

2021-11-24  
TJÄNSTESKRIVELSE  
Dnr: KFKS 2021/1091

## **Remiss – En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (DS 2021:31)**

Yttrande över remiss från Finansdepartementet

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med förslag på yttrande i bilaga 2 till tjänsteskrivelse daterad den 24 november 2021.

### **Sammanfattning**

I promemorian från Finansdepartementet föreslås en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheterna och enheterna ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. Vidare föreslås att upphandlande myndigheter och enheter ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas. Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 juli 2022.

### **Ärendet**

#### **Ärendets beredning**

Remissen har beretts av inköpsenheten tillsammans med juridik- och kanslistaben.

#### **Bakgrund i ärendet och innehållet i remissen**

Av promemorian framgår att staten, kommuner och regioner upphandlar för närmare 800 miljarder kronor varje år. Det är inköp som kan användas för att främja gemensamma samhällsintressen. Upphandlande myndigheter och enheter bör därför så långt som möjligt säkerställa att hållbarhet genomsyrar varje skede i inköpsprocessen samt verka för en hållbar upphandling i det internationella utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Att beakta hållbarhet i större utsträckning vid offentlig upphandling är ett av verktygen för att styra mot långsiktig hållbarhet i linje med Agenda 2030 (se prop. 2019/20:188 s. 29).

I promemorian föreslås en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheterna och enheterna ska även beakta miljön, människors hälsa, djurskötning samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. Vidare föreslås att upphandlande myndigheter och enheter ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas. Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 juli 2022.

## **Förslagen i remissen i korthet**

### **En skärpning avseende regleringen om att beakta miljön samt sociala och arbetsrättsliga aspekter**

**Förslag:** Den nuvarande bör-regeln i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner – enligt vilken en upphandlande myndighet eller enhet bör beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn om upphandlingens art motiverar detta – ska ersättas med en skyldighet att beakta nämnda samhällsintressen när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.

Av promemorian framgår att en skärpning att beakta de aktuella intressena skulle kunna bidra till att upphandlande myndigheter och enheter arbetar mer strategiskt och långsiktigt med frågorna inom ramen för sin inköpsorganisation. Det skulle även i sin tur kunna påskynda processen mot en mer miljömässig och socialt hållbar utveckling i hela samhället. Eftersom behovet av att beakta nämnda samhällsintressen varierar mellan olika upphandlingar, bör skyldigheten bara gälla i de fall upphandlingen är relevant för det aktuella samhällsintresset.

Det bör överlämnas åt den upphandlande myndigheten eller enheten att bedöma hur dessa samhällsintressen bäst ska beaktas i varje enskild upphandling. Hur myndigheterna eller enheterna bör agera kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis beroende på vad det som upphandlas, forskningsläget och utbudet på marknaden.

### **En skyldighet att beakta människors hälsa och djurskötning införs**

**Förslag:** Skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner ska även omfatta människors hälsa och djurskötning när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.

Enligt flera unionsrättsakter får EU:s medlemsstater ställa strängare krav än de minimikrav som följer av unionslagstiftningen. Djurskyddslagstiftningen är alltså inte fullt ut harmoniserad på unionsnivå, utan kraven på djurskydd kan skilja sig åt mellan olika medlemsstater. Motsvarande gäller regleringen avseende antibiotikaanvändning inom

djurhållning. I Sverige finns sedan länge ett stort intresse av en hög nivå på djurskydd hos både allmänhet och producenter. Sverige har en sträng djurskyddslagstiftning som i flera avseenden går längre än EU:s förordningar och direktiv. En god djuromsorg och friskare djur kan ge affärsmässiga fördelar i form av lägre veterinär- och läkemedelskostnader och även ett bättre produktionsresultat. Samtidigt innebär en hög nivå på djuromsorgen ofta merkostnader för producenterna och det kan vara svårt att fullt ut få kompensation för dessa via marknaden. Om upphandlande myndigheter och enheter inte ställer krav på god djuromsorg och en ansvarsfull antibiotikaanvändning när de upphandlar, kan detta leda till att leverantörer som tar sådana hänsyn i praktiken drabbas av en konkurrensnackdel (jfr SOU 2011:75 del 1 s. 203–205).

#### **Klimatet ska alltid beaktas**

**Förslag:** En upphandlande myndighet eller enhet ska alltid beakta klimatet vid offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner.

Som regeringen anför i propositionen En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan, kan offentlig upphandling vara ett effektivt instrument för att nå Sveriges klimatmål (prop. 2019/20:65 s. 64). Även i regeringens strategi för cirkulär ekonomi konstateras att det finns en stor potential i att genom offentlig upphandling bidra till minskade utsläpp samt främjande av utbud och efterfrågan på innovativa, cirkulära och klimatsmarta lösningar. Hållbara metoder vid offentlig upphandling pekas vidare ut som ett delmål för att uppnå det globala hållbarhetsmålet om en hållbar konsumtion och produktion av varor och tjänster (mål 12 och 12.7 Agenda 2030, se även prop. 2019/20:188 Sveriges genomförande av Agenda 2030, s. 29– 31).

Av förarbetena till den nuvarande regleringen om att vissa samhällsintressen bör beaktas framgår inte på ett tydligt sätt om avsikten är att klimathänsyn ska omfattas av dess tillämpningsområde (se prop. 2015/16:195 s. 428–434 och prop. 2009/10:180 s. 267–273 och 317). Även om klimatet kan anses innefattas i begreppet miljön, bör detta komma till tydligare uttryck i lagtexten. Därigenom tydliggörs också att miljön kan omfatta mer än bara klimatet. Skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling bör således uttryckligen omfatta klimatet.

Vissa typer av upphandlingar – t.ex. upphandling av byggtreprenader, fastighetsdrift, livsmedel och transporter – har större påverkan på klimatet än andra (Upphandlingsmyndigheten 2021). Sett ur ett livscykelperspektiv får emellertid produktion och konsumtion av varor och tjänster alltid konsekvenser för klimatet. Under alla faser i livscykeln finns en risk för att växthusgaser släpps ut. Utsläppen kan uppstå vid tillverkning, användning, återbruk, materialåtervinning, omhändertagande av avfall och transporter i alla led (Naturvårdsverkets rapport 5903 Konsumtionens

klimatpåverkan). Eftersom det således alltid är relevant att beakta klimatet vid offentlig upphandling saknas skäl att begränsa bestämmelsen på det sätt som föreslås för övriga samhällsintressen.

#### **En skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att besluta om riktlinjer**

**Förslag:** Upphandlande myndigheter och enheter ska besluta om riktlinjer om hur klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter ska beaktas.

För att en formell skyldighet att beakta miljön och klimatet, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter ska få maximal effekt krävs även att upphandlande myndigheter och enheter arbetar strategiskt och långsiktigt med fokus på måluppfyllelse och samhällsnytta. Den upphandlande myndigheten eller enheten kan t.ex. behöva ta fram målsättningar som är långsiktiga, tydliga och mätbara samt kommunicera dessa inom organisationen. Mot denna bakgrund föreslås att upphandlande myndigheter och enheter tar fram riktlinjer för det ändamålet. Av riktlinjerna kan t.ex. framgå vilka områden som är av särskild vikt för myndigheten och hur aktuella intressen inom det området bäst kan beaktas. Genom att precisera myndighetens eller enhetens prioriteringar inom de aktuella områdena kan upphandlingsverksamheten lättare kopplas till dess övergripande och politiska mål. Upphandlingen kan på så sätt bättre lyftas fram som ett medel för att bidra till olika politiska målsättningar. Målsättningarna bör så långt det är möjligt vara tydliga och mätbara. En viktig aspekt är hur målen ska kunna följas upp och utvärderas på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Vidare kan klargöras hur ansvars- och rollfördelningen inom den upphandlande myndigheten eller enheten ser ut och hur ledningen kan engageras för att säkerställa tillräckliga ekonomiska och personella resurser. Myndigheten eller enheten kan också analysera vilka risker, av t.ex. miljömässig eller social karaktär, som kan aktualiseras i olika typer av upphandlingar och i vilket skede av upphandlingen eller under avtalstiden som dessa bäst kan förebyggas, upptäckas eller åtgärdas. En annan viktig omständighet som kan belysas i riktlinjer är hur den upphandlande myndigheten eller enheten kan arbeta för en god och löpande dialog med marknaden i syfte att beakta hur de aktuella samhällsintressena bättre kan tas tillvara. Vidare kan det anges hur dokumentation ska ske.

Det bedöms inte behövas preciserade bestämmelser om innehållet i riktlinjerna. Däremot kan det finnas anledning att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram en vägledning om riktlinjernas närmare innehåll för att underlätta upphandlande myndigheters och enheters arbete. Det bör framhållas att det är riktlinjer och inte bindande föreskrifter som ska tas fram. En upphandlande myndighet eller enhet förväntas visserligen följa de riktlinjer den har beslutat om, men riktlinjerna är inte rättsligt bindande för vare sig den upphandlande myndigheten eller enheten eller för de leverantörer eller andra aktörer som indirekt kan komma att beröras av dessa.

### **Det icke-direktivstyrda området**

**Förslag:** Den föreslagna regleringen om att vissa samhällsintressen ska beaktas vid upphandling ska, med undantag för direktupphandlingar, även tillämpas på det icke-direktivstyrda området och vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster

Den nuvarande regleringen om att vissa samhällsintressen bör beaktas är tillämplig även vid upphandlingar på det icke-direktivstyrda området och vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt LOU, LUF och LUK (19 kap. 2 § LOU, 19 kap. 2 § LUF och 15 kap. 4 § LUK). Av de förenklingar av regelverket på det icke-direktivstyrda området som träder i kraft den 1 februari 2022 framgår att upphandlande myndigheter och enheter även fortsättningsvis bör beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn när de upphandlar. En skillnad jämfört med den nuvarande regleringen är dock att de kommande reglerna inte omfattar direktupphandlingar. Det saknas skäl att avvika från denna avgränsning. Skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen ska således även gälla vid annonspliktig upphandling på det icke-direktivstyrda området och vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

### **Enheternas bedömning och förslag på yttrande i korthet**

Enheterna konstaterar att Nacka kommun redan i dagsläget beaktar miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga hänsyn i sin upphandlingsverksamhet. Bedömningen är också att det inte finns något som hindrar upphandlande myndigheter och enheter från att med nu gällande regelverk beakta de samhällsintressen som åsyftas i promemorian. Förslagen innebär såväl inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som en ökad administrativ börda. Därtill medför flera av förslagen på grund av sin vaga utformning en ökad oklarhet om vilka konkreta krav som genom lagstiftningen uppställs på upphandlande myndigheter och enheters agerande. Mot bakgrund av dessa konstateranden föreslås samtliga förslag i remissen avstyrkas av Nacka kommun.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Om promemorians förslag genomförs kan kommunen som upphandlande myndighet få en ökad administrativ börda vilket antas medföra ökade kostnader.

### **Konsekvenser för barn**

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för barn.

### **Bilagor**

1. DS 2021:31 - En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling
2. Förslag på yttrande



Hans-Otto Halvorsen  
Direktör stöd och service  
Stadsledningskontoret

Sebastian Nordgren  
Inköpschef  
Inköpsenheten

Ia Magnusson  
Kommunjurist  
Juridik- och  
kanslistaben