



STIFTELSEN för
STRATEGISK FORSKNING

Dnr zA21.0091

2022-01-26

Finansdepartementet

DS2021:31

Remissvar till Promemoria OS2021:31 *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*

Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF) är en oberoende och självständig finansiär av forskning inom teknik, medicin och naturvetenskap med ändamål att stärka Sveriges framtida konkurrenskraft. Forskningen ska vara i den internationella fronten och av betydelse för att möta näringslivet och samhällets utmaningar. Inte minst de globala målen för en hållbar utveckling kräver mer strategisk forskning. Hållbarhet är en förutsättning för framgång och en konkurrensfördel i sig vid produktframtagning. Hos SSF pågår drygt 300 projekt, vilka alla bidrar med någon form av hållbarhetsrelevans, bland annat för fossilfri energi, inklusive fjärde generationens kärnkraft, väteproduktion och bränsleceller, solceller, batterier och övrig materialutveckling som möjliggör energiomställningen, resurseffektivitet, energisnåla IT-system och cybersäkerhet samt vaccin och antibiotika.

Med anledning av finansdepartementets remittering lämnar här Stiftelsen för Strategisk Forskning följande synpunkter på förslagen och materialet i promemorian.

Stiftelsen avstyrker förslaget i promemorian till ändring i lagarna 2016:1145, 2016:1146 och 2016:1147, avseende tillägget och inskränningen av att upphandlande myndighet alltid ska beakta *klimatet* vid offentlig upphandling.

Stiftelsen anser att den nuvarande lydelsen [bör] är mindre menlig för upphandling än *ska*, när det gäller tillförda hänsyn. För varje fall (även för klimat) ska begränsning gälla [om upphandlingens art motiverar detta].

Stiftelsen avstyrker vidare att göra tillägg för hänsyn till människors hälsa och djuromsorg, då detta tar lagstiftningen längre ut på ett sluttande plan av att återkommande lägga till honnörsbegrepp för olika samhällsintressen, för vilka det redan finns primär lagstiftning.

Lagförslagen bygger på felaktiga premisser, har en bristande konsekvensanalys och riskerar godtycke i bedömningen av anbud samt adderar komplexitet och verkar kostnadsdrivande på upphandlingsprocessen.

En retorisk fråga blir varför just dessa områden intresserar samhället och inte (säg) integration eller beredskap? Ändamålet helgar inte alltid medlen.

Tvärtemot promemorians premisser att förslaget inte skulle verka kostnadsdrivande så kommer det att leda till väsentliga fördyringar i varje led, då det behöver tas fram riktlinjer, anställas flera personer inom upphandling och kringliggande myndigheter för handläggning, upphandlingsprocesserna försvåras och tar längre tid, varför avsedd produktjänst inte kan sättas in när den behövs. Leverantören på sin sida kommer att behöva förhålla sig till myndigheter som gör olika tolkningar och lägga resurser på att analysera bland annat svårgräpbar miljö- och klimatpåverkan - utöver det som krävs för att efterleva primär lagstiftning på motsvarande områden - eller vissa komma att hemfalla åt svårbedömda typer av certifiering, klimatkompensation eller oförblommerad *green-washing*. Sammantaget skulle priser tvivelsutan komma att öka, om offert alls lämnas under de förutsättningarna.

Att motivera lagändringen med att upphandling ska ske i "samhällets intresse" tål inte negationstestet och riskerar därför misstänkliggöra upphandlande myndigheter. Det är vidare oklart vem "samhället" är, varför en moralisk fara uppstår. Det saknas i promemorian utredningar om effekterna av att befintliga lagar skulle ställas emot en ändrad Lag om offentlig upphandling.

Normstyrning ska inte bli lag. Klimatlag, miljölag, arbetsrättslag, arbetsmiljölag och djurskyddslag är adekvata.

Risker för försämrade transparens och ovidkommande hänsyn i myndigheters upphandling har inte uppmärksamats i den summariskt skrivna promemorian.

Lagförslaget innebär att ytterligare steg tas mot minskad kommunal frihet liksom inskränkning av myndigheters självständighet. Politik ska inte föras i den kommersiella sfären då den stör det fria utbytet av varor och tjänster, vilket är den centrala avsikten med EU-fördraget. Om klimathänsyn verkligen ska få genomslag krävs det global frihandel, då bästa klimatnytta inte alltid finns att köpa inom EU. Här riskerar lagförslaget urholka förtroendet för EU-fördraget.

Den förväntade ökade kostnaden för upphandling gömmer kostnader som annars är synliga för svensk miljö- och klimatpolitik, liksom försvårar möjligheten att följa effekterna av respektive insats.

Lagförslaget skapar ekonomisk skada genom fördyrade offerter/avrop samt ökad mängd tvister från leverantörer vars anbud fått lägre betyg på den politiskt satta skalan, det vill säga verkligt eller uppfattat godtycke. Om det inte skulle kosta mer har det ju ingen verkan. Eftersom det kostar mer blir vi alla lite fattigare, varför resurserna till klimat och miljöpolitik eller andra samhällsintressen minskar.

Ett antal konkreta frågor torde uppstå hos den upphandlande myndigheten kring tillämpbarheten av lagförslaget:

1. Hur ska det tolkas vad som är bra för klimatet här eller på andra sidan jorden?; dvs risk för global suboptimering och att resurser läggs på symbolhandlingar.
2. Hur ska upphandlande myndighet på ett rättssäkert sätt bedöma om mer förbrukat grön el i Sverige leder till ökad förbrukning av smutsig el i länderna runt omkring vårt land, alternativt om närproducerade varor producerats och transporterats mera klimatvänligt än motsvarande från andra länder?
3. Ska (inte) varor producerade utanför EU som är bra för klimatet också få inhandlas?
4. Hur ska tvist mellan upphandlande myndighet och förlorande anbudsgivare avgöras av domstol om denna inte har kapacitet eller kunskap att förstå komplexiteten i miljö- och klimatfrågor?
5. Vilka blir konsekvenserna av kompromisser i köpt varas funktion eller kvalitet om denna upphandlas i enlighet med lagförslagets flera hänsyn eller om leverans uteblir/försenas av motsvarande orsak?
6. Hur ska de många hänsyn rangordnas? -Ska insatsvaran energi från kärnkraft, vattenkraft och solkraft räknas med pluspoäng avseende klimat och hälsa, men minuspoäng för vindkraft avseende miljö och människors hälsa/välmående i betygsättningen av anbud i upphandling?
7. Ska varor framställda med insatser av naturgas räknas som negativt för klimatet (CO2-avtryck) och ska vi därför inte handla av vissa länder som brukar denna?
8. Hur ska lagen tillämpas/tolkas den dag EU:s taxonomi ändras (vilket samhällsintresse handlar det alltså om)?
9. Anser Finansdepartementet, Riksrevisionen och Lagrådet att en upphandlande myndighet, oavsett storlek, kan göra dessa avgöranden rättssäkert och utan väsentligt ökande kostnader samt att detta skulle vara en god ekonomisk hushållning med samhällets resurser?
10. Vilket är koldioxidavtrycket för den ökande administrationen i flera myndighetsled som följer av promemorian?
11. Vad ska en leverantör göra om samma vara offererad till olika kommuner/myndigheter möts av olika betygsättning avseende klimat, miljö, hälsa, arbetsrätt och djurskydd?

Nej, störst samhällsnytta nås när upphandling enbart styrs av kriterierna transparens och rättssäkerhet för att köpa ändamålsenliga varor och tjänster till bästa pris och kvalitet. Då kommer marknaden att verka för innovation och samhällets intressen tas till vara. Att som nu föreslås öka i omfattning att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällseliga mål [sid 16] är en intellektuell amöba (uttrycket är lånat från Stig Strömholms yttrande över statlig värdegrund). Vad är för övrigt samhället utanför det gemensamma?

Värde för pengarna borde vara det allena rådande vid upphandling/inköp, där konkurrensutsättning bidrar till att uppfylla samhällets objektiva mål. Då blir faktiskt behovsuppfyllnade hos upphandlande myndighet och dess klienter det centralt styrande.

Om politiken går in i upphandlingsorganisation och -processer så kommer ovidkommande hänsyn att tas. Frågan uppstår om vem som egentligen är ansvarig. Motstridighet uppstår när lagförslaget ämnar inskränka den frihet som EU-direktivet faktiskt stipulerar.

Ovanstående argument ger vart och ett liksom vid en sammanvägd bedömning att lagförslaget motverkar sitt eget syfte och i övrigt skadar offentlig upphandling. Därför ska lagändringen inte införas.

För sammanhanget passar vi slutligen på att ge politiken ett medskick för klimatet och miljöns väl; besluta snarast om teknikupphandling och koncession av pilotanläggningar i Sverige för kandidater till nästa generationers kärnkraft inklusive små/medelstora modulära reaktorer. Det gäller även geotermisk energi, infångning, lagring och omvandling av CO₂ (CCSC), grön kemikalie- och cementtillverkning samt brytning av innovationskritiska råmaterial, vilka kan bli svenska paradgrenar i klimat- och miljömässig framkant. Tacka tidigare strategisk forskning för att vi idag är nära lösningar på ovanstående och flera problem. Utifrån de vetenskapliga och tekniska framstegen finns anledning att vara optimistisk - att den globala uppvärmningen går att häva genom vår generations insatser - men då behöver samhällets resurser styras mera effektivt än vad lagförslaget i rubricerad promemoria innebär.

Till sist, promemorian innehåller godtycke. Den saknar forskningsunderbyggnad och vilar inte på beprövad erfarenhet. Oavsett om en majoritet remissinstanser skulle tillstyrka (eller avstyrka) förslaget så kan inte sanning röstas fram, utan minoriteten faktiskt ha rätt. I en rationell värld handlar det just om att granska premisserna, argumentationen och slutsatserna.

Beslutande

Föredragande

Lars Hultman
Vd

Charlotte Thörn
Ekonomichef