Region Stockholm

Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-01-12

RS 2021-0853

Regionstyrelsen

Yttrande över En skyldighet att beakta vissa samhälls-intressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över promemorian ”En skyldighet att beakta vissa samhälls-intressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31). I promemorian föreslås en lagstadgad 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.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över promemorian ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling” (Ds 2021:31).

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande, i övrigt anförs följande.

Region Stockholm har högt ställda mål hur och på vilket sätt upphandlingsarbetet ska bedrivas. Målet är att bli Sveriges bästa offentliga upphandlare och vara en ledande aktör i Europa på hållbar upphandling. Idag bedrivs ett aktivt arbete med att ständigt flytta fram positionen vad gäller hållbarhetskrav i upphandlingar. Regionrådsberedningen kan konstatera att givet intentionen i promemorian ligger Region Stockholm i framkant i arbetet.

Regionrådsberedningen delar uppfattningen att den offentliga upphandlingen kan vara ett viktigt verktyg i arbetet för ökad hållbarhet och för att motverka den globala uppvärmningen. Inte minst är det relevant att

ställa krav på marknaden i syfte att öka antalet produkter som är hållbart producerade.

I tjänsteutlåtandet redogörs närmare för de målkonflikter och brister den nya lagstiftningen riskerar att skapa. Regionrådsberedningen vill framhålla att det är angeläget att dessa brister åtgärdas och efterlyser ett bredare ansats där målkonflikter och kostnader analyseras. Därtill bör även biologisk mångfald, med den grunden som anges i tjänsteutlåtandet, tydligare prioriteras i den föreslagna lagstiftningen.

Det finns en risk att den föreslagna lagstiftningens intentioner risker att krocka med den lagtekniska utformning vilket kan hämma hållbara upphandlingar. Det finns också alltid en risk för att en ny grund för överprövningar förlänger handläggningstider och försvårar ett effektivt upphandlingsarbete.

Avslutningsvis vill regionrådsberedningen lyfta fram att ett beaktande av hållbarhet i större utsträckning vid offentlig upphandling är ett viktigt verktyg som styr mot långsiktig hållbarhet i linje med Agenda 2030. Hållbarhet behöver därför beaktas i inköpsprocesser.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Sammanfattning av ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling” (Ds 2021:31)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Roger Eklund

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-12-17

RS 2021-0853

Regionstyrelsen

Yttrande över En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över promemorian ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31)

Sammanfattning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över promemorian ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31). I promemorian föreslås en lagstadgad 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.

Region Stockholm har som mål att vara en ledande aktör i Europa på hållbar upphandling och bedriver ett mycket aktivt arbete med att ständigt flytta fram positionen vad gäller hållbarhetskrav i upphandlingar. Det innebär att Region Stockholm därmed inte i någon större utsträckning påverkas av den ambitionshöjning som den föreslagna lagstiftningen medför. Region Stockholm tillstyrker i huvudsak förslaget men ifrågasätter samtidigt dess lagtekniska utformning. En generell skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet vid offentlig upphandling behöver inte medföra ständigt framflyttade positioner i kravställandet. Det föreligger därmed en risk för att lagstiftarens intentioner med den ifrågavarande lagstiftningen inte kommer att uppnås.

Region Stockholm befarar även att förslaget öppnar upp för en ny typ av överprövning som inte avser om ställda krav är förenliga med till exempel de upphandlingsrättsliga principerna utan om den upphandlande myndigheten beaktat klimatet i erforderlig utsträckning. Region Stockholm befarar att en sådan möjlighet kommer att belasta de redan hårt ansträngda förvaltningsdomstolarna än mer och att konsekvensen blir ännu längre handläggningstider. Region Stockholm föreslår därför att skyldigheten att beakta klimatet inte ska kunna vara föremål för överprövning från potentiella leverantörer.

Det föreslås även införas ett krav på upphandlande myndigheter att fastställa riktlinjer beträffande hur klimat- och hållbarhetskrav ska beaktas i upphandlingar. Region Stockholms hållbarhetsstrategi (RS 2020:0779) lever på övergripande nivå upp till de krav som promemorian ställer och kravet på riktlinje omhändertas i implementeringen och i kompletterade styrande och stödjande dokument till hållbarhetsstrategin, exempelvis kommande riktlinje för hållbarhet

Bakgrund
I den remitterade promemorian föreslås en lagstadgad 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.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm har som mål att vara en ledande aktör i Europa på hållbar upphandling och bedriver ett mycket aktivt arbete med att ständigt flytta fram positionen vad gäller hållbarhetskrav i upphandlingar. Det innebär att Region Stockholm därmed inte i någon större utsträckning påverkas av den ambitionshöjning som den föreslagna lagstiftningen medför. Att beakta hållbarhet i större utsträckning vid offentlig upphandling är ett av verktygen för att styra mot långsiktig hållbarhet i linje med Agenda 2030 och Region Stockholms upphandlande myndigheter och enheter arbetar aktivt för att så långt som möjligt säkerställa att hållbarhet genomsyrar varje skede i inköpsprocessen.

Region Stockholm delar uppfattningen att den offentliga upphandlingen ska vara ett viktigt verktyg i arbetet för ökad hållbarhet och för att motverka den globala uppvärmningen, men anser att det föreligger tveksamhet kring

promemorians lagtekniska utformning samt dess konsekvensanalys. Mot bakgrund av frågans vikt föranleder dessa tveksamheter inte ett avstrykande från Region Stockholms sida.

Enligt Region Stockholms uppfattning finns det vid upphandling av varor och tjänster många gånger ett begränsat utbud av mer hållbart producerade/utformade alternativ. Den föreslagna lagändringen ger ett viktigt signalvärde till marknaden att svenska upphandlande myndigheter och enheter kommer att efterfråga mer hållbart producerade varor och tjänster, samt kommer lägga större tyngd på perspektiv vid utvärdering av upphandlingar. Det kan innebära att utbudet av hållbart producerade/ utformade varor och tjänster kommer att öka, samt att den ökade konkurrensen på området kan leda till en mer optimerad kostnadsbild på sikt.

Den föreslagna skyldigheten att beakta klimatet vid offentlig upphandling innebär emellertid en inskränkning i den kommunala beslutanderätten. Sådana inskränkningar bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. I promemorian konstateras att ”den svenska upphandlings-lagstiftningen ger ett mycket stort utrymme att beakta olika samhällsintressen vid offentlig upphandling” men att regelverket i stor utsträckning bygger på frivillighet. Mot bakgrund av de på området högt ställda målen finns det enligt promemorian anledning att närmare överväga om det nuvarande regelverket bör skärpas.

Enligt Region Stockholm uppfattning hade det varit önskvärt att en genomlysning först hade genomförts beträffande hur och i vilken omfattning hållbarhetskrav ställs av upphandlande myndigheter idag. En sådan kartläggning hade möjliggjort en mer distinkt och träffsäker lagteknisk utformning samt möjliggjort för Upphandlingsmyndigheten att utveckla mer anpassade stödjande insatser. Promemorians förslag säkerställer inte att det kommer att ställas mer långgående krav vid offentlig upphandling framöver och det föreligger därmed risk för att lagstiftningens ändamål inte kommer att uppnås. Region Stockholm vill därför framhålla vikten av att förslaget med att ge Upphandlingsmyndigheten ett tydligt uppdrag att utarbeta vägledningar och sprida goda exempel faktiskt genomförs.

Region Stockholm vill i sammanhanget framhålla, baserat på eget arbete och från dialoger med övriga regioner och länets kommuner, att det redan idag bedrivs ett omfattande arbete bland svenska upphandlande

myndigheter med att omsätta den nationella upphandlingsstrategin och klimat-/hållbarhetsmålen i Agenda 2030 till krav i upphandlingar. Det är mot bakgrund av detta som det kan antas att det många gånger inte är viljan som sätter begränsningar utan kunskapen om vilka krav som får och kan ställas samt hur dessa lämpligen bör utformas.

Det är enligt Region Stockholms uppfattning positivt med en ambition att ställa skarpare krav gällande myndigheters skyldighet att beakta klimatet vid offentlig upphandling. En hållbarhetsfråga som är tätt knuten till klimatförändringarna är utarmning av biologisk mångfald. En rik biologisk mångfald förser oss med resurser, nyttor och tjänster och är en förutsättning för stark resiliens och hög anpassningsförmåga. Region Stockholm har i sin hållbarhetspolicy- och strategi därför inkluderat att biologisk mångfald ska värnas vid inköp, samt bevaras och stärkas vid Region Stockholms byggnader, anläggningar och mark. I den förslagna lagändringen ingår biologisk mångfald i begreppet miljö och framkommer först i författningskommentarerna (sidan 49). Biologisk mångfald är en så pass viktig hållbarhetsfråga att begreppet bör nämnas och få en större tyngd i de förändringar som föreslås.

I promemorian anges att förslaget även medför en skärpning vad gäller kravet på social hållbarhet. Enligt Region Stockholm är det otydligt vad denna skärpning består av. Det bör även tydliggöras vilka ”arbetsrättsliga aspekter” som åsyftas i förslaget och på vilket sätt dessa utgör en skärpning. Enligt 17 kap. 2-5 §§ LOU har upphandlande myndigheter redan idag en skyldighet att ställa krav, om det är behövligt, på särskilda arbetsrättsliga villkor. Bland exemplen på sociala- och arbetsrättsliga aspekter som nämns i promemorian (sidan 46) anges två som redan ska beaktas enligt nuvarande utformning av LOU, tillgänglighet och arbetsvillkor i leveranskedjan. Det framgår därmed inte vilka arbetsrättsliga aspekter som ska beaktas utöver de som de upphandlande myndigheterna och enheterna redan är skyldiga att beakta idag.

Av förarbetena till den idag gällande s.k. bör-regeln på hållbarhetsområdet (4 kap. 3 § och 19 kap. 2 LOU, 4 kap. 3 § och 19 kap. 2 § LUF samt 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § LUK) framgår att denna bestämmelse i sig inte ger något stöd för en anbudsgivare eller anbudssökande att påkalla domstolsprövning om den ifrågavarande myndigheten eller enheten inte har tagit särskild hänsyn till de aktuella samhällsintressena vid en upphandling.

I den remitterade promemorian finns ingen motsvarande formulering och då det samtidigt föreslås att kraven ska skärpas befarar Region Stockholm

att det framöver blir möjligt för anbudsgivare/anbudssökande att begära överprövning om de anser att den upphandlande myndigheten eller enheten inte beaktat klimatet i sin upphandling.

Då klimatkrav kan ligga inbäddade i kravspecifikationen, till exempel i form av krav på energiprestanda eller krav på förnybara drivmedel med mera, är risken för onödiga överprövningar stor. Konsekvensen av det blir att de redan hårt belastade förvaltningsdomstolarna belastas än mer, med längre handläggningstider som följd. Det förefaller även, enligt Region Stockholms uppfattning, märkligt om ”marknaden” ges rätt att indirekt överpröva de riktlinjer som politiska beslutande församlingar i kommuner och regioner fastställt. Region Stockholm föreslår därför att det tydligt införs en begränsning i möjligheten att begära överprövning på denna grund.

Det föreslås även införas ett krav på upphandlande myndigheter att fastställa riktlinjer beträffande hur klimat – och hållbarhetskraven ska beaktas i upphandlingar. Region Stockholm tillstryker förslaget.

I konsekvensanalysen till promemorian anges att det är osäkert om lagförslagen kommer att medföra ökade kostnader för upphandlande enheter och myndigheter. Initialt förväntas förslagen medföra marginellt ökade kostnader på grund av ökad administrativ börda. Region Stockholm bedömer emellertid att upphandling av mer hållbara varor, tjänster och entreprenader, vilket förslagen i promemorian bedöms leda till, kan medföra betydande kostnadsökningar. Detta perspektiv nämns inte i konsekvensanalysen. Sådana kostnadsökningar kan bero på ambitionsnivåerna hos den upphandlande myndigheten, marknads- och teknikutveckling med mera och är svåra att uppskatta.

Att perspektivet inte berörs alls i konsekvensanalysen anser Region Stockholm vara en brist.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm. Detta mot bakgrund av att den föreslagna lagstiftningen inte går längre i ambitionsnivå än vad som redan beslutats i Region Stockholms interna styrande dokument.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31)

Beslutsexpediering

1. Finansdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-12-17

Sammanfattning

I denna promemoria 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.