

Avdelningen för juridik och inre marknad
Erika Palmheden
Direktnr: 08-406 83 33
E-post: erika.palmheden@swedac.se

Ert datum
2017-09-25

Er referens
M2017/01714/Me

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet "Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet" (SOU 2017:63)

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ansvarar för frågor om teknisk kontroll, inklusive ackreditering och frågor i övrigt om bedömning av överensstämmelse samt för samordning av marknadskontroll, reglerad mätteknik och ädelmetallkontroll. Swedac har beretts tillfälle att yttra sig över ovan nämnda remiss.

Swedacs synpunkter på Miljötillsynsutredningens betänkande bottnar i en vilja att utveckla genomförandet av miljötillsynen och blicka framåt genom att se nya möjligheter. Swedac anser att betänkandet saknar det nytänkande som hade varit önskvärt.

Swedac vill dock framhålla Miljötillsynsutredningens bedömning att såväl frivillig som obligatorisk ackreditering kan bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn. Utredningen har bl.a. uttryckt att möjligheter att använda ackreditering som stöd inom och komplement till tillsynen ses som särskilt intressant. Eftersom detta inte kommer till uttryck i de förslag som presenteras, eller framgår av sammanfattningen, vill Swedac betona att detta bör beaktas i det fortsatta arbetet med att optimera resurserna och utveckla genomförandet av miljötillsynen, se bilaga.

Swedac vill även hänvisa till Marknadskontrollutredningens förslag till en horisontell lag när det gäller befogenheter och sanktionsmöjligheter avseende varor som ska tillhandahållas på marknaden (Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69).

Flera myndigheter i Marknadskontrollrådet anser det problematiskt med de befintliga olikheterna vad avser myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter avseende sådana typer av varor vars egenskaper regleras delvis av miljöbalken och delvis av annan sektorslagstiftning. Att skapa en enhetlighet kring befogenheter och sanktionsmöjligheter var en av marknadskontrollutredningens huvuduppgifter och den föreslagna lagen reglerar befogenheter och

¹ Vad god referera till denna beteckning vid all korrespondens med Swedac i detta ärende.

sanktionsmöjligheter avseende alla typer av varor som ska tillhandahållas på marknaden. Lagen öppnar också för att myndigheterna i större utsträckning ska använda sig av sanktionsavgifter, baserade på strikt ansvar, som ska påföras av marknadskontrollmyndigheterna själva.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Peter Strömbäck efter föredragning av juristen Erika Palmheden. Avdelningschefen Åsa Tysklind och utredarna Magnus Pedersen och Anna Stattin har deltagit vid den slutliga handläggningen av ärendet.

Peter Strömbäck

Erika Palmheden

Möjligheter med ackreditering för miljötillsyn

Informationsunderlag från Swedac till miljötillsynsutredningen

2016-11-07

Innehållsförteckning

Inledning	3
Generellt om ackreditering	4
<i>Ett system för kvalitetssäkring och kontroll</i>	4
<i>Ett internationellt system med gemensam europeisk lagstiftning</i>	5
<i>Ett öppet system utan diskriminering</i>	5
<i>Obligatorisk eller frivillig ackreditering</i>	5
<i>Tillsynsansvar kan organiseras på två sätt</i>	6
<i>Krav som ska uppfyllas vid ackreditering</i>	6
Fyra typer av ackrediterade organ i Sverige	7
<i>Laboratorier</i>	7
<i>Kontrollorgan</i>	8
<i>Certifieringsorgan</i>	8
<i>Verifieringsorgan</i>	8
Fördelar med ackreditering	9
<i>Ett hjälpmedel för tillsynsmyndigheter</i>	9
<i>Ackreditering innebär trovärdiga bedömningar</i>	9
<i>Ackreditering bidrar till likvärdighet och enhetlighet</i>	10
<i>Ett effektivt avgiftssystem</i>	10
<i>Ackreditering ger stabilitet och långsiktighet</i>	10
Tre befintliga exempel	11
<i>Hissar</i>	11
<i>Kärnkraftverk</i>	12
<i>Cisterner</i>	13
Relevanta befintliga ackrediteringsområden	14
Exempel på tänkbara ackrediteringsmöjligheter inom miljötillsynsområdet	14
<i>Kemiska produkter och biotekniska organismer</i>	15
<i>Vattenverksamheter</i>	15
<i>Transport av farligt avfall</i>	15
<i>Kontroll av fordonstvättar</i>	15
<i>Enskilt avlopp</i>	15
Verksamhetens styrning och incitament för miljöförbättringar	16
Styrning mot miljömål	16
Om Swedac	16

Inledning

Swedac lämnar detta informationsunderlag till utredningen om enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner. Naturvårdsverket har haft möjlighet att kommentera underlaget men har inte tagit ställning till innehållet. Dokumentet är tänkt att bidra till ökad kunskap om ackreditering samt lyfta fram områden där ackreditering skulle kunna bidra till förbättrade tillsynsmöjligheter och ökad miljönytta.

Utgångspunkten för arbetet har varit att lyfta fram områden där tillsynen brister eller saknas helt. En fullständig analys av hela miljötillsynsområdet har inte gjorts utan Swedac väljer att i detta dokument presentera ett antal exempel som kan vara relevanta. Swedacs bedömning är att följande områden är intressanta i sammanhanget:

- Kemiska produkter och biotekniska organismer
- Vattenverksamheter
- Transport av farligt avfall
- Kontroll av fordonstvättar
- Enskilt avlopp

Dokumentet inleds med en generell beskrivning av vad ackreditering är och hur systemet är uppbyggt. Därefter presenteras möjligheter med systemet, exempel där ackreditering förekommer samt tänkbara nya ackrediteringsområden med relevans för miljötillsynsutredningen arbete. Avslutningsvis berörs hur ackreditering kan bidra till förbättrad styrning mot miljömål.

Swedac svarar gärna på eventuella frågor eller önskemål om kompletterande information.

Generellt om ackreditering

Nedanstående avsnitt beskriver översiktligt vad ackreditering innebär och hur systemet är uppbyggt.

Ett system för kvalitetssäkring och kontroll

Ackreditering är ett system som finns inom ett stort antal samhällsområden. Systemet bidrar till att säkerställa att uppsatta regler och krav följs. Det skapar möjligheter för kvalitetssäkring i flera led och förutsättningar för enhetlig tillsyn.

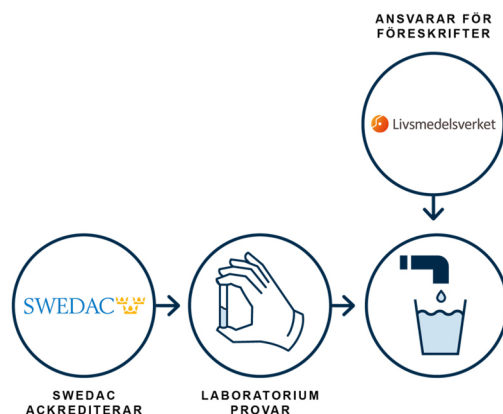
Ackreditering är en kompetensprövning som görs enligt europeiska och internationella standarder. Företag som kontrollerar och bedömer andras varor och tjänster måste granskas och godkännas för att kunna utföra sina åtaganden. När man åker hiss, dricker ett glas vatten direkt från kranen, köper KRAV-odlat eller får bilen besiktigad är verksamheter inblandade som har blivit ackrediterade.

Syftet med ackreditering är att säkerställa att kontroller genomförs på ett tillförlitligt och enhetligt sätt med rätt kompetens av oberoende aktörer. Genom ackreditering bedömer Swedac om ett organ som erbjuder provning, kalibrering, certifiering, kontroll eller verifiering har den kompetens och det oberoende som krävs för en viss uppgift. För att bli ackrediterad provas kompetens, rutiner och metoder så att alla kvalitetskrav uppfylls.

Målen med ackreditering är flera. Det handlar om att bidra till hållbar utveckling genom att förbättra miljö, hälsa, säkerhet och kvalitet samt underlätta handel.

Nedanstående illustration visar hur systemet med ackreditering fungerar. Exemplet visar överskådligt hur en kontrollkedja hänger samman där olika moment av kontrollkaraktär genomförs. Tillgång till rent dricksvatten är fundamentalt för alla människor och därför ställs krav på att vattenkvaliteten ska vara god. Livsmedelsverket är ansvarig myndighet för föreskrifter. Dricksvattnet kontrolleras av ackrediterade laboratorier som genomför provning och analys av vattenkvaliteten. För att säkerställa att laboratorierna lever upp till ställda krav och att deras arbete sker på korrekt sätt, kontrolleras de av ett ackrediteringsorgan (Swedac). Om laboratoriet lever upp till ställda krav blir/förblir det ackrediterat.

Illustration 1: Kontroll av dricksvatten



Ett internationellt system med gemensam europeisk lagstiftning

Ackreditering är ett internationellt system som tillämpas i ett stort antal av världens länder. Mellan ackrediteringsorgan i olika regioner finns ett väl utvecklat samarbete.

Inom EU finns en gemensam lagstiftning som fastställer kraven för ackreditering. Förordning (EG) nr 765/2008¹ är den första rättsliga ramen för ackreditering i EU. Genom förordningen sker ackrediteringen på ett harmoniserat sätt i samtliga EU-medlemsstater. I förordningen stadgas att nationella myndigheter ska erkänna likvärdigheten hos ackrediteringsorganen i andra medlemsstater och godta intyg som utfärdas av de organ som har ackrediterats av dem. Huvudprinciperna för ackreditering i förordningen är:

- Ett ackrediteringsorgan per medlemsstat.
- Ackreditering är myndighetsutövning.
- Ingen konkurrens mellan nationella ackrediteringsorgan, eller mellan dem och organ för bedömning av överensstämmelse.
- Icke vinstdrivande verksamhet.

Nationella regler för Sverige finns bland annat i lagen (2011:791) och förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll.

Ett öppet system utan diskriminering

Ackrediteringar utförs i Sverige i ett öppet system. Det innebär att varje organ med en ackreditering kan utföra de specifika uppgifter som de ackrediterats för. De ackrediterade organen verkar på en konkurrensutsatt marknad och alla som vill och kan leva upp till ställda krav har möjlighet att etablera sig på marknaden. Därmed skapas ett öppet och transparent system där inga aktörer diskrimineras. Systemets struktur baseras på att de ackrediterade organen är kompetenta, opartiska, oberoende och fria att verka inom de områden som de ackrediterats inom.

Obligatorisk eller frivillig ackreditering

Inom vissa områden är ackreditering obligatorisk. Ett företag som bedriver fordonsbesiktning eller utför hissbesiktning måste vara ackrediterat. Obligatorisk ackreditering förekommer på reglerade områden och innebär att det finns tvingande krav enligt lagstiftningen.

Inom andra områden, till exempel för medicinska laboratorier eller kalibreringslaboratorier är ackreditering frivillig och fungerar som en kvalitetsstämpel.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93

På det frivilliga området saknas särskild lagstiftning. Det finns dock områden där ackreditering blivit praxis trots avsaknad av formellt tvingande lagstiftning.

Tillsynsansvar kan organiseras på två sätt

Det finns två huvudsakliga sätt att organisera tillsynsansvaret i ett system med ackreditering. Vanligen är ackrediterade organ ett hjälpmedel som underlättar för tillsynsmyndigheter att fullfölja sitt tillsynsansvar. Ansvar för tillsyn vilar på myndigheten som kan använda ackrediterade organ som ett stöd i sitt tillsynsarbete.

Det finns också en möjlighet för tillsynsmyndigheter att ge ett delegerat ansvar för tillsyn till ackrediterade organ. Det innebär att ackrediterade organ får myndighetsutövning delegerad till sig och därmed en myndighetsroll. För en sådan ordning krävs stöd i lagen och det måste föregås av en lagstiftningsprocess.

Krav som ska uppfyllas vid ackreditering

Ackreditering innebär att krav ställs inom flera områden. Kraven är detaljerade och omfattande. Ackreditering innebär systematiska genomgångar av uppsatta krav inom vitt skilda områden. Det kan handla om teknisk utrustning, personalens kompetens och organisationens ledningssystem. Det helhetsgrepp som ackreditering medför är en av systemets styrkor. Kraven som ställs berör:

Kompetens: Ackrediterade organet ska ha erfarenhet och den kompetens som krävs för uppgiften.

Oberoende: Ackrediterade organ ska vara oberoende i förhållande till den organisation som deras tjänster är riktade till.

Opartiskhet: Ackrediterade organ ska inte ha eller på annat sätt hantera intressekonflikter med den kund som deras tjänster är riktade till.

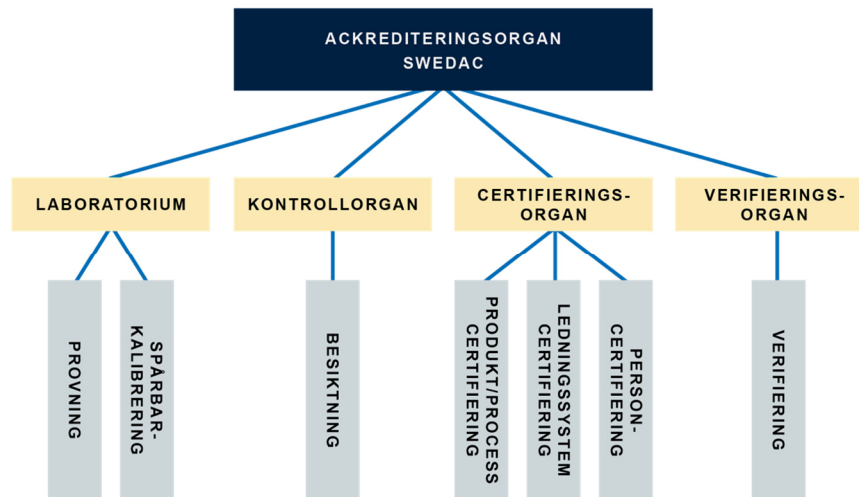
Utrustning: Ackrediterade organ ska ha nödvändig utrustning och säkerställa att den fungerar och hanteras korrekt.

Ledningssystem: Ackrediterade organ ska ha ledningssystem som säkerställer effektiva och säkra processer. Arbetsmetoder och processer ska kvalitetssäkras.

Fyra typer av ackrediterade organ i Sverige

I Sverige finns fyra huvudsakliga typer av ackrediterade organ. Ett organ är ofta ett företag men kan också vara en annan en annan typ av organisation. Ackrediterade organ används som samlingsbeteckning för de aktörer som har till uppgift att ansvara för kontroll och kvalitetssäkring inom olika områden.

Illustration 2: Ackrediterade organ



Laboratorier

Akkreditering av laboratorier kan avse laboratorier som erbjuder *provning* eller *spårbar kalibrering*. Den förra handlar om laboratorietester som genomförs för att kontrollera kvalitet och tillförlitlighet. Exempelvis ska vårt dricksvatten vara rent och tryggt att dricka och därför testas vattenkvaliteten vid ackrediterade laboratorier. Ett annat exempel är blodprover som används för medicinska bedömningar och beslut. Även här är det viktigt att prover hanteras och analyseras på ett säkert sätt och därför är laboratorier ackrediterade. Fler exempel där ackreditering förekommer för laboratorier är inom kemi, biologi, brand, luft, livsmedel, elektronik, programvara, fingeravtryck, dopning och djurskydd.

Med *spårbar kalibrering* avses att mätutrustning ska ge rättvisande resultat. Mätinstrument måste vara tillförlitliga för att de resultat som de visar ska kunna ligga till grund för kloka och korrekta beslut. Vid kalibrering av ett mätinstrument får man svart på vitt om hur rätt instrumentet faktiskt visar. För att få tillförlitliga mätinstrument ska man regelbundet kalibrera dem hos ett ackrediterat kalibreringslaboratorium. Kalibreringslaboratoriet jämför mätinstrumentet med ett korrekt mått. Mätutrustning kan bland annat vara hastighetsmätare, vägningsmaskiner, spektrometrar, kronometrar, strålningsmonitorer, gasmätare och elektriska räknare. Exempel på områden där det idag förekommer ackreditering är för utrustning som mäter avgasutsläpp, buller, jordmassa, och luftemissioner.

Bedömning vid ackreditering av laboratorier sker mot standarden ISO/IEC 17025 samt

ISO 15189.

Kontrollorgan

Ackrediterade kontrollorgan arbetar med att utföra *besiktning*. Kontrollorganen arbetar bland annat med att kontrollera hissar och lyftanordningar, ackrediterade fordonsverkstäder arbetar med kontroll av fordon och ackrediterade kontrollorgan arbetar även inom områden som farligt gods, byggmaterial, tryckbärande anordningar och ädelmetall.

Bedömning vid ackreditering av kontrollorgan sker mot standarden ISO/IEC 17020.

Certifieringsorgan

Certifieringsorgan kan indelas i tre underkategorier utifrån vad certifieringen omfattar. Vid *produkt- och processcertifiering* är det en produkt, tjänst eller en process som certifieras. Produkter kan exempelvis handla om en lågenergilampa, elektriska apparater och personlig skyddsutrustning. En tjänst kan t.ex. vara en persontransport och en process kan handla om produktionsprocessen för ekologiska livsmedel eller att trävarors ursprung kan spåras.

Vid *ledningssystemscertifiering* är det en organisation och dess ledningssystem som certifieras. Det kan exempelvis handla om kvalitet, miljö, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen eller informationssäkerhet.

Vid *personcertifiering* är det en person som certifieras. Certifieringen innebär att det säkerställs att personer har kompetens att utföra givna uppgifter. Det kan exempelvis handla om besiktningsmän, energikartläggare, svetsare, revisorer och kontrollörer.

Bedömning vid ackreditering av produkt-, tjänst- och processcertifiering sker mot standarden ISO/IEC 17065, vid ledningssystemscertifiering mot ISO/IEC 17021 och vid personcertifiering mot ISO/IEC 17024. Därutöver sker bedömningar inom olika områden mot flera ytterligare standarder. För miljö ISO 14001, EMAS och kvalitet ISO 9001, energi ISO 50001, Informationssäkerhet ISO 27001.

Verifieringsorgan

Verifieringsorganens uppgift är att verifiera att upprättade rapporter över företags växthusgasutsläpp är korrekta.

Bedömning vid ackreditering av verifieringsorgan sker mot standarden ISO/IEC ISO 14065.

Fördelar med ackreditering

Ackreditering är en etablerad metod som kan anpassas baserat på behov och förutsättningar. I nedanstående avsnitt presenteras ett antal fördelar med ackreditering.

Ett hjälpmedel för tillsynsmyndigheter

Ackreditering kan vara ett hjälpmedel för myndigheter och kommuner med tillsynsansvar. En grundprincip med ackreditering är att det frigör tid och resurser från kommuner och myndigheter genom att oberoende aktörer i större utsträckning står för kontrollarbetet. På detta sätt minskar tillsynsarbetet för tillsynsmyndigheter.

Tillsynsmyndigheter kan lita på att det nationella ackrediteringsorganet, i Sveriges fall Swedac, kontrollerar de ackrediterade organen så att de genomför sitt arbete på ett systematiskt sätt och i enlighet med föreskrivna krav.

Enligt gällande lagstiftning har kommuner och ett flertal myndigheter tillsynsansvar för olika områden. Oberoende av vilken myndighet som har tillsynsansvar fungerar ackreditering på likvärdigt sätt. Kontroll och analys av dricksvatten faller exempelvis under Livsmedelsverkets tillsynsområde, kontroll och besiktning av fordon under Transportstyrelsens och besiktning av hissar under byggnadsnämndens tillsynsområde. Den gemensamma nämnaren är att myndighetens tillsynsansvar underlättas genom att ackrediterade organ genomför kontroller och besiktningar.

De ackrediterade organens tjänster kan användas direkt av tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. Det kan också fastslås i lagar eller föreskrifter att användande av ackrediterat organ är ett krav.

Ackreditering innebär flera fördelar för tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. Provning, verifiering, kontroll, kalibrering och certifiering kan användas för kontroll och skapa underlag till myndigheters tillsyn, vilket kan minska myndigheternas behov att utnyttja sina egna resurser. Utöver att det minskar myndigheternas behov att utnyttja sina egna resurser bidrar det till att främja genomförandet av lagstiftning, eftersom de fungerar som en kvalitetsstämpel som bekräftar överensstämmelsen med standarder och relevanta krav. Det kan underlätta tillsynsmyndigheters arbete genom att avlägsna administrativa skyldigheter och samtidigt ge myndigheterna tillgång till bra underlag i form av kontrollrapporter som kan ligga till grund för beslut i tillsynsärenden. Ackreditering är även ett ändamålsenligt sätt att kvalificera leverantörer av varor och tjänster. Inte minst gäller det vid upphandling där ackreditering vara ett krav som anbudsgivare ska uppfylla. Det förenklar upphandlande myndigheters arbete att utforma upphandlingsunderlag och underlättar bedömning och utvärdering vid tilldelningsbeslut.

Ackreditering innebär trovärdiga bedömningar

Ackreditering innebär att Swedac genomför kompetensprovning av dem som ska utföra så kallad bedömning av överensstämmelse. Bedömning av överensstämmelse är ett begrepp som omfattar alla former av provning, kalibrering, kontroll, certifiering och

verifiering som genomförs av ackrediterade organ och som syftar till att fastställa huruvida en produkt eller tjänst överensstämmer med specifika krav.

Ackrediterade bedömningar av överensstämmelse bekräftar att produkter och tjänster överensstämmer med fastställda krav – lagstiftning, standarder och andra tillämpliga specifikationer. Det handlar om man ska kunna lita på att bedömningar görs på ett oberoende och kompetent sätt och att intyg och rapporter är tillförlitliga. Ett viktigt syfte är att garantera en hög skyddsnivå gällande säkerhet och hälsa för konsumenter och miljö.

Ytterst handlar ackreditering om att stärka förtroendet för produkter och tjänster till nytta för myndigheter, näringsliv och allmänhet.

Ackreditering bidrar till likvärdighet och enhetlighet

Ackreditering innebär att ackrediterade organ ska göra bedömningar på likvärdigt sätt. Det som granskas ska bedömas lika, oberoende av vilket ackrediterat organ som genomför granskningen. Därmed skapas en rättvisa i systemet som ger trygghet för granskade enheter och ackrediterade organ som kan lita på att arbetet genomförs på likvärdigt sätt. Det bidrar också till enhetlighet vilket underlättar tillsynsmyndigheters arbete.

För att stärka likvärdigheten genomför Swedac löpande utbildningar av sina tekniska bedömare i syfte att bedömningar ska göras på samma sätt oberoende av vem som utför dem. Därtill deltar Swedac i samrådsmöten med andra myndigheter som ansvarar för föreskrifter om teknisk kontroll i syfte att följa upp tillämpning.

Ett effektivt avgiftssystem

Ackreditering är ett avgiftsbaserat system som innebär att den som ska kontrolleras självt står för kostnaden. Systemet är uppbyggt så att kostnader belastar de verksamheter som föranleder kontroll och tillsyn. Genom att tillsynsmyndigheternas behov att sätta in specialiserad bedömningspersonal minskar, kan myndigheternas kostnader och resursanvändning begränsas.

Ackreditering ger stabilitet och långsiktighet

Ackreditering innebär att ackrediterade organ granskas vid återkommande tillfällen. Vid en inkommande ansökan om ackreditering görs en grundlig utvärdering av den sökande organisationen genom utvärdering på plats hos den sökande samt bevittning av utförda arbeten. Om sökande organ klarar bedömningen blir det ackrediterat. Därefter utför Swedac regelbunden tillsyn, för att se till att de ackrediterade organen fortsatt lever upp till kraven. Swedac återkallar beslut om ackreditering om kraven inte uppfylls. Genom att en ackrediterad verksamhet granskas regelbundet skapas stabilitet och långsiktighet som bidrar till att upprätta kvalitet över tid.

Tre befintliga exempel

För att illustrera och tydliggöra hur ackreditering fungerar i praktiken ges nedan tre exempel.

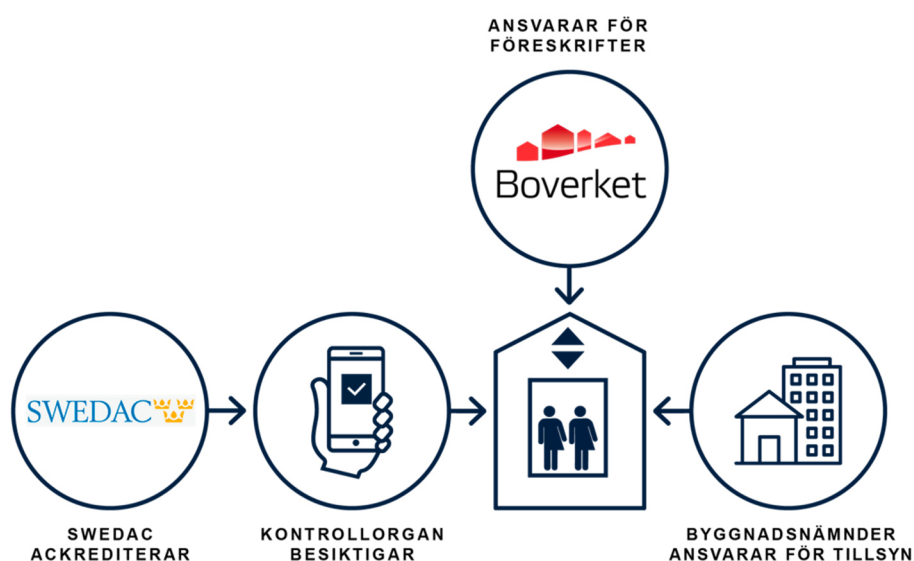
Hissar

Hissar som transporterar personer i bostadshus ska besiktigas årligen. *Boverket* är föreskrivande myndighet och ansvarar därmed för föreskrifter och regler för hissar. *Fastighetsägaren* ansvarar för att hissen uppfyller ställda krav samt att den kontrolleras regelbundet. *Byggnadsnämnden* är ansvarig tillsynsmyndighet och ansvarar för tillsyn över att regler följs.

Kontrollen av hissar sker genom att ackrediterade kontrollorgan genomför besiktningar. Kontroller sker vid återkommande besiktningar. Vid besiktningarna kontrolleras att hissen uppfyller krav på skydd för säkerhet och hälsa som ställs i plan- och bygglagstiftningen och Boverkets föreskrifter. Krav ställs bland annat på skötsel, drift och underhåll. Kontrollorganet utfärdar ett skriftligt protokoll över besiktningen. Om hissen har allvarliga brister för säkerhet och hälsa ska kontrollorganet omedelbart skicka ett exemplar av besiktningsprotokollet till kommunen som då beslutar om föreläggande till fastighetsägaren om att denne ska vidta åtgärder alternativt förbjuder användning av hissen.

Kontrollorgan som genomför besiktning av hissar ska vara ackrediterat av Swedac. Ackrediteringen innebär att Swedac granskar att kontrollorganet lever upp till ställda krav genom regelbunden granskning inklusive bevitning av utförda besiktningar.

Illustration 3: Kontroll av hissar

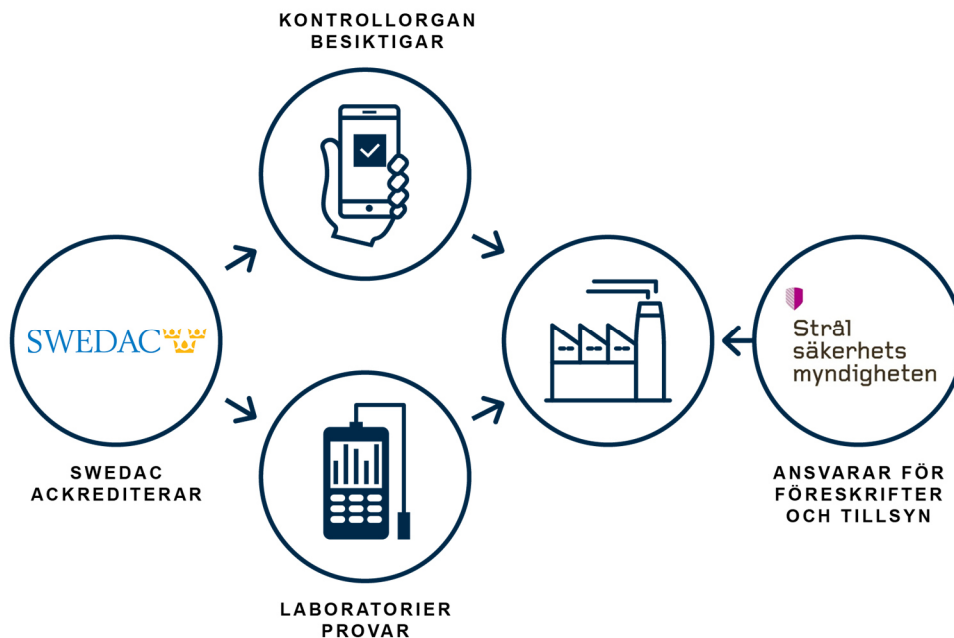


Kärnkraftverk

Ett annat exempel där ackreditering förekommer är vid kärnkraftverk. Verksamheten för kärnkraftverk regleras av föreskrifter från *Strålsäkerhetsmyndigheten*. Strålsäkerhetsmyndigheten är också tillsynsmyndighet. Tillståndshavare för kärnkraftverk är skyldiga att anlita ackrediterade kontrollorgan för att granska anläggningen. Det kan exempelvis handla om mekaniska delar och konstruktioners hållfasthet. Vid kontrollarbetet tillser det ackrediterade kontrollorganet att alla krav uppfylls. Det sker genom granskning av dokumentation och vid fysiska kontroller. Kontrollorgan som kontrollerar kärnkraftverk ska vara ackrediterat av Swedac. Ackrediteringen innebär att Swedac granskar att kontrollorganet lever upp till ställda krav genom regelbunden granskning inklusive bevitning av utförda besiktningar.

För kärnkraftverk gäller även att verksamheten ska kontrolleras av laboratorier som genomför oförstörande provning. Vanligen genomförs denna provning under sommartid då kärnkraftverkets energiproduktion är begränsad. Oförstörande provning är ett sätt att kontrollera kvalitetskrav utan att riskera att deformera eller förstöra produkten. Det används då det ställs hårda säkerhetskrav och används bland annat för att leta efter sprickor och andra skador på utrustning som har varit i drift. Vanliga metoder för att spåra skador inne i materialet är röntgen och ultraljud. För att spåra ytliga skador används istället penetrant eller magnetpulver. Andra metoder som också kan vara aktuella är virvelström och visuell kontroll. Vid denna typ av kontroll är det ett laboratorium som ansvarar för kontrollarbetet. Swedac ackrediterar de laboratorier som genomför provning.

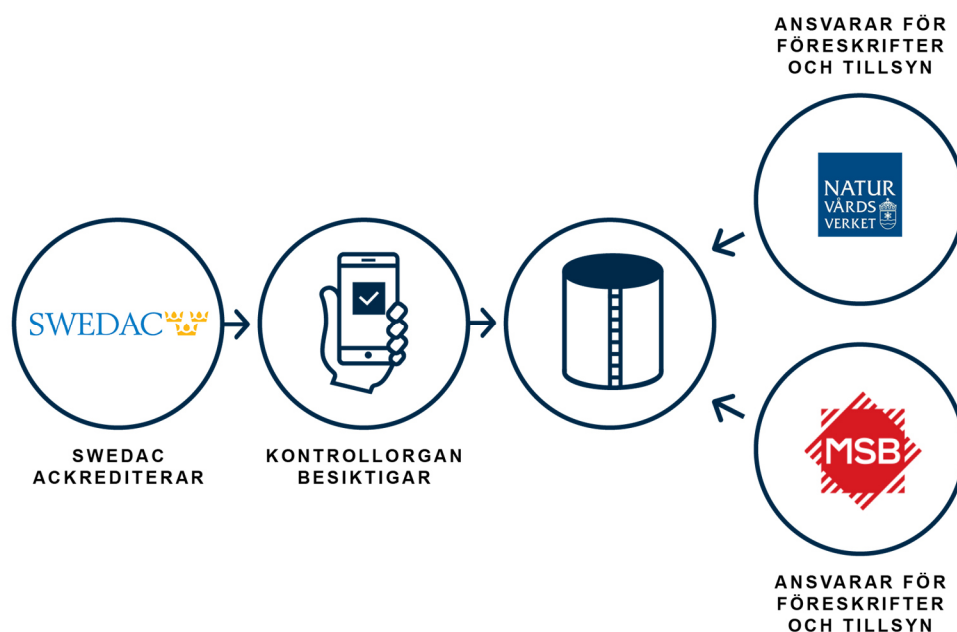
Illustration 4: Kontroll av kärnkraftverk



Cisterner

Ett ytterligare område där kontrollorgan verkar är vid besiktning av cisterner. De finns många olika slags cisterner i Sverige, till exempel villacisterner, gårdscisterner eller lösa behållare och den som har en cistern ansvarar för att den inte påverkar miljön, exempelvis genom läckage. Cisterner och oljetankar som innehåller brandfarliga vätskor ska besiktas regelbundet. Det finns såväl tvingande lagkrav som frivilliga krav som är tillämpliga för den som vill installera, förvalta eller utveckla en cistern. Kravbilden är komplex och omfattar föreskrifter från flera myndigheter. *Naturvårdsverket* är föreskrivande myndighet avseende miljöaspekter. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* är föreskrivande myndighet för aspekter kring brand och explosion. Cisterner ska kontrolleras av ett ackrediterat kontrollorgan för att säkerställa att skötsel, drift och underhåll hanteras korrekt och att alla krav uppfylls. Kontrollorganen kontrolleras i sin tur av Swedac genom ackreditering. Granskningen omfattar bland annat kontrollorganets arbetsrutiner och utrustning, att de har omvärldsbevakning för att fånga upp eventuella förändringar i föreskrifter samt att kontrollrapporter upprättas på korrekt sätt. Ackrediteringen innebär att Swedac granskar att kontrollorganet lever upp till ställda krav genom regelbunden granskning inklusive bevitning av utförda besiktningar.

Illustration 5: Kontroll av cisterner



Relevanta befintliga ackrediteringsområden

Det finns idag ackreditering inom områden med direkt eller indirekt betydelse för miljötillsyn. Vid ackrediterade laboratorier utförs tester på exempelvis avgaser, buller, jordkvalitet och luftemissioner. Den gemensamma nämnaren är i dessa exempel att laboratorietester utförda av ackrediterade laboratorier ger tillförlitliga resultat som kan ligga till grund för tillsyn och bedömningar av verksamheters miljöpåverkan.

Enligt lagen om energieffektivisering ska alla företag med fler än 250 anställda minst vart fjärde år göra kvalitetssäkrade energikartläggningar. Syftet är att effektivisera energianvändningen och därmed bidra till bättre miljö. I Sverige finns omkring 1500 företag som berörs och de bedöms använda omkring 50 procent av landets energi, varför effekten kan bli betydande. Det finns ackrediterade organ som kan genomföra certifiering av ledningssystem eller certifiering av de experter som ska utföra energikartläggning. Ackrediteringen omfattar således både ledningssystemcertifiering samt personcertifiering.

Frivillig ackreditering förekommer idag för kontrollorgan som kontrollerar fett- och oljeavskiljare. System för avskiljning av fett och olja skyddar miljö och vatten. De minskar risken för miljöföroreningar och skyddar kommunala reningsverk. Ett initiativ har nyligen tagits för att diskutera ett eventuellt införande av obligatorisk ackreditering för installationskontroll av oljeavskiljarsystem. Det skulle underlätta att det blir rätt från början och kan minska antalet ålägganden från kommunen till följd av brister som upptäcks vid kontroll. Till bakgrunden hör att krav och mätmetoder varierar stort mellan kommuner, varför det finns behov av ökad harmonisering. En obligatorisk ackreditering ger möjligheter att synkronisera lokala miljökrav mellan olika kommuner.

Exempel på tänkbara ackrediteringsmöjligheter inom miljötillsynsområdet

Ackreditering skulle kunna tillämpas på olika sätt inom en mängd olika delar inom miljöområdet. Oberoende av vilken typ av verksamhet som är föremål för tillsyn kan ackrediteringen fungera som ett hjälpmedel. En möjlighet är att föreskrivande myndighet inför krav på att tekniska anordningar, t.ex. reningsutrustning, ska genomgå installationsbesiktning av ackrediterat organ. Det innebär att anordningar ska kontrolleras innan de tas i bruk eller om de förändrats. En annan möjlighet är att införa krav på återkommande besiktning av ackrediterat organ. Det innebär att kontroller sker vid återkommande tillfällen vilket stärker förutsättningarna att kontrollera regelefterlevnad och tillsyn över tid.

Mot bakgrund av miljötillsynutredningens uppdrag har Swedac identifierat ett antal områden där ackreditering kan vara en ändamålsenlig kontrollform. Nedan presenteras exempel i urval där Swedac bedömer att ackreditering skulle tillföra värde för miljö och förbättrade tillsynsmöjligheter. Swedac har inte gjort en fullständig analys över hela miljötillsynsområdet utan väljer här att nämna ett antal exempel för att visa tänkbara möjligheter.

Kemiska produkter och biotekniska organismer

Naturvårdsverket har i sin rapport *"Tillsyn enligt miljöbalken"* från maj 2016 framfört att det sannolikt bedrivs för lite tillsyn inom ett antal områden. Vissa områden väljs oftare bort redan i planeringen, till exempel tillsyn över kemiska produkter och biotekniska organismer.

Swedacs bedömning är att inom tillsyn av kemiska produkter och biotekniska organismer skulle valda moment kunna genomföras av ackrediterade organ. Till exempel skulle ett ackrediterat certifieringsorgan kunna bekräfta användandet av relevanta kvalitetssäkringsmetoder eller ett ackrediterat kontrollorgan bekräfta användning av korrekta förpackningar, märkning och förvaringssätt.

Vattenverksamheter

Även vattenverksamheter lyfts i Naturvårdsverkets rapport *"Tillsyn enligt miljöbalken"* från maj 2016 som ett område med bristande tillsyn. Swedacs bedömning är att inom detta område skulle ackrediterade organ t.ex. kunna utföra besiktningar samt bekräfta effekten av verksamhetsutövarens egenkontrollsystem.

Transport av farligt avfall

Transport av farligt avfall är ett område som berör flera myndigheter, bland annat länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Naturvårdsverket. Särskilt tillstånd krävs för den yrkesmässigt transporterar farligt avfall.

Naturvårdsverket har identifierat att tillsyn inom området brister. Swedacs bedömning är att tillsyn avseende transporter av farligt avfall kan förbättras genom införande av ackreditering.

Kontroll av fordonsvättar

Den som driver fordonsvättar omfattas av regler om bland annat hantering av kemikalier, avfall och egenkontroll. Spillvatten från fordonsvättar innehåller miljöfarliga föroreningar och fordonsvättar är därmed att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Kommunen ansvarar för lokala regler och tillsyn. Tillsyn sker genom bland annat inspektioner samt granskning av rapporter och provresultat. Eftersom regler kan varieras mellan kommuner innebär det att skillnader kan uppstå mellan kommuner i vilka krav som ställs. Swedacs bedömning är att införande av ackreditering är en möjlighet att säkerställa höga och likvärdiga krav för fordonsvättar samt uppnå mer enhetlig tillsyn.

Enskilt avlopp

Utsläpp från enskilda avlopp är att betrakta som miljöfarlig verksamhet och om avloppsvatten inte renas på tillfredsställande sätt finns risk att föroreningar såsom bakterier och övergödande ämnen sprids. Det kan vara svårt att mäta hur bra en avloppsanläggning renar och lagstiftningen anger inga tydliga krav för hur rening ska ske eller vilka kvalitetsnivåer som måste uppnås. Allmänt gäller att hänsyn ska tas till människors hälsa, miljön och resurshushållning.

Tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten har Swedac genomfört ett särskilt arbete för att utveckla kontrollformer för enskilt avlopp. Arbetet har resulterat i ett förslag som bygger på personcertifierade installatörer och kontrollorgan som genomför återkommande kontroller. Swedacs bedömning är att förslaget om det införs bidrar till förbättrad miljö.

Verksamheters styrning och incitament för miljöförbättringar

Miljöledningssystem såsom EMAS, ISO 14001 och ISO 50001 ställer krav på verksamheter att aktivt arbeta med miljöfrågor och sträva efter ständig förbättring. Det skapar incitament för verksamheter att utveckla sitt miljöarbete. Certifiering av ledningssystem är en möjlighet att ytterligare stärka organisationers miljöarbete och kan därmed bidra till miljöförbättringar.

Styrning mot miljömål

På europeisk nivå har en projektserie² initierats för att ta hjälp av ackrediterade verksamheter för styrning mot miljömål och riskbaserad tillsyn av verksamhetsutövare. Arbetet sker inom ramen för IMPEL³, föreningen för miljömyndigheter i Europa som samarbetar för att implementera EU:s miljölagstiftning. EU-kommissionen deltar i ett antal delprojekt i projektserien. Arbetet syftar till att undersöka hur offentliga tillsynsmyndigheter och ackrediterade organ kan samarbeta närmare för att effektivisera tillsyn och förbättra regelefterlevnad och riskhantering. Arbetet är pågående och har funnit stöd för att ackrediterade organ kan bidra till effektivare offentlig tillsyn samt förbättrad hantering av potentiella miljörisiker i företag.

Om Swedac

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) är en statlig myndighet och nationellt ackrediteringsorgan i Sverige. Myndigheten bildades 1989 och har omkring 125 medarbetare som arbetar på huvudkontoret i Borås eller på myndighetens kontor i Stockholm. Ansvarig minister för Swedac är EU- och handelsministern.

Swedac är expertmyndighet för teknisk kontroll och har fyra huvudsakliga verksamhetsområden. *Ackreditering* är det största. Swedac är föreskrivande och tillsynsmyndighet för *reglerad mätteknik och ädelmetallarbeten*. Med reglerad mätteknik avses ansvar för att mätinstrument för mått och vikt är korrekta, exempelvis vattenmätare, elmätare, butiksvågar och taxametrar. Swedac ansvarar för *samordning av marknadskontroll* i Sverige och Swedacs generaldirektör är ordförande i Marknadskontrollrådet som består av 18 myndigheter. Med marknadskontroll avses den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som myndigheter vidtar för att se till att produkter överensstämmer med lagstiftningens krav. Swedac bedriver också *internationellt utvecklingsarbete* för att hjälpa andra länder att utveckla och förstärka sin

² Company compliance through company management systems

³ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

kvalitetsinfrastruktur genom utveckling av system och metoder som främjar handel och säkerställer höga och gemensamma krav på produkter och tjänster.