

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

Infrastrukturdepartementet Energienheten
i.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia
andreas.kannesten@regeringskansliet.se

Mer biogas! För ett hållbart Sverige (SOU 2019:63)

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över Biogasmarknadsutredningens betänkande *Mer biogas! För ett hållbart Sverige* (SOU 2019:63).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling och ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter, att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling samt bidra till att kommuner och regioner tillämpar statsstödsreglerna på ett strategiskt och rättssäkert sätt. Vi yttrar oss också utifrån vårt uppdrag att öka kännedomen om hur offentlig upphandling kan bidra till Sveriges klimatmål, genomförandet av Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling och hur strategisk upphandling kan främja en cirkulär ekonomi. Yttrandet avgränsas därför utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör upphandling och statsstöd.

Utredningens arbete och förslag i korthet

Biogasmarknadsutredningens uppdrag har varit att kartlägga hur biogasens nytta som resurs kan tas till vara på bästa sätt och ge förslag på hur biogas kan ges konkurrenskraftiga villkor genom långsiktigt stabila spelregler. Utredaren ska analysera biogasens roll och konkurrensförutsättningar utifrån bl.a. de nya energi- och klimatpolitiska målen, den ökade integreringen av biogasmarknaden i EU samt

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

utvecklingen mot mer förnybar energi i transportsektorn. Syftet är att biogas ska kunna bidra till att nå Sveriges energi- och klimatpolitiska mål på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som hänsyn tas till värdet av de nyttor som produktion av biogas bidrar med för att nå andra samhällsmål. Utredningsdirektivet innehåller dock inte något uttryckligt uppdrag att ta fram förslag för den offentliga upphandlingen.

Sammanfattning av Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Upphandlingsmyndigheten välkomnar utredningens förslag på olika åtgärder och stödpaket som ska ge bättre konkurrensförutsättningar för biogasen, öka tillgången på förnybara drivmedel och på så sätt effektivt kunna bidra till olika hållbarhetsmål. Sverige har i dagsläget en stor befintlig fordonsflotta som drivs med fossila drivmedel och om det ska vara möjligt att nå uppsatta klimatmål behöver det vara möjligt att ha höga ambitioner för de offentliga inköpen och då krävs att det finns en god tillgång av förnybara drivmedel. För att detta ska kunna ske krävs det en palett av olika styrmedel som samverkar och som kan ge förutsättningar för utveckling av olika nya förnybara drivmedel.

Upphandlingsmyndigheten håller med utredningen att det är av stor betydelse att en reviderad miljöbilsförordning kommer på plats. Miljöbilsförordningen har varit mycket framgångsrik och används inte bara inom den statliga sektorn, utan även inom kommuner och regioner vilket har lett till enhetlighet och förutsägbarhet samt underlättar uppföljning av måluppfyllelse.

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att den offentliga sektorn har en viktig funktion för att främja innovativa och nya miljö- och energitekniklösningar, genom bland annat strategisk upphandling. Detta framgår av regeringens nationella upphandlingsstrategi. I strategin understryks vidare att miljöhänsyn bör beaktas i upphandlingens olika faser, att det krävs en helhetssyn och att upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi. Upphandlingsmyndigheten konstaterar emellertid att offentlig upphandling liksom andra styrmedel är beroende av politisk handlingskraft.

Upphandlingsmyndigheten vill vidare framhålla vikten av att staten och den offentliga sektorn i övrigt går före i arbetet mot bland annat klimatförändringarna och ger förutsättningar för en cirkulär ekonomi där biogas kan ha en central roll i omställningen. Offentlig upphandling kan utgöra ett kraftfullt verktyg, men staten bör emellertid enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning i första hand ange mål och inte medel och lita på att upphandlande myndigheter använder upphandlingen på det sätt som i enskilda situationer bäst gynnar olika politiska mål samtidigt som risker, målkonflikter och begränsningar av konkurrensen kan undvikas på ett effektivt sätt. En av den offentliga upphandlingens förtjänster som styrmedel är just att krav kan anpassas i varje enskild upphandling.

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

Upphandlingsmyndigheten saknar en helhetssyn på den offentliga affären i utredningen. Upphandlingsmyndigheten skulle vilja se ett bredare perspektiv på offentlig upphandling, från att betrakta det som enbart administrativt styrmedel till att använda de offentliga inköpen som strategiskt verktyg. Offentlig upphandling och statsstöd är olika verktyg för att med offentlig finansiering främja hållbara lösningar, men utredningen är otillräcklig och saknar det helhetsgrepp som krävs för att bedöma hur offentliga medel på bästa sätt kan bidra till hållbara lösningar på såväl statlig som regional och lokal nivå. Utredningen har inte beskrivit marknadens funktionssätt och kopplingen mellan de offentliga inköpen av infrastruktur, fordon och biogas som drivmedel på ett sätt som möjliggör en samordnad offentlig finansiering i proportion till de samhällsnyttor som biogasen kan bidra med.

Kapitel 1 Författningsförslag

Förslag till förordning om statligt stöd till produktion, uppgradering och förvätskning av biogas

Upphandlingsmyndigheten har inte några synpunkter på författningsförslagen i sig, men hänvisar till våra kommentarer under kapitel 12.

Kapitel 4 Biogasen och de samhälleliga målen

De globala hållbarhetsmålen och biogas (avsnitt 4.3)

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att de globala målen i Agenda 2030 lyfts fram av utredningen. Som utredningen beskriver kan den offentliga sektorns roll när det gäller upphandling av hållbara lösningar i relation till mål 12, hållbar konsumtion och produktion, vara viktig i sammanhanget. Upphandlingsmyndigheten vill också lyfta potentialen i offentlig upphandling för att bidra även till andra mål i Agenda 2030.

När det gäller FN:s globala hållbarhetsmål, i synnerhet mål nr 12, skriver utredningen bland annat att biogas kan spela en roll både när det gäller produktion och konsumtion av olika varor och tjänster. Hållbar livsmedelsproduktion liksom konsumtion av förnybar energi och hållbara transportlösningar är bara några exempel som kan innefatta biogasbaserade handlingsalternativ som stämmer väl överens med synsättet om en cirkulär ekonomi. I Sverige kan den offentliga sektorns roll när det gäller upphandling av hållbara lösningar vara viktig i sammanhanget och offentlig upphandling anses som ett "kraftfullt administrativt styrmedel".

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att den offentliga sektorn har en viktig roll för "upphandling av hållbara lösningar". Utredningen har dock inte

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

presenterat några konkreta förslag gällande offentlig upphandling och administrativa styrmedel beskrivs dessutom som mindre kostnadseffektivt. Utredningen innehåller inte något ett djupare resonemang om upphandling som styrmedel och Upphandlingsmyndigheten ställer sig också frågande till om upphandling enbart bör betraktas som ett administrativt styrmedel. Enligt Upphandlingsmyndigheten kan offentlig upphandling och offentlig konsumtion vara en kombination av olika styrmedel, såväl administrativa och informativa som marknadsbaserade och inte minst att kunna stimulera forskning och utveckling av ny teknik genom exempelvis innovationsupphandlingar.

Kapitel 5 Biogasens nyttor

Utredningen har kategoriserat de samhällsekonomiska nyttor som uppkommer vid produktionen av biogas genom rötning på följande vis.

- klimatnyttor (minskade utsläpp av växthusgaser)
- miljönyttor (recirkulering av näringsämnen, minskad övergödning m m)
- övriga nyttor (sysselsättning, landsbygdsutveckling, försörjningstrygghet, hållbar näringspolitik m m)

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att den inhemska produktionen av biogas genom rötning bidrar till Sveriges omställning till en cirkulär ekonomi. Genom förädling omvandlas avfall och restprodukter till resurser samtidigt som klimatutsläppen minskar och växtnäringsämnen återcirkuleras. Baserat på utredningens underlag är reduktionen av växthusgasutsläpp den i särklass största nyttan som följer av att använda biogas. Utredningen skriver att konkurrensen från nya biodrivmedel gör det mer angeläget att även biogasens andra nyttor (vid sidan av utsläppskrav från trafiken) vägs in i samband med upphandlingar. Utredningen har emellertid inte några konkreta förslag på åtgärder inom den offentliga upphandlingen.

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att användning av biogas kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser och till cirkulär ekonomi samt till långsiktiga samhällsnyttor av bland annat ökad försörjningstrygghet. Samtidigt är frågan om hur och på vilket sätt som biogasens "övriga nyttor" (enligt utredningens kategorisering) kan värderas, premieras eller få effekt i samband med offentlig upphandling viktiga frågeställningar. Utredningen besvarar inte dessa frågeställningar och belyser inte hur upphandlande organisationer kan ta hänsyn till olika samhällsnyttor i samband med upphandling, det vill säga hur nyttor såsom regional landsbygdsutveckling, sysselsättning, lokalt näringsliv etc. kan beaktas på ett sätt som är förenligt med såväl upphandlingsregler som statsstödsregler.

Upphandlingsmyndigheten anser att offentlig upphandling kan vara ett styrmedel eller verktyg för att stimulera användning av biogas, och därmed produktion av biogas. Enligt regeringens nationella upphandlingsstrategi har den offentliga sektorn en viktig funktion genom att främja innovativa och nya miljö- och energitekniklösningar genom

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

strategisk upphandling. I strategin understryks vidare att miljöhänsyn bör beaktas i upphandlingens olika faser och att upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi. Utredningen har emellertid inte haft i uppdrag att analysera när offentlig upphandling är ett bra styrmedel, enskilt eller i kombination med andra (såsom utredningen exemplifierar i avsnitt 6.3.2), eller när andra styrmedel är mer bättre och mer effektiva.

Kapitel 6 Befintliga styrmedel och andra åtgärder som påverkar dagens biogasmarknad

Utredningen skriver bland annat att offentlig upphandling är ett kraftfullt administrativt styrmedel som kan anses ha haft stor betydelse för biogasanvändningen i Sverige. Det framgår av betänkandet att de nuvarande stödformerna alltför ensidigt fokuserat på användning av biogas (reduktionsplikt, skattebefrielse m m), och inte produktion av biogas. Utredningen konstaterar att de befintliga styrmedlen inte har resulterat i någon betydande utveckling av biogasproduktionen i Sverige och att det svenska stödet till användning även har gällt för importerad gas, vilket inneburit att dessa biogasleverantörer uppburit dubbelt stöd (både produktionsstöd i ursprungslandet och försäljningsstöd i Sverige). Flera av de nyttor som inhemskt producerad biogas kan bidra till tas då inte tillvara.

Utredningen anser att upphandling är ett kraftfullt styrmedel, men har inte, i enlighet med sitt uppdrag, några konkreta förslag om offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten vill framhålla vikten av att staten och den offentliga sektorn i övrigt går före i arbetet mot bland annat klimatförändringarna. Offentlig upphandling, liksom andra styrmedel, är beroende av politisk handlingskraft, men staten bör emellertid enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning i första hand ange mål och inte medel och lita på att upphandlande myndigheter använder upphandlingen på det sätt som i enskilda situationer bäst gynnar dessa politiska mål samtidigt som risker, målkonflikter och begränsningar av konkurrensen kan undvikas på ett effektivt sätt. En av den offentliga upphandlingens förtjänster som styrmedel är just dess flexibilitet och att krav kan anpassas i varje enskild upphandling.

Givetvis kan en ökad efterfrågan på just biogas som drivmedel vid offentlig upphandling leda till en ökad produktion och efterfrågan av sådana bränslen anser Upphandlingsmyndigheten. Det kan dock understrykas att en upphandling kan differentiera mellan olika (förnybara) drivmedel med olika klimatpåverkan och på sätt kan upphandlingen vara ett teknikneutralt och målbaserat verktyg eller styrmedel. Det är också möjligt att beakta livscykelkostnaderna och överlåta till leverantörerna att redovisa hur de ska minska exempelvis klimatpåverkan som har anknytning till den erbjudna tjänsten (genom användning av biogas eller på andra sätt). Det kan också

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

vara möjligt att premiera eller kravställa användandet av biogas på andra sätt, till exempel såsom tilldelningskriterium (mervärde vid jämförelse av anbud) eller som ett kontraktsvillkor (användandet av biogas fasas successivt in under avtalstiden eller påverkar ersättningsnivåerna i avtalet). Ett alternativ som utredningen endast berör översiktligt är möjligheten att konvertera befintliga fordon till biogasdrift och därmed kunna erhålla klimatinvesteringsstöd för detta. Upphandlingsmyndigheten anser att det kan vara ett kostnadseffektivt alternativ för den offentliga sektorn.

Nationella styrmedel med direkt inriktning på biogas (avsnitt 6.5)

Utredningen har i detta avsnitt redogjort för EU:s statsstödsregler.

Upphandlingsmyndigheten anser att utredningen på ett överskådligt och korrekt sätt har beskrivit dessa regler och de begränsningar som i sammanhanget följer av dem.

Offentlig upphandling (avsnitt 6.7.11)

Utredningen skriver bland annat att den offentliga upphandlingen kan betraktas som ett styrmedel eftersom regelverket gör det möjligt att ställa krav på miljöhänsyn och sociala hänsyn och, när det gäller biogas, framför allt på transportområdet. Utredningen konstaterar samtidigt att det är svårt att ställa krav på regionalt eller lokalt producerat i offentlig upphandling.

Upphandlingsmyndigheten håller med utredningen i beskrivningen av att den offentliga upphandlingen är ett styrmedel som bidrar till en hållbar utveckling och till att nå de nationella, kopplat till möjligheter att ställa krav inom framförallt transportsektorn. Men Upphandlingsmyndighetens uppfattning är att det inte enbart handlar om krav som ställs vid olika upphandlingar av fordon eller transporttjänster utan att en av den offentliga upphandlingens förtjänster som styrmedel är just dess flexibilitet och att tillvägagångssättet kan anpassas för behov och mål i varje enskild upphandling. För att upphandling ska vara ett effektivt styrmedel så krävs exempelvis att det finns möjlighet att ställa mer innovativa och funktionsbaserade krav. Frågan om det är lämpligt att efterfråga enbart biogasfordon vid till exempel en upphandling av bussar bör kunna bedömas utifrån förutsättningar och leverantörer på den berörda marknaden. Införandet av det reviderade EU-direktivet för rena och energieffektiva vägfordon¹ kommer enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning emellertid att påverka kraven.

Utredningen presenterar tre olika exempel på genomförda upphandlingssituationer i betänkandet, gällande Region Kalmar, Östgötatrafiken samt SL (sid 236 - 237 + sid

¹ KOM (2017) 653 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/33/EU om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

302). Upphandlingsmyndigheten har inte mer bakgrundsinformation om exemplen än vad som beskrivs i betänkandet och kan inte kommentera exemplen i sig.

Upphandlingsmyndigheten håller med om att det inte är möjligt att ställa krav på lokalt producerad biogas i samband med offentlig upphandling. Samtidigt bygger utvecklingen av biogasproduktionen i Sverige många gånger på samverkan mellan både privata och offentliga aktörer. Biogasproduktion sker många gånger inom ramen för de kommunala avfallsmonopolen och framförallt SL-exemplet visar på att det kan krävas en lång kedja av olika politiska beslut för att matcha produktion och efterfrågan. Upphandlingsmyndigheten anser att utredningen inte har belyst de upphandlingsrättsliga, statsstöds- eller konkurrensrättsliga frågeställningar som kan aktualiseras i dessa situationer och vilka förutsättningar som kan krävas för att både producera och använda biogas lokalt. Utredningen har inte beskrivit marknadens funktionssätt på ett sätt som möjliggör en samordnad offentlig finansiering i proportion till de samhällsnyttor som biogasen kan bidra med.

Kapitel 8 biogasens roll i omställningen

I detta kapitel sammanfattar utredningen behovet av biogas. Det konstateras att behovet av biogas inom transportsektorn kommer att behöva öka för att etappmålet 2030 ska uppnås och är mycket stort för att nå målet om fossilfritt år 2045. Det konstateras också att det är oklart hur och när elektrifieringen av fordonsflottan kommer ske och att det är riskabelt att förlita sig på importerad biogas. Både el och biodrivmedel behövs för att nå målen.

Upphandlingsmyndigheten håller med utredningen att en mängd olika biobränslen behövs för att nå klimatmål och målet om fossilfritt 2045. Sverige har i dagsläget en stor befintlig fordonsflotta som drivs med fossila drivmedel och om det ska vara möjligt att nå uppsatta klimatmål behöver det vara möjligt att ha höga ambitioner för de offentliga inköpen och då krävs att det finns en god tillgång av förnybara drivmedel. För att detta ska kunna ske krävs det en palett av olika styrmedel som samverkar och som kan ge förutsättningar för utveckling av olika nya förnybara drivmedel.

Behovet av biogas för att ställa om svenska ekonomin (avsnitt 8.5)

Det framgår av utredningen att Trafikverket, Naturvårdsverket och Klimatpolitiska rådet anser att det behövs kraftfulla styrmedel och andra politiska åtgärder för att etappmålet 2030 för den inhemska transportsektorn med 70 procent lägre växthusgasutsläpp än 2010 ska kunna nås. Sammantaget bedömer utredningen att behovet av biogas inom transportsektorn kommer att behöva öka för att etappmålet till 2030 ska nås.

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

Upphandlingsmyndigheten vill återigen betona fördelarna med att den offentliga upphandlingen kan vara strategisk och flexibel och att det bör utnyttjas att det är möjligt att anpassa både krav och upphandlingsförfarande efter olika globala, nationella eller lokala målsättningar, olika behov, förhållanden samt teknik- och samhällsutveckling. Upphandlande myndigheter kan vidare använda upphandlingen på det sätt som i enskilda situationer bäst gynnar politiska mål samtidigt som risker, målkonflikter och begränsningar av konkurrensen kan undvikas på ett effektivt sätt.

Kapitel 10 Biogasen idag - sammanfattning

I detta kapitel innehåller betänkandet bland annat beskrivningar av dagens styrmedel och andra regelverk, men också olika bedömningar av vilken roll eller möjlighet den offentliga upphandlingen kan ha för att gynna inhemsk produktion och användning av biogas.

Utredningen har inte presenterat några konkreta förslag gällande offentlig upphandling, men Upphandlingsmyndigheten vill ändå framföra följande.

Ett av huvudsyftena med den offentliga upphandlingen inom EU är att säkerställa att den inre marknaden fungerar vid inköp med skattemedel och att motverka att lokal eller nationell produktion eller företagande gynnas. Utgångspunkten är därmed att det inte är möjligt att direkt ta hänsyn till biogasens samhällsnyttor som genereras lokalt. Både produktionsförutsättningar och stödssystem ser emellertid olika ut inom EU och därmed riskerar det att bli en ojämlig konkurrens för biogasproducenter från olika medlemsstater. Om stödmöjligheterna utformas på mer likartat sätt inom olika medlemsstater förbättras förutsättningar för en mer jämlig konkurrens.

För att det ska vara möjligt att förstärka förutsättningarna för produktion av biogas i Sverige behöver flera olika styrmedel/verktyg användas. Offentlig upphandling kan vara ett av flera andra styrmedel, men har sin begränsning när det gäller möjlighet att gynna lokal/regional produktion. Upphandlingsmyndigheten har inledningsvis (sidan 3 första stycket) noterat att utredningen saknar en helhetssyn på den offentliga affären och kopplingen mellan de offentliga inköpen och de statliga stödordningar som föreslås av utredningen.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare bland annat framfört (se kap 6 sidan 5) att upphandlande myndigheter bör kunna använda upphandlingen på det sätt som i enskilda situationer bäst gynnar olika politiska mål. En snäv preferens för ett visst bränsle kan därmed hämma innovation och utveckling av nya lösningar.

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

Kapitel 12 Ett nytt ekonomiskt styrmedel för biogas

I detta kapitel presenterar utredningen sina förslag till nytt stödpaket för biogas i form av ett antal ekonomiska styrmedel i Sverige i syfte att stimulera en ökad produktion och förädling av biogas. Styrmedlen består dels av produktionsstöd, dels av lån och garantier.

Upphandlingsmyndigheten kommenterar inte förslagen i sig. Istället vill Upphandlingsmyndigheten lyfta fram att offentlig upphandling och statsstöd är olika verktyg för att med offentlig finansiering främja hållbara lösningar och i övrigt hänvisa till det som framförs på sidan 3 första stycket.

Kapitel 13 övriga förslag och överväganden

Upphandling och biogas (avsnitt 13.12)

I detta kapitel presenterar utredningen några olika förslag, överväganden eller bedömningar. Upphandlingsmyndigheten kommenterar enbart avsnitt som rör offentlig upphandling. Bland annat bedömer utredningen att regeringens pågående arbete med att revidera den s.k. miljöbilsförordningen är av stor betydelse, att gasfordon omfattas och att förordningen utformas på ett sådant sätt att de miljö- och klimatnyttor som uppkommer i alla delar av biogasens värdekedja beaktas. Utredningen anser också att det kan finnas skäl att reglera fler upphandlingskrav som ger stor klimatnytta i förordning eller genom myndighetsstyrning

Upphandlingsmyndigheten håller med utredningen att det är av stor betydelse att en reviderad miljöbilsförordning kommer på plats. Miljöbilsförordningen har varit mycket framgångsrik och används inte bara inom den statliga sektorn, utan även inom kommuner och regioner vilket har lett till enhetlighet och förutsägbarhet samt underlättar uppföljning av måluppfyllelse. Det finns i detta fall skäl att ha tydliga eller styrande regleringar för att uppnå vissa mål, t ex klimatmål. Fördelarna med förordningen har bland annat varit en tydlig definition och en robust mätmetod där nivåerna skärpts under tiden och där fordonsbranschen har kunnat anpassa sig.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare framfört att regeringens nationella upphandlingsstrategi lyfter fram att den offentliga sektorn har en viktig funktion genom att främja innovativa och nya miljö- och energitekniklösningar och att offentlig upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi.

Upphandlingsmyndigheten publicerade i januari 2020 nya kriterier för att ställa klimatkrav vid upphandling av fordon. De nya kriterierna ska underlätta för de

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

upphandlande organisationerna att ställa klimatkrav oavsett vilka behov eller förutsättningar de har och de fokuserar på låga utsläpp och förnybara drivmedel som biogas, biodiesel och etanol samt el och vätgas. Utöver klimataspekten var det grundläggande att fordonskriterierna också ska bidra till ett inkluderande demokratiskt samhälle. Biogas kan exempelvis ge landsbygden möjlighet att delta i omställningen till fossilfrihet, i förhållande till åtgärder såsom stöd till elbilar eller elcyklar som i huvudsak riktar sig till städerna.

Det framgår också att utredningen, enligt vad som framgår av rapporten *Strategisk plan för omställning av transport-sektorn till fossilfrihet²* – anser att det finns skäl att reglera fler upphandlingskrav som ger stor klimatnytta genom förordning eller myndighetsstyrning.

Upphandlingsmyndighetens uppfattning är att ytterligare lagreglering inom upphandlingsområdet inte är önskvärt. Istället bör det utnyttjas att den offentliga upphandlingen kan vara flexibel och har möjlighet att anpassa både krav och upphandlingsförfarande efter olika och skiftande förutsättningar och därmed bättre möta samhällets mål om fossilfrihet och omställning till cirkulär ekonomi. Lagstadgade regleringar riskerar dessutom att snabbt bli utdaterade och inte följa den snabba utveckling som sker inom både biobränsle- och fordonsområdena. Biogas som exempelvis drivmedel kan därmed användas för att uppnå exempelvis lägre utsläpp av växthusgaser där det passar och är ett lämpligt alternativ med hänsyn till tillgång och infrastruktur. Enligt Upphandlingsmyndigheten gav formuleringen som fanns i SFS 2011:846, Miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster, goda förutsättningar till upphandlande organisationer att ställa kraven på flexibelt sätt. Utgångspunkten var att beakta och minska miljöpåverkan genom att ställa krav på energianvändning, koldioxidutsläpp, utsläpp av kväveoxider, partiklar och icke-metankolväten genom att antingen ställa tekniska specifikationer eller genom att använda en EU- gemensam kalkyl.

Detta kan också anses vara mer i linje med det breda perspektiv som de sex myndigheterna har i rapporten som nämns ovan; att klimatkrav kan omfatta transporteffektivt samhälle, energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster samt högre andel förnybara drivmedel, enskilt eller i kombination.

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla vikten av att staten och den offentliga sektorn i övrigt går före i arbetet mot klimatförändringarna. Staten bör emellertid enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning i huvudsak ange mål och inte medel, och i stället lita på att upphandlande myndigheter använder upphandlingen på det sätt som i enskilda situationer bäst gynnar dessa politiska mål samtidigt som risker, målkonflikter och begränsningar av konkurrensen kan undvikas på ett effektivt sätt.

² *Strategisk plan för omställning av transport-sektorn till fossilfrihet – Framtagen av Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen inom ramen för Energimyndighetens regeringsuppdrag (ER 2017:07).*

Ert datum:
2020-02-20

Datum:
2020 04 29

Er ref:
12019/03474/E

Diarienummer:
UHM-2020-0012

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjuristen Charlotta Frenander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också statsstöds-experten Magnus Lindbäck, hållbarhetsspecialisten Heini-Marja Suvilehto samt hållbarhetsspecialisten Elenor Kroge deltagit.

Inger Ek

Charlotta Frenander