

Lagrådsremiss

En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 juni 2022

Ida Karkiainen

Mikael Pauli
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att det ska införas en skyldighet att vid offentlig upphandling beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuruomsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter, om upphandlingens art motiverar det. Vidare föreslås att upphandlande myndigheter och enheter dels ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas, dels för varje upphandling ska dokumentera sina överväganden om huruvida ett visst samhällsintresse ska beaktas och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Samhällsintressen vid offentlig upphandling	11
5	Det upphandlingsrättsliga regelverket.....	13
5.1	Hänsyn till olika samhällsintressen vid offentlig upphandling.....	13
5.2	Den så kallade bör-regeln.....	14
5.3	Uteslutning och kvalificering av anbudsgivare	14
5.4	Tekniska specifikationer.....	15
5.5	Utvärdering av anbud.....	15
5.5.1	Tilldelningskriterier.....	15
5.5.2	Onormalt låga anbud	16
5.6	Villkor för fullgörande	16
5.7	Reserverade kontrakt.....	17
5.8	Miljökrav enligt andra författningar.....	17
5.9	Sammanfattning	18
6	En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling	18
7	Riktlinjer	27
8	Dokumentation.....	29
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	31
10	Konsekvenser.....	31
10.1	Samhällsintressena	31
10.2	Upphandlande myndigheter och enheter	32
10.3	Leverantörerna	33
10.4	Övriga konsekvenser.....	33
11	Författningskommentar.....	34
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	34
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	38
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner	39
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (Ds 2021:31).....	40

Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	41
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	44

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling,
2. lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,
3. lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 §, 12 kap. 14 § och 19 kap. 3 och 22 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

En upphandlande myndighet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid offentlig upphandling* om upphandlingens art motiverar *detta*.

En upphandlande myndighet *ska* beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter* om upphandlingens art motiverar *det*.

Myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

12 kap.

14 §

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Myndigheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 4 kap. 3 § och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

19 kap.

3 §¹

En upphandlande myndighet *bör* beakta *miljöhänsyn* samt sociala och arbetsrättsliga *hänsyn* om upphandlingens art motiverar *detta*.

En upphandlande myndighet *ska* beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg* samt sociala och arbetsrättsliga *aspekter* om upphandlingens art motiverar *det*.

Myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

¹ Senaste lydelse 2021:1110.

22 §²

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Myndigheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 3 § och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

Vid upphandling av en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 ska en upphandlande myndighet dokumentera upphandlingen med tillämpning av 12 kap. 15 och 16 §§ om individuella rapporter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 §, 12 kap. 14 § och 19 kap. 3 och 22 §§ lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

En upphandlande enhet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid upphandling* om upphandlingens art motiverar *detta*.

En upphandlande enhet *ska* beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter* om upphandlingens art motiverar *det*.

Enheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

12 kap.

14 §

En upphandlande enhet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Enheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 4 kap. 3 § och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

Dokumentationen eller huvuddragen i den ska på begäran skickas till Europeiska kommissionen eller den tillsynsmyndighet som avses i 22 kap. 1 §.

19 kap.

3 §³

En upphandlande enhet *bör* beakta *miljöhänsyn* samt sociala och arbetsrättsliga *hänsyn* om upphandlingens art motiverar *detta*.

En upphandlande enhet *ska* beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter* om upphandlingens art motiverar *det*.

Enheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

³ Senaste lydelse 2021:1111.

22 §⁴

En upphandlande enhet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att enheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Enheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 3 § och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

Vid upphandling av en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 ska en upphandlande enhet dokumentera upphandlingen med tillämpning av 12 kap. 15 § om bevarande av information.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 §, 10 kap. 14 § och 15 kap. 4 och 9 §§ lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

En upphandlande myndighet eller enhet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid upphandling av koncessioner* om upphandlingens art motiverar *detta*.

En upphandlande myndighet eller enhet *ska* beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter* om upphandlingens art motiverar det.

Myndigheten eller enheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

10 kap.

14 §

En upphandlande myndighet eller enhet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens eller enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Myndigheten eller enheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 4 kap. 3 § och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

15 kap.

4 §

En upphandlande myndighet eller enhet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid upphandling av koncessioner* om upphandlingens art motiverar *detta*.

En upphandlande myndighet eller enhet *ska* beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter* om upphandlingens art motiverar det.

Myndigheten eller enheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

9 §

En upphandlande myndighet eller enhet ska dokumentera genomförandet av en upphandling som görs enligt detta kapitel. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens eller enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Myndigheten eller enheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 4 § och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Finansdepartementet remitterade den 28 oktober 2021 departementspromemorian En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, Ds 2021:31. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och dess lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/03461).

4 Samhällsintressen vid offentlig upphandling

Staten, kommuner och regioner upphandlar för strax över 800 miljarder kronor varje år. Det är inköp som kan användas för att främja gemensamma samhällsintressen. Offentlig upphandling har därför identifierats som ett verktyg för att uppnå olika samhälleliga mål.

Den nationella upphandlingsstrategin

Regeringen beslutade i juni 2016 den nationella upphandlingsstrategin (Fi2016/00833). Ett av inriktningsmålen i strategin är att Sverige ska ligga i framkant och fortsatt vara ett föredöme när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling. Med väl genomtänkta och väl utformade upphandlingar av varor och tjänster kan offentlig upphandling fungera som en stark drivkraft för en hållbar utveckling. Användningen av miljöanpassad upphandling bör därför öka, särskilt inom områden med stor miljöpåverkan. Utgångspunkten bör vara att miljöhänsyn och livscykelperspektiv ska beaktas i upphandlingens alla faser. Även om priset i en enskild upphandling initialt kan bli högre kan den totala samhällskostnaden på sikt bli lägre. I strategin framhålls vidare vikten av att upphandlande myndigheter och enheter ställer relevanta krav på djurskydd vid offentlig upphandling och därmed bidrar till att säkerställa goda förhållanden under djurets liv, oavsett produktionsland. Upphandling av livsmedel och måltidstjänster pekas särskilt ut som ett område där kraven som ställs bör återspegla samhällets förväntningar på en hög djurskyddsnivå. Ett ytterligare mål i strategin är en offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle. Enligt strategin bör krav på sociala hänsyn ställas i offentliga upphandlingar när det är möjligt och lämpligt. Ett område som nära knyter an till sociala hänsyn, och som också lyfts fram i strategin, är krav om skäligen arbetsvillkor vid offentlig upphandling.

Den klimatpolitiska handlingsplanen och strategin

I regeringens klimatpolitiska handlingsplan och i regeringens strategi respektive handlingsplan för cirkulär ekonomi pekas offentlig upphand-

ling ut som ett viktigt verktyg för att begränsa klimatpåverkan och ställa om till en cirkulär ekonomi (prop. 2019/20:65 s. 63–66, M2020/01133 och M2020/01554). I budgetpropositionen för 2022 framhålls vidare att cirkulär, giftfri och fossilfri upphandling är ett viktigt verktyg för att minska miljöpåverkan och klimatutsläpp, och därigenom nå miljö- och klimatmål samt flera av de globala målen i Agenda 2030. Efter förslag i propositionen har mot denna bakgrund Upphandlingsmyndighetens anslag ökats för att stärka arbetet med cirkulär, giftfri och fossilfri offentlig upphandling (prop. 2021/22:1 utg.omr. 2 avsnitt 7, bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46).

Agenda 2030

Att beakta hållbarhet i större utsträckning vid offentlig upphandling är ett av verktygen för att styra mot långsiktig hållbarhet i linje med Agenda 2030 (mål 12.7). 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 (prop. 2019/20:188 s. 29).

Den nationella livsmedelsstrategin

Riksdagen beslutade i juni 2017 om en nationell livsmedelsstrategi (prop. 2016/17:104, bet. 2016/17:MJU23, rskr. 2016/17:338). I denna anges att den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bör användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö (samma prop. s. 66–68).

Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens

Regeringen beslutade i februari 2020 en uppdaterad strategi för arbetet mot antibiotikaresistens. Enligt strategin bör offentlig upphandling användas som ett strategiskt verktyg för att uppnå dess mål, t.ex. genom att ställa krav på djurvälstånd, en ansvarsfull antibiotikaanvändning och minskad miljöpåverkan av antibiotika (Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens 2020–2023, S2020/00799, s. 7).

5 Det upphandlingsrättsliga regelverket

5.1 Hänsyn till olika samhällsintressen vid offentlig upphandling

Regler om offentlig upphandling finns huvudsakligen i tre olika lagar. Den lag som oftast tillämpas är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av rådets direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). I lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) regleras upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet). Förfarandet för upphandling av koncessioner regleras i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

Syftet med upphandlingsdirektiven från 2014 är att stimulera tillväxten och främja förtroendet för EU:s inre marknad. Direktiven har därutöver två kompletterande mål. Det ena målet är att genom enklare och mer flexibla regler öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att få bättre valuta för pengarna. Det andra målet är att upphandlande myndigheter ska ges bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhälleliga mål, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet (prop. 2015/16:195 del 1 s. 292).

Målen genomsyrar direktiven på flera sätt, bl.a. genom den allmänna principen om säkerställandet av miljö-, sociala och arbetsrättsliga skyldigheter (artikel 18.2 LOU-direktivet, artikel 36.2 LUF-direktivet och artikel 30.3 i LUK-direktivet). Enligt denna ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X till respektive direktiv. Bestämmelserna i direktiven om förkastande av anbud, utslutning av leverantörer och onormalt låga anbud hänvisar till denna princip (prop. 2015/16:195 s. 293–294).

Av skälen till direktiven framgår vidare att inget i dem bör hindra genomförande av sådana åtgärder som behövs för att skydda bl.a. människors och djurs liv, människors hälsa, miljön eller bevarandet av växter, i synnerhet med sikte på en hållbar utveckling, under förutsättning att åtgärderna överensstämmer med EUF-fördraget (skäl 41 i LOU-direktivet, skäl 56 i LUF-direktivet och skäl 59 i LUK-direktivet).

5.2 Den så kallade bör-regeln

Enligt 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LOU, 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LUF samt 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § LUK bör upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

Bestämmelsen har karaktären av målsättningsstadgande och är avsedd att framhålla vikten av att myndigheter beaktar miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling. Det överläts till myndigheten eller enheten att utifrån övriga bestämmelser bedöma på vilket sätt och i vilket skede av upphandlingen sådana hänsyn ska tas. Friheten är dock inte obegränsad. Upphandlingen får t.ex. inte utformas i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna (4 kap. 1 § LOU, 4 kap. 1 § LUF och 4 kap. 1 § LUK) eller EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor och tjänster (se bl.a. rättsfallet RÅ 2010 ref. 78 samt EU-domstolens avgöranden i Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, Concordia Bus, C-513/99, EU:C:2002:495, Kommissionen mot Nederländerna, C-368/10, EU:C:2012:284 och Wienstrom, C-448/01, EU:C:2003:651).

Bestämmelsen ger i sig inte något stöd för att påkalla domstolsprövning av en upphandling om myndigheten eller enheten inte har tagit särskild hänsyn till de aktuella samhällsintressena (prop. 2009/10:180 s. 267–273, 317 och 376 samt prop. 2015/16:195 del 2 s. 973, 1192 och 1335–1336).

5.3 Uteslutning och kvalificering av anbudsgivare

Ett sätt att beakta olika samhällsintressen kan vara att säkerställa att den leverantör som tilldelas kontraktet uppfyller vissa grundläggande krav på lämplighet eller kapacitet. För att undvika att offentliga kontrakt tilldelas leverantörer som har begått brott eller misskött sig på annat sätt, finns särskilda regler om uteslutning av leverantörer (13 kap. LOU, 13 kap. LUF och 11 kap. LUK). Enligt dessa ska en upphandlande myndighet eller enhet utesluta en leverantör från att delta i upphandlingen bl.a. om en företrädare för leverantören är dömd för mutbrott, människohandel eller viss annan allvarlig brottslighet. En leverantör får även uteslutas om myndigheten kan visa att den har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. Motsvarande möjligheter att utesluta leverantörer finns även för upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster samt för icke-direktivstyrda upphandlingar (19 kap. 17 § LOU och 19 kap. 17 § LUF).

För att säkerställa att leverantören har den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att genomföra kontraktet, t.ex. när det gäller utförande av miljöfarlig verksamhet, får den upphandlande myndigheten eller enheten även ställa krav på att leverantören ska vara kvalificerad i relevanta avseenden (14 kap. LOU, 14 kap. LUF och 12 kap. LUK).

5.4 Tekniska specifikationer

Det är den upphandlande myndigheten eller enheten som själv bestämmer vad som ska upphandlas. Myndigheten eller enheten har därmed stor frihet att beakta olika samhällsintressen när den formulerar vilka krav som ska ställas på varan eller tjänsten. En förutsättning är dock att kraven har anknytning till det som ska upphandlas (se rättsfallet RÅ 2010 ref. 78).

I de s.k. tekniska specifikationerna beskrivs de krav som ställs på varan eller tjänsten (9 kap. LOU, 9 kap. LUF och 7 kap. LUK). Myndigheten kan beakta såväl livscykelegenskaper som hållbarhetsaspekter i produktionsprocessen. Med livscykel avses samtliga skeden – inklusive forskning och utveckling – som en vara, tjänst eller ett byggnadsverk genomgår från råvaruanskaffning eller generering av resurser till bortskaftande, sanering och tjänstens eller anskaffningens slut (1 kap. 17 § LOU och 1 kap. 16 § LUF).

Ett sätt att säkerställa att en vara eller tjänst uppfyller vissa grundläggande miljökrav eller sociala krav kan vara att ställa krav i nivå med en viss standard eller märkning. Tekniska specifikationer kan även utformas som funktions- eller prestandakrav. Myndigheten kan t.ex. ställa krav på användning av förnybara energikällor vid upphandling av el eller fossilfria färdmedel vid upphandling av transporter (9 kap. 3–8 §§ LOU och 9 kap. 3–8 §§ LUF; jfr även 7 kap. LUK).

När det gäller tekniska specifikationer och sociala hänsyn enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna är den upphandlande myndigheten eller enheten som huvudregel skyldig att, när det som anskaffas ska användas av fysiska personer, beakta samtliga användares behov, inklusive tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning (9 kap. 2 § LOU och 9 kap. 2 § LUF).

5.5 Utvärdering av anbud

5.5.1 Tilldelningskriterier

Den upphandlande myndigheten eller enheten ska anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten eller enheten. Utvärderingen av ett anbud enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna ska baseras på någon av de tre utvärderingsgrunderna bästa förhållandet mellan kvalitet och pris, kostnad eller pris (16 kap. 1–3 §§ LOU och 16 kap. 1–3 §§ LUF). Vid tilldelning av en koncession ska myndigheten eller enheten använda tilldelningskriterier som är förenliga med de grundläggande principerna, har anknytning till det som ska anskaffas, säkerställer att anbuderna bedöms i konkurrens med varandra i syfte att fastställa allmänna ekonomiska fördelar för myndigheten eller enheten och inte ger myndigheten eller enheten obegränsad valfrihet (13 kap. 1 § LUK).

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga står det myndigheten eller enheten fritt att beakta t.ex. miljö och sociala aspekter (artikel 67.2 LOU-direktivet och 82.2 LUF-direktivet; se även artikel 41.2 LUK-direktivet). Detta innebär bl.a. att myndigheten eller enheten får tilldela särskilda poäng till de anbud som bäst uppfyller

uppställda kriterier i aktuella avseenden. I likhet med vad som gäller för tekniska specifikationer måste även kriterierna för tilldelning ha anknytning till det som ska upphandlas.

Många av de obligatoriska krav som kan anges i de tekniska specifikationerna kan även utformas som tilldelningskriterier. Ett sätt att beakta både ekonomisk och miljömässig hållbarhet är att låta bedömningen utgå från en analys av kostnaderna under livscykeln för den vara eller tjänst som ska anskaffas. Med detta avses bl.a. interna kostnader, t.ex. för produktion, transport, användning, underhåll och bortskaffande av uttjänta varor. Det kan också omfatta kostnader hänförliga till externa miljöeffekter, exempelvis föroreningar som orsakas av utvinning av råmaterial som används i varan eller som beror på själva varan eller dess tillverkning, om de kan beräknas i ekonomiska termer och följas upp (1 kap. 17 § och 16 kap. 4 § LOU, 1 kap. 16 § och 16 kap. 4 § LUF, skäl 96 till LOU-direktivet, skäl 101 till LUF-direktivet samt skäl 64 LUK-direktivet).

5.5.2 Onormalt låga anbud

Upphandlande myndigheter och enheter ska även beakta vissa samhällsintressen vid tillämpningen av reglerna om onormalt låga anbud enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. Om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, t.ex. i förhållande till hur leverantören avser att fullgöra miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter enligt kontraktet, ska den upphandlande myndigheten eller enheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Om leverantören inte kan lämna en tillfredsställande förklaring till det låga anbudet ska myndigheten eller enheten förkasta det. Detsamma gäller om det onormalt låga priset beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter (16 kap. 7 § LOU och 16 kap. 7 § LUF).

5.6 Villkor för fullgörande

Det är vidare möjligt för en upphandlande myndighet eller enhet att ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Villkoren kan t.ex. avse begränsad klimatpåverkan, en god arbetsmiljö, en god djuromsorg och ansvarsfull antibiotikaanvändning. Villkoren kan också syfta till genomförande av åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män, hälsoskydd för den personal som deltar i produktionsprocessen eller till anställning av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden (17 kap. 1 § LOU, 16 kap. 1 § LUF och 14 kap. 1 § LUK; se även skäl 98 i LOU-direktivet, 103 LUF-direktivet och 65 i LUK-direktivet).

När det gäller arbetsrättsliga hänsyn bör framhållas att upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att under vissa förutsättningar ställa sådana villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras (17 kap. 2–5 §§ LOU, 16 kap. 2–5 §§ LUF och 14 kap. 2–5 §§ LUK). Skyldigheten gäller för direktivstyrda upphandlingar, och om det är behövt. Om arbetet enligt det upphandlande kontraktet utförs enligt svensk arbetsrätt ska de arbets-

rättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid i nivå med ett centralt kollektivavtal i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag. Om arbetet enligt det upphandlade kontraktet i stället ska utföras utan att svensk arbetsrätt är tillämplig, ska de arbetsrättsliga villkoren ställas i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Den upphandlande myndigheten eller enheten ska i båda fallen också kräva att leverantören säkerställer att de underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de arbetsrättsliga villkoren i kontraktet. Om det saknas förutsättningar för den upphandlande myndigheten eller enheten att ange nivån för ett villkor är den dock inte skyldig att ställa det villkoret.

5.7 Reserverade kontrakt

Sociala och arbetsrättsliga aspekter kan också ges betydelse genom tillämpning av reglerna om reserverade kontrakt i lagen om offentlig upphandling. Enligt dessa får en upphandlande myndighet reservera deltagandet i en upphandling för s.k. skyddade verkstäder eller föreskriva att ett kontrakt ska fullgöras inom ramen för ett program för skyddad anställning (4 kap. 18 § LOU och skäl 98–99 till LOU-direktivet).

En upphandlande myndighet får även reservera deltagandet i en upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Möjligheten är begränsad till vissa typer av organisationer. Organisationerna måste ha som syfte att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla välfärdstjänster samt återinvestera eventuell vinst för att uppnå nämnda syfte, och ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter. Löptiden för ett sådant kontrakt får inte överstiga tre år och inte heller tilldelas samma organisation två gånger i rad (19 kap. 25 § LOU).

5.8 Miljökrav enligt andra författningar

Enligt 13 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter är vissa särskilt angivna statliga myndigheter skyldiga att miljöanpassa sina upphandlingar i den mån en sådan anpassning är möjlig. Krav på miljöanpassad upphandling ställs även inom vissa specifika områden, såsom vid upphandling av fordon och transporttjänster (se lagen [2011:846] och förordningen [2011:847] om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster). Vidare har regeringen genom förordningen (2018:1428) om myndigheters arbete med klimatanpassning ålagt vissa myndigheter att i den mån det är möjligt ta hänsyn till klimatanpassning när de upphandlar.

5.9 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att upphandlingslagstiftningen ger ett stort utrymme att beakta olika samhällsintressen vid offentlig upphandling. Utgångspunkten är också att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling, om upphandlingens art motiverar detta. Regelverket bygger, med vissa undantag, på frivillighet och någon generell skyldighet att alltid ta sådana hänsyn finns inte. Myndigheterna och enheterna har vidare stor frihet att själva bestämma vilka samhällsintressen som bör prioriteras och hur upphandlingen ska utformas för att främja dessa.

Mot bakgrund av de högt ställda målen på vad upphandling bör användas till (se avsnitt 4) finns det anledning att överväga om det nuvarande regelverket bör skärpas för att bättra nå målen.

6 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling

Regeringens förslag: En upphandlande myndighet eller enhet ska – vid upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner – vara skyldig att beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter om upphandlingens art motiverar det.

Regeringens bedömning: Skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling bör inte gälla för direktupphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis respektive överensstämmer med regeringens. I promemorian föreslås att klimatet alltid ska beaktas. För övriga samhällsintressen föreslås att skyldigheten endast ska gälla när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Akademikerförbundet, Arbetsgivarverket, Byggherrarna, Domstolsverket, Djurens rätt, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Malmö, Jordbruksverket, Jämställdhetsmyndigheten, Järfälla kommun, Kammarkollegiet, Kriminalvården, Livsmedelsarbetarförbundet, Luleå tekniska universitet, Läkemedelsindustriföreningen, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen Gotland, Länsstyrelsen Västernorrland, Malmö kommun, Migrationsverket, Region Blekinge, Region Västernorrland, Region Örebro län, Skanska AB, Statens fastighetsverk, Statens servicecenter, Svensk kollektivtrafik, Sveriges allmännyttan och Trafikverket*, tillstyrker förslaget eller

har inga synpunkter på det. Många remissinstanser anser att kompetenshöjande åtgärder måste vidtas på myndigheterna och att en vägledning behöver tas fram av Upphandlingsmyndigheten, för att förslaget ska få önskad effekt. *Svenska transportarbetareförbundet* anser att samtliga samhällsintressen alltid ska beaktas. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* instämmer i detta och anser vidare att det bör göras obligatoriskt att alltid ställa krav på arbetsrättsliga villkor vid fullgörande av kontrakt. *Amnesty International* anser att arbetsrättsliga och människorättsliga hänsyn bör tas i alla upphandlingar samt att regleringen bör kompletteras med bl.a. krav på uppföljning. *Fackförbundet ST* anser att skyldigheten även bör gälla för direktupphandlingar.

Göteborgs kommun anser att det i bestämmelsen bör anges att det alltid ska göras en riskbedömning. För de miljöaspekter som bedöms betydande, respektive för de sociala aspekter där det bedöms vara behövt, ska det vara obligatoriskt att ställa krav. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att det bör tydliggöras i lagstiftningen att livscykelkostnaden ska utvärderas.

Många remissinstanser, bl.a. *Säkerhets- och försvarsföretagen, Lantbrukarnas riksförbund* och *Myndigheten för delaktighet*, har synpunkter på valet av intressen som föreslås och hur de kommer till uttryck i bestämmelsen samt lämnar förslag på andra intressen som skulle kunna beaktas.

Flera remissinstanser, bl.a. *Adda, Arbetsgivarverket, Ekerö kommun, Husbyggnadsvaror HBV Förening* och *Transportstyrelsen*, avstyrker eller är tveksamma till att klimatet alltid ska beaktas. Enligt remissinstanserna kan det inte uteslutas att det finns upphandlingar där klimatet inte är relevant. *Upphandlingsmyndigheten* noterar för sin del att den föreslagna regleringen inte innehåller någon möjlighet för upphandlande myndigheter och enheter att avstå från att beakta klimatet ens i undantagsfall. Detta skulle enligt *Upphandlingsmyndigheten* kunna få till följd att myndigheterna och enheterna känner sig tvingade att beakta klimatet även i de fall det inte framstår som effektivt, med följden att kraven uppfattas som irrelevanta. Enligt *Konkurrensverket* riskerar utformningen av förslaget i den aktuella delen att tolkas som att det i en enskild upphandling finns en skyldighet att ställa uttryckliga klimatkrav, utan någon föregående bedömning av huruvida det är relevant eller inte i förhållande till upphandlingsföremålet, vilket i det enskilda fallet kan vara oförenligt med EU-rätten. *Region Sörmland* anser att upphandlingar av mindre dignitet, t.ex. av bemanningstjänster eller programvara, bör undantas från skyldigheten att beakta klimatet.

Konkurrensverket menar vidare, liksom bl.a. *Arbetsförmedlingen* och *Naturvårdsverket*, att rekvisitet ”om det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte” är oklart. Flera remissinstanser, bl.a. *Adda, Upphandlingsmyndigheten* och *Transportstyrelsen*, förespråkar att det nuvarande rekvisitet ”om upphandlingens art motiverar det” behålls. *Sveriges kommuner och regioner* anser att skyldigheten bör vara avhängig kommunernas prioriteringar för att inte oproportionerligt inskränka det kommunala självstyret.

Region Stockholm föreslår att det införs en uttrycklig begränsning av möjligheten att åberopa brister i fullgörandet av skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen till grund för en ansökan om överprövning.

Många remissinstanser, bl.a. *Affärsverket svenska kraftnät, Almega, Företagarna, Förvaltningsrätten i Karlstad, Kammarrätten i Sundsvall, Livsmedelsföretagen, Luftfartsverket, Pajala kommun, Teknikföretagen, Socialstyrelsen* och *Stiftelsen för strategisk forskning*, avstyrker förslaget i dess helhet eller är tveksamma till det. Remissinstanserna anser bl.a. att förslaget är vagt, dåligt underbyggt och inte kommer att få någon reell effekt samt att de upphandlade myndigheterna och enheterna själva bör få bestämma vilka intressen som ska beaktas i varje enskild upphandling. Enligt bl.a. *Byggföretagen* riskerar förslaget att medföra en tung administrativ börda och spretig kravställning, till nackdel både för upphandlande myndigheter och för företagen, och till oklar nytta för klimatet. Även *Lunds universitet* menar att förslaget kommer få negativa effekter för myndigheterna och befärar att det kommer leda till fler överprövningar. Universitetet anser vidare att förslaget står i strid med ambitionen att förenkla det icke-direktivstyrda regelverket. *Svenskt näringsliv* framhåller bl.a. att sysselsättningskrav är fördyrande och att undanträngningseffekten har underskattats samt att arbetsrättsliga villkor inte är att förorda eftersom det är ett ingrepp i den svenska modellen. *Konjunkturinstitutet* anser att förslaget är ineffektivt som klimatpolitiskt styrmedel samt att det finns en risk för ökade verksamhetsmässiga kostnader utan att några ytterligare positiva effekter för klimatet uppnås.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Den nuvarande bör-regeln ska ersättas med en skyldighet

Som framgår av föregående avsnitt, och som också framhålls av en övervägande majoritet av remissinstanserna, är det viktigt att upphandlande myndigheter och enheter tar hänsyn till bl.a. miljön samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när de upphandlar. Det är därför angeläget att det utrymme som upphandlingslagstiftningen medger vad gäller hänsynstagande till de nämnda samhällsintressena verkligen används. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att, som föreslås i promemorian, skärpa den nuvarande regleringen i 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LOU, 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LUF respektive 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § LUK och införa en uttrycklig skyldighet att vid upphandlingar beakta de aktuella intressena.

Som bl.a. *Affärsverket svenska kraftnät, Almega* och *Teknikföretagen* uppmärksammar, framgår det visserligen inte av förslaget hur de olika samhällsintressena ska beaktas i varje enskild upphandling eller vad som händer om skyldigheten inte efterlevs. Att upphandlande myndigheter och enheter därför inte skulle komma att ta skyldigheten på tillräckligt stort allvar motsägs dock, enligt regeringen, av det övervägande positiva mottagande som förslaget har fått av dessa. En fördel med en generell reglering är vidare att den är flexibel och ger de upphandlade myndigheterna och enheterna möjlighet att vidta åtgärder som är förankrade i och anpassade till myndighetens eller enhetens kärnverksamhet och egna prioriteringar. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen skulle också ge incitament för de upphandlande myndigheterna och enheterna att arbeta mer strategiskt och långsiktigt med frågorna inom ramen för sina respektive inköpsorganisationer. En skärpning av regelverket skulle vidare, som bl.a. *Upphandlingsmyndigheten* och *Region Stockholm* framhåller, signalera till

leverantörerna, inklusive deras underleverantörer, att de kan förvänta sig en ökad efterfrågan på varor och tjänster som uppfyller höga krav i aktuella hänseenden. Detta skulle i sin tur kunna stimulera innovation, leda till investeringar i mer hållbara tillverkningsprocesser och locka nya leverantörer till den offentliga sektorn.

Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, befärad att införandet av en skyldighet att beakta vissa samhällsintressen skulle kunna leda till fler överprövningar. Det finns visserligen inte något formellt hinder mot att åberopa brister i fullgörandet av en sådan skyldighet som nu är aktuell till grund för en ansökan om överprövning. Med hänsyn till regelns generella utformning, och till de upphandlande myndigheternas och enheternas omfattande utrymme att själva bestämma hur skyldigheten skulle kunna fullgöras, skulle det dock sannolikt i de flesta fall vara svårt för en leverantör att visa på någon konkret skada. Risken för att antalet överprövningar skulle öka om det införs en skyldighet att beakta vissa samhällsintressen bedöms mot denna bakgrund vara förhållandevis låg. Detta är därför inte i sig ett tungt vägande skäl mot att införa den nu diskuterade skyldigheten.

En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen skulle vidare, som bl.a. *Sveriges kommuner och regioner* och *Region Stockholm* påpekar, innebära en viss inskränkning i kommunernas bestämmanderätt. Upphandlingslagstiftningen reglerar emellertid redan hur en kommun ska gå till väga när den anskaffar varor, tjänster och byggtreprenader. Det som skulle tillkomma är att upphandlande myndigheter och enheter även ska beakta vissa samhällsintressen när de upphandlar. Skyldigheten skulle alltså inte i sig innebära ett krav på kommunerna att ge det aktuella samhällsintresset högre prioritet än t.ex. priset. Det är således fråga om en tämligen begränsad inskränkning i den kommunala självstyrelsen som, enligt regeringens bedömning, får anses vara godtagbar.

Regeringen instämmer vidare med majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Transportstyrelsen* och *Örebro kommun*, att kompetenshöjande åtgärder inom relevanta områden är nödvändiga för att den offentliga upphandlingen ska kunna bidra till att de aktuella målen uppnås. En samlad vägledning från Upphandlingsmyndigheten skulle också bidra till enhetlighet vid kravställning, uppföljning och vid framtagande av myndigheternas och enheternas strategier för upphandling på olika marknader. Som ett led i regeringens arbete med att driva på klimatomställningen har Upphandlingsmyndigheten getts i uppdrag att stärka och utveckla den offentliga upphandlingen så att den i ökad utsträckning bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi. Myndigheten har även fått särskilda uppdrag att främja sociala hänsyn och minska klimatpåverkan inom bygg- och anläggningsbranschen. Regeringen avser att vid behov återkomma med ytterligare uppdrag för att säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter får nödvändigt stöd. Både upphandlande myndigheter och enheter och Upphandlingsmyndigheten skulle också behöva ges tillräcklig tid för att anpassa sig till ett nytt regelverk. Mot denna bakgrund, och till skillnad från bl.a. *Byggföretagen*, gör regeringen bedömningen att det extra arbete som den föreslagna regleringen skulle innebära för de upphandlande myndigheterna och enheterna, liksom risken för spretigt kravställande, får anses väga mindre tungt än intresset av att främja miljön samt sociala och arbetsrättsliga aspekter.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, och till skillnad från bl.a. *Svenskt näringsliv*, *Företagarna* och *Socialstyrelsen*, att övervägande skäl talar för att den nuvarande regleringen bör skärpas och att det bör bli obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att beakta de aktuella intressena när de upphandlar. Regeringen instämmer visserligen i Upphandlingsmyndighetens bedömning att det finns en viss överlappning mellan begreppen sociala aspekter och arbetsrättsliga aspekter. Att offentliga upphandlingar utformas på ett sätt som främjar goda arbetsförhållanden för de arbetstagare som ska utföra arbetet enligt kontraktet är dock en viktig fråga för regeringen och därför något som bör komma till särskilt uttryck i bestämmelsen. Såväl sociala som arbetsrättsliga aspekter bör därför även fortsättningsvis omnämnas.

Som redogörs för ovan bedöms förslaget inte medföra någon större risk för fler överprövningar. Det finns därför inte något behov av att, som Region Stockholm efterfrågar, införa en särskild begränsning i möjligheten att återropa brister i fullgörandet av den aktuella skyldigheten till grund för en ansökan om överprövning.

Klimatet

I propositionen En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan, anförts att offentlig upphandling kan 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 främja 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 målet 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 emellertid 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 miljö, bör detta komma till tydligare uttryck i lagtexten. Därigenom tydliggörs också att begreppet miljö kan omfatta mer än bara klimatet. I likhet med majoriteten av remissinstanserna, och i motsats till bl.a. *Konjunkturinstitutet*, anser regeringen att skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling uttryckligen bör omfatta klimatet.

Klimatet kan t.ex. beaktas genom att upphandlingen utformas på ett sätt som främjar cirkulära materialflöden. Något behov av att, som *Återvinningsindustrierna* föreslår, särskilt uttrycka detta i lagtexten finns dock inte.

Människors hälsa och djuromsorg

I Sverige finns sedan länge ett stort intresse av en hög nivå på djurskydd hos både allmänhet och producenter. Sverige har en djurskyddslagstiftning med högt ställda krav som i flera avseenden går längre än EU:s förordningar och direktiv. 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, inklusive 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). Krav på en god djuromsorg, inklusive en ansvarsfull användning av antibiotika i samband med djurhållning, kan även bidra till att den kunskap som finns inom den svenska livsmedelsproduktionen lyfts fram, med följderna att användningen av antibiotika minskar och djuromsorgen stärks även internationellt.

Friska djur och låg antibiotikaanvändning minskar även risken för att antibiotikaresistens ska utvecklas. Om antibiotika brukas på ett felaktigt sätt – t.ex. när det inte behövs, med olämplig dosering eller när antibiotika med ett omotiverat brett antibakteriellt spektrum används – riskerar resistensutvecklingen att drivas på i onödan. God djuromsorg och djurhälsa är alltså inte bara viktigt för djuren, utan även för människors hälsa.

Upphandlande myndigheter och enheter bör därför genomföra sina upphandlingar på ett sätt som främjar både människors hälsa och en god djuromsorg. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att, som föreslås i promemorian, låta den generella skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen omfatta även dessa intressen. Upphandlande myndigheter och enheter skulle då behöva analysera den enskilda upphandlingens effekter i dessa avseenden och, i förekommande fall, ta ställning till hur upphandlingen kan utformas för att främja intressena. Beroende på de upphandlande myndigheternas och enheternas nuvarande kapacitet skulle detta, som bl.a. *Lunds universitet* påpekar, sannolikt kräva viss kompetensutveckling i många inköpsorganisationer. Det bör dock framhållas att Upphandlingsmyndigheten redan i dag tillhandahåller ett omfattande stöd, inte minst när det gäller djuromsorg. Regeringen avser vidare att se över tillgången till stöd och vägledning och vid behov vidta ytterligare åtgärder. Även i denna del gör regeringen därför bedömningen att det extra arbete som den nu aktuella skyldigheten skulle innebära för de upphandlande myndigheterna och enheterna får anses väga mindre tungt än intresset av att främja människors hälsa och djuromsorg.

Frågan är då om intressena människors hälsa respektive djuromsorg redan i dag omfattas av regleringen. Som *Upphandlingsmyndigheten* noterar finns det vissa beröringspunkter mellan intressena miljö och djuromsorg liksom mellan intressena människors hälsa och sociala aspekter. Frågor som rör djuromsorg tar dock snarare sikte på etiska aspekter, som att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom, än på t.ex. miljöhänsyn. Intresset av en god djuromsorg är således inte detsamma som intresset av att värna en god miljö. Intresset av att beakta människors hälsa är vidare grundläggande och en förutsättning för att främja andra samhällsintressen av social karaktär (jfr prop. 2017/18:249 s. 10–11). Det är därför befogat att låta detta intresse komma till särskilt uttryck i bestämmelsen. I likhet med bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Jordbruksverket* och *Livsmedelsverket*, anser regeringen således att det bör införas en uttrycklig skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta människors hälsa och djuromsorg vid offentlig upphandling.

Andra samhällsintressen

Flera remissinstanser, bl.a. *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Lantbrukarnas riksförbund*, väcker frågan om det finns ytterligare samhällsintressen som bör omfattas av den nu aktuella skyldigheten samt hur de befintliga intressena bäst ska uttryckas i bestämmelsen. Det saknas emellertid beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende utöka skyldigheten till ytterligare samhällsintressen, såsom samhällets säkerhet och försörjningstrygghet, än de som föreslås i promemorian. Av samma skäl är det inte heller möjligt att, som bl.a. *Upphandlingsmyndighetens* och *Amnesty international* förespråkar, nu ersätta uttrycket sociala och arbetsrättsliga hänsyn med människorättsliga hänsyn eller mänskliga rättigheter.

Att den upphandlande myndigheten eller enheten ska beakta biologisk mångfald, tillgänglighet och universell utformning får anses följa av kraven på att denna ska beakta miljön samt sociala och arbetsrättsliga aspekter (se författningskommentaren). Till skillnad från *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Funktionsrätt Sverige* och *Myndigheten för delaktighet* anser regeringen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att lyfta fram de nyssnämnda intressena särskilt i bestämmelsen.

Skyldigheten ska gälla om upphandlingens art motiverar det

Behovet av att beakta de aktuella samhällsintressena varierar mellan olika upphandlingar. I motsats till bl.a. *LO* och *Svenska transportarbetareförbundet* anser regeringen därför att skyldigheten inte bör gälla för samtliga upphandlingar utan bara i de fall valet av kontraktsföremål eller utformningen av upphandlingen kan antas få effekter för ett visst samhällsintresse. I den nuvarande regleringen (se bl.a. 4 kap. 3 § LOU, 4 kap. 3 § LUF och 4 kap. 3 § LUK) framgår detta genom att bestämmelserna endast tar sikte på sådana fall där beaktande av ett visst samhällsintresse är motiverat med hänsyn till upphandlingens art. Med detta avses enligt förarbetena inte bara att eventuella krav ska vara relevanta, utan även att de ska vara förenliga med de grundläggande principerna och EU-domstolens praxis (prop. 2009/10:180 s. 273). Avsikten är att detta fortfarande ska gälla. Skyldigheten att beakta ett visst samhällsintresse ska således inte innebära att myndigheten eller enheten tillåts göra avsteg från principerna eller förfarandereglererna i övrigt.

Förslaget i promemorian om att frågå den nuvarande lydelsen ”om upphandlingens art motiverar det”, och i stället låta skyldigheten vara beroende av om samhällsintresset är ”relevant med hänsyn till upphandlingens syfte”, får emellertid kritik av flera remissinstanser. Som bl.a. *Upphandlingsmyndigheten* och *Naturvårdsverket* påpekar är syftet med en upphandling i första hand att tillgodose myndighetens eller enhetens behov av en viss vara eller tjänst, inte att främja ett visst samhällsintresse. Den i promemorian föreslagna lydelsen av bestämmelsen riskerar därför att bli missvisande och leda till oklarheter om när skyldigheten gäller. Det finns inte heller enligt regeringen i övrigt något tungt vägande skäl för att frågå den nuvarande lydelsen. I bestämmelsen bör således anges att skyldigheten att beakta de aktuella samhällsintressena bara ska gälla när upphandlingens art motiverar det.

Klimatet ska regleras på samma sätt som övriga samhällsintressen

I promemorian föreslås att skyldigheten att beakta klimatet ska gälla i alla upphandlingar. Förslaget får omfattande kritik från flera remissinstanser. Regeringen kan visserligen konstatera att produktion och konsumtion av varor och tjänster, sett ur ett livsrytmsperspektiv, alltid får konsekvenser för klimatet. Som anförts i avsnitt 4 måste dock samtliga krav och kriterier som ställs i en upphandling ha anknytning till det som ska upphandlas. Den upphandlande myndigheten eller enheten får alltså inte ställa krav på leverantörens verksamhet som sådan. Även om det i många upphandlingar är rättsligt möjligt att använda klimatrelaterade krav och kriterier finns det, som bl.a. *Ekerö kommun*, *Socialstyrelsen* och *Transportstyrelsen* påpekar, även upphandlingar – t.ex. av juridiska, konstnärliga eller andra intellektuella tjänster – där sådana krav och kriterier inte är relevanta och därför inte heller skulle vara förenliga med upphandlingsrätten. En skyldighet att alltid beakta klimatet skulle därmed kunna leda till att upphandlande myndigheter och enheter tvingas bryta mot regelverket. Myndigheterna och enheterna skulle vidare behöva avsätta resurser för bl.a. kravställande och uppföljning, utan att det skulle få någon reell effekt för klimatomställningen. Som bl.a. *Adda* pekar på finns en risk att resurser och kompetens kan komma att tas från upphandlingar som är särskilt viktiga ur klimatsynpunkt – som t.ex. transporttjänster, livsmedel och byggtreprenader – och läggas på upphandlingar med en begränsad eller ingen klimatpåverkan. En skyldighet att alltid beakta klimatet skulle i sådana fall till och med kunna motverka ett effektivt klimatarbete.

Som bl.a. *Upphandlingsmyndigheten* noterar innehåller promemorians förslag inte heller någon möjlighet för upphandlande organisationer att avstå från att beakta klimatet ens i undantagsfall. Erfarenheterna av covid 19-pandemin och de senaste årens flyktingmottagande visar emellertid att det kan uppstå situationer då en upphandling måste genomföras under stark tidspress eller då förutsättningarna i övrigt är sådana att upphandlingens art inte motiverar att klimatet beaktas. En skyldighet att alltid beakta klimatet skulle i sådana fall riskera att försvåra för upphandlande myndigheter och enheter att upprätthålla samhällsviktiga funktioner.

Mot denna bakgrund, och i likhet med bl.a. *Arbetsgivarverket* och *Sveriges kommuner och regioner*, anser regeringen att skyldigheten att beakta klimatet endast bör gälla i de fall upphandlingens art motiverar det. Något skäl att, som *Region Sörmland* föreslår, införa ytterligare undantag från skyldigheten att beakta klimatet finns dock inte.

Reglernas utformning i övrigt

Syftet med det nu aktuella förslaget är inte att detaljstyra de upphandlande myndigheternas och enheternas inköpsarbete, utan att stimulera till utveckling av hela inköpsorganisationen och till initiativ och åtgärder som är förankrade i och anpassade till myndighetens eller enhetens kärnverksamhet. Utgångspunkten är vidare att det är de upphandlande myndigheterna och enheterna själva som bäst kan bedöma hur ett visst samhällsintresse bör beaktas inom ramen för myndighetens eller enhetens egna upphandlingar. En generell regel som ska gälla för samtliga upphandlingar bör därför vara flexibel och ge de upphandlande myndigheterna och enheterna handlingsutrymme. Sektorsspecifika bestämmelser, särskilt på

detaljnivå, bör undvikas i upphandlingslagarna eftersom dessa lagar främst syftar till att reglera förfarandet för hur upphandlingar ska genomföras och inte vad som ska upphandlas. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som gäller beroende på bl.a. upphandlingsföremålet är det inte heller önskvärt att, som bl.a. *Amnesty International*, *Göteborgs kommun* och *Svenska Naturskyddsföreningen* föreslår, inom ramen för en generell skyldighet närmare ange hur bedömningen ska göras eller vilka krav eller kriterier som en upphandlande myndighet eller enhet ska använda sig av. Hur myndigheterna eller enheterna bör agera kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. vad som ska upphandlas, andra bindande regler för verksamheten, forskningsläget och utbudet på marknaden. I likhet med vad som redan gäller enligt den nuvarande regleringen bör det alltså även i fortsättningen överlämnas åt de upphandlande myndigheterna och enheterna att bedöma hur dessa samhällsintressen ska beaktas i varje enskild upphandling och hur eventuella krav och villkor ska följas upp vid kontraktets genomförande.

Skyldigheten ska gälla även för icke-direktivstyrda upphandlingar men inte direktupphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling eller lagen om upphandling inom försörjningssektorerna

Bestämmelserna om att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn gäller både för upphandlingar på det direktivstyrda området och för annonspliktiga upphandlingar på det icke-direktivstyrda området (19 kap. 3 § LOU, 19 kap. 3 § LUF och 15 kap. 4 § LUK). I propositionen Ett förenklat upphandlingsregelverk övervägde regeringen om bestämmelsen skulle tas bort för icke-direktivstyrda upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. För att behålla incitamenten för upphandlande myndigheter och enheter att integrera aktuella hänsyn i sina upphandlingar gjordes bedömningen att bestämmelserna skulle behållas för annonspliktiga upphandlingar. Något beredningsunderlag för att inom ramen för det lagstiftningsärendet införa en skyldighet att beakta nämnda intressen fanns emellertid inte. Ett av syftena med att förenkla det icke-direktivstyrda regelverket var dock att frigöra resurser för upphandlande myndigheter och enheter att i större utsträckning använda offentliga upphandlingar strategiskt för att uppnå andra samhälleliga mål, t.ex. att värna om miljön och ta sociala hänsyn (samma prop. 2021/22:5 s. 83, 84 och 99). Den nu aktuella skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen är därför förenlig med syftet bakom nyss nämnda reform. Det kan vidare konstateras att upphandlingar på det icke-direktivstyrda området utgör den överlägset största delen av de upphandlingar som genomförs. Att inte låta skyldigheten omfatta även dessa upphandlingar skulle därmed motverka syftet med förslaget.

Mot denna bakgrund, och till skillnad från bl.a. *Lunds universitet*, anser regeringen att skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen bör gälla även för annonspliktiga upphandlingar på det icke-direktivstyrda området. Med hänsyn till den jämförelsevis höga direktupphandlingsgränsen enligt lagen om upphandling av koncessioner och det faktum att koncessioner ofta avser långa avtalsperioder, bör även direktupphandlingar av koncessioner omfattas av den föreslagna skyldigheten. När det gäller direktupp-

handlingar enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna anser dock regeringen, i motsats till *Fackförbundet ST*, att behovet av enkla och flexibla regler för närvarande väger tyngre än behovet av att beakta de aktuella samhällsintressena.

7 Riktlinjer

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Almega*, *Arbetsmiljöverket*, *Arjeplogs kommun*, *BioDriv Öst*, *Företagarna*, *Konkurrensverket*, *Livsmedelsarbetarförbundet*, *Luleå tekniska universitet*, *Region Örebro*, *Region Västernorrland*, *Svensk kollektivtrafik*, *Trä- och möbelföretagen*, *Upphandlingsmyndigheten* och *Örnsköldsviks kommun*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att innehållet i riktlinjerna bör regleras. *Återvinningsindustrierna* anser att riktlinjerna bör innehålla krav på uppföljning och kontroll av ställda klimat- och miljökrav samt krav på relevanta tillstånd och grundläggande miljöcertifieringar. *Migrationsverket* anser att det av riktlinjerna minst ska framgå ansvars- och rollfördelningen inom myndigheten samt hur tillräckliga resurser ska säkerställas för att uppfylla lagstiftningens krav och myndighetens prioriteringar. *Svensk kollektivtrafik* anser att kravet på riktlinjer endast ska omfatta sådana aspekter som är relevanta för den upphandlande enheten. Några remissinstanser, bl.a. *Fackförbundet ST* och *Fairtrade Sverige*, anser att riktlinjerna ska innehålla en strategi för hur risker ska hanteras och följas upp. *Avfall Sverige* är positiv till förslaget, men menar att det kan bli betungande för bl.a. små kommuner.

Flera remissinstanser, bl.a. *Affärsverket Svenska kraftnät*, *Socialstyrelsen*, *Sveriges allmännyttan* och *Vänersborgs kommun*, avstyrker förslaget eller är tveksamma till det. Som skäl för denna inställning anför de bl.a. att förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen oproportionerligt mycket och är administrativt betungande för den upphandlande organisationen. Enligt *Transportstyrelsen* är det inte nödvändigt med ett lagstadgat krav på riktlinjer, eftersom det ligger i de upphandlande organisationernas egna intresse att ta fram sådana. Enligt *Malmö kommun* skulle arbetet med att ta fram riktlinjer bli tidskrävande och ineffektivt. Det skulle också vara svårt att ta fram generella riktlinjer för samtliga upphandlingar. *Kammarkollegiet* anser att kravet på riktlinjer kan bli utmanande för inköpscentralerna och att ett alternativ skulle kunna vara att myndigheterna dokumenterar hur samhällsintressena ska beaktas i sina befintliga upphandlingsstrategier och riktlinjer för inköp och upphandling.

Konkurrensverket anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas hur tillsynen över den nya regleringen ska kunna utföras och eventuella överträdelser beivras.

Skälen för regeringens förslag: För att en formell skyldighet att beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter ska få maximal effekt krävs att upphandlande myndigheter och enheter arbetar strategiskt och långsiktigt med fokus på måluppfyllelse och samhällsnytta. Resurs- och effektivitetsskäl, liksom de skiftande förhållanden som kan gälla i övrigt, t.ex. beroende på vad som ska upphandlas och situationen på den aktuella marknaden, gör att upphandlande myndigheter och enheter behöver överväga på vilket sätt och vid vilka upphandlingar som hänsyn till olika samhällsintressen ska tas för att effekten ska bli så stor som möjligt. 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 skulle ett instrument för att uppnå önskad effekt med den aktuella regleringen kunna vara att upphandlande myndigheter och enheter, i likhet med vad som redan gäller för direktupphandlingar, tar fram riktlinjer för hur samhällsintressena ska beaktas inom ramen för myndighetens inköpsverksamhet. Av sådana riktlinjer skulle t.ex. kunna framgå vilka områden som är av särskild vikt för myndigheten och hur aktuella intressen inom det området bäst kan främjas. Genom att precisera myndighetens eller enhetens prioriteringar inom de aktuella områdena kan upphandlingsverksamheten lättare kopplas till dess övergripande verksamhetsmål. Upphandlingen skulle på så sätt bättre kunna lyftas fram som ett medel för att bidra till olika politiska målsättningar.

Som anförs av bl.a. *Sveriges allmännytt*a och *Malmö kommun*, skulle ett krav på riktlinjer innebära en ökad administrativ börda för upphandlande myndigheter och enheter. Kravet skulle även, som bl.a. *Vänersborgs kommun* påpekar, utgöra ett nytt åliggande för kommuner och regioner som innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen för dessa. Sådana inskränkningar bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. Regeringen konstaterar dock att det remitterade förslaget om riktlinjer inte innehåller några krav på vad riktlinjerna i detalj ska innehålla eller hur de ska utformas. De upphandlande myndigheterna och enheterna skulle således ges ett stort utrymme att själva bestämma både form och innehåll. Riktlinjerna kan därmed komma att behandla olika frågor beroende på den upphandlande myndighetens eller enhetens behov och förutsättningar, t.ex. om de avser verksamheten hos en inköpscentral eller en mindre kommun. Det finns inte heller något som hindrar att myndigheten eller enheten tar fram olika riktlinjer för olika kategorier av upphandlingar eller integrerar dem i befintliga styrdokument.

Mot denna bakgrund anser regeringen att nyttan med riktlinjer på det aktuella området väger tyngre än det extra arbete som framtagandet av sådana skulle innebära för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Kravet på riktlinjer bedöms även vara en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det kan inte heller förutsättas, såsom *Transportstyrelsen* menar, att myndigheterna och enheterna självmant kommer ta fram sådana riktlinjer. De upphandlande myndigheterna och enheterna bör därför åläggas en skyldighet att besluta om riktlinjer för hur klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter ska beaktas.

Syftet med riktlinjerna är som tidigare nämnts främst att säkerställa ett strategiskt och långsiktigt arbetssätt som genomsyrar hela inköpsorganisationen. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Fackförbundet ST* och *Svenska Naturskyddsföreningen*, att det för närvarande inte finns något behov av att i bestämmelsen närmare ange vad riktlinjerna ska innehålla. För att underlätta framtagandet och uppföljning av riktlinjerna samt främja enhetlighet i det fall det är motiverat, bör dock Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att bistå med vägledning om hur riktlinjer kan utformas.

Det bör vidare 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 bristande efterlevnad av riktlinjerna kan inte läggas till grund för ett beslut om ingripande i en upphandling i ett mål om överprövning (jfr t.ex. 20 kap. 6 och 13 §§ LOU). Som bl.a. *Konkurrensverket* framhåller är det dock viktigt att det finns andra sätt att kontrollera att myndigheterna följer regelverket. I promemorian En effektivare upphandlingstillsyn (Ds 2022:5) föreslås därför utökade tillsynsbefogenheter för Konkurrensverket. Bland annat föreslås en möjlighet för verket att vid vite kunna förelägga upphandlande myndigheter och enheter att fullgöra sina skyldigheter att besluta om riktlinjer. I promemorian görs bedömningen att förslagen rörande vitesförelägganden även bör omfatta förslaget i Ds 2021:31 om att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ta fram riktlinjer för hur de aktuella samhällsintressena ska beaktas. Regeringen avser således att återkomma till frågan om tillsyn i samband med beredningen av det ärendet.

8 Dokumentation

Regeringens förslag: En upphandlande myndighet eller enhet ska för varje upphandling dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian görs bedömningen att nuvarande regler om dokumentation är tillräckliga.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över bedömningen. Några remissinstanser, bl.a. *Adda*, *Upphandlingsmyndigheten* och *Sveriges kommuner och regioner*, instämmer i bedömningen eller har inga synpunkter på den. *Konkurrensverket* föreslår att det införs en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att motivera ett ställningstagande om att ett visst samhällsintresse inte behöver beaktas. *Byggherrarna* efterfrågar krav på att upphandlande myndigheter och enheter dels ska motivera hur hänsyn till klimatet har tagits i den enskilda upphandlingen, dels ska beskriva hur klimathänsynen ska följas upp och verifieras under avtalstiden och när avtalet är avslutat.

Naturvårdsverket instämmer inte i bedömningen, utan anser det bör införas en särskild regel om dokumentation av de överväganden som har

gjorts i fråga om skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen. Verket anser vidare att förslaget bör kompletteras med en motiveringsskyldighet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 12 kap. 14 § LOU ska en upphandlande myndighet dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Detta inbegriper dokumentation av kommunikation med leverantörer, interna överläggningar, utformning av upphandlingsdokumenten, eventuella dialoger och förhandlingar samt urval och tilldelning av kontrakt (se prop. 2015/16:195 del 1 s. 675). Bestämmelsen genomför artikel 84.2 i LOU-direktivet. Motsvarande bestämmelser finns även i 19 kap. 22 § LOU och i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner.

Reglerna om dokumentation är generellt utformade, vilket talar för att de även skulle omfatta de upphandlande myndigheternas eller enheternas överväganden med anledningen av den nu föreslagna skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen. Som *Naturvårdsverket* påpekar är det dock inte säkert att den aktuella skyldigheten alltid kommer att manifesteras genom ett särskilt beslut under genomförandet av själva upphandlingen. Så skulle t.ex. kunna bli fallet när den upphandlande myndigheten eller enheten gör bedömningen att en upphandlings art inte motiverar att ett visst samhällsintresse beaktas. Hänsyn till ett visst samhällsintresse skulle även kunna tas redan innan själva upphandlingsförfarandet påbörjas, t.ex. vid valet av vad som ska upphandlas. I båda dessa situationer är det, mot bakgrund av ordalydelsen av bl.a. 12 kap. 14 § LOU, oklart om och i vilken utsträckning bestämmelserna om dokumentation blir tillämpliga.

Reglerna om dokumentation är, tillsammans med reglerna om bl.a. annonsering, kommunikation och motivering av beslut, grundläggande för att säkerställa öppenhet och likabehandling vid genomförandet av en upphandling. Det är därför av stor vikt att samtliga överväganden enligt 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LOU, 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LUF respektive 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § LUK dokumenteras. För att det inte ska råda någon tvekan om att så ska ske bör detta särskilt anges i regleringen om dokumentationsplikt i respektive lag. I linje med vad *Naturvårdsverket* föreslår bör det således framgå av lagtexten att en upphandlande myndighet eller enhet för varje upphandling ska dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts. Med detta följer också en skyldighet att dokumentera skälen för myndighetens bedömning av om upphandlingens art motiverar att ett visst samhällsintresse beaktas. En särskild regel om att övervägandena ska motiveras, utöver den nyss nämnda, behövs därför inte. Det finns inte heller beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende föreslå detaljerade regler om dokumentation av myndighetens eller enhetens uppföljning under avtalstiden. Detta är emellertid något som skulle kunna ingå i myndigheternas och enheternas riktlinjer.

I 22 kap. LOU, 22 kap. LUF inom försörjningssektorerna och 18 kap. LUK finns allmänna bestämmelser om tillsyn och föreläggande om att lämna ut uppgifter och handlingar. Dessa bestämmelser kan användas för att följa upp hur upphandlande myndigheter efterlever kraven på dokumentation. I promemorian *En effektivare upphandlingstillsyn* (Ds 2022:5) föreslås även utökade tillsynsbefogenheter för tillsynsmyndigheten att besluta om upphandlingsskadeavgift vid brister i dokumentationsskyldig-

heten. Regeringen avser således att återkomma till frågan om tillsyn i samband med beredningen av det ärendet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda ikraft den 1 juli 2023. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian förslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En övervägande majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Falkenbergs kommun, Husbyggnadsvaror HBV Förening, Livsmedelsverket, Lunds universitet, Region Västernorrland, Statens fastighetsverk, Sveriges lantbruksuniversitet* och *Upphandlingsmyndigheten*, betonar behovet av stöd och vägledning från Upphandlingsmyndigheten likväl som behovet av kompetensutveckling inom den egna verksamheten. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att Upphandlingsmyndigheten behöver ges tillräckligt med tid för att ta fram en vägledning rörande utformningen av riktlinjerna och även i övrigt anpassa och utveckla sitt stöd. Även upphandlande myndigheter och enheter behöver ges tillräcklig tid att ta fram riktlinjer, utveckla sin kompetens och på andra sätt förbereda sig för de nya skyldigheter som följer av förslagen. Med hänsyn till det och till de återstående stegen i lagstiftningsprocessen bör lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2023. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

10 Konsekvenser

10.1 Samhällsintressena

Förslagen innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djursorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter om upphandlingens art motiverar det, samt att de upphandlande myndigheterna och enheterna ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas. De upphandlande myndigheterna och enheterna bedöms till följd av förslagen i större utsträckning komma att använda sig av de möjligheter som lagstiftningen ger att främja nämnda samhällsintressen vid offentlig upphandling. Förslagen kan därför förväntas leda till gynnsamma effekter för miljö och klimat, sociala och arbetsrättsliga aspekter samt människors hälsa och djursorg.

10.2 Upphandlande myndigheter och enheter

Som många remissinstanser påpekar, bl.a. *Husbyggnadsvaror HBV Förening* och *Upphandlingsmyndigheten*, kommer förslagen sannolikt medföra ökade kostnader för administration och kompetensutveckling för många upphandlande myndigheter och enheter. Kostnaderna bedöms dock främst uppstå i ett inledande skede och kan förväntas bli som störst för mindre kommuner och de myndigheter och enheter som inte redan arbetar med hållbarhetsfrågor inom ramen för sin inköpsorganisation. Regeringen vill i detta sammanhang inledningsvis framhålla det stöd som Upphandlingsmyndigheten redan tillhandahåller i fråga om både hållbar upphandling och ändamålsenliga inköpsorganisationer. Som ett led i regeringens arbete med att driva på klimatomställningen har Upphandlingsmyndigheten getts i uppdrag att stärka och utveckla den offentliga upphandlingen så att den i ökad utsträckning bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi. Myndigheten har även fått särskilda uppdrag att främja sociala hänsyn och minska klimatpåverkan inom bygg- och anläggningsbranschen. Regeringen instämmer vidare i *Folkhälsomyndighetens* bedömning att resurser bör läggas centralt på att utarbeta övergripande strategier som sedan kan vidareutvecklas på myndighetsnivå. I linje med vad majoriteten av de upphandlande myndigheterna och enheterna efterfrågar i sina remissvar, avser regeringen därför att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram en särskild vägledning om utformningen av riktlinjerna för hur de olika samhällsintressena kan beaktas. Regeringen avser dessutom att vid behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter får nödvändigt stöd.

Som bl.a. *Affärsverket Svenska kraftverk*, *Almega* och *Region Stockholm* anför är det möjligt att förslagen även kan leda till ökade kostnader för inköp till följd av dyrare anbud. I vilken utsträckning så blir fallet är dock svårt att bedöma och beror i hög grad på den upphandlande myndighetens och enhetens egen ambitionsnivå och kompetens, annan sektorsspecifik reglering samt utvecklingen på aktuella marknader. Det bör vidare noteras att t.ex. högre miljökrav och andra krav på produkter inte automatiskt leder till ökade kostnader. Som Upphandlingsmyndigheten konstaterar i sin rapport *Matnyttigt och samhällsnyttigt* (2021:1) kan ett strategiskt hållbarhetsarbete tvärtom minska kostnaderna för inköp samtidigt som produkterna håller en högre kvalitet ur hållbarhetssynpunkt. Regeringen har mot bl.a. denna bakgrund gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att stimulera utvecklingen av ändamålsenliga inköpsorganisationer (Fi2020/04834). I syfte att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att bidra till en grön omställning och till att målen inom Agenda 2030 uppnås har regeringen även gett Vinnova, Upphandlingsmyndigheten och Patent och registreringsverket i uppdrag att inrätta en innovationsupphandlingsarena. Arenan – som getts namnet Afori – tillhandahåller såväl stöd och beställarnätverk som finansieringslösningar, bl.a. i form av ekonomiska bidrag, till upphandlande myndigheter och enheter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de ekonomiska effekterna av förslagen för de upphandlande myndigheterna och enheterna är svåra att uppskatta. Upphandlingsmyndigheten, men även andra myndigheter, tillhandahåller dock ett omfattande stöd vilket bedöms både minska den administrativa bördan för myndigheterna och enheterna och underlätta för

dem att höja sin generella kompetens samt utveckla mer ändamålsenliga inköpsorganisationer. Kostnaderna för anslagsfinansierade myndigheter under regeringen bedöms mot denna bakgrund rymmas inom ram.

10.3 Leverantörerna

Förslagen förväntas som sagt bidra till att upphandlande myndigheter och enheter i större utsträckning än i dag beaktar gemensamma samhällsintressen när de upphandlar. Detta kan i sin tur påverka företag som är potentiella leverantörer till den offentliga sektorn, främst genom att andra faktorer än priset kan komma att få ökad betydelse vid offentlig upphandling. Företagens utbud av byggtreprenader, varor och tjänster kan således behöva anpassas över tid för att möta ändrad efterfrågan hos upphandlande organisationer. Det är emellertid svårt att närmare uppskatta förslagets effekter för olika branscher eller för olika typer av företag. För de företag som redan har ett väl utvecklat hållbarhetsarbete kommer förslaget sannolikt inte innebära några generella kostnadsökningar. För de företag som i dag inte arbetar med dessa frågor kan förslagen innebära en konkurrensnackdel. Eftersom stora företag generellt har större utrymme att lägga resurser på ett aktivt hållbarhetsarbete än små och medelstora företag, finns det en risk att förslagen kommer påverka de mindre företagens konkurrenskraft negativt. Det stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller, liksom inrättandet av innovationsupphandlingsarenan, bedöms dock generellt underlätta för leverantörer att utforma anbud i sådana upphandlingar där ett visst samhällsintresse ska beaktas.

10.4 Övriga konsekvenser

Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och domstolarna

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller redan ett väl utvecklat stöd för upphandling inom aktuella områden. Behovet av de råd och stödinsatser som Upphandlingsmyndigheten erbjuder kan dock i viss mån förväntas öka. Förslagen kan därför antas medföra ökade kostnader för Upphandlingsmyndigheten för att erbjuda stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer inom det nu aktuella områdena. Kostnadsökningen bedöms kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

För Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling, bedöms förslaget inte medföra några ökade kostnader av betydelse och eventuella kostnadsökningar bedöms därför kunna hanteras inom befintliga anslagsramar. Detsamma bedöms gälla för domstolarna.

Den kommunala självstyrelsen

Mot bakgrund av de högt ställda målen i fråga om vad upphandling bör användas till (se avsnitt 4) finns det anledning att skärpa upphandlingsregelverket för att snabbare nå målen. Upphandlingslagstiftningen reglerar

redan hur en kommun ska agera när den anskaffar varor, tjänster och byggentreprenader. Det som tillkommer med förslagen är att upphandlande myndigheter och enheter ska beakta vissa samhällsintressen när de upphandlar samt besluta om riktlinjer för hur detta ska ske. Förslagen innebär dock ingen skyldighet för upphandlande myndigheter eller enheter att prioritera aktuella samhällsintressen framför t.ex. ett lågt pris. Förslagen bedöms därför utgöra en godtagbar inskränkning av den kommunala självstyrelsen (se även avsnitt 6 och 7).

Konsekvenser för kvinnor och män

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (se prop. 2008/09:1 utg.omr. 13 s. 42). Delmålet om ekonomisk jämställdhet handlar bl.a. om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk jämställdhet livet ut. Jämställdhet bidrar till ekonomisk tillväxt genom att både kvinnors och mäns fulla potential tillvaratas och främjas (skr. 2016/17:10 s. 16).

Förslagen innebär bl.a. att upphandlande myndigheter och enheter ska beakta sociala och arbetsrättsliga aspekter vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar det. Detta innebär bl.a. ett krav på att en upphandling ska utformas på ett sätt som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män. Förslagen kan därför i viss utsträckning antas leda till mer jämställda ekonomiska villkor för både kvinnor och män såväl i Sverige som globalt.

Förhållandet till unionsrätten

Förslagen bedöms vara förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

4 kap.

3 § En upphandlande myndighet ska beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter* om upphandlingens art motiverar det.

Myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

Av paragrafen framgår att en upphandlande myndighet ska beakta vissa samhällsintressen när den upphandlar och att den måste ha riktlinjer för hur detta ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

Enligt *första stycket* ska en upphandlande myndighet beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga

aspekter om upphandlingens art motiverar det. Ändringarna innebär en skärpning i förhållande till nuvarande lydelse på två sätt. För det första byts ordet ”bör” ut mot ”ska”, vilket innebär att det nu blir obligatoriskt att beakta de aktuella samhällsintressena. För det andra kompletteras bestämmelsen med ytterligare tre prioriterade samhällsintressen: klimatet, människors hälsa och djuromsorg. Samtliga samhällsintressen som omnämns i bestämmelsen har lika hög prioritet. Den omständigheten att samhällsintressena nämns i en viss ordning innebär alltså inte i sig att det finns en hierarki mellan dem. Övriga ändringar i stycket är språkliga.

Med klimatet avses klimatsystemet, dvs. atmosfären, hydrosfären, biosfären och geosfären sammantagna och dess inbördes samspel. Ett sätt att beakta klimatet kan vara att utvärdera anbudens effekter för utsläppen av växthusgaser i klimatsystemet till följd av förbränning av fossila bränslen. Ett annat sätt kan vara att ställa krav på produktens livslängd och upphandla redan använda eller återvinningsbara produkter. Även åtgärder för klimatanpassning omfattas.

Med miljön avses här främst andra miljöaspekter än klimatet såsom ekosystemen, biologisk mångfald och människors utnyttjande av naturresurser i Sverige och andra länder. Myndigheten kan beakta miljön genom att t.ex. utvärdera anbudens livscykelkostnader eller ställa krav på miljömärkningar, avfallsförebyggande åtgärder och substitution av miljöfarliga ämnen.

Med begreppet människors hälsa menas i första hand befolkningens hälsa och välbefinnande, dvs. folkhälsan. Upphandlande myndigheter ska således beakta folkhälsoarbetet när de upphandlar (jfr prop. 2017/18:249). Begreppet omfattar såväl fysisk som psykisk hälsa. Med god hälsa avses bl.a. att vara frisk och fri från sjukdomar samt fysiskt och psykiskt välbefinnande. Människors hälsa kan beaktas t.ex. genom att ställa krav på att upphandlade måltider ska vara sammansatta på ett näringsriktigt sätt. I upphandlingen kan även ställas krav på att produkter som ska användas i förskolor och andra offentliga miljöer inte får innehålla särskilt farliga ämnen eller andra ämnen som kan skada hälsan. Utvecklingen av antibiotikaresistens utgör en risk för människors hälsa och en viktig del i det förebyggande arbetet mot antibiotikaresistens är en ansvarsfull antibiotikaanvändning. Ett annat sätt att främja människors hälsa är därför att vid upphandling av livsmedel eller måltidstjänster ställa krav på en ansvarsfull användning av antibiotika i samband med djurhållning.

Begreppet djuromsorg innefattar bl.a. sådana etiska aspekter som att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom, att djur ska hållas och skötas i en god miljö på ett sådant sätt att deras välbefinnande och naturliga beteende främjas samt att beteendestörningar hos djur förebyggs. Såväl djurskydd som djurhälsa är aspekter som innefattas i begreppet. Däri inbegrips även en ansvarsfull antibiotikaanvändning i samband med djurhållning. Utvecklingen av antibiotikaresistens utgör även en risk för djurs hälsa.

Med sociala- och arbetsrättsliga aspekter avses bl.a. jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och skäliga arbetsvillkor. Dessa aspekter kan beaktas t.ex. genom att myndigheten ställer krav på att de varor och tjänster som upphandlas kan användas av alla oavsett funktionsförmåga (s.k. universell utformning). Ett annat sätt att beakta dessa samhällsintressen kan vara att kräva att leverantören säkerställer en godtagbar arbets-

miljö och skäligen arbetsvillkor hos sina underleverantörer både i och utanför Sverige. Detta kan t.ex. ske genom särskilda arbetsrättsliga villkor enligt 17 kap. eller genom särskilda produktionskrav eller en viss typ av märkning enligt 9 kap. 12–15 §§.

Skyldigheten att beakta ett visst samhällsintresse innebär att den upphandlande myndigheten ska analysera upphandlingens effekter för det aktuella intresset och vidta lämpliga åtgärder i syfte att främja detsamma inom ramen för den offentliga upphandlingen. Det kan exempelvis handla om val av kvalificeringskrav, tekniska specifikationer, tilldelningskriterier och särskilda villkor för fullgörande av kontraktet. Det är också möjligt för en upphandlande myndighet att redan vid ställningstagandet till vad som ska upphandlas ta sådana hänsyn. Något uttryckligt krav på att upphandlingen ska genomföras på ett visst sätt finns emellertid inte. Myndigheten är fri att utforma förfarandet på det sätt den finner lämpligt med hänsyn till vad som ska upphandlas och i enlighet med de grundläggande principerna (4 kap. 1 §) och regelverket i övrigt. Regleringen innebär alltså inte att upphandlande myndigheter i varje upphandling måste ge högre prioritet åt de aktuella samhällsintressena framför exempelvis pris eller funktionalitet. Den generella skyldigheten att beakta ett visst samhällsintresse innebär inte heller att myndigheten eller enheten tillåts göra avsteg från de grundläggande principerna eller förfarandereglererna i övrigt.

När det finns skyldigheter enligt andra specialbestämmelser har dessa företräde framför denna generella bestämmelse, om det skulle uppstå en konflikt dem emellan. Som exempel på en sådan specialreglering kan nämnas reglerna om tillgänglighet i 9 kap. 2 § och särskilda arbetsrättsliga villkor i 17 kap. 2–5 §§. Avsikten är inte att den generella bestämmelsen ska påverka tillämpningen eller tolkningen av nämnda bestämmelser. Om myndigheten vid t.ex. en bedömning enligt 17 kap. 3 § tredje stycket finner att det saknas förutsättningar för att kräva fullgörande i enlighet med angivna arbetsrättsliga villkor enligt 2 § samma kapitel, innebär den generella bestämmelsen således inte att myndigheten ändå måste kräva fullgörande i enlighet med sådana villkor.

Skyldigheten att beakta de olika samhällsintressena gäller endast i det fall upphandlingens art motiverar det. Med detta avses bl.a. att eventuella krav ska vara relevanta i den aktuella upphandlingen och att de ska vara förenliga med de grundläggande principerna och EU-domstolens praxis (se prop. 2009/10:180 s. 273).

I *andra stycket*, som är nytt, anges en skyldighet för den upphandlande myndigheten att besluta om riktlinjer för hur de intressen som nämns i paragrafens första stycke ska beaktas. Det är den upphandlande myndighetens ansvar att bedöma hur dessa intressen bäst tas tillvara inom ramen för den egna verksamheten. Faktorer som har betydelse vid denna bedömning kan t.ex. vara syftet med upphandlingen och det behov upphandlingen avser att tillgodose, utbudet på marknaden samt forskningsläget och den tekniska utvecklingen på området. Det kan vidare handla om att sätta mål och identifiera prioriterade områden utifrån myndighetens uppdrag liksom eventuella målkonflikter mellan olika samhällsintressen och hur de ska vägas mot varandra. Riktlinjerna kan vidare innehålla metoder och rutiner för utbildning, intern och extern kommunikation, kunskapsinhämtning, analys, uppföljning och dokumentation. Riktlinjerna är avsedda att vara ett

stöd i myndighetens arbete. Av begreppet riktlinjer framgår att det inte är fråga om rättsligt bindande normer.

12 kap.

14 § En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Myndigheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 4 kap. 3 § och, i förekommande fall, hur denna skyldighet har fullgjorts i upphandlingen.

I paragrafen behandlas den upphandlande myndighetens dokumentations-skyldighet i samband med en upphandling. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att myndigheten för varje upphandling ska dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten i 4 kap. 3 § att beakta de i den paragrafen särskilt uppräknade samhällsintressena. Av dokumentationen ska således framgå myndighetens bedömning av om upphandlingens art motiverar att ett visst intresse beaktas eller inte. I de fall myndigheten har bedömt att ett eller flera samhällsintressen ska beaktas, ska myndigheten även dokumentera hur denna skyldighet har fullgjorts i upphandlingen.

19 kap.

3 § En upphandlande myndighet ska beakta *klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg* samt sociala och arbetsrättsliga aspekter om upphandlingens art motiverar det.

Myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

Av paragrafen framgår att en upphandlande myndighet ska beakta vissa samhällsintressen när den upphandlar och att den måste ha riktlinjer för hur detta ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 3 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

Ett sätt att uppfylla skyldigheten att beakta samhällsintressena vid offentlig upphandling på det icke-direktivstyrda området kan vara att ställa särskilda villkor vid fullgörande av kontraktet (jfr 17 kap. 1–5 §§). Detta innebär emellertid inte att den upphandlande myndigheten alltid måste kräva att leverantören fullgör avtalet i enlighet med bestämmelserna i 17 kap. 2–5 §§. Men om sådana villkor ställs, får myndigheten anses ha uppfyllt skyldigheten enligt denna paragraf såvitt avser arbetsrättsliga aspekter.

22 § En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Myndigheten ska för varje upphandling även dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta intressena enligt 3 § och, i förekommande fall, hur denna skyldighet har fullgjorts i upphandlingen.

Vid upphandling av en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 ska en upphandlande myndighet dokumentera upphandlingen med tillämpning av 12 kap. 15 och 16 §§ om individuella rapporter.

I paragrafen behandlas den upphandlande myndighetens dokumentations-skyldighet i samband med en upphandling. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *andra stycket*, som fått nytt innehåll, framgår att myndigheten för varje upphandling ska dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten i 19 kap. 3 § att beakta vissa i den paragrafen särskilt uppräknade samhällsintressen. Bestämmelsen motsvarar 12 kap. 14 § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

Tredje stycket, som är nytt, motsvarar det tidigare andra stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 9.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

Enligt *andra punkten* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. Av rättsfallet HFD 2013 ref. 31 framgår att den tidpunkt när en upphandling har påbörjats sammanfaller med tidpunkten för när en upphandlande myndighets beslut kan bli föremål för överprövning. Av EU-domstolens dom i mål C-26/03 Stadt Halle och RPL Lochau framgår att denna tidpunkt inträffar när det stadium har passerats då rent interna överväganden och förberedelser görs inom en myndighet inför en upphandling. Ett upphandlingsförfarande får därmed anses ha påbörjats när den upphandlande myndigheten har beslutat att inleda ett upphandlingsförfarande och detta beslut har kommit till kännedom utåt genom att myndigheten tagit någon form av extern kontakt i syfte att anskaffa det som beslutet avser. Det innebär t.ex. att redan upphandlande ramavtal inte påverkas av de nya bestämmelserna.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Paragraferna motsvarar 4 kap. 3 §, 12 kap. 14 § och 19 kap. 3 och 22 §§ LOU, se kommentaren till de paragraferna. Motsvarande gäller för ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Paragraferna motsvarar 4 kap. 3 §, 12 kap. 14 § och 19 kap. 3 och 22 §§ LOU, se kommentaren till de paragraferna. Motsvarande gäller för ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

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

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, 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 lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

En upphandlande myndighet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta*.

En upphandlande myndighet *ska* beakta *klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*

En upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

Lydelse enligt prop. 2021/22:5 Ett förenklat upphandlingsregelverk

Föreslagen lydelse

19 kap.

3 §

En upphandlande myndighet *bör* beakta *miljöhänsyn* samt sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta*.

En upphandlande myndighet *ska* beakta *klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*

En upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för sådana upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

En upphandlande enhet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta*.

En upphandlande enhet *ska* beakta *klimatet vid offentlig upphandling. Enheten ska även beakta miljön, människor hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*

En upphandlande enhet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

19 kap.

3 §

En upphandlande enhet *bör* beakta *miljöhänsyn* samt sociala och arbetsrättsliga *hänsyn vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta*.

En upphandlande enhet *ska* beakta *klimatet vid offentlig upphandling. Enheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*

En upphandlande enhet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för sådana upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

En upphandlande myndighet eller enhet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga hänsyn *vid upphandling av koncessioner om upphandlingens art motiverar detta*.

En upphandlande myndighet eller enhet *ska* beakta *klimatet vid upphandling av koncessioner. Myndigheten eller enheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*

En upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

15 kap.

4 §

En upphandlande myndighet eller enhet *bör* beakta *miljöhänsyn*, sociala och arbetsrättsliga hänsyn *vid upphandling av koncessioner om upphandlingens art motiverar detta*.

En upphandlande myndighet eller enhet *ska* beakta *klimatet vid upphandling av koncessioner. Myndigheten eller enheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.*

En upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för sådana upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling kommit in från Adda, Affärsverket Svenska kraftnät, Almega, Akademikerförbundet, Amnesty International, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs kommun, Avfall Sverige, Biodriv Öst, Byggföretagen, Djurens rätt, Djurskyddet Sverige, Domstolsverket, Ekerö kommun, Fackförbundet ST, Falkenbergs kommun, Fairtrade Sverige, Folkhälsomyndigheten, Funktionsrätt Sverige, Företagarna, Föreningen Byggherrarna, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Malmö, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Husbyggnadsvaror HVB Förening, Halmstads naturskyddsförening, Ikea Sverige, Innovationsföretagen, Installatörsföretagen, Jämställdhetsmyndigheten, Järfälla kommun, Jernkontoret, Klimatkommunerna, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Sundsvall, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konstnärernas Riksorganisation, KRAV, Kriminalvården, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsarbetarförbundet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Luleå tekniska universitet, professor Sofia Lundberg m.fl., Lunds universitet, Läkemedelsverket, Läkemedelsindustrieföreningen, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Miljömärkning Sverige, Myndigheten för delaktighet, Nacka kommun, Naturvårdsverket, Pajala kommun, Region Blekinge, Region Halland, Region Stockholm, Region Västernorrland, Region Örebro, Region Sörmland, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Statens servicecenter, Statskontoret, Stiftelsen för Strategisk Forskning, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svenska institutet för standarder (SIS), Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska transportarbetareförbundet, Svensk betong, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges allmännyttan, Sveriges kommun och regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, SwedenBio, Swedish Medtech, Swedwatch, Säkerhets och försvarsföretagen, Teknikföretagen, Tjänstemännens centralorganisation, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trä- och möbelföretagen, Upphandlingsmyndigheten, Vänersborgs kommun, Växtbaserad Sverige, Återvinningsindustrierna, Örebro kommun och Örnsköldsviks kommun.

Alvesta kommun, Axfoundation, Båstads kommun, Cradlenet, Ekologiska Lantbrukarna, Högskolan Dalarna, Karlshamn kommun, Laxå kommun, Linköpings kommun, Livsmedelsföretagen, Mora kommun, Mullsjö kommun, Mörbylånga kommun, Osby kommun, Oxfam Sverige, Sala kommun, Storumans kommun, Strömsunds kommun, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Fågel, Svenskt Kött, Sveriges byggindustrier, Sveriges standardiseringsförbund, Tidaholms kommun, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Vårdföretagarna, Åre kommun och Ängelholms kommun, har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.