

Ert datum:
2021-10-01

Datum:
2021-10-01

Er ref:
M2021/00950

Diarienummer:
UHM-2021-0148

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerad promemoria från Miljödepartementet.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande organisationer samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Sedan den 1 januari 2021 är Upphandlingsmyndigheten även statistikmyndighet på upphandlingsområdet.

Remissvaret inleds med en sammanfattning av Upphandlingsmyndighetens synpunkter samt några allmänna synpunkter. Därefter kommenteras utredningens förslag som har anknytning till upphandlingsområdet.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar initiativ som syftar till att möjliggöra nya modeller och metoder för en cirkulär ekonomi. Det utgör en viktig del för att uppfylla EU:s och Sveriges miljö- och klimatmål, de globala målen i agenda 2030, samt den nationella upphandlingsstrategin. Upphandlingsmyndighetens bedömning är att utredningens förslag om frival kan vara en åtgärd som bidrar till att uppnå dessa hållbarhetsmål. Däremot anser myndigheten att förslaget om nya dispensmöjligheter är svårtolkat och ifrågasätter om förslaget kommer att uppnå de effekter som eftersträvas.

Att reformera lagstiftningen på avfallsområdet är en viktig åtgärd för att Sverige ska kunna ställa om till en cirkulär ekonomi och minska resursanvändningen. Om verksamhetsutövare kan välja en mer resurseffektiv behandling av sitt kommunala

Ert datum:
2021-10-01

Datum:
2021-10-01

Er ref:
M2021/00950

Diarienummer:
UHM-2021-0148

avfall än den som kommunen tillämpar, kan det innebära att man kan ta vara på möjligheter till effektivisering, teknikutveckling och anpassning till verksamhetsutövarens behov som en sådan konkurrens skulle kunna innebära. Genom att återvinna det som har blivit avfall som sekundära råvaror, näringsämnen eller energi kan avfallet utnyttjas som en resurs i en cirkulär ekonomi.

Upphandlande organisationer kan genom sina upphandlingar bidra till att förebygga avfall som uppkommer vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader. Det kan bland annat handla om att upphandla enligt väl definierade behov för att minska svinn, samt att upphandla produkter som har en lång livslängd. Upphandlingsmyndigheten erbjuder idag stöd för att upphandla cirkulära förpackningslösningar inom vård och omsorg, bygg och anläggning samt livsmedelssektorn. Myndigheten arbetar även med att utveckla hållbarhetskrav för avfallshantering vid byggtreprenader.

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens uppfattning att en omställning till cirkulär ekonomi kommer att kräva en rad åtgärder som ligger utanför utredningens uppdrag. De kompletterande åtgärder som utredningen föreslår är därför välkomna. Det gäller särskilt förslag till insatser om stöd och vägledning till de kommunala tillsynsmyndigheterna och verksamheterna som leder till en enhetlig tolkning av reglerna.

Överväganden och förslag om frival

Upphandlingsmyndigheten välkomnar utredningens förslag om att verksamheter ska kunna tillämpa frival för omhändertagande av sitt kommunala avfall. Enligt myndighetens uppfattning skulle förslaget kunna bidra till att avfallet tas om hand på ett mer resurseffektivt sätt.

Upphandlingsmyndigheten vill erinra om att förslaget till frival inte inskränker upphandlingsreglerna och att skyldigheten att upphandla kommer inte att förändras. Upphandlande organisationer som vill använda möjligheten till frival för sin avfallshantering skulle genom upphandling kunna bidra till att främja innovativa lösningar och en mer kostnadseffektiv hantering av avfallet. Detta skulle kunna medföra en rad långsiktiga samhällsvinster. Upphandlingsmyndigheten bedömer att upphandlande organisationer kommer att behöva vägledning för att upphandla ett sådant frival, exempelvis vad gäller vilka krav som är relevanta att ställa på avfallsleverantören.

Upphandlingsmyndigheten tror dock att frival endast kommer att tillämpas av större upphandlande organisationer såsom exempelvis regioner eller trafikoperatörer. Effekten av att införa frival kan för upphandlande organisationer därmed komma att bli tämligen begränsad. Många upphandlande organisationer är dessutom hyresgäster i sina lokaler. I dessa fall är det fastighetsägaren som är avfallsabonnent och verksamheten blir på så sätt beroende av fastighetsägarens intresse och ambitioner. För att inte sådana inlåsnings effekter ska uppstå hade det varit önskvärt om det fanns

Ert datum:
2021-10-01

Datum:
2021-10-01

Er ref:
M2021/00950

Diarienummer:
UHM-2021-0148

möjligheter för avfallsproducenten att själv ta ansvar för hur verksamhetens kommunala avfall tas om hand.

Om ett system med möjlighet till frival införs kommer det att innebära ett ökat behov av tillsyn. Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att förutsättningarna för hur denna tillsyn ska bedrivas delvis är oklara och efterfrågar därför ökad tydlighet kring detta. Vidare anser Upphandlingsmyndigheten att Naturvårdsverkets roll och mandat behöver tydliggöras. Nationella riktlinjer kommer att vara viktiga för att uppnå de resultat som utredningen eftersträvar.

Dispens som alternativ till frival

Upphandlingsmyndigheten anser i och för sig att förslaget om att införa nya dispensregler som alternativ till frival kan vara positivt, om det innebär att avfallet tas om hand på ett bättre sätt. Myndigheten anser dock att förslaget är svårtolkat och det finns risk för att verksamheter inte kommer att söka om eller få dispens.

Enligt utredningens direktiv ska dispensmöjligheten utformas så att den *”är tydlig, förutsägbar, administrativt enkel och ger lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner de bedriver sin verksamhet.”* Upphandlingsmyndigheten anser inte att utredningens förslag uppfyller detta.

Även om förslaget till utökad dispens skiljer sig från nuvarande dispensregler som tillämpas mycket restriktivt, är det oklart om denna dispens kommer att tillämpas i större utsträckning och om det därmed kommer att ge önskad effekt. Mot bakgrund av att Upphandlingsmyndigheten anser att förslaget är svårtolkat och att effekten av det är oklart, ifrågasätter myndigheten lämpligheten i att överhuvudtaget införa nya dispensregler. Om regeringen trots allt väljer att gå vidare med förslaget efterfrågar Upphandlingsmyndigheten tydliga riktlinjer och vägledning för att klargöra hur detta ska tillämpas i praktiken, exempelvis hur kommunernas bedömning av dispenser ska gå till.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjurist Lisa Sennström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också hållbarhetsspecialist Joakim Thornéus deltagit.

Inger Ek

Lisa Sennström