

Finansdepartementet

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

Av nedan framgår Nacka kommuns synpunkter på rubricerad remiss. Inledningsvis konstateras att remisstiden är mycket kort vilket är beklagligt då förslagen har stor påverkan på såväl upphandlande myndigheter som kommunen.

Avsnitt 4.1 - Regleringen om att beakta miljön samt sociala och arbetsrättsliga aspekter skärps

Nacka kommun vill framhålla att miljöfrågorna är prioriterade inom kommunen och att Nacka är en kommun som redan, där det är relevant, ställer miljökrav. Det framgår bland annat av kommunens miljöprogram och avfallsplan. Dessa mål ingår i likhet med andra typer av övergripande målsättningar i kommunens strategiska kategoristyrnings- och inköpsarbete eftersom kommunen ser den offentliga upphandlingen som ett viktigt verktyg för att realisera politiska mål och samhällsmål. I Nacka kommuns inköspolicy anges dels att kommunens inköp ska bidra till social utveckling, en miljö- och klimatdriven affärsutveckling och en etiskt hållbar produktion av varor, tjänster och entreprenader, dels att de miljökrav som ställs ska syfta till att uppnå målen i kommunens miljöprogram. Kommunen har även antagit ett ramverk för att säkerställa att ändamålsenliga krav av miljömässig, social och arbetsrättslig karaktär ställs i de upphandlingar där så är relevant. Mot bakgrund av att Nacka kommun redan i dagsläget arbetar systematiskt med att beakta miljöhänsyn och sociala samt arbetsrättsliga hänsyn inom inköpsverksamheten, medför förslaget ingen nämnvärd förändring jämfört med nuvarande ordning.

Nacka kommun vill även i detta sammanhang framhålla vikten av att krav som ställs i en offentlig upphandling utformas i dialog med marknaden för att hitta en optimal kravnivå. Självklart bör upphandlande myndigheter och enheter genom sina upphandlingar bidra till att styra mot en hållbar utveckling, men utvecklingen måste ske i samklang med marketens förmåga och förutsättningar. Annars finns en överhängande risk för att delar av marketen utesluts med minskad konkurrens och innovation som följd. Utgångspunkten är att Nacka

kommun inte ska ställa fler krav än motiverat och som krävs med hänsyn till upphandlingens art.

Upphandlingslagstiftningen är primärt en förfarandelagstiftning, medan det materiella innehållet i upphandlingarna – såsom exempelvis beaktandet av samhällsintressen – ofta förutsätter en beställarkompetens och politisk förankring som i liten utsträckning uppnås genom ändringar av upphandlingsregelverket. Det kan därför ifrågasättas hur stor effekt den föreslagna ändringen kommer att få på de upphandlande myndigheter och enheter som inte har antagit egna målsättningar på området, målsättningar vilka systematiskt inarbetas i de upphandlingar som genomförs. Nacka kommun anser även att det – utöver att brista i ändamålsenlighet – också är problematiskt ur ett självstyrelseperspektiv att genom upphandlingsregelverket ange vilka mål kommunen ska sikta mot i sin inköpsverksamhet.

Den föreslagna ändringen medför en skyldighet att beakta vissa samhällsintressen i de fall där det är ”relevant med hänsyn till upphandlingens syfte”. Idag finns istället en rekommendation om detsamma vilken gäller när det är ”motiverat med hänsyn till upphandlingens art”. I promemorian (s. 25) anförs att kopplingen mellan upphandlingen och det aktuella samhällsintresset, d.v.s. förutsättningen för att skyldigheten ska gälla, tydligare kommer till uttryck genom den föreslagna ordalydelsen. Nacka kommun ställer sig tveksam till denna slutsats. För flertalet upphandlande myndigheter och enheter torde denna skillnad te sig marginell och inte ge någon nämnvärt ökad vägledande effekt.

Sammanfattningsvis innebär förslagen om skärpta krav en rättslig och ekonomisk inskränkning av det kommunala självstyret. Nacka kommun vill betona att sådana inskränkningar behöver vara erforderligt underbyggda, empiriskt och vetenskapligt, för att kunna tjäna som beslutsunderlag. De i promemorian angivna skälen för de föreslagna kraven kan inte anses uppnå den nivå av tillräckligt underbyggda skäl som kommunen menar krävs för att inskränka det kommunala självstyret.

Förslaget avstyrks därmed i dess helhet.

Avsnitt 4.2 - En skyldighet att beakta människors hälsa och djuromsorg införs

Nacka kommun finner den föreslagna bestämmelsen otydlig och svårtillämpad. Av promemorian framgår att det specifikt är god djuromsorg och en ansvarsfull användning av antibiotika som avses med formuleringen (s. 27). Detta borde framgå explicit av lagtexten, då det redan finns en mer övergripande målsättningsformulering i form av skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen som denna bestämmelse knyter an till.

I promemorian lyfts problematiken kring hur en lagstiftning kan utformas för att främja dessa krav utan att den riskerar att utgöra ett otillåtet handelshinder enligt artikel 34 i EUF-fördraget. Det konstateras att en reglering där krav på svensk djurskyddslagstiftning görs obligatoriska sannolikt inte skulle vara tillåten utifrån artikel 34 EUF-fördraget. Istället

överlåts till de upphandlande myndigheterna och enheterna att avgöra i vilka fall dessa krav bör ställas. Det anges inte närmare hur denna bedömning bör gå till. Mot bakgrund av syftet med bestämmelsen (att främja en hög nivå på djurskyddet samt att minimera antibiotikaanvändningen) torde följden bli att dessa krav ska uppställas i samtliga upphandlingar där djurhållning förekommer i produktionskedjan för att nå effekt. Att kraven däremot inte ska ställas i upphandlingar som inte omfattar djurhållning är en självklarhet. Bestämmelsen är dock utformad som en skyldighet ”i de fall det är relevant i förhållande till upphandlingens syfte”, och frågan blir då vilken ledning upphandlande myndigheter och enheter har av bestämmelsen vid utformning av sina upphandlingar.

Mot bakgrund av det ovan anförda avstyrker Nacka kommun förslaget.

Avsnitt 4.4 - Klimatet ska alltid beaktas

En begränsning av klimatpåverkan är en högst angelägen fråga och offentlig sektor, genom sin samlade köpkraft, har en viktig roll i den omställningen. Nacka kommun ställer sig positiv till ambitionen med förslaget men anser att den föreslagna formuleringen är alltför vag samtidigt som tillämpningsområdet är obegränsat. Att ”beakta klimatet” anger inget om vilka konkreta åtgärder som kan vara aktuella, tänkbara eller lämpliga. Detta i kombination med att klimatet ”alltid” ska beaktas leder till en ökad belastning på de upphandlande myndigheterna och enheterna då de åläggs en långtgående skyldighet utan vägledning om hur den ska uppfyllas.

Nacka kommun avstyrker med anledning av ovan resonemang förslaget i sin nuvarande utformning.

Avsnitt 5 - En skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att besluta om riktlinjer

Nacka kommun avstyrker förslaget i sin helhet utifrån flera aspekter. Det finns redan verktyg för att precisera myndigheters prioriteringar inom de aktuella områdena kopplat till övergripande och politiska mål. I Nacka kommun finns som ovan nämnts en inköspolicy som fyller denna funktion. Den kopplar ihop övriga strategiska styrdokument och har till syfte att säkerställa att kommunens upphandlingar bidrar till att övergripande strategiska och politiska mål kan uppnås. Det finns inget behov av ytterligare riktlinjer inom Nacka kommun, utan sådana skulle enbart utgöra en administrativ börda och skapa oklarhet internt kring hur inköpsverksamheten styrs i form av ett parallellt styrdokument utöver de befintliga och redan väl inarbetade. Att genom lagstiftning styra hur det interna arbetet för att uppnå målen ska organiseras och genomföras innebär en inskränkning i det kommunala självstyret. Dessa frågor borde lämnas åt respektive upphandlande myndighet eller enhet att avgöra utifrån sina specifika förutsättningar.

XX
Ordförande
Nacka kommun

XX
Stadsdirektör
Nacka kommun