 är i genomsnitt minst för de mest miljöfarliga verksamheterna för att sedan öka med lägre dignitet av miljöfarlighet. (7 procent av besöken på A-verksamheter var oanmälda, 16 procent för B-verksamheter, 29 procent för C-verksamheter och 26 procent för U-verksamheter.)

[266] Wingborg 1996.

[267] Johannesson och Hansson 1996, s. 47.

[268] Johannesson och Hansson 1996, s. 82.

Myndigheterna anser generellt att oanmälda inspektioner oftast inte är resurseffektiva, bl.a. eftersom man kanske inte får träffa de personer man behöver. RRV har dock påpekat att upptäcktsrisken ökar med oanmälda inspektioner och att dessa därigenom kan ha störst nytta. RRV anser att en ökad andel oanmälda inspektioner är önskvärt.[269] Myndigheterna i Nederländerna, vilka prioriterat efterlevnadskontrollen, anser att oannonserade slumpmäsiga inspektioner utgör ett viktigt inslag i inspektionsverksamheten.[270] (Jämför avsnitt 2.8). Valet mellan anmälda eller oanmälda inspektioner bör också bl.a. påverkas av företagens eventuella möjligheter att undanröja brister i verksamheten.

Sammanfattning. Oanmälda inspektioner är ovanliga inom de tre tillsynsområdena. Inställningen hos de tre myndigheterna är att inspektionsbesök i första hand skall vara föranmälda men att det i vissa fall t.ex. när det gäller uppföljning av ställda krav är motiverat med oanmälda inspektioner.

7.8 Åtgärder för rättelse av överträdelser

Bestämmelserna i lagstiftningen är av två slag: straffsanktionerade och icke straffsanktionerade. Överträdelser mot straffsanktionerade föreskrifter kan leda till en omedelbar polisanmälan, medan icke straffsanktionerade föreskrifter kan leda till straff eller vite först vid överträdelse mot ett föreläggande/förbud. Krav på åtgärder från myndigheten ställs ofta till företagen genom ett s.k. skriftligt inspektionsmeddelande som inte benämns föreläggande.

[269] Se t.ex. *Luftfartsinspektionens kontroll av flygsäkerheten*, RRV 1993, s. 81 och *Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena*, RRV 1993, s. 68.

[270] RRV 1994:8, bilaga 3.

Yrkesinspektionen. Beivrande av överträdelser görs av Yrkesinspektionen i flera olika steg. (Praxisen mellan de olika distrikten skiljer sig dock något åt.)

Efter varje inspektion skrivs ett inspektionsprotokoll, därefter kan ett inspektionsmeddelande utfärdas, i vilket skriftliga krav på arbetsgivaren formuleras. Därefter kan vid behov ett "ifrågasatt föreläggande/förbud" meddelas företaget, vilket innebär ett "hot" om föreläggande/förbud. Om detta inte hörsammas förvandlas hotet till ett verkligt föreläggande/förbud. Detta kan i sin tur kombineras med vite. Om inte företaget vidtar åtgärder enligt föreläggandet eller förbudet kan vitet utdömas av förvaltningsdomstol (länsrätten).[271]

Den svenska proceduren för beivrande av överträdelser innehåller betydligt fler steg jämfört med Danmark och framför allt Norge.[272]

Andelen av Yrkesinspektionens inspektioner som leder till skriftliga anmärkningar (inspektionsmeddelanden) har ökat under 1990-talet. Många distrikt har också ökat antalet underrättelser om ifrågasatt föreläggande/förbud.[273] Flera YI-distrikt hävdar att Arbetarskyddsstyrelsens regeländringar har haft avgörande betydelse för den förändrade verksamheten, några distrikt hänvisar också till kritiken från RRV.[274] I vår enkät anges vid sidan av dessa huvudförklaringar även andra: Ett YI-distrikt hänvisar till att regelverket blivit allt mer omfattande, vilket också gjort det svårare för arbetsgivarna att sätta sig in i och efterleva reglerna. Ett annat distrikt hänvisar till ökningen av inspektioner och inspektionsmeddelanden som är riktade mot den offentliga sektorn, enligt distriktet har detta

[271] Johannesson och Wingborg 1997.

[272] Johannesson och Wingborg 1997; Se även bilaga 3. Inom detta område förs också en bred och omfattande internationell debatt, som dock ligger utanför omfattningen av denna rapport.

[273] Wingborg 1996.

[274] Wingborg 1996.

drivit upp antalet underrättelser eftersom det är ett fungerande verktyg när det riktas mot offentliga arbetsgivare.[275]

Arbetarskyddsstyrelsen har, som tidigare nämnts, fastställt en resultatindikator för Yrkesinspektionens urval av tillsynsobjekt. Ett nyckeltal anger riktlinjen att 55 procent av inspektionerna skall leda till skriftliga krav. Detta mål stimulerar till att rikta tillsynsinsatserna mot de sämsta arbetsmiljöerna. Några YI-distrikt nämner särskilt införandet av Arbetarskyddsstyrelsens resultatindikator som en orsak till att andelen inspektionsmeddelanden ökat.

Däremot leder relativt få ärenden (cirka 1 av 500) till anmälan till polis/åklagare, och här kan man inte heller se någon ökning.[276] Statistik över antalet anmälda brott inom arbetsmiljöområdet visar en topp i slutet av 1980-talet med 1789 anmälningar, för att därefter stadigt minska under hela 1990-talet. Under 1997 anmäldes 268 misstänkta arbetsmiljöbrott, en minskning med 85 procent på 10 år.[277] Den låga nivån kan tolkas på två sätt: Antingen är arbetsgivarna laglydiga och begår ytterst få brott eller så är YI-distrikten ovilliga att anmäla missförhållanden.[278] En annan viktig faktor är också att endast ett fåtal av de föreskrifter som Arbetarskyddsstyrelsen utfärdat är straffsanktionerade. Överträdelser mot föreskrifter som inte är direkt straffsanktionerade kan leda till straff endast efter det att tillsynsmyndigheten utfärdat ett föreläggande eller förbud. Yrkesinspektionen i Stockholm anger att antalet polisanmälningar har minskat därför att polisen inte har resurser att utreda ärendena.[279]

Arbetarskyddsstyrelsen har introducerat ett nytt tillsynsinstrument, sanktionsavgifter, som skall fungera ungefär som fortkörningsböter. Om arbetsgivaren accepterar böterna behövs ingen

[275] Wingborg 1996.

[276] Johannesson och Wingborg 1997; Wingborg, 1996.

[277] tidningen *Arbetarskydd* nr 4 1998.

[278] Wingborg 1996, s. 80.

[279] Wingborg 1996.

juridisk process. Om arbetsgivaren inte accepterar böterna går frågan till domstol. Detta kan jämföras med förfarandet vid vitesföreläggande, då länsrätten måste utdöma ett vite för att det skall få laga kraft.[280] Sanktionsavgifter används f.n. på försök av Yrkesinspektionen inom ett avgränsat område (tryckkärlsföreskrifter).

Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionen har inget mål motsvarande Arbetarskyddsstyrelsens resultatindikator, men av dess inspektioner leder 90 procent till att skriftliga krav ställs på företagen (vanligen utbyte av farliga ämnen mot andra eller krav på bättre varuinformationsblad).[281] I vissa fall har myndigheten påtalat brister i kompetens eller organisation.[282] Totalt hade Kemikalieinspektionen under en period av cirka sex år polisanmält 24 företag.[283] Det innebär att cirka var 25:e inspektion ledde till en polisanmälan. Den stora skillnaden mellan Yrkesinspektionen och Kemikalieinspektionen i antalet polisanmälda ärenden kan ha flera orsaker. En av anledningarna kan vara att fler regler kopplade till LKP än AML är straffsanktionerade. Frågan är dock om detta ensamt kan förklara skillnaden.

Antalet utdömda viten under samma period uppgår till drygt 40.[284] I de allra flesta fall räcker det således med ett vitesföreläggande för att företaget skall rätta sig. Den vanligaste orsaken till vitesföreläggande är uteblivna uppgifter till produktregistret. När det gäller förbud handlar det ofta om företag som agerar på marknaden utan att t.ex. märka sina produkter på svenska.

De flesta initiativ till polisanmälningar och till föreläggande med vite kommer från inspektionsenheten. Initiativ till aktiviteter kommer även från t.ex. bekämpningsmedelsenheten och produktre-

[280] Wingborg 1996, s. 82f.

[281] Johannesson och Hansson 1996, s. 69.

[282] Kemikalieinspektionen rapport 4/94, s. 43.

[283] Johannesson och Hansson 1996, s. 49.

[284] Johannesson och Hansson 1996, s. 49.

gisterenheten.[285] En del anmälningar har sitt ursprung hos konkurrerande företag. Mycket sällan kommer det anmälningar från dem som är drabbade av produkternas skadeeffekter.[286] Antalet polisanmälningar tycks inte ha förändrats över tiden. Hur många de blir beror till stor del på vilken typ av företag som inspekteras.[287]

Om det kommer in uppgifter om ett fall som helt klart utgör en lagöverträdelse så skall myndigheten anmäla detta även om det redan finns en anmälan från någon annan. Kemikalieinspektionen menar att man inte gör någon egentlig prioritering mellan möjliga anmälningsfall, utan alla klara överträdelser där ett åtal, objektivt sett, bedöms kunna leda till fällande dom anmäls.[288]

Lokala och regionala tillsynsmyndigheter. I RRV:s enkät om kemikalietillsynen under 1991 och 1992 ställdes frågor till 100 kommuner om åtgärder som utförts med stöd av LKP.[289] Tre fjärdedelar av kommunerna hade inte riktat några skriftliga krav på utredning beträffande utbytesmöjligheter enligt LKP §5. Cirka hälften av de tillfrågade kommunerna hade under perioden inte utfärdat några skriftliga krav om bättre hantering av kemiska produkter eller krav på produktutbyte. Hela 91 procent av kommunerna hade inte riktat några skriftliga uppmaningar till detaljhandeln vad gäller märkning eller skyltning. När det gäller vitesföreläggande hade detta inte förekommit någon gång under perioden hos 88 procent av kommunerna och motsvarande siffra för polisanmälan var 84 procent. Se tabell 7.4.

Det saknas statistik för utfärdade skriftliga inspektionsmeddelanden enligt ML, av kommuner och länsstyrelser. Hur ett beivrande genomförs och hur ofta man beivrar varierar enligt Natur-

[285] Enligt en tidigare organisation (organisationen förändrades 1996).

[286] Johannesson och Hansson 1996, s. 49.

[287] Johannesson och Hansson 1996.

[288] Johannesson och Hansson 1996, s. 49.

[289] RRV 1994:8 Bilaga 2.

vårdsverket mycket mellan olika tillsynsmyndigheter.[290] Enligt standardproceduren leder överträdelser som upptäcks ofta först till ett "påpekande". Efter en tid görs en ny inspektion och om felet inte rättats görs ett nytt påpekande. Om missförhållandet ändå inte rättas till ger man ett föreläggande och allt oftare förelägger man med vite.[291]

Tabell 7.4 Åtgärder vid överträdelser av LKP på 100 kommuner under år 1991–92

Typ av åtgärd	Har inte förekommit (%)
Skriftliga utredningskrav	76
Skriftliga hanteringskrav	43
Skriftliga utbyteskrav	52
Skriftliga uppmaningar om märkning av produkter	91
Vitesföreläggande enl LKP	88
Polisanmälningar för brott mot LKP	84

Källa: RRV

Enligt Naturvårdsverkets statistik lämnades 165 ärenden till åtalsprövning under år 1995 enligt ML av tillsynsmyndigheterna. 61 (37 procent) av dessa gällde "brott mot förprövningsplikten" och resten "annat brott", vilket innebär en ökning jämfört med 1992.[292] Länsstyrelserna och de kommunala miljönämnderna utförde under år 1995 totalt 29 701 inspektioner, vilket betyder att 1 inspektion av 180 ledde till åtalsprövning.

Ett ärende angående prövning av miljöskyddsavgift har lämnats in av Naturvårdsverket.[293]

[290] Rudén 1998.

[291] Rudén 1998.

[292] Mer än dubbelt så många vad gäller brott mot förprövningsplikten och knappt 20 procent fler vad gäller "annat brott".

[293] *Myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen 1995*, Naturvårdsverket rapport 4590.

Generellt har de lokala myndigheterna dåliga erfarenheter av att anmäla överträdelser till polisen vilket gör att man ofta drar sig för att göra en anmälan.[294] Orsaken är att anmälningarna nästan alltid avskrivs och därmed bedöms arbetet med anmälningarna inte resurseffektivt.[295]

Kommunerna (och även länsstyrelserna) har dubbla roller i tillsynsarbetet. Dels skall de se till att miljölagstiftningen efterlevs, dels värna om ett gott företagsklimat och arbetstillfällen i kommunen och regionen. Detta kan innebära en konflikt mellan en åtgärd som av miljöinspektören anses krävas utifrån lagstiftningen och vad som är möjligt att få gehör för politiskt p.g.a. ekonomiska effekter och effekter på arbetsmarknaden.[296] Det finns ingenting som hindrar en enskild inspektör från att själv lämna in en anmälan till polisen. I praktiken väljer man dock oftast att "dra" ärendet i den politiska nämnden där alltså möjligheten finns att andra intressen än de rent miljövårdsmässiga väger tyngre och man väljer att avstå från åtalsanmälan.[297] I de fall där detta förekommer kan det i sig vara ett lagbrott eftersom det står inskrivet i ML att tillsynsmyndighet skall verka för att överträdelser beivras. Detta är ett problem som uppstår framförallt i mindre kommuner, men som nämnts kan det även förekomma på länsstyrelsen.[298]

Domstolarnas tillämpning. Straffskalan för brott mot miljölagarna sträcker sig i dagsläget från böter till 6 års fängelse vid grov överträdelse.[299] I praktiken blir straffet vid fällande dom i de allra flesta

[294] Rudén 1998.

[295] Rudén 1998.

[296] Rudén 1998.

[297] Rudén 1998.

[298] Rudén 1998.

[299] I arbetsmiljölagen är maxstraffet 1 års fängelse. Arbetsplatsolyckor som medfört dödsfall kan åtalas enligt brottsbalken ("vållande till annans död") där maxstraffet vid grov överträdelse är 6 års fängelse.

fall måttliga dagsböter. På kemikalieområdet har i två fall fängelsestraff utdömts. Det ena fallet gällde en person som utan tillstånd innehaft och hanterat minst 600 g vit fosfor, 10 g kaliumcyanid och 1000 g pikrinsyra (fängelse 10 mån). Det andra fallet gäller en person som oaktat förvarade kemikalier utomhus utan inhägnad, utan tak och i flera fall i öppna eller omärkta kärl varav några läckte. Gärningen bedömdes som uppsåtlig (fängelse 14 dagar).[300] På arbetsmiljöområdet finns under perioden 1992–1997 ingen fällande dom där fängelsestraff utdömts.[301]

Miljölagstiftningen är väsentligen utformad som ramlagstiftning. Det närmare innehållet i lagstiftningen, t.ex. det straffbara området, preciseras i förordningar och föreskrifter. Fördelen med denna typ av lagstiftning är t.ex. att det ofta går snabbt att anpassa lagstiftningen efter behoven medan en betydande nackdel är att vägledningen till dem som skall tillämpa lagarna begränsas, bl.a. eftersom förarbetena till en av riksdagen beslutad lag vanligen är väsentligt mer omfattande än de förarbeten som föregår en förordning[302] eller en föreskrift. Inom den nuvarande miljölagstiftningen har dessutom straffstadganden införts utan några egentliga kommentarer i förarbetena vilket ytterligare försvårat implementeringen.[303] Skrivelser om att "ringa överträdelser" inte skall beivras, utan närmare precisering av vilka överträdelser som är att betrakta som ringa har också medfört stor osäkerhet om vad som är straffbart och inte.[304]

[300] *DOMAR och andra avgöranden om kemikalier September 1997*, Kemikalieinspektionen 1997.

[301] *Arbetsmiljödomar 1992-1996 En statistisk översikt* ; "Domar och strafföreläggganden i arbetsmiljömål 1997", kopia daterad 1998-03-17, Arbetarskyddsstyrelsen 19R 399/98; Naturvårdsverket har ingen egen sammanställning om domar m.m.

[302] Karlmark 1996.

[303] Karlmark 1996.

[304] Formuleringen med "ringa överträdelse" i ML finns kvar i propositionen om miljöbalk.

Den svenska miljölagstiftningen är ofta mest användbar vid den typ av överträdelser där orsakssambanden är tydliga (t.ex. avsaknad av tillstånd för viss verksamhet eller underlåtelse att anmäla uppgifter till myndigheten). Miljöeffekter är dock i de allra flesta fall resultat av komplexa samband, vilket ger utrymme för tolkningar som inte alltid sammanfaller med lagstiftarens intentioner. Gränsen i lagstiftningen mellan det straffbara och det straffria är med andra ord diffus vilket påverkat hela rättssystemet. Från tillsynsmyndigheterna som ofta väljer att inte åtalsanmäla, till åklagare som tillika inte väcker åtal med motiveringen att en fällande dom inte kan emotses. Dessa faktorer bidrar i förlängningen till en nedprioritering av miljöbrotten i rättssystemet. Denna typ av osäkerheter skulle undanröjas om det funnits rättslig praxis att tillgå, vilket i allt väsentligt saknas inom miljöområdet. Antalet domar på miljöområdet inklusive arbetsmiljön har sjunkit under 1990-talet[305].

Straffbestämmelserna från de lagar som ersätts av den kommande miljöbalken[306] samt brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott kommer att samlas och samordnas i balken, men kritikerna menar att balken enligt propositionen inte innebär en förbättring av situationen vad gäller tillämpningen, jämfört med den lagstiftning som föreligger idag.[307] Fler fällande domar på miljöområdet är inte att vänta efter miljöbalkens ikraftträdande.[308] Problemen med handläggningen av miljöbrott uppmärksammas också av regeringen bl.a. i en skrivelse om ekonomisk brottslighet.[309] Riksåklagaren har fått uppdraget av regeringen att utarbeta förslag till hur

[305] Karlmark 1996 ; *Arbetsmiljödomar 1992-1996 En statistisk översikt* ; se även tidningen *Arbetarskydd* nr 4 1998.

[306] Ej arbetsmiljölagen.

[307] För en kritik av miljöbalken se Westerlund 1997.

[308] Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JOU20.

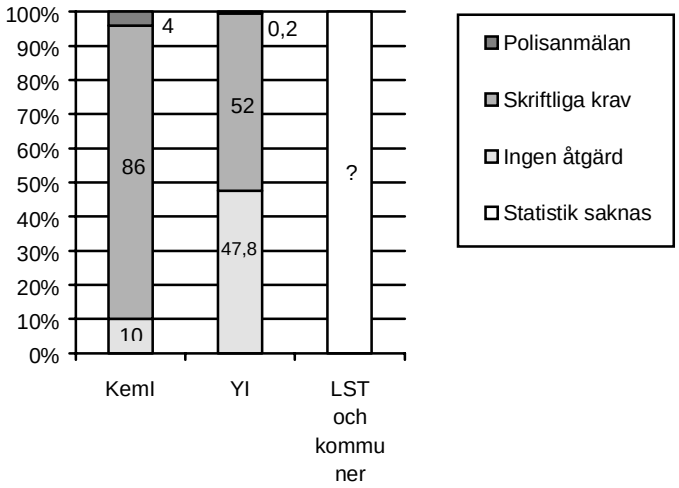
[309] *Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten* Skr. 1997/98:38.

miljöbrottutredningar skall kunna effektiviseras.[310] Uppdraget skall redovisas till Justitiedepartementet före utgången av år 1998.

Sammanfattning. Yrkesinspektionens inspektioner leder till skriftliga krav på arbetsmiljöförbättringar, s.k. inspektionsmeddelanden i drygt 50 procent av inspektionerna. Mer sällan leder inspektionerna till polisanmälan (1 av 500 fall). Kemikalieinspektionen utfärdar skriftliga krav efter nio av tio inspektioner medan 1 inspektion av 25 leder till polisanmälan. Skillnaderna i antalet polisanmälningar kan delvis förklaras med skillnader i lagstiftningen, där fler föreskrifter enligt LKP är straffsanktionerade jämfört med arbetsmiljölagstiftningen. En annan förklaring är att Kemikalieinspektionen också har en uttalad princip att klara lagöverträdelser skall polisanmälas. Generellt har tillsynsmyndigheterna dåliga erfarenheter av polisanmälningar då de flesta brottsundersökningar läggs ned utan att åtal väcks. För domstolarna har miljölagstiftningen ofta varit svår att tillämpa bl.a. beroende på otydliga bestämmelser och oklara orsakssamband. Se även diagram 7.1.

[310] *Myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 1998* m.m., 1997-12-18, Justitiedepartementet Ju97/6910.

Diagram 7.1 Åtgärder för rättelse



Anm: Befintlig statistik för länsstyrelser och kommuner är sammanställd på sådant sätt att en jämförelse med dessa är svåra att göra.

8 Sammanfattning

Detta är en jämförande studie av tillsynsverksamheten inom arbetarskydd, kemikaliekontroll och miljövård i Sverige.

8.1 Forskningsöversikt

Den internationella litteraturen om tillsyn är omfattande, men till stora delar rent beskrivande och därför också ganska fragmentarisk. I kapitel 1 sammanfattar vi viktiga delar av denna litteratur och föreslår en strukturering av problemställningarna. Det är angeläget att skilja mellan fastställandet av regler (reglering) och de åtgärder (bl.a. tillsyn) som vidtas för att uppnå efterlevnad av de fastställda reglerna.

I frågor om hur regleringsarbetet organiseras diskuteras i den internationella litteraturen bl.a. för- och nackdelar med decentralisering, förhållandet mellan politiska och administrativa beslutsfattare, valet mellan olika prioriteringsprinciper och förhållningssättet till vetenskaplig osäkerhet. Vidare har man diskuterat de utfärdade reglernas flexibilitet och specificeringsgrad samt valet mellan s.k. positiv och negativ listning. I fråga om tillsynsarbetet har diskussionen kretsat kring prioriteringen av tillsynsobjekt, användbarheten av egenkontroll samt valet mellan en strikt “legalistisk” och en mera kompromissande arbetsmetod. Alla dessa frågor belyses från svensk utgångspunkt i vår undersökning.

Undersökningar framför allt från USA tyder på att tillsyn kan vara effektiv i bemärkelsen av att leda till bättre regelefterlevnad och därmed till bättre miljö. Däremot har förvånansvärt få försök

gjorts att ta reda på vilka skillnader som kan finnas i effektiviteten hos olika tillsynsmetoder.

8.2 Tillsynsbegreppet

Begreppet tillsyn har använts på ett otal antal sätt. En enhetlig definition saknas vilket har inneburit oklarheter både för de myndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn och för dem som har till uppgift att utvärdera tillsynsmyndigheternas arbete. Vi tror inte att det är praktiskt möjligt att genomdriva ett enhetligt språkbruk, men föreslår att man skall skilja mellan ett snävt och ett vidare tillsynsbegrepp. Det snävare begreppet innefattar direkt (efterlevnads-) kontroll och systemkontroll av lagefterlevnaden samt de åtgärder som myndigheten vidtar för att uppnå rättelse vid bristande lagefterlevnad. I det vidare tillsynsbegreppet innefattas även information, rådgivning och samordning av tillsynen samt myndigheternas arbete med förprövning (och utfärdandet av tillstånd) samt att utfärda föreskrifter.

8.3 Tillsynens organisation

Tillsynen inom arbetarskyddet utförs i en mer centraliserad organisation än inom kemikaliekontrollen och miljövården. 11 regionala myndigheter (yrkesinspektioner) utför inspektioner av arbetsställen inom sina regioner.

Kemikalieinspektionen inspekterar tillverkare och importörer av kemiska produkter medan återförsäljare och användare inspekteras av de 21 länsstyrelserna och de närmare 300 kommunerna.

Naturvårdsverket utför inte några egna inspektioner. Den yttre miljön inspekteras av länsstyrelserna och kommunerna.

Den organisatoriska utvecklingen har inom arbetarskyddet har gått mot en ökad centralisering medan utvecklingen på de två övriga områdena har gått och går alltjämt mot en ökad grad av decentralisering.

En decentraliserad organisation har fördelen av att vara fysiskt nära sina tillsynsobjekt och ha en högre grad av lokalkännedom. Bland nackdelarna märks risken för stora skillnader i ambitionsnivåer mellan tillsynsmyndigheterna samt att lokala lojalitetskonflikter kan uppstå vilket kan medföra en försvagning av myndighetens kontrollerande roll. Dessutom finns risken att små kommuner inte klarar att hålla en tillräckligt bred kompetens.

Ett viktigt skäl till att den kommunala arbetarskyddstillsynen överfördes till de regionala myndigheterna var just att den kommunala tillsynen ansågs hålla alltför ojämn kvalitet och kvantitet. Den verksamhet som kommunerna (och länsstyrelserna) utför inom miljö- och kemikalietillsynen i dagsläget är tillika mycket heterogen. Det saknas alltså gemensamma principer för hur tillsynen skall organiseras, vad den skall omfatta samt hur stora skillnader mellan tillsynsmyndigheter som kan accepteras.

När det gäller regeringens styrning av dessa tre myndigheter finns betydande skillnader. Arbetarskyddsverket har i stor utsträckning själv fått avgöra vilka arbetsmiljöproblem och åtgärdsmetoder som man velat prioritera, medan Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket ålagts en stor mängd detaljreglerade regeringsuppdrag som i betydande grad påverkar dessa myndigheters möjlighet att göra egna prioriteringar beträffande t.ex. metoder och inriktning av verksamheten för att uppnå de mål som regering och riksdag fastställt. Som framgår av vårt exempel med grön diesel kan betydande oklarheter uppstå om regeringen övertar myndighetsuppgifter i enskilda ärenden.

Ansvaret för riskbegränsande åtgärder ligger entydigt på företagen (tillsynsobjekten) inom alla tre lagstiftningarna. Arbetarskyddsstyrelsen har förtydligat detta ansvar i särskilda föreskrifter om företagens internkontroll. Inom kemikaliekontrollen har EU:s arbete med “existerande ämnen” och klassificering och märkning i viss mån förskjutit ansvaret från företagen till myndigheterna.

Endast Arbetarskyddsstyrelsen gör en organisatorisk åtskillnad mellan vetenskap och policy. Hygieniska gränsvärden fastställs i en tudelad organisation enligt denna princip.

8.4 Föreskriftsarbetet

EU-medlemskapet har i störst utsträckning påverkat kemikaliekontrollen. Kemikalieinspektionen använder cirka 50 procent av sin resurser till direkt arbete inom EU. Motsvarande andel för Naturvårdsverket är av storleksordningen 10 procent och för Arbetarskyddsstyrelsen cirka 2 procent. Den stora påverkan som skett inom Kemikalieinspektionens område beror till stor del på att man inom kemikaliekontrollen använder harmoniseringsdirektiv för att reglera verksamheten eftersom kemikalier är handelsvaror medan man inom de två andra områdena i regel använder minimidirektiv. Föreskrifterna för kemikaliekontrollen beslutas nu uteslutande på EU-nivå, medan reglerna inom arbetarskyddet och för den yttre miljön i högre utsträckning är nationella. De svenska reglerna för utsläpp och exponering har vanligen varit mer långtgående än EU:s varför EU:s minimiregler påverkat svenska regler endast i begränsad omfattning.

Omfattningen av de föreskrifter som utfärdats varierar mycket mellan de tre systemen. Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter är mycket mer heltäckande än Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets. Eftersom föreskrifter ackumuleras med tiden kan detta för Kemikalieinspektionen åtminstone delvis förklaras med att myndigheten är relativt ny, medan det för Naturvårdsverket snarare är ett resultat av myndighetens arbetsinriktning där föreskriftsarbete inte kommit att bli ett prioriterat område. Kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn kan knappast sägas har ett fullgott stöd i de föreskrifter som utfärdats. Långsiktig planering av föreskriftsarbetet förekommer endast på Arbetarskyddsstyrelsen. Av de tre myndigheterna har endast Naturvårdsverket egen kompetens för miljöekonomiska bedömningar.

Metoderna för regleringar varierar mellan de tre myndigheterna. Arbetarskyddsstyrelsen utfärdar i huvudsak generella regler för åtgärder mot olika arbetsmiljöproblem, dvs. dessa regler gäller för alla företag. Förprövningen av miljöstörande anläggningar enligt ML sker däremot på företagsnivå och med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet.

Inom Arbetarskyddsstyrelsens och Naturvårdsverkets områden är fastställandet av gränsvärden (för exponering och utsläppsvillkor) en viktig del av arbetet med riskbegränsning. Kemikalieinspektionen däremot har nästan inte alls utnyttjat den möjligheten. För alla tre myndigheterna gäller att de i huvudsak använt negativa listor för reglering, klassificering och märkning av kemikalier.

Principen om den omvända bevisbördan gäller inom alla tre systemen, men torde spela störst roll inom Kemikalieinspektionens område. Kemikalieinspektionen har tillämpat den omvända bevisbördan i många enskilda beslutsärenden. Däremot har det varit svårt att tillämpa den i prioriteringen av vilka potentiella miljöproblem som skall bli föremål för myndighetens åtgärder. Ingen av myndigheterna har någon övergripande prioriteringspolicy.

Åtskillnaden mellan administrativ och vetenskaplig bevisbörda görs inte alltid av myndigheterna på ett systematiskt sätt.

8.5 Inspektionsverksamheten

Förutsättningarna för att kunna prioritera mellan tillsynsobjekt är mycket olika inom de tre systemen. Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen har tillgång till register som ger dem en god kännedom om vilka tillsynsobjekt man ansvarar över. För den regionala och lokala tillsynen enligt ML och LKP saknas förteckning över tillsynsobjekten.

Arbetarskyddsverket styr Yrkesinspektionen till att prioritera de företag där de sämsta arbetsmiljöförhållandena förväntas. Som ett mått på Yrkesinspektionens prioriteringar används ett nyckeltal som säger att 55 procent av inspektionerna skall leda till skriftliga anmärkningar.

Kemikalieinspektionen eftersträvar numera “bredd och variation” vid urvalet av tillsynsobjekt. Företag där efterlevnaden förväntas vara dålig skall prioriteras. Inspektionerna ses av Kemikalieinspektionen som en del i ett bredare riskbegränsningsarbete och bl.a. för att bygga upp kompetens och ställa enhetliga krav sker inspektionerna vanligen inom produktgruppvisa projekt. Detta in-

nebär en förändring av de principer som tillämpades tidigare. Då prioriterades framförallt företag med försäljning eller framställning av stora volymer, många produkter eller framställning eller försäljning av särskilt farliga produkter. Detta ledde till att man prioriterade stora företag, trots att det konstaterats att problemen med brister i kemikaliehanteringen är större i mindre företag. Naturvårdsverket har i en undersökning visat att planeringen av tillsynsåtgärder är bristfällig i många kommuner, delvis beroende på att kännedomen om vilka tillsynsobjekt som finns är dålig.

Den totala andelen av myndigheternas resurser som läggs ned på tillsyn är för Arbetarskyddsverket cirka 50 procent, för Kemikalieinspektionen cirka 6 procent och för Naturvårdsverket cirka 2 procent. Yrkesinspektionen genomför inspektioner på “sina” arbetsställen i genomsnitt vart 6:e år. Motsvarande siffra för Kemikalieinspektionen är vart 18:e år. En yrkesinspektör utför i genomsnitt drygt 100 inspektioner per år medan Kemikalieinspektionens inspektörer endast utför ett 10-tal. Skillnaden kan delvis förklaras med att yrkesinspektörerna använder i princip all sin verksamhetstid åt tillsyn medan Kemikalieinspektionens inspektörer även har andra arbetsuppgifter. Kemikalieinspektionens inspektörer är dessutom i regel två vid varje inspektion samt använder också mycket tid åt förberedelsearbete inför inspektionerna. De har också ofta längre resväg vid inspektioner ute i landet.

Den regionala och lokala tillsyn som utförs av länsstyrelserna och kommunerna är mycket heterogen vad gäller kvantitet och kvalitet. Yrkesinspektionens regionala tillsyn uppvisar betydligt mindre skillnader mellan de olika myndigheterna. Arbetarskyddsstyrelsen har tagit en stark ställning som samordnare av Yrkesinspektionens inspektionsverksamhet. Arbetarskyddsstyrelsen har också varit framgångsrik i detta arbete såtillvida att man ändrat inriktningen på Yrkesinspektionens tillsyn samt de metoder med vilka tillsynen bedrivs. Förändringarna har genomförts på ett likartat sätt på i princip samtliga YI-distrikt. Yrkesinspektionens verksamhet har under 1990-talet tydligt förskjutits till att i ökad grad fungera kontrollerande gentemot företagen på bekostnad av rådgivningen. Kemikalieinspektionens inspektioner inriktas också på kontroll av

regelefterlevnaden medan Naturvårdsverket i sin vägledning mera betonat den rådgivande rollen. Inriktningen på kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn vad gäller rådgivning eller kontroll varierar.

En annan förändring som Yrkesinspektionen under 1990-talets första hälft genomgått under Arbetarskyddsstyrelsens ledning är den ökade inriktningen mot systemkontroller på bekostnad av detaljtillsynen. Kemikalieinspektionens tillsyn har också denna inriktning medan Naturvårdsverket aldrig genomfört någon central satsning för att öka andelen systeminspektioner.

Varken Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket bedriver samordning av tillsynsverksamheten på det aktiva sätt som Arbetarskyddsstyrelsen gör. Det förefaller som om Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens samordning av tillsynen i allt väsentligt endast når de mest miljöaktiva tillsynsmyndigheterna. Problemen är delvis organisatoriska. Inom arbetarskyddet finns totalt 11 regionala tillsynsmyndigheter medan Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket skall samordna verksamheten hos mer än 300 myndigheter. De praktiska problemen med informationsspridning och samordning mellan en så stor mängd myndigheter är uppenbara.

Länsstyrelserna och Naturvårdsverket föreslås i förslaget om tillsyn enligt miljöbalken få ett utökat och omfattande ansvar för bl.a. samordning och vägledning av tillsynen. Då dessa myndigheter hittills sett miljötillsynen som ett lågprioriterat arbetsområde där mycket lite resurser lagts ned och deras verksamhet också fått kritik från både RRV och Riksdagens revisorer krävs både resurs- och kompetensförstärkning för att intentionerna med tillsynen enligt miljöbalken skall kunna uppnås.

Oanmälda inspektioner är ovanliga inom alla tre områdena. De utnyttjas bara i speciella fall t.ex. när det gäller att följa upp tidigare ställda krav eller vid provtagning.

Yrkesinspektionen riktar skriftliga krav i form av inspektionsmeddelanden efter mer än 50 procent av utförda inspektioner. Däremot leder endast 1 fall av 500 till polisanmälan. Kemikalieinspektionen utfärdar skriftliga krav på företagen i 90 procent av fallen och 1 inspektion av 25 leder till polisanmälan. Skillnaderna i antalet polisanmälningar kan delvis förklaras med skillnader i lag-

stiftningen, där fler föreskrifter enligt LKP är straffsanktionerade jämfört med arbetsmiljölagstiftningen. En annan förklaring är att Kemikalieinspektionen också har en uttalad princip att klara lag-överträdelser skall polisanmälas. Tillsynsmyndigheternas erfarenhet är att polisanmälningar inte är effektiva eftersom flertalet brottsundersökningar läggs ned utan att åtal väcks.

8.6 Sammanfattning i tabellform

Organisation

	Arbetarskydd (AV)	**Skydd för den yttre miljön (NV)**	**Kemikalie-kontroll (Kemi)**
Regeringsupp-drag	Få och oprecise-rade	Många och detaljreglerade	Många och detaljreglerade
Antal tillsyns-myndigheter	11	310	311
Antal organisa-toriska nivåer i tillsynsarbetet	En nivå: regional (Kommunal tillsyn överfördes till YI 1987)	Två nivåer: regional och lokal	Tre nivåer: central, regional och lokal
Andelen av den centrala myn-dighetens resurser som an-vänds till direkt EU-arbete	Cirka 2 procent	Cirka 10 procent	Cirka 50 procent
Organisatorisk åtskillnad mel-lan vetenskap och policy	Uppdelat när det gäller fastställ-lande av gräns-värden	Ingen uppdelning	Tidigare uppdelat numera integrerat

Regleringar

	Arbetarskydd (ASS)	Skydd för den yttre miljön (NV)	Kemikalie-kontrol (Keml)
Europeisk eller nationell lagstiftning	I huvudsak nationell	Nationell och europeisk	I huvudsak europeisk
Omfattningen av föreskrifterna	Stor	Liten	Stor
Reglernas specificitet	Beslut i enskilda fall baseras i hög grad på generella regler	Beslut i enskilda fall fattas utan generella regler som grund	Beslut i enskilda fall baseras i hög grad på generella regler
Utfärdande av undantag från generella regler	Görs sällan	(Ej tillämpbart eftersom besluten fattas från fall till fall)	Tidsbegränsade undantag relativt vanliga
Gränsvärden	Hygieniska gränsvärden spelar en viktig roll	Gränsvärden för utsläpp samt miljökvalitetsnormer	Har fastställts i mycket liten omfattning (i stället används förbud eller begränsningar i användningen)
Ekonomisk kompetens	Inga ekonomer anställda	Ett fåtal ekonomer anställda	Inga ekonomer anställda

Inspektionsverksamhet

	Arbetarskydd	Skydd för den yttre miljön	Kemikalie-kontroll
Antal till-synsobjekt:			
central	-	-	2300 tillverkare och importörer
regional	270 000	} 88 000	} 35 000 återförsäljare
lokal	-		
Antal inspek-törer:			
central	-	8-9 (ingen egen inspektions-verksamhet)	10
regional	400	?	?
lokal	-	del av 325 (ML+LKP)	del av 325 (ML+LKP)
Antal inspek-tioner per år:			
central	-	-	120
regional	45 000	} 30 000[311]	} ?
lokal	-		

[311] Anger antalet “inspektioner, besiktningar och besök”. Det är oklart vad som innefattas i detta.

Antal inspektioner per inspektör och år:			
central	-	-	10 (50% av arbetstiden)
regional	100 (100% av arbetstiden)	} 55	} ?
lokal	-		
Genomsnittligt inspektions-intervall:			
central	-	-	18 år
regional	6 år	} 3 år	} ?
lokal	-		

Inspektioner som leder till skriftliga krav: *central* *regional* *lokal*	 - 50% -	 - } ?	 90% } ?
Polis-anmälningar: *central* *regional* *lokal*	 - 0,2% -	 - } 0,5%	 4% } ?
Samman-ställning över tillsynsobjekt	Centralt och regionalt register (SARA + ISA)	Register saknas	Centralt register (produktregistret)
Föranmälda eller oanmälda inspektioner	Huvudsakligen föranmälda	Huvudsakligen föranmälda	Huvudsakligen föranmälda

Grad av samordning	Betydande samordning	Begränsad samordning	Begränsad samordning
Prioriterings-grunder	Inspektera arbets-ställen med de största problemen först (55% skall leda till skriftliga krav)	Enligt miljö-skydds-förordningens bilaga (stora anläggningar prioriteras)	Enligt tillsynspo-licyn skall bredd och variation i urvalet eftersträ-vas. Företag med de största problemen skall prioriteras.

"-" ej tillämpbart
"?" uppgift saknas

9 Våra förslag

I detta avslutande kapitel lämnar vi den rena forskarrollen och redovisar några förslag till en effektivare tillsynsorganisation.

Regeringens styrningsmetoder. Det finns en markant skillnad i det sätt varpå riksdag och regering styr å ena sidan Arbetarskyddsverket, å andra sidan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Arbetarskyddsverket har fått stor frihet att inom ramen för sitt allmänna uppdrag prioritera arbetsuppgifter och välja arbetsmetoder. De båda andra myndigheterna har däremot fått en så stor mängd detaljerade regeringsuppdrag att deras möjlighet att göra egna prioriteringar beträffande t.ex. metoder och inriktning av verksamheten för att uppnå de av regering och riksdag fastställda målen, blivit mycket begränsad.[312] Enligt vår mening krävs en ökad restriktivitet i direktivskrivandet gentemot myndigheter med politiskt högintressanta uppgifter som Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

Ojämn kvantitet och kvalitet i tillsynen. Länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn enligt miljö- och kemikalielagstiftningen varierar kraftigt både vad gäller kvantitet och kvalitet. I en del kommuner och länsstyrelser är tillsynens omfattning mycket begränsad. Vi finner det anmärkningsvärt att detta accepteras inom politikområden som statsmakterna gett så hög prioritet som miljö- och kemikaliepolitiken. Det är enligt vår mening motiverat att riksdagen ålägger samtliga tillsynsmyndigheter att upprätthålla en viss mi-

[312] Tilläggas skall dock att en del av regeringsuppdragen initierats efter samråd med eller på initiativ av myndigheten. Det har inte gått att klarlägga i vilken utsträckning så har skett. Självfallet bär regeringen ansvar för sina beslut oavsett varifrån initiativet kommer.

niminivå på tillsynen enligt dessa lagar, både vad gäller kvantitet och kvalitet. Förslag till en närmare precisering av nivån bör kunna lämnas av Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

De stora skillnaderna mellan tillsynsmyndigheterna har synbarligen inte framkommit ur överväganden om vilka arbetssätt som är mest lämpade inom olika områden. Många av skillnaderna framstår också som omotiverade. Det skulle enligt vår mening behövas en gemensam statlig policy för tillsynsverksamhetens utformning. Inte minst skulle en sådan kunna vara klarläggande för de regionala och lokala myndigheter som nu utövar tillsyn enligt många olika lagstiftningar där de centrala myndigheternas traditioner och arbetssätt är olika.

Varje tillsynsmyndighet bör åtminstone ha reda på enligt vilka lagar den har tillsynsansvar, vilket anmärkningsvärt nog inte är fallet i dag.

Inspektionsintensitet. Skillnaderna mellan myndigheterna i inspektionsverksamhetens intensitet och omfattning är avsevärda. Så t.ex. genomför en yrkesinspektör i genomsnitt 110 inspektioner per år medan motsvarande antal för Kemikalieinspektionens inspektörer är ett tiotal. Viktiga orsaker till denna skillnad är att Kemikalieinspektionens inspektörer i regel är två vid varje inspektion, att de arbetar endast cirka 50 procent med inspektionsverksamhet samt att de lägger ned mycket tid på förberedelsearbete. En alltför låg andel av Kemikalieinspektionens tillsynsobjekt har blivit föremål för inspektion. Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen genomför en försöksverksamhet med mer summariskt förberedda inspektioner, ungefär enligt Yrkesinspektionens arbetsmetod. Därigenom bör antalet inspektioner kunna öka. Den höga andel av de hittills genomförda inspektionerna som lett till myndighetsåtgärder tyder på att detta är en verksamhet där stora miljövinster kan göras.

Samordning av tillsynen. Yrkesinspektionens tillsyn är betydligt mera enhetlig och samordnad än den tillsyn som bedrivs av länsstyrelser och kommuner enligt miljö- och kemikalielagstiftningen. Detta beror bl.a. på att Arbetarskyddsstyrelsen har intagit en mera

tydligt ledande och samordnande roll än Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Ett annat troligt skäl är att det finns betydligt fler tillsynsmyndigheter att samordna inom kemikaliekontrollens och miljöskyddslagens område. Om inte tillsynen inom dessa områden omorganiseras så att tillsynsmyndigheterna blir färre måste samordningen bli mer effektiv. Detta kan ske genom att det årligen i varje län anordnas sammankomster för de kommunala tillsynsorganen, där de centrala tillsynsmyndigheterna dels inhämtar kommunala erfarenheter, dels presenterar gemensamma förslag till prioriteringar och arbetsformer.[313] Utöver Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen bör även bl.a. Livsmedelsverket delta i denna samordnade kontakt med den kommunala tillsynen.

Såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket får enligt förslaget till förordning till miljöbalken viktiga och omfattande ansvarsområden inom tillsynen. Då dessa myndigheter hittills givit tillsynen låg prioritet och idag utför ett tillsynsarbete som är av begränsad omfattning och dessutom också utsatts för allvarlig kritik från såväl Riksdagens revisorer som RRV, krävs både kompetensuppbyggnad och utökade personella resurser för att klara dessa uppgifter. För att säkerställa att tillsynen ges ökad prioritet och är effektiv bör kvantitativa och kvalitativa mål för myndigheternas tillsynsarbete preciseras och följas upp. Förslaget att myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken årligen skall följa upp och vart tredje år meddela till regeringen om tillsynen är ett steg i den riktningen.[314]

Prioritering av tillsynsobjekt. Yrkesinspektionen prioriterar de tillsynsobjekt där de förväntar sig att finna de svåraste problemen. Någon motsvarande princip tillämpas inte konsekvent av de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna. Både effektivitets- och rättviseskäl talar för att all offentlig tillsyn borde bedrivas enligt prioriteringsprinciper som innefattar en avsevärd satsning på de tillsynsobjekt där efterlevnaden förväntas vara särskilt bristfällig. En

[313] Ett steg mot effektivare samordning är det tillsynsråd för bl.a. samordning av tillsynen som föreslås i *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22.

[314] *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22, sid 6.

förutsättning för att kunna prioritera mellan olika tillsynsobjekt är att de är lätta att identifiera. Yrkesinspektionen och Kemikalieinspektionen har goda sådana möjligheter medan förutsättningarna är betydligt sämre inom miljöskyddslagens område. I den ovan föreslagna miniminivån för tillsyn borde ingå att inrätta lokala eller regionala register över dessa tillsynsobjekt.[315]

Kontroll eller rådgivning. Enligt vår mening bör en tillsynsmyndighet väsentligen ägna sig åt de centrala myndighetsuppgifterna, t.ex. utfärdande av föreskrifter samt kontroll av att de efterlevs. Rådgivnings- och konsultverksamhet kan däremot med fördel överlåtas åt företag och organisationer som inte arbetar under myndighetsansvar. Både Yrkesinspektionen och Kemikalieinspektionen arbetar redan efter denna princip, och har fokuserat sin tillsynsverksamhet på kontrollerande verksamhet.

Polisanmälan. Tillsynsmyndigheterna skiljer sig också kraftigt åt i fråga om polisanmälan av uppdagade förseelser. Kemikalieinspektionen har som princip att polisanmäla alla åtalbara förseelser, medan övriga tillsynsmyndigheter är mera restriktiva med polisanmälningar. Det strider enligt vår mening mot det allmänna rättsmedvetandet och miljömedvetandet att miljöinspektörer så ofta ser mellan fingrarna med uppdagade förseelser, medan t.ex. parkeringsvakter rutinmässigt anmäler alla uppdagade förseelser. Vi vill därför förorda att de strikta principer som tillämpas av Kemikalieinspektionen tillämpas även av övriga tillsynsmyndigheter. I den mån som detta skulle leda till icke önskvärda åtal är den naturliga slutsatsen att justera ansvarsreglerna i lagstiftningen, inte att låta enskilda inspektörer själva välja om de skall göra åtalsanmälan eller ej.

Som orsak till det ringa antalet polisanmälningar har angetts att sådana inte är resurseffektiva eftersom polis och åklagare saknar resurser att utreda miljöärenden. Därför är det angeläget att för-

[315] Behovet av sådan information har också påpekats i *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22.

stärka rättsväsendets resurser inom miljöområdet. En intressant modell för detta har utvecklats i Norge (se bilaga 3).[316]

Sanktionssystemet för arbetsmiljön kan förenklas så att proceduren blir kortare och mindre komplicerad.

Arbetet inom EU. Eftersom EU till stor del är självförsörjande på kemikalier skulle en samordnad tillsyn gentemot tillverkarledet inom EU kunna ge stora miljövinster. Detta förutsätter bl.a. att produktregister liknande dem i Sverige och Danmark byggs upp i övriga EU.

Forskningsbehov. Av vår genomgång av den internationella litteraturen om tillsyn framgår att förvånansvärt litet är känt om vilka tillsynsmetoder som är mest effektiva. Detta är desto mer anmärkningsvärt som just tillsyn gentemot enskilda företag lämpar sig mycket väl för att successivt pröva och utvärdera olika arbetsmetoder. Om en myndighet t.ex. skall utföra tillsyn gentemot 100 verksamheter kan dessa slumpvis fördelas mellan två grupper om 50 som utsätts för tillsyn med delvis olika metod. (Man kan t.ex. pröva anmälda kontra oanmälda inspektioner, korta förenklade kontra mera noggranna inspektioner och systemtillsyn kontra tillsyn inriktad på detaljregler.) Utvärdering kan ske genom förnyad inspektion något eller några år senare. Ännu enklare är att pröva olika förberedande åtgärder, t.ex. att hälften av företagen får ett brev några månader i förväg där de upplyses om den kommande inspektionen och vad den kommer att innefatta. Vi föreslår att den statliga tillsynspolicyn skall föreskriva myndigheterna att utveckla sin tillsynsverksamhet genom att fortlöpande pröva och utvärdera olika metoder för tillsynen. Ett sådant arbete bör kunna leda till en generell prioriteringspolicy som bygger på en analys av vilka riskbegränsande åtgärder som är mest effektiva.

[316] Förslag i denna riktning lämnas även i *Tillsyn enligt miljöbalken* Ds 1998:22.

Referenser

Myndighetsdokument och svenskt offentligt tryck

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av djurskydd. Förslag till riksdagen 1993/94:RR8.

Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av skolan. Förslag till riksdagen 1993/94: RR11.

Riksdagens revisorers förslag angående kontroll av livsmedel. Förslag till riksdagen 1994/95:RR8.

Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av spårbunden trafik. Förslag till riksdagen 1994/95:RR7.

Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning. Förslag till riksdagen 1994/95:RR9.

Miljövårdsarbetet och försurningen. Förslag till riksdagen 1997/98:RR2.

Arbetarskyddsstyrelsen

Modern tillsyn. Utvecklingsprogram för Arbetarskyddsverket. Arbetarskyddsstyrelsen Rapport 1995:2. ISSN 0284-7078.

Internkontroll av arbetsmiljön. AFS 1996:6. ISBN 91-7930-310-2 ISSN 0348-2138.

Föreskrifter och allmänna råd 2000. Kopia 1997-09-24. Pia Zätterström, GD-sekretariatet, ASS.

Verksamhetsstatistik Yrkesinspektionen 1997. Arbetarskyddsstyrelsen Kerstin Leijd och Lasse Holmlund, 1998.

Kemikalieinspektionen

Kemikalietillsyn i leverantörsledet. Bucht, B och Lindh T, KemI-rapport 4/94.

En gemensam strategi för kemikalieområdet. Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Arbetarskyddsstyrelsen 1992.

Kartläggning av kemisk-toxikologisk kunskap och kompetens hos tillverkare och importörer av kemiska produkter. KemI-rapport 2/94.

Tillsyn - ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter – september 1995. (Finansinspektionen, KemI, Läkemedelsverket, SSI). Kemikalieinspektionen 1995.

Tillsynsboken. Tillsyn med stöd av LKP. Kemikalieinspektionen 1997, ISBN 91-7932-023-6.

"Effektivare tillsyn av leverantörer av kemiska produkter och varor." Redovisning av ett regeringsuppdrag Kemikalieinspektionen (kopia) 1997-10-31.

Miljönämndsenkäten hösten 1993, KemI PM 25/94.

Kommunens miljö- och hälsoskydd på kemikalieområdet. Resultat av en enkät till 30 kommuner våren 1996, KemI PM 9/96.

Naturvårdsverket

Tillsyn över miljöfarliga verksamheter, Allmänna råd 1994:3 Naturvårdsverket 1994, ISBN 91-620-0085-3 ISBN 0282-7271.

Miljötillsynen i Sverige - En studie av miljöskyddslagens tillämpning andra halvåret 1989, NV rapport 3815 Naturvårdsverket 1990, ISBN 91-620-3815-x.

Miljötillsynen i Sverige 1992, NV rapport 4236 Naturvårdsverket 1993, ISBN 91-620-4236-x.

Myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen 1995, NV rapport 4590 Naturvårdsverket 1995, ISBN 91-620-4590-3.

Statens Naturvårdsverk 1995, informationsbroschyr.

"Försöksvis utvärdering av operativt tillsynsarbete i Dalarnas län", AnnaKarin Lissel, Olle Boström. (kopia) Naturvårdsverket 1997-02-28.
"Utveckling av ett system för utvärdering av operativt tillsynsarbete. Slutredovisning av ett projekt", Olle Boström, preliminär rapport (kopia), Naturvårdsverket 1997-02-21.
Tillsyn enligt miljöbalken, NV rapport 4797, Naturvårdsverket 1997, ISBN 91-620-4797-3. ISSN 0282-7298.
"Handlingsplan för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning" (kopia) Naturvårdsverket 1996-03-29.

RRV

Stödet till kommunernas kemikalietillsyn, RRV 1994:8 ISBN 91 7498 071 8.
STATLIG TILLSYN - ett förvaltningspolitiskt styrmedel, RRV 1996:10, ISBN 91 7498 221 4.
Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring, RRV 1997:47, ISBN 91 7498 279 6.
Statlig tillsyn av kommunerna, RRV 1983:1105, RRV 1985.
Miljöskyddslagens tillämpning – granskning utifrån regional nivå, RRV 1984:933, RRV 1986.
Kontroll och rådgivning. Yrkesinspektionens dubbla roller, RRV 1990, ISBN 91 7498 026 2.
Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn – en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena, F 1993:7, RRV 1993.
Luftfartsinspektionens kontroll av flygsäkerheten, F 1993:33, RRV 1993.
Tillsynen inom strålskyddet, F 1993:6, RRV 1992.

Övrigt

Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk.*
Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet, Betänkande av Kommittén för internationell granskning av den svenska tillsynen inom kärnteknikområdet, SOU 1996:73.

En hållbar kemikaliepolitik, Betänkande av kemikommittén, SOU 1997:84.

Förordningar till miljöbalken, Slutbetänkande av miljöbalksutredningen SOU 1998:35.

Tillsyn enligt miljöbalken Ds 1998:22.

Staten i omvandling 1997 Statskontoret 1997:15, ISBN 91-7220-290-4.

Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning 1997 Svenska Kommunförbundet.

Övriga källor

Apaiwongse, Tom Suraphol, “Market Responses to EPA Policies”, *Industrial Marketing Management* 22:319–330, 1993.

Bardach, Eugene, “Self-Regulation and Regulatory Paperwork”, sid 315–340 i Eugene Bardach och Robert A Kagan, (red.), *Social Regulation: Strategies for Reform*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco 1982.

Bardach, Eugene och Kagan, Robert A, “Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness", *Philadelphia, Temple University Press* 1982.

Belzer, RB m.fl. “Roundtable: Rethinking Risk Regulation”, *Issues in Science and Technology* 11:53–60, 1995.

Breger, Marshall J, “Recent Developments in OSHA Litigation”, *Labor Law Journal* 43:687–698, 1992.

Carson, WG, “White-collar crime and the enforcement of factory legislation”, *British Journal of Criminology* 10:383-398, 1970.

Clark, GL, “'Real regulation: the administrative state”, *Environment and Planning* A, 24:615–627, 1992.

Cooke, William och Gautschi, Frederick H, “OSHA, Plant Safety Programs and Injury Reduction”, *Industrial Relations* 20:245–257, 1981.

Cropper, Maureen L m.fl. “The Determinants of Pesticide Regulation: A Statistical Analysis of EPA Decision Making”, *Journal of Political Economy* 100:175–197, 1992.

Dawson, Sandra och Willman, Paul och Clinton Alan och Bamford, Martin, “Safety at work: the limits of self-regulation”, *Cambridge University Press*, Cambridge, 1988.

Francis, John, *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*, Blackwell 1993.

Frick, Kaj och Sjögren, Dan *Förebyggande eller i förbigående? - Skyddsarbete i 18 små industriföretag* Arbetslivscentrum 1979.

Gouvin, Eric, “A square peg in a vicious circle: Stephen Breyer's optimistic prescription for the regulatory mess”, *Harvard Journal of Legislation* 32:472–492, 1995.

Gray, Wayne B och Deily, Mary E, “Compliance and Enforcement: Air Pollution Regulation in the U.S. Steel Industry”, *Journal of Environmental Economics and Management* 31:96–111, 1996.

Gray, Wayne B och Jones Carol Adaire, “Are OSHA Health Inspections Effective? A Longitudinal Study in the Manufacturing Area”, *Review of Economics and Statistics* 73:504–508, 1991a.

Gray, Wayne B och Jones, Carol Adaire, “Longitudinal Patterns of Compliance with Occupational Safety and Health Administration. Health and Safety Regulations in the Manufacturing Sector”, *Journal of Human Resources* 26:622–653, 1991b.

Gray, Wayne B och Scholz, John T , “Analyzing the Equity and Efficiency of OSHA Enforcement”, *Law and Policy* 13:185–214, 1991.

Gray, Wayne B och Scholz, John T “Does Regulatory Enforcement Work? A Panel Analysis of OSHA Enforcement”, *Law & Society Review* 27:177–213, 1993.

Groseclose, Steven J, “Reinventing the Regulatory Agenda: Conclusions from and Empirical Study of EPA's Clean Air Act Rulemaking Progress Projections”, *Maryland Law Review* 53:521–576, 1994.

Grumbly, Thomas P, “Self-Regulation: Private Vice and Public Virtue Revisited”, sid 93–118 i Eugene, Bardach och Robert A

Kagan, (red.), *Social Regulation: Strategies for Reform*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco 1982.

Gustavsen, Bjørn "Improving the work environment: a choice of strategy", *International Labour Review* 119:271–286, 1980.

Halgunset, Joralf och Svarva, Arne *Arbeidstilsynet – politi eller rådgiver*, Institutt for Industriell Miljøforskning, Trondheim 1980.

Hansson, Sven Ove, "The false promises of risk analysis", *Ratio* 6:16–26, 1993.

Hansson, Sven Ove "Can we reverse the burden of proof?", *Toxicology Letters* 90:223–228, 1997.

Hansson, Sven Ove, *Setting the Limit. Occupational Health Standards and the Limits of Science.* Oxford University Press 1998.

Harrison, Kathryn och Hoberg, George, "In Defence of Regulation: A Rejoinderto Benot Laplante", *Canadian Public Policy* 22:180–183, 1996.

Hedge, David M och Menzel, Donald C och Williams, George H, "Regulatory Attitudes and Behavior: The Case of Surface Mining Regulation", *Western Political Quarterly* 41:323–338, 1988.

Hileman, Bette, "Precautionary Principle", *C&EN* 9/2 sid 16–18 1998.

Hutter, Bridget M, *The Reasonable Arm of the Law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Officers. Oxford,* Clarendon Press, 1988.

Hutter, Bridget M, "Regulation: Standard Setting and Enforcement", *Law & Society Review* 27:233–248, 1993.

Hydén, Håkan, *Ram eller lag* DsC 1984:12.

James, Claire, "Social Processes and Reporting or Non-reporting", sid 33–56 i Michael Quinlan *Work and Health. The Origins, Management and Regulation of Occupational Illness*, Mac Millan Education, South Melbourne 1993.

Jasanoff, Sheila, "American Exceptionalism and the Political Acknowledgement of Risk",*Daedalus* 119:61–81, 1990.

Jasanoff, Sheila, “Science, Politics, and the Renegotiation of Expertise at EPA”, *Osiris, 2nd series* 7:195–217, 1992.

Johannesson, Mikael, *Grön Diesel. En fallstudie i riskhantering.* NRMI working report series no 2 1994, Stockholms universitet 1994.

Johannesson, Mikael,*Grön Diesel. En fallstudie i riskhantering.* Artikel antagen för publicering i Miljörättslig tidskrift 1998.

Johannesson, Mikael och Hansson Sven Ove, *Kemikalieinspektionen En studie av riskhantering, riskbedömning och prioriteringar*, Filosofiska institutionen, Uppsala universitet 1996.

Johannesson, Mikael och Wingborg, Mats, “Yrkesinspektionen och Kemikalieinspektionen – en jämförelse av myndigheternas tillsyn”. *Arbete Människa Miljö & Nordisk Ergonomi*, sid 51-57 1997.

Jukes, David, “Regulation and enforcement of food safety in the UK”, *Food Policy* 18:131–142, 1993.

Levin, Michael H, “Getting There: Implementing the 'Bubble' Policy”, sid 59–92 i Eugene Bardach och Robert A Kagan, (red.), *Social Regulation: Strategies for Reform*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco 1982.

Lofgren, Don J, *Dangerous Premises. An Insider’s View of OSHA Enforcement*, ILR Press,Cornell University, 1989.

Magat, Wesley A och Viscusi, W Kip, “Effectiveness on the EPA's regulatory enforcement: the case of industrial effluent standards”, *Journal of Law and Economics* 33:331–360, 1990.

McCaffrey, David P, “An assessment of OSHA's recent effects on injury rates”, *Journal of Human Resources* 18:131–146, 1983.

McGarity, Thomas O, “The Internal Structure of EPA Rulemaking”, *Law and Contemporary Problems* 54:57–111, 1991.

McGarity, Thomas O och Sidney A Shapiro, *Workers at Risk. The Failed Promise of the Occupational Safety and Health Administration* , Praeger Publishers, Westport, Connecticut, 1993.

Mendeloff, John M, *The Dilemma of Toxic Substance Regulation*, MIT Press, Cambridge Mass. 1988.

Michael, Douglas C, “Federal Agency Use of Audited Self-Regulation As a Regulatory Technique”, *Administrative Law Review* 47:171–253, 1995.

Münch, Richard, “The Political Regulation of Technological Risks. A Theoretical and Comparative Analysis”, *International Journal of Comparative Sociology* 36:109–130, 1995.

O'Hare, Michael, “Information Strategies as Regulatory Surrogates”, sid 221–236 i Eugene Bardach och Robert A Kagan, (red.), *Social Regulation: Strategies for Reform*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco 1982.

O'Reilly, Dolores, “The Changing Pattern of Air Transport Regulation”, *Public Money & Management* 13:11–17, 1993.

Pollack, RA, “Government Risk Regulation”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 545:25–34, 1996.

Quinlan, Michael och Bohle, Philip *Managing Occupational Health and Safety in Australia*, McMillan Education, South Melbourne, 1991.

Rappaport, S. M. “Threshold Limit Values, Permissible Exposure Limits, and Feasibility: The Basis for Exposure Limits in the United States”, *American Journal of Industrial Medicine* 23: 683–694, 1993.

Rich, Richard C, Conn, W David och Owens William L, “'Indirect Regulation' of Environmental Hazards Through the Provision of Information to The Public: The Case of SARA, Title III”, *Policy Studies Journal* 21:16–34, 1993.

Ringquist, Evan J, “Testing Theories of State Policy-Making. The Case of Air Quality Regulation”, *American Politics Quarterly* 21:320–342, 1993.

Ringquist, Evan J, “Is 'Effective Regulation' Always Oxymoronic?: The States and Ambient Air Quality”, *Social Science Quarterly* 76:69–87,1995.

Rudén, Christina, *Hur sätts svenska gränsvärden?*, Filosofiska institutionen, Uppsala universitet 1997.

Rudén, Christina, *Naturvårdsverket en studie av riskhantering och prioriteringar*, Institutionen för systemekologi, Stockholms universitet 1998.

Ruser, John W och Smith, Robert S, “The Effect of OSHA Records-Check Inspections on Reported Occupational Injuries in Manufacturing Establishments", *Journal of Risk and Uncertainty* 1:415–435, 1988.

Ruser, John W och Smith, Robert S, “Reestimating OSHA's Effects. Have the Data Changed?”, *Journal of Human Resources* 26:212–235, 1991.

Scholz, John T, “Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness”, *American Political Science Review* 85:115–136, 1991.

Scholz, John T och Gray, Wayne B, “OSHA Enforcement and Workplace Injuries: A Behavioral Approach to Risk Assessment”, *Journal of Risk and Uncertainty* 3:283–305, 1990.

Scholz, John T och Wei, Feng Heng, “Regulatory Enforcement in a Federalist System”, *American Political Science Review* 80:1249–1270, 1986.

Sellberg, Hjalmar, *Staten och arbetarskyddet 1850-1919*, Uppsala 1950.

Silbergeld, Ellen K, “The risks of comparing risks”, *N.Y.U. Environmental Law Journal* 3:405–430, 1994.

Silbey, Susan, “The Consequences of Responsive Regulation”, sid 147–170 i Keith Hawkins och John M Thomas, *Enforcing regulation*, Dordrecht, Kluwer 1984.

Sjöberg, Lennart och Ogander, Totta, *Att rädda liv – Kostnader och effekter* Rapport till ESO Ds 1994:14.

Smith, Robert Stewart, “The impact of OSHA inspections on manufacturing injury rates”, *Journal of Human Resources* 14:145–170, 1979.

Spriggs, James F, recension av R O'Leary, “Environmental Change: Federal Courts and the EPA”, *Governance – an international journal of policy and administration* 9:101–102, 1996.

Tait, Joyce och Levidow, Les, “Proactive and Reactive Approaches to Risk Regulation. The case of biotechnology” *Futures* 24:219–231, 1992.

Thompson, Frank J och Scicchitano, Michael J, “State Enforcement of Federal Regulatory Policy: The Lessons of OSHA”, *Policy Studies Journal* 13:591–598, 1985.

Vogel, David, *National Styles of Regulation. Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, Cornell University Press 1986.

Wagner, Wendy E, “The Science Charade In Toxic Risk Regulation”, *Columbia Law Review* 95:1613–1723, 1995.

Weil, David, “Enforcing OSHA: The Role of Labor Unions”, *Industrial Relations* 30:20–36, 1991.

Weil, David, “Building Safety: The Role of Construction Unions in the Enforcement of OSHA”, *Journal of Labor Research* 12: 121–132, 1991.

Weil, David, “If OSHA is so bad, why is compliance so good?” *RAND Journal of Economics* 27:618–640, 1996.

Weinberg, Alvin M, “Science and Trans-Science”, *Minerva* 10:209–222, 1972.

Westerlund, Staffan, *En hållbar rättsordning Rättsvetenskapliga paradigm och tankevändor*, ISBN 91-7678-372-3 Iustus förlag, Uppsala 1997.

Williams, S F, “Risk Regulation and its Hazards”, *Michigan Law Review* 93:1498–1510, 1995.

Wilthagen, ACJM, *Het overheidstoezicht op de arbeitsomstandigheten*, Wolters-Noordhoff, Groningen, Doktorsavhandling, University of Amsterdam, 1993.

Wilthagen Ton [ACJM], “Reflexive Rationality in the Regulation of Occupational Safety and Health”, sid 345–376 i Ralf Rogowski och Ton Wilthagen (red.) *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*, Kluwer, Boston, 1994.

Wingborg, Mats, *Förändringar av Yrkesinspektionens verksamhet under 1990–1995*, Filosofiska institutionen Uppsala universitet 1996.

Wirth, David A och Silbergeld, Ellen K, “Risky Reform”, *Columbia Law Review* 95:1857–1895, 1995.

Zielhuis, R. L. och Wibowo, A. A. E. “Standard Setting in Occupational Health: ‘Philosophical’ Issues”. *American Journal of Industrial Medicine* 16: 569–598, 1989.

Summary

This is a comparative study of the enforcement of environmental laws in Sweden. Three systems are compared in this respect; the work environment system, the chemicals control system and the environmental protection system.

The focus is on supervision of individual companies by government agencies.

International overview

The international literature on supervision and enforcement is large, but mostly descriptive, and to a large extent fragmentized. In chapter 1 we summarize important parts of this literature and propose a structure for the description and analysis of the questions at hand (diagrams 1–3).

It is important to separate the concept of regulation from that of enforcement. Regulation sets the rules whereas enforcement ensures that these rules are followed.

Regarding the organization of regulatory activities, questions about “pros” and “cons” of decentralization, the relationship between political and administrative bodies, different prioritization strategies and how to cope with scientific uncertainties are discussed, as are the flexibility and specificity of regulation and the choice between positive and negative listing.

When it comes to enforcement and supervision, the main questions discussed are those about prioritization strategies, the practicability of self control and the choice between a legalistic and a

compromizing method. All these issues are also dealt with in our empirical study of Swedish government agencies.

Fig. 1: Regulation

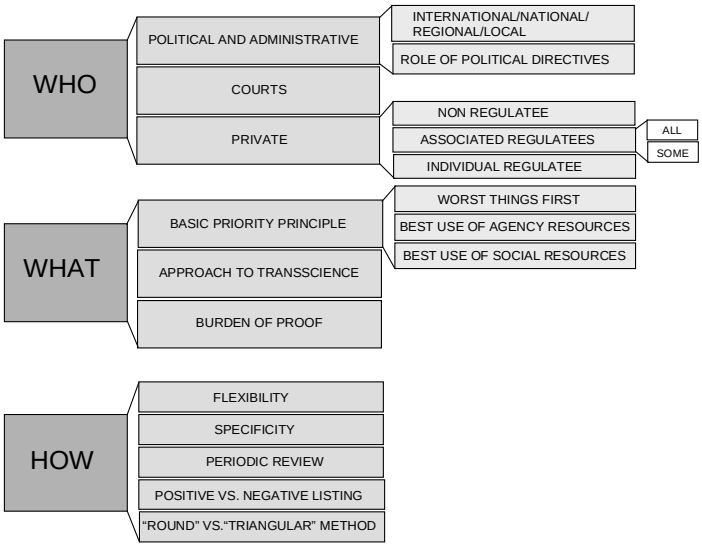
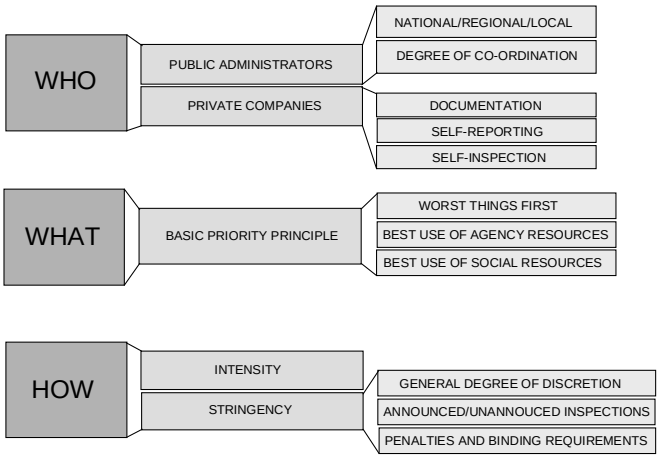
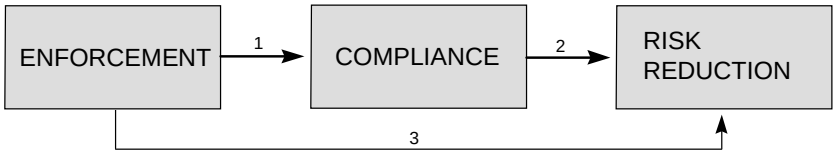


Fig. 2: Enforcement



Studies from the US show that supervision can be effective in the sense of increasing compliance with the laws. However, very little is known about comparative efficiency of different enforcement strategies.

Fig. 3 A framework for studying inspection effiency



The concept of supervision

The Swedish term for supervision ("tillsyn") has been used in numerous ways. The lack of a uniform interpretation of this concept has resulted in uncertainties for the agencies that actually perform the supervision and also for those that evaluate supervision activities. We do not consider it possible to obtain a uniform usage of the word. Instead we propose a distinction between a narrow and a broader concept of supervision. The narrow definition includes direct inspection and systems inspection of rule abidance. It also includes sanctions and other measures taken in the case of transgressions. The broader concept contains information, guidance and co-ordination of the supervision as well as preliminary examination, granting of permits and the promulgation of regulations.

Organization

Supervision within the area of the work environment is performed in a more centralized organization than supervision in chemicals control and the environmental protection system. Eleven regional agencies (labour inspectorates) inspect workplaces on the regional level.

The supervision regarding chemicals and the environment is performed by 21 county administrations at the regional level and slightly less than 300 municipalities locally. These systems have developed in opposite directions: the work environment system has become more centralized and the other two systems increasingly decentralized.

The major benefits of a decentralized organization are the closeness to the objects of supervision and the greater knowledge of local conditions. Among the disadvantages can be noted the risk of heterogeneity in supervision and the risk of local conflicts of interests that weaken the agency's ability to enforce the laws in a strict manner. Furthermore, there is a risk that small municipalities can-

not employ the broad competence needed for the supervision to be efficient and just.

An important reason for abandoning the local supervision previously performed by the municipalities in the work environment system was that the quantity and quality of this supervision was too heterogeneous. The supervision still carried out by these agencies regarding environmental protection and chemicals control is equally heterogeneous. There are no common principles as to how supervision should be organized, what it shall contain, and how big differences between the agencies involved throughout the country are acceptable.

There are large differences in the ways that the government exercises its control over the three agencies. The National Board of Occupational Safety and Health has to a large extent been entrusted with the task of setting its own priorities and itself choosing the appropriate methods to deal with the issues. The National Chemicals Inspectorate and the Environmental Protection Agency, on the other hand, have received a large number of detailed orders from the government. Some of these orders have specified not only the problems to be solved but also a precise methodology for solving them. These resource-consuming tasks have to a significant degree limited the capabilities of these agencies to fulfil their more general tasks, which require that they investigate and set priorities among a wider range of environmental problems. As can be seen from our example with green diesel oil, significant confusion can ensue if government takes over the agency's responsibilities in specific cases.

Regulation

Sweden's membership in the European Union has had more impact on chemicals control than on the other two systems studied here. The National Chemicals Inspectorate spends at least half of its resources on preparing and participating in decision processes regarding chemicals control in the European Union. The corresponding figure for the National Board of Occupational Safety and Health is

about 2 percent and for the Environmental Protection Agency about 10 percent. The large extent to which EU membership has affected chemicals control is mainly due to the use of harmonization in the regulation of chemicals. Minimum requirements are predominant in the other two areas. The regulation of chemicals is now to a large extent decided on the European level while regulations pertaining to work environment and environmental protection are to a greater extent national. The Swedish regulations for emissions and workplace expositions have generally been stricter than the European regulations and therefore the latter have affected Sweden only to a limited degree.

The amount of regulations promulgated varies between the three systems. The National Board of Occupational Safety and Health is responsible for the most extensive sets of regulations. Since promulgation of regulations is an accumulating process this can partly be explained by the fact that The National Board of Occupational Safety and Health has existed since 1948 while The National Chemicals Inspectorate was established in 1986. Regarding The Environmental Protection Agency, the small amount of regulations seems to depend on its choice of a different strategy in which the promulgation of new regulations has not become a prioritised area. The supervision carried out by counties and municipalities in the area of environmental protection has only limited support for its actions in the regulations at hand.

Long-term planning of new regulations can be found at The National Board of Occupational Safety and Health, but not at the other two central agencies. Of the three, only The Environmental Protection Agency has economic expertise among its staff for economic assessments.

The methods for regulating vary among these three agencies. The National Board of Occupational Safety and Health primarily issues general rules about measures against specific work environment problems, i.e. regulations that apply to all companies. On the contrary, the preliminary examination of polluting industries according to the Environmental Protection Act is performed on a case by case basis, and takes into account the particular situation of

each individual company. All three agencies have used negative listing as the predominant method for regulation and classification of chemicals.

The reversed burden of proof is applicable in all three systems, but it has probably been most clearly expressed and practised in the area of chemicals control. The National Chemicals Inspectorate has applied the reversed burden of proof in many individual decisions. On the other hand, it has turned out to be very difficult to apply this principle in the agency's priority-settings among potential environmental issues. Comprehensive prioritization-policies are lacking or only partly developed.

The distinction between administrative and scientific burden of proof is not always made by these agencies in a systematic way.

Inspection activities

The preconditions for priority-setting among objects for supervision vary between these three systems. The National Chemicals Inspectorate and The National Board of Occupational Safety and Health have registers giving them extensive knowledge of the objects for which they are responsible. For regional and local supervision according to the environmental protection act and the chemicals control act such registers are lacking.

The Labour Inspectorate gives priority to inspecting workplaces where the work environment is expected to be worst. As an indicator of success in priority-setting, a goal has been set that 55 percent of the inspections should lead to an injunction. The National Chemicals Inspectorate's policy is that the selection of inspection object should aim at "diversity and variation". Companies where abidance is expected to be poor should be prioritized. This is a change in strategy since 1997. Previously large companies were prioritized, in spite of the fact that problems where more frequent in smaller companies. No corresponding priority-setting principles have been adopted for regional and local supervision in the field of environmental protection.

The amount of agency resources spent on supervision is for The National Board of Occupational Safety and Health and the Labour Inspectorate over 50 percent, whereas for The National Chemicals Inspectorate it is about 6 percent and for The Environmental Protection Agency about 2 percent.

The Labour Inspectorate visits their objects on average every 6th year whereas the corresponding figure for the Chemicals Inspectorate is every 18th year. An inspector at the Labour Inspectorate makes about 100 inspections per year whereas his/her colleagues at the Chemicals Inspectorate make about 10 visits per year. Part of the explanation for this difference is that the work environment inspector uses all of her working hours for inspections whereas the chemicals control inspector spends about 50 percent of her working hours with inspections. Furthermore, the chemical inspectors as a rule come two at a time when visiting companies, and they spend more time preparing for inspections. Usually the chemical inspectors also have to spend more time travelling as the National Chemicals Inspectorate visits companies throughout the country.

The supervision performed by counties and municipalities is very heterogeneous in terms of both quantity and quality. The regional supervision conducted by the 11 Labour Inspectorates exhibits much less differences between the authorities involved. The National Board of Occupational Safety and Health has been very active in co-ordinating the Labour Inspectorates. It has also been successful in reforming the supervision methods employed by the labour inspectorates in a uniform way. During the 1990s, the Labour Inspectorates have moved towards more strict inspections and less counselling. The Chemicals Inspectorate also takes a strict inspecting position while the Environmental Protection Agency is more positive towards counselling by inspectors. The supervision performed by counties and municipalities varies in this respect.

Another change that the Labour Inspectorate has gone through since the beginning of the 1990s is that it now focuses much more on inspections of the companies' self-control i.e. systems inspections. The Chemicals Inspectorate also focuses on systems inspec-

tions, whereas The Environmental Protection Agency never made an effort to increase the amount of systems inspections within the area of environmental protection.

Neither the Chemicals Inspectorate nor the Environmental Protection Agency co-ordinates local and regional enforcement in the active way that The National Board of Occupational Safety and Health does. It seems as if their co-ordination primarily reaches the most ambitious local and regional agencies. This problem is partly due to decentralized organization. Co-ordinating over 300 agencies is no easy task. Suggestions have been put forward to increase the county administrations' responsibility for the co-ordination of inspection activities within the county.

Unannounced inspections are not common in any of the compared systems. This method is, if at all used, primarily used for follow-up purposes.

Over 50 percent of the inspections carried out by the Labour Inspectorate result in written injunctions. The number of injunctions has increased substantially during the 1990s, and follow-up procedures have become stricter.

Nine out of ten inspections carried out by the National Chemicals Inspectorate result in injunctions. There are also big differences in the frequency of reports to the police between the National Chemicals Inspectorate and the Labour Inspectorate. During a period of 6 years the Chemicals Inspectorate submitted 24 reports to the police. In other words: one out of about 25 inspections results in that kind of measure compared to one out of about 500 of the Labour Inspectorate inspections. The Chemicals Inspectorate has an outspoken policy to report all clear cases of rule transgressions to the police. There are indications that the labour inspectorate refrains from reporting to the police since they do not think that the police and the public prosecutor have the competence and the time to deal with these cases in a meaningful way.

Our recommendations

This is a brief overview of our recommendations.

Government control. There are large differences in the ways that the government exercises its control over these three agencies. Detailed and resource-consuming governmental orders have to a significant degree limited the capabilities of two of them to fulfil their more general tasks which require that they investigate and set priorities among a wider range of environmental problems. In our view, a higher degree of restrictivity with respect to detailed government orders may contribute to improving overall agency efficiency.

Heterogenicity of supervision. The supervision performed by counties and municipalities is very heterogeneous in terms of both quantity and quality. In view of the high political priority assigned to chemicals control and to the protection of the environment, quantitative and qualitative minimum criteria for local and regional supervision is warranted. Furthermore, to reduce heterogenicity, strengthened co-ordination activities are necessary, unless the number of inspecting authorities are drastically reduced.

Inspection frequencies. Differences in quantitative measures of inspection activities between these three agencies are significant. We suggest that the Chemicals Inspectorate evaluate the possibility of conducting inspections with briefer preparations, according to the strategy of the Labour Inspectorate.

Priority setting. For reasons of both justice and efficiency, all supervision activities should be planned according to prioritization principles that strongly emphasize inspection of those establishments where the worst environmental problems are expected.

Enforcement or counselling. Since agency resources are not unlimited, governmental agencies should focus their activities on their specific tasks, like the promulgation of regulations and the enforcement of these regulations. Counselling and consulting can

preferably be left to others. The Labour Inspectorate and the National Chemicals Inspectorate are working according to this principle and have focused their inspections on the observance of laws.

Reports to the police. The Chemicals Inspectorate has an outspoken policy to report all clear cases of rule transgressions to the police. We recommend that the other agencies adopt the same policy.

European co-operation. Since the European Union is to a large extent self supporting with chemicals, a co-ordinated supervision of importers and producers of chemicals throughout Europe could lead to a much improved chemicals control.

Future research. As can be seen from our review of the international reseach literature, very little is known about the efficiency of various inspection methods. This is remarkable since this area is very well suited for comparative studies. One could for example take 100 companies and divide them randomly into two subgroups. These two groups could then be inspected with different methods and the results evaluated within a few years. Announced vs. unannounced inspections, concise vs. thorough inspections, systems inspection vs. inspection of details etc could be compared in this way. This research could lead up to a general prioritization policy based on an analysis of risk reduction efficiency.

Summary tables

Organization

	Work environment	Environmental protection	Chemicals control
Orders from government	Few and general	Many and detailed	Many and detailed
Number of inspecting authorities	11	310	311
Levels of inspecting authorities	One level: regional (Local inspections abandoned in 1987)	Two levels: regional and local	Three levels: Central, regional and local
Percent of agency resources spent on EU tasks	about 2 percent	about 10 percent	about 50 percent
Organizational division between scientific and regulatory task	Strict division with respect to setting occupational exposure limits	No such division	Previously divided, now integrated

Regulations

	Work environment	Environmental protection	Chemicals control
European or national regulation	Mostly national	National and EU	Mostly EU
Role of regulation in agency work	Large	Small	Large
Specificity of regulations	Individual decisions are largely based on detailed general rules	Individual decisions are not guided by general rules	Individual decisions are largely based on detailed general rules
Role of exemptions to general rules	Virtually no exemptions	(Not applicable, since decisions are case-by-case.)	Time-limited exemptions are not uncommon
Quantitative limits	Exposure limits are important	Emission limits & air and water quality values	Almost no quantitative limits
Economic competence	No economic analysts among staff	A few economic analysts among staff	No economic analysts among staff

Inspection

	Work environment	Environmental protection	Chemicals control
Number of objects:			
central	-	-	2300 Importers and producers
regional	270 000	} 88 000	} 35 000 retail companies
local	-		
Number of inspectors:			
central	-	8-9 (advisory personnel only)	10
regional	400	} 550	} ?
local	-		
Inspections/ year:			
central	-	-	120
regional	45 000	} 30 000*	} ?
local	-		
Number of			

* Includes non-inspection visits.

inspections per inspector/year:			
central	-	-	10 (50% of working hours)
regional	100 (100% of working hours)	} 55	} ?
local	-		
Average interval between inspections:			
central	-	-	18 years
regional	6 years	} 3 years	} ?
local	-		
Inspections that lead to injunctions:			
central	-	-	90%
regional	50%	} ?	} ?
local	-		
Reports to the police:			
central	-	-	1 of 25
regional	1 of 500	} 1 of 180	} ?
local	-		
Regional and	Small	Large	Large

local differences in general inspection activities			
Announced vs. unannounced inspections	Announced	Announced	Announced
Knowledge about objects	Central and regional register	No register	Central register
Priority settings	Inspect the worst places first. (55% should lead to injunctions)	Accordning to the annex in the Environmental protection act (ML). (i.e large companies are prioritised.)	Inspect the worst places first. Aim at "diversity and variation" in the selection of objects.

"-"means not applicable
"?" means figures not available

Bilaga 1

Förkortningar

ACGIH	American Conference of Governmental Industrial Hygienists
AFS	Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling
ASS	Arbetarskyddsstyrelsen
AV	Arbetarskyddsverket
AML	Arbetsmiljölagen
Ds	Departementsserien
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
EPA	Environmental Protection Agency
IATA	International Air Transport Association
IMPEL	European Network for the Implementation of Environmental Law
ISA	Informationssystem om Arbetsskador
ISO	International Organisation for Standardization
KemI	Kemikalieinspektionen
LKP	Lagen om kemiska produkter
ML	Miljöskyddslagen
NONS	Notification of New Substances
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
PCB	Klorerade bifenyler
RR	Riksdagens Revisorer
RRV	Riksrevisionsverket
SARA	Samordnat Arbetsställeregister för Arbetarskyddsverket
SENSE	Solid Enforcement of Substances in Europe
NV	Naturvårdsverket

SOU	Statens offentliga utredningar
TSCA	Toxic Substances Control Act
WTO	World Trade Organisation
YI	Yrkesinspektionen

Bilaga 2

Länsstyrelsernas tillsynsansvar

Till den E-postadress som angivits på länsstyrelsens hemsida skickades följande fråga:
"Vi skriver en vetenskaplig rapport om tillsyn. Enligt vilka lagar har länsstyrelsen tillsynsansvar?".

De länsstyrelser som tillfrågades var följande:

1. Norrbotten
2. Skåne
3. Södermanland (ej svarat)
4. Västernorrland
5. Västmanland
6. Västra Götaland

Nedan följer en sammanställning av de svar som erhölls:

Författningar	*Väst-manlan ds län*	*Norr-bottens län*	*Skåne län*	*Väster-norr-lands län*	*V.Gö-talands län*
1. Dumpningskungörelse (1971:1156)	x				
2. Lag (1975:191) om bevak-ningsföretag	x	x		x	
3. Lag (1980:578) om ord-	x				

ningsvakter					
4. Ordningsvaktsförordningen (1980:589)	x				
5. Lag (1919:426) om flottning i allmän flottled	x				
6. Lag (1929:116) om tillsyn över stiftelser	x				
7. Vattenlag (1983:291)	x			x	x
8. Lag (1967:531) om tryg-gande av pensionsutfästelse m.m	x				
9. Förordning (1985:343) om kontroll av husdjur m.m	x				x
10. Lag (1985:295) om foder	x	x			x
11. Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter	x	x			
12. Räddningstjänstlag (1986:1102)	x	x	x	x	x
13. Lotterilag (1982:1011)	x	x			
14. Hälsoskyddslag (1982:1080)	x	x		x	x
15. Epizootilag (1980:369)	x				x
16. Lag (1979:425) om skötsel av jordbruksmark	x	x			
17. Renhållningslag (1979:596)	x	x		x	x
18. Lag (1977:293) om handel med drycker	x				
19. Förordning (1977:305) om handel med drycker	x				
20. Förordning (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet	x				
21. Berberislag (1976:451)	x				
22. Berberisförordning (1976:452)	x				
23. Naturvårdslag (1964:822)	x	x		x	x
24. Naturvårdsförordning (1976:484)	x	x		x	x
25. Förordning (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle	x			x	x
26. Bisjukdomsförordningen (1974:212)	x			x	
27. Lag (1939:608) om enskilda vägar	x				
28. Miljöskyddslagen (1969:387)	x	x		x	x
29. Stadga (1970:88) om enskilda vårdhem m.m	x				
30. Lag (1970:244) om allmänna	x				x

vatten och avloppsanläggningar					
31. Förordning (1970:300) om skydd mot flyghavre	x				x
32. Livsmedelslag (1971:511)	x	x			x
33. Livsmedelsförordning (1971:807)	x	x			x
34. Plan- och bygglag (1987:10)	x	x	x	x	x
35. Fastighetsbildningslag (1970:988)	x				
36. Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m	x				x
37. Lag (1949:722) om pantlånerörelse	x				
38. Fiskeriförordning (1982:126)	x				x
39. Jaktlag (1987:259)	x				
40. Jaktförordning (1987:905)	x				
41. Djurskyddslag (1988:534)	x	x		x	x
42. Djurskyddsförordning (1988:539)	x	x		x	x
43. Förordning (1988:716) om CFC och halon m.m.	x				
44. Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.	x			x	x
45. Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.	x			x	x
46. Socialtjänstlag (1980:620)	x	x		x	x
47. Förordning (1989:149) om bevakningsföretag m.m.	x	x		x	
48. Miljöskyddsförordning (1989:364)	x	x		x	x
49. Lag (1952:166) om härads-allmänningar	x				
50. Lag (1990:484) om övervakningskameror m.m.	x	x		x	x
51. Förordning (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd	x				
52. Förordning (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion	x				x
53. Lag (1992:1683) om provtagning på djur m.m.	x				x
54. Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	x	x		x	x
55. Tobakslag (1993:581)	x	x			
56. Körkortslag (1977:477)	x				

57. Körkortsförordning (1977:722)	x				
58. Yrkestrafiklag (1988:263)	x	x		x	
59. Yrkestrafikförordning (1988:1503)	x	x		x	
60. Expropriationslag (1972:719)	x				
61. Lag (1984:81) om fastig-hetsmäklare	x				
62. Förordning (1984:82) om fastighetsmäklare	x				
63. Förordning (1986:285) om återkallelse av godkännande sm allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m.	x				
64. Lag (1979:561) om biluthyr-ning	x				
65. Förordning (1988:1505) om biluthyrning	x				
66. Rennäringslag (1971:437)	x				
67. Förordning (1990:941) om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbruk	x				
68. Terrängtrafikkungörelsen (1972:594)	x				
69. Bilskrotningsförordning (1975:348)	x				
70. Bilregisterkungörelse (1972:599)	x				
71. Lag (1979:560) om transportförmedling	x				
72. Förordning (1988:1504) om transportförmedling	x				
73. Förordning (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egnahem	x				
74. Civilförsvarslag (1960:74)	x				
75. Ransoneringslag (1978:268)	x				
76. Lag (1964:63) om kommunal beredskap	x				
77. Skyddsrumsförordning (1979:90)	x				
78. Förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	x				
79. Förordning (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar	x				

80. Lag (1985:420) om kemiska produkter	x	x		x	x
81. Förordning (1985:835) om kemiska produkter	x	x		x	x
82. Bekämpningsmedelsförordningen (1985:836)	x				
83. Förordning (1985:837) om PCB m.m.	x				
84. Förordning (1985:838) om motorbensin	x				
85. Förordning (1985:839) om kadmium	x				
86. Förordning (1985:840 om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m.	x				
87. Förordning (1985:841) om miljöfarligt avfall	x	x			
88. Förordning (1989:974) om miljöfarliga batterier	x	x			
89. Förordning (1991:1288) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel	x				
90. Förordning (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel	x				
91. Förordning (1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor	x				
92. Lag (1992:1684) om EEG-handelsgödsel	x				
93. Begravningslag (1990:1144)	x				
94. Polislag (1984:387)	x				
95. Civilförsvarskungörelse (1960:33)	x				
96. Konkurrensförordning (1993:173)	x	x			
97. Naturvårdslagen		x		x	
98. Förmyndarskapsförordningen					x
99. Föräldrabalken		x		x	x
100.Lag om transport av farligt gods					x
101.Lag om …skyddade arter (1994:1818)					x
102.Förordning om…skyddade arter (1994:2027)					x
103.Miljöskadelagen (?)					x
104.SvL (?)					x
105.Lag om tillfälligt bilförbud					x

106.Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52)					x
107.Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870)					x
108.Ärvdabalken					x
109.Strålskyddslagen					x
110.Lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa utlänningar (1992:1068)					x
111.Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137)					x
112.Lagen om brandfarliga och explosiva varor.					x
113.Pantbankslagen (1995:1000)		x		x	x
114.Stiftelselagen		x		x	x

Av sex tillfrågade länsstyrelser har fem svarat i någon form. En länsstyrelse har gett ofullständigt svar, tre har efter vår förfrågan gjort en sammanställning och en länsstyrelse verkar haft tillgång till en färdig sammanställning.

Länsstyrelsen har tillsynsansvar enligt ett hundratal lagar och förordningar, enligt denna sammanställning.

13 procent (15 av 114) av författningarna som uppges av någon av de fyra länsstyrelser som lämnat utförliga svar, uppges av samtliga.

58 procent (66 av 114) av författningarna har endast uppgivits av en av de fyra myndigheterna.

Bilaga 3

Norges ekobrottsmyndighet

I Norge finns sedan 1994 en särskild enhet för miljöbrottslighet, inklusive arbetsmiljöbrott, inom ekobrottsmyndigheten *Økokrim*, i Oslo.

Det övergripande målet för Økokrim är att öka straffrisken för ekonomiska brott och miljöbrott i Norge samt att förebygga sådan brottslighet. För att uppnå detta arbetar myndigheten med tre huvudområden:

1. Efterforskning, anmälan och beivrande av egna ärenden.
2. Stöd och rådgivning till lokala polis- och åklagarmyndigheter.
3. Att samla in och analysera information.

Økokrim skall också bidra till att höja kompetensen hos poliser och åklagare inom sitt sakområde. Under 1997 har myndigheten i samarbete med polishögskolan bl.a. anordnat en treveckorskurs i utredning av misstänkta miljöbrott.

Økokrim har p.g.a. begränsade resurser och ökad arbetsbörda tvingats till tydliga prioriteringar: “våra främsta och viktigaste arbetsuppgifter är att undersöka, anmäla och beivra större och/eller principiellt viktiga ärenden inom ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet, samt att ge vägledning till polisen i dessa frågor”.

De ekonomiska anslagen uppgår 1998 till 56102 000 NKr[1]. 1997 var 80 personer anställda vid Økokrim[2] fördelade på:

- 11 förste statsadvokater
- 2 polisadvokater
- 1 polisinspektör
- 21 specialefterforskare med ekonomibakgrund
- 28 specialefterforskare med polisbakgrund
- 17 administratörer.

[1] En ökning med 540% sedan 1989 (10 354 000 NKr)
[2] 1989 var 28 personer anställda.

Efterforskningsteamen leds av en förste statsadvokat och består i övrigt av specialutredare som antingen har sin bakgrund inom polisen eller ekonomisk bakgrund.

Antalet anmälda miljöbrott i Norge har ökat från drygt 4 200 år 1991 till drygt 5 200 år 1997 (+24 procent), större delen av ökningen har skett efter 1994 när det särskilda miljöteamet inrättades.

Økokrim åstadkom fällande domar i 96 procent av alla rättsfall år 1997, det uppsatta målet är 95 procent.

I ett fall åtalades en verkställande direktör på ett företag som sysslar med ytbehandling av metallprodukter. Målet gällde risk för förorening beroende på otillbörlig förvaring av cyanid-, krom- och zinkhaltigt avfall, undlåtelse att lämna in specialavfall, brott mot villkor i tillståndet och bristande internkontrollsystem.

Den åtalade dömdes till fängelse i 20 dagar, böter på 25 000 norska kronor och rättegångskostnader på 5 000 Nkr. Domen har vunnit laga kraft och är principiellt viktig eftersom rätten slår fast att företagets dåliga ekonomi och bristande kunskap om lagstiftningen inte är skäl för att inte döma till straff. Domen är dessutom speciell eftersom en verkställande direktör döms till fängelse utan att något konkret utsläpp skett, det förelåg endast risk för utsläpp[3].

[3] I sammanhanget kan nämnas ett mål i Örnsköldsviks tingsrätt 1987 (DB165 B12/87,1987-10-13). Frågan gäller vållande till miljöstörning.

"Stiftelsen bedriver miljöfarlig verksamhet i bl.a. kemisk ytbehandling av metallprodukter. I samband med rengöring av s.k. cyanidbassäng släpptes av misstag 2000 liter cyanidbaserad zinkbad ut i älv. TR:n finner att utsläppet medfört skador för fiskbeståndet i älven i en omfattning som inte kan anses ha varit av ringa betydelse. Förfarandet har inte tillåtits av behörig myndighet, varit allmänt vedertaget eller försvarligt. TR:n finner att stora oklarheter har förelegat i fråga om ansvarsfördelningen inom bolaget. Sådana oklarheter anses falla inom företagsledningens ansvar. För de bristande instruktionerna och rutinerna har, enligt TR:n, företagsledningen ansvarat. Chefen för ytbehandlingsprocessen anses ha varit oaktsam då hon inte övervakat arbetet med den omsorg som krävdes. Processkontrollanten anses också ha varit oaktsam då han ej i tillräcklig grad förvissat sig om att karet inte läckte. Oaktsamheten bedöms inte som grov." *Åtalet ogillas*.

Överklagan skedde till Hovrätten för Nedre Norrland (DB188 B383/87, 1988-12-09):

"…HovR:n finner att gärningarna i sig uppfyller de objektiva rekvisiten för brottet vållande till miljöstörning. Det anses visat att det inom företaget förelegat stora oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen samt betydande brister vad gäller information och instruktion till de anställda. För dessa brister har företagsledningen ansvarat. De tilltalade anses inte i något avseende ha förfarit så oaktsamt att de ska bära något straffrättsligt ansvar för utsläppet." *HovR:n fastställer TR:s dom.*

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd
- (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990
- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

- Presstödets effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och åtagning (Ds 1994:138)

1995
- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
- Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
- Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
- Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
- Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
- Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
- Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
- Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
- Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)
- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998
- Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)
- Kommuner Kan! Kanske! – Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)
- Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

I andra serier utgivna rapporter m.m

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)

- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1984:334)

- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitetsutveckling 1960-80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)
- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the System
  Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Riv skolan, börja lära! Reformrörelser i USA. Sven Wiberg (SNS Förlag 1995)
- The Mobility of Capital – The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe
  Engelsk översättning av Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)
- Productivity Trends in the Public Sector in Sweden
  Engelsk översättning av Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992 (Ds 1994:22) och Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
- Effektivare kommuner – Styckkostnader som ett verktyg för kommunernas effektivisering. Cecilia Fondelius, Jan-Olov Larsén,Dick Ramström (Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet, 1997)