

Datum 2020-11-03 Upprättad av Karin Peedu	Diariernr
--	------------------

Slutrapport expertgrupp Upphandling

1. Expertgruppen föreslår

1. Att tillsätta en statlig utredning med uppdraget att lämna förslag om att införa ett nationellt kvotpliktsystem med återvinningscertifikat för plast.
2. Att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att i samverkan med relevanta aktörer testa en plattform för cirkulär upphandling för att underlätta dialog och matchning av köpare och leverantörer.
3. Att regeringen ålägger relevanta statliga myndigheter att tillämpa cirkularitetsdeklarationer i sina upphandlingar i bygg- och anläggningssektorn samt att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att fortsätta sitt arbete med att utveckla stöd för hur offentlig upphandling kan främja en cirkulär ekonomi, i enlighet med Sveriges strategi för cirkulär ekonomi.

Övergripande förslag som flera expertgrupper arbetar med

Att utreda en differentiering av moms avseende återvunnet och traditionellt material samt att vid försäljning av begagnade produkter införa lägre moms (jmf kommissionsförsäljning) (redovisas ej här)

2. Sammanfattning

De utmaningar som expertgruppen identifierat och som resulterat i förslag på styrmedel är följande:

- Det saknas idag metoder för verifikation av hur stor andel återvunnet material en produkt eller råvara består av. (förslag återvinningscertifikat)
- Det behövs en ökad möjlighet till dialog och matchning för beställare och leverantörer av cirkulära lösningar (förslag plattform för cirkulär upphandling jmf innovationsarena)
- Hur kan återvunnet material priskonkurrera med traditionellt? Är en momsdifferentiering en möjlig väg? Behöver det i sådana fall harmoniseras inom EU, Frankrike hade ett förslag som inte infördes pga. bristande stöd. (övergripande förslag).

Utöver dessa områden så har expertgruppen arbetat med följande:

- Studerat exempel från andra länder, t.ex. Nederländerna för att se vilka

- arbetsmetoder och affärsmodeller som kan användas och spridas i Sverige.
- Att följa de 15 pilotfallen i projektet Cirkulär upphandling i praktiken med RE:Source och lyfta behov och frågeställningar från dessa till delegationen.

3. Bakgrund

Offentlig upphandling utgör ca 20 % av Sveriges BNP, vilket motsvarar 706 miljarder kronor, och har stor påverkan på hur marknaden utvecklas. Upphandlingen utgör ett kraftfullt verktyg för att ställa om vårt samhälle i cirkulär riktning. Att byta linjära resursflöden mot cirkulära är en viktig omställning för att möta utmaningarna på klimatområdet. Idag finns ett flertal hinder för cirkulär upphandling. Det behövs mer kunskap och nya arbetssätt, nya affärsmodeller och avtal för att upphandla cirkulärt. Att upphandla med utgångspunkt från ett livscykelperspektiv är en nyckel för resurseffektivitet och att inte köpa en vara kan oftast vara det mest cirkulära vilket lyfter vikten av att förlänga livslängden på upphandlade produkter. Även regelverket kring bl.a. kemikalieinnehåll, CE märkning och producentansvar gör det i svårt att köpa och även sälja varor begagnat. Idag saknas även standardiserade metoder för att verifiera hur stor andel av ett material som är återvunnet. För att ställa ett krav måste det enligt upphandlingsregelverket gå att följa upp att kravet efterlevs för att det inte ska strida mot likabehandlingsprincipen. Expertgruppen ser det som angeläget att det finns relevanta standardiserade metoder för verifiering av kemikalieinnehåll och andel återvunnet material i produkten eller råvaran.

4. Förslag

4.1 Återvinningscertifikat för plast

Expertgruppen föreslår att en statlig utredning tillsätts med uppdraget att lämna förslag om att införa ett nationellt kvotpliksystem med återvinningscertifikat för plast, vilket förväntas stärka efterfrågan på avfallsbaserad återvunnen plastråvara, möjliggöra större volymer av återvunnen plast på marknaden och underlätta upphandling.

En ökad användning av återvunnen plastråvara är en viktig fråga för att vi ska kunna minska vår klimatpåverkan. Förbränningen av fossil plast är omfattande och leder till stora koldioxidutsläpp. Om mer plast ska kunna återvinnas behövs en större efterfrågan på återvunnen plast. I dagsläget är det mycket svårt för återvunnen plast att konkurrera med det låga oljepriset, dvs den jungfruliga plasten.

Några regioner och kommuner i Sverige har de senaste åren inlett ett arbete med att ta fram upphandlingskriterier för att öka andelen återvunnen råvara i inköpta produkter. Inte minst har det varit fokus på att ställa krav att upphandlade produkter består av återvunnen plastråvara.

EU-kommissionen har också påtalat vikten av att öka innehållet av återvunnen

plastråvara i produkter och att det kommer att komma ökade krav på att cirkulera plasten i högre utsträckning. Kommissionens *Circular Economy Action Plan* innehåller bland annat skrivningar om att det framöver ska ställas krav på andel återvunnen plastråvara i förpackningar, byggmaterial och bilar.

Behovet av verifikation

Rent tekniskt går det inte att mäta innehållet av återvunnet material i en produkt, vare sig det är kemiskt eller mekaniskt återvunnen råvara som upphandlas. För att åstadkomma en mer effektiv upphandling och möjliggöra uppföljning av ställda krav har olika aktörer efterfrågat verifikationsmetoder för hur stor andel återvunnen plast en produkt består av.

Aktuella metoder för verifikation av återvunnen plastråvara

Med kommande krav på andel återvunnen plastråvara i produkter arbetar EU för närvarande med att utveckla mätmetoder för verifikation av detta. I framtiden behövs sannolikt ett internationellt standardiserat certifieringssystem för verifiering av innehåll av återvunnen plastråvara, helst under CEN eller ISO. Detta är ännu inte initierat av någon part och utvecklingen av en standard tar lång tid, mellan 3–5 år om alla är överens.

De aktuella metoderna för verifikation av återvunnen råvara som diskuteras i dagsläget är:

- *Massbalans*
Det pågår just nu ett arbete på EU-nivå med att ta fram en internationell ISO-standard för beräkning av massbalans. Standarden skal vara materialneutral och omfatta återvunnen råvara av alla material - inte bara plast.
- *Beräkningsmetoder*
I och med att EU har infört krav på 30 procent återvunnen PET i plastflaskor har behovet av mätmetod/ beräkning/ verifiering redan blivit akut. För närvarande arbetar EU:s generaldirektorat för miljöfrågor, DG ENVI, med att ta fram en metod för att mäta detta. Denna beräkningsmetod har därför tagits ut från ramen av Generaldirektoratet för inre marknaden, DG GROW, och den *Standardisation Request* som förbereds av gruppen Circular Plastics Alliance.
- *Tredjeparts-certifiering*
På samma sätt som det går att köpa FSC-märkt trä eller BCI-märkt bomull så går det att verifiera återvunnet material med en tredjeparts-certifiering. I dagsläget finns det en rad olika tredjeparts-certifieringssystem för plast ute på marknaden. Alla har dock olika kriterier och flera av dem är inte särskilt transparenta i sina upplägg. Just nu pågår det mycket inom det här området och allt fler aktörer ger sig in här med nya system som inte har några referenser. Dessa certifieringssystem har vanligtvis sitt ursprung från biobaserade material, företrädesvis inom bränsleindustrin, men de växlar nu över till cirkulära lösningar i allmänhet. Gemensamt för de flesta är att de baseras på

massbalansberäkningar, med olika beräkningsmetoder.

- *Återvinningscertifikat*
Certifikatsystemet skulle innebära att plasttillverkare får certifikat utfärdade motsvarande vikten återvunnen plast som de tillverkat. En statligt reglerad kvotplikt anger hur stor del av den totala plastanvändningen per tillverkare som ska bestå av återvunnen plast. Staten anger dessutom hur stor total mängd återvunnen plast som måste finnas i det produktsystem som omfattas. Certifikaten kan sedan köpas och säljas på en fri marknad, likt det elcertifikatsystem som styr mot ökad produktion av förnyelsebar energi i Sverige. Företag som inte når sin kvot får betala en kvotpliktsavgift till staten. Administratören i ett nationellt system, förslagsvis Naturvårdsverket, ansvarar för kvalitetssystemet förknippat med ackreditering och certifikat, uttag av sanktionsavgift och reglering av kvotplikten.

IVL beskriver i en ny rapport hur ett nationellt system med återvinningscertifikat för plast skulle kunna fungera. Ellen McArthur Foundation beskriver i en annan rapport hur certifikatmetoden skulle kunna fungera på internationell nivå. Den rapporten utgör underlag till det pågående arbetet med framtagande av en ISO-standard för massbalans.

- *Fakturor*
Ett annat sätt att verifiera sin användning av återvunnet material är genom att redovisa sina materialflöden via legala dokument, dvs fakturor. Fördelen är att det systemet är någorlunda trovärdigt, men det kan för en stor producent bli väldigt övergripande. Det kan dock vara en fungerande system, så länge inte mindre aktörer förfördelas. Rapporteringsplattformen MORE är byggd på denna form av system och delar av plastindustrin har anslutit sig till den.

Slutsats för förslaget

Redan idag går det att upphandla produkter med återvunnen plastråvara i Sverige, genom att ställa krav på redovisning i form av produktblad och leverantörernas fakturor från återvinningsföretag. Det är i praktiken så det fungerar i business to business-relationer och detta är applicerbart som verifikation även i upphandlingssammanhang. Att använda fakturor är dock ett spretigt verktyg och en statlig tredjeparts kvalitetsgranskning är därför att föredra. En anledning är att definitionen av vad som är en återvunnen råvara ibland urholkas. Redan idag är det exempelvis otvetydigt i vilken utsträckning producenternas produktionsspill kan räknas som återvunnen råvara. Många företag effektiviserar inte sina produktionsprocesser för att minska spill, utan snarare tvärtom, eftersom spillet är attraktivt då det betraktas och marknadsförs som återvunnet material av företagen själva.

4.2 Plattform för matchning och dialog mellan beställare och leverantörer

Expertgruppen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att i samverkan med relevanta aktörer testa en plattform för cirkulär upphandling för att underlätta dialog och matchning av köpare och leverantörer.

Intresset växer i Sverige bland såväl upphandlande myndigheter som leverantörer för att utveckla formerna för cirkulära affärer. Men det behövs mer kunskap och nya arbetssätt, nya affärsmodeller och avtal för att upphandla cirkulärt. Det befintliga systemet med att annonsera upphandlingar baserade på "Common Procurement Vocabulary" (CPV)¹ räcker inte när en upphandlande myndighet söker leverantörer för nya cirkulära lösningar. Samtidigt är det svårt för innovativa leverantörer att hitta beställare av deras lösningar. Ofta stämmer beställarnas specifikationer dåligt med vad leverantörerna kan leverera, samtidigt som leverantörer kanske tar fram lösningar som inte efterfrågas. En bättre och mer organiserad branschdialog för cirkulära lösningar mellan beställare och leverantörer för olika produktgrupper torde leda till fler matchningar av goda affärer. Dessa utmaningar har redan identifierats inom arbetet med innovationsupphandling och erfarenheter som gjorts i våra grannländer visar att cirkulär i upphandling ofta kräver nya arbetssätt och innovationsupphandling.

Norge

I Norge finns det nationella programmet för leverantörsutveckling. Norge står, liksom alla andra europeiska länder, inför krävande omstruktureringar som bland annat innebär ett grönt skifte och minskade utsläpp. Norge ser att det finns utrymme att bland annat effektivisera den offentliga sektorn genom ökad digitalisering och tjänsteinnovation, varför de genomfört en satsning i ett nationellt program för leverantörsutveckling med fokus på innovationsupphandling. Med en årlig offentlig upphandling på nästan 500 miljarder norska kronor betraktas offentlig upphandling alltmer som ett strategiskt och operativt verktyg för att omvandla samhällsutmaningar till möjligheter. Det nationella programmet för leverantörsutveckling grundades 2010 av Näringslivets Huvudorganisation (NHO) och Kommunernas intresse- och arbetsgivareorganisation (KS). Syftet var att öka kunskapen och användandet av innovativ upphandling. Programmet är ett samarbete mellan ett tjugotal partners bestående av statliga organisationer, större kommuner och näringslivet.

Programmet har sedan starten 2010 bistått kommunala och offentliga aktörer med över 200 inköp och utvecklat metoder för innovativ offentlig upphandling. Enligt programmet finns tre grundläggande antaganden som har bidragit till att de har kunnat se positiva resultat:

1. Det jämställda samarbetet mellan offentliga aktörer och näringslivet har gett programmet stark legitimitet
2. Programmet har visat vägen för att fler offentliga aktörer ska börja genomföra innovationsupphandling
3. Programmet har arbetat med specifika inköp som offentliga aktörer haft

¹ CPV är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande myndigheter. Av [Europeiska kommissionens förordning 213/2008](#) framgår samtliga CPV-koder.

behov av att upphandla

Dessa tre faktorer har enligt programmet genererat innovationer inom näringslivet, vilket i sin tur har bidragit till att modernisera offentliga aktörer generellt och kommuner i synnerhet. Programmet tar avstamp i behovet av ett ökat samspel och dialog mellan köpare och leverantörer innan en innovationsupphandling genomförs. Genom ökad kunskap och fokus på innovativ upphandling är förhoppningen att man ska nå ett läge där offentliga upphandlingar i ökad utsträckning stimulerar till innovation och att leverantörerna på ett bättre sätt kan möta de offentliga köparnas behov och utmaningar för en grön omställning.

Finland

Ett annat exempel är Finland som har som mål att göra landet till en föregångare inom cirkulär ekonomi. Innovativa och hållbara offentliga upphandlingar ingår som en viktig del i regeringens åtgärdsprogram för att åstadkomma detta. I mars 2018 bildade regeringen KEINO, Kompetenscenter för hållbara och innovativa upphandlingar. I Finland upphandlas cirka 16 procent av BNP, vilket motsvarar cirka 350 miljarder kronor. Trots att en reviderad upphandlingslag har stärkt möjligheterna till mer hållbara, innovativa och ansvarsfulla upphandlingar har potentialen ännu inte utnyttjats.

KEINO stöder och hjälper offentliga upphandlare att utveckla hållbara och innovativa offentliga upphandlingar. Organisatoriskt är det ett konsortium där ansvaret för verkställigheten och den gemensamma utvecklingen inom olika delområden ligger hos Motiva Oy, Finlands Kommunförbund, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab, Innovationsfinansieringscentret Business Finland, Finlands miljöcentral SYKE och Hansel Ab. Kompetenscentret KEINO inledde sin verksamhet i mars 2018 och arbets- och näringsministeriet finansierade inledningsvis centret fram till i mitten av 2021, sedan har de fått förlängd finansiering.

Kompetenscentrets huvudsakliga mål är:

- Öka upphandlingar som förverkligar hållbarhetsmålet och innovativiteten i Finland.
- Främja identifieringen och en aktiv användning av offentlig upphandling som ledningsverktyg.
- Hjälpa upphandlande enheter att öppet dela med sig av sina erfarenheter och lära sig av varandra.

Danmark

Även danska COI (Center for Offentlig Innovation) har i uppdrag av sina ägare (finansdepartementet, KL och Danske regioner) att driva på en etablering av ett leverantörsutvecklingsprogram i Danmark och de söker bl.a. inspiration från det norska leverantörsutvecklingsprogrammet.

Sverige

I Sverige har ett fyrpartisamarbete inletts om innovationsfrågor av SKR, DIGG, Vinnova och UHM där ett fokusområde är en innovationsupphandlingsarena. Denna bör kunna kopplas ihop med behovet av en plattform för dialog och matchning för cirkulära lösningar i upphandling.

Expertgruppens förslag är att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att i samverkan med relevanta aktörer att testa en plattform för cirkulär upphandling för att underlätta dialog och matchning av köpare och leverantörer. Expertgruppen kommer att föreslå några områden som är mest angelägna att starta med. Dessa kan förslagsvis vara plast och transporter som är förslag inom innovationsupphandlingsarenan.

Tanken med plattformen är att skapa ett forum/mötesplats där köpande offentliga organisationer och marknadens företrädare, leverantörer möts, liknade det initiativ som finns i Norge, "Leverandørutviklingsprogramme". Offentliga organisationer får presentera identifierade behov och utmaningar där lösningar idag saknas. Leverantörer som har eller arbetar på innovativa lösningar ges tillfälle att visa idéer och lösningar på dessa utmaningar men ges också möjlighet att förstå problembilden bättre. Plattformen behöver utgå från en utmaningshöjd som tar avstamp i ett samhällsproblem. Nyttan med plattformen är att det blir en tidig matchning för båda parter i den offentliga affären, och som även bidrar till marknadsutveckling. För att testa konceptet skulle inledningsvis en samling kunna ske kring exempelvis plast, en av de prioriterade materialströmmarna. En plattform som denna skulle ge båda parter i den offentliga affären möjlighet att förbereda sig på hur kravställning i kommande upphandlingar behöver se ut för att få till transformativa lösningar för samhällsutmaningar.

Parallellt pågår inom Samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställnings arbetsgrupp upphandling ett arbete med bl.a. stöd till enskilda upphandlingsprojekt. Beroende på vad detta förslag blir skulle möjligtvis delar kunna passa inom innovationsupphandlingsarenan.

4.3 Cirkulär upphandling och cirkularitetsdeklarationer

Expertgruppen föreslår att regeringen ålägger relevanta statliga myndigheter att tillämpa cirkularitetsdeklarationer i sina upphandlingar i bygg- och anläggningssektorn samt att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att fortsätta sitt arbete med att utveckla stöd för hur offentlig upphandling kan främja en cirkulär ekonomi, i enlighet med Sveriges strategi för cirkulär ekonomi. En viktig del är att ge stöd kring hur krav på varor och tjänsters cirkularitet kan utvärderas och följas upp, bland annat genom cirkularitetsdeklarationer och andra relevanta metoder.

Miljökrav i samband med cirkulär upphandling har visat vara komplicerat. Detta beror på att det utöver de vanliga kraven på den produkt som ska upphandlas som tex funktion, kvalitet, materiellinnehåll och återvinningsmöjlighet även tillkommer ytterligare aspekter som måste beaktas såsom exempelvis återbruk av begagnade produkter och möjligheten till att hyra istället för att köpa varor och tjänster.

Dessa nya utmaningar har lett till ett flertal försök att utveckla praktiska upphandlingsverktyg i form av mätetal och index som sammantaget beskriver produktcirkularitet. Det finns idag många olika sådana system utvecklade – de flesta

av dem förhållandevis resurskrävande att beräkna och uttrycka i ekonomiska snarare än miljörelaterade termer. Avsaknad av accepterade mätmetoder får inte utgöra ett hinder för cirkulär upphandling. Istället för att ta fram nya verktyg bör fokus ligga på att använda och vidareutveckla de metoder som redan finns.

Cirkularitetsdeklarationer utgår från konceptet kring miljövarudeklarationer (EPD) som baseras på ett flertal internationella standarder med syfte att beskriva produkters miljöprestanda baserat på LCA-beräkningar. Normalt sett fokuserar EPD på den slutliga fasen i LCA-beräkningarna – att beskriva de samlade miljöeffekterna under en produkts hela livscykel. Cirkulationsdeklarationer utgår från redan insamlade uppgifter från den inledande LCA-kartläggningen om material- och resursanvändning. Genom att bearbeta denna information på olika sätt kan verifierad information erhållas om:

1. andelen återvunnet material och råvara
2. kemikalieinnehåll m.m. som en del i en innehållsdeklaration
3. spårbarhet för olika material och råvaror
4. "klimatavtryck" för produkter som använder återvunnet material och råvaror i olika omfattning och i flera återkommande produktcykler

Cirkularitetsdeklarationer resulterar i beskrivningar av olika miljöeffekter såsom försurning, övergödning, luftproblem i tätorter m.m. Vanligtvis ges informationen i klimatpåverkan uttryckta i koldioxidekvivalenter (CO₂-ekv.)

Genom att upphandlare hänvisar till internationellt fastställda produktspecifika beräkningsregler (PCR) för olika produktgrupper utförs anbudsgivarnas beräkningar på samma sätt vilket gör underlagen direkt jämförbara. Detta underlättar i hög grad utvärderingsarbetet av inkomna anbud. All information i en EPD har genomgått en oberoende tredjepartsverifiering av kompetenta experter vilket gör cirkularitetsdeklarationer särskilt lämpliga som verifikat.

Cirkularitetsdeklarationer kan tillgodose många önskemål om verifikation av ställda krav i samband med cirkulär upphandling. Cirkularitetsdeklarationer kan användas som underlag för tekniska specifikationer om tex andelen återvunnen råvara, som underlag för tilldelningskriterier och kontraktsvillkor, vid avtalskontroll och utvärdering av genomförda avtal samt för att beskriva miljöeffekter (klimatpåverkan) av olika förslag till cirkulära lösningar ur ett livscykelperspektiv.

Underlag till cirkularitetsdeklarationer finns tillgängliga genom EPD:er och behöver ingen ytterligare utveckling. Då cirkularitetsdeklarationer bygger på redan insamlad information i en EPD-systemet behöver heller inga extra kostnader påföras en anbudsgivare. Det finns idag tusentals EPD:er registrerade runt om i världen baserade på standarden EN 15804 för tillämpning inom bygg- och anläggningssektorn. Att utnyttja informationen om omfattning och typer av material- och resursförbrukning utifrån de genomförda LCA-beräkningarna baserat på massbalanser är ny tillämpning av existerande EPD-information som särskilt lämpar sig för cirkulär upphandling. Då denna information idag finns främst inom bygg och anläggningsbranschen föreslår expertgruppen att det är där som de statliga myndigheterna börjar att tillämpa cirkularitetsdeklarationer.

Det bör också noteras att all EPD-information är öppet tillgänglig vilket gör att de utgör värdefulla underlag i de marknadsanalyser som upphandlare normalt sett genomför innan anbudsfordrandet. Ett viktigt nu pågående arbete är digitalisering av informationen i cirkularitetsdeklarationer så att den enkelt och kostnadseffektivt kan ingå som underlag till de olika IT-plattformar som många upphandlare använder sig av.

5. Medlemmar i expertgruppen

Karin Peedu, ordförande, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR),
Kairn.peedu@skr.se, mobil 0722545953

Anna Christiansson, Naturvårdsverket, Anna.Christiansson@Naturvardsverket.se

Ellen Einebrant, Circular Sweden, Återvinningsindustrierna,
ellen.einebrant@recycling.se

Weine Wiqvist, Delegationen för cirkulär ekonomi samt Avfall Sverige,
weine.wiqvist@avfallsverige.se

Joakim Thornéus, Upphandlingsmyndigheten (UHM), joakim.thorneus@uhmynd.se

Katharina Högdin, Regionernas Nationella kansliet för hållbar upphandling,
katharina.hogdin@sll.se