



SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansdepartementet

Vår referens/dnr:

2021-180

Mikael Pauli

103 33

Stockholm

Er referens/dnr:

Fi2021/03461

2022-01-04

Remissvar

Ds 2021:31 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling

Svenskt Näringsliv har som remissinstans och följande synpunkter.

Miljökrav i offentlig upphandling

Svenska företag är motorn som driver klimatomställningen framåt. De första leveranserna av fossilfritt stål har redan nått sina kunder och inom allt från cementtillverkning och skogsbruk till kemiindustri och elektrifiering är det svenska företags innovativa klimatarbete som drar till sig världens blickar. Klimatfrågan är central inom hela det svenska näringslivet.

Det är en självklarhet att miljö- och klimatkraven ska vara tuffa. Men förutsättningarna måste vara både tydliga, rimliga och med processtider som är radikalt kortare än idag. Svenska företag måste ges förutsättningar för att kunna fortsätta bedriva ett framgångsrikt klimatarbete, ett arbete som också skapar välbefinnande och arbetstillfällen.

Klimatfrågan berör hela det svenska näringslivet. Det finns en enorm vilja hos våra medlemsföretag att bidra till omställningen till ett klimatneutralt samhälle. Men en förutsättning för detta är både en stabil, fossilfri energiförsörjning och rimliga och transparenta tillståndsprocesser.

Svenska företag ligger också framkant vad gäller både klimatsmart och cirkulär produktion. Ytterligare initiativ som bidrar till en hållbar utveckling, underlättar omställningen och stärker förutsättningarna för de företag som tar ett stort hållbarhetsansvar välkomnas av Svenskt Näringsliv. Vi ser positivt på att hållbarhetsfrågor beaktas och där det är relevant också kravställs i den offentliga upphandlingen. Svenskt Näringsliv vill i anslutning till förslagen i aktuell remiss framföra nedanstående.

Inom ramen för EU-kommissionens Gröna Giv pågår ett stort antal initiativ som syftar till att minska klimat- och miljöpåverkan inom unionen. Ett stort antal lagförslag har lagts eller kommer att läggas fram kommande månader. Däribland ett ramverk för hållbara produkter

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
svensknaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

som syftar till att göra hållbara produkter till norm på EU-marknaden, bland annat genom ny produktlagstiftning för i stort sett alla produkter. Ett lagförslag kommer också att läggas fram om miljöpåståenden, vilket innebär att företag måste använda en specifik metodik för att redovisa produkters miljöprestanda. Föreslagen metodik, Product Environmental Footprint, utgår från ett livscykelperspektiv. Dessutom pågår arbete inom EU-kommissionen med att ta fram obligatoriska kriterier och mål för miljöanpassad offentlig upphandling i sektorsspecifik lagstiftning och införande av obligatorisk rapportering om miljöanpassad offentlig upphandling. Obligatoriska krav i offentlig upphandling har redan föreslagits i batteriförordningen som lades fram tidigare i år.

Ovan nämnda lagstiftningar kommer att påverka produktdesign, produktion och inköp inom unionen, även de offentliga inköpen, alldeles oavsett vilka krav som ställs i svenska upphandlingar.

Svenskt Näringsliv vill lyfta fram vikten av att man från svenskt håll, arbetar för att stötta det europeiska arbetet bl a i arbetet med att ta fram kriterier för offentlig upphandling, och tillsammans med berörda branscher utforma kriterier som både gynnar teknikutveckling och skydd för miljö och klimat. Genom harmoniserad lagstiftning på EU:s inre marknad undviks onödigt administrativt arbete där företagen behöver anpassa produkter efter varje enskilt lands krav.

Svenskt Näringsliv står bakom såväl de svenska klimatmålen som de europeiska och vi bidrar aktivt i diskussionen om hur vi bäst implementerar EU:s skärpta klimatmål till 2030. En grundpelare för allt framgångsrikt klimatarbete oavsett vart det sker måste vara att styrmedlen ska vara *kostnadseffektiva*. Bara genom att nå våra högt ställda mål till så låg kostnad som möjligt samtidigt som vår ekonomi växer kan vi vara ett verkligt föredöme som inspirerar andra länder att ta efter.

I regeringens klimatpolitiska handlingsplan lyfts offentlig upphandling fram som ett sätt att nå Sveriges klimatmål. Svenskt Näringsliv vill i sammanhanget lyfta konjunkturinstitutets slutsatser från 2020, vilka konstaterar att klimatkrav i upphandling generellt inte är ett kostnadseffektivt styrmedel, då det redan finns styrmedel som koldioxidskatt för bränsleförbrukning och utsläppsrättshandelssystemet (EU-ETS) för material. Konjunkturinstitutet lyfter vidare att utsläppsminskningar som följer av klimathänsyn vid offentlig upphandling endast omfördelar utsläpp från ett område till ett annat. Det svenska klimatmålet måste nås, oavsett om krav ställs i offentlig upphandling eller inte, och risken blir att förvisso goda ambitioner från en myndighet att bidra till sänkta utsläpp inte innebär någon additionell utsläppsminskning, samtidigt som kostnaden för den totala klimatpolitiken ökar. Det skulle dels innebära att kostnaden för minskade utsläpp indirekt läggs på skattebetalarna samtidigt som Sveriges roll som ett globalt föredöme i klimatpolitiken försvagas.

Det är inte utvecklat hur krav på klimat- respektive miljöhänsyn ska tillämpas vid upphandling från tjänstesektorn. Det kommer finnas ett stort behov att utveckla kriterier för hur den typen av kravställande kan ske. Annars är risken för spretigt kravställande och därmed onödig administrativ börda för företagen överhängande. Den slutliga klimatnyttan blir svår att bedöma.

Detta till trots kan Svenskt Näringsliv förstå att upphandlande myndigheter kan se anledning att ställa klimatkrav i specifika upphandlingar, där det är relevant för den vara eller tjänst som

ska köpas in. Vi vill betona vikten av att ta fram krav i dialog med marknaden, för att kraven ska uppfattas som relevanta och för att styra utvecklingen i önskad riktning. Till exempel kan genomtänkta klimatkrav i upphandling, öppna upp för ny teknik och nya lösningar.

Offentlig upphandling lyfts ofta fram som ett viktigt verktyg för att driva på utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi och därmed en minskad miljöpåverkan. Hur man i offentlig upphandling kan beakta cirkulära material - och produktflöden kan variera stort. Att upphandla cirkulära lösningar kan förutom miljönyttan också leda till lägre kostnader. Vissa cirkulära lösningar, dvs produkter som kan repareras, uppgraderas, köp av funktion istället för produkt med mera, kan totalt sett över tid vara billigare än traditionella produkter men det kan vara svårt att jämföra. Livscykelkostnadskalkyler (LCC-kalkyler) är ett verktyg som finns angiven i lagstiftningen som ett utvärderingskriterium men används allt för sällan. Sannolikt för att det är komplexa att göra och kräver både tid och resurser. Svenskt Näringsliv vill därför uppmana regeringen att tillse att Upphandlingsmyndigheten snabbar på framtagande av LCC-kalkyler för olika produkter som möjliggör jämförelser mellan olika lösningar.

Svenskt Näringsliv vill betona vikten av att de krav som ställs även behöver följas upp under kontraktstiden. Annars är risken uppenbar att kraven blir till intet förpliktande, vilket skulle riskera att snedvrider konkurrensen mellan leverantörerna på marknaden. Avsaknad av uppföljningsplan innebär även att effekterna av kraven inte kan följas upp i praktiken.

Att utforma relevanta klimat- respektive miljökrav är komplicerat. Svenskt Näringsliv ser det som helt nödvändigt att Upphandlingsmyndighetens arbete med att ta fram nya riktlinjer för miljökrav i upphandlingar förstärks, inklusive uppdateringar av tidigare riktlinjer. I kriterierna är det viktigt att värna *teknikneutraliteten*. Regeringen har högt ställda mål och ambitioner inom miljöområdet och för att möjliggöra detta är det viktigt att myndigheten ges tillräckliga resurser för att kunna genomföra detta arbete. Det vore djupt olyckligt om 290 kommuner, 21 regioner och de statliga myndigheterna ställer helt olika krav i offentliga upphandlingar. Det skulle bli både dyrt, ineffektivt och administrativt tungt.

Svenskt Näringsliv välkomnar förslaget att människor hälsa och djurs omsorg ska beaktas vid offentlig upphandling. Föreningen delar synen att antibiotikaresistens är ett rejält hot mot mänskligheten och att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande

Sociala krav i offentlig upphandling

Svenskt Näringsliv anser att det är självklart att alla företag som deltar i offentliga upphandlingar ska vara seriösa och behandla sina medarbetare väl, detta gäller även i underleverantörskedjan där problemen varit mer uttalade. Det finns en samsyn mellan upphandlande myndigheter och Svenskt Näringsliv att endast seriösa företag ska tillåtas delta i offentliga upphandlingar. Grundproblemet är istället att regeringen inte tagit frågan om möjligheten att följa upp och utestänga oseriösa företag på allvar. Det spelar ingen roll vilka sociala krav i enlighet med kap. 13 LOU som ställs av de upphandlande myndigheterna när dessa ändå inte går att följa upp eller realisera.

Svenskt Näringsliv mäter varje år det lokala företagsklimatet i samtliga kommuner. Offentlig upphandling är den fråga som får absolut lägst betyg av alla de frågor som vi ställer, år efter år. Av frisvaren, till undersökningen, framgår att en av anledningarna till missnöjet och att man inte väljer att delta i upphandlingar är ett stort fokus på lägsta pris som

utvärderingsgrund i kombination av avsaknad av uppföljning. Det torde ge vid handen att de företag som genar villkoren har större möjlighet att vinna kontrakt.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Företagarna och Svenskt Näringsliv tillskrev redan i december 2013 regeringen, dvs för fem år sedan, med anledning av bestämmelserna i upphandlingslagstiftningen - avseende kontroll och utslutning av leverantörer. En förnyad skrivelse av organisationerna skickades till regeringen i december **2021**. Tyvärr har de frågor som lyftes av organisationerna ännu inte fått någon lösning, vare sig om de förtydliganden som efterfrågades eller genom att skapa möjligheter att inhämta information och bevis effektivt.

Frågan om kriminalitet och oseriösa företag är ett problem inom den offentliga upphandlingen, som måste hanteras av regeringen, samtidigt som bestämmelserna, så som de är utformade i propositionen från 2016 inte praktiskt är genomförbara, i synnerhet frågan om utdrag ur belastningsregistret.

Svenskt Näringsliv ser det som angeläget att regeringen vidtar åtgärder som förhindrar oseriösa företag från den offentliga upphandlingen utan att det samtidigt bli en omfattande administrativ belastning för myndigheter och leverantörer. Detta kan ske genom att myndigheter i högre grad kan dela information mellan varandra. Det finns dessutom lösningar i andra länder där man enkelt kan få besked om det föreligger obligatoriska utslutningsgrunder eller inte. Danmark är ett exempel. Det är också viktigt myndigheter under regeringen, så som Polismyndigheten, Skatteverket och Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att genomföra fler kontroller eftersom dessa förfogar över de rättsmedel som krävs.

Syssestättningsskrav i offentlig upphandling

Inom begreppet sociala krav ryms också syssestättningsskrav. Svenskt Näringsliv är skeptisk till denna typ av krav. Den forskning som finns på området brister i både juridik och nationalekonomi. EU-domstolen har i ett flertal gånger underkänt krav där nationalitet eller hemvist på arbetstagare har betydelse. Det innebär att man inte kan ställa krav på att en arbetstagare ska komma från ett visst område (t.ex. Vivalla-projektet).

Upphandlingsmyndighetens samhällsekonomiska kalkyl för att visa effekterna av att inkludera syssestättningsskrav i upphandlingar är grovt missvisande. Om offentliga inköpare verkligen tar kalkylmodellen på allvar riskerar vi kraftigt ökade kostnader.

Syssestättningsskrav vid offentlig upphandling kan innebära att det ställs krav på att leverantörer måste anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. För staten, regioner och kommuner kan detta i teorin leda till en förbättrad ekonomi genom att människor går från att vara försörjda av bidrag och istället börjar betala skatt.

Samtidigt är det långt ifrån säkert att syssestättningsskrav verkligen är samhällsekonomiskt lönsamma. För det första finns det en uppenbar risk att upphandlingen fördyras genom dessa krav. Om utförarna inte får anställa de mest lämpade personerna, med relevant utbildning och kompetens, kommer de inte kunna utföra uppdragen lika effektivt. Dessutom uppstår så kallade undanträngningseffekter. Om jobben öronmärks för en viss grupp finns det en uppenbar risk att andra blir arbetslösa istället.

I den samhällsekonomiska kalkyl som Upphandlingsmyndigheten marknadsför ingår endast administrativa kostnader för inköparen och leverantören. Alla undanträngningseffekter och fördyringar av upphandlingen exkluderas. Detta är grovt vilseledande. Den så kallade samhällsekonomiska kalkylen är egentligen bara en partiell och statisk kalkyl över att en person går från bidrag till jobb.

För att illustrera hur skev bild av de samhällsekonomiska effekterna av sysselsättningskraven som Upphandlingsmyndigheten sprider kan vi tänka oss en lagstiftning som förbjöd både offentliga och privata arbetsgivare att rekrytera andra än arbetslösa. I Upphandlingsmyndighetens kalkyler skulle denna lagreglering leda till att arbetslösheten i Sverige raderades ut. Den offentliga sektorn skulle spara stora belopp på att slippa betala ut arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Ytterligare skulle sparas på ekonomiskt bistånd och dessutom skulle skatteintäkterna öka kraftigt.

Eftersom modellen inte innehåller några undanträngningseffekter skulle inte några andra bli arbetslösa av denna lagstiftning och företagen skulle vara lika effektiva trots att de tvingades anställa långtidsarbetslösa utan relevant utbildning och kompetens som programmerare, läkare, ingenjörer och byggnadsarbetare.

Det är också allvarligt att de antaganden som Upphandlingsmyndigheten använder i sin kalkyl inte är förenliga med lagstiftningen inom upphandlingsområdet. I kalkylmodellen kan kommunala inköpare få fram hur mycket de skulle tjäna på att få in personer med försörjningsstöd på arbetsmarknaden. Men lagstiftningen tillåter inte att det ställs krav på att arbetet ska utföras av kommunens egna invånare.

Alla extra krav som ställs på leverantörerna för hur de ska ta fram och leverera sina varor eller tjänster leder till höjda kostnader.

Arbetsrättsliga villkor

Svenskt Näringsliv har tidigare uttalat sig negativt till bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling, se Fi201 6/00864/OU (171 /2016) och Fi201 6/00530/UR (52/2016).

Det finns ca 700 kollektivavtal på svensk arbetsmarknad och deras villkor om lön, semester, arbetstid (försäkringar och pensioner) är ofta komplicerade och svåra att tolka. Det är uppenbart att alla tolkningar görs av olika myndigheter riskerar att bli både felaktiga och starkt normerande.

I enlighet med vad Svenskt Näringsliv redan anfört i sitt tidigare remissvar över regeringens förslag om en förändrad upphandlingslagstiftning innebär bestämmelserna i 17 kap. 2-5 §§ att de upphandlande myndigheterna oundvikligen måste börja tolka våra kollektivavtal, ge vissa avtal företräde framför andra samt bedöma avtalsvillkoren i förhållande till lagstiftningen.

Understrykas bör också att Lagrådet riktade skarp kritik mot regeringens förslag om en förändrad upphandlingslagstiftning (17 kap. 2-5 §§) eftersom det väckte frågor kring just den svenska modellen. Tillämpningsproblemen som lyftes av Lagrådet kan nu ses i verkligheten. Dagens bestämmelser drabbas också små företag som ofta saknar kollektivavtal. Ett syfte med det nya regelverket om upphandling var att reglerna ska bli enklare och gynna mindre företag. Lagrådet menade att bestämmelserna i 17 kap. 2-5 §§ är oförenliga med detta syfte

och det kan därför ifrågasättas om de är godtagbara. En av anledningarna till att så få myndigheter idag ställer denna typ av krav är just tillämpningssvårigheterna och att det missgynnar de minsta företagen. Svenskt Näringsliv har också under de år som gått sedan 17 kap. 2-5 §§ trätt ikraft sett hårresande exempel på hur bestämmelserna tolkats av de upphandlande myndigheterna. Tolkningar som också i praktiken inneburit begränsad konkurrens och färre anbud.

Lagförslaget

Generellt kan sägas att Ds:en innehåller både felaktigheter och brister som gör det svårt att tillstyrka föreslagen.

Regeringen skriver i Ds:en att målet med upphandlingsdirektiven är att upphandlande myndigheter ska ges bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällliga mål. Svenskt Näringsliv delar inte den synen. Målet med lagstiftningen, som är en förfarandelag, är att tillgodose myndigheternas behov i enlighet med de grundläggande principerna. I samband därmed kan vissa miljömässiga och sociala hänsyn beaktas.

Den föreslagna lagändringen innebär att bör-regeln i 4 kap. 3 § resp. 19 kap. 3 § ska ersättas med en ska-regel. Det framgår däremot inte av lagförslaget vad som händer om en upphandlande myndighet/enhet inte ställer krav i enlighet med bestämmelserna. Istället anges i författningskommentaren att de upphandlande myndigheterna inte alltid måste prioritera de aktuella samhällsintressena framför exempelvis lågt pris eller funktionalitet. Detta medför att ett beslut att inte ställa krav i enlighet med Ds:en inte får några följder för de upphandlande myndigheterna och att de kan själva välja när de "ska" ställa kraven. Detta kan inte tolkas på något annat än att bör-regeln de facto kvarstår och de föreslagna i ändringarna i praktiken är intet förpliktande.

Svenskt Näringsliv har tidigare varit uttalat negativ till att ställa arbetsrättsliga villkor i offentliga upphandlingar när det är nödvändigt, framför att på grund av att parterna äger rätten att tolka kollektivavtalen, inte de upphandlande myndigheterna. Denna inställning, så som ovan framgår, kvarstår. Ds:en behandlar inte denna fråga närmare. Men, Svenskt Näringsliv anser inte att det är en tillfredsställande lagkonstruktion att i en bestämmelse, 4 kap 3 § ange att man ska beakta arbetsrättsliga villkor när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte medan man i en annan bestämmelse i samma lag anger att man ska när det är behövt, 17 kap 2-3 §. I stället hänvisas i författningskommentaren att 17 kap. är "lex specialis".

Konsekvensanalysen är därtill enligt Svenskt Näringsliv bristfällig

- Det finns ingen beräknad uppskattning av hur många företag som kommer att påverkas och i vilken grad.
- Det finns ingen analys av hur förslagen kommer att påverka förhållandet mellan stora och små företag.
- Regeringen gör bedömningen är att kostnaderna för upphandlande myndigheter bedöms öka, i vart fall i början, men att det inte kommer att medföra några generella kostnadsökningar för företagen. Vår slutsats är att det blir en konsekvens av att priserna höjs, vilket i sin tur är en konsekvens av att företagens kostnader ökar.

Sammanfattande ståndpunkter

Svenskt Näringsliv *avstyrker* förslaget om ändringar i 4 kap. 3 § LOU, LUF och LUK samt 19 kap. 3 § LOU och LUF och 15 kap. 4 § LUK, eftersom förslaget inte medför några reella ändringar av rådande rättsläge.

Svenskt Näringsliv anser

- att klimatfrågan är viktig för vår framtid,
- att miljökrav i offentliga upphandlingar kan leda till en positiv samhällsutveckling,
- att det är viktigt att regeringen vidtar åtgärder för att underlätta uppföljning av leverantörer i enlighet med kap. 13 LOU,
- att sysselsättningskrav är fördyrande och att undanträngseffekten har underskattats,
- att arbetsrättsliga villkor inte är förorda eftersom det är ett ingrepp i den svenska modellen,
- att människors hälsa och djurs omsorg bör beaktas vid offentlig upphandling, samt
- att antibiotikaresistens är ett rejält hot mot mänskligheten.
- Men, framför allt, att kraven ska både i teori och praktik följas upp.

Miljö- och relevanta sociala krav samt krav på djurskydd och människors hälsa kan ställas redan idag utan föreslagna lagändringar. Det centrala är istället att myndigheterna inför och ges förutsättningar att bedriva en **väl fungerade avtalsuppföljning**. Detta kräver bl.a. att regeringen använder sig av andra styrmedel som står till regeringens förfogande än föreslagen lagändring. Vi vill i detta sammanhang återigen lyfta behovet av **inköpsmogna myndigheter som arbetar kategoristyr**. Vi ser det som en bärande del av lösningen på regeringens önskemål. Vi har upprepade gånger framfört vår ståndpunkt att det statliga myndigheterna borde ges i uppdrag av regeringen att implementera metoden i sitt inköpsarbete. På så sätt kan de statliga myndigheterna bli förebild för kommuner och regioner. De statliga myndigheter som påbörjat arbetet med kategoristyrning har snabbt nått stora förbättringar till gagn för både offentlig sektor och leverantörer.

SVENSKT NÄRINGS LIV

Göran Gren

Ellen Hausel Heldahl