

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck, M2022/00841

Upphandlingsmyndigheten har fått tillfälle att yttra sig över Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck.

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 ska också vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka 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 arbetet med ökad klimat- och miljöhänsyn i upphandling.

Inledning

Miljömålsberedningens delbetänkande innehåller en rad förslag på hur offentlig upphandling kan bidra till att nå klimatmålen. Upphandlingsmyndigheten instämmer i att de offentliga affärernas förmåga att verka som en motor för att nå viktiga samhällsmål, som omställningen mot ett fossilfritt samhälle. Men ansvaret landar inte sällan hos enskilda upphandlare som varken har makt eller mandat att styra mot interna, nationella och internationella mål. Upphandlarna upplever att de ska bära ansvar för effektivitet och effekt samtidigt som de kommer in sent i

upphandlingsprocessen och förväntas lösa akuta behov med kort framförhållning. Upphandlande organisationer behöver i ökad utsträckning fokusera på att bygga upp och säkerställa att hela den interna organisationen tar ansvar för, och skapar bra förutsättningar för, att använda upphandling som ett strategiskt verktyg. Detta ansvar ligger ytterst hos ledningen i de upphandlande organisationerna.¹

Upphandlingsmyndigheten fick i regleringsbrevet för år 2020 uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska kunna bidra till att nå klimatmål och för att de upphandlingsinsatser som ger störst klimatnytta för pengarna ska kunna prioriteras. Förslaget redovisades i promemorian "Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen", UHM-2020-0073. Flera av de förslag som Miljömålsberedningen har lämnat för offentlig upphandling är mer eller mindre i linje med Upphandlingsmyndighetens promemoria. Vi har därför, när det är aktuellt, hänvisat till promemorian.

Synpunkter på särskilda avsnitt i betänkandet

5.15.1 Sverige ska stärka sitt arbete i relevanta internationella sammanhang för att minska de globala utsläppen i linje med 1,5-gradersmålet

I delbetänkandet föreslås bland annat att Sverige som enskilt land och i olika former av koalitioner ska fortsätta att verka för klimatomställningen och att målen i Parisavtalet nås. Upphandlingsmyndigheten håller med om betydelsen av internationell samverkan för att det ska vara möjligt att nå klimatmålen.

När det gäller offentlig upphandling har Upphandlingsmyndigheten tidigare föreslagit² att internationell samverkan och insatser bland annat kan omfatta beställargrupper, utveckling av standarder och verktyg för e-handel, ökat nordiskt samarbete och annat internationellt arbete som bidrar till ökad klimathänsyn i offentlig upphandling.

6.5.1 Sverige ska stärka sitt arbete inom EU för en klimatpolitik i linje med 1,5-gradersmålet

Upphandlingsmyndigheten ställer sig positiv till delbetänkandets förslag att Sverige ska arbeta för att EU:s ekodesigndirektiv ska utökas till fler produkter och användas i högre grad till ökad resurseffektivitet och att Sverige ska verka för att EU ska ta fram digitala produktpass, spårbarhetssystem och klimatommärkningar för en bred kategori utsläppsintensiva produkter och tjänster utan ökad administrativ börda.

För närvarande pågår arbete med att ta fram en ny ekodesignförordning som ska ersätta nuvarande ekodesigndirektiv. Förslaget innehåller bland annat möjligheten för EU-kommissionen att sätta obligatoriska upphandlingskrav inom vissa produktgrupper samt regler kring vad produktpassen ska innehålla.

¹ Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer. Upphandlingsmyndigheten Rapport 1:22

² Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

Upphandlingsmyndigheten har i sitt remissvar³ till ny ekodesignförordning, ställt sig positiv till förslaget om ekodesignkrav så länge som kraven inte begränsar möjligheterna för upphandlande organisationer att ställa krav med högre ambitioner och så länge de obligatoriska kraven inte leder till suboptimeringar och att hänsyn tas till förutsättningar hos små offentliga upphandlande myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar i remissvaret också förslaget till produktpass som kommer att ge bättre förutsättningar att ställa och följa upp miljökrav i upphandling.

I betänkandet förslår Miljömålsberedningen också att Sverige ska arbeta för att avfallslagstiftningen ses över så att den främjar snarare än hindrar cirkulära och giftfria flöden. Upphandlingsmyndigheten instämmer i vikten av att utreda hur annan lagstiftning utöver upphandlingslagstiftningen sam- eller motverkar för att bidra till klimatmålen.

8.11.1 SCB får i uppgift att utveckla den officiella statistiken över klimatpåverkan från konsumtion

Miljömålsberedningen föreslår att SCB får i uppgift att utveckla miljöräkenskapernas officiella statistik om klimatpåverkan från konsumtion, att bryta ner statistiken på regional nivå, att förbättra statistikens detaljnivå så att den beräknar de faktiska konsumtionsvalen samt att arbeta internationellt för att en officiell, global miljöexpanderad input-output-databas ska tas fram.

Upphandlingsmyndigheten noterar att föreslagen utveckling av miljöräkenskaperna, beroende på utformning, också skulle kunna förbättra möjligheterna till utveckling av miljöspendanalys enligt det förslag Miljömålsberedningen lämnat. I övrigt har Upphandlingsmyndigheten inga synpunkter på förslaget.

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

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om ytterligare en resultatindikator, andel upphandlingar med klimatkrav, för resultatbedömningen av regeringens mål för den offentliga upphandlingen. Miljömålsberedningen föreslår också att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket ta fram kriterier för vad som ska räknas som klimatkrav i offentlig upphandling.

Upphandlingsmyndigheten ställer sig positiv till en bättre uppföljning av miljö- och klimatkrav i offentlig upphandling. Det är viktigt att på ett enhetligt sätt kunna mäta och följa upp den offentliga upphandlingens påverkan på klimatet. Det är också viktigt att det finns en samstämmig syn på vad som kan räknas som klimatkrav. Men det

³ Yttrande över Europeiska kommissionens förslag till en ny förordning om ekodesign för hållbara produkter 2022/0095 (COD), UHM-2022-0106

finns ett antal faktorer som måste beaktas om en ny resultatindikator ska införas som påverkar hur indikatorn kan följas upp och tolkas.

Redan i de tidiga faserna i inköpsprocessen, innan upphandlingen, kan beslut fattas som påverkar upphandlingens slutliga klimatpåverkan. Ett konkret exempel är att den upphandlande myndigheten har tagit ett policybeslut om att enbart köpa in eldrivna fordon till sin verksamhet. Ett annat exempel är om man innan upphandlingen väljer att upphandla tjänster, varor eller entreprenader enligt en affärsmodell som medvetet eller omedvetet, leder till ett resultat som ger en minskad klimatpåverkan jämfört med en annan affärsmodell. Det kan också finnas fall där man ställt klimatkrav, men att det i slutändan inte gav någon effekt på upphandlingens klimatpåverkan jämfört med att inte ställa klimatkrav.

Det är också mycket viktigt att beakta hur insamlingen av statistik för en ny resultatindikator ska genomföras så att det sker på ett effektivt och kvalitetssäkrat sätt. Det framgår inte av förslaget exakt hur underlag till resultatindikatorn ska samlas in. Regeringens nuvarande resultatindikatorer för politikområdet baseras på Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstatistik. Statistiken baseras på uppgifter i annonser om upphandling och omfattar alla annonserade upphandlingar i Sverige. Statistiken samlas in av Upphandlingsmyndigheten från registrerade annonsdatabaser och publiceras årligen. Upphandlingsmyndigheten anser att det är nödvändigt att nya resultatindikatorer som rör krav i upphandling utgår ifrån upphandlingsstatistiken och baseras på uppgifter i annonser. Dessa säkerställer att underlag kan samlas in på ett effektivt och kvalitetssäkrat sätt. Att inrätta någon ny separat insamling av vilka klimatkrav som upphandlande organisationer ställer i upphandling, som underlag för nya resultatindikatorer, bedöms inte vara lämpligt eller genomförbart.

Exakt hur resultatindikatorn ska utformas och vilka underlag som ska användas för denna bör analyseras närmare. Myndigheten publicerar exempelvis redan statistik om vilka upphandlingar som innehåller tekniska specifikationer, kvalificeringskrav, tilldelningskriterier eller villkor för genomförande av kontraktet som syftar till att minska upphandlingens miljöpåverkan. Detta omfattar även klimatkrav för att minska upphandlingens klimatpåverkan. Myndigheten publicerar även statistik om vilka typer av miljökrav som har ställts i upphandlingen⁴.

Nya resultatindikatorer som rör miljömässigt hållbar upphandling behöver i så hög utsträckning som möjligt baseras på uppgifter som ingår i EU:s nya standardformulär för offentlig upphandling (eForms). eForms innehåller nya annonsuppgifter som syftar till att underlätta medlemsstaternas uppföljning av miljömässigt hållbar upphandling. Dessutom reglerar standardformulären vilka uppgifter som kan finnas i annonser om upphandling över tröskelvärdet. Det är inte möjligt att inkludera fler uppgifter i annonser över tröskelvärdet än de som ingår i eForms.

⁴ För mer information se <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2021/hallbar-offentlig-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten instämmer i behovet av att upphandlande organisationer tolkar krav och fyller i uppgifter i annonser, exempelvis uppgifter om upphandlingen innehåller olika miljökrav, på ett enhetligt sätt. I samband med genomförandet av eForms i Sverige kan behovet av stöd förväntas att öka, exempelvis hur upphandlande organisationer fyller i uppgifter i annonser om upphandling.

God datakvalitet är helt avgörande för att upphandlingsstatistik ska kunna användas som underlag för styrning och uppföljning. Idag finns betydande brister som påverkar statistikens kvalitet och användbarhet. Det är nödvändigt att regeringen vidtar åtgärder som säkerställer god datakvalitet i statistiken på upphandlingsområdet. Regeringen behöver exempelvis göra det obligatoriskt för alla upphandlande organisationer att ange uppgifter om miljömässigt hållbar upphandling i annonser om upphandling över och under tröskelvärden (eForms BT-06 och BT-774)⁵.

13.24.2 Ett etappmål för utsläpp från offentlig upphandling

Miljömålsberedningen 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. Miljömålsberedningen föreslår vidare att när upphandlande myndigheter och enheter, eller organisationer såsom SKR, vill ta fram egna mål ska relevanta myndigheter vara behjälpliga.

Miljömålsberedningens förslag är i linje med tidigare förslag⁶ från Upphandlingsmyndigheten som dock använder ordet klimatpåverkan. Det finns en viktig distinktion att göra mellan orden utsläpp respektive klimatpåverkan. Klimatpåverkan avser i sammanhanget vilken påverkan på klimatet som varor, tjänster och entreprenader ger upphov till under hela eller större delar av sin livscykel, även klimatpåverkan som uppstår långt innan det finns en färdig vara. Ordet utsläpp riskerar att leda tankarna till direkta utsläpp inom definierade geografiska avgränsningar, vilket då oavsiktligt kan bidra till att man frångår ett livscykelperspektiv. Upphandlingsmyndigheten menar därför att ordet klimatpåverkan bör användas i stället för utsläpp.

Upphandlingsmyndigheten har även föreslagit att utreda och om möjligt föreslå kvantitativa delmål avseende klimatpåverkan för olika inköpskategorier. Olika inköpskategorier har olika potential att minska sin klimatpåverkan. Samma delmål är därför inte effektivt att tillämpa rakt över för alla typer av inköp. Upphandlingsmyndigheten menar därför att ett beslut om etappmål om klimatpåverkan från de offentliga inköpen behöver vara utformade på så vis att det finns en stor frihetsgrad eller flexibilitet för upphandlande organisationer att fördela målet om minskad klimatpåverkan på underliggande delmål för olika övergripande inköpskategorier. Hur en sådan fördelning kan se ut behöver utredas.

⁵ För mer information om förslag för bättre datakvalitet, se Redovisning av regeringsuppdrag om ökad kvalitet i statistiken på upphandlingsområdet, UHM-2021-0185

⁶ Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

Upphandlingsmyndigheten vill också lyfta några viktiga förutsättningar för att effektivt kunna nå ett etappmål om klimatpåverkan från offentlig upphandling. Det är att insamling av inköpsvärden, det vill säga uppgifter ur inköpsfakturer, uppgifter om produkters livscykelbaserad miljöpåverkan, liksom input/output baserad miljöstatistik fortsätter att utvecklas och görs tillgängliga.

13.24.3 Klimatkrav i upphandlingslagstiftningen

I betänkandet föreslås att det i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna samt lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner införs nya bestämmelser med innebörden att "en upphandlande myndighet ska beakta klimatmålen i sin offentliga upphandling".

Upphandlingsmyndigheten har i sig ingen invändning mot att upphandlande organisationer ska beakta klimatmålen vid upphandling. Detta är något som myndigheten välkomnar. Däremot anser myndigheten att arbetet med detta lagförslag borde ha samordnats med lagrådsremissen "En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling". I denna lagrådsremiss föreslås att det ska införas en skyldighet att vid offentlig upphandling beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter, om upphandlingens art motiverar det. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Enligt Miljömålsberedningen innebär beredningens förslag en ökad tydlighet i förhållande till den föreslagna ska-regeln att upphandlande organisationer ska beakta klimatet. Upphandlingsmyndigheten delar inte den uppfattningen. Det är högst tveksamt att klimatmålen i sig skapar en större tydlighet i fråga om hur man åstadkommer detta i enskilda upphandlingar. Därtill torde en kompletterande lagändring i linje med beredningens förslag snarare skapa en osäkerhet om lagstiftarens ambitioner och hur de olika reglerna förhåller sig till varandra. Upphandlingsmyndigheten avstyrker därmed Miljömålsberedningens förslag och föreslår i stället att det i förarbetena till den nya ska-regeln bör komma till uttryck att följsamhet mot klimatmålen utgör ett centralt riktmärke i att beakta klimatet vid offentlig upphandling.

13.24.4 Klimatkrav i myndigheters instruktioner

Miljömålsberedningen föreslår att instruktionerna för alla statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar ska innehålla krav när det gäller klimatarbetet så att utsläppsminskningar får betydelse vid avvägningar i offentliga upphandlingar och klimatfrågor blir en del i alla myndigheters upphandlingar.

Statliga inköp bidrar mer till klimatmålen om inköpen är effektiva och träffsäkra och leder dessutom till bättre ekonomiskt resultat. Staten kan genom detta bidra till en marknad för varor och tjänster som har en mindre klimatpåverkan och dessutom inspirera kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare föreslagit⁷ att en viktig åtgärd för att offentlig upphandling ska bidra till klimatmålen är att instruera statliga myndigheter att analysera sina inköps klimatpåverkan och arbeta strategiskt med klimathänsyn i inköpen, inklusive att ställa klimatkrav utom där det inte är relevant. För myndigheter med större inköpsvolym, att utöver ovan också utveckla kategoribaserat inköp.

Miljömålsberedningen föreslår en ny rubrik i myndighetsinstruktionerna som lyder "Myndigheten ska arbeta i sin offentliga upphandling för att minska utsläppen av växthusgaser". Upphandlingsmyndigheten föreslår att uttrycket "minska klimatpåverkan" i stället ska användas, för att tydligare göra skillnad från direkta utsläpp, se resonemanget ovan under rubrik 13.24.2.

13.24.5 Klimatkrav i förordningen om statlig inköpssamordning

Miljömålsberedningen föreslår att förordningen om statlig inköpssamordning ändras så att utsläppsminskningar blir en del av förordningens syfte och att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal för varor och tjänster som myndigheter upphandlar som har stor klimatpåverkan. Miljömålsberedningens förslag stämmer i stort sett med det förslag⁸ som Upphandlingsmyndigheten tidigare lämnat, men Upphandlingsmyndigheten vill även här förorda att använda uttrycket "minskad klimatpåverkan" i stället för "utsläppsminskningar".

13.24.6 Genomförandet av EU-förordningen om annonser i upphandlingar

eForms är EU:s nya standardformulär för offentlig upphandling. De reglerar hur annonser över tröskelvärde ska utformas och vilka uppgifter som upphandlande organisationer ska ange i annonser. Standardformulären är därmed i hög grad styrande för vilka uppgifter som är tillgängliga för statistikändamål och som underlag för resultatindikatorer som rör upphandling.

Upphandlingsmyndigheten anser att eForms uppgifter om miljömässigt hållbar upphandling (BT-06 och BT-774) ska vara obligatoriska att ange i alla upphandlingar som annonseras i en registrerad annonsdatabas över och under tröskelvärde.⁹

Nya resultatindikatorer behöver utgå från uppgifter som anges i annonser om upphandling i enlighet med eForms, se kommentarer till avsnitt 13.24.1.

13.24.7 Regeringsuppdrag för att utveckla miljöspendanalysen

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram metoder för miljöspendanalys. En miljöspendanalys är en inköpsanalys där livscykelbaserade indikatorer om olika inköpskategoriers klimat- och annan miljöpåverkan har integrerats. Det gör det möjligt att undersöka miljö- och klimatpåverkan som uppstår till följd av inköp.

⁷ Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

⁸ Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

⁹ För mer information se, Yttrande avseende Sveriges genomförande av de nya standardformulären (eForms) UHM 2020-0151

Myndigheten presenterar med viss oregelbundenhet en input/output-baserad miljöspendanalys av stora delar av de offentliga inköpen.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att vidareutveckla miljöspendanalysen i samarbete med SCB.

Upphandlingsmyndigheten ställer sig positiv till förslaget och har tidigare också pekat på¹⁰ att miljöspendanalys är en metod som kan användas för att med ett inköpsperspektiv analysera inköpsstatistik och ge indikatorer om inköpsens klimatpåverkan.

Upphandlingsmyndigheten och SCB tillämpar olika metoder för analyser av de offentliga inköpsens miljöpåverkan. Skillnader i olika analysers syften och perspektiv, skillnader i systemgränser, avgränsningar och dataunderlag gör att analysernas resultat inte är helt jämförbara. Ett formaliserat och resurssatt samarbete mellan Upphandlingsmyndigheten och SCB i syfte att utveckla miljöspendanalys input/output-baserade metod avseende datainhämtning, statistiskt underlag och i övrigt utveckla jämförbarheten mellan miljöspendanalys och SCB:s metoder kan stärka miljöspendanalys som metod och verktyg för effektivare styrning och uppföljning av offentliga inköp och upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten vill dock påpeka att en viktig grund för en sådan utveckling av input/output-metoden av miljöspendanalysen, är att insamling av inköpsvärden om offentliga inköp utvecklas.

Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Myndigheten har ansvar för att samla in uppgifter ur annonser om upphandling från registrerade annonsdatabaser, men har inget särskilt uppdrag att samla in uppgifter om inköpsvärden. Upphandlingsmyndigheten har tidigare köpt uppgifter om offentliga inköpsvärden från privata aktörer. Uppgifterna har utgjort underlag för inköpsstatistik inklusive miljöspendanalyser. För att kunna ta fram statistik om inköp och inköpsens miljöpåverkan behöver statistiken på upphandlingsområdet kompletteras med en insamling av uppgifter om inköpsvärden, dvs uppgifter ur inköpsfakturer. Upphandlingsmyndigheten har tidigare till regeringen lämnat förslag¹¹ på hur kontinuerlig insamling av inköpsvärden i statlig regi kan utformas. En sådan insamling skulle också möjliggöra fortsatt framtagande av statistik om inköpsens miljöpåverkan genom miljöspendanalys. Upphandlingsmyndigheten uppmanar regeringen att fatta nödvändiga beslut som säkerställer insamling av inköpsvärden,

13.24.8 Regeringsuppdrag för att ta fram en förstudie om en öppen och fritt tillgänglig generell LCA-databas

Miljömålsberedningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att tillsammans med relevanta myndigheter ta fram en förstudie för att beräkna kostnader

¹⁰ Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

¹¹ För mer information se, Upphandlingsmyndigheten Förberedande studie om vissa inköpsvärden Rapport 2019

för en databas för standardiserade livscykelanalyser och livscykelkostnader. I förstudien ska även redovisas vilken data som finns att tillgå för ändamålet och vilken kvalitet den håller.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare föreslagit¹² att regeringen på lämpligt sätt påskyndar arbetet med att utreda en öppen och fritt tillgänglig databas för standardiserade livcykelbaserade data för olika material och standardiserade varor, utöver Boverkets klimatdatabas för byggnader. Standardiserad livcykelbaserade data över produkters klimatprestanda är i dagsläget otillgänglig och finns inte för tillräckligt stora volymer av produkter för att förverkliga informationens potentiella styrande effekt. Syftet med myndighetens förslag var att möjliggöra för många fler aktörer, bland annat för mindre och medelstora leverantörer, att själva arbeta med att förbättra sina produkters klimatprestanda. Det möjliggör och effektiviserar köparnas möjlighet att integrera LCA-data i inköpsarbetet, men även i andra områden och verksamheter. Ökad tillgång till sådan information har även potential att öka LCA-information i e-handelskedjor och möjliggöra effektivare digitalisering av hållbarhetsinformation.

Upphandlingsmyndigheten menar samtidigt att fler delar av samhället än offentliga aktörer och också andra än offentlig inköp- och upphandlingsverksamhet skulle ha nytta av en sådan fritt tillgänglig generell LCA-databas. För att öka synergieffekter och nyttan av en sådan databas är det viktigt att beakta fler olika möjliga användningsområden. Förstudien bör därför även undersöka en databas lämpliga omfattning, vad som krävs för att löpande förse den med data samt vilka funktioner den ska kunna hantera samt vilken organisation som kan krävas för att förvalta den samt möjliga former för en förvaltning. Myndigheten menar vidare att en förstudie bör beakta fler perspektiv än bara inköp, upphandling och e-handel, även om dessa perspektiv utgör grundstenarna i sammanhanget.

Upphandlingsmyndigheten instämmer avseende behovet av genomförande av en förstudie och ser det naturligt att myndigheten aktivt deltar i detta arbete.

Upphandlingsmyndigheten menar dock samtidigt att uppdraget att med att leda arbetet med förstudien, med tanke på möjligheterna till ett större användningsområde av en databas, bör ligga hos någon annan myndighet.

13.24.9 Regeringsuppdrag till Konkurrensverket att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling

Miljömålsberedningen föreslår att Konkurrensverket får i uppdrag att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling. Enligt beredningen kommer inte en skyldighet att beakta klimatmålen enligt beredningens förslag aktivera något tillsynsansvar för Konkurrensverket. Beredningen anser därför att Konkurrensverket bör ges i uppdrag att utveckla sin tillsyn när det gäller klimatkrav vid upphandling.

¹² Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

Beredningen redogör inte för någon djupare analys av vad Konkurrensverkets tillsyn av klimat skulle omfatta. En tvingande lagregel att beakta klimatet synes tvärtom innebära att en upphandlande organisation som inte beaktar klimatet i en upphandling utgör en tillämpning av upphandlingslagstiftningen som kan bli föremål för Konkurrensverkets tillsyn. Om tillsynen ska omfatta en materiell tillsyn kommer detta innebära att Konkurrensverket behöver bygga upp en egen kompetens i klimatfrågor. Uppdraget förväntas enligt konsekvensbeskrivningen innebära att Konkurrensverket får en ny uppgift och ett uppdrag att utföra men ska ändå rymmas inom befintligt anslag, vilket motsäger behovet av särskild kompetens i sådana frågor. I vilket fall bör förslaget i denna del samordnas med den fortsatta beredningen av förslagen i promemorian *En effektivare upphandlingstillsyn* (Ds 2022:5).

13.24.10 Programutbildning med klimatfokus för offentliga upphandlare

Miljömålsberedningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller en programutbildning för offentliga upphandlare. I utbildningen ska det ingå delar om klimat, utsläpp från offentlig konsumtion och tillvägagångssätt för att minska utsläppen.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i Miljömålsberedningens slutsats i att det saknas specialistkompetens i klimat- och miljöfrågor hos många upphandlande myndigheter, främst mindre myndigheter. Det är viktigt att här lyfta fram att det inte bara är en yrkesgrupp i inköps- och upphandlingsverksamhet som saknar sådan specialistkompetens. Ett träffsäkert och effektivt inköps- och upphandlingsarbete är ett resultat av insatser från många funktioner och roller, inklusive verksamhetsledande befattningar, med olika kompetenser och perspektiv som kompletterar varandra.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare lämnat förslag¹³ som rör utbildnings och forskningsinsatser inom området för att råda bot på denna brist. Två av de förslagen ligger nära det Miljömålsberedningen föreslår. Ett av dessa förslag, som avser att avhjälpa problemet på lång sikt, var att staten avsätter dedikerade medel för att utveckla en kvalificerad tvär- eller mångvetenskaplig akademisk utbildning för att långsiktigt höja tillgången till kompetens inom inköps- och upphandling som också inkluderar hållbarhetsaspekter. Förslaget innebar sålunda en akademisk utbildning på högskolenivå. Förslaget innebar samtidigt att det kommer ta ett antal år innan examinerade studenter når arbetsmarknaden. För att överbrygga kompetensbristen under de år det tar innan första förslaget ger resultat så föreslog myndigheten att staten kan använda ett grepp som liknar det som använts för att finansiera de kommunala energirådgivarna så att inköpsstrategier och controllers med specialistkunskap inom klimat kan anställas av upphandlande organisationer.

Inom hållbarhetsområdet informerar och utbildar Upphandlingsmyndigheten främst om de stöd och vägledning som myndigheten tillhandahåller. De utbildningsinsatser

¹³ Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen, UHM-2020-0073

myndigheten genomför är mycket korta tidsmässigt. Att bedriva djupgående och längre ämnesutbildning är ett mycket större uppdrag som skulle kräva en betydande utbildningsorganisation. Det finns ett antal aktörer, bland annat högskolan i Borås, vars kurs har upphandlingsjuridiskt fokus, men också utbildningsföretag och konsulter som är aktiva på marknaden och som driver kortare utbildningar i sakfrågor och ämnen inom inköp och upphandling. Ett färre antal aktörer är aktiva inom både upphandling och hållbarhet. Som tidigare konstaterats så räcker inte dessa insatser och ett större kunskapslyft behövs. Däremot har Upphandlingsmyndigheten svårt att se hur myndigheten skulle kunna driva en programutbildning utan att ge sig in på denna marknad och konkurrera med aktörerna på den.

Upphandlingsmyndigheten ser alltså inte tillgången på möjliga utbildare som det huvudsakliga problemet på kort sikt. Det är de tvärvetenskapliga perspektiven och efterfrågan på sådana utbildningar som i många fall saknas. Det i sin tur kan delvis hänföras till att en ökad klimathänsyn i inköp och upphandling i dessa avseenden är en styrnings- och ledningsfråga i de upphandlande organisationerna.

Myndigheten önskar i stället lyfta fram tidigare nämnda egna förslag på hur behovet om ökad kompetens kan lösas utan att myndigheten kommer konkurrera med aktörer på marknaden. Utifrån ovanstående menar myndigheten att driva en programutbildning, annat än möjligtvis för statens egna interna behov, inte är myndighetens uppgift och avstyrker därför förslaget.

Utredningens förslag och förhållande till statsstödsreglerna

Utredningen har på flera ställen redogjort för EU:s statsstödsregler (särskilt i avsnitt 6.1.1, 11.3.5 och 12.3.5). Upphandlingsmyndigheten anser att utredningen på ett överskådligt och korrekt sätt har beskrivit dessa regler.

Det kan konstateras att föreslagna mål och åtgärder kan komma att medföra ytterligare behov av statligt stöd. Det bör emellertid framhållas att betänkandet i princip inte innehåller några slutsatser i dessa delar, utan det blir i stället upp till andra aktörer att i framtiden göra sådana bedömningar.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Hållbarhetsspecialist Joakim Thornéus har varit föredragande. I handläggningen har också hållbarhetsspecialisterna Jens Johansson och Maisa Young, upphandlingsjuristen Lisa Sennström, juristen Henrik Grönberg, analytikern Andreas Doherty, affärsutvecklare Tobias Jobring samt statsstödsspecialist Cecilia Östrand deltagit.

Inger Ek

Joakim Thornéus