



BESLUT

Diarienummer

V 2022/1197

2022-09-15

Rektor

Miljödepartementet

Yttrande över Miljömålsberedningens promemoria SOU 2022:15 Sveriges globala klimatavtryck

Ert dnr M2022/00841

Lunds universitet har inbjudits att yttra sig över ovanstående. Lunds universitet vill framföra följande synpunkter. Yttrandet fokuserar på området upphandling.

Lunds universitet förordar sammanfattningsvis:

att LOU inte ändras i enlighet med promemorians förslag. Befintlig skrivning ”miljöhänsyn” möjliggör koppling till klimatmålen. Befintliga begrepp ”bör” och ”när upphandlingens art motiverar” ger myndigheten en rimlig och nödvändig möjlighet att leda och prioritera myndighetens arbete.

att lagstiftningen inom det icke direktivstyrda området (under tröskelvärdet) inte regleras på samma sätt som övrig upphandling då det står i direkt motsats till den förenklingslag som riksdagen nyligen fattat beslut om¹.

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. Lunds universitet avstyrker således

¹ [Ett förenklat upphandlingsregelverk - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491315/1-ett-forenklat-upphandlingsregelverk)

att Konkurrensverket (KKV) ska utses som tillsynsmyndighet för klimatkrav.

att en positiv utveckling av myndigheternas arbete med klimatmålen inte säkerställs genom formell tillsyn (beivra brott) utan genom transparent rapportering, dialog, styrning och ledning.

Synpunkter gällande promemorian

Förslaget till ändring av upphandlingslagstiftning över tröskelvärdet

Miljömålsberedningen föreslår en likalydande justering i tre av de huvudsakliga lagstiftningarna för offentlig upphandling. I denna skrivelse hänvisas till Lagen om offentlig upphandling (LOU) men samma synpunkter avser även Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) och Lagen om upphandling av koncessioner (LUK).

Lunds universitet noterar att den föreslagna ändringen till en inte oväsentlig del sammanfaller med det lagförslag ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”, som Lunds universitet besvarade i januari 2022. Förslaget har nått sista beredningsinstans, Lagrådet, vilket presenterade sin analys till departementet den 18 augusti. Förslag på införande är 1 juli 2023. I detta förslag till författningsändring utvidgades den befintliga tredje paragrafen till att omfatta ett obligatoriskt krav om att beakta klimatet.

Förslaget till författningsändring under tröskelvärdet

Samma ändring föreslås i båda promemoriorna ska gälla även kapitel 19, vilket avser upphandling i det icke direktivstyrda området (värden under det så kallade tröskelvärdet). I båda förslagen till författningsändring ingår att även upphandlingar under tröskelvärdet berörs. Lunds universitet ser att detta står i skarp kontrast till den förenklingslagstiftning riksdagen nyligen beslutat om just i syfte att myndigheterna ska fokusera sitt kvalificerade arbete på kontrakt med högt värde medan kontrakt med lägre värde kan hanteras mer effektivt.

Synpunkter på författningsändringen

Den första meningen i den föreslagna nya skrivelsen i respektive utredningsmaterial är i princip lika med den skillnaden att ordet ”klimatet” har ersatts med ”klimatmålen”.

Lunds universitet finner det olyckligt att två olika lagändringsarbeten avseende samma lagtext med likartat syfte pågår samtidigt utan att detta kommenteras i Miljömålsberedningens rapport. Lunds universitet och en stor mängd andra remissinstanser har inkommit med kvalificerad kunskap till arbetet. Effekterna av detta omfattande utredningsarbete verkar därför inte ha tagits med i Miljömålsberedningens arbete.

Lunds universitets remissvar återfinns i sin helhet på regeringens webbplats².

Det är kännetecknande för båda lagförslagen att samhällsförändringen ska uppnås genom lagstiftning och tillsyn. De beaktar endast skönsmässigt verksamhetskrav, myndigheternas serviceåtagande gentemot allmänheten och hushållandet med statens resurser. Det saknas i lagstiftningsförslagen även ett fokus på myndighetens egen verksamhet. En verksamhet kan välja att upphandla en tjänst/vara eller utföra/tillverka den själv. Förslagen till lagstiftning avser bara inköpta tjänster/varor.

Vidare kan nämnas att Konjunkturinstitutet refereras i remissen. Institutet citeras i promemorian på s 581: ”...offentlig upphandling har begränsad nytta som klimatpolitiskt styrmedel”.

Lunds universitet finner att det endast är den upphandlande myndigheten som har kompetens att för varje enskilt fall göra nödvändiga avvägningar. Det kan vara klimatmässigt rätt att anskaffa en vara som i sig har ett mer negativt klimatavtryck men att den ingår i ett större system som i sig ger en klimatnytta eller att varan har en längre livslängd och därigenom är ett bättre val.

² [Remiss av Ds 2021:31 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling - Regeringen.se](#)

För att möjliggöra detta vore myndigheten hjälpt av tydlig vägledning av en central myndighet på det sätt som redovisats ovan i universitetets tidigare remissvar. Det ter sig orimligt att varje myndighet i Sverige ska ha kompetens inom varje område att genomföra livscykelanalyser. Förslaget till författningsändring innebär att myndigheten är skyldig att beakta klimatnytta oavsett om det finns sådan kompetens tillgänglig eller ej. Lunds universitet ser vidare att myndigheten behöver ha mandat att prioritera de områden där det finns kunskap och kompetens och där klimatnytta på ett rimligt sätt kan beaktas.

Synpunkter på förslaget om tillsyn

I kap 13.24.9 föreslås att KKV får i uppdrag att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling.

Arbetet med att förflytta de offentliga myndigheternas arbete i en riktning som stödjer klimatmålen är en komplex process. Hänsyn behöver tas till såväl mål som medel. Tillgång på kompetens, kapital och behov av prioriteringar är en ledningsfråga som löpande behöver hanteras.

Lunds universitet avstyrker att KKV ska utses som tillsynsmyndighet för klimatkrav. KKV är en tillsynsmyndighet vars uppgift är att säkerställa fri konkurrens. I sitt arbete tolkar KKV konsekvent lagen strikt juridiskt och söker för närvarande lagstöd för att utan domstolsprövning kunna utdöma viten samt kraftigt utöka vitesbeloppen. KKV har inte i sitt uppdrag att ta någon verksamhetshänsyn. Vidare saknar KKV kompetens att bedöma huruvida ett visst krav i en upphandling är verksamt eller relevant för att uppnå klimatmålen, vilket ter sig nödvändigt om man ska utreda om myndigheten har beaktat klimatmålen.

Det är över huvud taget tveksamt om strikt tillsyn är rätt metod för att säkerställa en effektiv förflyttning i klimatmålen riktning. Andra organisationer såsom Riksrevisionen och Inspektionen för vård och omsorg väljer i stället att utreda och belysa svagheter och ställa krav på att dessa ska hanteras. Det saknas dock idag en myndighet som har den kompetens som krävs för att kunna utreda och analysera ställda klimatkrav inom alla de områden som upphandlas enligt LOU (med flera) av Sveriges alla offentliga myndigheter.

Utifrån ovan beskrivna skäl är sannolikt den rimligaste vägen framåt att varje statlig myndighet ges i uppdrag att regelbundet rapportera sitt arbete - såväl internt som upphandlat - för att uppnå klimatmålen samt förslagsvis att ansvarigt departement följer upp utvecklingen i dialog med myndigheterna. På liknande sätt kan rapportering och dialog hanteras med kommuner och regioner efter överenskommelse med medlemsorganisationen SKR.

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 miljöchef Claes Nilén, LU Byggnad. I framtagningen av yttrandet har upphandlingschef Måns Weimarck och upphandlare Jeanna Linton-Wahlgren vid avdelningen Inköp och upphandling deltagit.

Erik Renström