

Regeringskansliet
Diarienummer M2022/01829
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över PM 2022:10, Näringslivets klimatomställning

Upphandlingsmyndigheten har givits möjlighet att yttra sig över PM2022:10 Näringslivets klimatomställning, från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. PM2022:10 kallas fortsättningsvis *promemorian*.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Upphandlingsmyndigheten är också statistikmyndighet för upphandlingsstatistik och ansvarar för en statistikdatabas över annonserade upphandlingar.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag ingår att verka för att den offentliga inköpsverksamheten ska bli mer strategisk. Myndigheten verkar också för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten arbetar med stöd för hållbar upphandling som ska bidra till att Sverige når lokala, regionala, nationella och internationella miljömål.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör offentliga inköp och upphandlingar.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten instämmer generellt i att de offentliga affärerna har potential att bidra till näringslivets klimatomställning men har invändningar mot vissa beskrivningar i promemorian av offentlig upphandling och menar att det är allt för begränsat och förenklat perspektiv att betrakta offentlig upphandling som enbart ett administrativt styrmedel.

Upphandlingsmyndigheten vill också lyfta att i det fortsatta arbetet med förslag kan det behöva analyseras hur dessa förhåller sig till statsstödsreglerna.

Promemorian innehåller 47 förslag eller rekommendationer som syftar till att påskynda näringslivets omställning så att påverkan på klimatet minskar, vi har beaktat förslag eller rekommendation nr 21, 23, 25, 33, 41 och 42.

Upphandlingsmyndigheten:

- ser positivt på förslag nr 21 men framhåller vikten av att i ett fortsatt arbete utgå ifrån livscykelperspektiv för att säkerställa minskning av klimatpåverkan.
- ser positivt på förslag 23 men framhåller att förslaget kan behöva kompletteras i linje med myndighetens synpunkter.
- ser positivt på rekommendation nr 25 men framhåller vikten av att i ett fortsatt arbete utgå ifrån livscykelperspektiv för att säkerställa minskning av klimatpåverkan och noterar att förslaget kan få betydelse först på längre sikt.
- ser positivt på förslag nr 33 som ett möjligt sätt att underlätta för offentlig upphandling av mindre entreprenadmaskiner med mindre klimatpåverkan.
- instämmer i förslag 41 men menar att uppdrag bör ges till beställarnätverk som redan är etablerade, har tillräcklig beställarkompetens och aktörer.
- menar avseende rekommendation nr 42 att den effekt som eftersträvas inte kan åstadkommas enbart genom det uppdrag som föreslås samt att den höga detaljeringsgraden i uppdraget som föreslås är olämplig.

Nedan utvecklas Upphandlingsmyndigheten synpunkter.

Synpunkter på särskilda avsnitt

3.6.2 Aktörsstruktur och nuvarande styrningen

I avsnittet anges att upphandlingen "...i Sverige är tänkt att stärkas genom en lagändring (2016:1145) som syftar till att upphandlande myndigheter i högre utsträckning ska beakta växthusgaser i offentlig upphandling." (Sidan 75). Upphandlingsmyndigheten vill uppmärksamma att lagändringen fortfarande endast är ett förslag i en pågående lagrådsremiss.

4.3 Offentlig upphandling

I promemorians avsnitt 4.3 ges en beskrivning av offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten vill kortfattat lyfta vissa aspekter där promemorian riskerar ge en begränsande beskrivning av offentliga inköp och offentlig upphandling.

4.3.1 Offentliga upphandlingens roll för näringslivets klimatomställning

Europeiska unionens direktiv som styr offentlig upphandling har som övergripande syfte att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster och främja den inre marknaden. Reglerna leder till att offentliga upphandlingar öppnas upp för konkurrens. Vidare uttrycker direktiven att upphandlande myndigheter kan utnyttja offentliga upphandlingar till stöd för gemensamma samhällsmål. Offentlig upphandling nämns som ett av de marknadsbaserade instrument som ska användas för att uppnå smart och hållbar tillväxt.¹

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

I avsnittet i promemorian står på sidan 97 att ”...forskare menar...” att ”Miljöhänsyn i offentlig upphandling är ett administrativt styrmedel som inte är att betrakta som kostnadseffektivt. Det är inte heller måleffektivt eftersom det står leverantörer fritt att delta i upphandlingar.”

Upphandlingsmyndigheten erinrar om syftena med upphandlingsdirektiven och menar att den från promemorian citerade utsagan om offentliga inköp och upphandlingar inte är tillräckligt insiktsfull och utgår från ett begränsat och förenklat perspektiv. Den citerade utsagan försöker beskriva enstaka aspekter av statliga styrmedel men det fångar varken inköpsverksamhetens komplexitet och potentialer eller marknadsdynamiken. Att upphandling är att betrakta som ett administrativt styrmedel är inte heller självskrivet, bland annat ser Trafikanalys inte offentlig upphandling som ett administrativt styrmedel². Upphandlingsmyndigheten har tidigare fört fram att oaktat olika styrmedels hypotetiska kostnadseffektivitet eller benämning uppnår styrmedel inte full effekt om dess potential inte används i tillräcklig utsträckning³. Som exempel på ej utnyttjad potential kan nämnas att det i handeln med utsläppsrätter har tilldelats sådana gratis⁴.

Vidare beskriver naturvetenskaplig forskning entydigt att mycket stora minskningar i klimatbelastning behöver åstadkommas för att den globala medeltemperaturökningen ska kunna begränsas till högst 2 grader och att nuvarande takt inte är tillräcklig. Vad existerande prissättningsmekanismer och användning av olika styrmedel åstadkommer brister i förhållande till nämnda behov av minskad klimatpåverkan⁵.

Offentlig upphandling är en del av inköpsarbetet i en offentlig organisation. I Upphandlingsmyndighetens uppdrag ingår att verka för att den offentliga inköpsverksamheten ska bli mer strategisk. En nestor i forskningsfältet inköp, Arjan van Weele⁶, har definierat syftet med strategiskt inköpsarbete som att det säkerställer att de av den köpande organisationens medel som betalas ut till leverantörer ger resultat som på olika sätt bidrar till att den köpande organisationens övergripande mål uppnås⁷. Offentliga inköp i Sverige uppskattas uppgå till runt 800 miljarder årligen enligt Upphandlingsmyndighetens statistik.

Genom att se till mål, behov och funktioner kan strategiskt inköpsarbete bidra till att utveckla den egna organisationen. Det är inte möjligt om inköp endast oreflekterat anskaffar produkter. Ett strategiskt inköpsarbete försöker omhänderta potentialer till utveckling och rationalisering utöver rent inkrementella substitutioner. Uttryckta preferenser i upphandlingar är en del av det som påverkar utbudet på olika marknader och har i sin tur olika potential till transformativa och/eller disruptiva, inte bara

² Trafikanalys 2022-09-15, rapport 2022:14 Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning.

³ Upphandlingsmyndigheten 2020-11-20, UHM2020-0251. Yttrande över Konjunkturinstitutets årliga rapport 2020.

⁴ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, PM 2022:10 Näringslivets klimatomställning, sid 83–85.

⁵ Upphandlingsmyndigheten 2020-11-20, UHM2020-0251. Yttrande över Konjunkturinstitutets årliga rapport 2020.

⁶ Professor emeritus, of Purchasing and Supply Management, Eindhoven University of Technology

⁷ van Weele, Arjan J (2014) Purchasing and supply chain management. Sixth edition. Cengage Learning EMEA, Hampshire, United Kingdom.

inkrementella, förändringar på de berörda marknaderna⁸. Myndighetens bild, vilken också delas av andra⁹ är dock att potentialen i offentliga inköp ännu inte används fullt ut och att olika former av upphandlingsstöd kan bidra till att undanröja nämnda hinder. Riksrevisionen menar att Upphandlingsmyndighetens stöd finns inom relevanta områden och har god kvalitet¹⁰.

Sammanfattningsvis menar Upphandlingsmyndigheten att det är ett allt för begränsat och förenklat perspektiv att betrakta offentlig upphandling som enbart ett administrativt styrmedel.

4.3.3 Hinder för klimatomställning

Formuleringen i avsnittet kan ge läsaren intrycket att användning av lägsta pris eller kostnad som tilldelningskriterium är ett hinder för att beakta aspekter av miljö och klimat. Upphandlingsmyndigheten vill påpeka att pris eller kostnad utgör en eller fler av de tilldelningskriterier som används för att tilldela kontrakt. Beaktas miljö- och klimataspekter i kvalificeringskrav, tekniska specifikationer eller kontraktsvillkor så måste de uppfyllas oavsett vilket tilldelningskriterium som används. Att använda lägsta pris utgör därför i sig inget hinder för att beakta miljö- och klimataspekter.

Synpunkter på särskilda förslag och rekommendationer

Nr 21 Definiera begreppen nollutsläpp och lågutsläpp kopplat till arbetsmaskiner

Förslag nr 21 i promemorian är att regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram en nationell definition av begreppen lågutsläpp och nollutsläpp kopplat till arbetsmaskiner samt att Sverige bör verka för en EU-gemensam definition av nollutsläpp och lågutsläpp för arbetsmaskiner.

Vad Upphandlingsmyndigheten kan se har förslag 21 även anknytning till förslag nr 23 *Stöd åtgärder till laddinfrastruktur för arbetsmaskiner*, nr 25 om att *utreda miljözoner för arbetsmaskiner* och 42 om *upphandlingskrav för arbetsmaskiner*.

Avseende förslag nr 21 menar Upphandlingsmyndigheten att en definition bör baseras på miljöaspekters livscykelperspektiv för att säkerställa att åtgärderna verkligen leder till minskad klimatpåverkan och inte endast mindre emissioner vid ”avgasröret”. Ett begränsat perspektiv kan visserligen åstadkomma lokalt förbättrad luftkvalitet men riskerar att motverka minskad klimatpåverkan. En definition som inte beaktar livscykelperspektivet riskerar motverka strävan att det är arbetsmaskiner med låg klimatpåverkan som bör upphandlas.

⁸ Upphandlingsmyndigheten 2020-11-20, UHM2020-0251. Yttrande över Konjunkturinstitutets årliga rapport 2020.

⁹ Bland annat Riksrevisionen 2022-11-03, RiR 2022:25 och i behandlad promemoria anges fler, se sid 99.

¹⁰ Riksrevisionen 2022-11-03, RiR 2022:25. Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling – på rätt väg men långt kvar.

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på förslaget men framhåller att det är av vikt även för offentlig upphandling att definitioner av begreppen nollutsläpp och lågutsläpp, åtminstone avseende klimatpåverkan, baseras på livscykelperspektiv.

Nr 23. Stöd åtgärder till laddinfrastruktur för arbetsmaskiner

Förslag 23 i promemorian är att en myndighetsgrupp ges i uppdrag att ta fram ett nationellt handlingsprogram för laddinfrastruktur för arbetsmaskiner samt utforma ett förslag om öronmärkt stöd för densamma.

Vad Upphandlingsmyndigheten kan se har förslag 23 anknytning till förslag nr 21 om att *definiera begreppen nollutsläpp och lågutsläpp kopplat till arbetsmaskiner*, nr 25 om att *utreda miljözoner för arbetsmaskiner* och förslag 42 om *upphandlingskrav för arbetsmaskiner*.

Också avseende förslag nr 23 menar Upphandlingsmyndigheten att ett nationellt och regionalt utvecklingsarbete bör utgå ifrån miljöaspekters livscykelperspektiv för att säkerställa att åtgärderna verkligen leder till minskad klimatpåverkan och inte endast mindre emissioner vid "avgasröret". Ett stöd som inte beaktar livscykelperspektivet riskerar motverka strävan att det är arbetsmaskiner med låg klimatpåverkan som bör upphandlas.

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på förslaget men framhåller, i ljuset av att arbetsmaskiner ingår i de entreprenader som upphandlas, att förslaget kan behöva kompletteras. Myndigheten menar att dialog behöver föras med aktörer, inklusive beställarnätverk, i värdekedjorna inom maskin- och bygg- och anläggningsbranscherna för att säkerställa snabbt genomförande och de önskade effekterna.

Nr 25 Utred miljözoner för arbetsmaskiner

Rekommendation 25 i promemorian är att utreda möjligheten att införa miljözoner eller på annat sätt reglera utsläpp från arbetsmaskiner inom tätort samt att utredningen bör initieras när ett register för arbetsmaskiner finns på plats. Bestämmelser om miljözoner i Trafikförordning (1998:1276) 4 kapitlet tillåter inte att miljözoner upprättas för arbetsmaskiner och skulle exempelvis behöva kompletteras.

Vad Upphandlingsmyndigheten kan se har förslag 25 även anknytning till förslag Nr 21 *Definiera begreppen nollutsläpp och lågutsläpp kopplat till arbetsmaskiner*, nr 23 *Stöd åtgärder till laddinfrastruktur för arbetsmaskiner*, nr 25 om att *utreda miljözoner för arbetsmaskiner* och 42 om *upphandlingskrav för arbetsmaskiner*.

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på rekommendation nr 25 men framhåller att dess effekter kan vara beroende av att miljözoner för arbetsmaskiner använder de definitioner som föreslås arbetas fram enligt förslag nr 21. Förslaget anger att miljözoner främst är ett instrument för att förbättra luftkvalitet i tätorter. I ett arbete för miljözoner menar Upphandlingsmyndigheten dock att arbetet bör utgå ifrån miljöaspekters livscykelperspektiv för att säkerställa att åtgärderna också leder till

minskad klimatpåverkan. Att inte beakta livscykelperspektivet innebär en stor risk för målkonflikter.

Upphandlingsmyndigheten vill också lyfta att i och med den tid som det tar att införa ett register så kommer förslag nr 25 att få betydelse först på längre sikt.

Nr 33 Inkludera mindre arbetsmaskiner i ekodesigndirektivet

Rekommendation 33 i promemorian är att ge Energimyndigheten i uppdrag att verka för att små arbetsmaskiner inkluderas i ekodesigndirektivet.

Upphandlingsmyndigheten tolkar ”mindre arbetsmaskiner” som sådana som huvudsakligen inte täcks av förslag nr 21 om att *definiera begreppen nollutsläpp och lågutsläpp kopplat till arbetsmaskiner*, nr 25 om att *utreda miljözoner för arbetsmaskiner* och 42 om *upphandlingskrav för arbetsmaskiner*.

Utifrån ovan nämnda tolkning och under förutsättning att livscykelperspektivet beaktas så ser Upphandlingsmyndigheten positivt på förslaget. Ekodesigndirektivet och direktiven om märkning kan underlätta att ställa krav även i offentlig upphandling av sådana arbetsmaskiner som inte omfattas av de tidigare nämnda andra förslagen.

Nr 41, Beställarnätverk för betong och cement

Förslag 41 i promemorian är att tillsätta en myndighetsledd hubb eller ett beställarnätverk, för att stödja kunskapsuppbyggnad och agera rådgivande vid upphandling av cement, betong och alternativ. Det förs också ett resonemang om att uppdraget ska förläggas till befintliga beställarnätverk eller om det ska skapa ett nytt.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i att det är en god idé att ett beställarnätverk får till uppgift att stödja kunskapsuppbyggnad och agera rådgivande vid upphandling av cement, betong och alternativ. Upphandlingsmyndigheten har redan tagit fram övergripande funktionsbaserade upphandlingskrav för minskad klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsentreprenader. Dessa fångar in även betonganvändning. Det finns emellertid behov av beställarstöd för när betong upphandlas på andra vis än indirekt genom upphandling av entreprenader. Myndigheten arbetar för närvarande därför på att ta fram upphandlingskrav för betong. Ett beställarnätverk skulle kunna använda Upphandlingsmyndighetens krav, stödja användarna och administrera erfarenhetsåterföring och ge inspel till vidareutveckling av stödet.

Upphandlingsmyndigheten menar dock att det är viktigt att beakta att den aktör som tilldelas uppdrag att leda en hubb/ett beställarnätverk bör besitta en viss beställarkompetens inom den bransch och marknad som nätverket köper ifrån. Upphandlingsmyndigheten ser att ett återkommande tema i offentlig upphandling inom bygg- och anläggningsbranschen är att beställarorganisationerna är kompetens- och resurssvaga. Ett undantag i sammanhanget är Trafikverket. Trafikverket agerar dock inom anläggningssektorn och kunskap om husbyggnadssektorn bör också tillgodoses i ett beställarnätverk.

Upphandlingsmyndigheten menar också att det viktigt att beakta att tidsaspekten är av stor vikt avseende behövligen insatser för att minska klimatpåverkan. Det tar tid att bygga upp ett beställarnätverk och det vore därför även tidsmässigt effektivare att bygga vidare på de beställarnätverk som redan finns inom bygg- och anläggningssektorerna. Det löser även utmaningen med behovet av beställarkompetens. Det finns ett flertal initiativ och beställarnätverk som kan ges möjlighet eller uppdrag att driva frågan. Avseende finansiering av sådant uppdrag finns olika möjligheter.

Upphandlingsmyndigheten driver Afori inom ramen för ett regeringsuppdrag som myndigheten har tillsammans med Vinnova och Patent- och registreringsverket. Afori syftar till att vara en arena för att främja innovation genom offentlig upphandling och mötesplats för offentlig sektor, näringsliv, akademi och civilsamhälle.

Upphandlingsmyndigheten noterar att om ett beställarnätverk ska arbeta praktiskt i konkreta upphandlingar, exempelvis tillhandahålla upphandlingskonsulttjänster mot ersättning, så bör det förtydligas. Om så är fallet är det viktigt att det sker i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Sammanfattningsvis instämmer Upphandlingsmyndigheten i att beställarnätverk för betong och cementprodukter är en god idé men att uppdrag bör ges till befintliga beställarnätverk som har tillräcklig beställarkompetens och aktörer i sina nätverk.

Nr 42. Ställ krav vid offentlig upphandling för arbetsmaskiner

Rekommendation 42 i promemorian är att utveckla upphandlingskrav som främjar innovation och övergången till eldrivna arbetsmaskiner. Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att ta fram krav som ska inkludera stationär laddning av batterier, batteribyte, kabeldrift, dynamisk överföring och vätgas för bränsleceller.

Upphandlingsmyndigheten har redan tagit fram övergripande funktionsbaserade upphandlingskrav för minskad klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsentreprenader vilka även fångar in arbetsmaskinernas klimatpåverkande emissioner. Det finns emellertid behov av beställarstöd för när arbetsmaskiner upphandlas på andra vis, så som upphandling av mindre entreprenader, projekt och annan slags inhyrning, leasing eller köp.

Vi menar dock att för aspekterna *stationär laddning av batterier, batteribyte, kabeldrift* och *dynamisk överföring* krävs mer omfattande åtgärder för att åstadkomma effekt än att endast ta fram upphandlingskrav. Det krävs förutsättningar i form av offentlig och industriell infrastruktur för laddning och batterihantering. Vi ser därför att rekommendation 42 knyter an till förslag nr 23. Myndigheten menar vidare att ett strategiskt nationellt och regionalt utvecklingsarbete för sådan infrastruktur också kan behöva kompletteras med dialog med aktörer, inklusive beställarnätverk, i värdekedjorna inom maskin- och bygg- och anläggningsbranscherna. Det för att säkerställa snabbt genomförande och önskade effekter.

Krav i upphandling är senare steg i ett sådant strategiskt arbete. Myndigheten menar också att miljöaspekters livscykelperspektiv bör beaktas för att säkerställa att åtgärderna verkligen leder till minskad klimatpåverkan.

I Upphandlingsmyndigheten uppdrag ingår att utveckla och förvalta krav för hållbar upphandling. De områden som ska prioriteras är de där hållbarhetskrav i offentliga inköp bedöms ge mest effekt på miljö- och klimatpåverkan. Dessa arbetas fram i dialog med akademi och forskningsinstitut, relevanta myndigheter och branscher samt upphandlande organisationer. Det ingår i Upphandlingsmyndighetens grunduppdrag att själv göra prioriteringar gällande vilket stöd som bör arbetas fram.

Sammanfattningsvis menar Upphandlingsmyndigheten att den effekt som rekommendation nr 42 söker uppnå inte kan åstadkommas enbart av det uppdrag som föreslås samt att den höga detaljeringsgraden i det föreslagna uppdraget är olämplig.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende.

Hållbarhetsspecialist Jens Johansson har varit föredragande. I handläggningen har också hållbarhetsspecialisterna Heini-Marja Suvilehto och Maisa Young, samt statsstödsspecialist Cecilia Östrand och jurist Sophia Anderberg deltagit. I den slutliga handläggningen har även hållbarhetschef Kristian Hemström och tillförordnad enhetschef Sofia Mårtensson deltagit.

Solna 2022-12-____

Inger Ek



Jens Johansson