

Program för klimatomställning genom upphandling

1. Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten föreslår ett flerårigt *Program för klimatomställning genom upphandling* som består av en kombination av åtgärder, innefattande såväl formell styrning som stimulerande och stödjande aktiviteter, enligt följande.

- Uppdra åt statliga myndigheter att efterfråga cirkulära och hållbara erbjudanden för att stimulera framväxten av en marknad och ett utbud. Komplettera det uppdraget med generellt och individuellt stöd.
- Ökat och fördjupat stöd för generell och avancerad vägledning.
- Kompetensutvecklingsprogram för beslutsfattare, stöd för kommunikation samt spridande av lärande exempel.
- Nationell och internationell samverkan inom ramen för innovationsupphandlingsarenan.
- Utlysningar och finansieringar av beställarnätverk och förkommersiell upphandling inom efterfrågade områden.

2. Bakgrund

Samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning utgår från att Sveriges roll i världens största utmaning är att vara det goda exemplet genom att gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland. Genom att utveckla och kommersialisera hållbara innovationer nationellt och sedan exportera dem visar Sverige vägen. Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Näringslivet står för en betydande del av utsläppen samtidigt som de är en avgörande del av lösningen. Samverkansprogrammet ska bidra till näringslivets klimatomställning. Mot bakgrund av detta är fokus för samverkansprogrammet 2045-målet genom export av hållbara innovationer.

Upphandlingsmyndigheten har enligt sin instruktion det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska främja innovativa lösningar inom upphandling.

I regleringsbrevet för 2021 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att under 2021 och 2022 bistå regeringen i genomförandet av regeringens samverkansprogram, särskilt avseende samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning.

Upphandlingsmyndigheten har under år 2020 och 2021 deltagit i arbetsgruppen för Näringslivets klimatomställning. I gruppen har olika förslag diskuterats om hur upphandling kan driva på arbetet med näringslivets klimatomställning. Fokus för arbetet har varit att hitta lösningar för **hur offentlig upphandling** ska kunna bidra till att stimulera företaget att lönsamt övergå till cirkulära och hållbara erbjudanden.

Den 12 mars 2021 ombads Upphandlingsmyndigheten av arbetsgruppen för Näringslivets klimatomställning att ta fram ett underlag som bör innehålla förslag rörande myndighetens möjligheter att driva på klimatsmart och cirkulär upphandling.

3. Upphandling bidrar till ett cirkulärt och fossilfritt samhälle

Att ställa klimatkrav i enskilda upphandlingar är en viktig insats för en mer hållbar utveckling. Arbetar man med ett strategiskt inköpsarbete och analys av vilka krav som kan ge bäst effekt, utifrån verksamhetens behov och förutsättningar, liksom följer upp för att säkerställa avsedd effekt, så kan miljökrav i upphandlingar vara mycket verkningsfulla. För bäst effekt behöver kraven grundas i ett strategiskt och innovativt perspektiv på upphandling.

Den stora förflyttningen genom upphandling sker när förutsättningarna för effektiva och effektfulla inköp finns: det vill säga när det finns ett ägarskap hos ledningen; organisatoriska förutsättningar inklusive kunskap, kompetens och tid; samt ett marknadsperspektiv, dvs en dialog med marknaden, om möjligheterna att leva upp till ställda krav. Genom en ökad attraktivitet för offentliga affärer kan mängden återbrukade produkter och andelen återvunnet material och nya produkter och tjänster spridas eftersom det är hos marknadens aktörer många av lösningarna/affärsmodellerna finns.

Att ställa klimatkrav i enskilda upphandlingar behöver därför *också* kompletteras med en systemsyn på insatser som övergripande förbättrar förutsättningarna för att lyckas nå de effekter vi önskar se på klimatområdet. Särskilt små kommuner har en utmaning i att uppnå och möta målen i Agenda 2030. Behovet att få fram innovativa och hållbara lösningar kräver en systemförändring och en samverkan hos offentliga organisationer och tillsammans med näringslivets aktörer. Det måste finnas en

kunskap om och ett ägarskap hos politisk ledning och beslutsfattare kring hur upphandlingar skapar bäst effekt och löser upphandlande organisationers behov. Upphandlande organisationer kan skapa stor nytta genom att skapa förutsättningar för ändamålsenliga inköpsorganisationer och inköp.

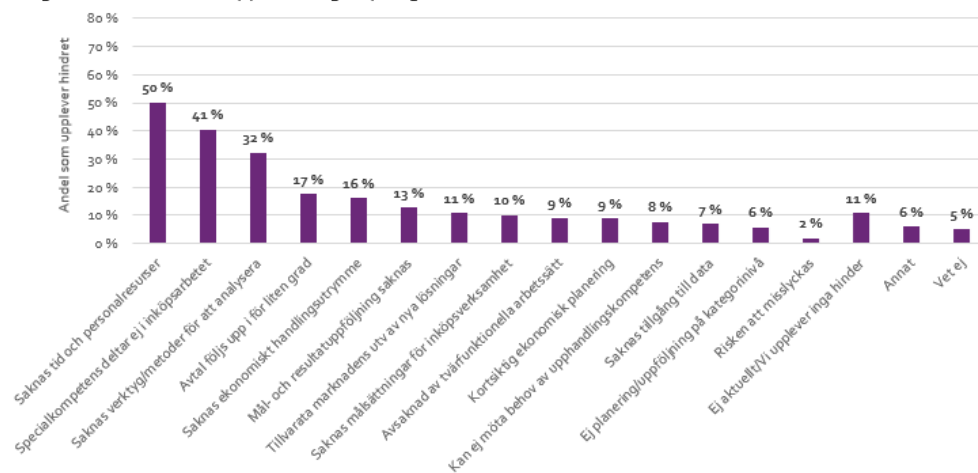
4. Vilka behov har Upphandlingsmyndighetens kunder?

Många upphandlande organisationer har utmaningar med att skapa interna förutsättningar för att jobba strategiskt med inköpsfrågor.

Den kvantitativa och kvalitativa bilden som framträder, när vi frågar våra kunder vad som hindrar mer miljömässigt hållbara inköp, är att det saknas tid och personalresurser samt att organisationens specialistkompetens inte räcker till för att skapa strategiska och hållbara inköp. Man saknar även verktyg och metoder för genomförandet av hållbara inköp.

Vad hindrar att man gör miljömässigt hållbara offentliga inköp?

Diagram. Resultat från Upphandlingsmyndighetens enkätstudie 2020



Upphandlingsmyndigheten bekräftar denna bild och möter dagligen frustrerade upphandlare och offentliga inköpsorganisationer som saknar politisk förankring, insikter och förståelse för inköpsens stora betydelse för en effektiv utveckling av samhället.

5. Upphandlingsmyndighetens 26 förslag på hur staten kan bidra till minskad klimatpåverkan

På uppdrag av regeringen (regleringsbrev 2020) lämnade Upphandlingsmyndigheten en klimatrapport till regeringen i februari 2021. I rapporten presenteras upphandlingsinsatser som ger störst klimatnytta för pengarna.

Totalt innehåller rapporten 26 förslag på åtgärder, t.ex. utredning av lagändringar, tydligare styrning mot minskad klimatpåverkan och cirkularitet, åtgärder för förbättrat faktaunderlag och åtgärder för transformativa och innovativa lösningar. Konklusionen i rapporten är att staten behöver ta på sig ledartröjan för att snabba på utvecklingen på den offentliga marknaden och att skapa styrning som leder till minskad klimatpåverkan.

Nedanstående förslag till *Program för klimatomställning genom upphandling* kompletterar delvis Klimatrapportens förslag men ger även ytterligare förslag på hur upphandling kan skapa ett hållbart samhälle.

6. Upphandlingsmyndighetens förslag: Program för klimatomställning genom upphandling

6.1 Inledning

Den offentliga upphandlingen omsatte totalt cirka 782 miljarder kronor år 2018. Det motsvarade cirka 18,7 procent av Sveriges BNP.¹ Den offentliga upphandlingen utgör alltså en betydande andel av Sveriges totala ekonomi.

Kommunerna och regionerna står för 80 procent av alla annonserade upphandlingar och för 75 procent av de offentliga utbetalningarna. Upphandlingsmyndighetens Miljöspendanalys visar att klimatpåverkan till följd av offentliga inköp uppgår till cirka 23,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter årligen (2019 års inköp). Av de inköp som analyserats så står kommunerna för cirka 44 % av klimatpåverkan, regionerna stod för 24 %, staten för 23 % och kommunala bostads- och fastighetsbolag för cirka 9 % av de offentliga inköpen klimatpåverkan. En ökad offentlig efterfrågan av hållbara varor, tjänster och byggtreprenader påverkar således näringsliv och start-ups, forskare m.fl. att möta denna efterfrågan och ställa om till hållbara erbjudanden.

Som beskrivits i kapitel tre är dock bilden komplex och åtgärder krävs på många olika nivåer, systemsynen är avgörande. Upphandlingsmyndigheten tror att en kombination av åtgärder, såväl styrande som stödjande och stimulerande, är rätt väg att gå.

Åtgärderna påverkas också av de rättsliga förutsättningar som gäller för olika typer av upphandlande organisationer. Kommunsektorn står för den största upphandlingsvolymen. Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Möjligheterna till formell styrning av kommunsektorn är begränsad och grundlagsskyddad. Möjligheterna att utöva sådan styrning av de statliga myndigheterna är däremot större. Staten kan på flera sätt påverka förutsättningarna för de offentliga inköpen möjligheter att bidra mer till klimatmålen och på så sätt även påverka de offentliga inköpen som kommuner och regioner står för till en mindre klimatbelastande riktning.

¹ Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4 *Statistik om offentlig upphandling*

6.2 Staten går före i upphandlingar

Förslag

Staten bör gå före genom att uppdra åt statliga myndigheter att upphandla cirkulärt och hållbart. För att underlätta myndigheternas omställning till cirkulär och hållbar upphandling kan myndigheterna behöva både generellt och individuellt stöd. Det generella stödet med vägledningar och råd kan tas fram eller vidareutvecklas av Upphandlingsmyndigheten.

Det individuella stödet kan lösas genom att exempelvis Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet upphandlar ramavtal med lämpliga konsulter som myndigheterna på sedvanligt sätt kan avropa. Åtgärderna bör kompletteras med kommunikationsinsatser.

Statlig medfinansiering av specialinriktade klimatrelaterade tjänster, liknande den som energirådgivare, kan bidra till effektiv hantering av upphandlingar.

Fortsatt beredning

Förslaget behöver beredas ytterligare av Regeringskansliet. En sådan beredning bör lämpligen ske i samverkan med Upphandlingsmyndigheten och andra berörda aktörer. Tillkommande verksamhet i form av såväl Upphandlingsmyndighetens medverkan i beredningen som framtagande av skraddarsydd generell vägledning enligt nedan förutsätter resurstillskott.

6.2.1 Problembeskrivning

Omställningen till en cirkulär och hållbar ekonomi går fortfarande alldeles för långsamt för att vi ska nå klimatmålen. För att stimulera företag att övergå till cirkulära och hållbara erbjudanden krävs en efterfrågan och en marknad. Offentlig sektor har potential att vara ett effektivt verktyg i att skapa denna initiala efterfrågan men tiden är kritisk.

6.2.2 Uppdrag till statliga myndigheter

Regeringen kan inom vissa ramar utöva en formell styrning av de statliga myndigheterna. Regeringen utövar en sådan styrning genom förordningar med instruktioner om myndigheternas uppgifter eller genom uppdrag formulerade i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Regeringen kan också utfärda särskilda författningar inom området. Ett exempel är förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, där de 30 största statliga myndigheterna ålades att tillämpa dessa villkor i vissa upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen genom sådan formell styrning bör ålägga statliga myndigheter att upphandla cirkulärt och hållbart.

En särskilt viktig statlig myndighet, för att öka takten i de statliga upphandlingarna, är Kammarkollegiet som genom statens inköpscentral har potentiellt en stor påverkan på inköpen.

Det bör i sammanhanget framhållas att statliga myndigheter år 2019 betalade ut 219,5 miljarder kronor till drygt 75 000 leverantörer. De allra flesta utbetalningarna får antas ha skett inom ramen för offentliga upphandlingar.²

Den närmare utformningen av förslaget kräver dock ytterligare beredning. Den rättsliga formen för denna styrning behöver identifieras. Likaså behöver uppdraget att upphandla cirkulärt och hållbart preciseras och konkretiseras samt göras mät- och uppföljningsbart. Uppdraget bör kopplas till lämpliga mekanismer för uppföljning och kontroll på såväl myndighetsnivå som på aggregerad statlig nivå. Utbudet kan inledningsvis vara litet och kostnadsdrivande för de statliga myndigheterna. Uppdraget kan därför behöva omformuleras och utvidgas över tid. En ytterligare fråga är om uppdraget bör omfatta samtliga statliga myndigheter eller om det bör begränsas till ett urval av myndigheter med störst årlig upphandlingsvolym.

6.2.3 Generellt stöd

För att underlätta de statliga myndigheternas omställning till cirkulär och hållbar upphandling bör uppdragen lämpligen kompletteras med anpassad generell vägledning som tas fram eller vidareutvecklas av eller genom Upphandlingsmyndigheten. Till skillnad från de formella uppdragen är dessa generella vägledningar frivilliga att följa och syftar till att stimulera myndigheterna att utveckla sin verksamhet i enlighet med vad som föreskrivits i uppdragen.

Upphandlingsmyndigheten har redan omfattande stöd och vägledning inom området som kan vidareutvecklas, anpassas och skraddarsys för särskilda målgruppsanpassade stöd och vägledningar som adresserar de nu aktuella behoven, se vidare avsnitt 6.3. När de formella uppdragen till de statliga myndigheterna närmare fastställts kan behovet av vidareutvecklad eller kompletterande vägledning från Upphandlingsmyndigheten identifieras.

6.2.4 Individuellt stöd

De formella uppdragen till de statliga myndigheterna kombinerat med anpassad generell vägledning från Upphandlingsmyndigheten stimulerar myndigheterna att utveckla sin verksamhet vilket i sin tur ökar intresset att inhämta råd från privata konsulter.

Uppdragen åt de statliga myndigheterna att upphandla cirkulärt och hållbart bör därför kombineras med åtgärder som underlättar för dessa att vid behov avropa konsultstöd. Det kan lämpligen ske genom uppdrag åt Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet att upphandla ramavtal med experter som de statliga myndigheterna på sedvanligt sätt kan avropa. Det kan handla om experter inom såväl hållbarhet som bransch- och marknadsfrågor, innovation, juridik och andra relevanta frågor.

² Uppgifterna är hämtade ur myndigheternas leverantörsreskontra och innehåller utbetalda belopp som gjorts till leverantörer, Utbetalningar som inte avser inköp och som kan identifieras har exkluderats ur statistiken. Hit räknas skatter, försäkringskassa och pensioner. Ersättningar och transfereringar såsom olika former av bidrag ingår dock.

Konsulter och aktörer med spetskompetens inom området bör knytas till dessa ramavtal. Upphandlingsmyndigheten bedömer att behovet av dessa konsulter främst bör finnas vid längre sammanhängande uppdrag.

I vissa delar kan Statens Inköpscentral möjligen redan ha ramavtal med relevant konsultstöd. När de formella uppdragen till de statliga myndigheterna närmare fastställts kan behovet av kompletterande ramavtal med relevant kompetens identifieras.

Avsaknaden av tillräcklig kunskap och kompetens i många upphandlande organisationer kan adresseras genom ett grepp som liknar de kommunala energirådgivarna³. Fördelen är att kompetensbristen kan avhjälpas relativt snabbt jämfört med att invänta att kompetens ska examineras från högskolor. Staten kan då under ett antal år medfinansiera specialinriktade tjänster som en överbrygging tills dess en högskoleutbildning på området strategisk upphandling och verksamhetsutveckling börjar ge resultat i form av examinerade. Insatsen kan ske med fastställda ramar för kompetens och inriktning på yrkesroll, för klimatinsatser i offentliga inköp i upphandlande organisationer. Sådana tjänster kan vara dedikerade för både strategiska och organisatoriska grepp så väl som stöd vid kravställning i upphandling men även uppföljning av leveranser och avtal avseende hållbarhetsaspekter.

6.2.5 Stimulera kommunsektorn att följa efter

Även om de nu nämnda uppdragen att upphandla cirkulärt och hållbart riktar sig till de statliga myndigheterna, bör de kunna stimulera kommunsektorn att följa efter, ta del av nya och befintliga lösningar samt goda exempel för att i ökad utsträckning kunna efterfråga cirkulära och hållbara lösningar i sina upphandlingar.

De anpassade vägledningarna som tas fram av eller genom Upphandlingsmyndigheten kan i kombination med lämpliga kommunikationsinsatser, exempelvis spridande av goda exempel, stimulera ledningen i kommunsektorn att skapa förutsättningar för att inköpsfunktionerna ska kunna arbeta strategiskt med de övergripande hållbarhetsbehoven, att gemensamma måttal används osv. Det kan i sin tur medföra ett ökat behov av den individuella rådgivning som tillhandahålls på konsultmarknaden. Behoven av att kommunala inköpscentraler upphandlar sådana ramavtal kan därmed också öka.

6.2.6 Bedömd effekt

De nu nämnda åtgärderna bedöms sammantagna efterhand medföra en ökad efterfrågan av cirkulära och hållbara lösningar. Även de övriga förslag som lämnas här nedan bidrar till denna utveckling. Med ökad efterfrågan uppstår ett utbud av cirkulära, hållbara varor, tjänster och entreprenader. Kommunsektorn, och kanske även den privata sektorn, kan stimuleras att följa efter och i ökad utsträckning

³ <https://www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/program-och-uppdrag/kommunal-energi-och-klimatradgivning/>

efterfråga cirkulärt och hållbart. Ökad efterfrågan och ökat utbud kan pressa priserna och göra cirkulära och hållbara erbjudanden mer konkurrenskraftiga. Även konsultmarknaden, med många små företag, främjas genom dessa åtgärder.

6.2.7 Fortsatt beredning

Innan denna marknad utvecklats behöver dock initiala utmaningar övervinnas. Som nämnts ovan kan utbudet inledningsvis vara litet och kostnadsdrivande för de statliga myndigheterna. De statliga myndigheternas efterfrågan kan därför, som nämnts ovan, behöva utvecklas efterhand och i nära dialog med marknaden.

Som utvecklats ovan behöver detta förslag beredas ytterligare av Regeringskansliet. En sådan beredning bör lämpligen ske i samverkan med Upphandlingsmyndigheten och andra berörda aktörer. Beredningen bör på lämpligt sätt ske i dialog med representanter för näringslivet och myndighetssidan samt spetskompetens inom miljöområdet.

6.3 Ökat och fördjupat stöd för generell och avancerad vägledning

Förslag

Upphandlingsmyndigheten ges ökade resurser för att inte bara kunna vidmakthålla befintligt stöd utan även för att kunna vidareutveckla och fördjupa ytterligare generell och avancerad vägledning inom alla delar av inköp och upphandling, samt för att genomföra insatser avseende spridning och kommunikation.

6.3.1 Problembeskrivning

I vårt uppdrag ger vi dagligen stöd, på olika sätt, som gemensamt kopplar till effektiva offentliga affärer för att upphandlande organisationer och hur dessa ska kunna dra nytta av näringslivets innovationer och lösningar på ett kostnadseffektivt sätt.

Upphandlande organisationer och leverantörer har ett stort behov av stöd, utbildningar, digitala möten, plattformar för samverkan samt vägledning inom alla delar av inköp och upphandling. Inte minst mindre upphandlande organisationer och leverantörer har svårt att överblicka de möjligheter och begränsningar som finns inom ramen för gällande regelverk. Vidare finns behov av utvecklat metodstöd inom hela inköpscykeln från förstudier och genomförande till uppföljning och förvaltning. Likaså finns det behov av stöd och vägledning rörande såväl specifika branscher och områden som av ändamålsenlig organisering av inköpsorganisationer.

Alla dessa stöd är nödvändiga komponenter för att främja ökad efterfrågan av klimatsmarta lösningar som i sin tur stimulerar en klimatsmart omställning av näringslivet och ett ökat utbud av hållbara varor, tjänster och byggentreprenader.

6.3.2 Stöd i enskilda upphandlingar

Genom Upphandlingsmyndighetens Frågeservice besvarar vi årligen ca 7 000 frågor med konkreta och tillgängliga råd kring hur offentlig upphandling kan användas mer

effektivt, både från den köpande och säljande sidan. En bedömning vi gör, kvantitativt och kvalitativt, är att ca 80 procent av alla frågor handlar om hur hållbara och innovativa lösningar kan främjas utan att tumma på effektiviteten, rättssäkerheten och den sunda konkurrensen. Inom ramen för vårt uppdrag att iaktta saklighet och opartiskhet, vägleder vi i den enskilda frågeställningen och belyser de möjligheter och risker som kan finnas, vi bidrar också med lärande exempel m.m.

De nu föreslagna åtgärderna i *Program för klimatomställning genom upphandling* kommer att ställa ytterligare krav på en utvecklad Frågeservice, som vi i dagsläget hanterar genom chatt, frågeportal samt via telefonsamtal. Digitaliseringens möjligheter kan t.ex. bidra till att skapa nya verktyg för de behov som finns, t.ex. för beräkningar och jämförelsetal, kriterier m.m.

6.3.3 Generellt stöd och vägledning

Upphandlingsmyndigheten har utvecklat omfattande stöd och vägledning inom alla delar av inköp och upphandling. För att främja näringslivets klimatomställning ser myndigheten tillkommande behov av att vidareutveckla avancerat stöd och vägledning inom området. Här nedan nämns några exempel.

Staten går före: Som berörts ovan i avsnitt 6.2. bör uppdraget åt statliga myndigheter att upphandla cirkulärt och hållbart kompletteras med att anpassad och skräddarsydd vägledning tas fram eller vidareutvecklas. Det kan handla om hur myndigheterna närmare bör utforma sina upphandlingar för att uppnå de uppsatta hållbarhetsmålen, exempelvis hur krav- och kriterier inom området lämpligen bör utformas. Det kan också handla om hur myndigheterna bör arbeta i upphandlingens förberedelse- och uppföljningsfas samt hur inköpsverksamheten lämpligen kan organiseras för att uppnå optimal nytta. Spridande av kunskap och metodik när det gäller marknadsanalyser och tidiga dialoger med marknadens aktörer är här viktiga komponenter. Många av de generella stöd och vägledningar som nämns i det följande kan ligga till grund för framtagande av kompletterande målgruppsanpassade stöd och vägledningar som adresserar just de frågeställningar som aktualiseras för de statliga myndigheter som getts i uppdrag att upphandla cirkulärt och hållbart.

Cirkulär ekonomi och hållbar plastanvändning: Upphandlingsmyndigheten lanserade i februari 2021 flera konkreta stöd kring hur upphandling kan bidra till cirkulär ekonomi samt hållbar plastanvändning. För att offentlig upphandling ska bidra till en cirkulär ekonomi behöver upphandlande organisationer uppnå mer slutna kretslopp, där man får ut största möjliga värde av redan upphandlade produkter exempelvis genom reparationer, effektiv användning och serviceavtal. För att öka målgruppernas förståelse och kunskap har vi tagit fram flera informationsmaterial om vad cirkulär ekonomi är och hur inköp kan främja en cirkulär ekonomi.

Vi har även tagit fram olika verktyg för strategiskt inköpsarbete och cirkulär verksamhetsutveckling, ett webbstöd om att föra dialog med leverantörer i syfte att främja innovationer som bidrar till cirkulär ekonomi samt ett informationsmaterial om olika affärsmodeller som främjar cirkulär ekonomi, med lärande exempel som

exemplifierar respektive affärsmodell. Det strategiska stödet har kompletterats med praktiskt konkret stöd i form av kriterier för att minska plastavfall och annat avfall.

Vi har även tagit fram ett webbstöd för hur offentlig upphandling kan användas för att öka andelen återbrukade produkter och andelen återvunnet material. För att öka kännedomen om stöden har vi tagit fram korta informationsfilmer som vi spridit via sociala medier. www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/upphandling-for-att-framja-cirkular-ekonomi/

Mer finns att göra och Upphandlingsmyndighetens stöd för klimatneutrala och cirkulära stöd kan ytterligare breddas, fördjupas och utvecklas för att kunna erbjuda fler specifika och konkreta stöd genom inköpsprocessens samtliga zoner.

Miljöspendanalys: En miljöspendanalys är en inköpsanalys där olika miljöfaktorer har integrerats. På så sätt kan inköp med stor klimatpåverkan identifieras och fokus kan läggas där det gör mest klimatnytta. Exempelvis kan informationen hanteras i upphandlande organisationers förfrågningsunderlag men det kan också tydliggöra inom vilka områden man t ex genom innovationsupphandling och beställarnätverk (se avsnitt 6.5) kan skapa/ta tillvara nya innovationer i näringslivet. Se mer: www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/analysera-inkopen-med-miljospendanalys/

Upphandlingsmyndighetens befintliga stöd kring hur man arbetar med hjälp av miljöspend, kan med digitaliseringens hjälp ytterligare utvecklas i syfte att få bättre underlag till hur man kan jobba strategiskt med exempelvis klimatfrågan i sina upphandlingar. Det finns även stora möjligheter att skapa allmänna digitala verktyg till stöd för leverantörer och upphandlande organisationer.

Kriteriebibliotek med miljökriterier: Upphandlingsmyndigheten utvecklar och förvaltar cirka 600 kriterier inom hållbarhetsområdet. Det handlar om mallar med tekniska krav, kvalificerings- och tilldelningskriterier och särskilda kontraktsvillkor som kan återanvändas i enskilda upphandlingar. Stödet innefattar även stöd i hur uppföljningen ska ske. Kriterierna har utarbetats efter samråd med näringslivet och branshexperter. Utveckling, komplettering och ökad kommunikation av dessa kriterier skulle ytterligare bidra till en grön omställning av upphandlingsmarknaden.

Vägledning i oklara rättsfrågor: Upphandlingsmyndigheten har omfattande stöd rörande tillämpningen av upphandlingsregelverket och har även tagit fram avancerade rättsliga vägledningar med analyser och konkreta rekommendationer om hur oklara rättsfrågor bör tolkas och tillämpas intill dess att vägledande domstolspraxis utbildats. Inom hållbarhetsområdet kan det finnas ytterligare sådana oklara rättsfrågor där vägledning och råd kan behövas.

Kommunal samverkan: Upphandlingsmyndigheten har under år 2017 tagit fram vägledning om hur kommuner inom ramen för upphandlingsregelverket kan

avtalsamverka och gemensamt lösa sina samhällsuppdrag. Sådan samverkan är strategiskt viktig för att inte minst mindre kommuner gemensamt ska kunna lösa välfärdsutmaningar, möta Agenda 2030 och nå hållbarhetsmålen. Ett utvecklat, digitalt verktyg inom området skulle främja en sådan utveckling och skulle i sin tur även stimulera näringslivets klimatomställning.

Ändamålsenlig organisering: i Upphandlingsmyndighetens nya regeringsuppdrag att stimulera utvecklingen av ändamålsenliga inköpsorganisationer ska ett verktyg tillskapas så att de offentliga inköpsorganisationerna, stora som små, ska kunna skapa samt följa upp sin ändamålsenlighet för strategiska och innovativa inköp. Att digitalisera det kommande verktyget kommer sannolikt att underlätta för det offentliga att identifiera vilka insatser man behöver göra på lokal nivå för att kunna effektivisera sitt inköpsarbete. Hit kan också digitala tjänster för t ex möten mellan organisationer med liknande behov, kunskapsöverföring samt lärande exempel kopplas. Detta kan sannolikt skapa ett mer samlat behovsägande vilket i sin tur leder till attraktiv köpkraft vilket i sin tur bidrar till ett ökat intresse för leverantörer att delta i offentliga upphandlingar.

Förstudier och tidig dialog: Upphandlingsmyndigheten har tagit fram metodstöd för hur upphandlande organisationer genomför förstudier och förberedelser inför en upphandling och hur marknadsanalyser kan genomföras. Bland annat har stöd för tidig dialog med marknadens aktörer tagits fram. Dessa förstudier är inte minst viktiga för att identifiera näringslivets möjligheter att kunna möta krav rörande varornas, tjänsternas eller byggtreprenadernas miljöegenskaper och miljöpåverkan. Ett vidareutvecklat stöd inom detta område kan underlätta omställningen mot en grön upphandlingsmarknad.

Avtalsuppföljning och avtalsförvaltning: Alla krav som ställs i upphandlingar ska vara möjliga att följa upp och kontrollera. Upphandlingsmyndigheten har sedan tidigare ett generellt metodstöd för avtalsuppföljning. Inte minst med anledning näringslivets klimatomställning finns ett ökat behov av anpassad och utvecklad vägledning inom området. Utan möjlighet till effektiv kontroll är risken uppenbar att den leverantör som lovar runt men håller tunt kommer att tilldelas kontraktet. För att säkerställa att klimatmålen realiserats och att konkurrensen inte snedvrids behövs alltså effektiva verktyg för uppföljning och kontroll.

Branschspecifikt stöd: Upphandlingsmyndigheten har tagit fram branschspecifikt stöd inom områden bygg- och anläggning, hälso- och sjukvård samt livsmedel. Ett arbete pågår för närvarande med att utveckla stödet inom byggområdet vad avser hållbarhetsfrågor. Ett vidareutvecklat avancerat branschstöd inom dessa områden, och utveckling av ytterligare områden, kan främja ökad efterfrågan av hållbara varor, tjänster och byggtreprenader och därmed stimulera framväxt av en sådan marknad.

Statsstöds vägledning: Upphandlingsmyndigheten har även i uppdrag att ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Inom ramen för kommunsektorns omställning till att upphandla klimatsmarta och hållbara

erbjudanden kan även frågor med statsstödsrättslig bäring uppkomma. Kunskapen om statsstödsfrågor är generellt låg hos inte minst mindre kommuner och det kan bland annat innebära att dessa är överdrivet försiktiga och inte använder sig av de möjligheter som regelverket innehåller. Genom riktad och anpassad vägledning kopplad till dessa frågor skulle Upphandlingsmyndigheten kunna främja en effektivare omställning mot grön offentlig upphandling.

6.3.4 Bedömd effekt

De föreslagna åtgärderna bedöms främja effektivitet inom inköp och upphandling, främja god hushållning av offentliga medel, sund konkurrens, innovation och ökad hållbarhetshänsyn, det vill säga nödvändiga byggstenar för att nå klimatmålen och främja näringslivets omställning. Inte minst mindre kommuner med begränsade resurser kan genom dessa åtgärder ges ökade förutsättningar att hantera upphandlingsfrågorna effektivt och klimatsmart. Även leverantörer gynnas av ett få enhetliga stöd som ger förutsägbarhet och riktning kopplat till det offentligas gemensamma köpkraft.

6.4 Ökade resurser för kompetensutvecklingsprogram för beslutsfattare, stöd för kommunikation samt spridande av lärande exempel

Förslag

I Upphandlingsmyndighetens förstudie om Träffsäker upphandling fastslås ett stort behov av att beslutsfattare bör integrera inköpen som en del av verksamhetsutvecklingen och styrningen i upphandlande organisationer. Upphandlingsmyndigheten vill ytterligare intensifiera sina insatser på detta område. Genom ett av staten finansierat utvecklingsprogram för chefer, och politiska företrädare, inom det offentliga, tydligare mål, indikatorer och gemensamma nyckeltal, kan strategisk och innovativ upphandling skapa snabbare omställning till hållbarhet.

Alla offentliga inköp är beroende av näringslivets kreativa förmåga att utveckla bättre miljövänliga lösningar på de behov och utmaningar samhället har. Det finns leverantörer som tycker att det kan vara svårt att lämna anbud i upphandling. För att skynda på kan Upphandlingsmyndigheten underlätta möjligheter till en tätare dialog mellan upphandlande organisationer och leverantörer, verka för att skapa nya mötesplatser för att ta tillvara innovativa företags lösningar samt sprida lärande exempel för aktörerna på den offentliga marknaden.

6.4.1 Problembeskrivning

Det måste bli enklare för upphandlande organisationer att få kunskap om de klimatsmarta lösningar som finns på marknaden och det måste bli enklare för företag att visa upp sina klimatsmarta lösningar. Det finns flera sätt att få upphandlande organisationer och leverantörer att mötas och matcha behov och lösningar. Det kan

antingen göras vid evenemang som leverantörskonferenser eller i enskilda upphandlingar, exempelvis med stöd av en innovationsmäklare (se även avsnitt 6.5).

Ett sätt att underlätta för företag är att skapa marknads- eller utbudsplatser. Dessa skulle särskilt underlätta för små leverantörer och innovativa företag att visa upp sina lösningar. Ytterligare ett sätt är som kan bidra till matchning av behov och lösningar kan vara att skapa plattformar för cirkulär dialog, där köpare och säljare av produkter för återbruk kan mötas.

Det är också av stor vikt att beslutsfattare, inom det offentliga, får ökad kunskap och stöd om upphandlingens möjligheter och bidrag till att stötta utvecklingen för att nå målen i Agenda 2030, på ett kostnadseffektivt sätt.

I Upphandlingsmyndighetens förstudie om Träffsäker upphandling, från 2019, djupintervjuades över 70 kommunalråd och chefer inom det offentliga. Behoven, som rör upphandlingens möjligheter, fanns inom följande områden:

- hur sätter man övergripande mål för upphandling, nyckeltal
- övergripande behovsidentifiering utifrån den egna verksamheten
- prioriteringar i budget med hjälp av t.ex. kategoristyrning, andra metoder
- marknadens möjligheter och dialog med marknaden
- ändamålsenlig organisering (se även punkt 6.3).

6.4.2 Exempel på kommunikationsinsatser

I Upphandlingsmyndighetens årliga rapport, Trendens, inom upphandlingsområdet samt på vår webbplats, genom digitala seminarier, filmer m.m. publiceras fortlöpande lärande exempel från olika delar av landet:

https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/trendens_2020.pdf

Leverantörskonferenser ger upphandlande organisationer möjlighet att presentera sina behov och potentiella leverantörer får möjlighet att visa nya lösningar. Ett exempel där köpare och företag möts är den nordiska marknadssdialogen om utsläppsfria leveranser den 21 april 2021: https://zero.no/wp-content/uploads/2021/03/Nordic-market-dialogue_Zero-emission-delivery-of-goods-April-21st-2021.pdf.

6.4.3 Bedömd effekt

Tidigare i denna PM har vi beskrivit vikten av ökad kunskap och kompetens för att upphandling ska kunna stötta utvecklingen till ett cirkulärt och fossilfritt samhälle. Genom ökade resurser för kunskapsspridning, utvecklingsprogram för beslutsfattare, lärande exempel, best practise kommer sannolikt utvecklingen för en effektivare, mer hållbar, användning skattefinansierade inköp att gå snabbare.

6.5 Nationell och internationell samverkan inom ramen för innovationsupphandlingsarenan

Förslag

Upphandlingsmyndigheten bör inom ramen för den kommande arenan för innovationsupphandling etablera möjligheter för samverkan. Den nationella arenan kan mycket väl utvecklas till att bli en internationell samlingsplats för mötet mellan behov och utbud på marknaden. För att möjliggöra en samverkansplats för innovationsupphandling behövs långsiktiga resurser tillföras Upphandlingsmyndighetens verksamhet.

Det bör även finnas offentliga medel att söka för att offentliga organisationer tillsammans med marknaden kan utveckla och upphandla nya lösningar.

6.5.1 Problembeskrivning

När det saknas lösningar för stora klimatutmaningar krävs innovation. För att undvika projektdöd och prototypkyrkogårdar behöver utvecklingsprojekt, redan på planeringsstadiet, involvera upphandlingsförfarandet. För att öka möjligheter till innovationsupphandling, särskilt för små och medelstora kommuner, behöver innovationsupphandlingskunskap, praktiskt stöd och praktisk vägledning fogas samman i en mötesplats, ett nationellt nätverk. Platsen/nätverket är till för företag, offentliga aktörer, organisationer, forskare och uppfinnare. Syftet är att föra ut nya innovationer till en nationell och internationell marknad.

Utvecklingen av klimatsmarta varor och tjänster går för långsamt och behöver stimuleras. För att driva på utvecklingen av klimatsmarta produkter, som inte finns på marknaden, bör det finnas offentliga medel hos bl a Vinnova, Energimyndigheten, Formas och Naturvårdsverket att söka för att offentliga organisationer tillsammans med marknaden kan utveckla och upphandla nya lösningar. Det kan antingen göras genom finansiering till förkommersiell upphandling eller finansiering till upphandlingar av nya lösningar genom exempelvis innovationspartnerskap. Det kan även göras genom att finansiera beställarnätverk eller andra initiativ som ska underlätta för offentlig verksamhet och näringslivet att mötas. andra initiativ som ska underlätta för offentlig verksamhet och näringslivet att mötas.

6.5.2 En arena för innovationsupphandling

Regeringen föreslår i propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60, s. 168) att en arena för innovationsupphandling ska inrättas med syftet att offentliga aktörer i Sverige ska genomföra fler innovationsupphandlingar som stimulerar innovationer och skapar mervärde för samhället.

Upphandlingsmyndighetens roll i arenan kan vara att understödja och samordna olika initiativ som driver på utvecklingen för att skapa snabbare takt i arbetet med att nå klimatmålen. Några av initiativen i arenan är:

- arbeta utifrån behov i samverkan
- underlätta för företag/startups mfl att visa upp sina lösningar
- matchning av behov och lösningar
- testbädd för nya metoder och verktyg
- växelverkan av nationella och internationella initiativ

Alla dessa initiativ leder till att både ta tillvara de klimatsmarta lösningar som finns eller kommer att uppstå på marknaden samt att utveckla och kommersialisera hållbara innovationer.

Några exempel på samverkan som kan bedrivas inom ramen för en innovationsupphandlingsarena:

Beställarnätverk och beställargrupper (se även punkt 6.6), några exempel på befintliga nätverk:

- Avancerad vattenrening och efterbehandling av förorenade områden som finansieras av Naturvårdsverket,
- Vägledning för framtidens städer som finansieras av Vinnova samt Bebo och Belok, som delfinansieras av Energimyndigheten
- Nordisk beställardialog för utsläppsfria leveranser är en annan form av grupp som går samman kring ett behov för att driva på arbetet mot logistik med nollutsläpp i nordiska städer.

6.5.3 Bedömd effekt

Förslaget med arenan är att flera aktörer går samman för att genomföra en bred nationell kraftsamling för att driva innovation med hjälp av upphandling. Genom att aktörer från den köpande och den säljande sidan går samman och kraftsamlar kompetens, verkliga projekt, metoder och verktyg uppstår synergier som gör att utvecklingen snabbas på och leder till en ökad effekt för att uppnå klimatmålen. Åtgärden bedöms främja snabbare utveckling av klimatsmarta varor och tjänster.

6.6 Utlysningar och finansieringar av beställarnätverk och förkommersiell upphandling inom efterfrågade områden

Förslag

Vinnova, Energimyndigheten, Formas och Naturvårdsverket uppdras att finansiera beställarnätverk inom områden som bidrar till ökad cirkularitet och fossilfria varor och tjänster.

Upphandlingsmyndigheten ges resurser att stötta kompetensutvecklingen kring beställarnätverk och förkommersiell upphandling, att tillsammans med berörda myndigheter att skapa vägar för utlysningar av beställarnätverk och förkommersiell upphandling samt kommunikation och spridande av nya lösningar och goda exempel.

6.6.1 Problembeskrivning

Om flera upphandlande organisationer samlar sina behov och sin köpkraft i upphandlingar kan de driva på marknaden till att utveckla klimatsmarta lösningar. Ett etablerat sätt är att skapa beställarnätverk och beställargrupper, där upphandlande organisationer arbetar tillsammans med behov av nya lösningar inom ett område. Särskilt små kommuner har stor nytta av beställarnätverk. Det är också möjligt att samla olika upphandlande organisationers behov på andra sätt genom att ordna leverantörskonferenser (se avsnitt 6.4).

Det finns en stor potential i att offentliga organisationer arbetar tillsammans i förarbetet inför upphandlingar, både i beställarnätverk och i förkommersiell upphandling. Detta för att samla kompetensen och för att skapa volymmässigt större och tydligare efterfrågan. I vissa fall kan det även finnas fördelar med gemensamma upphandlingar för klimatsmarta lösningar. Aktörsgemensamma insatser och upphandlingar har en potential att, om de är lyckade och kommuniceras pedagogiskt och metodiskt, bilda ”skolor” och i förekommande fall verka som liknande en standardisering för delar av en värdekedja. De framtagna lösningarna minskar eller tydliggör olika typer av risker för köpare och leverantörer vilket gör att fler aktörer vågar följa efter.

6.6.2 Bedömd effekt

Beställarnätverk och förkommersiell upphandling minimerar risken för prototypkyrkogårdar och ökar takten för att nya lösningar ska komma ut på nationella och internationella marknader.

7. Förslag till utökade åtgärder och budget för Upphandlingsmyndigheten

Agenda 2030 ligger endast en till två upphandlingar bort och för att nå 2045-målet om export av hållbara innovationer bör Sveriges offentliga, upphandlande organisationer gå samman och skapa fler innovativa och strategiska inköp.

Upphandlingsmyndigheten föreslår i detta *Program för klimatomställning genom upphandling* att ett intensifierat och utökat arbete hos myndigheten möjliggörs snarast möjligt. För att detta ska vara möjligt krävs både tillskott av anslagsmedel och en utökad låneram för kommande år.

Vi har i tidigare dialog om *Uppdrag att genomföra insatser för att sänka trösklar för nyttiggörande och kommersialisering* uppskattat Upphandlingsmyndighetens kostnader för införandet av en innovationsupphandlingsarena till 5 000–10 000 tkr per år 2021 - 2023. För att kunna genomföra punkterna i det program vi nu föreslår uppskattar vi behovet av finansiering till ytterligare 10 000 tkr i anslag och 3 000 tkr i lånemedel per år kommande för perioden 2021 – 2023.

Bedömt behov av finansiering, enligt ovanstående, summeras i tabellen nedan.

| Föreslagen åtgärd | Bedömt behov per år |
|--|---------------------|
| Innovationsupphandlingsarenan, anslag <i>genom upphandling, lån</i> | 5 000 - 10 000 tkr |

Utöver kostnader för arbete utfört av myndighetens medarbetare kommer införandet av ovanstående program att innebära ökade kostnader för bland annat rekrytering av kompetens, konsultinsatser, kommunikation, OH-kostnader, IT-utveckling samt eventuella lokalkostnader för samverkan och innovation. Nationell och internationell samverkan kring metoder, kommunikation, lärande exempel m.m. är en viktig del i programmet.

Kostnadsbedömningen avser *endast* finansiering av verksamhet som bedrivs av Upphandlingsmyndigheten. Eventuella verksamhetskostnader och sökbara medel hos andra myndigheter för exempelvis beställarnätverk eller stöd för innovationsupphandling behöver hanteras separat.

Upphandlingsmyndigheten gav den 1 mars in ett budgetunderlag avseende år 2022 – 2024. Myndigheten valde i det underlaget att *inte* äska medel för insatserna som anges ovan, till exempel deltagandet i arbetet med Näringslivets klimatomställning eller andra särskilda uppdrag i budgetunderlaget.

De kostnadsbedömningar vi beskriver i detta dokument ska således betraktas som ett *komplement* till de äskanden vi gjorde i budgetunderlaget för 2022 – 2024.