

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av rapport Underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (M2022/01830)

Upphandlingsmyndigheten har fått tillfälle att yttra sig över Länsstyrelsen i Uppsala läns Remiss av rapport Underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen.

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. Med den nya lagen om upphandlingsstatistik som togs 1 juli 2020 är Upphandlingsmyndigheten nu även statistikmyndighet. Sedan 1 januari 2021 ansvarar myndigheten för en statistikdatabas där uppgifter från alla annonser om upphandling samlas in.

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.

Vårt stöd ska bland annat verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn, inklusive energikrav, och sociala hänsyn inom upphandling. Vi ska också verka för att det generationsmål för

miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar av remissen som berör arbetet med ökad klimat- och miljöhänsyn i upphandling.

Inledning

Länsstyrelsen i Uppsala län har på uppdrag av regeringen undersökt kommuner och regioners förutsättningar att minska klimatutsläppen. I uppdraget ingick att analysera behov och föreslå förändringar och åtgärder och omfattade även analyser samt förslag till styrmedel och andra åtgärder som bidrar till en lokal och regional klimatomställning i hela landet. Förslagen ska bidra till att de nationella och globala klimatmålen nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt och ska kunna införas under perioden 2023–2026. Rapporten utgör underlag till kommande klimatpolitiska handlingsplanen, efter remissförfarandet.

I rapporten presenteras 10 åtgärdsförslag samt delåtgärder som skulle öka genomförandekraften på lokal och regional till att minska sina territoriella utsläpp.

Upphandlingsmyndigheten har varit referenspart i arbetet med rapporten och deltagit vid tematiska träffar och bland annat presenterat vilket vägledande stöd myndigheten tillhandahåller samt insikter kring hinder och utmaningar för att etablera mer ändamålsenliga inköpsorganisationer.

Synpunkter på särskilda avsnitt i rapporten

2.1 Uppdrag till myndigheter om att utveckla samverkan för lokal och regional klimatomställning

Enligt förslag 2.1 föreslås myndigheter får ett mer tydligt och långsiktigt uppdrag att arbeta med myndighetssamverkan för att kunna ge ett bättre stöd till kommuner och regioner i arbetet med klimatomställningen. Bland annat nämns att myndigheter som ingår i Rådet för hållbara städer och/eller i Miljömålsrådet, vars verksamhet har relevans för lokal och regional klimatomställning, ska få ytterligare medel och uppdrag.

Som medlem i Miljömålsrådet ser Upphandlingsmyndigheten att myndighetssamverkan på miljö- och klimatområdet är strategiskt betydelsefullt för att nå de 16 miljö kvalitetsmålen samt generationsmålet. Vidare är kommuner och regioner viktiga aktörer för att kunna nå miljömålen och deras behov, perspektiv och rådighet är aspekter som behöver tas hänsyn till. Upphandlingsmyndigheten arbetar ständigt med att inhämta insikter och perspektiv från kommuner och regioner för att utveckla behovsanpassat och relevant stöd för att främja sunda hållbara offentliga affärer.

Upphandlingsmyndigheten har därför ingen invändning mot att tydligare uppdrag ges till relevanta myndigheter att utveckla intern och extern samverkan för att stödja lokal och regional klimatomställning.

2.4 Förstärkt uppdrag till statistikmyndigheter att utveckla statistik på lokal och regional nivå

Även om Upphandlingsmyndigheten inte specifikt lyfts som en statistikmyndighet som berörs av förslag 2.4 ser myndigheten att utveckling av statistik på klimatområdet på lokal och regional nivå skulle kunna förbättra möjligheterna till utveckling av miljöspendanalys enligt Miljömålberedningens förslag 13.24.7.

Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet på upphandlingsområdet och ansvarar för att samla in uppgifter ur annonser som upphandling från registrerade annonsdatabaser men saknar idag ett specifikt uppdrag att samla in uppgifter om inköpsvärden över offentliga inköp. Insamling av inköpsvärden behövs för att göra inköpsanalyser. Vi noterar att regeringen genom regeringsbeslut Fi2022/03124 givit ESV i uppdrag att utreda hur inköpsanalyser kan påverka effektivitet i offentlig upphandling och Upphandlingsmyndigheten stödjer ett utökat användande av inköpsanalyser. En miljöspendanalys är en inköpsanalys där livscykelbaserade indikatorer om olika inköpskategoriernas klimat- och annan miljöpåverkan har integrerats. Miljöspendanalys är en metod som kan användas av regioner och kommuner i sitt strategiska inköpsarbete för att prioritera arbete med de inköp som analysen indikerar har störst klimatpåverkan. Uppgifterna utgör underlag för inköpsstatistik inklusive miljöspendanalyser. För att kunna ta fram statistik om inköp och inköpsens miljöpåverkan behöver statistiken på upphandlingsområdet kompletteras med en kontinuerlig insamling av uppgifter om inköpsvärden.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare lämnat förslag till regeringen på hur kontinuerlig insamling av inköpsvärden i statlig regi kan utformas¹. En sådan insamling skulle också möjliggöra fortsatt framtagande av statistik om inköpsens påverkan inom ett antal områden där ibland miljöpåverkan genom miljöspendanalys. Upphandlingsmyndigheten uppmanar regeringen att fatta nödvändiga beslut som säkerställer insamling av inköpsvärden.

4.6 Förslag 6 Regional upphandlingssamordning

Upphandlingsmyndigheten föreslås att få i uppdrag att samordna ett flerårigt statligt stöd till regionala funktioner för upphandlingssamordning. Syftet är att stärka utvecklingen och tillämpningen av klimatkrav i upphandling på regional och lokal nivå. Medel föreslås kunna sökas av region, kommunförbund, gemensam inköpsorganisation, samordnande kommun eller motsvarande.

¹ För mer information se, Upphandlingsmyndigheten 2019-02-28, Förberedande studie om vissa inköpsvärden Rapport 2019

Upphandlingsmyndigheten uppdras även att stödja och följa upp upphandlingssamordningens arbete.

Strategisk styrning av offentliga inköp är ett viktigt styrmedel för att uppnå samhällspolitiska mål. För att möta samhälleliga utmaningar så behöver upphandlande myndigheter ge inköpsverksamheten rätt förutsättningar för att bli mer träffsäkra i sina upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten delar uppfattningen att ett hinder för att nyttja upphandling som strategiskt verktyg i klimatomställningen är kompetens- och resursbrist. Upphandlingsmyndigheten värnar därmed frågan om att det tillsätts tillräckliga medel för upphandlande myndigheter att etablera ändamålsenliga inköpsorganisationer.

Idag finns olika forum och samarbeten där upphandlande myndigheter kan dela erfarenheter och genomföra olika aktiviteter som har koppling till upphandling. Hur dessa samarbeten är organiserade samt placerade varierar mycket beroende på vart i landet man befinner sig. Det finns i och med det fördelar med att etablera en regional upphandlingssamordning mellan upphandlande myndigheter på lokal och regional nivå.

Upphandlingsmyndigheten delar åsikten om att en regional upphandlingssamordning skulle kunna underlätta samverkan mellan myndigheten och kommuner och regioner. En annan viktig aspekt som en regional upphandlingssamordning skulle kunna stödja är en ökad samordning av kravställning inom gemensamma inköpsområden. Detta skulle öka kostnadseffektiviteten om mellankommunala och regionala samarbeten främjas så att olika upphandlande myndigheter inte ställer olika klimatkrav i samma närområde. För leverantörsmarknadens omställning och innovationsförmåga är det avgörande att upphandlande myndigheter ger tydliga styrsignaler om riktningen av verksamheternas inköpsbehov och kravställning inom till exempel klimatområdet.

Upphandlingsmyndigheten noterar att det bör förtydligas om den regionala upphandlingssamordningen ska arbeta mer praktiskt i konkreta upphandlingar och tillhandahålla upphandlingskonsulttjänster mot ersättning. Om så är fallet är det viktigt att beakta att detta sker i förenlighet med LOU. Det bör även förtydligas om stödet ska kunna ges till sådana samordningsfunktioner som i praktiken inte genomför upphandlingar. Här noteras att kommunförbund (till skillnad från kommunalförbund) normalt inte utför upphandlingar åt andra upphandlande myndigheter.

En utmaning, som existerar och som sannolikt kommer skärpas ytterligare i och med det svåra ekonomiska läget, är att det saknas resurser hos många av de upphandlande myndigheterna. Utifrån de här förutsättningarna är risken betydande att upphandlande myndigheter inte kommer ha möjlighet att delta i aktiviteter som den regionala upphandlingssamordningen utformar och driver. I sin tur leder detta till att den önskade effekten, dvs ökad takt i klimatomställningen på lokal och regional nivå, uteblir.

I sak så är Upphandlingsmyndigheten positiv till en ökad upphandlingssamordning på lokal och regional nivå men upplever otydligheter kring hur parter ska kunna söka ekonomiskt stöd för etablering av upphandlingssamordningen. Till exempel, om det ekonomiska stödet blir kortsiktigt och ska sökas på nytt från ett budgetår till ett annat bidrar det till en ryckighet för parterna. Ett strategiskt inköpsarbete kräver långsiktiga och tydliga förutsättningar. Om det ekonomiska stödet kan sökas för hela perioden 2024-2030 behöver det förtydligas närmare vilka bedömningskriterier som gäller för att alla regioner ska ha möjlighet att etablera en regional upphandlingssamordning oavsett om det bedrivs av region, kommunförbund, gemensam inköpsorganisation, samordnande kommun eller motsvarande. . Medel om 50 miljoner kronor per år är ett relativt litet belopp för att nå den förväntade effekten om ökad takt i klimatomställningen på lokal och regional nivå. Förslaget behöver också ställas i relation till övrig bidragsgivning till kommuner och regioner. Upphandlingsmyndigheten ser därför att förslaget behöver förtydligas alternativt utredas ytterligare.

För Upphandlingsmyndighetens egen del skulle förslaget innebära en helt ny uppgift inom utbetalningsområdet och innebära en stor förändring i förhållande till myndighetens nuvarande roll och förutsättningar. Idag saknar Upphandlingsmyndigheten personella resurser för ärendehandläggning samt IT-system för utbetalning och skulle förslaget antas behöver myndigheten från grunden bygga upp en organisation för att kunna hantera denna uppgift. Detta inkluderar bland annat IT-stöd och anställning av personal. I förslaget saknas kostnadsuppskattningar för den administration och förvaltning som den regionala upphandlingssamordningen skulle medföra för myndigheten. Värt att nämna är att det även tar tid att bygga upp en organisation som hanterar ansökningar och uppföljningar av de ansökande parternas arbete. Om förslaget skulle antas i dess nuvarande form skulle det innebära att resurser behöver tas från myndighetens andra sakområden.

Det ekonomiska stödet är relativt litet i förhållande till den administration och verksamhetsändring som det skulle innebära för Upphandlingsmyndigheten. Beloppet är även relativt litet i förhållande till målgruppen. Det finns skäl att fundera över vilken långsiktighet detta ger till Sveriges alla 290 kommuner och 20 regioner.

Upphandlingsmyndigheten instämmer avseende behovet av ökad upphandlingssamordning på lokal och regional nivå men med anledning av de förändringar en sådan bidragsverksamhet skulle medföra för myndigheten bör uppdraget läggas hos någon annan myndighet som redan har en uppbyggd bidragsverksamhet. Om förslaget antas behöver regeringen ta höjd för den ökade merkostnaden som administreringen av det finansiella stödet skulle innebära. Upphandlingsmyndigheten avstyrker därför förslaget om att myndigheten ska hantera bidragsgivning till regional upphandlingssamordning i dess nuvarande utformning. Förslaget behöver utredas vidare för att säkerställa effektivitet i genomförandet och att önskad effekt verkligen uppnås. Om regeringen finner att förslaget bör utredas vidare, deltar Upphandlingsmyndigheten gärna i en sådan utredning.

4.8 Förslag 8 Ökade klimatkrav i offentlig upphandling

Upphandlingsmyndigheten föreslås få medel och uppdrag att ta fram och upprätthålla vägledningar för utformning av kommuners och regioners upphandlingsriktlinjer. Upphandlingsriktlinjerna föreslås inkludera tydliga rekommendationer för när livscykelkostnadsberäkningar ska tas fram vid som underlag för långsiktig kostnadseffektivitet. Ytterligare föreslås myndigheten få medel och uppdrag att utreda lämpligt framtagande av fördjupade vägledningar, främst för kommuner och regioner inom områden av extra betydelse för minskad klimatpåverkan.

Upphandlingsmyndigheten har redan idag uppdrag att främja sunda hållbara offentliga affärer och arbetar löpande med framtagande av olika sorters vägledningar och hållbarhetskriterier för offentlig sektor. För att kunna ta fram relevant och effektivt stöd genomförs löpande dialoger med utpekade målgrupper som kommuner och regioner. Inhämtning av perspektiv från kommuner och regioner sker inom ramen för myndighetens olika samarbeten och processer, bland annat i samband med revideringar och nyutveckling av hållbarhetskriterier eller regeringsuppdrag som till exempel cirkulär och fossilfri upphandling. Kommunikation och delaktighet är avgörande för att få förstå behoven hos väsentliga målgrupper och nå rätt effekter.

Upphandlingsmyndigheten har också ett brett utbud av stöd och vägledningar för hur upphandling kan användas som strategiskt verktyg för minskad klimatpåverkan och hur livscykelkostnads kalkyler kan användas. Att vidareutveckla och fördjupa vägledande stöd för kommuner och regioner ligger helt i linje med till exempel regeringsuppdraget inom cirkulär och fossilfri upphandling där myndigheten fått i uppgift att stärka stödet i alla delar av inköpsprocessen. En viktig åtgärd är att skärpa kriterier för inköpsområden som arbetsmaskiner och tunga transporter, som offentlig sektor är en betydande inköpare av.

Om det förslag som presenteras i lagrådsremissen *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* (DS 2021:31) träder i kraft är det dessutom sannolikt att myndigheten får i uppdrag att vägleda hur riktlinjer kan utformas så att upphandlande myndigheter beaktar samhällsintressen samt klimat vid upphandling. Upphandlingsmyndigheten har därmed inga invändningar mot förslaget utan ser att det är positivt om myndigheten får i uppdrag att fortsatt vidareutveckla stöd för ökad tillämpning av klimatkrav i upphandling.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Hållbarhetsspecialist Maisa Young har varit föredragande. I handläggningen har också hållbarhetschefen Kristian Hemström, hållbarhetsspecialisterna Joakim Thornéus, Jens Johansson, Heini-Marja Suvilehto, analytikern Andreas Doherty, upphandlingsjuristen Sophia Anderberg samt statsstödsspecialisterna Cecilia Östrand och Magnus Lindbäck deltagit.

Datum:

2022-12-09

Diarienummer:

UHM-2022-0205

Inger Ek

Maisa Young