

# Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU41

## Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår den motion som väckts med anledning av regeringens skrivelse och lägger skrivelsen till handlingarna. Utskottet hänvisar främst till det nuvarande regelverkets utformning och pågående arbete.

I skrivelsen redogör regeringen för sina bedömningar och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Riksrevisionen har granskat miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling – på rätt väg men långt kvar (RiR 2022:25). Den övergripande slutsatsen är att många myndigheter saknar en tillräckligt välorganiserad inköpsprocess och tillräcklig miljökompetens för att de ska kunna sägas arbeta effektivt med miljöhänsyn. I rapporten lämnas två rekommendationer till regeringen och en rekommendation till Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten.

I betänkandet finns en reservation (S, V, MP).

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2022/23:81 Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling.

Ett yrkande i en följdmotion.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling .....	5
Reservation .....	10
Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling (S, V, MP) .....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen .....	11
Följdmotionen .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling**

Riksdagen avslår motion

2022/23:2374 av Janine Alm Ericson (MP) och

lägger skrivelse 2022/23:81 till handlingarna.

*Reservation (S, V, MP)*

Stockholm den 1 juni 2023

På finansutskottets vägnar

*Edward Riedl*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Jan Ericson (M), Charlotte Quensel (SD), Adnan Dibrani (S), Ida Drougge (M), Ali Esbati (V), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Carl B Hamilton (L), Eva Lindh (S), Katarina Luhr (MP) och Fredrik Stenberg (S).

## Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2022/23:81 Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling och en följdmotion som har väckts med anledning av skrivelsen.

Enligt riksdagsordningen ska Riksrevisionen lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksdagen ska överlämna rapporterna till regeringen, som sedan ska återkomma i en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelserna i rapporterna.

Riksrevisionen överlämnade i november 2022 granskningsrapporten Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling – på rätt väg men långt kvar (RiR 2022:25) till riksdagen. I februari 2023 informerade företrädare för Riksrevisionen utskottet om granskningsrapporten, och i mars 2023 överlämnade regeringen skrivelse 2022/23:81 till riksdagen.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om uppföljning av hållbarhetskrav och lägger skrivelsen till handlingarna. Utskottet hänvisar främst till det nuvarande regelverkets utformning och pågående arbete.

### Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling – på rätt väg men långt kvar (RiR 2022:25).

### *Bakgrund och metod*

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att offentlig upphandling är en viktig del av många myndigheters verksamhet och att den är förknippad med en rad avvägningar som kan vara komplicerade. Upphandlingar ska tillgodose verksamhetens behov och samtidigt leva upp till grundläggande principer såsom likabehandling, öppenhet och proportionalitet. Till detta kan läggas målsättningar om t.ex. främjande av innovativa lösningar samt social och miljömässig hållbarhet. Riksrevisionen hänvisar också till att riksdagen har påtalat vikten av att ta miljöhänsyn vid upphandling och uttryckt att Sverige ska vara ett föredöme i det avseendet (bet. 2020/21:FiU34, prot. 2020/21:99).

Riksrevisionen konstaterar vidare att ett vanligt sätt att ta miljöhänsyn är att inkludera miljökrav i upphandlingen och att även detta är förknippat med avvägningar. Nivån på kraven behöver vara låg nog för att ett rimligt antal leverantörer ska kunna möta dem, men hög nog för att vara verkningfull. Att utforma bra miljökrav kräver därför ofta kunskap om både marknadsförhållanden och miljökonsekvenser. Upphandlingsmyndigheten har dock noterat att brist på tid och personalresurser och avsaknad av analysmetoder och verktyg är vanliga hinder för att upphandlande organisationer ska kunna minska sin negativa miljö- och klimatpåverkan från inköp. Vidare behöver enligt Upphandlingsmyndigheten de upphandlande organisationerna utveckla sitt inköpsarbete i hög grad för att det ska bidra till att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen. Riksrevisionen konstaterar att det saknas en heltäckande bild av storleken på de offentliga inköpen och att kunskapen om hur de statliga myndigheterna arbetar med miljöhänsyn i praktiken också är begränsad.

Sammantaget ger det Riksrevisionen skäl att granska om statens arbete för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling är effektivt.

För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställs följande delfrågor:

- Har de statliga myndigheterna utformat sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt?
- Tillhandahåller Upphandlingsmyndigheten ett väl utformat stöd?
- Har regeringens styrning skapat förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling?
- Finns det en ändamålsenlig uppföljning av de statliga myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling?

Granskningen baseras på olika metoder och information från en fallstudie och en enkätundersökning samt ytterligare intervjuer och dokumentstudier.

### *Iakttagelser och rekommendationer*

När det gäller frågan om de statliga myndigheterna har utformat sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt konstaterar Riksrevisionen bl.a. att det finns stora skillnader när det gäller volym och innehåll i de upphandlingar som olika myndigheter genomför. Riksrevisionen gör bl.a. bedömningen att arbetet med miljöhänsyn vid upphandling på många sätt inte är ändamålsenligt utformat. Det finns brister avseende styrning och organisation, kompetens och analysunderlag samt uppföljning av upphandlingar. Riksrevisionen ser dock tydliga tecken på att arbetet med miljöhänsyn går framåt och att det finns ett intresse för frågan hos myndigheterna.

När det gäller frågan om Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett väl utformat stöd gör Riksrevisionen bl.a. bedömningen att stödet för att ta miljöhänsyn vid upphandling är väl utformat. De problem som uppmärksammas i granskningen visar enligt Riksrevisionen att det finns ett behov av detta stöd och att det behöver användas i större utsträckning.

När det gäller frågan om regeringens styrning har skapat förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling gör Riksrevisionen bl.a. bedömningen att regeringen har varit tydlig med att myndigheterna bör ha en hög ambitionsnivå i sitt arbete med miljöhänsyn. Mot bakgrund av de brister som Riksrevisionen har identifierat i myndigheternas arbete, och svårigheten att mäta ambitionsnivån på den miljöhänsyn som det resulterar i, finns det dock ett behov av att regeringen fortsätter påtala vikten av att arbeta med miljöhänsyn vid upphandling.

När det gäller frågan om det finns en ändamålsenlig uppföljning av de statliga myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling gör Riksrevisionen bl.a. bedömningen att det saknas uppföljning som ger en rättvisande bild av vilken ambitionsnivå som myndigheterna har i sitt arbete med miljöhänsyn. Riksrevisionen anser att den nuvarande uppföljningen av de statliga myndigheternas miljöhänsyn inte är ändamålsenlig.

Sammantaget leder Riksrevisionens iakttagelser till den övergripande slutsatsen att många myndigheter saknar en tillräckligt välorganiserad inköpsprocess och tillräcklig miljökompetens för att de ska kunna sägas arbeta effektivt med miljöhänsyn. Därmed kan statens arbete för att uppnå en miljömässigt hållbar upphandling inte sägas vara effektivt. Enligt Riksrevisionen återstår mycket arbete innan staten lever upp till den högt ställda ambitionsnivå som riksdagen har uttryckt.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Vidta åtgärder som leder till att rapporteringen om miljöhänsyn vid upphandling inom miljöledningssystemet förbättras.
- Ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att följa upp den nationella upphandlingsstrategin regelbundet.

Riksrevisionen lämnar en rekommendation till Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten om att samverka i syfte att sprida information om möjligheterna att ta miljöhänsyn i samband med avrop från de statliga ramavtalen.

## Skrivelsen

I skrivelse 2022/23:81 Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling anser regeringen att det generellt är viktigt att följa upp och utvärdera den offentliga upphandlingen. Uppföljningen bör ha ett brett perspektiv och ta sikte på den offentliga upphandlingen som en helhet. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att den nuvarande uppföljningen inte ger en rättvisande bild av myndigheternas arbete med miljöhänsyn i upphandlingar. Regeringen instämmer även i bedömningen att det är viktigt att fortsätta påtala vikten av att miljöhänsyn tas i upphandlingsarbetet.

När det gäller regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser noterar regeringen att standardformulär för annonser som publiceras i EU:s annonsdatabas fastställs genom EU:s nya genomförandeförordning om upphandlingsannonser<sup>1</sup>. Regeringen konstaterar att detta bl.a. medför att medlemsstaterna kan införa krav på att myndigheterna ska ange på vilket sätt hänsyn tas till miljön i upphandlingen, t.ex. att cirkulär ekonomi främjas. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete för att anpassa nationell rätt till de nya reglerna och bedöma vilka av de frivilliga uppgifterna som bör bli obligatoriska i Sverige. Ändringarna ska genomföras senast den 25 oktober 2023.

Vidare framhåller regeringen att Naturvårdsverket haft i uppdrag att genomföra en översyn och lämna förslag på ändringar i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter i syfte att stärka de statliga

<sup>1</sup> Europeiska kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms")

myndigheternas roll i arbetet för att nå de nationella miljömålen samt bidra till genomförandet av miljödimensionen i FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030). Naturvårdsverkets förslag, som bl.a. innebär ändringar i fråga om myndigheternas rapportering om miljökrav i upphandlingar, har remissbehandlats och ärendet bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen avser vidare att påbörja en översyn av den nationella upphandlingsstrategin i syfte att ta fram en mer praktiskt inriktad handlingsplan med åtgärder som ska kunna följas upp, för att underlätta för leverantörer och stötta inköpsorganisationer. Arbetet kommer att påbörjas under 2023.

Regeringen lyfter också fram att Upphandlingsmyndigheten i sitt regleringsbrev för 2023 fått i uppdrag att uppdatera sitt befintliga verktyg för analyser av de offentliga inköpens miljö- och klimatpåverkan. Myndigheten ska även utveckla sitt stöd för hur analysverktyget kan användas av upphandlande organisationer för att prioritera åtgärder för att minska inköpens miljö- och klimatpåverkan.

I och med skrivelsen till riksdagen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## **Motionen**

I motion 2022/23:2374 av Janine Alm Ericson (MP) anför motionären att offentlig upphandling är ett viktigt strategiskt verktyg som ska användas för att främja miljömässig hållbarhet och styra mot en hållbar samhällsutveckling. Motionären föreslår därför att lagen om offentlig upphandling förtydligas så att det framgår att hållbarhetskrav ska följas upp.

## **Tidigare riksdagsbehandling**

Motionsyrkanden om miljökrav vid offentlig upphandling behandlades av utskottet senast i betänkande 2022/23:FiU34 Offentlig upphandling (s. 16 f.). Motionsyrkandena avstyrktes med hänvisning till bl.a. pågående arbete inom Upphandlingsmyndigheten. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prot. 2022/23:83).

## **Utskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och delar regeringens uppfattning att det generellt är viktigt att följa upp och utvärdera den offentliga upphandlingen. Utskottet vill också framhålla att riksdagen har uttryckt att Sverige ska vara ledande och ett föredöme när det gäller att ta hänsyn till miljön vid upphandlingar. Utskottet anser att granskningen tillför värdefull kunskap på området och noterar Riksrevisionens övergripande slutsats att många myndigheter saknar en tillräckligt välorganiserad inköpsprocess och tillräcklig miljökompetens för att de ska kunna sägas arbeta effektivt med miljöhänsyn.



Utskottet noterar regeringens pågående arbete bl.a. med att anpassa svensk lagstiftning till EU:s nya genomförandeförordning om upphandlingsannonser och med att ändra förordningen om miljöledning i statliga myndigheter. Utskottet delar regeringens bedömning att dessa åtgärder kan leda till en ökad kunskap och ett mer heltäckande underlag om myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandlingar. I likhet med regeringen anser utskottet också att Upphandlingsmyndighetens pågående uppdrag om att uppdatera befintliga verktyg för analyser av de offentliga inköps miljö- och klimatpåverkan bör kunna bidra till att öka myndigheternas förmåga att utföra miljöanalyser kopplade till sina inköp.

Utskottet konstaterar att det i motion 2022/23:2374 (MP) ställs krav på att lagen om offentlig upphandling förtydligas så att uppföljning av hållbarhetskrav ska göras. Liksom motionären delar utskottet förvisso Riksrevisionens bedömning att den nuvarande uppföljningen inte ger en rättvisande bild av myndigheternas arbete med miljöhänsyn i upphandlingar. Till skillnad från motionären anser utskottet dock inte att granskningens resultat motiverar några förändringar i det gällande regelverket på det sätt som föreslås. Som framgår av skrivelsen bedriver regeringen ett aktivt arbete när det gäller miljöhänsyn vid offentlig upphandling och utskottet ser fram emot att ta del av resultatet av detta arbete. Utskottet förutsätter att regeringen vid behov återkommer med förslag på nödvändiga förändringar i regelverket.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen avslår motionsyrkandet och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

# Reservation

## **Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling (S, V, MP)**

av Mikael Damberg (S), Gunilla Carlsson (S), Adnan Dibrani (S), Ali Esbati (V), Eva Lindh (S), Katarina Luhr (MP) och Fredrik Stenberg (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2022/23:2374 av Janine Alm Ericson (MP) och  
lägger skrivelse 2022/23:81 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Vi anser att offentlig upphandling är ett viktigt strategiskt verktyg som ska användas för att främja miljömässig hållbarhet och styra mot en hållbar samhällsutveckling. Vi noterar att Riksrevisionen i sin granskning gör bedömningen att det finns brister i uppföljningen av myndigheternas arbete med miljömässigt hållbar upphandling. Liksom utskottet instämmer vi i Riksrevisionens bedömning att den nuvarande uppföljningen inte ger en rättvisande bild av myndigheternas arbete med miljöhänsyn i upphandlingar. Till skillnad från vad som verkar vara utskottets uppfattning anser vi dock inte att regeringen gör tillräckligt för att åtgärda dessa brister i uppföljningsarbetet.

Vi anser därför att regeringen bör återkomma med förslag som innebär att lagen om offentlig upphandling förtydligas så att det framgår att hållbarhetskrav ska följas upp.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:81 Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling.

## Följdmotionen

*2022/23:2374 av Janine Alm Ericson (MP):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det inom lagen om offentlig upphandling ska förtydligas att uppföljning av hållbarhetskrav ska göras och tillkännager detta för regeringen.