

Kontaktperson RISE	Datum	Beteckning	Sida
Raul Carlsson raul.carlsson@ri.se 0706-151254	2021-03-02	Remissyttrande NV- 02142-20	1 (6)

## Remissyttrande RISE avseende ”En översyn av Förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter ”

Skrivelse: 2020-10-23, Ärendenr: NV-02142-20

### Sammanfattning

RISE är ett statligt ägt forskningsinstitut med uppdrag att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att bidra till en innovativ utveckling av samhället. Med denna utgångspunkt ger RISE nio separata rekommendationer, kort sammanfattade i löptext:

Behåll kravet på myndigheters hantering av indirekt miljöpåverkan och utnyttja detta krav som en möjlighet för förnyelse av myndigheternas hållbarhetsarbete via systemlösningar.

Utredarna har inte skiljt mellan begreppen hantering respektive rapportering och har därför i vår mening dragit felaktiga slutsatser om innebörden i styrdokument och direktiv.

Behåll rekommendationen om certifierat miljöledningssystem och ställ krav på att miljöledningssystemets dokumentation är identifierbar, inklusive att dess omfattning är tydlig.

Bortse från slutsatser som bygger på att utredarna har missförstått ISO 14001:2015, som ovan nämnda förslag om att ta bort rekommendation om certifiering.

Följ inte utredarnas förslag på ny snävare definition av det inom ISO 14001:2015 centrala begreppet livscykelperspektiv. Samma term med annan snarlik innebörd skapar förvirring.

RISE rekommenderar att istället för att frånta myndigheterna möjligheten att hantera indirekt miljöpåverkan med nya systemlösningar bör myndigheterna i ökad omfattning utnyttja samhällets samlade kompetens för exempelvis utbildningar, utredningar, begreppsstandardisering mm.

### RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress	Besöksadress	Telefon / Telefax	E-post / Internet	Org.nummer
Lindholmen 8077 402 78 GÖTEBORG	Lindholmen 7A 417 56 GÖTEBORG	010-516 50 00 033-13 55 02	info@ri.se www.ri.se	556464-6874

Datum	Beteckning	Sida
2021-03-02	Remissyttrande NV-02142-20	2 (6)

## **RISE roll**

RISE är ett statligt ägt forskningsinstitut, med uppdrag att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att bidra till en innovativ utveckling av samhället.

Remissyttrandet baseras i RISE uppdrag som forskningsinstitut och som formuleras i regeringens Forskningsproposition (Prop. 2020/21:60) samt i de ägaranvisningar som regeringen formulerar. I för sammanhanget sammanfattande ord uttalas i propositionen att: RISE övergripande mål är att främja offentlig sektors förnyelse och förmåga att bidra till lösningar på samhällets utmaningar tillsammans med näringslivet. Ett ökat fokus på offentlig sektors förnyelse och strukturomvandling är en önskvärd utveckling mot bakgrund av den nära samverkan mellan olika sektorer som är nödvändig i dag för att lösa samhällsutmaningarna. RISE ska fungera som katalysator för strukturomvandling och förnyelse inom offentlig sektor, i hela landet. Behovet av systemlösningar och ett ökat krav på offentlig sektors förnyelse har gjort att RISE tjänster och breda kompetens i allt större utsträckning efterfrågas av myndigheter och annan offentlig verksamhet.

Detta remissyttrande tar utgångspunkt i RISE ansvar för att med systemlösningar lösa samhällsutmaningar och att bidra till offentlig sektors förnyelse. Yttrandet tar också utgångspunkt i RISE roll i Sveriges kvalitetsinfrastruktur, där provning, granskning och verifiering är en nyckelroll för en riktad och stabil hållbar utveckling och tillväxt i Sverige.

### **1. Inledande kommentar**

RISE tillstyrker många av utredningens förslag och delar utredningens syfte. Den fortsatta skrivningen här kommer inte att nämna var vi tillstyrker utredningens resultat, utan kommer endast att kommentera sådant som befinner sig vara betydande svagheter. Svagheter avser RISE perspektiv på utredningens slutsatser, otydligheter i begrepp och vad utredarna anser är myndigheternas roll och rådighet över offentlig sektors förnyelse.

## 2. Utveckla möjligheterna istället för att förminska miljöledningsförordningen

Utredarna skriver att myndigheter utan tydligt miljöuppdrag har efterfrågat mer vägledning i hanteringen av den indirekta miljöpåverkan, samt att myndigheter med särskilda instruktionsenliga uppdrag om miljö har lyft problematik med dubbelrapportering. (sid 20)

Härav drar utredarna slutsatsen att hanteringen av indirekt miljöpåverkan inte längre ska vara ett krav enligt förordningen miljöledningsförordningen. (sid 21)

*Ur Vägledning för miljöledning i staten: "Indirekt miljöpåverkan är en negativ eller positiv förändring i miljön som uppkommer som ett resultat av att någon annan än myndigheten vidtar en åtgärd som en följd av att myndigheten har meddelat föreskrifter eller fattat något annat beslut, gett råd, genomfört utbildning eller lämnat information.", Naturvårdsverket, Vägledning för miljöledning i staten, rapport 6768, Stockholm: Naturvårdsverket, 2017*

RISE synpunkt:

- Rapportering är inte hantering: Utredarna anser att styrningen och uppföljningen av myndigheters arbete med indirekt miljöpåverkan planeras, genomförs och följs upp via den ordinarie verksamhetsstyrningen enligt myndighetsförordning och inom miljömålssystemet. Styrdokumenten ger inte vägledning om hantering utan om rapportering. Utredarna blandar här ihop rapporteringskrav med krav på hantering.
- Låga förväntningar på myndigheters rådighet: Utredarna menar att myndigheter inte har rådighet över sin indirekta miljöpåverkan. Samtidigt har både samhälle och myndigheter förväntningar på näringslivet.
- Saknar förnyelse och systemlösningar: Utredarna tar några årtionden steg bakåt i miljöledningsarbete genom att föreslå att inte vägleda hur myndigheter kan förnyas genom att med nya systemlösningar hantera indirekt miljöpåverkan.
- Myndigheterna efterfrågar vägledning: Det är anmärkningsvärt att utredarna föreslår att svara på myndigheternas efterfrågan om mer vägledning kring hantering av indirekt miljöpåverkan med att ta bort detta krav. Det vore mer naturligt att svara med att ge mer vägledning.

**Rekommendation 1:** Behåll kravet på myndigheters hantering av indirekt miljöpåverkan och utnyttja detta krav som en möjlighet för förnyelse av myndigheternas hållbarhetsarbete via systemlösningar. Här kan RISE bidra med erfarenheter från eget praktiskt arbete med att hållbarhetsdeklarera och -hantera all indirekt miljöpåverkan från projekt och uppdrag med näringsliv och offentligt sektor.

Datum	Beteckning	Sida
2021-03-02	Remissyttrande NV-02142-20	4 (6)

### 3. ISO 14001 och Livscykelperspektiv

Utredarna menar att ISO 14001:2015 är mer begränsad än Miljöledningsförordningen. ”Förordningen medger, till skillnad mot ISO 14001, inga avgränsningar.” (sid 25)

Utredarna föreslår att inkludera begreppet ’livscykelperspektiv’ enligt den internationella standarden ISO 14001:2015 Miljöledningssystem, men inför en egen begränsande tolkning av definitionen:

”Med livscykelperspektiv avser Naturvårdsverket att beakta en produkts eller tjänsts påverkan på miljön sett genom dess hela fysiska livscykel, från råmaterialutvinning, produktion, transport, distribution och användning till avfallshantering eller återvinning till nya produkter och tjänster.” (sid 23)

Kommentar:

- Utredarna har missförstått ISO 14001:2015: Att ISO 14001:2015 tillåter begränsningar betyder inte att ett ledningssystem enligt ISO14001 behöver begränsas till mindre än hela verksamheten. Däremot kräver ISO 14001:2015 att ledningssystemets omfattning är tydligt beskrivet.
- Utredarna har inte förstått att ’livscykelperspektiv’ betyder krav på hantering av indirekt miljöpåverkan: Livscykelperspektiv enligt ISO 14001:2015 ”I överensstämmelse med ett livscykelperspektiv ska organisationen:
  - o a) upprätta styrning, i lämplig omfattning, för att säkerställa att miljökraven hanteras under konstruktions- och utvecklingsprocessen för produkten eller tjänsten, under beaktande av varje del av dess livscykel.
  - o d) beakta behovet av att ge information rörande potentiell, betydande miljöpåverkan som kan kopplas till ... användning, hantering ... av dess produkter och tjänster.”.
 Med den tolkning som krävs för att tolka att myndigheter säkerställer offentliga ’produkter och tjänster’ innefattar alltså ISO 14001:2015 ansvar för att hantera indirekt miljöpåverkan innan den uppstår.
- Utredarna föreslår att Miljöledningsförordningen ska vara mer begränsad än ISO 14001:2015: Genom att exkludera krav på att myndigheter ska hantera indirekt miljöpåverkan föreslår utredarna en mindre omfattning än vad ISO 14001:2015 gör.

**Rekommendation 2:** Använd inte utredarnas avgränsade definition av begreppet livscykelperspektiv, utan använd begreppet på samma sätt som beskrivs i ISO 14001:2015, dvs inkludera hantering av miljöpåverkan från tillämpning av myndigheters resultat, att jämställa med indirekt miljöpåverkan.

**Rekommendation 3:** Utredningen bör inte felaktigt beskriva ISO 14001:2015 som mindre omfattande än Miljöledningsförordningen. Om någon referens till ISO 14001:2015 alls ska användas i sammanhanget kan det vara lämpligt att skriva att omfattningen av myndighets miljöledningssystem ska beskrivas tydligt i text, på samma sätt som vad beskrivs under ’4.3 Att bestämma miljöledningssystemets omfattning’ i denna standard.

#### 4. Att kvalitetssäkra och att vid behov köpa in extern kompetens

På sidan 24 läser vi att ”Nuvarande förordning anger att de myndigheter som har betydande miljöpåverkan bör registrera sig enligt EMAS eller certifiera sig enligt den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001. Konstruktionen med en börskrivning om certifiering vid betydande miljöpåverkan i en förordning är svår att tolka. Att ändra skrivningen om miljöcertifiering till ett obligatoriskt krav bedömer Naturvårdsverket är ett för långt gående krav för flera av miljöledningsmyndigheterna. Mot denna bakgrund föreslås att skrivningen om miljöcertifiering enligt ISO-standarden och registrering enligt EMAS utgår.”

Kommentar:

- Utredarna tycks inte se värdet med tredjepartsgranskning och kvalitetssäkring: Det största värdet för en organisationen att ha ett certifierat ledningssystem är inte att det heter ISO 14001 eller EMAS, utan att organisationen får en kvalitetssäkring genom att en oberoende ackrediterad organisation kommer utifrån för att säkra att organisationen arbetar rätt och effektivt. Detta är anledningen till att det är värdefullt att vara certifierad. Utredarna kunde gärna ha föreslagit en annan typ av extern tredjepartsverifiering för att kvalitetssäkra att myndigheter med betydande miljöpåverkan har ett fullgott miljöledningsarbete. Det är inte tillräckligt med rapportering.
- Utredarna nämner inte möjligheten att vid behov köpa in expertkunskap: Det är otydligt varför utredarna inte reflekterar över möjligheten att myndigheternas svårigheter med begrepp som *indirekt miljöpåverkan* och betydande miljöpåverkan kan lösas genom experthjälp och/eller utbildning. På samma sätt som man inom näringslivet köper in särskild kompetens som inte behövs dagligen borde Naturvårdsverket hänvisa till samhällets tillgängliga kompetens inom området, så som Naturvårdsverket, IVL, RISE, SIS och privata konsultfirmor, vid behov av utredningar, utbildningar, begreppsstandardisering osv.

**Rekommendation 5:** För att kvalitetssäkra en myndighets miljöledningssystem bör utredarna tydligt understryka ett krav på extern och neutral tredjepartsgranskning. Det är inte synligt i utredarnas arbete, men genom att ta bort rekommendationen om certifiering blir det tydligt att utredarna går i motsatt riktning.

**Rekommendation 6:** För att genom Miljöledningsförordningen ta möjligheten till offentlig sektors förnyelse förordar RISE att utredarna rekommenderar myndigheterna att ta in extern expertis för att hantera begrepp som exempelvis *betydande miljöpåverkan*, *indirekt miljöpåverkan* och ackrediterad granskning, validering och mätning.

## 5. Kommentarer till enstaka förslag i utredningens huvudbetänkande

### 5.1. Generellt

Generellt verkar utredarna blanda samman *hantering av miljöpåverkan* med krav på *rapportering av miljöpåverkan* och med *styrdokument* och *direktiv*. Vi ser inte att *rapporteringskrav* är detsamma som *hanteringskrav*.

**Rekommendation 7:** Förtydliga i utredningen då utredarna avser 'hantering', 'rapportering' respektive krav, direktiv eller andra ansvar som ges åt myndighet.

### 5.2. Livscykelperspektiv bör inte användas i omdefinierad mening

Med hänvisning till avsnitt 3 ovan har utredarna skapat en egen definition av begreppet 'livscykelperspektiv', istället för att använda den innebörd som ges i ISO 14001:2015. Därför bör denna text i 2§ strykas eller ges ett nytt namn, så att den inte missförstås att inkludera indirekt miljöpåverkan från produkter och tjänster på samma sätt som ISO 14001:2015.

"livscykelperspektiv: att beakta en produkts eller tjänsts påverkan på miljön sett genom hela dess fysiska livscykel, från råmaterialutvinning, produktion, transport, distribution och användning till avfallshantering eller återvinning till nya produkter och tjänster."

Ändra även i 4§.

**Rekommendation 8:** Samma som Rekommendation 2.

### 5.3. Kvalitetssäkring genom tredjepartsgranskning bör införas som rekommendation

Med hänvisning till avsnitt 4 ovan har utredarna helt tagit bort rekommendationen till kvalitetssäkring genom neutral tredjepartsgranskning. Vi föreslår ett tillägg till t.ex. 3§, 19§ eller en ny paragraf med följande innebörd:

"Myndigheten ska säkra att miljöledningssystemet fungerar kvalitetssäkrat och att det går att följa ansvaret för hantering av miljöpåverkan."

**Rekommendation 8:** Samma som Rekommendation 5.

### 5.4. Säkerställ att dokumentation om miljöledningssystemet finns och kan kvalitetssäkras

Ta inte bort 11§ och 12§.

Det är utmärkt att utredarna noterar att dokumentationen ofta redan finns för dessa miljöledningssystemfunktioner. Det kan därför vara värt att notera detta som tillägg till dagens 11§ och 12§:

"Notera att det är typiskt att kravet på ett systematiskt arbete med ständig förbättring avseende myndigheters direkta miljöpåverkan knyts till myndighetens ordinarie styrmodell så att särskild handlingsplan inte behövs."

**Rekommendation 9:** Ställ krav på att miljöledningssystemets dokumentation är identifierbar, inklusive att dess omfattning är tydlig.