

Generaldirektören

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.klimatenheten@regeringskansliet.se

2022-09-14

2022/1593

REMISSVAR

**Miljömålsberedningens förslag/delbetänkande till regeringen om en
samlad strategi för minskning av konsumtionens miljöpåverkan,
ärendenummer: M2022/00841**

Svenska kraftnät har tagit del av remissen för Miljömålsberedningen delbetänkande och de förslag som lämnas till regeringen. Svenska kraftnät ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i delbetänkandet. Verket vill lämna följande synpunkter:

**Miljömålsberedningens författningsförslag i lagen (2016:1145) om
offentlig upphandling**

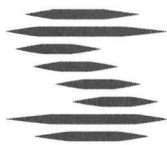
Miljömålsberedningen föreslår införsel av två nya paragrafer, med ordalydelsen att upphandlande enhet ska beakta klimatmålen i sin offentliga upphandling.

Svenska kraftnät har tidigare lämnat remissvar gällande en liknande lagändring i 4 kap 3 § (ds 2021:31). Den nu föreslagna bestämmelsen riskerar uppfattas som att det är möjligt att i alla enskilda upphandlingar beakta klimatmålen, vilket EU-rätten knappast medger såvida inte uppnåendet av klimatmålet har den koppling till upphandlingsföremålet föremålet som krävs, eller i övrigt når upp till de krav som följer av de allmänna principerna.

Då förslaget inte lämnar någon egentlig vägledning kring i vilken utsträckning de klimatmålen ska beaktas finns en risk för tillämpningssvårigheter och bristande genomslag. Även med beaktande av de skiftande förhållanden som råder vid olika upphandlingar så vore det, enligt Svenska kraftnäts mening, varit önskvärt om förslaget tydligare lämnat vägledning i vilken omfattning aktuella krav, kriterier och kontraktsvillkor ska ställas.

Det framgår i författningskommentaren att den föreslagna bestämmelsen inte är lämpad för ett regelverk vars mål är att offentlig upphandling ska präglas av *transparens, likabehandling och proportionalitet* – se sid 699:

”... klimatmålen betydelse ska vägas in när villkoren utformas men det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra vilken tyngd de ska ges i avvägningen. Den upphandlande myndigheten



behöver med andra ord reflektera över klimatmålen i varje upphandling men om utsläpp av växthusgaser inte har betydelse för det som upphandlas behöver specifika klimatkrav inte ställas.

Det finns olika sätt att beakta klimatmålen i den offentliga upphandlingen. Det kan vara att utvärdera anbudens effekter för utsläppen av växthusgaser.”

Författningskommentaren föreslår vidare att det är bättre att den offentliga sektorn hyr eller leasar produkter i stället för att köpa dem. Det är tveksamt om en sådan viljeyttring från regeringens sida hör hemma i en författningskommentar. Verket förstår att det övergripande syftet är att stimulera cirkulära affärsmodeller men ställer sig tveksam till om det är något som ska ske genom lagstiftning där en specifik handelsmodell som leasing pekas ut.

Det är även oklart vad som händer om en upphandlande myndighet eller enhet inte skulle följa den föreslagna bestämmelsen dvs beakta klimatmålen. Betänkandet föreslår att Konkurrensverket ska ”utöva tillsyn över klimat i upphandling” samt få i uppdrag att utveckla tillsynen av klimatkrav i offentlig upphandling (s. 651 f). Vad denna tillsyn skulle innebära behöver förtydligas.

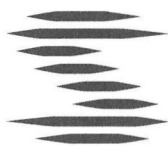
Miljömålsberedningens förslag till minskad klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling

Miljömålsberedningen föreslår:

- att regeringen beslutar om ytterligare en resultatindikator för resultatbedömningen av regeringens mål för den offentliga upphandlingen. Den nya resultatindikatorn ska vara andel upphandlingar med klimatkrav.
- att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket ta fram kriterier för vad som ska räknas som klimatkrav i offentlig upphandling.

Verket ställer sig positivt gällande förslagen att ta fram en indikator och en definition av vad som är ”klimatkrav”. Men av vad som går att utläsa i betänkandet framgår att författningsförslaget är en ”ska-regel” utan egentlig sanktionsmöjlighet för det fall en myndighet väljer att inte tillämpa den. Om sådana krav ska ställas måste de samtidigt vara transparenta och likabehandlande. Det kan finnas bättre verktyg än att öka regelbördan för Sveriges offentliga upphandlare som redan har möjlighet att ställa t.ex. klimatkrav i sin upphandling. Verktyg som kan vara mer lämpade att använda för att komma närmare klimatmålen.

- att riksdagen beslutar om ett etappmål för utsläpp från offentlig upphandling av varor och tjänster. Målet innebär att utsläppen från offentligt upphandlade varor



och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt.

För verkets del innebär förslaget möjliga kostnadsökningar som uppstår i valet av produkter och tjänster med lägre klimatpåverkan. Verksamheten finansieras till största del genom avgifter som regionnätsföretag, stora elproducenter och balansansvariga betalar till Svenska kraftnät. Hur stor andel av den potentiella kostnadsökningen som dessa finansiärer vill bära är ej utrett. Svenska kraftnäts ägare måste ha en förståelse för de ekonomiska konsekvenserna som förslaget kan innebära vilket bör avspeglas i det ekonomiska stödet för en sådan omställning.

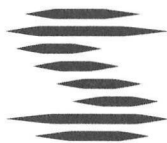
Vidare är det oklart hur utsläppsminskning ska mätas. Betänkandet talar om förväntningar på ändringar i beteende hos myndigheter (s 642) Det finns ingen säker metod att kvantifiera detta och det torde vara osäkert om det ens går att följa upp om det inte genomförs motsvarande jämförande mätningar av hastigheten på samhällsomställningen i stort. Det är tveksamt att införa mål för den offentliga upphandlingen som inte kan kvantifieras eller bedömas ifall de kan uppnås.

- att när upphandlande myndigheter och enheter, eller organisationer såsom SKR, vill ta fram egna mål ska relevanta myndigheter vara behjälpliga.

Verket vill framföra att statliga myndigheter har mycket olika uppdrag samt verksamhetsmål uppsatta av regeringen som kan påverka möjligheten att sätta mål. Det är viktigt att de stödjande myndigheterna tar hänsyn till de olika förutsättningarna som myndigheters olika uppdrag och verksamhetsmål medför när det gäller utarbetandet av mål samt de möjliga effekterna av att ställa klimatkrav inom olika upphandlingskategorier. Till exempel, för en byggande verksamhet ger minskning av klimatpåverkan i byggverksamheten mycket större effekt än påverkan från t.ex. förändrade rutiner för tjänsteresor. Detta riskerar att leda till suboptimering av samhällsomställningen.

- att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att tillsammans med relevanta myndigheter ta fram en förstudie för att beräkna kostnader för en databas för standardiserade livscykelanalyser och livscykelkostnader. I förstudien ska även redovisas vilken data som finns att tillgå för ändamålet och vilken kvalitet den håller.

Verket anser att det är viktigt att förstudien tar hänsyn till myndigheternas skilda kärnuppdrag i helhet när standardiserade modeller tas fram. Ofta saknas ett längre tidsperspektiv när Svenska kraftnäts verksamhet bedöms och granskas i olika instanser. Frågeställningar som även bör beaktas är de positiva konsekvenser d.v.s. samhällsnytta som Svenska kraftnät bidrar till genom att möjliggöra energiomställningen som motverkar klimatförändringarna. Framtagande av dataunderlag och utveckling av standarder bör ta med det perspektiv som beskrivits ovan och tydliggöra hur prioritering bör ske när olika intressen viktas



sinsemellan. Innehållet i databasen bör vara ändamålsenligt för den typ av kärnuppdrag som myndigheten tilldelats och ej tvingande att använda om myndigheten själv bedömer att mer lämpliga alternativ finns.

- att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller en programutbildning för offentliga upphandlare. I utbildningen ska det ingå delar om klimat, utsläpp från offentlig konsumtion och tillvägagångssätt för att minska utsläppen.

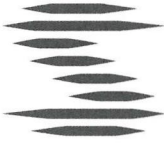
Verket ser detta förslag som positivt då det är viktigt att underlätta för myndigheterna att genomföra åtgärderna och gemensamma verktyg och stödmaterial kan vara till stor hjälp. Återigen, verktygen och stödet bör dock vara ändamålsenliga för den typ av kärnuppdrag som myndigheten tilldelats och ej tvingande att använda om myndigheten själv bedömer att mer lämpliga alternativ finns.

- att instruktionerna för alla statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar ska innehålla krav när det gäller klimatarbetet så att utsläppsminskningar får betydelse vid avvägningar i offentliga upphandlingar och klimatfrågor blir en del i alla myndigheters upphandlingar. Regeringen ska därför föra in följande regel i myndigheternas instruktioner under en ny rubrik Offentlig upphandling:

§ Myndigheten ska arbeta i sin offentliga upphandling för att minska utsläppen av växthusgaser.

Verket anser att införande av en sådan regel signalerar att arbetet för minskning av utsläppen skulle vara överordnat allt annat i myndigheternas uppdrag. I perspektivet saknas de avvägningar mot andra relevanta mål och samhällsnyttor som en myndighet måste göra. I Svenska kraftnäts fall rör det sig om möjliggörande av energiomställning och säker elförsörjning för att nämna några exempel. Miljömålsberedningen bör ta med det perspektiv som beskrivits ovan och tydliggöra hur prioritering bör ske när olika intressen viktas sinsemellan. Införande av en sådan regel i sitt föreslagna format anser verket därmed inte lämpligt.

Verket ställer sig i övrigt frågande till hur en sådan regel ska tillämpas praktiskt. Innan ett sådant krav förs in i myndigheternas instruktioner så måste miljömålsberedningens övriga förslag på åtgärder vara genomförda på ett tydligt sätt så att det inte kvarstår några tveksamheter för hur myndigheterna ska efterleva sina instruktioner.



Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lotta Medelius-Bredhe efter föredragning av Sarah Graaf. I ärendets handläggning har även deltagit, enhetschef Maria Säfström och divisionschef Lars Nordén.

Sundbyberg, dag som ovan



Lotta Medelius-Bredhe



Sarah Graaf