

Ert datum:
2025-03-27

Datum:
2025-06-09

Er ref:
LI2025/00674

Diarienummer:
UHM-2025-0144

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se, li.smf@regeringskansliet.se

SOU 2025:17 Anpassning av svensk rätt till avskogningsförordningen

Inledning

Avskogningsförordningen är en marknadsreglerande reglering som vilar på en miljörättslig grund. Förordningens bestämmelser syftar till att minimera EU:s bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, och på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen samt minska EU:s bidrag till växthusgasutsläpp och global förlust av biologisk mångfald. Genom avskogningsförordningen blir det förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi om de inte är avskogningsfria, har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet och omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet. Regleringen gäller även sådana produkter som anges i förordningens bilaga 1.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen bland annat föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga eller lämpliga för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen. Detta omfattar även att lämna de förslag som

Ert datum:
2025-03-27

Datum:
2025-06-09

Er ref:
LI2025/00674

Diarienummer:
UHM-2025-0144

bedöms lämpliga för att anpassa svensk rätt till sanktionsbestämmelserna i avskogningsförordningen.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter (upphandlande organisationer) samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till de delar av förordningen som har anknytning till upphandlingsområdet, i detta fall främst sanktionsmöjligheterna i avskogningsförordningen.

7.3 Den behöriga myndighetens uppgifter

I art. 14 och art. 15 avskogningsförordningen regleras krav på att utse behöriga myndigheter, respektive frågor avseende tekniskt stöd, information och vägledning med anledning av den aktuella förordningen. Upphandlingsmyndigheten noterar att Skogsstyrelsen har utsetts till behörig myndighet av regeringen (se avsnitt 7.2). I avsnitt 7.3 förs resonemang om den behöriga myndighetens uppgifter.

I detta sammanhang saknar Upphandlingsmyndigheten resonemang om och förslag som omhändertar behovet av rådgivning och information till leverantörer, underleverantörer och upphandlande organisationer som föranleds av avskogningsförordningen vid offentlig upphandling (jfr avsnitt 8.14). Upphandlingsmyndigheten saknar också resonemang om att avskogningsförordningen även kan föranleda behov av information och rådgivning till aktörer som beviljar och mottar bidrag och annan offentlig finansiering (jfr avsnitt 8.15).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att ett stöd till ovan nämnda målgrupper förväntas kräva särskilda kunskaper om bland annat offentlig upphandling och möjligen även statsstödsregler, samt att det också förutsätter att den aktör som ska tillhandahålla ett sådant stöd erhåller erforderliga resurser. Upphandlingsmyndigheten efterfrågar därför förtydliganden av hur ett sådant stöd ska tillgodoses och finansieras.

Rent formellt har upphandlande organisationer inte någon skyldighet att följa upp efterlevnad av krav som följer av nationella författningar och unionsrätt, i detta fall avskogningsförordningen. I praktiken är dock leverantörernas regelefterlevnad en viktig fråga för de upphandlande organisationernas trovärdighet som köpare, både mot anbudslämnande leverantör och dennes underleverantörer samt gentemot samhällets ambitioner inom regelefterlevnad och hållbarhet. Utan stickprov för att kontrollera efterlevnad av regler samt specifika krav ställda i en upphandling, finns en risk för osund konkurrens genom att seriösa leverantörer missgynnas. Bristande kontroll i samband med upphandling och uppföljning av avtal påverkar även affärsdynamiken i underleverantörsleden genom att seriösa underleverantörer kan missgynnas om regelefterlevnaden inte säkerställs. Detta innebär att behörig

Ert datum:
2025-03-27Datum:
2025-06-09Er ref:
LI2025/00674Diarienummer:
UHM-2025-0144

myndighet exempelvis kan få frågor om kvalitet på bevis för uppfyllande av avskogningsförrordningen.

8.14 Offentlig upphandling och upphandling av koncessioner

Enligt art. 25(2)(d) i avskogningsförrordningen ska de sanktioner för överträdelser av förrordningen som medlemsstaterna fastställer bland annat omfatta tillfälligt uteslutande i högst tolv månader från offentliga upphandlingsförfaranden, inklusive anbudsförfaranden och koncessioner. Av förrordningen art. 25(3) framgår också att medlemsstaterna ska anmäla slutgiltiga domar som rör sådana sanktioner till Europeiska kommissionen, som i sin tur ska offentliggöra en förteckning över sådana domar på sin webbplats.

I betänkandet görs bedömningen att kraven vad gäller uteslutning från upphandling och koncessioner är uppfyllda genom gällande rätt, och att det inte behövs någon ytterligare reglering i dessa delar. Utredningen hänvisar härvid till de fakultativa uteslutningsgrunderna i 13 kap. 3 § första och tredje punkten LOU respektive 11 kap. 4 § första och tredje punkten LUK. Enligt utredningen framgår det inte av förrordningen att det ska vara ett absolut krav på uteslutning i varje enskilt fall av överträdelse av förrordningen. Det väsentliga bör vara att åtgärden finns tillgänglig i lagstiftningen och kan användas vid fall av överträdelser av förrordningen.

Upphandlingsmyndigheten delar inte bedömningen att de befintliga bestämmelserna i LOU och LUK är tillräckliga för att uppfylla de krav som anges i artikel 25(2)(d) i avskogningsförrordningen när det gäller uteslutande från offentliga upphandlingsförfaranden och från tillgång till koncessioner.

Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att ordalydelsen i förrordningen talar för att art. 25(2)(d) reglerar en sanktion i form av uteslutning från ett obestämt antal upphandlingar för viss tid, om högst tolv månader. Såvitt framgår av förrordningen art. 25(3) ska det vidare röra sig om uteslutning genom slutgiltig dom, vilket talar för att det rimligen rör sig om uteslutning som beslutats av domstol. Det förrordningen reglerar är således till synes domar om sanktion om uteslutning för viss tid, som sedan ska tillämpas vid enskilda upphandlingar under den aktuella perioden.¹

De bestämmelser om uteslutning i LOU och LUK som betänkande hänvisar till genomför art. 57(4) LOU-direktivet, respektive art. 38(7) i LUK-direktivet. Bestämmelserna reglerar sådan uteslutning som görs av den upphandlande organisationen i pågående enskilda upphandlingar. De reglerar inte en sanktion om uteslutning från ett obestämt antal upphandlingar under viss bestämd tid. De föranleder inte heller nödvändigtvis att uteslutningen fastställs i en dom, även om så kan ske efter överprövning av en upphandling. Detta talar emot att dessa

¹ Jfr. C. Falvo och F. Muscaritoli, EPPL 2/2014, Towards Deforestation-Free Public Procurement? - Reflections on the Interplay between the Deforestation Regulation (EUDR) and Public Procurement in the EU

Ert datum:
2025-03-27Datum:
2025-06-09Er ref:
LI2025/00674Diarienummer:
UHM-2025-0144

bestämmelser i sig skulle vara tillräckliga för att tillgodose behovet av sanktioner i förordningen.

Upphandlingsmyndigheten noterar vidare att såväl förordningen som betänkandet saknar förtydliganden och resonemang om hur en sådan sanktion som förordningen föreskriver förhåller sig till EU:s upphandlingsdirektiv² och till rättsmedelsdirektiven.³ Det framgår således inte av förordningen om den endast berör upphandlingar och koncessioner som omfattas EU:s upphandlingsdirektiv, eller om även andra upphandlingar och koncessioner berörs. Upphandlingsmyndigheten anser att sådana avvägningar i sig är en viktig förutsättning för att kunna ta ställning till behovet av anpassningsbestämmelser. Det skulle möjligen kunna argumenteras för att otydligheterna innebär att medlemsstaterna har givits stor frihet att själva ta ställning till vilka upphandlingar som omfattas. I sammanhanget noteras emellertid att det bör beaktas att avskogningsförordningen har antagits mot bakgrund av andra mandat än de inre-marknadsregler som föranlett EU-direktiven om upphandling och koncessioner och som genomförs i bestämmelserna som reglerar direktivstyrd upphandling i LOU, LUF, LUFs och LUK. Det innebär att det inte är självklart att förordningen endast syftar till att omfatta sådana upphandlingar som har ett gränsöverskridande intresse som regleras i EU:s upphandlingsdirektiv.⁴ Om syftet med förordningen är att sanktionerna även ska omfatta andra upphandlingar och koncessioner än sådana som regleras i befintliga EU-direktiv på området, såsom upphandling under direktivens tröskelvärden och direktupphandlingsgränser, så påverkar detta utformningen av anpassningsbestämmelser.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar mot denna bakgrund en fördjupad analys av hur en sådan sanktion som förordningen föreskriver ska utformas. Myndigheten efterfrågar också en analys av hur upphandlande organisationer ska förhålla sig till en sådan sanktion i enskilda upphandlingar.

En fördjupad analys bör, utöver det som framhålls ovan, omfatta resonemang om sanktionens rättskraft, och den upphandlande organisationens handlingsutrymme vid tillämpning av sanktionen i enskilda upphandlingar.⁵ I sammanhanget noteras bland annat att upphandlingsdirektiven medger att medlemsstaterna reglerar att de fakultativa uteslutningsgrunderna ska vara obligatoriska för den upphandlande organisationen.⁶ I det svenska genomförandet av LOU-direktivet har möjligheten att reglera att upphandlande organisationer i vissa fall ska utesluta leverantörer i dessa situationer inte nyttjats.

² Se Direktiv 2014/23/EU, Direktiv 2014/24/EU, Direktiv 2014/25/EU och Direktiv 2009/81/EU.

³ Se Direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG, som ändrats främst genom direktiv 2007/66/EG.

⁴ Jfr. bland annat EU-kommissionens tolkning att unionsrätten ställer krav på behandling av leverantörer från tredjeländ även vid upphandling som saknar gränsöverskridande intresse. Se <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/qa-participation-eu-procurement-market-bidders-non-covered-third-countries-cases-c-65222#:~:text=This%20non-paper%20prepared%20by%20the%20Commission%20services%20comes,of%2013%20March%202025%2C%20in%20case%20C-266%2F22%2C%20Qingdao.>

⁵ Jfr. bland annat art. 57 i LOU-direktivet, samt EU-domstolens dom i mål C-66/22, *Infraestruturas de Portugal and Futrifer Indústrias Ferroviárias*, och i mål C-395/18, *Tim*.

⁶ Jfr. art. 57(4) i LOU-direktivet.

Ert datum:
2025-03-27Datum:
2025-06-09Er ref:
LI2025/00674Diarienummer:
UHM-2025-0144

Analysen bör även utveckla hur sanktionen förhåller sig till sådan "self-cleaning", dvs. självsanering, som regleras i bland annat i LOU-direktivet art. 57(6), som genomförs i 13 kap. 5 § LOU. I sammanhanget noteras bland annat att av art. 57(6) framgår att leverantörer som utesluts från att delta i upphandlings- eller koncessionstilldelningsförfaranden genom en lagakraftvunnen dom inte ska ha rätt att utnyttja möjligheten till self-cleaning.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar också en analys av förutsättningarna för rättsmedel såväl vad gäller beslut om sanktion, som vid den upphandlande organisationens tillämpning av sanktionen i enskilda upphandlingar. I detta sammanhang efterfrågas också särskilda förtydliganden av hur dessa beslut förhåller sig till de bestämmelser om rättsmedel avseende unionsrättsliga bestämmelser om upphandling som träder i kraft den 1 juli 2025.⁷ Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att även detta är en förutsättning för att ta ställning till utformningen av anpassningsbestämmelser.

Upphandlingsmyndigheten saknar också resonemang om den sanktion som regleras i avskogningsförfordningen art. 25 (2)(d) även får anses omfatta ansökningsförfaranden i valfrihetssystem.

8.15 Uteslutande från offentlig finansiering

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens överväganden beträffande den föreslagna möjligheten för åklagare att yrka på förbud mot offentlig finansiering och bidrag. Bestämmelsen har dock ingen motsvarighet i svensk rätt.

Upphandlingsmyndigheten kan dock konstatera att innebörden av begreppen offentlig finansiering och bidrag inte är tillräckligt preciserade för att på ett rättssäkert sätt fastställa vilka åtgärder som omfattas. Med offentlig finansiering avses ofta men inte alltid företagsstöd. Begreppet bidrag förekommer i många olika sammanhang och saknar såvitt Upphandlingsmyndigheten känner till någon allmän definition. Begreppet bidrag kan alltså betyda olika saker i olika rättsliga sammanhang. I lagrådsremissen Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag, finansdepartementet (2025), definieras företagsstöd på visst sätt. EU:s statsstödsregler definierar statsstöd på ett annat sätt. Enligt den nämnda lagrådsremissens definition och utredning av statligt företagsstöd, undantaget skattestöd uppgick värdet av detta 2021 till 158,8 miljarder. Någon kartläggning av offentlig finansiering och offentliga bidrag från kommuner och regioner finns inte och tillkommer alltså som en okänd storhet enligt utredningen. Utbetalt statsstöd i EU-rättslig mening enligt stöd och stödordningar som godkänts av Europeiska kommissionen eller som utformats enligt tillämpliga statsstödsrättsliga undantagsregelverk uppgick 2021 till mindre än 70 miljarder kronor enligt Europeiska kommissionens uppgifter baserade på Sveriges årliga rapport om utbetalt statsstöd.⁸ Även om det torde vara ovanligt att den föreslagna bestämmelsen tillämpas anser

⁷ Se prop. 2024/25:116, s. 25.

⁸ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en.

Ert datum:
2025-03-27

Datum:
2025-06-09

Er ref:
LI2025/00674

Diarienummer:
UHM-2025-0144

Upphandlingsmyndigheten att lagstiftaren behöver definiera vad som avses med begreppen bidrag och offentlig finansiering om bestämmelsen ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt.

Bestämmelser om offentlig upphandling

Avslutningsvis bör det framhållas att det snabbt och kraftigt ökande antalet bestämmelser om offentlig upphandling i parallella rättsakter inte underlättar offentlig upphandling. Det är angeläget att den frågan adresseras inom ramen för översynen av EU:s upphandlingsdirektiv och om möjligt att bestämmelserna konsolideras och hålls nere till ett minimum. Detta utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, men också för att syftet att förenkla upphandlingsreglerna på EU-nivå ska kunna uppnås.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Hållbarhetsspecialist Ola Stjärnborg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också senior jurist Sophia Anderberg deltagit.

Generaldirektör Anja Clausin

Ola Stjärnborg