

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
marika.kurlberg@regeringskansliet.se
anna.ax@regeringskansliet.se

Yttrande från patent- och Registreringsverket

Remiss av Naturvårdsverkets förslag till revideringar av miljöledningsförordningen, (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, DNR: M2020/01705/Nm

Patent- och registreringsverket, PRV, är myndigheten för immaterialrätt. Vi arbetar med att möjliggöra nya idéer i teknikens och utvecklingens framkant för att stärka Sveriges tillväxt och konkurrenskraft. Vi har ett samlat ansvar för immaterialrätt och för att innovationer ges skydd som patent, design- och varumärke.

PRV vill öka kunskapen om, och förståelsen för, värdet av immateriella tillgångar, inklusive upphovsrätt. Vi vill få företagare, kreatörer och innovatörer att hantera dem på bästa sätt för att förbättra sin verksamhet, lönsamhet och tillväxt på ett hållbart sätt.

Sammanfattning

PRV anser att vissa delar behöver förstärkas och förtydligas i revideringsförslaget, vilket utvecklas i detta yttrande. I övrigt tillstyrker PRV de av Naturvårdsverkets föreslagna förändringar i Miljöledningsförordningen.

Patent- och registreringsverkets yttrande:

Patent- och registreringsverket delar Naturvårdsverkets förslag på förbättringsområden, och vill särskilt lyfta följande frågor:

4.1 Förslag om roller och ansvar 15

Patent- och Registreringsverket ställer sig positiv till möjliga effektiviseringar genom utveckling av digitala arbetssätt i syfte att minska manuell hantering. Vidare anser PRV att det är angeläget att Naturvårdsverket, som statlig samordnare i miljöledningsfrågor, tar ett övergripande ansvar för att följa upp myndigheternas miljöledningsarbete och dess resultat och effekter, att sammanställa och redovisa till regeringen.

4.2 Förslag om myndigheter och moment som miljöledningssystemet bör omfatta 18

Digitala arbetssätt har snabbt utvecklats under 2020 med anledning av Corona-pandemin, en förändring som förutspås ha kommit för att stanna. I syfte att samordnat driva och förädla statens nya kunskaper och erfarenheter från denna förändring förordar PRV förslaget att även Myndigheten för digital förvaltning omfattas av miljöledningsförordningen. De har en ledande expert- och samordningsfunktion som har stor betydelse för statens fortsatta digitalisering.

Genom att ställa krav på fler relevanta myndigheter att införa ett systematiskt miljöarbete ökar statens bidrag till att nå de nationella miljömålen och de globala målen för hållbar utveckling.

4.2.3 Fokus på direkt miljöpåverkan

Myndigheternas ansvar för *direkt miljöpåverkan* sker primärt genom miljöledningsförordningen. Genom att ansvar för direkt miljöpåverkan förtydligas i miljöledningsförordningen, kan myndigheternas fokus i det operativa, systematiska miljöledningsarbetet och dess resultat och effekter tydliggöras. Därmed underlättas förbättringsarbetet och utrymme ges för utveckling av livscykelanalyser med resultatdrivande indikatorer och kvalitetssäkring. Parallella styrsignaler från olika lagrum bör undvikas.

Idag omfattar miljöledningsförordningen även av krav på myndigheterna att svara för sin *indirekta miljöpåverkan*. Naturvårdsverket föreslår att indirekt miljöpåverkan inte längre ska vara ett krav enligt miljöledningsförordningen då styrning och uppföljning av myndigheters arbete med indirekt miljöpåverkan, genom kärnverksamheten, primärt sker utifrån myndighetsuppdrag och annan lagstiftning. Naturvårdsverket föreslår därför att styrning av indirekt miljöpåverkan ej bör ske via miljöledningsförordningen, utan bör planeras, genomföras och följas upp via den ordinarie verksamhetsstyrningen.

Patent- och registreringsverket anser att alla miljö- och hållbarhetsfrågor behöver samordnas för en kraftfull styrning och ledning av statens miljö- och hållbarhetsarbete, i syfte att erhålla en samlad progress för goda resultat och effekter i miljö- och hållbarhetsarbetet. Det finns risker med att fragmentera styrning/ledning, planering, genomförande, uppföljning och förbättringar av myndigheternas miljö- och hållbarhetspåverkan. Det är angeläget att överblickbarhet och spårbarhet bibehålls i statens övergripande strategiska analyser av statens progress och förbättringsarbete.

Myndigheternas *indirekta miljöpåverkan* sker genom kärnverksamheten, som med ett samordnat statligt omhändertagande kan ge stora strategiska miljö- och hållbarhetsförbättrande effekter. De globala målen för hållbar utveckling och Agenda 2030 omfattas av statens indirekta miljöpåverkan. PRV ser behov av att förstärka samordning av myndigheternas indirekta miljöpåverkan, i syfte att myndigheterna samlat bidrar till en gemensam strategi för miljö- och hållbarhetsförbättring.

PRV är myndigheten med ansvar för immaterialrätt, att innovationer ges skydd inom patent, design- och varumärke. PRV arbetar för att företagare, kreatörer och innovatörer hanterar immateriella tillgångar på bästa sätt för att förbättra sin

verksamhet, lönsamhet och tillväxt på ett hållbart sätt. PRV har tillgång till nationella och internationella databaser för immateriella ansökningar och skydd, som även omfattar utveckling inom miljö- och hållbarhetsarbete. PRV:s kompetens och statistik från datamängder kan därmed bidra till svensk omställning mot högre miljöhänsyn och hållbarhet. Ett exempel är PRV:s projektsamverkan med Kemikalieinspektionen i syfte att PRVs information kan underlätta analyser av miljöfarliga kemikalier. PRV har också internationella uppdrag för utveckling av kompetens inom immaterialrätten.

Myndigheternas indirekta påverkan är en strategisk fråga som kan ge stora och goda effekter om de samordnas inom ramen för miljöledningsarbetet. Statens övergripande helhetsperspektiv och strategi för miljö- och hållbarhet, liksom samlad analys av progress och förbättrings- och förstärkningsbehov, riskerar försvåras om varje departement enskilt ska följa upp myndigheternas indirekta miljöpåverkan. Naturvårdsverket anger att förordningen bedöms bli ett tydligare styrmedel genom att tillämpningsområdet avgränsas till den miljöpåverkan som myndigheterna själva har direkt rådighet över, men PRV förordar att samtliga miljöpåverkande uppdrag och aktiviteter omhändertas i *ett* sammanhang.

4.2.4 Nya definitioner och begrepp

PRV förordar Naturvårdsverkets förslag att förtydliga definitioner och begrepp avseende vilka verksamheter som avser direkt miljöpåverkan. Även tydliggörande av myndigheternas hantering av livscykelperspektivet är angeläget.

4.2.5 Hänvisning till EMAS och ISO 14001-standarden utgår

I nuvarande Miljöledningsförordning anges att myndigheter vars verksamhet har en betydande miljöpåverkan bör registrera sig enligt EMAS¹ eller certifiera sig enligt den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001².

Naturvårdsverket föreslår att detta krav utgår i sin helhet, då konstruktion med ett börkrav är svår att tolka och en förändring till ett obligatoriskt krav är ett för långtgående krav. ISO-certifiering tillåter en avgränsning av vilken verksamhet som omfattas av certifieringen, medan miljöledningsförordningen omfattar myndigheternas *hela* verksamhet. Det ingår i miljöledningsarbetet att utreda och värdera hela verksamhetens miljöpåverkan och identifiera den miljöpåverkan som är betydande, varför Naturvårdsverket föreslår en skrivning som omfattar myndighetens *hela* verksamhet, vilket PRV stödjer. Naturvårdsverket avser dock att fortsättningsvis vägleda om fördelarna med att certifiera verksamheten och därmed bli tredjepartgranskad.

PRV ser flera risker och konsekvenser av att ta bort bör-skrivningen i förordningstexten avseende registrering enligt EMAS eller certifiering enligt ISO ledningssystem. En risk är att färre myndigheter överväger att miljöcertifiera sig, och därmed går miste om den vägledning och hjälp, struktur och systematik kraven i ISO miljöledningssystem bidrar med. En annan risk är att myndigheter går miste om de fördelar första- och andrapartsrevision ger, (i ISO ledningssystem ställs krav på revision). En revision har till syfte att verifiera att ett

¹ EMAS (Eco Management and Audit Scheme) är EU:s frivilliga miljölednings- och miljörevisionsordning.

² Den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001 benämns i redovisningen och avser den senaste versionen, ISO 14001:2015. EMAS och ISO 14001 kräver tredjepartsgranskning.

ledningssystem fungerar enligt krav och att verksamhetens arbetssätt leder till de önskade resultat och mål som verksamheten ställt upp, samt att alla är medvetna om vad som förväntas av ledare eller medarbetare i verksamheten. Revisionen syftar dessutom till att fånga upp olika typer av förslag, förändringar och avvikelser. Vid ISO-certifiering krävs både internrevision (förstapartsrevision), liksom tredjepartsrevision (revision som utförs av ett oberoende ackrediterat certifieringsorgan) som granskar verksamhetens efterlevnad för de krav verksamheten är certifierad för. PRV som sedan 2007 är ISO-certifierade inom kvalitetsledning (ISO 9001:2015), vill framhålla värdet av oberoende granskning av ledningssystemets prestanda för hög leveransförmåga, effektivitet och kvalitet. PRV förordar därför ISO-certifiering av statliga myndigheter.

I övrigt styrker PRV förslaget att miljöledningsförordningens struktur och systematik ska följa ISO miljöledningssystem för att garantera enhetlighet i statlig ledning och styrning. ISO ledningssystem är en internationell standardiserad struktur och systematik för att tydliggöra uppdrag, leda, planera, genomföra, följa upp och förbättra leveransförmågan inom det område ledningssystemet avser. I ISO ledningssystem krävs frekvent uppföljning av erhållna resultat och effekter av verksamhet och processer, som grund för analys inför beslut om förbättringar och hög leveransförmåga. Tillämpning av ISO ledningssystem leder till effektiviseringar och mer precisa resultat, genom att tydliggöra fokus på uppdrag och leverans. Att tillämpa ISO miljöledning skapar också möjlighet till nationella och internationella jämförelser av styrkor och förbättringsområden i miljö- och hållbarhetsarbetet, vilket underlättar ett gemensamt lärande och vidareutveckling.

PRV stödjer Naturvårdsverkets förslag att Naturvårdsverket fortsättningsvis kommer vägleda myndigheter i enlighet med ISO miljöledningsstandard.

4.2.6 Förtydliganden av förordningen i förhållande till ISOstandard 14001:2015

Naturvårdsverket har i sitt vägledande uppdrag hittills använt ISO Miljöledningsstandard 14001:2015 för tolkningen av hur miljöledningsförordningen ska tillämpas, då det saknas förarbeten till förordningen. Eftersom ISO miljöledningssystem 14001:2015, medger möjlighet att avgränsa myndighetens tillämpning av ledningssystemet, föreslår Naturvårdsverket att myndigheter ska ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i hela verksamheten, och som ska bedöma myndigheters miljöpåverkan utifrån ett livscykelperspektiv, vilket PRV stödjer. Kravet på livscykelperspektiv bedöms stärka miljöarbetet och effekten av förordningen. Vidare förordar PRV att miljöledningsförordningen anpassas till senaste versionen av ISO-standard.

PRV anser dock att det är av stor vikt att Miljöledningsförordningen innehåller både intressentperspektivet liksom risk- och möjlighetskravet. Intressentperspektivet är väsentligt för en samordnad ledning och strategi för miljölednings- och hållbarhetsfrågorna i staten, då myndigheterna utifrån sina specifika kompetensområden kan samverka med gemensamma strategier inom statens indirekta miljöpåverkan. Information från myndigheters kärnuppdrag, som har en strategiskt nationell och internationell påverkan på miljö- och hållbarhetsutveckling, kan komma andra myndigheter till del, och i ett intressentsamarbete

därmed ge stora synergieffekter, (se tidigare exempel på PRV:s samarbete med Kemikalieinspektionen för analys av miljöfarliga kemikalier).

PRV förordar att miljöledningsförordningen innehåller krav på risk- och möjlighetsanalys. Det är särskilt viktigt att myndigheterna implementerar risk- och möjlighetsanalyser i verksamhet och processer i syfte att ha förebyggande arbetssätt som eliminerar risker och stödjer möjligheter, i synnerhet utifrån ett livscykelperspektiv. Naturvårdsverket hänvisar till att myndigheters hantering av risker regleras i förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. PRV vill dock belysa att denna förordning endast anger att riskanalyser ska genomföras, lika viktigt är det att genomföra möjlighetsanalyser för att stödja, förstärka och sprida de möjligheter goda och framgångsrika arbetssätt och processer ger miljö- och hållbarhetsarbetet.

4.2.7 Krav på handlingsplan utgår

Naturvårdsverket föreslår 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 som följer av myndighetsförordningen (2007:515) och förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Skälet till förslaget är att säkerställa att miljöperspektivet integreras i verksamheten på ett sådant sätt att myndigheten på ett systematiskt sätt tar hänsyn till verksamhetens direkta miljöpåverkan, varför krav på handlingsplan föreslås utgå. PRV stödjer detta förslag, eftersom integrering och dokumentation av miljö- och hållbarhetsarbetet då sker i planering i verksamhetsplan (VP), som följs upp och prognostiseras i tertiäruppföljningar, samt utvärderas i årsberättelse/bokslut. Denna struktur och systematik förenklar och effektiviserar arbetet, dessutom kan hänsyn till resursbehov beaktas i *ett* sammanhang. I PRV:s kvalitetsledningssystem sker även långsiktiga trendanalyser vid "Ledningens genomgång".

4.3 Förslag till tydligare strategisk ansats 27

4.3.1 Stärkt integrering av miljöarbetet och ständig förbättring

PRV stödjer förslaget om att tydliggöra arbetet med ständig förbättring får en starkare koppling till myndighetens årliga arbete med att planera, genomföra, följa upp och förbättra verksamheten. Miljö- och hållbarhetsfrågorna bör omfattas av myndighetens ordinarie planerings- och uppföljnings- samt förbättringsarbete. Där bör miljömål årligen ses och resultatet från dem analyseras, därefter vid behov uppdateras så att de skarpt bidrar till de globala målen för hållbar utveckling. På så sätt sker en integration av alla myndighetens uppdrag. Vägledande krav i miljöledningsförordningen om det systematiska miljöarbetet, årliga interna miljörevisioner, myndighetens årliga genomgång av miljöledningsarbetet och uppföljning av resultatet underlättar detta arbete.

4.3.2 Ny fråga om resurshushållning och avfallshantering

PRV stödjer förslag om att komplettera miljöledningsförordningen med krav på livscykelperspektivet, en produkts hela livscykel från inköp till avfallshantering. Effektiv resurshushållning i ett livscykelperspektiv omfattar hela processen från behovsinventering och förberedelsefas av ett inköp till återbruk efter nyttjandet. Upphandlade leverantörer verkar i enlighet med myndighetens uppdrag, varför livscykelperspektivet behöver beaktas i aktiviteter som utförs av annan part på uppdrag av myndigheten. Myndigheterna behöver överväga sådana krav i samband med förstudiearbetet och planering inför upphandling. Upphandlingsmyn-

dighetens ansvar för att vägleda i dessa frågor blir väsentligt för att inte riskera ökad administration.

4.3.3 Miljöhänsyn i alla steg av inköpsprocessen

Naturvårdsverket föreslår att miljöledningsförordningen och rapporteringskraven justeras för att stödja och tydliggöra myndigheternas miljöhänsynstagande i inköpsprocessens samtliga tre faser;

- I förberedelsefasen; genom att analysera myndighetens behov och inköpens miljöpåverkan samt kartlägga marknaden.
- I upphandlingsfasen; genom att ställa miljökrav utifrån ett livscykelperspektiv.
- I realiseringsfasen; genom aktiv implementering av avtal (exempelvis intern utbildning om nya avtal och miljöval inom dessa), verka för avtalstrohet samt uppföljning av ställda miljökrav.

PRV vill framhålla upphandling och inköp som ett strategiskt viktigt verktyg i utveckling, innovation och omställning, i detta fall för ökad miljöhänsyn och hållbarhet. Enligt Konkurrensverket omsätter offentlig upphandling cirka 800 miljarder kronor per år, vilket är cirka en sjättedel av Sveriges BNP³.

Upphandling omfattar främst indirekt påverkan, men också direkt påverkan. Genom att ställa relevanta miljö- och hållbarhetskrav med hänsyn tagen till livscykelperspektivet vid inköp och upphandling, drivs och påverkas marknaden till att effektivt och kraftfullt bidra till utveckling och innovation av nya och mer miljö- och hållbara produkter. Att ställa miljö- och hållbarhetskrav i upphandling är därför ett viktigt styrmedel för att uppnå miljöpolitiska och andra samhällspolitiska mål. PRV vill därmed betona vikten av att miljöledningssystemet ska stödja en tydlig strategisk ansats, där miljöhänsyn ska tas i inköpsprocessen samtliga faser; från analys av behov och inköpens miljöpåverkan, till att kartlägga marknaden, ställa miljökrav utifrån ett livscykelperspektiv på varor och tjänster.

PRV vill därutöver addera in en ytterligare fjärde fas; ”Uppföljning av resultat och effekt”, i syfte att efterfråga tydlig uppföljning av myndigheterna och statens samlade resultat och effekter från miljö- och hållbarhetsarbetet, för att uppnå och förbättra statens bidrag till att uppfylla Sveriges miljömål och FN:s globala mål.

PRV vill framhålla vikten av en statlig vägledning om vilka miljöfaktorer och miljökriterier som ska tas särskild hänsyn till vid kravställande i upphandling. Upphandlingsenheter vid enskilda myndigheter förmår inte ha en ständigt aktuell och hög kompetensnivå om de miljönegativa faktorer som ska beaktas vid upphandling, varför samverkan mellan Naturvårdsverket och Upphandlingsmyndigheten föreslås.

4.4.5. Upphandling föreslås också hanteras som en egen kategori i rapporteringen, varken som direkt eller indirekt miljöpåverkan, se avsnitt 4.2.4
På grund av upphandlings- och inköpsprocessens strategiska betydelse för indirekt miljöpåverkan, förordar PRV att upphandling hanteras som en egen

³

https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2019-3_statistikrapport_2019-webb.pdf

kategori i rapporteringen. Därutöver rekommenderar PRV att miljö- och hållbarhetsdrivna indikatorer tas fram att gälla för samtliga myndigheter, och därmed också för upphandlade leverantörer.

4.3.4 Ökade krav på miljöanpassning och utsläppsminskning

PRV ser liksom Naturvårdsverket, att en miljöanpassning av verksamheten utifrån bästa möjliga teknik, för energieffektivisering och minskat utsläpp från tjänsteresor, kan innebära beteendeförändringar. Coronapandemin har tydligt visat på en snabb omställning till digitala möten, som även efter pandemin delvis förutspås fortsätta. PRV förordar ett fortsatt strategiskt arbete vid myndigheterna, att ett systematiskt arbete med att begränsa negativ miljöpåverkan från tjänsteresor genom digitala möten fortgår. Enkla och tydliga indikatorer för uppföljning av denna omställning efterfrågas. Indikatorn ”antal digitala möten” behöver relateras till totalt antal möten för att visa omställningseffekten, varför en bättre indikator för att öka digitala mötesformer behöver utvecklas. Hänsyn bör dock tas till både de positiva som negativa kvalitetsförändringar som digitala möten ger.

4.4 Förslag till ändrad rapportering 33

4.4.1 Återkoppling på myndigheternas rapportering

Naturvårdsverkets årliga redovisning till regeringen, inklusive poängbedömningen och rankingen av myndigheterna, är ett exempel på återkoppling som driver på det interna myndighetsarbetet. Återkoppling skulle även kunna ges i andra sammanhang, exempelvis i myndigheternas dialog med ansvarigt departement. Genom att lägga till uppföljning av myndighetens miljö- och hållbarhetsarbete som en del i underlaget inför myndighetsdialogen tydliggörs vikten av att denna avstämning genomförs. PRV anser att uppföljning av resultat från myndigheternas miljö- och hållbarhetsarbete vid myndighetsdialogen är helt i överensstämmelse med Naturvårdsverkets förslag att integrera miljö- och hållbarhetsarbetet i myndigheternas ordinarie ledningssystem.

4.4.2 Tydlig inriktning i uppföljningen av miljöledningsarbetet

Naturvårdsverket vill tydliggöra att den nationella uppföljningen av Miljöledningsarbetets effekter, även fortsättningsvis bör fokusera på myndigheternas direkta miljöpåverkan och hänvisar till att den nationella uppföljningen av statliga myndigheters åtgärder och effekter av indirekt miljöpåverkan kan hanteras inom miljömålssystemet.

Regeringen efterfrågar nya rapporteringskrav som säkerställer effekter på miljö och klimat från den indirekta miljöpåverkan, varför PRV anser att det bör säkerställas att myndigheternas indirekta miljöpåverkan samordnas både gällande strategisk information för nationellt och internationellt miljö- och hållbarhetsarbete, liksom för uppföljning av resultat för lärande om vilka framgångsfaktorer liksom risker som påverkar en hållbar utveckling. Statens olika styrmedel inom miljöområdet rekommenderas utredas för en mer enhetlig nationell samordning.

4.4.3 Fokus på uppföljning av det systematiska miljöarbetet

PRV anser att struktur och systematik för miljöledning bör harmonisera med ISO Miljöledningssystem 14001:2015 i enlighet med Naturvårdsverkets förslag. En internationell struktur och systematik för rapportering av myndigheternas

miljöledning och dess resultat underlättar analys och jämförelser, ett lärande om vilka förbättringar som ger effekt, vilket ger drivkraft i systemet som motsvarar syftet med miljöledningsförordningen. Självskattning är positivt för att lokalt anpassa miljöledning till varje myndighets förutsättningar och ambitioner, men försvårar nationella jämförelser av vilka aktiviteter som verkligen ger effekt och förbättrar den nationella miljöprestandan, varför gemensamma indikatorer är att föredra.

4.4.4 Justerad uppföljning av miljöarbetets effekter

PRV vill lyfta vikten av kontinuitetshantering, det vill säga bevara gällande dataserier i syfte att över tid kunna se nationella trender avseende svensk miljö- och hållbarhetsprestanda. Däremot kan ytterligare värdefulla indikatorer adderas in, i det fall de driver beteendeförändringar för positiv miljö och hållbarhet.

4.4.5 Förändringar i formuläret

PRV anser att rapportering kan förenklas genom givna svarsalternativ, men resultat och effekter av myndigheternas miljö- och hållbarhetsarbete behöver analyseras och kommenteras, vilket kan ske i ordinarie ledningssystem (VP, tertialer, årsberättelse och Ledningens genomgång).

4.5 Övriga synpunkter som övervägts

Det har inte ingått i uppdraget att anpassa förordningen till de övriga hållbarhetsaspekterna enligt Agenda 2030. I propositionen står det att agendan ska integreras i ordinarie processer och att detta för myndigheter kan komma att ske genom en förordning. PRV förordar att miljöledningsdimensionen i Agenda 2030 integreras i miljöledningsförordningen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Peter Strömbäck. I den slutliga handläggningen har chefsjurist Magnus Ahlgren och kvalitetsansvarig Gunnel Altin (föredragande) deltagit.

Peter Strömbäck

Gunnel Altin