



## BESLUT

Diarienummer V 2021/3067

Datum 2022-01-27

Adressat  
Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Rektor

## Yttrande över remiss: *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid upphandling*

Lunds universitet (LU) har anmodats att yttra sig över remiss Ds 2021:31.

LU har en hög ambition vad gäller att utveckla sin egen verksamhet och att bidra till samhällets utveckling inom ett brett hållbarhetsperspektiv. LU delar regeringens syn att de områden som remissen omfattar är viktiga och relevanta. LU har i remissen inte ombetts att kommentera *regeringens syfte* med de föreslagna lagändringarna att gynna klimat, miljö med flera faktorer utan *hur regeringen vill styra myndigheten* att arbeta. Yttrandet avser därför de föreslagna lagändringarnas *effekt på universitetets* egen verksamhet och påverkade myndigheter samt granskas underbyggnaden av remissens argumenterande text.

LU ser att den föreslagna lagstiftningen omöjliggör för LU att prioritera sina resurser där de gör mest nytta, att den medför ökade kostnader och kompetensbehov utan att medel tillförs, tydligt ökar risken för juridiska prövningar samt att tidplanen för införande inte är rimlig. LU ser att delar i det arbete som i remissen föreslås ska utföras av varje upphandlande myndighet med fördel hade kunnat utföras av en central myndighet.

LU anför därför följande sammanfattande kommentarer till förslaget till ny lagstiftning. Punkterna utvecklas senare i skrivelsen:

- LU avstyrker att ordet *bör* ändras till *ska* då det får orimligt stor negativ effekt på myndighetens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet och att hushålla med sina medel samt att det med stor sannolikhet leder till en ökad belastning på förvaltningsdomstolarna.
- De tre nya faktorerna *klimat, människors hälsa och djuromsorg* kommer att ställa väsentligt utökade krav på kompetens och resurser samt leda till kostnadsökning utöver ram hos myndigheterna och Upphandlingsmyndigheten
- LU avstyrker att klimatet *alltid* ska beaktas då detta ställer omfattande krav på myndighetens kompetens inom samtliga varu- och tjänstområden och dess tillämpning samt begränsar myndighetens möjlighet att prioritera sina insatser

- LU avstyrker att lagstiftningen inom det icke direktivstyrda området regleras på samma sätt som övrig upphandling då det står i direkt motsats till den förenklingslag som riksdagen precis fattat beslut om
- **Angiven** tidplan för införande möjliggör inte för myndigheterna att kunna följa lagen

LU föreslår följande:

- **att** Upphandlingsmyndigheten utses som ansvarig för att tillhandahålla *samtlig* vägledning, riktlinjer, exempelbibliotek med mera inom alla de områden lagen kräver så inte flera myndigheter parallellt lägger resurser på samma utvecklingsarbete samt att Sveriges upphandlande myndigheter uppträder på ett enhetligt sätt gentemot leverantörsmarknaden
- **att** tillsynsmyndigheter eller en central myndighet ges i uppdrag att följa upp ställda utvecklingskrav hos leverantörerna

## Bakgrund

### Kommentar om att ändra från *bör* till *ska*

Redan den befintliga skrivningen i lagen med *bör* medför en stor arbetsbörda och mycket arbete återstår inom den offentliga förvaltningen för att bygga upp kompetens och rutiner. När skrivningen nu förslås ändras till *ska* kan inte längre myndigheten prioritera de mest väsentliga avtalen utan måste säkerställa detta i alla avtal där denna typ av villkor kan ha betydelse. Detta leder till ökat resursbehov och ökade kostnader.

För att myndigheterna ska kunna säkerställa en effektiv uppföljning krävs resurser och kompetens inom alla de områden som tas upp i remissen. Om en upphandlande myndighet vid kontroll av kollektivavtalsliknande villkor inte nöjer sig med leverantörens egenförsäkran utan själv vill kontrollera att leverantören uppfyller kraven rörande lön, arbetstid och semester måste myndighetens personal bege sig till leverantören eftersom personuppgifter inte får översändas till myndigheten. Skulle det då hos leverantören finnas anställda med känsliga personuppgifter är detta något som myndigheten inte får ta del av - varken att berörd person har känsliga personuppgifter eller vad uppgifterna berör.

Det kan även vara förknippat med risk för myndighetens personal att besöka vissa arbetsplatser. Det kan röra sig om riskfylld arbetsmiljö eller om hotfulla situationer. Det kan givetvis också vara ett mycket omfattande arbete att kontrollera villkor på stora arbetsplatser med många anställda, till exempel på en byggarbetsplats. I sammanhanget måste understrykas att myndigheten inte har kompetens för lagenlig tillsyn av verksamheter. Personer från myndigheten som utför kontroll är vanliga tjänstemän.

Det är vanligt att leverantören använder sig av underleverantörer. LOU tillåter att en leverantör använder sig av underleverantörer för att utföra avtalat uppdrag. Både leverantören och dess underleverantörer kan befinna sig utanför Sverige. En leveranskedja kan både vara komplex och lång med ingående materiel/tjänster från olika utförare och länder. Underleverantörsledet kan därmed vara mycket svårt att överblicka. Detta är en stor utmaning för upphandlade myndigheter att utbilda leverantörer så att dessa för kunskap och regler vidare i leverantörskedjan och att utföra kontroll att krav uppfylls.

När skrivningen ändras från *bör* till *ska* skapas en ny möjlighet för överprövning av upphandlingar. Vad kan det innebära om upphandlade myndighet inte ställer krav där det är relevant? Ska det dokumenteras varför upphandlade myndighet valt att tolka lagen så att det i det enskilda fallet inte behövs ställas något miljökrav eller varför myndigheten valt att ställa miljökrav på visst sätt?

Om avtalet omfattar en sådan tjänst som myndigheten tolkar inte behöver upphandlas med krav på exempelvis kollektivavtalsliknande villkor kan leverantörsvalet i efterhand överprövas i domstol. Väntetiden på dom i Förvaltningsrätten i Malmö är idag cirka ett år. Vid en dom till myndighetens nackdel tillkommer därefter tiden för en ny upphandling om ytterligare ett år. Sverige har jämfört med övriga EU-länder redan ett stort problem med överprövningar, vilket avsevärt försämrar den upphandlande myndighetens effektivitet och dessutom tar stora resurser i anspråk hos förvaltningsdomstolarna. Den nya skrivelsen i remissen kommer att leda till en än mer ökad problematik i bägge avseenden

### **Kommentar om att tillföra faktorerna *klimat, människors hälsa och djuromsorg***

LU delar inte utredningens bedömning att de föreslagna förändringarna inte kommer att medföra kostnadsökningar eller ett ökat behov av resurser på de upphandlande myndigheterna, domstolarna eller Upphandlingsmyndigheten. Varje sådan faktor medför tillkommande krav på att myndigheten har kompetens att analysera och utvärdera för varje upphandlat varu- och tjänsteområde huruvida det finns konsekvenser att beakta, vad leverantörsmarknaden kan erbjuda samt kostnadsläge för sådana krav innan upphandlingen genomförs. Ställda krav måste även kunna utvärderas. Vissa krav kan endast utvärderas på plats under avtalstiden. Det ställs därför krav på myndigheten att ha kompetens som kan genomföra inspektion och uppföljning.

### **Kommentar om att klimatet *alltid* ska beaktas**

Till skillnad från övriga angivna målområden, vilka ska beaktas "*när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*" ska hänsyn till klimatet alltid

beaktas. Här ges alltså inte myndigheten möjligheten att avstå från att formulera mål som är gynnsamma för klimatet. En stor del av Lunds universitets inköp utgörs av forskningsutrustning. En förutsättning för den spjutspetsforskning som ligger till grund för universitetets varande och utveckling är tillgång till den absolut senaste tekniken. Det ryms små möjligheter att tillföra relevanta klimatkrav på forskningsutrustning. En leverantör som tillhandhåller en speciallaser med lägre strömförbrukning men inte erbjuder samma precision i utrustningen som andra kommer inte att kunna väljas. LU skickar en stor mängd forskningsmaterial såsom vävnadsprover för analys till laboratorier i andra länder. Om materialet är levande ligger det nedfryst på kolsyreis och fraktas med specialflyg. Det är inte uppenbart vilka klimatkrav som skulle ställas här. LU köper in en stor mängd konsulttjänster och licenser för datorprogram. Vilka klimatkrav ska ställas vid upphandling av en översättnings-tjänst eller ett bokföringsprogram?

Exemplen ovan visar på svårigheten att uppfylla lagförslaget på att alltid ställa klimatkrav i varje upphandling. Om faktorn klimat tillförs lagstiftningen ska den därför rimligtvis innefattas i samma skrivning som övriga faktorer ” *när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte*”.

Det kan vidare vara så att myndigheten efter en livscykelanalys beslutar att upphandla en komponent som i sig bidrar negativt till klimatet men att den är en förutsättning för ett större system som i sig bidrar positivt till klimatet. Det vore önskvärt med ett förtydligande i lagtexten kring detta för att undvika att ett sådant fall rättsligt kan ifrågasättas.

### **Kommentar om det icke direktivstyrda området**

I EU-direktivet som ligger till grund för LOU har fastslagits att lagen ska göra skillnad på nivån av reglering mellan det direktivstyrda och det icke direktivstyrda området (över respektive under tröskelvärdet). Lagstiftaren har valt att i det direktivstyrda området prioritera gränsöverskridande konkurrens medan man i det icke direktivstyrda segmentet har valt att ge upphandlande myndighet möjlighet att prioritera sina insatser inom upphandling och avtalsförvaltning utifrån faktorer såsom tillgång på resurser, organisatorisk struktur, köpmönster och myndighetens krav på en effektiv organisation samt ett gott nyttjande av skattemedel. Under tröskelvärdet sker annonsering enbart i Sverige och det finns lättnader i vissa regleringar, exempelvis tillåts förhandling. Riksdagen har nyligen godkänt en proposition från Regeringen i syfte att ytterligare öka effektiviteten för de upphandlande myndigheterna genom att lätta på reglering i lag för denna nivå. Propositionen följde som ett resultat av en omfattande utredning, *Förenklingsutredningen*, som utfördes på regeringens uppdrag. I föreliggande remiss föreslås nu ny reglering i det icke direktivstyrda området endast några månader efter det att riksdagen beslutat att minska regleringen av samma område.

Det förslag som remissen anför är inte förenligt med vare sig regeringens uttalade ambition att förenkla upphandling och avtalsförvaltning eller med riksdagens stadfästade av detta i lag.

### **Kommentar om den angivna tidplanen**

Vidare anges att regeringen planerar att lagen ska träda i kraft redan den 1 juli 2022. Även om riksdagen skyndsamt skulle fatta beslut ges inte de upphandlande myndigheterna och Upphandlingsmyndigheten tillräckligt rimlig tid att rekrytera personal, bygga upp den kompetens och utveckla riktlinjer och de nödvändiga styrmedel som uppfyllnad av lagen kräver. Rimligtvis bör förberedelsestiden vara minst ett år. Dessutom behöver åtgärderna finansieras varför detta kan hanteras först nästkommande budgetår.

### **Förslag avseende Upphandlingsmyndigheten**

Upphandlingsmyndigheten har krav och kriterier för olika områden men det saknas fortfarande för flera områden som har en stor hållbarhetspåverkan. Ett exempel är krav vid upphandling av mobiltelefoner. I december 2021 fanns inga sådana aktuella krav som upphandlade myndighet kan använda sig av. Sådana krav måste tas fram av Upphandlingsmyndigheten så att upphandlade myndigheter kan använda sig av dem i stället för att komponera egna, unika krav som riskerar skapa en dålig konkurrenssituation och i övrigt försvåra för leverantörsmarknaden. Det finns även en potential för Upphandlingsmyndigheten att bli bättre på att uppdatera krav och kriterier så att dessa inte blir inaktuella för marknaden.

LU ser sammantaget att det är ett stort uppdrag även för en central myndighet att hantera uppdraget att utveckla och vidmakthålla relevanta kriterier. Eftersom Upphandlingsmyndigheten trots många års arbete med befintliga ambitionsområden inte har ett bibliotek med lösningar för alla relevanta områden är det givetvis så att det kommer att krävas ett omfattande resurstillskott till Upphandlingsmyndigheten för att uppfylla behoven redan med befintlig lagstiftning för att sedan, enligt remissens förslag, utöka ansvarsområdet med tre nya delområden. Det utökade området remissen anger kommer även att kräva utökade resurser för rådgivning. Eftersom lagförslaget anger att kraven ska ställas i förhållande till den upphandlande myndighetens egna riktlinjer kommer det att finnas en stor variation hur dessa riktlinjer utformas på olika myndigheter. Upphandlingsmyndigheten kommer därför att behöva differentiera sin rådgivning baserat på hur dessa riktlinjer ser ut.

De upphandlande myndigheterna är beroende av att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller metoder och beräkningar så att upphandlande myndighet, med miljöhänsyn som exempel, kan använda sig av dessa för att kunna dels beräkna utsläpp, livslängd på produkter och hållbarhetseffekter, dels utvärdera dessa transparent. Metoderna måste vara användarvänliga så de kan nyttjas på ett enkelt sätt. Annars finns risk att upphandlade myndighet väljer att inte ställa

kraven för att de saknar en verifierad metod eller inte förstår hur den ska utvärdera utifrån den metod som Upphandlingsmyndigheten tagit fram. Att ställa hållbarhetskrav där det är relevant kräver att den som upphandlar kan utforma kraven utifrån rådande marknad och upphandlingsobjekt, kunna bedöma svaren vid anbudsutvärdering samt följa upp och kontrollera vid avtalsuppföljning. Ett nära samarbete med Upphandlingsmyndigheten under hela processen kommer i många fall att vara nödvändigt.

### **Förslag avseende en central uppföljningsmyndighet**

Staten och kommunerna har tillsynsmyndigheter för många områden av relevans för remissens område. Som exempel kan nämnas Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Skatteverket, Jordbruksverket, Länsstyrelserna och kommunernas miljöavdelningar. I vissa fall även Tullverket och Polismyndigheten. Dessa har utbildad personal som är kunnig inom sina ansvarsområden och som har rutiner och utbildning i att genomföra tillsyn. Inom dessa myndigheter har samhället samlat kompetens för tillsyn utifrån målsättningen att ett kompetent arbete ska genomföras på ett effektivt sätt. Dessa organisationer har också befogenhet att införa sanktioner eller avbryta verksamheter. Dessa myndigheter ska tillse att företag utför sitt arbete lagenligt. Remissens intention, liksom nuvarande lagstiftning, är att de 624 upphandlande myndigheterna var och en för sig ska inspektera och verifiera att företagen uppfyller krav som är av den allvarlighetsgrad att de ibland reglerats i lag men som går ännu längre än vad lagen kräver. Vidare ska dessa myndigheter på ett rätts-säkert sätt verifiera och fatta beslut om sanktioner om kraven inte efterlevs.

Lunds universitets bestämda uppfattning är att detta inte är ett arbete som är lämpligt för landets alla upphandlande myndigheter. Uppdraget bör hellre utföras av de myndigheter som redan har detta som sina respektive ansvarsområden, alternativt att arbetet utförs av en särskild, central myndighet. På samma sätt som Upphandlingsmyndigheten centralt tar fram utvecklingskrav kan även tillsynen att dessa krav åtföljs följas upp av en central myndighet.

### **En reflektion kring målsättning**

Remissen anger att redan befintlig lagstiftning ger myndigheterna stora möjligheter att ställa önskade krav. Det anges inte i remissen vilken effekt dagens lagstiftning har på de utvalda områdena, inte heller någon värdering huruvida nuvarande lagstiftning tillämpas i tillräcklig utsträckning. Det anges heller inte något mål med den föreslagna lagstiftningen utöver att det ger ett ökat fokus på de utvalda områdena.

## Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av upphandlingschef Måns Weimarck vid sektion Ekonomi. I beredningen har även upphandlarna Anja Björnberg Ekstrand, Jeanna Linton-Wahlgren, Charlotta Ryde, Hanna Hallberg, Bo Nilsson och Karolin Ford deltagit.



Erik Renström

## Sammanfattning

I denna promemoria föreslås en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheterna och enheterna ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. Vidare föreslås att upphandlande myndigheter och enheter ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas.

Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 juli 2022.