

Remissvar RISE – Promemorian En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling – Ds 2021:31

Promemorian ger förslag med syftet att främja samhällsintressen och mer hållbar upphandling genom att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet vid offentlig upphandling. Men även med en mjukare formulering att beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. Promemorian förslår även att upphandlande myndigheter och enheter ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas.

RISE är ett statligt ägt forskningsinstitut. Våra 2 800 medarbetare driver och stöder alla typer av innovationsprocesser och erbjuder expertis och ett bredd av samhällsintressen och -utmaningar. Vi har ett uppdrag att bidra till offentlig omställning där offentlig upphandling är en viktig fråga.

RISE stödjer promemorians syfte. Dock är RISE bedömning att samhällsnyttan kan bli lidande dels på grund av att tydlighet saknas för hur riktlinjer ska utvecklas och följas upp, dels av ett svagt systemperspektiv där klimatet prioriteras.

I beredningen av detta ärende har Peter Stigson och Tonie Wickman deltagit.

Kommentarer

Skakrav och riktlinjer

Det har redan varit möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att beakta t.ex. miljö- och sociala aspekter. Detta har däremot inte gjorts i krav och tilldelningskriterier i den utsträckning som kan anses motsvara dagens behov av en mer hållbar utveckling. Därmed är det positivt att börkravet ändras till ett skakrav.

Däremot försvagas detta av att ”En upphandlande enhet ska besluta om *riktlinjer* för hur dessa intressen ska beaktas.” Detta då det faller tillbaka på den upphandlande myndighetens och enhetens kunskap och tid att formulera riktlinjer och senare krav och tilldelningskriterier på ett sätt som inte höjer upphandlares uppfattade risk att upphandlingen ska överklagas. Det är viktigt då detta redan idag begränsar inkludandet av högre krav i upphandlingar. Med andra ord, krav och tilldelningskriterier riskerar att utformas på en lägre nivå än vad som är möjligt avseende tekniska och andra möjligheter.

Därmed blir det viktigt med vägledning för hur skakraven kan omsättas i verk samma riktlinjer och i utbildning för upphandlare hur de ska använda riktlinjerna i krav och tilldelningskriterier. Det är också rimligt att genomföra tillsyn kring hur skakravet tillämpas. I avsaknad av sådana

RISE Research Institutes of Sweden AB

insatser finns en risk att förslaget får en lägre effekt än vad som är syftet och som är viktigt för samhället.

Systemperspektiv

Klimatpåverkan och klimatförändringar tillhör vår tids största frågor och utmaningar. Det är av yttersta vikt att kraftfulla åtgärder genomförs för att begränsa klimatförändringarna. Samtidigt är hållbar utveckling en summa av många frågor och avgörs hur dessa frågor samverkar. Hur klimatfrågan hanteras påverkar många andra hållbarhetsområden. Uttag av biomassa, för att ersätta fossila källor, kan till exempel negativt påverka biodiversitet och naturupplevelser. Biodiversitet/biologisk mångfald är nödvändigt för att vi ska klara klimatförändringarna och för vår överlevnad, och bör därmed få samma vikt som klimatet. Giftfri miljö är en annan central miljöfråga där systemgränser redan idag överskrids, och där kemikalieanvändningen kan ge stora effekter på hälsa och miljö. Att beakta det kemiska innehållet oavsett biobaserat, cirkulerat eller nyproducerat är därmed också en viktig fråga. Många fler liknande systemeffekter finns inom hållbar utveckling.

Att ställa högre krav på att beakta klimatet i upphandlingar behöver därmed göras med en förståelse av vilka nyttor och kostnader för natur och samhälle som detta skapar i ett systemperspektiv. När klimatfrågan lyfts ur från, och ges skarpare krav än miljöbegreppet som redan finns i 4 kap, 3§, blir följden ett större fokus på denna fråga. Övriga miljöfrågor får rymmas under samma paraply, det vill säga "miljö", och får därmed relativt sett mindre fokus. Detta är olyckligt när forskning visar att många andra centrala miljöfrågor har lägre status än klimatfrågan. Med andra ord, med nuvarande förslag riskeras att upphandling prioriterar klimatet på bekostnad av andra viktiga hållbarhetsfrågor och därmed stå i konflikt med etablerade miljömål, Agenda 2030 och de globala målen samt andra politiska prioriteringar och avtal.

RISE föreslår att en analys görs kring vilka hållbarhetsfrågor som är mest brådskande att hantera och som har betydande systemeffekter, samt vilka mål och avtal som finns inom olika hållbarhetsområden. Detta för att även inkludera dessa i utvecklingen av LOU, i likhet med vad som nu görs för klimat. Detta för att bättre styra upphandling mot en mer hållbar utveckling där olika hållbarhetsfrågor utvecklas i samklang. Exempel på sådana frågor är biodiversitet, giftfrihet, resurseffektivitet och cirkulär ekonomi.

Att inkludera fler aspekter behöver göras på ett sätt som inte skapar omotiverad administrativ börda, en börda som däremot behöver sättas i relation till de olika hållbarhetsmål som Sverige själva satt upp och som vi förbundet oss till i internationella avtal. Det finns flera system och metoder för hållbarhetsutvärdering som är beprövade och som kan ge vägledning för ett systembaserat kravställande.

Dokumentation

Det föreslås att förändringarna inte medför behov av ytterligare dokumentation. Detta ligger i linje med att inte öka administrativ börda. Samtidigt borde det finnas möjligheter att skapa ett system hos Upphandlingsmyndigheten som ger vägledning för utformning av riktlinjer, krav och tilldelningskriterier. Ett sådant system skulle även kunna dokumentera utformade hållbarhetskrav och därtill hörande tilldelningskriterier och där ett utdrag från systemet på ett harmoniserat sätt kan kommunicera dessa till anbudsgivare. Detta skulle kunna ge ökad möjlighet till förenkling genom harmonisering av hur krav och tilldelningskriterier beskrivs samt uppföljning och lärande för Upphandlingsmyndigheten samt forskning inom hållbar upphandling.

Med vänlig hälsning

RISE Research Institutes of Sweden AB
Samhällsbyggnad

Marco Lucisano