

Diarienummer Fi2021/03461

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till:
frida.niklasson@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Ds 2021:31 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, dnr Fi2021/03461

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 30 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen stora mängder avfall och återvinningsbart material, varav ca 60 % återvinns till nya råvaror.

Inledning

ÅI står bakom högre klimat- och miljökrav inom upphandlingen. Vi vill dock notera att uppföljningen av dessa krav är nödvändig för att gynna de seriösa företagen på återvinningsmarknaden.

Sammanfattning av Återvinningsindustriernas ståndpunkter

- ÅI stödjer utredningens förslag att införa skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet vid offentlig upphandling, samt att myndigheterna ska beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.
- ÅI föreslår att regeringen lägger till orden *cirkulära materialflöden* i lagförslaget (2016:1145) om offentlig upphandling i enligt med följande formulering: *En upphandlande myndighet ska beakta klimatet och cirkulära materialflöden vid offentlig upphandling*
- ÅI föreslår att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att komplettera den nya lagstiftningen och riktlinjerna med en vägledning som beskriver hur såväl utsläpp som klimatnytta kan påverkas av olika materialval och genom användningen av återvunnen råvara. Denna vägledning behöver tas fram i samarbete med återvinningsindustrin.

- ÅI föreslår att regeringen stödjer upphandlare genom att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla ytterligare kriterier för upphandling av återvunnen råvara i samarbete med återvinningsindustrin.
- ÅI föreslår att de tillhörande riktlinjerna för upphandlingar alltid inkluderar:
 - Att uppföljning och kontroll av ställda klimat- och miljökrav kommer att genomföras.
 - Att krav på relevanta tillstånd och grundläggande miljöcertifieringar alltid ställs som ett grundläggande krav i upphandlingar.
- ÅI föreslår att regeringen inför tillsyn och vitesförelägganden för upphandlande aktörer som inte följer upp sina ställda klimatkrav.

Upphandlingens roll på vägen mot en cirkulär ekonomi

Offentlig upphandling omsätter nästan en femtedel av svensk BNP och är därmed ett kraftfullt verktyg för att ställa om vårt samhälle i cirkulär riktning. Våra samhällen står inför ett paradigmskifte. Linjära resursflöden måste bytas mot cirkulära. Det är en nödvändig omställning om vi ska kunna möta utmaningarna, inte minst på klimatområdet. Offentlig upphandling som styrmedel kan påverka utvecklingen mot cirkulära materialflöden, inte bara i Sverige utan även utomlands.

Cirkulära produkt- och materialflöden är ett effektivt sätt att minska de klimatutsläpp som uppstår till följd av många av dagens produktions- och konsumtionsmönster. Enligt uppskattningar behöver de konsumentrelaterade klimatutsläppen minska mer än hälften till år 2030 för att möta Sveriges internationella klimatåtaganden. Denna utmaning kräver ett stort antal aktiviteter inom alla samhällssektorer och cirkulär upphandling är en sådan aktivitet.

Upphandlingslagstiftningen har huvudsakligen utarbetats från en linjär produktionsmodell. Det finns inget detaljerat stöd för att ge förtur till eller specifikt uppmärksamma cirkularitet i upphandlingsregelverket eller i den nationella upphandlingsstrategin. Kriteriearbetet för cirkulär upphandling behöver ge prioritet åt val av ingående material samt design för återvinning. Kunskapen om vilka valmöjligheter som finns tillgängliga för återvunnet material finns i första hand hos materialleverantörer och återvinningsföretag. Den kunskapen är central när cirkulära kravkriterier ska tas fram. Det är också viktigt att beakta kvalitetsaspekter i samband med introduktion av krav på ökad användning av återvunnet material i nya produkter.

Upphandling av återvunna råvaror är avgörande för minskade utsläpp

Promemorian är alldeles för opreciserad när det gäller kopplingen mellan cirkularitet och klimat, inte minst när det gäller klimatnyttan med att upphandla återvunnet material. Ett ska-krav kring klimat är bra, men utan större preciseringar riskerar förslaget att bli uddlöst och få relativt liten effekt.

Den globala materialanvändningen ökar och OECD:s beräkningar visar att koldioxidutsläppen kommer att öka från 40 till 75 Gt till år 2060 med en fortsatt linjär ekonomi. Ny infrastruktur och nya produkter förväntas behövas och om primära råvaror ska användas för detta kommer det bli svårt att uppnå utsläppsmålen. Återvunnet material måste användas i långt större utsträckning. Att använda återvunnet material är alltid en klimatvinst och för vissa material kan det innebära hela 95 procent minskade koldioxidutsläpp. Denna möjlighet att minska utsläppen är dock fortfarande ingenting som genomsyrar den svenska klimatdebatten eller upphandlingen i Sverige.

Att upphandla återvunnet material istället för nytt är en av de största utsläppsminskande möjligheter som finns för privat och offentlig upphandling i Sverige. Det är därför anmärkningsvärt att upphandling av återvunna råvaror inte nämns överhuvudtaget i promemorian. Hur ska upphandlare då förstå att det är en av de viktigaste åtgärderna de kan använda om de vill beakta klimatet i upphandlingen?

Offentlig upphandling lyfts ofta fram som ett viktigt verktyg för att driva på utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi och därmed en minskad klimatpåverkan. Hur man i offentlig upphandling kan beakta cirkulära material – och produktflöden kan variera stort. Livscykelanalyser är ett viktigt verktyg för klimatbaserade upphandlingskrav men tyvärr ställs sådana krav allt för sällan. Sannolikt för att det är komplext att göra och kräver både tid och resurser. ÅI vill därför uppmana regeringen att tillse att Upphandlingsmyndigheten vidareutvecklar stöd för LCA-baserad upphandling så att material kan jämföras med varandra utifrån klimatnytta.

Att utforma relevanta klimat- respektive miljökrav är komplicerat. ÅI ser det som helt nödvändigt att Upphandlingsmyndighetens arbete med att ta fram nya riktlinjer för klimat- och miljökrav i upphandlingar förstärks. Detta är ett arbete som kräver samarbete med företagen, inte minst inom återvinningsbranschen. Regeringen har högt ställda mål och ambitioner inom klimat- och miljöområdet och för att möjliggöra ett stärkt stöd till upphandlare är det viktigt att myndigheten ges tillräckliga resurser för att kunna genomföra detta arbete. Det vore djupt olyckligt om 290 kommuner, 21 regioner och de statliga myndigheterna ställer helt olika klimat- och miljökrav i offentliga upphandlingar.

Återvinningsindustrin får många frågor från både privata och offentliga upphandlare om upphandling av återvunna råvaror och intresset är stort, trots att kunskapen ofta är bristfällig. Behovet av stöd i den cirkulära upphandlingen är påtagligt och här behöver Upphandlingsmyndigheten ges ytterligare resurser för att kunna bidra med att samordna det stöd som upphandlare efterfrågar.

Regeringens förslag att offentliga upphandlare ska vara skyldiga att ta klimathänsyn och att upphandlaren ska ta fram riktlinjer för hur detta ska göras är bra. Men det bör kompletteras med en vägledning som bland annat beskriver hur såväl utsläpp som klimatnytta kan påverkas av olika materialval och genom användningen av återvunnen råvara. En sådan vägledning kan med fördel tas fram i ett nära samarbete med återvinningsindustrin. Inköpare behöver stöd på det här området och återvinningsbranschen är tillgänglig för att bidra till att upphandlingen ska kunna ställa rätt krav och skapa maximal klimatnytta.

Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att ta fram en sådan vägledning, samt ytterligare kriterier för upphandling av återvunnen råvara.

Upphandlingen av oseriösa återvinningsföretag påverkar klimat och miljö

Varje år mäts det lokala företagsklimatet i samtliga kommuner. Offentlig upphandling är den fråga som får absolut lägst betyg av alla de frågor som ställs, år efter år. Av svaren, till undersökningen, framgår att en av anledningarna till missnöjet och att man inte väljer att delta i upphandlingar är ett stort fokus på lägsta pris som utvärderingsgrund i kombination med avsaknad av uppföljning. Det torde ge vid handen att de företag som genar villkoren har större möjlighet att vinna kontrakt. Frågan om kriminalitet och oseriösa företag är ett problem inom den offentliga upphandlingen, inte minst inom avfalls- och återvinningsområdet, och detta måste hanteras av regeringen.

Det är mycket angeläget att regeringen vidtar åtgärder som förhindrar att oseriösa företag kan delta i den offentliga upphandlingen utan att det samtidigt bli en omfattande administrativ belastning för myndigheter och leverantörer. Det är också viktigt att myndigheter under regeringen, såsom Tillsynsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att genomföra fler kontroller eftersom dessa förfogar över de rättsmedel som krävs.

När det gäller återvinningsbranschen finns det en stor risk att klimatkrav utan uppföljning i slutänden kan leda till sämre klimatnytta. I dag är det möjligt för oseriösa aktörer att verka på avfallsmarknaden. En anledning till detta är att upphandlingar av avfalls- och återvinningsstjänster ofta vinnas av den som erbjuder lägsta pris. Det innebär inte alltid maximal återvinning eller klimatnytta, även om detta kan ha säkerställts i anbudet. Ibland innebär detta att en upphandling vinnas av en oseriös aktör, vilket kan få mycket stora klimat- och miljöeffekter, jämfört med om ett seriöst återvinningsföretag hade anlitats.

Avfallshantering och återvinning med hög klimat- och miljönytta kostar naturligtvis mer än lagring eller dumpning av avfall, men alltför ofta är upphandlare inte fokuserade på att säkerställa hela den cirkulära kedjan eller villiga att betala extra för ambitiösare hantering. Upphandlingen styr på många områden marknaden mot sämre klimat- och miljönytta i dagsläget och det är därför helt avgörande att upphandlingskraven på klimat- och miljönytta följs upp och att efterlevnaden kontrolleras i högre utsträckning framöver. Annars kommer mindre nogräknade aktörer att ta över större del av marknaden och de seriösa aktörerna kommer att drabbas för att de bedriver ett ambitiöst återvinningsarbete.

Ett annat exempel är att den nya lagstiftningen kommer att öka upphandlingen av fossilfria transporter ytterligare. I grunden är detta en positiv utveckling som ÅI arbetar aktivt för att driva på. Samtidigt ser vi redan i dag en problematik på marknaden kopplat till denna upphandling. Många återvinningsföretag vill tanka fordonen med fossilfritt bränsle, men ser en risk för att tillgången till HVO inte alltid kan säkerställas på marknaden. Det kan då vara svårt att ge löften i upphandlingarna om att tanka 100% fossilfritt i alla transporter i alla lägen, även om detta är företagets ambition.

De seriösa aktörerna är försiktigare med att lova något de inte säkert kan hålla i en upphandling, medan mindre nogräknade aktörer gör detta med vetskapen om att ingen kommer att undersöka efterlevnaden av de krav som ställts i upphandlingen. Detta påverkar marknaden och klimatkraven kan på så vis till och med ge försämrad påverkan på klimatet om kraven inte följs upp. Uppföljning och kontroll av att klimatkrav faktiskt efterlevs är därav mycket viktigt för att kraven ska få önskad effekt. Annars är risken mycket stor att högre klimatkrav inom upphandlingen slår ut seriösa aktörer på återvinningsmarknaden, samtidigt som oseriösa aktörer får möjlighet att växa. Det bör därför införas tillsyn och vitesförelägganden för upphandlande aktörer som inte följer upp sina ställda klimatkrav.

Stockholm den 31 januari 2022

Ellen Einebrant

Återvinningsindustrierna