



Er ref/dnr: Fi2021/03461

Vårt dnr: 2022/0001

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 21 januari 2022

Yttrande över Ds 2021:31 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling.

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen har tagit del av promemorians förslag till ändringar i "Lag (2016:1145) om offentlig upphandling", "Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna" samt "Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner".

Naturskyddsföreningen ser positivt på förslagen att skärpa lagstiftningen på området så att klimatet och miljön *skall* beaktas av upphandlande myndigheter.

Offentlig upphandling uppgår till närmare 800 miljarder kronor per år. Det innebär att offentlig sektor har möjlighet att bli en stor drivkraft för hållbar utveckling. De förslag till skärpningar som presenteras ligger väl i linje med Nationella upphandlingsstrategin som bland annat anger att "*Den miljöanpassade offentliga upphandlingen måste öka i hela den offentliga sektorn*". Som promemorian redogör för är offentlig upphandling ett strategiskt verktyg för att styra mot långsiktiga hållbarhetsmål, såsom Agenda 2030-målen. Naturskyddsföreningen välkomnar därför att upphandlingslagstiftningen skärps, men anser att det krävs vissa justeringar och förtydliganden för att de föreslagna ändringarna skall uppnå önskad effekt.

Specifika synpunkter

I promemorian föreslås att nuvarande lydelse i lagen om offentlig upphandling:

"En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta"

skall ändras till:

"En upphandlande myndighet ska beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. En upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas."

(Motsvarande ändringar föreslås även i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner)

Naturskyddsföreningen noterar att de föreslagna ändringarna innefattar en justering från *"upphandlingens art"* till *"upphandlingens syfte"*. Promemorian utvecklar inte i detalj bakgrunden till, eller möjliga konsekvenser av, en sådan justering. Naturskyddsföreningen ser en risk att den nya skrivningen medför att hänsyn till ovan angivna aspekter, bland annat miljöhänsyn, endast kommer att beaktas i de upphandlingar som den upphandlande myndigheten genomför *i syfte* att uppnå olika miljömål (eller andra samhällsliga mål). Som anges i promemorian är det att upphandlingen i fråga kan antas få konsekvenser för det aktuella samhällsintresset som är relevant. Det bör därför tydliggöras att inte syftet i sig är avgörande för huruvida miljöhänsyn ska beaktas eller ej.

Naturskyddsföreningen noterar att klimatet men inte den biologiska mångfalden nämns uttryckligen i förslaget och vill betona att det samtidigt med klimatkrisen även råder en kris för biologisk mångfald och ekosystem. Naturskyddsföreningen menar därför att följande tillägg bör göras *"En upphandlande myndighet ska beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheten ska även beakta andra miljöfrågor såsom biologisk mångfald och miljögifter, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter..."*.

Enligt promemorians förslag skall klimatet alltid beaktas vid offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, och lagen om upphandling av koncessioner. Naturskyddsföreningen stödjer detta förslag, men anser att övriga miljöhänsyn skall jämföras med klimatet, och inte som föreslås i promemorian att dessa aspekter endast ska beaktas *"...när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte"*.

Som skäl för att ge klimatet en särställning anger promemorian att *"Sett ur ett livscykelperspektiv får emellertid produktion och konsumtion av varor och tjänster alltid konsekvenser för klimatet."* Naturskyddsföreningen menar att detta påstående äger giltighet även för andra miljöaspekter och att

miljöhänsyn därför bör jämföras med klimathänsyn i upphandlingslagstiftningen.

Som konstateras i promemorian ger upphandlingslagstiftningen ett stort utrymme för att ställa miljökrav, såväl i form av tekniska specifikationer och särskilda kontraktsvillkor, som i tilldelningskriterier för att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Upphandlingsmyndigheten har som stöd tagit fram hållbarhetskriterier för en rad produkter och tjänster. När lagstiftningen nu föreslås att skärpas, så att den s.k. bör-regeln blir en skyldighet, vore det önskvärt att det tydliggjordes hur dessa hållbarhetskriterier (och andra relevanta verktyg) ska tillämpas.

I promemorian anges att även om upphandlande myndigheter, enligt det nya förslaget till lagstiftning, ska beakta vissa samhällsintressen vid upphandling, så innebär det inte någon skyldighet att alltid prioritera dessa samhällsintressen framför exempelvis ett lågt pris. Naturskyddsföreningen vill här betona att det inte behöver finnas en motsättning mellan miljö och ekonomi, utan tvärtom. Detta poängteras även av Upphandlingsmyndigheten som bland annat skriver *"Genom att upphandla hållbart kan du säkerställa den goda affären sett till hela livscykeln."* och *"Det lönar sig såväl för ekonomin som för samhället att ställa hållbarhetskrav i offentlig upphandling."* Det bör därför tydliggöras i lagstiftningen att livscykelkostnaden skall utvärderas. Detta då produkter av hög kvalitet och reparerbarhet kan innebära en lägre kostnad sett över tid, trots ett högre initialt inköpspris. I tillägg till ovanstående bör Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att se över befintliga verktyg och vid behov vidareutveckla dessa.

Enligt förslaget ska upphandlande myndigheter och enheter besluta om riktlinjer om hur klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter ska beaktas. Naturskyddsföreningen stödjer detta förslag.

Promemorian ger uttryck för betydelsen av att de målsättningar som formuleras i riktlinjerna är tydliga och mätbara, samt att de följs upp och utvärderas, men ser samtidigt inte ett behov av några preciserade bestämmelser om innehållet i riktlinjerna. Naturskyddsföreningen delar inte den åsikten. Tvärtom menar vi att det finns ett stort behov av att olika upphandlande myndigheter strävar efter samma övergripande mål, såsom Sveriges miljö kvalitetsmål och Agenda 2030-målen. Det är också av central betydelse att uppföljning och utvärdering sker på samma vis hos samtliga upphandlande myndigheter, så att samlad och rättvisande statistik kan fås på området.

Att ställa relevanta miljökrav i offentlig upphandling förutsätter både kompetens och ekonomiska resurser. Som promemorian redogör för kan detta påverka hur och vid vilka upphandlingar som miljöhänsyn tas. Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang betona att det numera är

möjligt att i offentlig upphandling efterfråga miljömärkning. Miljömärkning är ett resurseffektivt sätt för upphandlaren att ställa ambitiösa miljökrav, då märkningsorganisationen står för både kravutveckling och uppföljning. Trovärdigheten ökar också genom att en oberoende part, och inte producenten själv, granskat produkten eller tjänsten efter fastställda kriterier.

I den nationella upphandlingsstrategin betonas den strategiska roll som statliga myndigheter har; *"Det är de statliga myndigheterna som genom ett strategiskt perspektiv på sin myndighets inköp kan ligga före och utveckla den offentliga upphandlingen."*

Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang lyfta Agenda 2030-delegationens förslag att tillsätta en utredning inom Regeringskansliet för att ta fram en särskild förordning om hållbarhetskrav vid statliga myndigheters offentliga upphandling. Naturskyddsföreningen delar Agenda 2030-delegationens uppfattning att de statliga myndigheterna bör utgöra föredömen för andra aktörer och vi stödjer därför delegationens förslag.

Detta remissvar har utarbetats av David Gunnarsson, enhetschef Bra Miljöval Kemi vid rikskansliet, med hjälp av Marit Widman, ledningsstrateg miljö- och samhällsekonomi och Eva Eiderström chef för Handla Miljövänligt-avdelningen på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl
ordförande



Eva Eiderström
chef för Handla Miljövänligt