

Miljödepartementet
m.remissvarr@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets översyn av och förslag på förändringar i förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerat förslag ("förslaget") från Naturvårdsverket.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Remissvaret inleds med en sammanfattning av Upphandlingsmyndighetens synpunkter. Därefter kommenteras de förslag som Naturvårdsverket lämnat i den ordning och under de rubriker som anges i promemorian. Under rubrikerna lämnas även synpunkter på de författningsförslag som lämnats i de delarna.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar ambitionen med Naturvårdsverkets förslag och är positiv till dess syfte att stärka de statliga myndigheternas roll i arbetet för att nå de nationella miljömålen samt att bidra till genomförandet av miljödimensionen av FN:s globala mål för hållbar utveckling ("Agenda 2030").

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget beträffande strukturella förändringar i roller och ansvar. Förslaget skulle innebära att Upphandlingsmyndighetens verksamhet delvis skulle ändra riktning genom att gå från en allmänt främjande verksamhet till en som är mer riktad mot enbart vissa statliga myndigheter. Det väcker större frågor om myndighetens övergripande uppdrag, mål och syfte framöver och dess konsekvenser bör noga övervägas innan beslut om att ändra detta fattas.

Om förslaget trots det ovan anförda ändå skulle anses lämpligt att genomföra behöver ytterligare medel och kompetens tillföras Upphandlingsmyndigheten. Om så inte sker kommer förutsättningarna för att utföra resten av myndighetens uppdrag att minska. Hur stort ett sådant tillskott skulle behöva vara beror på omfattningen av uppdraget. Varken det eller uppdragets närmare innebörd har emellertid preciserats i förslaget.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslagen som rör vilka myndigheter och moment som bör omfattas av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter ("miljöledningsförordningen").

Upphandlingsmyndigheten är tveksam till Naturvårdsverkets förslag om att det systematiska miljöarbetet genom miljöledningsförordningen ska fokusera på enbart *direkt* miljöpåverkan. Förslaget synes inte vara ändamålsenligt och riskerar att sända ut felaktiga signaler om betydelsen av statliga myndigheters indirekta miljöpåverkan. Däremot anser Upphandlingsmyndigheten att kravet på rapportering av indirekta miljöaspekter bör tas bort för att undvika dubbelrapportering.

Det är särskilt positivt att miljöledningsförordningen samt rapporteringskraven i bilagan justeras för att stödja och tydliggöra myndigheternas miljöhänsynstagande i inköpsprocessens samtliga tre faser; förberedelsefasen, upphandlingsfasen och realiseringsfasen. Upphandlingsmyndigheten har dock vissa synpunkter på utformningen av förslaget.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget om att den nuvarande bilagan till miljöledningsförordningen, *Formulär för redovisning av miljöledningsarbete*, utgår i sin helhet och ersätts med föreskrifter från Naturvårdsverket. Som Naturvårdsverket anfört anser Upphandlingsmyndigheten att det skulle effektivisera arbetet.

Därutöver noterar Upphandlingsmyndigheten att remitteringen av Naturvårdsverkets förslag inte tycks ha föregåtts av någon intern beredning på Regeringskansliet. En sådan beredning hade enligt Upphandlingsmyndigheten varit att föredra.

4. Förslag för att stärka miljöledningsarbetet i staten

4.1 Förslag om roller och ansvar

4.1.1 Bemyndigande om föreskriftsrätt till Naturvårdsverket m.m.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska rapporteras samt lämna anvisningar om rapporteringen genom ändring av 20 § miljöledningsförordningen.

En sådan ordning bedöms även enligt Upphandlingsmyndigheten effektivisera arbetet och korta tiden från att revideringsbehov identifieras till att ändringarna implementeras i rapporteringsverktyget. Det är dock mycket viktigt att ramarna för denna föreskriftsrätt tydligt framgår av och avgränsas i det föreslagna bemyndigandet.

Upphandlingsmyndigheten instämmer även i att bilagan till förordningen som en följd av detta bör utgå helt.

Upphandlingsmyndigheten delar också uppfattningen att förordningen bör justeras så att myndigheternas rapportering till Naturvårdsverket endast behöver ske digitalt samt att underskriften för rapporten som lämnas in till Regeringskansliet kan göras digitalt. Det vore naturligt inte bara med hänsyn till den tekniska utvecklingen, utan skulle även förenkla den administrativa hanteringen.

4.1.3 Nytt uppdrag för vägledande myndigheter

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att Energimyndigheten, Kammarkollegiet (Statens inköpscentral), Upphandlingsmyndigheten och Trafikverkets medverkande roll vid vägledning av miljöledningsmyndigheterna och uppföljning av deras årliga miljöledningsrapporter i redovisningen till regeringen ska regleras i respektive myndighets instruktion. Skälen för detta är flera och anges nedan.

Förslaget innebär en ändring av Upphandlingsmyndighetens övergripande verksamhetsinriktning

Enligt Upphandlingsmyndighetens instruktion har myndigheten det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska stödja såväl upphandlande organisationer som leverantörer.¹ Verksamheten ska med andra ord vara *allmänt främjande*.

Naturvårdsverkets förslag skulle delvis ändra det förhållandet. Enligt förslaget skulle Upphandlingsmyndighetens stöd i vissa delar nämligen bara riktas mot vissa statliga organisationer. Andra upphandlande organisationer, som kommuner, regioner och offentligägda bolag skulle alltså inte omfattas av stödet. Detta väcker avgörande frågor om Upphandlingsmyndighetens övergripande framtid och uppdrag.

Förslaget innebär att Upphandlingsmyndighetens verksamhet blir mindre effektiv

Naturvårdsverkets förslag riskerar att splittra Upphandlingsmyndighetens verksamhet och därmed göra den mindre effektiv. Ett nytt uppdrag av det föreslagna slaget skulle på ett betydande sätt nämligen försämra förutsättningarna för att fortsätta att bedriva Upphandlingsmyndighetens nuvarande verksamhet i samma omfattning och med samma goda resultat. Det vore mycket olyckligt. För en så effektiv användning av resurserna som möjligt bör verksamhetens uppdrag hänga samman i möjligaste mån.

¹ 1–2 §§ förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten. Mer specifikt ska myndigheten bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt och att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt, verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt för att utveckla och förvalta en nationell kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling. Därutöver ska myndigheten öka kompetensen inom innovations-upphandling och bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt, delta i standardiseringen av densamma, och underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling samt verka för relevant forskning inom området, samt följa och verka för den internationella utvecklingen på området.

Med den bakgrunden bör det noga övervägas var Upphandlingsmyndighetens resurser gör störst nytta för att nå den övergripande visionen om sunda offentliga affärer för en hållbar framtid. Det bör i det sammanhanget hållas i minnet att myndigheten bara har ungefär 70 anställda. Samtidigt har myndigheten redan nu ett minst sagt omfattande uppdrag och mycket ambitiösa mål. Ett nytt uppdrag av det föreslagna slaget kan mot denna bakgrund få mycket negativa effekter på myndighetens förutsättningar att genomföra de uppdrag som redan ålagts av regeringen.

Upphandlingsmyndigheten noterar också att risken för en splittrad och ineffektiv verksamhet tilltar om regeringen skulle gå vidare med Statskontorets nyliga förslag om att regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera och ta fram förslag om hur samordningen kan öka mellan statliga myndigheter när det gäller upphandling med arbetsrättsliga villkor.²

Förslaget är inte ändamålsenligt

Det är för Upphandlingsmyndigheten en naturlig utgångspunkt att myndighetens stöd bör riktas på ett sådant sätt att det gör störst nytta för utvecklingen av den offentliga affären. Naturvårdsverkets förslag ligger inte i linje med detta.

Enligt Upphandlingsmyndighetens beräkningar motsvarar statens miljöpåverkan bara en femtedel av det allmännas totala utsläpp av växthusgaser till följd av inköp.³ Att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att prioritera stöd i de frågor som rör upphandling i miljöledningsarbete till enbart vissa statliga myndigheter kan därmed inte anses ändamålsenligt. Att stödja även andra skulle ge större nytta.

Dessutom är det enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning att det främst är andra upphandlande organisationer än just de statliga som är i störst behov av stöd i exempelvis frågor om miljöledning och upphandling. Det är typiskt sätt de mindre kommunerna och offentligägda bolagen som har mest begränsade resurser och därmed sämst förutsättningar för att bedriva ett framgångsrikt miljöledningsarbete.

Att ge olika myndigheter i uppdrag att ge vägledning på samma område riskerar dessutom att skapa otydlighet. Dels kan det bli oklart för mottagarna av stödet till vilken myndighet man ska vända sig till i vilken fråga, dels kan det bli otydligt för myndigheterna själva vem som ska hantera vilka delområden. Vissa frågor riskerar på så vis att falla mellan stolarna. Sådana otydligheter kan i sin tur försämra förutsättningarna för att stärka de statliga myndigheternas roll i arbetet för att nå de nationella miljömålen samt att bidra till genomförandet av Agenda 2030. Det vore givetvis mycket olyckligt och skulle knappast ligga i linje med regeringens avsikter.

Om det, trots det ovan anförda, ändå skulle anses lämpligt att gå vidare med Naturvårdsverkets förslag har Upphandlingsmyndigheten följande synpunkter.

² Statskontorets redovisning av regeringsuppdraget *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor* 2020:24, 7 december 2020, s. 91 f.

³ *Statens miljöpåverkan*, Upphandlingsmyndigheten (2016).

Ett genomförande skulle kräva ytterligare resurser

Upphandlingsmyndigheten ser det som nödvändigt att ytterligare resurser tillskjuts myndigheten för att det ska vara möjligt att genomföra Naturvårdsverkets förslag.⁴ Detta gäller inte minst om regeringen har för avsikt att Upphandlingsmyndigheten även fortsättningsvis ska bedriva sin nuvarande verksamhet i samma utsträckning. Den nuvarande verksamheten inkluderar bland annat arbetet med den av regeringen fastställda och omfattande nationella upphandlingsstrategin ("NUS").

Hur stora dessa resurser behöver vara beror givetvis på omfattningen av det nya uppdraget, vilket i nuläget beaktansvärt nog inte framgår av förslaget. Vad Upphandlingsmyndigheten kan utläsa av förslaget skulle det nya uppdraget kräva särskild kompetens på området. Eftersom innebörden av uppdraget inte heller är specificerat går det inte att bedöma om Upphandlingsmyndigheten besitter den kompetensen idag eller om sådan kompetens skulle behöva rekryteras.

Förslaget behöver utvecklas och preciseras

Naturvårdsverket har anmärkningsvärt nog inte specificerat vad det nya uppdraget skulle innebära. Såväl uppdragets innehåll som omfattning behöver därför förtydligas. Det kan dock konstateras att Upphandlingsmyndigheten, Energimyndigheten, Kammarkollegiet och Trafikverkets verksamheter skiljer sig från varandra i hög utsträckning. Inte minst varierar myndigheternas uppdrag, karaktär, storlek och resurser. Eventuella nya uppdrag för dessa myndigheter måste spegla detta.

Enligt Upphandlingsmyndigheten hade det även varit önskvärt med en mer specificerad beskrivning av vilka effekter Naturvårdsverket hoppas uppnå genom förslaget om ett nytt uppdrag för vägledande myndigheter.

En ändring i Upphandlingsmyndighetens instruktion är inte säkert nödvändig

Enligt Naturvårdsverkets förslag ska Upphandlingsmyndigheten få en förtydligad roll inom ramen för vägledning inom miljöledningsförordningen genom ändringar i myndighetens instruktion. Upphandlingsmyndigheten är tveksam till om detta är nödvändigt eftersom det redan nu framgår av Upphandlingsmyndighetens instruktion att myndigheten ska samverka särskilt med bland andra Naturvårdsverket.⁵

Om det ändå, av bland annat förutsebarhetsskäl, och trots vad som anförts ovan mot förslaget, finns behov av att precisera vad den samverkan ska bestå av skulle ett alternativ kunna vara att Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket ingår ett samverkansavtal. Det skulle skapa mer flexibilitet än att reglera samverkan i Upphandlingsmyndighetens instruktion.

⁴ Upphandlingsmyndighetens budgetbehov, utifrån myndighetens nuvarande uppdrag, beskrivs i *Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag år 2022–2024* från den 1 mars 2021, dnr. UHM-2021-0019

⁵ 8 §§ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten

4.2 Förslag om myndigheter och moment som miljöledningssystemet bör omfatta

4.2.1 Nya miljöledningsmyndigheter

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att Försvarsmakten och Myndigheten för digital förvaltning ska omfattas av kravet på att ha ett miljöledningssystem, och instämmer i att krav på att fler relevanta myndigheter inför ett systematiskt miljöarbete ökar statens bidrag till att nå de nationella miljömålen och de globala målen för hållbar utveckling. Det utgör också ett betydelsefullt signalvärde att statliga myndigheter föregår med gott exempel när det gäller miljöledning.

4.2.2 Uppgifter som får undantas från rapportering

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att frågor om säkerhetsskydd, offentlighet och sekretess har beaktats av Naturvårdsverket i arbetet med översynen. Det är även Upphandlingsmyndighetens uppfattning att det är lämpligt att genom en ny bestämmelse ge myndigheter utrymme att utelämna vissa uppgifter i sin rapportering.

4.2.3 Fokus på direkt miljöpåverkan

Upphandlingsmyndigheten är tveksam till förslaget om att det systematiska miljöarbetet genom miljöledningsförordningen ska fokusera på direkt miljöpåverkan.

Upphandlingsmyndigheten delar förvisso uppfattningen att det kan vara utmanande att identifiera och hantera indirekt miljöpåverkan i sin verksamhet. Myndigheten instämmer även i att kravet på dubbelrapportering vad beträffar den indirekta miljöpåverkan bidrar till en onödig administrativ börda.

Dock anser Upphandlingsmyndigheten att ett miljöledningssystem måste inkludera både direkt och indirekt miljöpåverkan för att rätteligen kunna kallas just ett miljöledningssystem.⁶ Ett miljöledningssystem syftar till att kartlägga en organisations miljöpåverkan och planera för hur den ska minskas. Om indirekt miljöpåverkan utesluts går det inte att få en fullständig bild av organisationens miljöpåverkan. För organisationer som främst har en indirekt miljöpåverkan riskerar fokus på den direkta miljöpåverkan att ta sikte på fel saker och det övergripande målet riskerar att missas.

Vad beträffar de gränsdragningsproblem som finns bör dessa snarare bör mötas genom ett utökat stöd. Gränsdragningsproblematiken elimineras inte genom att exkludera indirekt miljöpåverkan från förordningens omfattning.

Därutöver är det Upphandlingsmyndighetens uppfattning att statliga myndigheters miljöpåverkan typiskt sätt består till största delen av indirekt miljöpåverkan snarare än direkt. Att exkludera den indirekta miljöpåverkan skulle kunna sända ut fel signaler om att olika aktörers indirekta miljöpåverkan inte är lika viktig. Statliga myndigheter behöver i stället föregå med gott exempel. Det hade varit mer ändamålsenligt att även

⁶ För vidare diskussion om direkta kontra indirekta miljöaspekter, se IVL Svenska Miljöinstitutet AB, rapport B1529 *Förbättras miljöprestandan genom miljöledningssystem?*, s. 12 f.

fortsättningsvis inkludera indirekt miljöpåverkan i förordningen, men ta bort kravet på rapportering i denna del. På så vis skulle problemet med dubbelrapportering elimineras utan att riskera att underminera vikten av den indirekta miljöpåverkan.

4.2.4 Nya definitioner och begrepp

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att definitionen av begreppet *direkt miljöpåverkan* bör förtydligas och att beskrivningen av vilka verksamheter som omfattas bör utvecklas i kommande vägledning. Vad gäller förslaget om att justera definitionen till att avse en förändring i miljön som uppkommer *vid genomförandet av myndighetens* verksamhet tillstyrker Upphandlingsmyndigheten det.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker även att miljökrav i upphandling ska hanteras som en egen kategori och instämmer i att det är ett viktigt styrmedel på miljöområdet. För närvarande betraktas upphandling av en del organisationer som direkt miljöpåverkan medan det av andra betraktas som indirekt miljöpåverkan. Att hantera upphandling som en egen kategori blir särskilt viktigt om indirekt miljöpåverkan inte ska omfattas av rapporteringskraven (eller inte alls av förordningen). Utan detta klagande riskerar miljökrav i upphandling att hanteras och rapporteras olika av olika upphandlande organisationer.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att *livscykelperspektiv* ska definieras som *att beakta en produkts eller tjänsts påverkan på miljön sett genom dess hela fysiska livscykel, från råmaterialutvinning, produktion, transport, distribution och användning till avfallshantering eller återvinning till nya produkter och tjänster.*

Vad beträffar förslaget om definition av *betydande miljöpåverkan* och instämmer Upphandlingsmyndigheten i bedömningen av vad som är betydande ska göras med hänsyn till den enskilda organisationen. Det ligger även i linje med det sätt som en miljöredovisning görs.

4.2.5 Hänvisning till EMAS och ISO 14001-standardens utgång

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att det inte längre via förordningen anges att myndigheter vars verksamhet medför en betydande miljöpåverkan bör registrera sig enligt EMAS eller certifiera sig enligt standarden ISO 14001, samt instämmer i att konstruktionen med en börskrivning är problematisk.

4.2.6 Förtydliganden av förordningen i förhållande till ISO-standard 14001:2015

Naturvårdsverket föreslår ett tydliggörande om att myndigheter ska ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i hela verksamheten, samt att miljöpåverkan ska bedömas utifrån ett livscykelperspektiv och att upphandlingar ska miljöanpassas utifrån det.

Som anförts ovan i avsnitt 4.2.3 anser Upphandlingsmyndigheten att förordningen även fortsatt ska omfatta både direkt och indirekt miljöpåverkan. I det avsnittet anges

även att Upphandlingsmyndigheten anser att kravet på rapportering av indirekta miljöaspekter i förordningen bör utgå för att undvika dubbelrapportering. Med denna reservation tillstyrker Upphandlingsmyndigheten förslaget att möjligheten till ett förenklat miljöledningssystem enligt 3 § sista stycket i förordningen utgår som en följd av förslaget om att förordningen ska inriktas mot direkt miljöpåverkan och inte längre omfatta krav på hantering av indirekt miljöpåverkan. Detsamma gäller förslaget om att 6 § som en följd av detta ska utgå i sin helhet.

Det är också positivt att livscykelperspektivet vävs in för eftersom det kommer att stärka helhetsperspektivet. Upphandlingsmyndigheten påminner dock om att det inte alltid är relevant med livscykelperspektiv, i synnerhet inte vid köp av tjänster. Det bör inte heller underskattas att det kan vara svårt att ställa krav med livscykelperspektiv, eftersom det inte alltid finns tillgänglig information om varor och tjänsters miljöpåverkan i tillfredsställande utsträckning.

4.2.7 Krav på handlingsplan utgår

Naturvårdsverket föreslår vidare att kravet på ett systematiskt arbete med ständig förbättring avseende myndigheters direkta miljöpåverkan knyts till myndighetens ordinarie styrmodell och att kravet på en handlingsplan och dess innehåll i 9–10 §§ utgår ur miljöledningsförordningen. Som en konsekvens av detta föreslår Naturvårdsverket en ny lydelse i 9 § där innehållet i 11 § inkluderas samt att 11–12 §§ utgår i sin helhet. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker detta och anser att förslaget bidrar till att göra hanteringen av myndighetens direkta miljöpåverkan mer överskådlig och enhetlig.

4.3 Förslag till en tydligare strategisk ansats

4.3.1 Stärkt integrering av miljöarbetet och ständig förbättring

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att kraven på rapportering enligt förordningen kompletteras med frågor om det systematiska miljöarbetet, årliga interna miljörevisioner, myndighetens årliga genomgång av miljöledningsarbetet och uppföljning av resultatet. Det är också lämpligt att myndighetens miljömål årligen ska ses över och vid behov uppdateras samt att det tydliggörs att de ska bidra till de globala målen för hållbar utveckling. Det bidrar till ett aktivt miljöarbete.

4.3.2 Ny fråga om resurshushållning och avfallshantering

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att 4 § förtydligas i syfte att klargöra att den miljöpåverkan som verksamhetens interna och externa verksamhet kan ge upphov till, ska utredas utifrån ett livscykelperspektiv. Det innebär att en bedömning ska göras utifrån en produkts hela livscykel från inköp till avfallshantering.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i att en effektiv resurshushållning handlar om att redan i förberedelsefasen av ett inköp överväga behovet av en vara överhuvudtaget och därefter undersöka möjligheterna till återbruk innan beslut om upphandling fattas. Det ligger väl i linje med Naturvårdsverkets förslag nedan i avsnitt 4.3.3 om miljöhänsyn i alla steg av inköpsprocessen.

4.3.3 Miljöhänsyn i alla steg av inköpsprocessen

Upphandlingsmyndigheten välkomnar Naturvårdsverkets förslag att 13 § miljöledningsförfordningen samt rapporteringskraven i bilagan justeras för att stödja och tydliggöra myndigheternas miljöhänsynstagande i inköpsprocessens samtliga tre faser; förberedelsefasen, upphandlingsfasen och realiseringsfasen.⁷

Förslaget om en strategisk miljöbedömning

Naturvårdsverket föreslår att en strategisk miljöbedömning ska genomföras för att begränsa den negativa miljöpåverkan vid inköp av varor och tjänster. Härvid ser Upphandlingsmyndigheten en viss risk med begreppet *strategisk* eftersom det inte är tydligt vad det innebär. Förslaget att *en* strategisk miljöbedömning ska göras väcker även frågor om hur ofta och när bedömningen ska göras.

Förslaget om miljöanpassning utifrån ett livscykelperspektiv

Vidare tillstyrker Upphandlingsmyndigheten att skrivningen i 13 § kompletteras med ett krav på att upphandlingar miljöanpassas utifrån ett livscykelperspektiv när det är möjligt och relevant. Detta då det inte nödvändigtvis är relevant att ställa miljökrav i en upphandling även om det är möjligt.

Förslaget om att miljökrav ska följas upp

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget om att ställda miljökrav *ska* följas upp. Att följa upp krav är i regel ett resurskrävande arbete och en skyldighet att alltid följa upp sådana krav riskerar att leda till att färre miljökrav faktiskt ställs. Ett sådant krav skulle sannolikt även ge upphov till frågor om rimligheten av att andra typer av krav inte behöver följas upp.

Det är inte heller säkert att ett krav på uppföljning går i linje med Naturvårdsverkets förslag om en tydligare strategisk ansats. I vissa upphandlingar kan det vara viktigare att prioritera allokering av resurser till förberedelsefasen eller genomförandefasen. Detta bör vara upp till den upphandlande organisationen att avgöra. Eventuella ändringar av miljöledningsförfordningen bör alltså utöka utrymmet för upphandlande organisationer att bedriva ett strategiskt inköpsarbete snarare än att begränsa det.

Däremot är det givetvis nödvändigt att miljökrav ska *kunna* följas upp. Det följer dock redan av de upphandlingsrättsliga principerna och behöver därför inte regleras även i miljöledningsförfordningen. Med detta sagt anser Upphandlingsmyndigheten att uppföljning av miljökrav, liksom andra krav, bör uppmuntras men inte krävas.

Upphandlingsmyndigheten vill i detta sammanhang uppmuntra till att betydelsen av att miljöhänsyn tas i alla steg av inköpsprocessen betonas och förklaras närmare i exempelvis kommande stöd från Naturvårdsverket. Exempelvis bör betydelsen av avtalstrohet när det gäller upphandlande avtal där det ställts miljökrav belysas. Att ställa miljökrav i en upphandling spelar föga roll om varor sedan ändå köps utanför

⁷ Upphandlingsmyndigheten har tidigare beskrivit vikten av att miljöhänsyn tas i alla steg av inköpsprocessen i promemorian *Förslag på förändring av miljöledningsförfordningen* till Naturvårdsverket den 29 maj 2020.

avtalet. Detsamma gäller betydelsen av vad som faktiskt köps i relation till vilka krav som ställs. Härvid kan exempelvis miljöpåverkan av att upphandla nötkött med miljökrav ställas mot miljöpåverkan av att upphandla bönor utan miljökrav.⁸

Om man, trots det ovan anförda, väljer att gå vidare med kravet på uppföljning ser Upphandlingsmyndigheten ett behov av att förtydliga huruvida också så kallade börkrav respektive kontraktsvillkor omfattas.

4.4 Förslag till ändrad rapportering

4.4.1 Återkoppling på myndigheternas rapportering

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på möjligheten att få mer återkoppling på myndigheternas rapportering från Naturvårdsverket. Däremot ser myndigheten att andra frågor är mer prioriterade att få återkoppling kring vad gäller kontakten med Regeringskansliet.

4.4.4. Justerad uppföljning av miljöarbetets effekter

Naturvårdsverket föreslår att tre nya sakfrågor läggs till; antal digitala möten, egen energiproduktion och egna ställda miljökrav vid avrop mot statliga ramavtal. De tre nya frågorna har tidigare ingått i en frivillig rapporteringsdel.

I detta sammanhang vill Upphandlingsmyndigheten påpeka att det inte alltid är helt lätt att avgöra vad som är ett miljökrav. Stöd i frågan kan därför behövas. Frågan om egna ställda miljökrav vid avrop mot statliga ramavtal bör också ge utrymme för att ange om miljökrav redan ställts i ramavtalet. Ofta ställs det miljökrav i de statliga ramavtalen och av den anledningen bedöms det inte alltid nödvändigt eller meningsfullt att ställa ytterligare krav vid avropet.

Naturvårdsverket föreslår utöver detta en ny kvalitetssäkrande fråga om hur komplett statistiken bedöms vara i bilagans respektive huvudavsnitt, tjänsteresor och transporter, energianvändning och miljökrav i upphandling.

4.4.5 Förändringar i formuläret

Vad beträffar Naturvårdsverkets förslag om förändringar i *Formulär för redovisning av miljöledningsarbete* är Upphandlingsmyndigheten överlag positiv. Vissa frågor kan dock bli komplicerade att besvara i praktiken, exempelvis de som rör tjänsteresor och övriga transporter samt antal digitala möten.

Vidare har Upphandlingsmyndigheten särskilt noterat frågorna om miljökrav i upphandling. Enligt förslaget ska andel upphandlingar och avrop där miljökrav ställts av det totala antalet i upphandlingar och avrop utgå. Istället föreslås en fråga om myndigheten vid avrop mot statliga ramavtal ställt egna miljökrav där så varit möjligt. Upphandlingsmyndigheten anser att begreppet *egna* kan orsaka förvirring, och anser att det bör bytas till ordet *ytterligare*.

⁸ Se vidare *Förslag på förändring av miljöledningsförfordningen* till Naturvårdsverket den 29 maj 2020, s.1 f.

6. Konsekvensanalys

Upphandlingsmyndigheten saknar en närmare analys av förslagets kostnadsmässiga konsekvenser. En sådan analys bör inte minst göras för de myndigheter som föreslås få nya uppdrag kopplat till vägledning av miljöledningsmyndigheterna, men även för de myndigheter som föreslås omfattas av förordningen.

Avslutande synpunkter

Upphandlingsmyndigheten är ansvarig för statistiken på området för offentlig upphandling. I den rollen vill Upphandlingsmyndigheten påminna om att man i framtiden bör ta ställning till om Naturvårdsverket även fortsättningsvis ska ställa krav på att miljöledningsmyndigheterna ska redovisa antalet upphandlingar där det ställts miljökrav.⁹

Det kommer framöver nämligen finnas möjlighet för Upphandlingsmyndigheten att samla in uppgifter om miljökrav i upphandlingar. Detta förutsatt att uppgifter om så kallad strategisk upphandling blir obligatoriska för upphandlande organisationer att ange i den nationellt anpassade versionen av EU:s nya standardformulär för offentlig upphandling ("eForms").¹⁰ I framtiden skulle Naturvårdsverket då i sin tur kunna hämta in uppgifterna från Upphandlingsmyndigheten.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist Linnea Eriksson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund, miljösamordnare och miljörevisor Tobias Jobring, hållbarhetsspecialist Anette Svensson samt segmentsansvarig Heini-Marja Suvilehto deltagit.

Inger Ek

Linnea Eriksson

⁹ Upphandlingsmyndigheten har tidigare beskrivit detta i promemorian *Förslag på förändring av miljöledningsförfordningen* till Naturvårdsverket den 29 maj 2020.

¹⁰ Se följande Business Terms ("BT"): BT-06, BT-777, BT-774, BT-775, BT-776.