

Dokumentnamn	Datum	Version	Utfärdat av
Legala och andra krav	2011-09-26	3	Teknisk Kommitté: Systemcertifiering AG3

Legala och andra krav

Bakgrund

För att uppfylla kravelementet 4.3.2 Lagar och andra krav ska ett miljöledningssystem, uppbyggt enligt standarden SS-EN-ISO 14001:2004, innehålla vissa delmoment. Erfarenheten visar att detta kravelement har lett till flera frågeställningar vid införande och tillämpning i det dagliga arbetet.

Syfte

Syftet med detta dokument är att, dels skapa samsyn mellan certifieringsorganen, dels informera företag och andra organisationer om innebörden av kravelementet 4.3.2 Lagar och andra krav och kravelementet 4.5.2 med periodisk kontroll av lagefterlevnad och därmed försöka underlätta införandet och upprätthållandet av kraven.

De tolkningar som framförs i detta dokument har sin grund i det regelverk som styr tredjepartscertifiering av organisationer som utförs under ackreditering.

Definitioner

Med standardens begrepp lagar (vilket borde vara legala krav) förstås:

- Lagar, vilka beslutas av Riksdagen.
- Förordningar, som utfärdas av Regeringen.
- EG-förordningar.
- Föreskrifter, som utfärdas av olika myndigheter, exempelvis Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och Arbetsmiljöverket.

Med legala krav jämställs i dessa sammanhang beslut och förelägganden från miljödomstol, miljööverdomstol, länsstyrelse, kommunal nämnd etc. Exempel kan vara tillstånd för verksamhet eller hantering, förbud, villkor, godkännanden, lagligförklaringar, undantag, dispenser och medgivanden.

Den aktuella lagstiftningen och de bindande bestämmelserna behandlar bl.a. förebyggande miljöarbete (t.ex. i miljöbalkens allmänna hänsynsregler), utsläpp, buller, avfall, kemikaliehantering, transporter, egenkontroll, resursförbrukning och olyckshändelser.

Kravelement 4.3.2 i standarden SS-EN-ISO 14001:2004 kräver

Kravelementet 4.3.2 Lagar och andra krav anger att *”organisationen skall upprätta, införa och underhålla rutiner för att identifiera och ha tillgång till lagkrav och andra krav som organisationen berörs av och som är direkt tillämpliga på miljöaspekterna för organisationens aktiviteter/verksamhet, produkter och tjänster och avgöra på vilket sätt kraven är tillämpliga på miljöaspekterna.”*

Erfarenhetsåterföring och tolkning av kravelementet

Kravelementets 4.3.2 krav innebär:

- Det ska finnas ett eller flera tillvägagångssätt att bestämma vilka delar av kraven i lagstiftningen och eventuella andra krav som är tillämpbara på och giltiga för organisationen med avseende på organisationens alla miljöaspekter.
- Organisationens ska tolka kraven och beskriva vad som ska göras för att säkerställa att kraven ska anses vara uppfyllda.
- Alla inom organisationen, som berörs av kraven ska på lämpligt sätt kunna följa och tillämpa legala och andra krav.
- Uppdateringar av legala och andra krav ska granskas regelbundet och införas i organisationens miljöledningssystem.

Vilka lagstiftningsområden kan ligga till grund för kravet i ISO 14001 för organisationer i Sverige?

Bestämmelser inom ramen för ISO 14001 som, generellt sett, berör miljöaspekter finns t.ex. i följande författningar:

- Miljöbalken, med tilläggs­lagstiftning (allmänna hänsynsregler, avfall, kemikalier, egenkontroll etc.).
- Lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor.
- Lagstiftningen om skydd mot olyckor.
- Lagstiftningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.
- Lagstiftningen om transport av farligt gods.
- Den del av arbetsmiljölagstiftningen, som reglerar kemikaliehanteringen.
- Lagstiftning om ekodesign.
- EG-förordningar.

Andra områden kan komma ifråga, t ex:

- Plan- och bygglagstiftningen.
- Skogsvårdslagstiftningen.
- Terrängkörningslagstiftningen.
- Strålskyddslagstiftningen.
- Livsmedelslagstiftning.
- Djurhållningslagstiftning.
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps föreskrifter.

Allmänna råd som utfärdas av myndigheter är inte tvingande utan ska betraktas som rekommendationer. Man bör dock eftersträva att följa de allmänna råden, vilka återspeglar lagstiftarens intentioner.

Ovanstående uppräknin­g utgör endast exempel på områden som kan vara aktuella.

Observera att det inte enbart är direkt miljörelaterade författningar och andra krav som kan komma ifråga. Bestämmelserna från andra lagstiftningsområden kan vara tillämpliga på de aktuella miljöaspekterna.

EG-förordningar gäller direkt som svensk lag (t.ex. REACH), men om kraven specificeras ytterligare inarbetas dessa ofta i svensk lagstiftning genom förordningar eller myndighetsföreskrifter. Om man vill utelämna EG-förordningarna från de författningar som identifierats, måste man kontrollera att de krav i förordningarna som berör organisationens miljöaspekter finns omhändertagna i svenska författningar.

EG-direktiv och beslut inarbetas normalt i svensk lagstiftning och det bör därför i allmänhet inte krävas att en organisation dessutom systematiskt identifierar dessa.

Observera även att kraven i Miljöbalken (hänsynsreglerna i 2 kap.) innebär att en verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper och kompetens i övrigt för att en miljöriktig verksamhet ska kunna upprätthållas.

Paragraferna i miljöbalkens andra kapitel innebär även att det indirekt finns behov hos alla organisationer som genomför förändringar i sin verksamhet, vilka skulle kunna ha inverkan på organisationens miljöpåverkan, att ha en rutin för verksamhetsförändring där man tar ställning till hur väl man uppfyller kraven i de allmänna hänsynsreglerna. Detta så att de vid besök av en tillsynsmyndighet kan visa att man tagit ställning till kraven och att om kraven ej kunnat uppfyllas har ett underlag som visar att ett eller flera av kraven är orimliga att uppfylla. Enligt standarden behöver en sådan rutin formellt sett inte vara dokumenterad, men för att säkerställa att alla som tar beslut om förändringar skall kunna ta ställning till de olika kraven är det rekommenderbart att rutinen dokumenteras, t.ex som en checklista eller del av andra rutiner.

Egenkontroll.

Grunden för egenkontroll i alla verksamheter regleras i Miljöbalkens 26 kap, 19 §. Där tas också bestämmelserna rörande kontrollprogram upp.

I lagtexten anges att alla som "bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar". Man ska även "genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön".

Utöver vad som stadgas som grund för egenkontrollen i Miljöbalken gäller "Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll" för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder, som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11-14 kap. Miljöbalken.

Det finns inte längre krav på kontrollprogram fastställda av tillsynsmyndigheten, men många lever fortfarande kvar. Företag som innehar gammalt kontrollprogram bör kontakta tillsynsmyndigheten för att verifiera dess fortsatta giltighet, eftersom kraven i ett gammalt fastställt kontrollprogram fortfarande måste följas. Det är därför viktigt att

hålla kontrollprogrammen aktuella, så att man inte har motstridiga uppgifter i det gamla kontrollprogrammet och i miljöledningssystemets rutiner.

Kravförteckning – inget krav, men i praktiken en nödvändighet

Av alla de miljörelaterade bestämmelser som finns i olika delar av lagstiftningen är det i regel bara ett fåtal som är tillämpliga i det enskilda fallet. Det räcker inte att en organisation endast hänvisar till namnet på gällande lag, förordning eller föreskrift för att uppfylla kravet i standarden, utan det ska tydligt framgå för organisationen vilka krav som är aktuella och hur varje enskilt krav berör verksamheten.

I delkrav 4.3.2 finns inget krav på en dokumenterad förteckning innehållande de lagstiftade krav som ska tillämpas. Organisationen ska dock regelbundet utvärdera att alla tillämpliga krav efterlevs. Detta går inte att uppfylla utan att verksamhetsutövaren utarbetat ett sätt att visa vilka relevanta krav som ska tillämpas och på vilka ställen i verksamheten samt vad som ska åstadkommas för att kravet ska uppfyllas. Lämpligt kan vara att verksamhetsutövaren i samband med den inledande miljöutredningen visar vilken lagstiftning som berör verksamheten och att detta resulterar i en förteckning, som kontinuerligt uppdateras.

Det är vanligt att samma krav behandlas såväl i lag som i tillhörande förordning och i föreskrifter. Oftast är kravet av allmän karaktär i lagen och specificerat i förordningar och i myndighetsföreskrifter. Det räcker då i regel att organisationen anger det specificerade kravet.

Vad menas med att de legala och andra kraven ska vara tillgängliga i organisationen?

Verksamhetsutövaren ska med hjälp av rutiner identifiera de legala och andra krav som gäller miljöaspekterna för organisationens aktiviteter/verksamhet, produkter och tjänster. Organisationen ska även kunna visa hur berörda personer har tillgång till kraven, hur dessa ska tillämpas samt hur efterlevnaden, inklusive nödvändig kunskap och kompetens, säkerställs i det dagliga arbetet.

Man ska i eller med referens från miljöledningssystemet kunna hitta relevant information, som gör det möjligt att identifiera kraven, ansvariga och nödvändig verksamhetsstyrning.

Vad menas med andra krav?

I huvudsak är detta krav som organisationen åtagit sig att följa. Standardens Appendix A:3.2 anger några exempel: branschstandarder, överenskommelser med myndigheter, råd, riktlinjer och rekommendationer. Många företag har förbundit sig att följa t.ex. Global Reporting Initiative (GRI), olika former av miljömärkning eller ICC:s program för hållbar utveckling. Dessa förbindelser, liksom koncernkrav, branschkrav, interna krav och kunders krav, är exempel på vad som kan inbegripas i begreppet andra krav.

Önskemål från kunder, personal och grannar kan vara formulerade som krav men är sällan bindande om inte verksamhetsutövaren själv väljer att förbinda sig till något. Vilka råd, riktlinjer, rekommendationer och liknande som ska följas, bör lämnas till den enskilda organisationen att bedöma. Ledningens uppgift är att fastställa vad som ska gälla.

Hur får man tag i gällande lagstiftning?

Tillgången till lagstiftningen får man t.ex. genom prenumerationer eller genom regelbunden sökning på Internet med hjälp av källor vars omfattning, pålitlighet och grad av uppdatering bedöms som tillräckligt goda.

När arbetet med att hitta kraven i relevant lagstiftning initialt är gjort, är det sedan enklare att regelbundet följa upp om det skett några förändringar. Det ska vara tydligt för berörda hur man finner aktuell lagstiftning samt hur ofta förteckningar m.m. över tillämpliga krav ska uppdateras. Man ska även ha rutiner för att bevaka om nya krav tillkommer.

Några frågor, som i detta sammanhang kan beaktas beträffande legala och andra krav:

1. Hur får organisationen tillgång till och hur identifieras relevanta legala och andra krav?
2. Hur håller organisationen reda på lagstiftning och andra krav?
3. Hur håller organisationen reda på ändringar i kraven?
4. Hur identifierar organisationen eventuellt tillkommande krav vid förändringar i den egna verksamheten?
5. Hur kommunicerar organisationen relevant information om legala och andra krav till de anställda?

Hur säkerställer man att legala och andra miljörelaterade krav efterlevs?

Att legala och andra krav uppfylls ska säkerställas. Detta kan göras genom medarbetarnas kompetens, resurstilldelning, tekniska lösningar, köp av tjänster, rutiner etc. Verksamhetsutövaren ska identifiera vilken kunskap och kompetens som krävs för olika personalkategorier och nyckelpersoner och se till att de berörda vet vad som krävs av dem.

Vad händer om organisationen misslyckats med att säkerställa efterlevnaden av legala krav och andra miljökrav?

När en organisation genom oaktsamhet eller genom uppsåt inte uppfyllt krav inom tillämpliga författningar och andra miljökrav, strider det mot miljöpolicy och syftet med ISO 14001-standarden. Straffansvar kan föreligga vid bristande lagefterlevnad och fråga om organisationen kan certifieras eller kan fortsätta vara certifierad ska prövas.

Om nycertifiering ska vara möjlig, måste organisationen avhjälpa och korrigera överträdelsen, kommunicera med tillsynsmyndighet och övriga berörda myndigheter och vidta eller, om det är praktiskt svårt på kort sikt, planera åtgärder för att överträdelse inte ska upprepas. Att berörda myndigheter har accepterat organisationens åtgärder samt att organisationen inte lagfars, bör bidra till att organisationen bedöms vara möjlig att certifiera.

För en redan certifierad organisation som genom oaktsamhet inte uppfyllt krav inom tillämpliga legala och andra krav, gäller i princip samma synsätt: Organisationen måste avhjälpa och korrigera överträdelsen, kommunicera med tillsynsmyndighet och övriga berörda myndigheter och vidta åtgärder för att överträdelse inte ska upprepas. Att berörda myndigheter har accepterat organisationens åtgärder samt att

organisationen inte lagfars, bidrar till att organisationen fortsättningsvis kan behålla sitt certifikat.

En organisation som uppsåtligt eller genom oaktsamhet bryter mot gällande legala krav ska bli föremål för polis och åklagarmyndighetens granskning med ev. åtal som följd. Utgången av detta kan dra ut på tiden. Certifieringsorganet ska därför bedöma organisationens korrigerande och förebyggande åtgärder och bedöma certifikatets fortsatta giltighet. Det är viktigt att poängtera att ett certifieringsorgan inte är juridisk instans, utan ska och kan endast bedöma en organisations systematik att behandla, korrigera och förebygga överträdelser och utifrån det bedöma om fortsatt giltigt certifikat. Att en organisation har en god egenkontroll som inneburit att villkorsöverträdelser och andra störningar upptäckts och omedelbart anmälts till tillsynsmyndigheten bör ses positivt.

4.2 Miljöpolicy

Miljöpolicyen skall bland annat innefatta ett åtagande om att följa tillämpliga lagar och andra krav som organisationen berörs av och som kan relateras till organisationens miljöaspekter.

Många organisationer anser att det är onödigt att det i policyen uttryckligen anges att gällande lagstiftning ska följas. Standarden är dock mycket tydlig när det gäller detta krav. Endast policyformuleringar som innehåller ett tydligt åtagande med minst denna ambition kan därför accepteras. Som tydligt åtagande räknas inte skrivningar innehållande formuleringar som "arbeta för" eller "sträva mot", då uttalanden av detta slag mer är en form av målformuleringar än åtaganden.

4.5.2 Utvärdering av att lagar och andra krav följs

Enligt organisationens åtagande om att följa lagkrav, skall den upprätta, införa och underhålla rutiner för att regelbundet utvärdera att tillämpliga lagar följs.

Kontroll av att lagstiftningskraven uppfylls ska ske regelbundet, vara systematisk och omfatta hela den certifierade organisationen. Uppgiften är att "regelbundet utvärdera att tillämpad lagstiftning och föreskrifter följs". Med regelbundet innebär för certifierade organisationer minst en gång per år, eftersom certifieringsorganet har krav på sig (ISO 17021 delkrav 9.3.2) att minst en gång per år granska att den certifierade organisationen har utvärderat sitt miljöledningssystem vid ledningens genomgång. Den certifierade organisationen ska därför årligen ta fram ett komplett beslutsunderlag, enligt 4.6 i SS-EN ISO 14001:2004, där bl.a. dokumenterad efterlevnad av legala krav ingår.

Utvärderingen av att legala och andra krav följs kan gå till på många olika sätt och man kan behöva använda sig av flera olika informationskällor. Det man ska säkerställa är att samtliga legala och andra krav som berör en verksamhet (dvs. krav som är tillämpliga på organisationens miljöaspekter) årligen utvärderas, med avseende på kravens efterlevnad, i alla delar av organisationen där kraven är relevanta och att det finns en dokumentation som visar resultatutfallet från denna utvärdering. Periodiciteten för ytterligare kontroll av legala och andra krav baseras på behov, t.ex. bedömning av risken för betydande miljöpåverkan som har samband med tillämpliga lagkrav.

Exempel på informationskällor som kan kombineras för att uppnå ovanstående syfte är:

- Deklaration från ansvariga att de granskat de krav som de ansvarar för och konstaterat att kraven har efterlevts.
- Resultat från extern periodisk besiktning av verksamheten.
- Resultat ifrån olika typer av mätningar, sammanställningar, rapporter samt resultat från övervakningsaktiviteter.
- Resultat från intern eller extern genomgång och granskning av att krav efterlevts, t.ex. från riktade revisioner av legala och andra krav.
- Dokumentation över avvikelser/korrigerande åtgärder som inträffat i verksamheten.
- Resultat från interna revisioner, om det av rapporter eller annan dokumentation framgår att vissa eller alla krav har granskats samt vilket utfall granskningen fått. Här bör uppmärksammas att interna revisioner normalt genomförs med stickprovstagning, vilket oftast inte säkerställer att alla tillämpliga krav granskas.

Vilken omfattning som krävs på dokumentationen beror på hur specifikt man beskrivit hur man skall gå tillväga för att få in den information som behövs för att kunna ta ställning till efterlevnaden. Dokumentationen som krävs kan därför sägas ligga mellan följande två ytterligheter:

1. Om man har en dokumenterad rutin som beskriver i detalj hur man gått tillväga för att få fram informationen om att varje krav efterlevs, så kan det räcka med ett enkelt dokumenterat konstaterande att utvärdering gjorts enligt rutinen och att kraven efterlevts.
2. Om man helt saknar dokumenterad rutin så krävs det däremot att man kan visa dokumentation om hur varje krav har efterlevts på de platser och organisationsdelar där kraven är relevanta.

De interna revisionerna ska granska och utvärdera att processen/rutinen, för att regelbundet utvärdera att tillämpliga legala och andra krav följs, fungerar.

För att analysera och utvärdera att organisationen efterlever tillämpliga legala och andra krav ska ledningen och/eller andra ansvariga gå igenom förändringar i lagstiftningen, resultatet av kontrollen av lagefterlevnaden, ev. avvikelser som rör legala och andra krav och ta ställning till utfallet.

Sammanfattning

I miljöpolicy ska organisationen utfästa sig att uppfylla alla de tvingande krav som är ställda i eller med stöd av lagstiftning. Organisationen ska ha en systematisk metod för att identifiera och bedöma tillämplighet av identifierade krav, fördela ansvar och resurser för att genomföra åtgärder för att uppfylla kraven samt säkerställa efterlevnad av dessa identifierade krav. Efterlevnaden av alla krav ska kontrolleras regelbundet och systematiskt.

En för organisationen lämplig systematik för ovanstående ska kunna redovisas vid certifierings- och uppföljningsrevisioner av miljöledningssystemet.