

Ärendenummer
TRV 2020/127916
Ert ärendenummer
M2020/01705/Nm
Sidor
1(7)

REMISSVAR

Beslutat av
Lena Erixon
Dokumentdatum
2020-02-10



TRAFIKVERKET

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remissvar: Naturvårdsverkets förslag till revideringar av miljöledningsförfordningen

Sammanfattning

Trafikverket har skarpa invändningar mot förslaget men ställer sig bakom själva syftet med omarbetningen av miljöledningsförfordningen och den strategiska ansatsen som Naturvårdsverket föreslår. Här avses de strukturella förändringarna av miljöledningsförfordningen som görs för att stärka miljöledningsförfordningens stödande och vägledande karaktär, med fokus på systematiskt arbete och myndigheters miljöpåverkan.

När man läser och begrundar de förslag som lämnas får man intrycket att man går ifrån de grundläggande utgångspunkterna och till stora delar bibehåller nuvarande struktur och innehåll på miljöledningsrapporteringen, vilket leder till problem för miljöledningsmyndigheter såsom Trafikverket.

Trafikverket anser att översynen inte, i tillräcklig grad, tar hänsyn till miljöledningsmyndigheter som bedriver en verksamhet som inte enbart är av administrativ karaktär. Trafikverkets verksamhet är mycket omfattande och verksamhetens miljöpåverkan kan huvudsakligen kopplas till Trafikverkets ansvar för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Förslaget innebär inte, som Naturvårdsverket eftersträvat, några förtydliganden och förenklingar för Trafikverkets verksamhet. För Trafikverkets verksamhet innebär förslaget istället att befintliga problem, med dubbelrapporteringar och otydligheter kring effektredovisningar, kvarstår.

Trafikverket tvingas därav till en fortsatt dubbelrapportering av verksamhetens direkta miljöpåverkan och tvingas även fortsättningsvis att leva med de problem/otydigheter som redan finns kring miljöledningsarbetets effektredovisningar. En annan önskad konsekvens kan bli att förordningens effektredovisningskrav styr Trafikverkets systematiska miljöarbete från verksamhetens mest betydande miljöaspekter till att hantera mindre betydande miljöaspekter. Genom detaljstyrning av effektredovisning mot rådande förhållande på myndigheter och i samhället före pandemin finns det även risk för att nya erfarenheter inte tillvaratas och utveckling mot ett mer miljövänligt samhälle uteblir. Detta beskrivs mer utförligt i Trafikverket övergripande och fördjupade synpunkter nedan.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar Trafikverket förslag till hur en alternativ, mer för Trafikverket behovsanpassad, lösning kan se ut. En lösning som även beaktar miljöledningsmyndigheter vars verksamhet inte enbart är av administrativ karaktär. För att utveckla miljöledningsarbetet efterlyser Trafikverket ett djupare samarbete med Naturvårdsverket om detta och om hur effektredovisningar kan ske för myndigheter såsom Trafikverket.



Trafikverkets övergripande synpunkter om förslaget

Det strategiska angreppssättet är bra, men det är svårt att se en realisering i förslaget

Trafikverket menar att syftet med omarbetningen av miljöledningsförordningen är bra och eftersträvarsvärd. Naturvårdsverket föreslår med en strategisk ansats, strukturella förändringar av miljöledningsförordningen för att stärka miljöledningsförordningens stödjande och vägledande karaktär med fokus på systematiskt arbete och myndigheters miljöpåverkan.

När man sedan läser och begrundar de förslag som lämnas får man dock intrycket att man går ifrån de grundläggande utgångspunkterna och till stora delar bibehåller nuvarande struktur och innehåll på miljöledningsrapporteringen, vilket är beklagligt.

Trafikverket förstår inte det motiv som Naturvårdsverket anger i förslaget om behovet av att ta fram en särskild förordning. Motivet för att tillskapa en särskild förordning anges vara att arbetet effektiviseras och kortar tiden från att revideringsbehov identifieras till att de implementeras i nuvarande bilaga till förordningen.

I Naturvårdsverkets underlag deklarerar tydligt att man vill utveckla en mer strategisk ansats med miljöledningsarbetets rapportering. Då blir det märkligt när man som motiv framhåller behovet av att regelbundet ändra krav på rapporteringens innehåll. I stället bör Naturvårdsverket ha en väl genomtänkt och genomarbetad strategi för de frågor som ska ställas till miljöledningsmyndigheterna och som är hållbara i tid. Behovet av förändringar kanske snarare är ett resultat av att frågeställningarna är för detaljerade och inte har utgångspunkt i en strategisk inriktning där man istället bör ha fokus på miljöledningsmyndigheternas miljöarbete och dess utveckling. Uppföljningen bör gå från kvantitativ uppföljning till kvalitativ uppföljning.

Trafikverkets uppfattning är att man mer tydligt bör eftersträva en struktur i rapporteringskraven som är bestående och så utformade att den stödjer en uppföljning där man kan följa myndigheternas utveckling av miljöarbetet med ständig förbättring. En sådan rapportering bör luta sig mot de komponenter som miljöledningsstandarden ISO 14001 innehåller.

- Exempel på frågeställningar kan vara; Är myndighetens miljöutredning aktuell? Har myndigheten upprättat, uppdaterat miljömål för sin verksamhet under innevarande år? Har åtgärder genomförts för att minska miljöpåverkan under innevarande år? Genomförs revisionsinsatser m.m.

Själva frågorna bör vara av övergripande karaktär och som Naturvårdsverket själva föreslår så utformade att de kan besvaras med självskattningar och i förekommande fall med tydliga alternativssvar, såsom Ja/Nej eller motsvarande. Till rapporteringen kan Naturvårdsverket efterfråga om ytterligare lättillgängliga underlag finns att tillgå kopplat till respektive frågeställning.

Naturvårdsverket bör efter att ha sammanställt myndigheternas miljöledningsrapporteringar arbeta mer operativt och redogöra för goda exempel och utveckla "mallar och nyckeltal" för miljöledningsarbetet. Underlag som kan stödja miljömyndigheterna i sitt eget arbete. Motorn för att driva miljöarbetet måste ligga hos miljöledningsmyndigheterna, och fokus för Naturvårdsverket bör vara att stödja detta arbete.

Miljöledningsuppdragets nu föreslagna avgränsning innebär problem för miljöledningsmyndigheter som bedriver annan än rent administrativ verksamhet

Naturvårdsverket skriver att man genom att avgränsa miljömyndigheternas uppdrag till att enbart omfatta direkt miljöpåverkan undviker risken för dubbelrapporteringar då man menar att myndigheternas årsredovisningar enbart ska omfatta den indirekta miljöpåverkan som sker av myndigheternas verksamhet.

Naturvårdsverkets texter indikerar att den direkta miljöpåverkan har ett fokus på nedan angivna områden, vilket är begripligt för flertalet myndigheter som berörs av miljöledningsförordningen.

- Inköp
- Resor och transporter
- Avfallshantering m.m.



Dessa områden kan naturligt kopplas till myndigheter som är av administrativ karaktär och som själva inte innehar någon annan miljöpåverkan än just denna. För dem utgör avgränsningen av förordningens tillämpning till direkt miljöpåverkan en förbättring och förenkling.

Konsekvensen blir den motsatta för myndigheter som även har verksamhet utöver den rent administrativa, vilket leder till fortsatt dubbelrapportering och annan onödig administration. Anledningen till detta är att Naturvårdsverkets förslag till avgränsning av miljömyndigheternas uppdrag knyts till definitionen av vad som avses med **direkt miljöpåverkan**, där miljöledningsredovisningen ska omfatta all direkt miljöpåverkan.

Av förordningens 2§, framgår att med direkt miljöpåverkan avses förändringar i miljön som uppkommer vid genomförandet av myndighetens verksamhet, och som rimligtvis innefattar såväl miljöpåverkan från administrativa uppgifter som verksamheter utöver dessa. Förutom denna koppling blir det något tydligare av 4§ där Naturvårdsverket föreslår ett förtydligande i syfte att klargöra att den påverkan som är kopplad till verksamhetens interna och externa verksamhet. Med påverkan från intern verksamhet avses den som följer av kontorsverksamhet och med extern verksamhet avses den som uppstår av verksamhet utanför kontorsmiljön, även upphandlad verksamhet. Avgränsningen görs således till all den miljöpåverkan som uppkommer vid genomförandet av myndighetens verksamhet.

Trafikverkets årsredovisning kan inte enbart avgränsas till indirekt miljöpåverkan

Från ett ägarperspektiv och från ett allmänperspektiv är det en självklarhet att man av Trafikverkets årsredovisning ska kunna utläsa vad myndigheten åstadkommit utifrån tilldelade medel. Något annat vore orimligt. Årsredovisningen bör således även fortsättningsvis behandla både direkt och indirekt miljöpåverkan, och det är här problemet med dubbelrapporteringar uppstår.

Trafikverkets miljöstörande verksamhet utgörs i all väsentlighet av den verksamhet som sker till följd av projektering, byggande och underhåll av väg- och järnvägsinfrastruktur i egenskap av beställare. En verksamhet som har direkt miljöpåverkan och som Trafikverket har en tydlig rådighet över, och som med nuvarande skrivningar ska omfattas av kraven på miljöledningsrapportering.

De förändringar som föreslås i förordningen kommer inte att påverka ovanstående förhållanden. Om inte ytterligare förtydliganden sker blir konsekvensen att Trafikverket även fortsättningsvis tvingas dubbelrapportera stora delar av verksamhetens direkta miljöpåverkan.

En annan negativ konsekvens är att kraven på miljöledningsrapporteringens effektreddovisningar riskerar att leda till en oönskade styrning av Trafikverkets miljöarbete

Förutsatt att all verksamhet som Trafikverket bedriver ska omfattas av miljöledningsrapporteringen uppstår även ett annat problem. Förordningen ställer detaljkrav på en rapportering som inte alltid speglar myndigheternas betydande miljöpåverkan, åtminstone när det gäller myndigheter såsom Trafikverket.

Miljöledningssystemet ska hantera verksamhetens betydande miljöaspekter. I standarden ISO 14001 utgår man från verksamhetens miljöpåverkan, vilket styr vad man bör följa upp och rapportera i verksamheten. Fokus i miljöarbetet bör sedan ligga på den verksamhet som har betydande miljöpåverkan.

För myndigheter med verksamhet av rent administrativ karaktär är t.ex. uppgifter om energiförbrukning vid kontorslokaler en viktig aspekt att hantera, medan denna aspekt är av mindre betydelse för Trafikverket som verksamhetsutövare där man prioriterar annan miljöfarlig verksamhet såsom energianvändning och emissioner från entreprenad- och konsultverksamheten. Konsekvensen blir här att miljöledningsrapporteringen styr miljömyndigheternas verksamhet på ett ibland icke önskvärt sätt, vilket kanske inte är avsikten?

Det finns dock en poäng med att som statlig myndighet ändå generellt bör hantera kontorsverksamheten med hög svansföring då det är rimligt att staten som en stor arbetsgivare bör vara föregångare i samhället. Det kan regleras genom att man sätter minimikrav på omfattningen av miljömyndigheternas miljörapporteringar.



Alternativ lösning

En möjlig lösning kan vara att kraven på miljöledningsrapporteringen för myndigheter såsom Trafikverket justeras så till vida att den enbart omfattar Bilaga 1 (Miljöledningssystemets utveckling) och att Bilaga 2 (Uppföljning av miljöledningsarbetets effekter) utgår.

Miljöledningssystemets effekter redovisas då som en del av årsredovisningen. Minimikrav avseende rapportering från den administrativa ("interna") verksamheten kan, om så anses nödvändigt, föreskrivas i myndighetens instruktion. Det senare skulle då enbart omfatta sådana myndigheter som har annan betydande miljöpåverkan än den som uppkommer av "intern" verksamhet, såsom Trafikverket. Att kräva långtgående effektrevisningar i miljöledningsredovisningen bör av ovanstående resonemang begränsas till de miljöledningsmyndigheter som inte regleras av annan ordning.

Trafikverket skulle här uppskatta ett nära samarbete med Naturvårdsverket för att försöka finna "miljöeffektiva" lösningar.

Förtydligande i Trafikverkets instruktion av den vägledande rollen kring digitala möten

Trafikverket ställer sig bakom Naturvårdsverkets förslag om att vissa myndigheters däribland Trafikverkets roll vid vägledning och uppföljning av miljöledningsarbetet förtydligas och lyfts in i myndighetens instruktion. Trafikverkets uppdrag förslås rymmas inom ramen för vägledning om digitala resfria möten och ske i samverkan med Myndigheten för digital förvaltning. Trafikverkets roll bör tydligt avgränsas till att stödja Naturvårdsverket samordnande roll i vägledning av miljöledningsmyndigheternas arbete.

REMM/Trafikverket har under lång tid stöttat i utformning och rådgivning vad gäller uppföljning av digitala möten. Den föreslagna revideringen befäster och ger legitimitet åt arbetet. REMM sitter på insamlad historisk data och kan med hjälp av den analysera trender i ett sammanhang, identifiera konsekvenser och föreslå lämpliga åtgärder. REMM har även en direkt kontakt med de som jobbar med digitala möten och innehar kunskap om hur man mäter och samlar in data om digitala möten. Genom vår hemvist i Trafikverket kan vi även bidra till att digitala möten blir en del av en hållbar tillgänglighet. Trafikverket har genom REMM arbetat systematiskt under lång tid med att driva och stödja andra myndigheter i uppbyggnaden av kompetens och teknik för användning av digitala, resfria, möten med syfte att minska miljöpåverkan från resor och därmed bidra till att nå miljömålen. Tack vare Trafikverket och REMM:s långsiktiga arbete var myndigheterna väl förberedda inför pandemin, vilket kan ha haft avgörande betydelse för att verksamheten har kunnat drivas effektivt trots pandemin.

REMM/Trafikverket menar att pandemin och den omfattande omställningen till digitala möten som skett ytterligare motiverar den inriktning som ges i Naturvårdsverkets förslag till revidering. Året 2020 är exceptionellt med i vissa fall en upp till 10-faldig ökning av användningen av digitala mötestjänster. Denna kommer troligen att gå ner igen, men sannolikt till en klart högre nivå än före pandemin. Motsvarande gäller för tjänsteresandet – det är nu exceptionellt lågt p.g.a. restriktionerna, men kommer att gå upp igen efter krisen, dock sannolikt till en lägre nivå än förut. En av pandemins få positiva konsekvenser är därför att vi kommit ett stort steg närmare att kunna nå våra klimatmål inom transportsektorn. För de följande fem åren är det oerhört viktigt att följa utvecklingen för att se vad pandemins effekter innebär för tjänsteresandet och för den digitala mötesanvändningen – var vi landar i det nya normala. Därefter bör man utvärdera hur man ska fortsätta mäta och rapportera.

REMM/Trafikverket förespråkar av dessa skäl att uppföljningen om digitala möten ska vara obligatoriskt, i linje med vad som föreslås i revideringen. REMM/Trafikverket anser att indirekt påverkan är värdefull att redovisa, även om det finns svårigheter i avgränsning och kvantifiering. Skälet för detta är att myndighetens grad av digitalisering avspeglas i dess indirekta miljöpåverkan.



Trafikverkets mer fördjupade och ibland detaljerade synpunkter kopplat till respektive delavsnitt i remissunderlaget

Miljörapporteringen (kap. 4.1.1. och 4.4.2.)

Trafikverket har inget emot att miljörapporteringen, som förslaget anger, blir en del av underlaget i myndighetsdialogen. Däremot vill Trafikverket inte att miljörapporten ska lyftas in i årsredovisningen som en bilaga.

Här har bl.a. synpunkter framförts om att miljöledningsrapporten kan läggas som en bilaga till årsredovisningen. Trafikverket vill inte ha några bilagor alls till årsredovisningen. Det gör i så fall att de kommer att ingå i Riksrevisionens granskning och måste ingå i den tryckta årsredovisningen etc.

Trafikverket ställer sig dock positiv till Naturvårdsverkets förslag om justering av förordningen så att rapporteringen av miljöledning kan ske digitalt och undertecknas digitalt.

Fokus på direkt miljöpåverkan (kap. 4.2.3)

Trafikverket delar inte Naturvårdsverkets uppfattning om att förslaget innebär effektivisering och frigörande av resurser för att exempelvis utveckla arbetet med livscykelanalyser i miljöutredningen, ta fram utmanande mål och indikatorer för uppföljning samt driva åtgärdsarbete. De ändringar som föreslås medför inte dessa konsekvenser för Trafikverket.

Naturvårdsverket skriver vidare att möjligheten att mäta och följa upp effekter av åtgärder för direkt miljöpåverkan är ofta god och skapar drivkraft i arbetet. Vad baseras påståendet på?

Certifieringskrav (kap. 4.2.5)

Trafikverket är positivt inställd till att kravet på certifiering tas bort. Det kan dock, som Naturvårdsverket föreslår finnas anledning att pröva behovet för vissa verksamheter. Själva certifieringsprocessen är omfattande och kostsam samtidigt som den inte innebär någon garanti för ett bra miljöarbete. I Trafikverkets miljöledningsarbete har man ambitionen att uppfylla de krav som stipuleras av ISO 14001 för hela sin verksamhet.

Handlingsplaner (kap. 4.2.7)

Trafikverket stödjer förslaget att ta bort nuvarande krav på att ta fram särskilda handlingsplaner. Dessa aktiviteter ska självklart integreras i verksamhetens ordinarie åtgärdsplanering i stället.

Digitala möten (kap. 4.3.4)

Trafikverket anser att en hel del förtydliganden behöver ske. Naturvårdsverket föreslår en obligatorisk uppföljning av antal digitala möten. Vilken typ av digitala möten ska då ingå? När någon bokar upp ett digitalt möte för att ställa en fråga till någon i stället för att ringa/maila frågan? Eller bara möten som ersätter en resa eller möjliggör hemarbete? Hur räknas antalet möten, är det ett möte per deltagare (som ju då slipper en resa) eller ett möte för alla deltagare?

Miljöhänsyn i upphandlingsprocessen (kap 4.4.3)

Trafikverket är positiv till förslaget. Att beakta miljöhänsyn i alla steg av inköpsprocessen från planering till kontraktsuppföljning ger Trafikverket en större möjlighet att ställa miljökrav. Idag saknas det synsättet. Det ställer dock krav på att Trafikverket samarbetar över hela kedjan och ser vart det bäst lämpar sig att mäta om miljökraven. Miljökrav kan planeras i inledningsfasen, ställas som krav i upphandlingen men det är i kontraktsuppföljningen som man kan utvärdera om det är realiserat.



Återkoppling på myndigheternas rapportering (kap.4.4.1)

Trafikverket delar inte Naturvårdsverket uppfattning om att Naturvårdsverkets årliga redovisning till regeringen, inklusive poängbedömningen och rankningen av myndigheterna, är ett exempel på återkoppling som driver på det interna myndighetsarbetet. Sådana jämförelser är mycket svåra att göra eftersom att miljöledningsmyndigheterna har så olika förutsättningar och uppdrag. Trafikverket menar att sådana jämförelser dock är möjliga om en avgränsning sker till rent administrativa myndigheter.

Fokus på uppföljning av det systematiska miljöarbetet (kap. 4.4.3)

Trafikverket menar att syftet att säkerställa ett systematiskt miljöarbete som leder till ständig förbättring att är gott. Trafikverket gör dock bedömningen att de uppgifter, kopplat till miljöprestanda, som begärs in inte kommer att ge den information om inriktning som Naturvårdsverket eftersträvar, åtminstone inte för Trafikverket.

För myndigheter med en betydande miljöpåverkande verksamhet i egen regi kan det föreslagna rapporteringen leda även till en obalanserad rapportering eftersom rapporteringen inte är anpassad efter verksamhetens miljöpåverkan.

Justerad uppföljning av miljöarbetets effekter (4.4.4)

Trafikverket ifrågasätter värdet att samla in dataserier som är svåra att utvärdera och delar inte Naturvårdsverkets uppfattning där man sätter stort värde på kontinuiteten i nuvarande rapportering (dataserier) och endast föreslår mindre justeringar i bilagans del 2.

Innebär de förslag på ändringar i rapporteringen att nuvarande frivilliga rapportering i del 2, avsnitt 4, utgår förutom antal digitala möten, m.fl.?

Insamling av mätdata (kap. 4.5)

Trafikverket avstyrker förslaget/beslutet att inte göra några förändringar utifrån förslaget att anpassa statistisk insamlingen gällande energianvändningen.

Naturvårdsverket motiverar detta genom att statistiken som byggs upp är ett viktigt underlag för fortsatt beskriva trender. Vad är värdet av dataserier som bygger på bedömningar, schabloner och uppskattningar? Det underlag som tas fram upplevs ha för dålig kvalitet för att det ska vara användbart för uppföljning av den egna verksamheten.

I tidigare inlämnade synpunkter (maj 2020 via enkät och separat mail till Naturvårdsverket) finns Trafikverkets problematik beskriven, vilken visar på bl.a. att befintlig statistik inte alltid är jämförbar mellan myndigheter. Trafikverket ser gärna att en tydligare definition om vad som ska ingå. Det skulle underlätta den framtida rapporteringen samt med tiden bygga upp en mer kvalitativ statistik i databasen. Upplevelsen är att förordningen lämpar sig bättre för myndigheter som har ett fåtal kontor och inte till den bredden som Trafikverket har. En diskussion runt detta skulle uppskattas. Vi ser inte att det går att ha en (1) definition av hur det ska mätas. Kanske tre olika varianter skulle fungera bättre.

Se vidare bifogat dokument med mer detaljerad information, som även skickats till representant på Naturvårdsverket i maj 2020.

Krav på en återkommande miljöutredning leder till ökad administration (kap. 4.5)

Trafikverket ifrågasätter att man bibehåller kravet på att en miljöutredning ska utföras minst vart femte år, i vart fall för miljömyndigheter som redan bedriver ett omfattande systematiskt miljöarbete. Behovet av miljöutredning bör vara som störst när man ska inrätta ett miljöledningssystem för första gången.

För Trafikverket resulterar kravet endast i en ökad administrativ belastning och saboterar själva grundtanken med att utveckla arbetssätt i miljöledningsarbete med fokus på ständig förbättring.

Ett motsvarande krav fanns tidigare formulerat i miljöledningsstandarden ISO 14001. Detta krav är numera borttaget, vilket tolkas som en indikation på att behovet av en miljöutredning i sin ursprungliga

form inte kvarstår för en verksamhet som har haft ett miljöledningssystem under en längre tid. Det bedöms även återspegla situationen på Trafikverket.

Tanken med ISO 14001 är just att jobba med ständig förbättring, vilket bland annat innebär att man ska hålla sig informerad om nya kunskaper och ständigt ompröva nödvändiga åtgärder. Gör man det finns ingen anledning att genomföra återkommande miljöutredningar. Trafikverket bedriver ett kontinuerligt arbete med att ta fram och uppdatera tillståndbeskrivningar, kunskapsunderlag och olika typer av styrande och vägledande dokument inom miljöområdet. Detta betyder att Trafikverket har aktuell kunskap om verksamhetens miljöpåverkan utifrån den kunskap och metoder som finns i dagsläget för att ta fram underlag och göra bedömningar. När det gäller befintlig anläggning pågår t.ex. ett flertal förbättringsinitiativ för att öka kunskapen om anläggningens fysiska miljötillgångar och identifiera underhållsskulden för fysiska miljötillgångar i befintlig anläggning.

Miljökrav i ett livscykelperspektiv, strategiska inköp (kap 5.1)

Trafikverket anser att livscykelperspektivet är bra, och rimligt att tillämpa vid strategiska inköp när det är möjligt och relevant. Trafikverket anser dock att stöd bör tas fram för att bedöma vad som ska betraktas som strategiska inköp. En allmän tillämpning av livscykelperspektivet skulle bli ogörligt och innebära ett enormt arbete med att följa upp alla leverantörer och dess kontrakt. Dessa resurser finns inte.

Beredning av ärendet

I ärendet har generaldirektör Lena Erixon beslutat. Beredande har varit senior utredningsledare Sören Dahlén, enhet Miljö.

Samråd har skett med planeringsdirektör Stefan Engdahl, måldirektör Miljö och hälsa Sven Hunhammar centrala enheten Strategisk utveckling, avdelningschef Transportkvalitet Marie Hagberg, chef för enheten Miljö Malin Kotake och senior utredningsledare Anna Ward.

Lena Erixon

Generaldirektör