



LUNDS
UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2021-03-18

V 2020/2116

1 (6)

M2020/01705/N

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till revideringar av miljöledningsförfordningen

Lunds universitet har inbjudits att yttra sig över ovanstående. Universitetet vill framföra följande synpunkter.

Svaret har tagits fram av miljöchef Claes Nilén och miljösamordnare Maria Nilsson.

Sammanfattning

Lunds universitet är positivt till en revidering av förfordningen och ställer sig bakom flera av föreslagna ändringar i miljöledningsförfordningen. Ett skäl för detta är att det fortfarande finns brister i myndigheternas miljöledningsarbete enligt Naturvårdsverkets miljöledningsredovisning till regeringen. Lunds universitet bedömer att kravet på att miljöledningsarbete ska ske inom ramen för ordinarie styrmodeller och att livscykelperspektiv stärker miljöarbetet och effekten av förfordningen.

Sammantaget bör ändringarna leda till starkare fokus på att nå avsedda effekter och ett mer systematiskt arbetssätt med de miljöledningsfrågor som har direkt miljöpåverkan och åtgärder för dessa. Förslagen till förändringar utgår dels från ett mera samordnat strategiskt arbete avseende myndigheternas direkta miljöpåverkan, dels en anpassning till överstatliga och statliga regleringar för att uppnå mål och överenskommelser i internationella avtal på området. Båda utgångspunkterna är relevanta.

Samtidigt är universitetet kritisk till en del av förslagen och menar att indirekt miljöpåverkan ska omfattas, att intern och extern verksamhet inte ska skiljas åt, att krav på ett certifierat miljöledningssystem ska ingå och att kopplingen till Agenda 2030 bör utvecklas.

Förslag om roller och uppdrag stöds

Lunds universitet ser positivt på förslaget att Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska rapporteras samt lämna anvisningar om rapporteringen, samt att rapportering och underskrift föreslås ske digitalt.

Lunds universitet stödjer också Naturvårdsverkets förslag om nytt uppdrag för vägledande myndigheter: Energimyndigheten föreslås vägleda om myndigheternas

miljöpåverkan från digitaliseringen och Trafikverket föreslås få i uppdrag att vägleda om digitala möten i samverkan med Myndigheten för digital förvaltning.

Dela inte upp i direkt och indirekt miljöpåverkan

Lunds universitet stödjer inte förslaget om att begreppet indirekt miljöpåverkan ska utgå som krav inom förordningen och att avgränsa tillämpningsområdet till enbart den miljöpåverkan som myndigheten har rådighet över. Det är inte lämpligt att dela upp miljöledningssystemet i direkt och indirekt miljöpåverkan, då det är ett steg tillbaka jämfört med utvecklingen som skett mot mer integrerade system, helhetssyn och livscykelperspektiv.

Som en följd av förslaget uppkommer också frågan om på vilket sätt och vilken myndighet som följer upp myndigheternas arbete med den indirekta miljöpåverkan, t ex den som genereras via utbildning inom hållbar utveckling. Det är inte heller klart hur väl den indirekta miljöpåverkan skulle följas upp genom förordningen om intern styrning och kontroll.

Ställ krav på att myndigheter ska vara ISO-certifierade

Lunds universitet menar att det vore enklare och effektivare att staten istället ställer krav på att statliga myndigheter *ska* vara ISO 14 001-certifierade eller motsvarande, istället för att som nu reglera varje enskilt moment i ett miljöledningssystem som till stora delar är omskrivningar och/eller ett inkluderande av delar av ISO-standarden. Skrivningen i nuvarande förordning om att statliga myndigheter *bör* vara certifierade etc. har väckt frågetecken hos bl a Lunds universitet.

ISO-systemet med dess verktyg, täcker i stort sett in alla avsnitt, arbetssätt och syften som nämns i den föreslagna revideringen av miljöledningsförordningen, utgör en internationell och verifierbar samt väletablerad metodik för att uppnå avsedda effekter och ständiga förbättringar i miljöarbetet sedda i livscykelperspektiv och bör därför användas. Att ett sådant krav, som det står i förslaget, skulle vara för långtgående för myndigheterna, kan åtgärdas genom att medge undantag från ett obligatoriskt krav om certifiering för exempelvis små eller väldigt utspridda myndigheter med begränsade resurser eller dem med mycket begränsad miljöpåverkan relativt andra.

Staten bör heller inte ställa sig utanför samhällets och specifikt näringslivets satsningar på ISO-system som verktyg för miljöledning, arbetsmiljö och kvalitet. Myndigheter ställer krav i exempelvis upphandlingar om sådan certifiering och bör då själva uppnå den nivån för att upplevas som trovärdiga. Krav om certifiering hade dessutom även underlättat förmodade interna diskussioner inom myndigheter om miljöledningsarbetets syften och struktur.

Till detta kommer styrkan med tredjepartscertifiering och -revision och att Naturvårdsverket i sin årliga uppföljning av statliga myndigheters miljöledningsarbete även hade kunnat ta med krav om att beskriva revisionsresultat och därmed nyttja detta verktyg. Tillsammans med inrapporterad måluppfyllelse och övriga parametrar för rapportering, skulle det kunna innebära mer fokus på vilka effekter och resultat som uppnåtts än hur det skett. Det hade troligen inneburit ännu bättre möjligheter för Naturvårdsverket att följa myndigheternas långsiktiga utveckling.

Ställ krav på hållbarhetsredovisning. Som komplement till krav på ISO-certifiering, föreslår Lunds universitet att införa krav om att myndigheter tar fram hållbarhetsredovisning, t ex enligt GRI, Global Compact eller annan metodik och

liksom för miljöledningssystem nyttjar etablerade standarder/system för redovisningen.

Det finns idag krav på hållbarhetsredovisning för statliga bolag, och det vore då konsekvent och motiverat att ställa motsvarande krav på statliga myndigheter. Det skulle synliggöra det helhetsperspektiv på hållbarhet som speglas såväl i Agenda 2030 som i högskolelagens skrivningar om att integrera hållbarhet i utbildning, forskning, samverkan såväl som organisationens arbete. Lunds universitet gör bedömningen att ett krav om hållbarhetsredovisning även bör underlätta myndigheternas avgränsning av vad som ska ingå i årsredovisningen gällande hållbarhet.

Anpassa till ISO 14001

Även om hänvisning till ISO-certifiering utgår, instämmer Lunds universitet i att förordningen bör anpassas till ISO 14001.

Livscykelperspektivet viktigt

Lunds universitet är positivt till att införa krav om livscykelperspektiv och håller med om bedömningen att kravet på livscykelperspektiv stärker miljöarbetet och effekten av förordningen.

Utveckla och förtydliga kopplingen till Agenda 2030

Lunds universitet stödjer tanken om att det behöver framgå hur myndigheterna bidrar till genomförandet av Agenda 2030, såväl strategiskt som operativt, men det bör betonas ännu mer.

Ett resonemang om att anpassa miljöledningsförordningen till ett hållbarhetsperspektiv finns i avsnitt 4.5 Övriga synpunkter som avvägts. Förvisso kan det finnas behov av att från statens sida reglera strikt miljömässiga aspekter. Men det bör problematiseras och tydliggöras hur de föreslagna ändringarna i förordningen ligger i linje med och kan stödja ett alltmer utvecklat och integrerat hållbarhetsarbete med kopplingar till Agenda 2030 i de statliga myndigheterna, en utveckling som Lunds universitet bedömer kommer att växa sig allt starkare framöver. Många myndigheter arbetar idag mer integrerat med miljö som en del av hållbarhet i ett större perspektiv.

Bra att krav ställs på att miljöledningsarbete ska ske inom ramen för ordinarie styrmodeller

Lunds universitet instämmer i att myndigheters systematiska arbete med att planera, genomföra, följa upp och förbättra det arbete som följer av förordningens krav på miljöledningssystem ska ske inom ramen för ordinarie styrmodeller.

Renodla förordningen

Det bör övervägas i vad mån förordningen ska reglera själva verktygen för miljöledning (policy, mål, revision, ledningens genomgång m fl) och samtidigt innehålla målliknande formuleringar som t ex ”begränsa miljöpåverkan från tjänsteresor”. Det kan också konstateras att om den typen av formuleringar för specifikt tjänsteresor ingår, bör även målformuleringar för andra viktiga miljöaspekter som t ex kemikaliesäkerhet och biologisk mångfald inkluderas.

Argument för att renodla förordningen från sådana formuleringar är dels att mål finns i regionala, nationella och internationella måldokument och handlingsplaner för exempelvis klimat och dels att formuleringarna i sig är vaga och därmed svåra att följa upp. Med förordningens förmodade yttersta syfte att minska miljöpåverkan bör i samhället befintliga måldokument och handlingsplaner (t ex regionala och nationella miljö kvalitetsmål, klimatpolitiska ramverket, Parisavtalet, EU:s klimat-

och energiramverk till 2030) i första hand utgöra en fastställd och etablerad referens (vilka ju också nämns under 2.2 Bakgrund, sidan 9).

Utgå från hänsynsreglerna

Förändringsförslag i syfte att stödja användandet av bästa möjliga teknik och verka för beteendeförändringar välkomnas. Det innebär en högre grad av generalitet. Dock ställer sig Lunds universitet tveksamt till att i detta sammanhang upprepa ”bästa möjliga teknik”, då kravet utgör en av hänsynsreglerna i miljöbalken och således inte bör dubbelregleras. Ett argument är även att miljöanpassning omfattar mer än teknik och beteendeförändringar. Alternativ skrivning kan istället vara att ”miljöledningssystemet ska stödja tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler...”. Dessa regler som ska följas av myndigheter lyfts också i förslaget.

Skilj inte på intern och extern verksamhet

Uppdelningen i intern och extern verksamhet är onödig och omotiverad. Miljöledningssystemet avser hela verksamheten som en myndighet bedriver. Vidare att systemet avser alla aktiviteter och processer som har eller kan ha en miljöpåverkan, och som kan vara identifierade, värderade och prioriterade i t ex en miljöaspektslista.

Intern verksamhet utgörs inte enbart av kontorsverksamhet

Enligt förslaget menas med miljöpåverkan från den interna verksamheten kontorsverksamhet. Lunds universitet, med stor laborativ verksamhet inom bl a biologi, medicin och fysik och därtill hörande miljöpåverkan, vill understryka att denna definition inte speglar den faktiska verksamheten. Kontorsverksamhet, beroende på avgränsning, torde utgöra en mindre andel av den totala miljöpåverkan från verksamhet i myndigheter med mer komplexa miljöaspekter.

Tydligare och enklare rapportering

Lunds universitet instämmer med att syftet med och kraven på rapportering bör förtydligas, och välkomnar också att rapporteringen förenklas med bland annat självskattning och fasta svarsalternativ. Detta bedöms även underlätta Naturvårdsverkets årliga sammanställning.

Återkoppling i myndighetsdialogen

Lunds universitet instämmer också i Naturvårdsverkets förslag att återkoppling på rapporteringen skulle kunna ges i dialogen eller i annat samtal med ansvarigt departement.

Följ upp efterlevnaden av förordningen

Lunds universitet delar inte Naturvårdsverkets slutsats om uppföljning av efterlevnad. Efterlevnaden av förordningen bör följas upp, precis som genom en extern miljörevision, för att ge tryck i myndighetens arbete och för att ge ett kvitto på att man utför sitt uppdrag. Precis som en bra miljörevision ska sådan tillsyn ha som syfte att vara utvecklande snarare än kontrollerande. Denna synpunkt kopplar till tidigare resonemang om fördelarna med tredjepartscertifiering och -revision. Men den stöttning som Naturvårdsverket ger genom sitt vägledningssuppdrag är värdefull såväl för den enskilda myndigheten som för samordning i staten, och ska givetvis kvarstå oavsett om någon form av "extern revision" införs.

Ta tillfället i akt för att förbättra datakvaliteten

Lunds universitet anser att det är viktigare att kvalitetssäkra data som samlas in än att värna om en lång mätserie där kvaliteten på källdata kan skilja sig åt mellan inrapporterande myndigheter. Ett exempel är nuvarande insamling av

emissionsvärden för koldioxid för flygresor där det idag råder olika meningar om höghöjdseffektens klimateffekt, hur stor denna är och om den ska räknas in eller ej.

Valda mätområden och indikatorer behöver vetenskapligt motiveras, definieras och avgränsas. Fokus bör vara att samla in verifierbara grunddata från myndigheterna för vidare beräkningar. Vidare behöver det framgå i vilket syfte mätdata samlas in.

De nya frågorna i rapporteringen välkomnas

De föreslagna nya frågorna i rapporteringen bör ge en bättre bild av myndighetens miljöledningsarbete, hur väl det är integrerat i verksamhetsprocesserna och gör rapporteringen mer heltäckande.

Strategiska inköp stärker hållbarhetsarbetet

Förslaget om att i förordningen inkludera nya frågor om arbetet med strategiska inköp välkomnas särskilt, då tydliga riktlinjer och principer för strategiska hållbara inköp skapar enhetlighet och förutsättningar för att ställa miljö- och hållbarhetskrav i hela inköpsprocessen.

Lunds universitet stödjer således förslaget att tydliggöra myndigheternas miljöhänsynstagande i inköpsprocessens samtliga faser och resonemanget är väl utvecklat. Men återigen vill universitetet peka på att det idag inom upphandling mer handlar om hållbarhetsrelaterade aspekter och krav inklusive miljö som lyfts i denna process än enbart de som är miljörelaterade.

Kommentarer till föreslagen ändringsförordning

Lunds universitet menar generellt att ordet ”direkt” bör strykas där detta ord hänvisar till uppdelning i direkt och indirekt miljöpåverkan, i enlighet med tidigare synpunkter.

2 §: Ett förslag är att spegla begreppet verksamhetsutövare från miljöbalken och förordning om miljöfarlig verksamhet. Vidare täcker genomförande som begrepp inte allt, som planering och uppföljning. Ersätt därför ”Vid genomförandet av myndighetens verksamhet” med ”När myndigheten bedriver verksamhet...”.

3 §: Förslag på alternativ skrivning:

”En myndighet som anges i 22–32 §§ ska inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i hela myndighetens verksamhet i syfte att uppnå ständig förbättring.” Tidigare skrivning om att ta hänsyn (...) upplevs som en överflödigt upprepning och där bilden ges av att miljö hanteras som något separat och inte integrerat. Se i övrigt resonemang om ISO-certifiering.

4 §: Förslag på alternativ skrivning:

”Myndigheten ska i sin verksamhet identifiera, värdera och prioritera miljöaspekter och legala krav och hålla detta uppdaterat årligen eller vid väsentliga förändringar i verksamheten eller lagstiftning.” Krav om miljöutredning bör utgå och ersättas med ovanstående löpande identifiering, värdering och prioritering av miljöaspekter i syfte att nå miljömässigt motiverade effekter. En miljöutredning kan däremot vara motiverad att göra i ett inledningsskede av ett miljöledningsarbete eller ett förändringsskede. 5 § bör således ändras i konsekvens med 4 §. Begreppen intern och extern verksamhet bör ersättas med verksamheten, se tidigare synpunkt.

6 §: Lunds universitet instämmer i föreslagna ändringar.

7 §: Lunds universitet instämmer i att miljömålen ska hållas aktuella men anser att skrivningen bör skärpas till att ”miljömålen ska utgå från de miljöaspekter som prioriteras enligt 4 § och följas upp integrerat med årlig verksamhetsplanering”.

8 §: Lunds universitet instämmer i föreslagna ändringar.

9 §: Lägg till ”öka positiv miljöpåverkan” då myndigheter kan ha mål för positiv påverkan, t ex bidra med forskning för hållbar samhällsutveckling. I övrigt instämmer universitetet i de nya skrivningarna.

13 §: Lunds universitet stödjer föreslagen skrivning och ser gärna också att en skrivning om att stödja positiv miljöpåverkan läggs till, utöver att begränsa negativ miljöpåverkan.

17 §: Lunds universitet instämmer i föreslagen ändring om att revisionen bidrar till ständig förbättring.

19 §: Lunds universitet instämmer i föreslagen ändring.

20 §: Lunds universitet instämmer i föreslagna ändringar om föreskrift och rapportering.

20 § a-c: Lunds universitet instämmer i föreslagna ändringar.

22 § - 33 §: Lunds universitet instämmer i föreslagna ändringar.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Cecilia Billgren efter hörande av representant för Lunds universitets Studentkårer och efter föredragning av miljöchef Claes Nilén, LU Byggnad.

Erik Renström