

Remissvar

Miljödepartementet

Vårt diarienummer:
2022-01468

Ert diarienummer:
M2022/00841

Datum:
2022-09-19

Miljömålsberedningen delbetänkande

Sveriges globala klimatavtryck SOU 2022:15

Sammanfattning

Vinnova välkomnar möjligheten att yttra oss över Miljömålsutredningens viktiga delbetänkande om Sveriges globala klimatavtryck. Det svenska innovationssystemet har en enormt viktig roll att spela i arbetet med att minska Sveriges globala klimatavtryck, denna syn återspeglas i Vinnovas verksamhetsplan ***Vi accelererar omställningen***: *“Vinnovas vision är att Sverige ska vara en innovativ kraft i en hållbar värld, och vår uppgift är att öppna upp för de innovationer som gör skillnad för omställningen i Sverige och i världen.”*¹

Utifrån denna vision välkomnar och tillstyrker Vinnova den övergripande ambitionen i delbetänkandet, att Sverige bör inkludera och höja ambitionen för att minska vår klimatpåverkan från vår konsumtion, både den privata och den offentliga. Vinnova välkomnar även initiativet att införa nationella utsläppsmål på konsumtionsområdet, samt mål för den svenska exportens klimatnytta. Den breda förankringen i samtliga riksdagspartier borgar för de långsiktiga möjligheterna att genomföra förslagen i delbetänkandet.

Delbetänkandet innehåller en djupgående beskrivning av problembilden inom de olika sektorer som omfattas av förslagen, existerande svenska och internationella överenskommelser och mål, samt de förväntade effekterna av förslagen. Delbetänkandet är väl grundat i forskning inom en bredd av discipliner och ämnesområden. Vinnova anser att de författningsförslag som utredningen presenterar i 1.1–1.3, är bra även om Vinnova gärna hade sett ännu tydligare formuleringar. Vi har även ett antal kommentarer och förslag på vissa av delbetänkandets förslag, framför allt kopplat till den roll innovationssystemet kan spela i offentlig upphandling, i att minska konsumtionens klimatpåverkan och stärka exportens klimatnytta.

¹ Vinnovas verksamhetsplan 2022 ***Vi accelererar omställningen***

Datum: 2022-09-19
Ert dnr: M2022/00841
Vårt dnr: 2022-01468

Systemtransformation – hävstång i att minska Sveriges klimatpåverkan

För att ha en chans att klara klimatomställningen i tid krävs systemtransformation. För att främja det utvecklar Vinnova vårt arbetssätt till att bli mer missionsorienterat. Det handlar om behovet att förändra hela system, vilket kräver ett tvärvetenskapligt perspektiv och engagemang från aktörer på alla nivåer. Det handlar om att bryta silos och låta aktörer som annars inte träffas diskutera problem och lösningar. Syftet är att alla ska jobba åt samma håll med ett gemensamt mål i fokus. Vinnova har tagit fram en handbok för att bistå fler i att ta till sig ett missionsorienterat arbetssätt.² Vinnova bistår även med nationella experter till EU:s fem missions.³

Vinnova agerar på eget initiativ och utifrån "Whole of Government" målsättningar om att alla myndigheter behöver arbeta på ett samordnat och ändamålsenligt sätt med klimatomställningen. Stärkt samordning, styrning och uppföljning kring olika myndigheters roll i klimatomställningen som klimatpolitiska rådet rekommenderar skulle underlätta genomförandet av delbetänkandets olika förslag.⁴

Vi ser också stor potential i att utveckla och uppmuntra nya samarbetsformer. Ett konkret initiativ är *Samverket*, en arena för innovation, samverkan, flexibelt arbetsliv, kreativitet och bygge av socialt kapital för offentligt anställda.⁵

Vinnova välkomnar förslaget på mål för konsumtion och exportens klimatnytta. Det är tydligt att det inom näringslivet har skett en omsvängning och där klimatsmarta produkter och tjänster nu är en central del i affärsutvecklingen och inte längre en sidoverksamhet för företagens hållbarhetsrapporter.⁶ 69 % av Sveriges största aktiebolag har antagit någon form av net zero mål, jämfört med 38 % av de största aktiebolagen i världen.⁷ Svensk industri och näringsliv ligger i framkant, vilket är mycket positivt.

Det finns dock fortsatt metodologiska utmaningar kring att mäta, uppskatta och kvantifiera utsläppsminskningar via export och inom scope 2 och 3 för företag.

Vinnova bidrar till utvecklingen inom detta område, vi finansierade och medverkade i framtagandet av Material Economics rapport "*Klimatnyttan av Svensk Export*" som delbetänkandet ofta refererar till i kapitel 9.⁸

Det är viktigt att som delbetänkandet föreslår hålla isär de olika målbanorna för konsumtion och exportens klimatnytta. Den senare är mindre utvecklad i sin metodologi och det finns betydande utmaningar kring att beräkna den internationella klimatnyttan additionellt och utan dubbelräkning. Att skatta exportens klimatnytta är dock ett viktigt utvecklingsområde och Vinnova stödjer förslaget om att ge SCB

² [Missionsorienterad innovation möter samhällsutmaningar | Vinnova](#)

³ [EU Missions in Horizon Europe \(europa.eu\)](#)

⁴ [Microsoft Word - 0318_KPR Rapport 2022_NY.docx \(klimatpolitiskaradet.se\)](#)

⁵ [Vinnova lanserar Samverket — Samverket](#)

⁶ T.ex. [227 företag: Politiker, sluta bromsa klimatomställningen \(aftenbladet.se\)](#)

⁷ [Net Zero Tracker | Welcome](#)

⁸ Material Economics 2021 [Klimatnyttan av svensk export](#)

Datum: 2022-09-19
Ert dnr: M2022/00841
Vårt dnr: 2022-01468

och Naturvårdsverket uppdrag kring att förbättra statistiken och metodologin kring mätningar och skattningar av exportens klimatnytta. De bör även följa och bidra till de viktiga relaterade policyprocesserna på EU nivå där Kommissionens föreslår kol-linlagrings-certifikat och klimattullar vilket nämns i kapitel 6. En harmonisering av mätmetoder och metodologi på EU-nivå och globalt är värdefullt för näringslivet om än svårt.

Vinnova utformar tillsammans med Formas och Energimyndigheten framtidens strategiska innovationsprogram *Impact innovation*. Programmet fokuserar på tre övergripande utmaningsområden:

- Produktion, konsumtion och värdekedjor inom planetens gränser,
- God och jämlik hälsa,
- Attraktiva och välfungerande samhällen.⁹

Särskilt det första fokusområdet är högaktuellt för delbetänkandets ambitioner att minska konsumtionens klimatpåverkan och stärka exportens klimatnytta. Några exempel på insatser Vinnova gör kopplat till konsumtionens klimatpåverkan är:

- [Checkar för innovationsupphandling 2022 - grön omställning | Vinnova](#)
- [Framtidens växtbaserade vardagsmat | Vinnova](#)
- [Civilsamhällets lösningar för klimatomställning | Vinnova](#)
- [Uppdrag att stödja länsstyrelserna att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan](#)

Vinnova anser att delbetänkandet i flera fall har förbiset betydelsen av innovationssystemet och den roll Vinnovas har i att främja det. Vinnova noterar att myndigheten omnämns endast 8 gånger på 860 sidor, att jämföras med Naturvårdsverket (284 gånger), SCB (197), Energimyndigheten (88).

Det är tydligt från tidigare förändringsprocesser till exempel från arbetet med att stärka jämställdhet att ett tydligt regeringsuppdrag är värdefullt för att ge prioritet och framdrift för att kraftfullt agera på en utmaning. Vinnova skulle välkomna ett tydligare mandat och fler uppdrag och roller kopplat till innovationssystemets bidrag till klimatomställningen.

Kommentarer på specifika kapitel och förslag i delbetänkandet

Författningsförslag 1.4

Givet att den offentliga konsumtionen utgör en så stor del av Sveriges totala utsläpp bör lagstiftningen ge staten, regioner och kommuner en ännu starkare roll att via den offentliga upphandlingen driva på omställningen. Dock finns inget förslag på ett siffersatt mål för utsläppsminskningar inom offentlig upphandling, Vinnova bedömer att avsaknaden av tydliga siffersatta mål för de olika kategorierna försvagar omställningstakten och försvårar uppföljning och utvärdering.

⁹ [Impact Innovation - mobilisera för hållbar utveckling | Vinnova](#)

Datum: 2022-09-19
Ert dnr: M2022/00841
Vårt dnr: 2022-01468

Vinnova anser att staten och andra offentliga aktörer har ett tydligt ansvar i att gå före i klimatomställningsarbetet, så även vid upphandling. Därför bör formuleringen i 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning 2§ stärkas.

Delbetänkandes föreslagna formulering:

För varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning, som uppgår till stora värden *eller som har stor klimatpåverkan ska* det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna. Därvid ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas.

Föreslagen stärkning av författningsförslaget:

För varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning, som uppgår till stora värden *eller som har [stör] icke försumbar klimatpåverkan ska* det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna. Därvid ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas.

Den av utredningen föreslagna formuleringen ”stor klimatpåverkan” riskerar att begränsa de fall där samordning görs, om Sverige ska ha chansen att nå de klimatmål som satts upp av Riksdagen och i Parisavtalet så måste vi arbeta på bred front inte bara med de stora utsläppen och de lågt hängande frukterna utan i alla myndigheter, i alla sektorer och med alla signifikanta utsläppskällor.

Kap. 7, Att minska klimatpåverkan – nationella mål, styrmedel, åtgärder m.m.

Vinnova uppskattar genomgången i kapitel 7 över de olika satsningar och åtgärder som finns men noterar med förvåning att delbetänkandet valt att inte inkludera statsbudgetens utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning* i sin genomgång. Detta trots att den forskning som bedrivs vid landets högre läroanstalter spelar en central del i både att öka vår förståelse av klimatförändringen och i utveckling och innovation av teknik, processer och lösningar för att minska våra utsläpp och stärka vår resiliens. Universitet och högskolor spelar också en central roll i att utbilda all den arbetskraft som behövs för att genomföra klimatomställningen.

Kapitel 12, Klimatpåverkan från sjöfarten

Kapitlet ger en välkommen, detaljerad kunskapsöversikt över sjöfartssektorn och den potential och tekniska möjligheter som finns för att minska utsläppen. En viktig slutsats som förtjänar att lyftas fram tydligare är att flera verkningsfulla åtgärder inte kräver avancerad teknisk utveckling utan kan genomföras skyndsamt, sådan policyinnovation är något som Vinnova arbetar med inom policylabbs och så kallade ’regulatory sandboxes’.

Ett tydligt exempel på den potential en policyinnovation har framgår av tabell 12.4, där sänkt hastighet för fraktfartyg har den näst största potentialen för att minska

Datum: 2022-09-19
Ert dnr: M2022/00841
Vårt dnr: 2022-01468

utsläppen från sjöfarten. Fördelen med denna åtgärd är att den är tekniskt sett enkel och snabb att införa då alla större fraktfartyg redan har AIS-transpondrar (en svensk innovation) som identifierar fartyg och mäter hastighet. Den har även den starka fördelen att den är konkurrensneutral om den omfattar alla fartyg och har jämförelsevis låga kostnader för att införa. Utöver vissa system för stärkt övervakning av en sådan regim krävs ingen ny teknik. Sverige bör därför verka inom IMO för att skyndsamt enas om en internationell överenskommelse för att införa generellt sänkt hastighet för sjöfarten. Givet trögheten i reformer inom IMO kan ett första steg vara att EU beslutade om lägre maxhastigheter inom EU:s maritima ekonomiska zon och arbetade multilateralt för att fler länder införde detta i sina respektive ekonomiska zoner för att stegvis arbeta mot en global regim.

Kapitel 13, Klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling

Vinnova delar uppfattningen att den offentliga köpkraften bör användas för att bidra till att de klimatpolitiska målen uppnås. Med strax över 800 miljarder i inköp per år har sektorn större potential att påverka klimatet än Sveriges transportsektor och jordbruk tillsammans. Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg i den gröna omställningen av samhället och innovationer är nödvändiga för att uppnå den transformation som behövs inom många områden. Vinnova menar att det utöver lagda förslag även behövs insatser för att stärka offentliga verksamheters förmåga att styra, organisera och leda för innovation för att beredningens ramverk ska lyckas uppnå önskade resultat och effekter.

I den nationella upphandlingsstrategin¹⁰ framgår tydligt kopplingen mellan offentlig upphandling och innovation. Vinnova vill särskilt lyfta inriktningsmål

3 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens samt

5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.

Innovationsupphandling är ett samlingsbegrepp som innefattar så väl ett medvetet förhållningssätt som flera olika verktyg som premierar nytänkande och utveckling från kunskapsintensiva och innovativa företag. Innovationsupphandling har betydande potential att kunna bidra till en snabbare omställningstakt för offentlig sektor samtidigt som den kan stärka Sveriges konkurrenskraft.

Offentlig sektors förmåga att styra och leda för innovation för att möta samhällsutmaningar är en nyckel till att snabba på omställningen. Idag finns inget etablerat sätt att mäta innovationsförmågan i offentlig sektor men under 2021 genomförde SCB på uppdrag av Vinnova undersökningen Innovation i offentlig sektor 2019–2020¹¹ i syfte att öka kunskapen om innovation och innovationsaktiviteter i offentlig sektor. Undersökningen ställde bland annat frågor om vilka innovationsaktiviteter som verksamheterna genomfört. Den innovationsaktivitet som fick lägst antal svar var ”Efterfrågat innovation genom inköp”.¹²

¹⁰ [Nationella upphandlingsstrategin \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/491319/1/1)

¹¹ [En temperaturmätning på innovation i offentlig sektor | Vinnova](https://www.vinnova.se/491319/1/1)

¹² 10 % för region, 11 % för kommun och 13 % för stat.

Datum: 2022-09-19
Ert dnr: M2022/00841
Vårt dnr: 2022-01468

Vinnova föreslår att undersökningen av innovation i offentlig sektor permanentas.

Vinnova menar att det är viktigt att offentliga verksamheter har tillgång till data och verktyg för att kunna arbeta strategiskt och systematisk prioritera bland insatser och fördela resurser. Av SCB:s tidigare nämnda undersökning framgår att knappt hälften av myndigheterna, regionerna och kommunerna arbetade systematiskt med innovation. I samma undersökning angav 17 % av de som svarat att de hade en antagen innovationsstrategi. För kommunerna, som också är de som enligt Upphandlingsmyndighetens *miljöspend*¹³ står för störst klimatavtryck, är det endast 36 % som arbetar systematiskt med innovation och 13 % som har en innovationsstrategi.

Vinnova delar inte Konjunkturinstitutets syn på klimatkrav i offentlig upphandling som redovisas under 13.6. Vinnova anser att offentlig upphandling kan spela en viktig roll i att främja framväxten av nya, klimatsmarta produkter och tjänster och att offentliga inköpare kan spela en viktig roll som första kund för klimatsmart innovation.

Vinnova välkomnar delbetänkandet förslag som redovisas 13.24.1–3 men anser att tydliga strategiska prioriteringar är viktigt för att driva på ett innovationsarbete och resultatindikator, etappmål och klimatkrav ger tydliga signaleffekter. För att verkligen nå avsedda effekter och uppnå klimatmålen genom offentlig upphandling behövs dock även ett innovationsfokus i inköpsprocessen där kunskaper om innovationsledning och innovationsupphandling är centrala för att kunna öka omställningstakten.

13.24.1 En resultatindikator om klimatkrav till regeringens mål för den offentliga upphandlingen

Förslaget är bra och bör genomföras då det inte bör vara upp till enskilda myndigheters engagemang i klimatomställningen huruvida klimatkrav inkluderas i den offentliga upphandlingen och att målet har tydliga synergier med det som Vinnova föreslår i 13.24.4.

13.24.4 Klimatkrav i myndigheters instruktioner

Delbetänkandes förslag är bra men bör stärkas. Statliga myndigheter ska i enlighet med det förvaltningspolitiska målet verka för en innovativ och samverkande statsförvaltning. Vinnova anser att en viktig signal skulle vara att tydliggöra i myndigheters instruktioner att de behöver förhålla sig till Sveriges klimatmål och även bör anta egna mål för sitt bidrag för minskade utsläpp av växthusgaser, via sin upphandling men även för sin verksamhet i stort.

13.24.5 Klimatkrav i förordningen om statlig inköpsamordning

Att samordna den offentliga köpkraften för att kunna driva förändring genom volym på inköpen är ett bra sätt för att skapa intresse från marknadens aktörer. Med

¹³ [Miljöspend – metod och material | Upphandlingsmyndigheten](#)

Datum: 2022-09-19
Ert dnr: M2022/00841
Vårt dnr: 2022-01468

tanke på den höga utvecklingstakten inom flera produkt- och tjänsteområden med avseende på klimatpåverkan är det dock viktigt att avtalen utformas så att inte nya, mer klimatsmarta lösningar utestängs under avtalstiden.

13.24.7 Regeringsuppdrag för att utveckla miljöspendanalysen

Den offentliga konsumtionen står för en mycket stor del av den svenska klimatpåverkan. Att utveckla miljöspendanalysen är positivt utifrån att den möjliggör strategiska prioriteringar av insatser där de bäst behövs. Så väl inköps-, upphandlings- som innovationsresurser är ofta knappa resurser i offentlig verksamhet och därför är verktyg som möjliggör prioritering ett nödvändigt stöd men att enbart utveckla och erbjuda ett verktyg som miljöspendanalys utan krav på myndigheter och andra offentliga aktörer att genomföra analyser för att kunna göra strategiska prioriteringar är bristfälligt och att gå enbart en bit på vägen i omställningen. Vinnova anser att det bör ingå i klimatkrav i myndigheters instruktioner kring upphandling där analys av den egna klimatpåverkan via offentlig konsumtion analyseras.

13.24.10 om programutbildning med klimatfokus för offentliga upphandlare

Vinnova anser att delbetänkandets förslag är bra men inte tillräcklig. Eftersom ett flertal roller och funktioner är inblandade i beslut som rör inköp och upphandling behövs en bredare ansats som omfattar fler. Utbildningen skulle även behöva omfatta block om innovationsledning och innovationsupphandling. Regeringen har i uppdraget ”att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation”¹⁴ identifierat kompetensbehovet kopplat till innovation och upphandling. Vinnova har där fått uppdraget att genom innovationscheckar möjliggöra för upphandlande organisationer att dra nytta av extern kompetens när de egna resurserna eller kunskaperna inte är tillräckliga. För att innovationspotentialen ska kunna tillvaratas fullt ut behöver även fler samarbeten både inom offentlig sektor och över sektorer skapas. Arenan för innovationsupphandling, AFORI, som Upphandlingsmyndigheten har upprättat på uppdrag av regeringen har stor potential att vara en mobiliserande kraft och en mötesplats för samverkan till stöd för samhällstransformationen inom kritiska områden.

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. Handläggare Lars Friberg har varit föredragande. I den slutliga beredningen av ärendet har också direktör och ställföreträdande generaldirektör för externa frågor Göran Marklund, enhetschef Ylva Strander och handläggare Jenny Engström deltagit.

Darja Isaksson

¹⁴ [uppdrag-att-genomfora-insatser-for-nyttiggörande-och-kommersialisering-av-innovation.pdf \(regeringen.se\)](#)