

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15)

M2022/00841

Sammanfattning

- Konkurrensverket har inga invändningar mot att det införs ett etappmål för offentlig upphandling men anser att det behöver utvecklas en enhetlig metod för hur målpuppfyllelsen ska mätas.
- Konkurrensverket har inga invändningar mot en resultatindikator *andel klimatkrav i upphandlingar* men vill upplysa om den befintliga möjligheten att inhämta uppgifter för statistik från annonser om upphandling. I den fortsatta beredningen av förslaget bör möjligheterna till insamling av uppgifter genom eForms beaktas.
- Det rättsliga utrymmet för att beakta klimatet vid offentlig upphandling regleras i upphandlingslagarna och inte i eForms. Genomförandet av eForms ger emellertid ökade möjligheter att följa upp användningen av de krav och villkor som ställs i upphandlingar, vilket ökar möjligheterna att använda upphandlingen strategiskt.
- I den fortsatta beredningen av såväl förslagen i detta betänkande som andra lagförslag rörande klimat- och miljöhänsyn i offentliga upphandlingar bör en enhetlig begreppsapparat eftersträvas. Olika begrepp och uttrycksätt skapar oklarhet om det är samma saker som avses.
- Konkurrensverkets tillsynsansvar kan bara ändras genom en författningsändring. Konkurrensverket avstyrker därför förslaget om ett regeringsuppdrag om att utveckla tillsynen av klimatkrav i upphandlingar.



- Konkurrensverket förespråkar de förslag till ändringar i upphandlingslagarna som lämnas i lagrådsremissen *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* framför lagförslagen i betänkandet. Det är olämpligt att i lagtext hänvisa till de av riksdagen antagna klimatmålen då det riskerar att skapa osäkerhet om vad som gäller för det fall att riksdagen ändrar sina mål eller upphäver dem. Om förslaget ändå genomförs bör därför innebörden av "klimatmålen" preciseras. Vidare bör skyldigheten att beakta klimatmålen endast gälla i de fall upphandlingens art motiverar det.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden och har tagits fram med beaktande av verkets tidigare yttranden över två departementspromemorior.¹

Den offentliga upphandlingen ses alltmer som ett relevant och viktigt verktyg för att bidra till och öka takten i omställningen till ett mer hållbart samhälle. Det medför ett behov av ny kompetens hos upphandlarna och Konkurrensverket ställer sig därför bakom förslaget om en ny programutbildning. Konkurrensverket vill samtidigt lyfta fram att det förmodligen finns privata aktörer som i konkurrens kan erbjuda sådan utbildning. I den fortsatta beredningen bör det därför övervägas om en sådan utbildning behöver genomföras av en specifikt utpekad myndighet.

Konkurrensverket anser att det i en upphandling är viktigt att beakta ett samhällsintresse som klimatet, när det är relevant i förhållande till det som ska upphandlas och även i övrigt motiverat med hänsyn upphandlingens art.

13.24.1 En resultatindikator om klimatkrav till regeringens mål för den offentliga upphandlingen

I betänkandet föreslås en ny resultatindikator för den offentliga upphandlingen, *andel upphandlingar med klimatkrav*², som ska komplettera andra resultatindikatorer som exempelvis andelen avbrutna upphandlingar. Syftet med indikatorn är att synliggöra hur mycket arbete som bedrivs inom den offentliga upphandlingen för att minska utsläppen.

¹ Dnr 660/2021 Departementspromemorian *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* (Ds 2021:31) samt Dnr 243/2022 Departementspromemorian *En effektivare upphandlingstillsyn* (Ds 2022:5).

² SOU 2022:15 s. 639–642. I betänkandet föreslås att Upphandlingsmyndigheten i samarbete med Naturvårdsverket ska ta fram kriterier för vad som ska räknas som klimatkrav i offentlig upphandling.



Konkurrensverket har inga invändningar mot den föreslagna resultatindikatorn som sådan, men anser att det är något oklart hur den ska redovisas av de upphandlande myndigheterna och enheterna. Konkurrensverket vill därför i detta sammanhang peka på den befintliga möjligheten att inhämta uppgifter för statistik från annonser om upphandling. Det är till exempel obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att i annonser för icke-direktivstyrda upphandlingar ange om det i upphandlingen har ställts krav eller angetts villkor som avser miljöhänsyn.³ För upphandlingar över tröskelvärdena finns motsvarande möjlighet att lämna frivilliga uppgifter.

I den fortsatta beredningen av förslaget bör det övervägas på vilket sätt innehållet i annonserna skulle kunna anpassas ytterligare för redovisning av klimatkrav. Inte minst de nya möjligheter till insamling av uppgifter som erbjuds genom eForms bör beaktas. I eForms finns frivilliga fält för att ange om det är en miljömässigt hållbar upphandling. Genom att göra detta fält obligatoriskt över tröskelvärdena på samma sätt som det i dag enligt upphandlingsförordningen är obligatoriskt under tröskelvärdena kan man skapa möjlighet att följa upp om det ställs krav eller anges villkor som avser miljö, och eventuellt även klimat.

13.24.2 Ett etappmål för utsläpp från offentlig upphandling

Begränsad klimatpåverkan är ett av de sexton miljö kvalitetsmålen som riksdagen har antagit. För att Sverige ska leva upp till Parisavtalet har riksdagen beslutat om etappmål för minskning av Sveriges klimatpåverkan.⁴

Miljömålsberedningen föreslår ett särskilt etappmål inom miljömålssystemet för den offentliga upphandlingen. Enligt Miljömålsberedningen behöver etappmålet särskilja den offentliga upphandlingen för att på ett bättre sätt kunna bidra till att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Etappmålet innebär att utsläppen från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt. Alla upphandlande myndigheter och enheter förväntas redovisa sina resultat till regeringen.

Miljömålsberedningen motiverar förslaget bland annat med att den offentliga upphandlingen har större möjligheter än andra sektorer att snabbt nå fram till minskade utsläpp. Konkurrensverket delar den bedömningen men vill i sammanhanget lyfta att offentlig upphandling är ett verktyg, inte en egen sektor. Den andel av ekonomin (inom alla sektorer) som upphandlas har redan, eller kommer

³ Se 14 § första stycket 16 upphandlingsförordningen (2016:1162).

⁴ Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Med negativa utsläpp menas att utsläppen är mindre än noll, det vill säga att halten av växthusgaser i atmosfären sänks. Detta är Sveriges långsiktiga klimatmål, som är en del av det klimatpolitiska ramverket.

Sverige har även utsläppsmål för inrikes transporter, utom inrikes flyg, samt för de utsläpp som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/miljo-och-klimat/mal-for-miljo/>



att ha, förutsättningar att uppnå utsläppsminskningar snabbare genom innovations- eller funktionsupphandling av lösningar som inte finns på marknaden. Detta genom till exempel klimatkrav och genom en ökad efterfrågan på tillgängliga klimatsmarta lösningar.

Konkurrensverket har utifrån sitt uppdrag inga invändningar mot att det införs ett etappmål för offentlig upphandling. Som det redogörs för i betänkandet kan upphandlande myndigheter och enheter minska klimatpåverkan från sin konsumtion på många olika sätt. Det kan till exempel ske vid valet av vad som ska upphandlas eller genom att ställa särskilda krav och villkor i upphandlingen. Mot den bakgrunden anser verket att det i den fortsatta beredningen bör klargöras vilka åtgärder i samband med en upphandling som ska beaktas vid utvärderingen av måluppfyllelsen. Det behöver även utvecklas en enhetlig metod för hur måluppfyllelsen ska mätas.

13.24.3 Klimatkrav i upphandlingslagstiftningen, författningsförslaget i 1.1, 1.2 och 1.3 samt i instruktioner och inköpssamordning

I betänkandet föreslås att det i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) införs två nya paragrafer, 4 kap. 3 a § och 19 kap. 3 a § respektive 15 kap. 3 a §, som gör det obligatoriskt för alla upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen i sin offentliga upphandling. Miljömålsberedningen menar att förslaget innebär en ökad tydlighet i fråga om vad som avses med skyldigheten att beakta klimatet, jämfört med det förslag som lämnades i departementspromemorian *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* (Ds 2021:31).



Tabell 1

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	Lagrådsremiss <i>En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling</i>	Författningsförslag <i>Sveriges globala klimatavtryck</i> SOU 2022:15
4 kap. 3 § En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.	4 kap. 3 § En upphandlande myndighet ska beakta <i>klimatet, miljön, människors hälsa, djurskötning samt sociala och arbetsrättsliga aspekter</i> om upphandlingens art motiverar <i>det</i> . <i>Myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.</i>	
		4 kap. 3 a § <i>En upphandlande myndighet ska beakta klimatmålen i sin offentliga upphandling</i>
12 kap. 14 § En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeenden.	12 kap. 14 § En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeenden. <i>Myndigheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 4 kap. 3 § och i förekommande fall hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.</i>	

Förslagen i de olika lagstiftningsprocesserna bör beredas samlat

Konkurrensverket konstaterar att de förslag som lämnas i detta betänkande delvis överlappar de förslag som lämnades i Finansdepartementets promemoria *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*. Departementets promemorian har efter att Miljömålsberedningens betänkande lämnades utmynnat i en lagrådsremiss⁵, se tabell ovan. Det är olyckligt men delvis förståeligt att dessa lagstiftningsprocesser inte är synkroniserade i tid. Förslagen i de olika lagstiftningsprocesserna bör dock beredas samlat.

Konkurrensverket förordar lagförslagen i lagrådsremissen

Konkurrensverket förespråkar förslaget till ändringar i 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LOU (och motsvarande paragrafer i LUF och LUK) som lämnas i lagrådsremissen *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*, framför lagförslagen i betänkandet.

Konkurrensverket anser att det är olämpligt att i lagtext hänvisa till de av riksdagen antagna klimatmålen eftersom det riskerar att skapa osäkerhet om vad som gäller för det fall att riksdagen ändrar sina mål eller upphäver dem. Det kan inte

⁵ Lagrådsremiss *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*, beslutad den 16 juni 2022.



heller förutsättas att alla som läser bestämmelsen förstår vilka mål som avses. Om förslaget ändå genomförs bör därför innebörden av klimatmålen preciseras.

Utformningen av förslaget kan vidare tolkas som att det i en enskild upphandling finns en skyldighet att ställa uttryckliga klimatkrav utan någon föregående bedömning av huruvida det är relevant i förhållande till upphandlingsföremålet, vilket i det enskilda fallet skulle kunna vara oförenligt med EU-rätten (jfr Konkurrensverkets remissvar på Ds 2021:31, bilaga 1). Om förslaget genomförs anser Konkurrensverket därför att skyldigheten endast ska gälla i de fall upphandlingens art motiverar det. Detta bör framgå uttryckligen av lagtexten.

En enhetlig begreppsapparat i lagar och förordningar bör eftersträvas

Konkurrensverket anser att Miljömålsberedningens val av formuleringen "i sin offentliga upphandling" jämfört med den nuvarande formuleringen i 4 kap. 3 § LOU, LUF och LUK "vid offentlig upphandling" skapar oklarhet om det är samma eller olika saker som avses. Det finns inte heller något resonemang om varför det föreslås två olika begrepp, växthusgaser och klimatpåverkan, i 1 § respektive 2 § i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. I den fortsatta beredningen av såväl förslagen i detta betänkande som andra författningsförslag rörande klimat- och miljöhänsyn i offentliga upphandlingar bör en enhetlig begreppsapparat eftersträvas.

13.24.6 Genomförandet av EU-förordningen om annonser i upphandlingar

Miljömålsberedningen bedömer

"[...] att Sverige behöver ta tillvara möjligheterna till strategisk upphandling av klimatskäl i EU-förordningen om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling ("eForms")."⁶

Motiveringen för bedömningen är att Sverige behöver ta tillvara möjligheterna till strategisk upphandling i genomförandet av förordningen så att upphandlande myndigheter och enheter når så långt som möjligt i uppsläppsminskningarna med hjälp av detta verktyg⁷, det vill säga eForms.

Konkurrensverket vill i sammanhanget framhålla att det rättsliga utrymmet för att beakta klimatet vid offentlig upphandling regleras i upphandlingslagarna och inte genom eForms. Genomförandet av eForms ger emellertid ökade möjligheter att följa upp användningen av de krav och villkor som ställs i upphandlingar, vilket i sin tur ökar möjligheterna att använda upphandlingen strategiskt för att begränsa klimatpåverkan från offentlig konsumtion. Enligt Konkurrensverket är det ändamålsenligt att Sverige vid genomförandet av eForms söker tillvarata möjligheterna att på nationell nivå följa upp de upphandlande myndigheternas och enheternas åtgärder på detta område. eForms ska vara genomfört senast i slutet

⁶ SOU 2022:15 s. 349.

⁷ SOU 2022:15 s. 650.



av oktober 2023 och ett arbete med detta pågår för närvarande vid Finansdepartementet.⁸ Konkurrensverket vill därför även i detta sammanhang framhålla betydelsen av att förslagen i betänkandet bereds tillsammans med övriga pågående lagstiftningsprojekt på upphandlingsområdet.

13.24.9 Regeringsuppdrag till Konkurrensverket att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling

I motiveringen till förslaget om regeringsuppdrag menar Miljömålsberedningen att Konkurrensverket inte utövar någon tillsyn över klimatfrågan i sig i upphandling i dag. För att tillsynsansvaret ska aktualiseras behöver Konkurrensverket därför, enligt beredningen, få i uppdrag att utveckla tillsynen när det gäller klimatet.⁹

Det är för Konkurrensverket oklart vad Miljömålsberedningen avser med sitt förslag om regeringsuppdrag. Verkets tillsynsansvar regleras i författning (se t.ex. 22 kap. 1 § LOU) och kan inte ändras eller utökas genom ett uppdrag från regeringen. Om den föreslagna skyldigheten att beakta klimatmålen vid upphandlingar genomförs kommer denna skyldighet omfattas av myndighetens tillsynsansvar. Konkurrensverket kommer då behöva göra en översyn över hur tillsynen ska utövas. Detta följer dock redan av myndighetens instruktion (se 3 § 2 förordning [2007:117] med instruktion för Konkurrensverket).

Syftet med det föreslagna regeringsuppdraget, det vill säga att Konkurrensverket ska utöva tillsyn över klimatfrågan, framstår vidare som främmande i förhållande Konkurrensverkets nuvarande tillsynsuppdrag. Upphandlingslagarna reglerar förfarandet vid en offentlig upphandling. Konkurrensverkets tillsyn sker således utifrån ett förfarandeperspektiv, det vill säga om det aktuella tillsynsobjektet omfattas av upphandlingsreglerna och om upphandlingen har genomförts i enlighet med tillämpliga regler.

Om Konkurrensverket utifrån nuvarande tillsynsuppdrag skulle utöva tillsyn över klimatkrav i upphandlingar, skulle den handla om huruvida ställda krav varit förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna och regelverket i övrigt. Frågan om vilka varor och tjänster de upphandlande myndigheterna och enheterna väljer att köpa eller hur väl de lyckats med att minska sin klimatpåverkan från offentlig konsumtion, omfattas däremot inte av verkets tillsynsansvar. Konkurrensverket anser att en sådan typ av tillsyn, om den anses behövlig, bör utövas av en myndighet med särskild kompetens inom klimat- och miljöområdet.

⁸ Konkurrensverket har besvarat en enkät från Finansdepartementet angående genomförandet, dnr 223/2020

⁹ SOU 2022:15 s. 652.

Mot denna bakgrund avstyrker Konkurrensverket förslaget om ett regeringsuppdrag till myndigheten att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit sakkunniga Ann-Britt Elenius.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Ann-Britt Elenius



Bilaga 1 Utdrag ur Konkurrensverkets yttrande över departementspromemorian *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentligupphandling (Ds 2021:31)*

Fi2021/03461 (KKVs dnr 660/2021)

Författningsförslagets utformning

Konkurrensverket är positivt till avsikten att upphandlande myndigheter alltid ska överväga att använda det utrymme som finns för att ställa krav för att beakta viktiga samhällsintressen och att beakta dessa intressen vid ställningstaganden om vad som ska upphandlas och på vilket sätt. Det är angeläget att dessa samhällsintressen beaktas när det finns förutsättningar att göra det.

Av promemorian framgår att skyldigheten att beakta ett visst samhällsintresse inte ska innebära att myndigheten eller enheten tillåts göra avsteg från de grundläggande principerna eller förfarandereglerna i övrigt. Utformningen av förslaget kan dock tolkas som att det i en enskild upphandling finns en skyldighet att ställa uttryckliga klimatkrav utan någon föregående bedömning huruvida det är relevant eller inte i förhållande till upphandlingsföremålet, vilket i det enskilda fallet kan vara oförenligt med EU-rätten. Förutsättningarna för att beakta klimatet på andra sätt än genom uttryckliga klimatkrav i enskilda upphandlingar bör därför tydliggöras i det fortsatta arbetet.

Konkurrensverket anser att rekvisitet "när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte", som föreslås gälla för ett antal andra angivna samhällsintressen än klimatet, är problematiskt. Om samhällsintressena beaktas genom kravställning i upphandlingen behöver inte vad som är relevant med hänsyn till upphandlingen syfte vara detsamma som att kraven har den koppling som EU-rätten kräver till kontraktsföremålet.¹⁰ Vad som utgör en upphandlings syfte är inte heller reglerat och det ges inte heller någon vägledning i promemorian vad som avses med begreppet. Det bör därför övervägas att i stället koppla rekvisitet till föremålet för upphandlingen i stället för upphandlingens syfte.

En möjlig utformning att överväga i den fortsatta beredningen är att komplettera en ny reglering med en bestämmelse som ställer krav på att beakta de angivna samhällsintressena eller motivera varför det inte gjorts, jämför 4 kap. 14 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Målkonflikter

Konkurrensverket konstaterar att den föreslagna ändringen av regeln till en skyldighet att beakta vissa intressen kommer medföra att upphandlande myndigheter behöver hantera fler målkonflikter och på ett annat sätt än tidigare. Därmed

¹⁰ Se bland annat Direktiv 2014/24/EU skäl 92, 97 och 104 samt artiklar 42 och 43 m.fl. samt även bland annat EUD:s dom i C-368/10 och RÅ 2010 ref. 78.

kan det uppstå osäkerhet och oklarheter om vad som gäller i förhållande till skyldigheten.

Ett exempel på en tydlig målkonflikt är mellan exempelvis ekologisk matproduktion och klimatmålen. Av författningsförslaget kan utläsas att klimatet alltid ska beaktas, men det går inte att utläsa huruvida klimatmålet, i händelse av målkonflikt, ska betraktas som överordnad övriga målsättningar. Det framgår inte heller hur de målkonflikter som får antas uppstå ska hanteras. Dessutom kan förväntas att ju fler målsättningar som regleras desto fler målkonflikter riskerar uppkomma mellan de uttalade målsättningarna.

Konkurrensverket bedömer att det kommer finnas ett stort behov av stöd och vägledning för att upphandlande myndigheter ska kunna säkerställa att de lever upp till lagstiftarens ambitioner.