



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Göteborgs universitet

Rektor
rektor@gu.se

Miljödepartementet
Diarienummer: M2022/00841
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Dnr GU 2022/1790

Remissvar gällande Miljömålsberedningens delbetänkande, Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15)

Miljömålsberedningens delbetänkande, Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15) är ett svar på uppdraget "att föreslå en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion med ambitionen att nå en klimatmässigt hållbar konsumtion på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt".

Göteborgs centrum för Hållbar utveckling (GMV) har i samverkan med ekonomienheten och upphandlingssektionen utarbetat universitetets remissvar, vilket fastställts på rektors beslutsmöte 2022-09-16.

Mette Sandoff
Stf rektor

Sammanfattning

Ett av huvudförslagen är att "Sverige senast 2045 ska ha ett negativt globalt klimatavtryck". Detta ska enligt beredningen nås "genom målen för Sveriges territoriella utsläpp, konsumtionens klimatpåverkan och exportens klimatnytta".

Göteborgs universitet (GU) ställer sig bakom författningsförslag med angivna lydelse och anser att dessa är av stor betydelse för att nå klimatmålen:

- 1.1 4 kap 3 a, 19 kap 3 a,
- 1.2 4 kap 2 a, 19 kap 3 a,
- 1.3 4 kap 3 a, 15 kap 4 a.
- 1.4 ställer sig bakom föreslagen lydelse i 1 § och 2 §

Göteborgs universitet stödjer Miljömålsberedningens förslag avseende:

- Ny strecksats i generationsmålet att "Sverige senast 2045 ska ha ett negativt globalt klimatavtryck".
- Att riksdagen beslutar om ett långsiktigt klimatmål för Sveriges klimatpåverkan från konsumtion.
- Att riksdagen beslutar om två målbanor för Sveriges klimatpåverkan från konsumtion fram till 2045.
- Att riksdagen beslutar om en målbanda för att öka den svenska exportens klimatnytta.
- Uppdrag till SCB och Naturvårdsverket för att utveckla statistik om konsumtionsbaserade utsläpp.
- Uppdrag till SCB och Naturvårdsverket för att utveckla statistik om klimatpåverkan från export.
- Målen för att minska flygets klimatpåverkan.
- Målen för den internationella sjöfartens klimatpåverkan

I beredningen uttrycks det en tydlig förväntan på att offentliga myndigheter ska gå före och i högre grad göra inköp och upphandlingar för att minska klimatpåverkan. Enligt beredningen kan detta komma att innebära ökade kostnader, men en stor osäkerhet råder om hur stora dessa kostnader kommer att bli, och hur lång tid det kommer att ta för övriga samhället att göra en klimatomställning.

I en rapport publicerad den 16 mars 2022 ("Att stimulera etablering av ändamålsenliga inköpsorganisationer") fastställer Upphandlingsmyndigheten bland annat att det behövs ändamålsenliga inköpsorganisationer som ett strategiskt verktyg för att driva verksamhetsutvecklingen mot ett hållbart samhälle. Upphandlande organisationer behöver i

ökad utsträckning fokusera på att hela den interna organisationen tar ansvar för, och skapar förutsättningar för, att använda upphandling som ett strategiskt verktyg. Detta ansvar ligger ytterst hos ledningen. Det handlar om att se över hela organisationens intressen, och sätta mål för hur inköpen ska bidra till verksamhetsutveckling, ekonomiska och hållbarhetsmål.

Mot bakgrund av ovanstående anser GU att Upphandlingsmyndigheten bör utökas med resurser inom hållbarhet för att stärka sitt befintliga stöd, men också för att på lång sikt vidareutveckla och fördjupa ytterligare generell och avancerad vägledning inom alla delar av inköp och upphandling. Det inkluderar även en kontinuerlig utveckling av upphandlingsstatistik med inriktning mot hållbarhet. Konkurrensverkets roll att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling bör även beaktas i budgetsatsningar.

GU anser därför att både Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket bör få ett utökat anslag för att utveckla hållbarhetskraven i inköp och upphandlingar. Det är även angeläget att upphandlande myndigheter får ett riktat statsbidrag för att särskilt utveckla arbetet med hållbarhet.

Klimatpolitiska ramverket genomslag i offentlig upphandling och konsumtion

Göteborgs universitet (GU) har i övrigt fokuserat sitt svar på hur det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag i offentlig upphandling och konsumtion, framför allt förslagen i kapitel 13.24 i betänkandet. GU tillstyrker i huvudsak förslagen. GU har dock vissa kommentarer framför allt rörande beredningsförslag om resultatindikator, etappmål, klimatkrav i upphandlingslagstiftningen och utvecklingen av spendanalys.

GU befarar att förslaget med en **resultatindikator** är ett otydligt verktyg som riskerar att flytta fokus till kravställning i stället för uppföljning och analys av den reella effekten. Om en resultatindikator införs föreslår GU att den kompletteras med mått på hur och i vilken utsträckning som ställda klimatkrav följs upp och utvärderas.

GU ställer sig positiv till förslaget om ett **etappmål** men är tveksam till att respektive myndighet ska göra egna analyser och redovisa ett totalt resultat. Det är bättre att Upphandlingsmyndigheten som statistikansvarig myndighet får i uppdrag att svara för analyser för alla Sveriges offentliga upphandlingar.

GU ställer sig positiv till förslaget om **klimatkrav i upphandlingslagstiftningen**. Lagstiftningen bör dock kompletteras med krav på att det alltid görs en riskbedömning av klimatpåverkan.

GU tillstyrker förslaget att **vidareutveckla metoden för miljöspendanalys**. Uppdrag bör ges till både Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket att utveckla uppföljningsverktyg kopplat till inköp.

För 2023 bör regeringen förutom ett utökat anslag till Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket ge ett särskilt riktat statsbidrag till upphandlande myndigheter för att utveckla hållbarhetskraven i inköp och upphandlingar.

GU:s bedömning av förslag kring klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling

I kapitlet om klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling finns tio förslag till utveckling och förändring under avsnitt 13.24.

GU ställer sig bakom tre av förslagen: 1) Förstudie om en öppen och fritt tillgänglig generell LCA-databas, 2) Utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling, 3) Programutbildning med klimatfokus för offentliga upphandlare.

När det rör förslaget om programutbildning med klimatfokus för offentliga upphandlare föreslår GU att Upphandlingsmyndigheten ska samarbeta med Sveriges lärosäten, framför allt de större universiteten som bedriver forskning inom hållbarhet. Göteborgs universitet har startat en tvärvetenskaplig akademisk pilotutbildning för inköpare där hållbarhet ingår. Tanken är att kursen ska ligga till grund för forskning och utveckling inom upphandling och inköp. Det finns idag goda möjligheter även för mindre upphandlande myndigheter att erbjuda medarbetare distansutbildning vid lärosätena. Hållbarhet är ett ämne som lämpar sig väl för den typen av kurser.

Två av förslagen rör specifikt statliga myndigheter: 1) att instruktionerna för alla statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar ska innehålla krav när det gäller klimatarbetet. 2) att förordningen om statlig inköpssamordning ändras så att utsläppsminskningar blir en del av förordningens syfte. GU tillstyrker dessa förslag. Vidare betonas att riktade statsbidrag ges till upphandlande enheter på statliga myndigheter för att utveckla kravställningarna rörande hållbarhet i upphandlingsarbetet.

GU ställer sig bakom förslaget att "Sverige behöver ta tillvara möjligheterna till strategisk upphandling av klimatskäl i EU-förordningen om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling ("eForms)".

De fyra resterande förslagen ställer sig GU bakom med nedanstående kommentarer.

Resultatindikator

Beredningen föreslår "att regeringen beslutar om ytterligare en resultatindikator för resultatbedömningen av regeringens mål för den offentliga upphandlingen. Den nya resultatindikatorn ska vara andel upphandlingar med klimatkrav. Vidare föreslås att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket ta fram kriterier för vad som ska räknas som klimatkrav i offentlig upphandling." (s.639)

Förslaget i sin nuvarande ordalydelse är inte ändamålsenligt eftersom alla upphandlingar inte påverkar klimatet, och ordalydelsen borde i stället vara att miljön alltid ska beaktas och att klimatet jämföras med de övriga kraven som ställs i de fall det behövs med anledning av upphandlingens syfte.

GU ser risker med en resultatindikator av det här slaget då det är ett subjektivt verktyg som riskerar att flytta fokus till kravställning i stället för uppföljning och analys av den reella effekten. Mer forskning bör göras av en möjlig indikators effekt innan den införs på en nationell nivå.

Etappmål

Beredningen föreslår "att riksdagen beslutar om ett etappmål för utsläpp från offentlig upphandling av varor och tjänster. Målet innebär att utsläppen från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt." (s.642)

GU ställer sig positiv till förslaget om ett etappmål. Det bör dock klargöras att det är Upphandlingsmyndigheten som ska ha ansvar för hur målet ska följas upp, och ha ansvar för datainsamling och rapportering. Betänkande föreslår en utvecklad miljöspendanalys som en metod för att följa upp etappmålet. Det framgår inte på vilken nivå analysen ska göras - det står enbart på sid. 643 att "[a]lla upphandlande myndigheter och enheter samt alla som handlar med det offentliga förväntas förändra sitt beteende med anledning av förslaget och även redovisa sina resultat till regeringen."

GU anser att analysnivån bör klargöras. Om metoden ska användas förutsätts även utveckling av specifika indikatorer som matchar faktiska varor och tjänster.

Upphandlande myndigheter har olika metoder för att kategorisera inköp och kvaliteten på underlagen som beskriver inköpen varierar. Det krävs resurser för att utveckla systemstöd för klimatindikatorer. GU tror inte att varje upphandlande myndighet har kapacitet att göra egna miljöspendanalyser. Metoder för nationella beräkningar av nyckeltal behöver utvecklas - ett ansvar som bör åläggas Upphandlingsmyndigheten.

Klimatkrav i upphandlingslagstiftningen

Beredningen föreslår "att det i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner förs in nya paragrafer som gör det obligatoriskt för alla upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen i sin offentliga upphandling." (s. 644)

GU ställer sig bakom förslaget, men vill framhålla att uppföljningen av kraven är det primära, och att hållbarhetsperspektivet integreras i hela inköpsprocessen, med beaktande av Naturvårdsverkets förslag om översyn av miljöstyrning i statliga myndigheter.

GU föreslår att lagen statuerar att det är obligatoriskt att ställa krav för att reducera klimatpåverkan vid inköp och upphandlingar samt att en riskbedömning görs rörande klimatpåverkan.

De legala förutsättningarna som styrmedel för att nå klimatmålen är av stor betydelse. GU anser att lagförslaget, där upphandlande myndigheter föreslås ha en skyldighet att beakta klimatpåverkan vid offentlig upphandling (för närvarande en lagrådsremiss, "En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, Ds 2021:31") är av stor betydelse för att minska myndigheters klimatpåverkan. Myndigheterna ska även beakta miljöpåverkan, människors hälsa, djursorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant

med hänsyn till upphandlingens syfte. Vidare föreslås att upphandlande myndigheter ska besluta om riktlinjer för hur nämnda krav ska beaktas.

Det behövs ökad tillsyn och uppföljning av lagefterlevnaden rörande hållbarhets- och klimatkrav i upphandlingar, ett uppdrag som åligger Konkurrensverket.

Utveckla miljöspendanalysen

Beredningen föreslår "att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att vidareutveckla miljöspendanalysen i samarbete med SCB." (s. 650)

GU ställer sig bakom förslaget med att utveckla metoden med miljöspendanalys.

Miljöspend syftar till att ge en bild av vad inköpen kvantitativt betyder i termer av miljöpåverkan (här klimatpåverkan). Miljöspend kan ge underlag både till strategiska inköpsbeslut som beslut kring vilka typer av inköp som organisationen bör fokusera på att minska. Därav är det av stor betydelse att miljöspendanalysens beräkningar väl speglar de faktiska utsläppens utveckling.

Det finns dock en rad välkända problem med den typ av utsläppsberäkningar som produceras av Miljöspend. Ett problem är att de utsläppskoefficienter som beräkningarna bygger på är ögonblicksbilder givet den teknik och bränslemix som rådde under den tidsperioden statistik insamlades. Ett annat problem är att dessa beräkningar sällan uppdateras. Vidare är ett problem bristen på transparens hur koefficienterna är beräknade.

Ytterligare problem är de svenska klimatpolitiska målen avseende utsläpp i Sverige. Vanligen gör beräkningar av varors och materials livscykelutsläpp inte någon skillnad mellan utsläpp inom respektive utanför Sveriges gränser. Denna typ av livscykelberäkningar baseras på enskilda produktkedjors utsläpp och ser dessa utsläpp liktydigt med ökat klimatavtryck.

Beräkningar enligt Miljöspendanalys kan därmed indikera att en viss förändring av inköpen ger utsläppsminskningar utan att de svenska utsläppen faktiskt minskar. Denna typ av anpassning av upphandlingar kan inte bidra kostnadseffektivt till att de svenska utsläppsmålen nås. Beräkningarna bortser från att den befintliga klimatpolitiken kan ställa krav på ett företag att kompensera för detta genom utsläppsminskningar någon annanstans i systemet. Det är av betydelse att ovan angivna problem hanteras och åtgärdas inom ramen för att utveckla metoden för miljöspendanalys.

Beredningen tar upp vikten av att se till att emissionsfaktorerna stämmer för att kunna använda metoden som ett uppföljningsverktyg. GU understryker behovet av fortsatt forskning för att utveckla miljöspendanalys verktyget till att bli mer precist. Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket bör i betydligt större utsträckning utnyttja den betydande kompetens som finns på Sveriges universitet och lärosäten när det rör forskning och utveckling inom hållbarhet. Det är angeläget att ett metodstöd och utbildningar utvecklas för upphandlande myndigheter.

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med elektroniska underskrifter:

NAMN:	Mette Sandoff
TITEL, ORGANISATION:	Sft rektor, Göteborgs universitet
IDENTIFIKATIONSTYP:	Göteborgs universitet
IDENTIFIKATIONS-ID:	_f1d33f68-6f7e-4bd8-9be2-d87f23ac6b54
DATUM & TID:	2022-09-16 08:44:02 +02:00



Certifierad av Comfact Signature
Accepterad av alla undertecknare
2022-09-16 08:44:07 +02:00
Ref: 1448130
www.gu.se



[Validera dokumentet](#) | [Användarvillkor](#)