

Infrastrukturdepartementet
Transportmarknadsenheten
Ämnesråd
Stefan Andersson

Genomförande av ändringar i direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster (I2021/00867)

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerad promemoria från Infrastrukturdepartementet ("promemorian").

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande organisationer samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Sedan den 1 januari 2021 är Upphandlingsmyndigheten även statistikmyndighet på upphandlingsområdet.

Remissvaret inleds med en sammanfattning av Upphandlingsmyndighetens synpunkter samt några allmänna synpunkter. Därefter kommenteras de förslag som lämnats i den ordning och under de rubriker som anges i promemorian.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar initiativ som syftar till att öka klimatnyttan i samband med offentlig upphandling. Det är också positivt att det nya regelverket kommer att följas upp genom rapporteringskrav. De föreliggande förslagen om hur det aktuella direktivet ska genomföras i Sverige har dock flera brister. Därför avstyrker Upphandlingsmyndigheten merparten av förslagen och föreslår andra mer ändamålsenliga lösningar.

Förslaget om rapportering är av flera skäl i princip inte genomförbart

Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter förslaget att tusentals upphandlande organisationer ska rapportera uppgifter i särskild ordning om antalet bilar respektive rena bilar under och över tröskelvärdena. Det vore betydligt mer ändamålsenligt och effektivt att en aktör – eller möjligtvis ett fåtal – åläggs att samla in och rapportera uppgifterna.

Det är anmärkningsvärt att promemorian inte redogör för huruvida alternativa förslag övervägts. En insamling via exempelvis Transportstyrelsens fordonregister skulle på ett betydligt enklare sätt kunna tillgodose direktivets rapporteringskrav.

Dessvärre möjliggör förslagen i dess befintliga form enligt Upphandlingsmyndigheten inte en korrekt och fullständig rapportering. Denna brist kan heller inte läkas genom att ge Upphandlingsmyndigheten den föreslagna föreskriftsrätten. Att möjliggöra en korrekt och fullständig rapportering skulle i stället kräva ytterligare, omfattande och av andra skäl inte helt opproblematiska lagstiftningsåtgärder.

Om förslagen inte kompletteras kommer det inte heller vara möjligt att ta fram statistik för att följa upp regelverket. Som förslagen är utformade går det nämligen inte att samla in de uppgifterna genom myndighetens befintliga system som samlar in uppgifter från och om annonser om upphandlingar.

Det är oklart om förslaget innebär att insamling av uppgifter ska ske genom annonser eller på annat sätt. Någon utökad annonseringsskyldighet föreslås inte. Om förslaget ändå innebär att rapportering ska ske genom annonser har Upphandlingsmyndigheten flera invändningar och synpunkter kring det. Det framgår inte av förslaget exakt vilka uppgifter som vore nödvändiga att samla in. Därmed går det inte att bedöma huruvida det är uppgifter som överhuvudtaget är möjliga att samla in genom annonser eller om det är uppgifter som enbart Transportstyrelsen har tillgång till genom sina register. Därutöver är det problematiskt att rapporteringen verkar vara tänkt att ske direkt från de upphandlande organisationerna till Upphandlingsmyndigheten. Det hade varit mycket mer enkelt, effektivt och kvalitetssäkert om det skulle ske inom ramen för den befintliga insamlingen av statistik, via de registrerade annonsdatabaserna.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker även att upphandlande organisationer ska lämna uppgifter om avslutade upphandlingar och avrop från ramavtal till myndigheten. Förutom vad som anförts ovan är förslagets innebörd både oklart och inkomplett.

Eftersom Upphandlingsmyndigheten av flera skäl i princip inte ser förslagen om rapportering som genomförbara avstår myndigheten från att i detalj kommentera den föreskriftsrätt som myndigheten föreslås att få. Vidare avstyrks förslaget att myndigheten bör få ansvaret för att följa upp tillämpningen av lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet.

Avslutningsvis delar inte Upphandlingsmyndigheten bilden att förslagen när det gäller rapportering inte kommer att medföra några ytterligare kostnader för myndigheten. Tvärtom bedöms det föreslagna uppdraget vara synnerligen resurskrävande.

Förslagen tar inte vara på alla möjligheter till klimatnytta

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att ändra miljöbilsdefinitionen. En sådan ändring skulle kunna medföra att undantagen från skyldigheten att köpa eller leasa miljöbilar kommer att tillämpas mer frekvent. Klimatnyttan riskerar därmed att de facto minska. Definitionen bör därför förbli oförändrad så att alla möjligheter till klimatnytta kan tas tillvara.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar i och för sig de ambitioner om en elektrifierad fordonsflotta som uttrycks i promemorian. Det kräver dock en tillräckligt välutvecklad infrastruktur. Huruvida en sådan faktiskt finns i nuläget eller hur en sådan är tänkt att utvecklas redogörs det dock inte för i promemorian.

Syftet med direktivet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget om att direktivet om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster redan nu ska genomföras även vad gäller icke direktivstyrda upphandlingar. Detta då det går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och kommer att bli alltför betungande för upphandlande organisationer. Icke direktivstyrda upphandlingar bör således undantas från tillämpningsområdet för lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet, åtminstone till dess att EU:s nya standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling - eForms - införs.

Upphandlingsmyndigheten instämmer inte i att varje upphandlande organisation bör uppnå de aktuella minimimålen. Tvärtom är det angeläget att hänsyn tas till de regionala och organisatoriska skillnader som finns hos de upphandlande organisationerna. Samma eller bättre resultat skulle dessutom sannolikt kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Allmänna synpunkter

Upphandlingsmyndigheten är positiv till att inköp och offentlig upphandling används som ett strategiskt verktyg för att minska klimatpåverkan, exempelvis genom att främja användning av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Det utgör en viktig del för att uppfylla EU:s och Sveriges klimatmål, målen i Agenda 2030 och den nationella upphandlingsstrategin. Upphandlingsmyndigheten befarar dock att flera av förslagen i praktiken inte kommer att leda till resultat som ligger i linje med dessa mål.

Det är välkommet att vikten av uppföljning betonas i promemorian. Utan uppföljning är det inte möjligt att följa resultaten av en åtgärd och att vidta eventuella förbättringsåtgärder. Statistik är ett viktigt underlag för uppföljning och utvärdering.

Förslagen i promemorian understöds dock inte av tillräcklig information och statistik om hur omfattande upphandlingen det aktuella upphandlingsföremålet är i Sverige. Denna brist gör det svårare att analysera och bedöma förslagen i promemorian.

För Upphandlingsmyndigheten är det, vid alla överväganden om att införa nya regler på upphandlingsområdet, en viktig utgångspunkt att reglerna är proportionerliga. Åtgärder som medför en ökad börda för upphandlande organisationer ska stå i rimlig proportion till det syfte som önskas uppnå med åtgärden. Det saknas dock en djupare analys kring hur stor denna börda kan förväntas bli med anledning av de förslag som läggs i promemorian. Dessutom saknas en konsekvensanalys kring hur förslagen påverkar Upphandlingsmyndighetens verksamhet.

Upphandlingsmyndigheten beklagar den föreslagna tidplanen för genomförandet av ändringsdirektivet. Det hade varit betydligt enklare och mer effektivt att genomföra det i samband med genomförandet av eForms, EU-kommissionens standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling, och, i den mån det bedömts nödvändigt, hitta en enkel tillfällig lösning fram till dess. Att genomföra den i promemorian föreslagna ordningen för att sedan ställa om på nytt när eForms införs kommer sannolikt bli kostsamt och resurskrävande, om det ens är praktiskt möjligt.

Flera av förslagen i promemorian förefaller inte vara satta i en tillräckligt tydlig upphandlingsjuridisk- och praktisk kontext. Det gäller särskilt hur annonsering av upphandlingar fungerar och vilka delar av regelverket som enbart kan ändras av riksdag och regering. Det medför att det i flera delar är oklart hur den föreslagna insamlingen av uppgifter ska fungera och samspela med det upphandlings- och statistikregelverk som redan finns på plats. Upphandlingsmyndigheten kommer genom detta remissvar försöka reda ut en del sådana oklarheter.

Förutsättningarna för att samla in uppgifter av olika slag hade naturligtvis varit betydligt mer gynnsamma om det hos alla upphandlande organisationer funnits en digitaliserad upphandlings- och beställningsprocess där alla faser sker digitalt och automatiserat (så kallad e-upphandling och e-handel). En sådan utveckling uppmuntras av Upphandlingsmyndigheten.

5 Skärpta miljökrav vid upphandling av fordon m.m.

5.2 Lagens tillämpningsområde

5.2.1 Direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att kraven på rapportering i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet ska gälla alla upphandlingar som omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU") och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ("LUF") med undantag för situationer då direktupphandlingar får göras. I stället bör alla icke direktivstyrda upphandlingar – i vart fall de första åren - undantas från rapporteringskravet.

Icke direktivstyrda upphandlingar bör undantas från lagens rapporteringskrav

Som konstateras i promemorian finns det upphandlingsrättsligt utrymme att begränsa lagens krav på rapportering till enbart upphandlingar som är direktivstyrda. Den möjligheten bör enligt Upphandlingsmyndigheten utnyttjas, åtminstone inledningsvis. Att genomföra direktivet även vad gäller icke direktivstyrda upphandlingar måste anses gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till att det blir onödigt administrativt betungande för upphandlande organisationer utan att rapporteringen i sig skapar någon omedelbar klimatnytta. Det kan med andra ord inte betraktas som proportionerligt.

Det skulle vid första anblick i och för sig kunna te sig ändamålsenligt att även icke direktivstyrda upphandlingar omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta då en stor del av de upphandlingar av bilar (cirka 56%) och biltjänster (cirka 22%) som genomförs i Sverige är under tröskelvärdena,¹ och därmed förvisso skulle kunna ha stor påverkan på Sveriges möjligheter att uppfylla de ambitioner som ställs i direktiven. Som framhållits ovan skulle dock de krav som regleringen innebär oundvikligen medföra en betydande arbetsbörda för de upphandlande organisationer som behöver tillämpa den. På vilket sätt utvecklas i avsnitt 5.7 nedan.

Det saknas bärande skäl för att endast undanta direktupphandlingar

Som anförts ovan förespråkar Upphandlingsmyndigheten att alla icke direktivstyrda upphandlingar undantas vid det föreslagna genomförandet av direktivet och särskilt inledningsvis. Enbart det faktum att relativt få fordon synes upphandlas genom direktupphandlingar utgör i sig knappast tillräckliga skäl för att undanta enbart dem.

Det bör inte uteslutas att man genom att undanta direktupphandlade fordon från regleringen skapar ett visst incitament för upphandlande organisationer att direktupphandla billigare mindre miljövänliga fordon utanför aktuella ramavtal. En sådan utveckling, som alltså kommer att innebära fler oannonserade inköp utan tillämpning av förfaranderegler, skulle vare sig främja konkurrensen eller transparensen vid offentliga inköp.

Andra förslag om ändringar av lagar kan ha betydelse

Upphandlingsmyndigheten erinrar också om att andra lagförslag kan få betydelse för de förslag som lämnas i denna promemoria. Bland annat bör övervägas hur förslaget att undanta direktupphandlingar från lagens tillämpningsområde är tänkt att hänga ihop med de förslag om ändrade beloppsgränser för annonsering av direktupphandlingar enligt LOU och LUF som just nu bereds inom Regeringskansliet och som, såvitt Upphandlingsmyndigheten förstår, kommer att genomföras inom kort.²

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att andra ändringar av kapitlen om upphandling under tröskelvärdena samt upphandling av tjänster enligt bilaga 2 till LOU är nära förestående. Detta med anledning av SOU 2018:44 *Möjligt, tillåtet och tillgängligt*. Även det kan komma att påverka de här aktuella förslagen.

¹ Upphandlingsmyndighetens särskilt framtagna statistik, 2021-05-28.

² Lagrådsremiss *Ett förenklat upphandlingsregelverk*, den 3 juni 2021, Finansdepartementet, se s. 17.

5.3 Andra eller längre gående krav vid upphandling

Upphandlingsmyndigheten instämmer i bedömningen att upphandlande organisationer även fortsättningsvis bör få ställa andra eller längre gående krav på den upphandlande varan eller tjänsten än som följer av lagen.

Många upphandlande organisationer bedriver redan i dag ett ambitiöst klimatarbete. Flera använder sig exempelvis av Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier för fordon. Det är färdigformulerade krav som syftar till att driva på utvecklingen av miljö- och sociala hänsyn i upphandlingar.

5.5 Nya ord och uttryck i lagen

5.5.1 Lätt bil och ren lätt bil

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget om att ändra definitionen för miljöbilar i förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar, så att man med miljöbil avser en personbil eller en lätt lastbil som uppfyller de krav som ställs på en ren lätt bil för den första referensperioden enligt 5 § lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet. Det nu gällande regelverket bör enligt myndigheten i stället förbli oförändrat så att man med miljöbil även fortsättningsvis avser en personbil eller en lätt lastbil som uppfyller kraven i 5 § förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar.

Upphandlingsmyndigheten förstår att syftet med att ändra miljöbilsdefinitionen på nytt är att nå klimatmålen snabbare. Det syftet är givetvis gott. Att ändra definitionen på det sätt som föreslås riskerar emellertid att inte bidra till detta och dessutom att till viss del få motsatt effekt.

Skärpta krav riskerar att medföra fler undantag och mindre klimatnytta

Enligt nu gällande lydelse av förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar ska de personbilar och lätta lastbilar som en myndighet köper in eller leasar vara miljöbilar. Den nu gällande definitionen av en miljöbil innebär i korthet att de fordon som är berättigad en bonus genom det så kallade bonus malus-systemet är att anse som miljöbilar.³ Fordon som omfattas av bonusen fick tidigare släppa ut mindre än 70 gram koldioxid per körkilometer. I april 2021 skärptes kravet till 60 gram koldioxid per körkilometer. I praktiken rör det sig alltså om elbilar, laddhybrider⁴ och biogasbilar.

Det finns dock en rad undantag från skyldigheten att köpa eller leasa miljöbilar. Undantagen gäller bland annat flera fordonskategorier där den offentliga efterfrågan är stor. Om det finns särskilda skäl får en myndighet dessutom göra avsteg från skyldigheten. Genom de omfattande undantagen finns det med andra ord en bortre gräns för hur stor klimatnyttan kan bli till följd av upphandlande organisationers skyldighet att köpa eller leasa miljöbilar.

³ Bonus malus-systemet innebär att miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras med en bonus, medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt.

⁴ Med laddhybrider avses bilar som har förbränningsmotor och som kan laddas externt.

Det nu aktuella förslaget om att skärpa kravet med ytterligare 10 gram, alltså från 60 till 50 gram per körkilometer, kan mot denna bakgrund knappast förväntas innebära någon betydande klimatnytta. Såvitt Upphandlingsmyndigheten förstår kan relativt få bilar på marknaden idag faktiskt leva upp till de kraven. Därmed finns det en risk att upphandlande organisationer kommer att behöva göra undantag från skyldigheten i många fall för att kunna tillgodose sina behov. Om den upphandlande organisationen av något skäl behöver göra undantag är den högsta tillåtna gränsen i stället 225 gram koldioxid per körkilometer för personbilar och 230 gram för lätta lastbilar. Ambitionen bör därmed vara att undantagen ska tillämpas i så liten utsträckning som möjligt.

Upphandlingsmyndigheten noterar att tidigare diskussioner som rört miljöbilsdefinitionen också berört denna problematik. Det har bland annat konstaterats att redan ett krav på att släppa ut max 70 gram koldioxid per körkilometer knappast medför att alla de transportbehov som offentlig sektor har kan tillgodoses och att undantagen då måste tillämpas.

Förslaget förutsätter infrastruktur som inte finns

Upphandlingsmyndigheten är naturligtvis positiv till att omställningen till en elektrifierad fordonsflotta påskyndas. Dock befarar myndigheten att man i promemorian inte tar tillräcklig hänsyn till att infrastrukturen för laddning av fordon fortfarande är bristfällig, särskilt på regional nivå. Krav som i praktiken innebär en högre förekomst av elbilar och laddhybrider förutsätter givetvis en tillräckligt utvecklad infrastruktur för ändamålet.

För att elektrifierade fordon ska vara ett reellt alternativ krävs en god infrastruktur i form av stabil elförsörjning och tillräckligt med laddningsstationer. Laddningsstationer måste finnas utplacerade med tillräckligt korta avstånd och över hela landet, inklusive i mer glesbefolkade områden. El måste finnas tillgänglig i tillräckligt hög grad. Att föra över el till de områden som saknar tillräckliga mängder förutsätter överföringskapacitet i elnätet. Dessutom är till exempel betalningsmodellerna vad gäller uppladdning inte kompatibla med varandra.

Hur de ovan nämnda förutsättningarna ser ut i olika regioner och hur de aktuella branscherna fungerar i praktiken hade behövt belysas ytterligare i promemorian. Det hade varit särskilt värdefullt med en redogörelse för hur det nationella arbetet för att förbättra infrastrukturen ser ut och är samordnat i dagsläget.

Upphandlingsmyndigheten skulle i detta sammanhang se ett stort värde i en nationell strategi eller färdplan för att förbättra denna infrastruktur.⁵

⁵ Det saknas även en redogörelse för hur förslagen förhåller sig till tillverkningen av batterier, som ju medför betydande miljömässiga och sociala risker. För ytterligare synpunkter om användning av batterier, se Upphandlingsmyndighetens remissvar beträffande EU-kommissionens förslag till förordning om batterier, dnr. UHM-2020-0082.

Alla möjligheter till klimatnytta bör tas tillvara – inte förhindras

Upphandlingsmyndigheten befarar att alla möjligheter till att minska klimatpåverkan och öka klimatnyttan inte tas tillvara genom förslagen. Till exempel kommer fordon som drivs med biogas inte att kunna användas för att uppfylla de aktuella målen. I motsats till det övergripande syftet med de aktuella förslagen, kan det minska Sveriges chanser att nå klimatmålen för transportsektorn.

Naturvårdsverket har pekat ut tre åtgärdsområden som krävs för att realisera potentialerna för utsläppsminskning i linje med Sveriges klimatmål för transporter; energieffektiva och fossilfria fordon, förnybara drivmedel och ett transporteffektivt samhälle.⁶ Att använda förnybara bränslen i form av exempelvis biogas är ett bra komplement när elfordon av något skäl inte är möjliga att använda. För att biogas ska fortsätta vara ett sådant komplement behöver dock biogasfordon även fortsättningsvis kunna omfattas av miljöbilsdefinitionen. Biogasdrivna fordon bidrar dessutom till ett mer diversifierat och robust transportsystem.⁷

Laddhybriders faktiska klimatnytta kan ifrågasättas

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att laddhybriders faktiska klimatnytta kan ifrågasättas och i vart fall inte bör överskattas. Laddhybriders klimatnytta förutsätter nämligen att de faktiskt körs på el och inte bensin eller diesel. Det är emellertid i dagsläget bara möjligt när laddhybriderna körs kortare sträckor. Utförande av många offentliga verksamheter, som till exempel hemtjänst, skolskjuts och färdtjänst, kräver mer frekventa och ibland längre körningar. Laddhybriderna hinner ibland inte laddas tillräckligt mellan körningarna. Körningarna måste då göras med det fossila alternativet. Ett biogasfordon däremot körs nästan uteslutande med biogas och dess fossila bränsle används bara då det inte finns någon biogas.

5.5.4 Referensperioder

Författningsändringarna i promemorian föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Som en del av författningsändringarna föreslås att den första referensperioden ska avse tiden från och med den 2 augusti 2021 till och med den 31 december 2025. Den första perioden kommer alltså att börja löpa innan författningsändringarna trätt i kraft. Hur bestämmelser som ännu inte trätt i kraft ska kunna tillämpas för tid dessförinnan diskuteras dock inte.

Dessutom ska medlemsstaterna enligt direktivet senast den 2 augusti 2021 sätta i kraft de lagar och andra författningar som krävs för att följa direktivet. Det föreslagna datumet för ikraftträdandet lever alltså inte upp till de krav som ställs i det direktiv som det har till syfte att genomföra.

Som framgår av avsnitt 5.7.2 kommer det, när eForms införts, vara möjligt att lämna information om antalet bilar respektive rena bilar som upphandlats genom ett direktivstyrt förfarande via för ändamålet särskilt utformade fält i de nya

⁶ Naturvårdsverkets rapport 6879, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*, 2019, s. 14.

⁷ För ytterligare synpunkter om biogas, se Upphandlingsmyndighetens yttrande beträffande SOU 2019:63 *Mer biogas! För ett hållbart Sverige*, dnr. UHM-2020-0012.

standardformulären för annonsering. Innan eForms införs finns emellertid inte någon sådan möjlighet. Det finns i stället enbart en möjlighet att lämna sådana uppgifter i det nuvarande systemet genom det särskilda textfältet *Kompletterande information*.

Referensperioderna är enligt Upphandlingsmyndigheten olyckliga i förhållande till införandet av eForms. Detta då det är en sak att samla ihop uppgifter om antalet bilar respektive rena bilar som upphandlats (av något direktivstyrd förfarande) när eForms väl införts och en helt annan innan dess. Detsamma gäller icke direktivstyrda upphandlingar. Det är i och för sig positivt att EU-kommissionen ska bistå medlemsstaterna i deras rapporteringsskyldighet genom att hämta uppgifter från det nuvarande systemet Tenders Electronic Daily, TED, men som noteras i promemorian är det bara hjälpsamt om uppgifterna faktiskt finns där. Upphandlingsmyndighetens erfarenhet är att upphandlande organisationer i relativt liten utsträckning brukar fylla i de frivilliga fälten i TED.⁸

5.6 Minimimålen för Sverige vid upphandling

5.6.3 Hur minimimålen ska uppfyllas

Enligt förslaget i promemorian ska minimimålen utformas så att andelen bilar – lätta respektive tunga – av det totala antalet bilar som omfattas av tilldelade avtal för aktuell referensperiod minst ska uppgå till den procentsats som följer av direktivet.

Upphandlingsmyndigheten har inget att erinra om nivåerna i sig, särskilt eftersom det är fullt möjligt att ha en högre ambitionsnivå. Dock saknar myndigheten ett resonemang kring om man har övervägt andra procentsatser eller tidsperioder. Det saknas även en förklaring till varför direktivet föreslås implementeras utan någon mer omfattande nationell anpassning. Därför efterfrågas ett helhetsgrepp kring hur man ska uppnå en fossilfri transportsektor i Sverige.

5.6.4 Frågan om att fördela insatserna för att nå minimimålen

I promemorian bedöms att varje upphandlande organisation för sig bör uppnå minimimålen. Det finns enligt promemorian med andra ord inget behov av att fördela insatserna för att nå miljömålen mellan olika berörda aktörer. Detta oaktat att det inte finns något formellt hinder för en sådan ordning. Som skäl för detta anges att det i närtid ändå kommer att krävas en omfattande elektrifiering av transportsystemet och en övergång till användning av förnybara hållbara drivmedel för transporter på väg. Statliga myndigheter, kommuner och regioner har redan påbörjat en omställning av sina fordonsflottor, varför det enligt promemorian inte är motiverat med en fördelning av minimimålen mellan upphandlande organisationer.

Upphandlingsmyndigheten delar inte denna bedömning. Samma eller bättre resultat skulle sannolikt kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder. Inte minst finns det

⁸ Det bör understrykas att införandet av eForms naturligtvis inte har någon betydelse för möjligheten att lämna uppgifter för icke-direktivstyrda upphandlingar, eftersom de inte behöver annonseras i TED.

anledning att tro det att kan bli särskilt utmanande för upphandlande organisationer i glesbygd att uppnå målen.

Som anförts ovan i avsnitt 5.5.1. anser Upphandlingsmyndigheten att det finns behov av en nationell långsiktig strategi för att säkerställa en tillräcklig infrastruktur för ökad användning av elfordon. Oavsett hur insatserna för att nå miljömålen kommer att fördelas ser Upphandlingsmyndigheten ett behov av att upphandlande organisationer erbjuder vägledning kring hur minimimålen ska uppfyllas i olika regioner, exempelvis vilken strategi som kan tillämpas och vilka upphandlingar som det bör satsas extra på.

5.7 Rapportering, uppgifter och uppföljning

5.7.1. Direktivets krav på rapportering

Av det aktuella ändringsdirektivet framgår att rapportering ska ske stegvis och öka i omfattning successivt. Av artikel 10 framgår att EU-kommissionen inledningsvis ska underrättas om ”de åtgärder som vidtagits för att genomföra detta direktiv” och om avsikterna avseende framtida genomförandeåtgärder, ”däribland tidsplanering och eventuell insatsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer”. Därutöver ska medlemsstaterna lämna all annan information som den anser vara relevant.

Det är först i april 2026 som en mer utförlig rapport senast ska lämnas till EU-kommissionen. I beaktandesats 25 ges ytterligare instruktioner om detta. Där återupprepas att preliminära uppgifter ska lämnas i augusti 2022 och en mer fullständig rapport år 2026. Vidare anges ”För att minimera det administrativa arbetet för offentliga organ och säkra en ändamålsenlig marknadsöversikt bör förenklad rapportering underlättas.”

De krav på rapportering som följer av artikel 10 synes inte vara särskilt omfattande. Tvärtom uppställs inga krav som enligt Upphandlingsmyndigheten föranleder ett omedelbart nationellt införande av en så pass omfattande ordning som föreslås i promemorians avsnitt 5.7.2 och 5.7.3. Tvärtom framstår det som angeläget att Sverige inte lägger ner ett mer omfattande arbete på rapporteringen än nödvändigt, särskilt inte under den första referensperioden.

Eftersom EU-kommissionen enligt artikel 10.6 ska anta genomförandeakter för att fastställa formatet för rapporterna och arrangemanget för hur de ska översändas är det dock i nuläget inte möjligt att få en fullständig bild av vilka uppgifter som ska samlas ihop och lämnas till EU-kommissionen. Det försvårar till viss del bedömningen av hur Sveriges rapportering bäst bör ordnas. Nedan i avsnitt 5.7.3. beskrivs ändå vilka uppgifter Upphandlingsmyndigheten uppfattat kan behöva samlas ihop för att uppfylla den ovan angivna rapporteringsskyldigheten.

5.7.2 Finns statistiska uppgifter att rapportera?

Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter förslaget att just upphandlande organisationer ska lämna nödvändiga uppgifter om antalet bilar respektive rena bilar både under och över tröskelvärdena. Det vore betydligt mer effektivt, naturligt och kvalitetssäkrat att

inledningsvis hämta in uppgifterna ur befintliga register från enbart en eller möjligtvis ett fåtal aktörer. Skälen för detta utvecklas nedan.

Mycket olyckligt att alternativa sätt att sammanställa uppgifter inte övervägts

Det är enligt Upphandlingsmyndigheten anmärkningsvärt att man i promemorian inte redogjort för huruvida man övervägt alternativ till att just upphandlande organisationer ska lämna nödvändiga uppgifter om antalet bilar respektive rena bilar.

I synnerhet saknar Upphandlingsmyndigheten en redogörelse för om det vore möjligt och i sådana fall lämpligt att hämta uppgifterna från det vägtrafikregister som Transportstyrelsen ombesörjer (även kallat "Fordonsregistret").⁹ Om så inte är fallet i nuläget hade det varit intressant med en redogörelse om registret är möjligt att vidareutveckla så att det görs möjligt. Den möjligheten framstår som betydligt enklare och ändamålsenlig, varför den bör undersökas närmare. Det finns heller inte någon redogörelse för om till exempel Statistikmyndigheten SCB eller Naturvårdsverket övervägts som ansvarig för att samla in och sammanställa uppgifterna.

En aktör – inte tusentals – bör åläggas att sammanställa uppgifterna

Upphandlingsmyndigheten anser att det finns flera tungt vägande skäl för att låta enbart en aktör lämna uppgifter om antalet upphandlade bilar respektive rena bilar från ett befintligt register. Det alternativet bör övervägas snarast.

Härvid konstaterar Upphandlingsmyndigheten att det inte finns något nationellt register över upphandlade organisationer i Sverige. Att ett register över vilka aktörer som ska lämna uppgifter faktiskt existerar är en grundförutsättning för att kunna samla in de uppgifter som önskas. Dessutom är det en grundförutsättning för att statistik av tillfredsställande kvalitet ska kunna tas fram.

Att upprätta ett helt nytt register skulle medföra en hel del svåra praktiska frågor kring vilka aktörer som ska åläggas att lämna uppgifter, på vilka grunder samt vem som slutligt ska avgöra skyldigheten att lämna uppgifter. En eventuell insamling direkt från upphandlande organisationer försvåras ytterligare av exempelvis kommuners långtgående rätt till självstyre. De kan inte utan tungt vägande skäl och utan lagstöd påföras betungande uppgifter.

Förslaget innebär onödigt stora arbetsinsatser för onödigt många

I Sverige finns det cirka 4 000 offentliga organisationer. Upphandlingsmyndigheten uppskattar att huvuddelen av dessa omfattas av upphandlingslagarna. Borträknat organisationer utan anställda återstår cirka 2 000 organisationer.¹⁰

Det förslag som lämnas i promemorian skulle alltså innebära att ett mycket stort antal organisationer skulle åläggas att lämna uppgifter om antalet bilar respektive rena

⁹ Se lag (2001:558) om vägtrafikregister samt förordning (2001:650) om vägtrafikregister

¹⁰ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverkets rapport (2020:4 respektive 2020:5) *Statistik om offentlig upphandling 2020*, s. 70.

bilar. Detta trots att det alltså kanske finns möjlighet för enbart en myndighet att i stället sammanställa uppgifterna ur ett befintligt register. Upphandlingsmyndigheten anser att de resurser som skulle behöva läggas ner av alla upphandlande organisationer för att lämna dessa uppgifter med fördel hade kunnat läggas på andra åtgärder för att nå klimatmålen. Det hade effektiviserat Sveriges ansträngningar.

Flera fördelar om uppgifter inte lämnas av upphandlande organisationer

Genom att i stället hämta uppgifterna ur befintliga register från enbart en aktör, exempelvis från Transportstyrelsen, skulle tusentals upphandlande organisationer kunna besparas arbetet att lämna uppgifter.

Det är Upphandlingsmyndighetens erfarenhet att det av upphandlande organisationer ofta upplevs som relativt betungande att behöva rapportera uppgifter, i samband med annonsering av upphandlingar och på annat sätt. Inte sällan kräver det dessutom viss sakkunskap att lämna uppgifter av mindre allmän karaktär. Det medför i sin tur en betydande risk för att de uppgifter som lämnas är felaktiga och därmed inte kan omvandlas till statistik. Mot denna bakgrund framstår det inte minst ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som betydligt mer ändamålsenligt att upphandlande organisationer inte åläggs att lämna nödvändiga uppgifter om antalet bilar respektive rena bilar.

Om det ändå skulle anses lämpligt att upphandlande organisationer själva ska rapportera uppgifterna (och att de inte i stället ska hämtas ur ett register) anser Upphandlingsmyndigheten att rapporteringen bör ske genom en utökning av annonseringsskyldigheten. Uppgifterna bör alltså inte rapporteras i särskild ordning direkt från de upphandlande organisationerna till Upphandlingsmyndigheten. En sådan utökning av annonseringsskyldigheten skulle dessutom kunna göras utan någon betydande arbetsinsats i samband med att eForms börjar användas och lämpligen kan samma ordning tillämpas under tröskelvärdena genom tillägg i upphandlingsförordningen (2016:1162).

5.7.3 Uppgifter vid upphandling och avrop

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att upphandlande organisationer ska lämna uppgifter om avslutade upphandlingar och avrop från ramavtal till den statistikmyndighet som avses i lagen om upphandlingsstatistik.

Som Upphandlingsmyndigheten redogjort för ovan anser myndigheten att uppgifter om rena fordon i vart fall inledningsvis inte bör utgå från annonser om upphandlingar utan i stället från exempelvis fordonsregistret. Om det ändå anses lämpligt att samla in uppgifterna genom annonser har Upphandlingsmyndigheten följande synpunkter.

Betydelsen av uppgifter om avrop med stöd av ramavtal

Om uppgifter om fordon respektive rena fordon ska samlas in genom annonser om upphandling önskar Upphandlingsmyndigheten understryka den rent statistiska betydelsen av att även uppgifter om avrop från ramavtal inkluderas. Som uppmärksammas i promemorian är avrop som görs med stöd av ramavtal i dagsläget nämligen undantagna från krav på annonsering (inklusive efterannonsering).

Fordon upphandlas inte alltid genom upphandling av enskilda kontrakt. I stället upphandlas fordon ofta genom upphandling av ramavtal. Mer specifikt avser cirka 15 procent av alla annonserade upphandlingar av bilar¹¹ och cirka 35 procent av alla biltjänster¹² ramavtal.¹³ Det innebär att det statistiskt sett inte är möjligt att ge en fullständig bild av antalet upphandlade fordon respektive rena fordon i Sverige utan att inkludera uppgifter om avrop från ramavtal.

En reglering för att säkerställa att nödvändiga uppgifter finns tillgängliga – om uppgifterna ska lämnas genom annonser

Det är för Upphandlingsmyndigheten inte helt tydligt om förslaget innebär att uppgifter om upphandlade fordon respektive rena fordon ska samlas in genom annonser eller på något annat sätt. Någon utökad annonseringsskyldighet föreslås inte. Upphandlingsmyndigheten redogör därför för de utmaningar som är kopplade till respektive scenarier nedan.

Om förslaget, trots att någon utökad annonseringsskyldighet inte föreslås, innebär att rapportering på något sätt ska ske genom annonser har Upphandlingsmyndigheten flera invändningar och synpunkter kring det. Inte minst framgår det inte av förslaget exakt vilka uppgifter som vore nödvändiga att samla in för att efterleva direktivets krav på rapportering. Därmed går det inte att bedöma huruvida det är uppgifter som överhuvudtaget är möjliga att samla in genom annonser eller om det är uppgifter som enbart Transportstyrelsen har tillgång till genom sina register. Om det är uppgifter som i och för sig skulle kunna samlas in genom annonser går det inte att bedöma i vilken omfattning uppgifterna skulle behöva bearbetas av den som får uppdraget att sköta rapporteringen till EU-kommissionen.

I promemorian ges bilden av att nödvändiga uppgifter skulle kunna samlas in genom att enbart föreskriva en skyldighet för upphandlande organisationer att ange uppgifterna i sina efterannonser. Upphandlingsmyndigheten delar inte den uppfattningen utan ser att följande åtgärder skulle behöva vidtas för att uppgifterna skulle kunna samlas in från de upphandlande organisationerna.

För det första skulle en skyldighet att efterannonsera avrop med stöd av ramavtal behöva föreskrivas i lag eller förordning. Detta eftersom riksdag och regering har exklusiv kompetens att bestämma annonsers utformning. Utan möjligheten att fånga upp ramavtal kommer det, som nämnts ovan, inte vara möjligt att kartlägga en betydande del av de aktuella fordonen eftersom många upphandlas just genom ramavtal. Upphandlingsmyndigheten är dock tveksam till om en sådan skyldighet vore lämplig att införa. Inte minst skulle det innebära en stor arbetsbörda för upphandlande organisationer och knappast välkomnas från alla håll. Om man inte inför en skyldighet att efterannonsera avrop med stöd av ramavtal behöver man i stället acceptera att uppföljningen inte kommer att kunna ge en fullständig bild.

¹¹ Definierat som annonserade upphandlingar med CPV-kod 3411, 3412, 3413 och 3412

¹² Definierat som annonserade upphandlingar med CPV-kod 6013, 60112, 6014, 90511, 6016, 60161, 641211 och 641212

¹³ Upphandlingsmyndighetens särskilt framtagna statistik, 2021-05-28.

För det andra skulle lagstiftaren behöva överväga att föreskriva någon slags sanktion vid underlåtenhet att efterannonsera. Någon sådan sanktionsmöjlighet finns inte idag. Skälet till att sanktioner skulle behöva övervägas är att många svenska upphandlande organisationer låter bli att efterannonsera.¹⁴ Det skulle då behöva säkerställas att det finns tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten att faktiskt påföra sådana sanktioner. Utan sanktionsmöjligheter är det osäkert om en tillräcklig mängd uppgifter skulle lämnas för att kvalitetssäkrad statistik skulle kunna tas fram.

För det tredje skulle lagstiftaren behöva införa en skyldighet att i en efterannons ange uppgifter om huruvida fordon som upphandlas utgör rena fordon eller inte. Uppgifterna skulle behöva motsvara de tre uppgifter (BT-715, 716 och 725) om detta som kommer att införas genom eForms och uppgifterna skulle behöva anges både över och under tröskelvärdena. Vad gäller placeringen av en sådan bestämmelse anges i promemorian att upphandlingsförordningen inte bör belastas med bestämmelser av specialkaraktär. Det särskilda kravet på information om andelen rena bilar vid efterannonsering i såväl TED som i en registrerad databas och vid avrop från ett ramavtal bör enligt promemorian därför i stället regleras i förordningen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet.

Upphandlingsmyndigheten delar inte den bedömningen. Det vore olämpligt att låta en bestämmelse om efterannonsering av rena fordon enbart finnas i en separat förordning medan resterande bestämmelser om efterannonserars utformning under tröskelvärdena finns i upphandlingsförordningen. Enligt Upphandlingsmyndigheten behöver således ett tillägg göras även i den sistnämnda förordningen.

Upphandlingsmyndigheten håller inte heller med om bedömningen att en särskild rapporteringsskyldighet enligt lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet inte bör bli särskilt betungande för upphandlande organisationer. Enligt promemorian begränsas arbetsbördan eftersom upphandlande organisationer redan enligt gällande lagstiftning är skyldig till viss dokumentering av en upphandling.¹⁵ Det bör dock dels uppmärksammas att det inte finns något krav på att upprätta så kallade individuella rapporter för icke direktivstyrda upphandlingar, dels att det nu gällande dokumenteringskravet avser helt andra uppgifter. Ett rapporteringskrav kring en så pass specifik fråga som rena fordon kommer därför att bli betungande, särskilt om dessa ska anges även under tröskelvärdena och under tidsperioden innan eForms ska börja användas.

Uppgifterna bör inte lämnas direkt till Upphandlingsmyndigheten

Som Upphandlingsmyndigheten förstår förslaget ska upphandlande organisationer lämna uppgifter om andelen rena fordon och lämna de uppgifterna direkt till Upphandlingsmyndigheten. Hur den insamlingen är tänkt att fungera i praktiken är dock oklart. Enligt det aktuella förslaget verkar det vara tänkt att detta ska bestämmas genom de föreskrifter som Upphandlingsmyndigheten ska få rätt att besluta.

¹⁴ Konkurrensverkets rapport 2017:6 *Tillsyn av efterannonsering*, s.7.

¹⁵ Se 12 kap. 14 § och 15 § LOU

Den statistikinsamling som Upphandlingsmyndigheten nyligen fått i uppdrag att genomföra på upphandlingsområdet går till så att alla upphandlande organisationer har en skyldighet att annonsera upphandlingar i annonsdatabaser som registrerats hos Konkurrensverket. För närvarande finns det fem sådana annonsdatabaser. Dessa har i sin tur en skyldighet att skicka uppgifter från och om annonser om upphandling till Upphandlingsmyndigheten. Det är Upphandlingsmyndigheten som bestämmer vilka uppgifter från och om annonser som ska samlas in för statistikändamål från annonsdatabaserna. Upphandlingsmyndigheten samlar alltså i dagsläget inte in några uppgifter alls från upphandlande organisationer.

Av förslaget framgår att de aktuella uppgifterna ska lämnas till Upphandlingsmyndigheten på ett helt annat sätt än den andra statistikinsamlingen som bedrivs av myndigheten i dagsläget. En sådan separat insamling vore mycket dyr, tidskrävande och krånglig att genomföra för såväl Upphandlingsmyndigheten som för de upphandlande organisationerna. För närvarande skulle en sådan lösning inte ens vara tekniskt möjlig, även om att alla upphandlande organisationer mot förmodan kan identifieras. Särskilt kommer detta inte vara möjligt att genomföra inom den angivna tidsramen.

Det kan i detta sammanhang noteras att det Upphandlingsmyndighetens nyligen driftsatta system för insamling av uppgifter har tagit över ett år att utveckla. Det aktuella förslaget är med andra ord knappast realistiskt att genomföra inom den angivna tidsramen. Om det ändå infördes skulle det på nästan alla sätt vara väsensskild från den insamling som bedrivs idag. Insamlingen av uppgifter om miljökrav på fordon kommer att bli väsentligen större än de övriga uppgifter om upphandling som samlas in i dagsläget.

Därutöver har Upphandlingsmyndigheten och de registrerade annonsdatabaserna under det år som föregått påbörjandet av statistikinsamlingen lagt ner mycket tid, kraft och pengar på att skapa ett så smidigt och enkelt system för överföring av uppgifter som möjligt. Att genomföra statistikuppdraget beräknas ha kostat myndigheten ca 14 miljoner SEK i direkt löne- och inköpskostnader och myndighetens medarbetare har lagt ned cirka 10 000 arbetstimmar sedan mars 2019. Systemet som utvecklats och som används idag är elektroniskt och automatiskt. Det innebär att varken de upphandlande organisationerna, de registrerade annonsdatabaserna eller Upphandlingsmyndigheten i princip behöver hantera uppgifterna manuellt överhuvudtaget. Det sparar mycket tid och resurser för samtliga parter.

Om man vad gäller uppgifterna om andelen rena fordon skulle frångå denna ordning skulle det alltså inte gå att utnyttja de fördelar som finns med Upphandlingsmyndighetens befintliga system för att ta emot uppgifter. Upphandlingsmyndigheten ser det alltså i princip inte ens som möjligt, särskilt inte utan ett avsevärt påslag av finansiella medel.

Dessutom finns det som ovan nämnt inget register över upphandlande organisationer i Sverige, utan man behöver troligen upprätta ett sådant manuellt genom att kontakta alla offentliga organisationer i Sverige. Bara att hålla det registret uppdaterat kommer att kräva mycket resurser.

Därutöver skulle en ordning som ålägger upphandlande organisationer en skyldighet att lämna uppgifter om andelen rena fordon medföra stora risker ur ett kvalitetsperspektiv. Det är sannolikt att upphandlande organisationer skulle ange uppgifterna på olika sätt eller felaktigt när de lämnas till Upphandlingsmyndigheten, i synnerhet då sådana uppgifter inte lagras på ett enhetligt sätt. Det skulle i sin tur innebära att Upphandlingsmyndigheten inte skulle kunna säkerställa att statistiken håller tillräcklig kvalitet för att kunna rapporteras till EU-kommissionen.

Förslaget om att ge Upphandlingsmyndigheten föreskriftsrätt

Till följd av att Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget om att upphandlande organisationer ska lämna uppgifter om andelen rena fordon till myndigheten på det sätt som föreslås i promemorian, avstyrker Upphandlingsmyndigheten även förslaget att myndigheten ska få meddela föreskrifter om de uppgifter som upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till statistikmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten ser det i och för sig som lämpligt att den myndighet som i slutändan anses bäst lämpad att sammanställa uppgifter om fordon och rena fordon också får föreskriftsrätt i frågan. Om den myndigheten till exempel blir Transportstyrelsen har Upphandlingsmyndigheten dock svårt att avgöra om en sådan föreskriftsrätt skulle vara nödvändig.

För det fall att förslaget om att om att upphandlande organisationer ska lämna uppgifter till Upphandlingsmyndigheten, trots vad myndigheten i detta remissvar anfört emot det, ändå kommer att genomföras anser Upphandlingsmyndigheten att det vore lämpligt att i vart fall se över myndigheten föreskriftsrätt.

Om rapportering i stället ska ske genom att inhämta uppgifter från annonser om upphandling via ändringar i upphandlingsförordningen och genom eForms behövs sannolikt ingen ytterligare föreskriftsrätt för Upphandlingsmyndigheten. Det skulle troligen räcka med myndighetens nuvarande föreskriftsrätt.

Mot denna bakgrund avstår Upphandlingsmyndigheten i nuläget från att kommentera författningsförslagen i detalj.

Förslaget om att uppgifter ska lämnas i TED

Upphandlingsmyndigheten avstyrker också förslaget att de uppgifter som behövs ska lämnas i ett fritextfält i standardformulären för offentliggörande i TED. Detta då myndigheten, som beskrivits ovan, tycker att det vore lämpligare att sammanställa uppgifterna på något annat sätt än genom annonser om upphandling och i synnerhet inledningsvis innan eForms börjar användas.

Som påtalats ovan är det betungande att ange information i fritextfält, varför det finns en stor risk för att det underlåts och/eller att uppgifterna anges på olika eller felaktiga sätt. Även om EU-kommissionen kommer att bistå medlemsstaterna i deras rapporteringsskyldighet genom att hämta uppgifter från TED, hjälper de givetvis inte medlemsstaterna om uppgifter saknas eller är felaktiga i TED.

Om det ändå anses lämpligt att uppgifterna lämnas i TED (via fältet för kompletterande information) så anser Upphandlingsmyndigheten, som anförts i avsnitt 5.2.1 ovan, att icke direktivstyrda upphandlingar i vart fall till en början ska undantas från rapporteringskravet.

I och med införandet av eForms kommer det dock att vara möjligt att lämna information om antalet bilar respektive rena bilar för upphandlingar över tröskelvärdena. eForms kan börja tillämpas den 14 november 2022, men ska tillämpas senast den 25 oktober 2023. När eForms väl införts kommer det vara tillräckligt att göra det obligatoriskt för upphandlande organisationer att lämna uppgifter om rena fordon i annonser. Då kan alltså uppgifterna enkelt samlas in av Upphandlingsmyndigheten inom ramen för den befintliga statistikinsamlingen, även om man dock fortfarande på något sätt måste hantera problematiken på att det inte finns något krav på efterannonsering av avrop från ramavtal.

Vad gäller icke direktivstyrda upphandlingar måste alltså någon annan lösning tillämpas, förutsatt att de verkligen ska omfattas av regleringen. En naturlig sådan lösning skulle vara att göra uppgifterna obligatoriska samtidigt som eForms blir det genom att införa ett krav på att uppgifterna ska anges i efterannonser, lämpligen genom ett tillägg i upphandlingsförordningen i samband med genomförandet av eForms i Sverige. Då skulle även dessa uppgifter på samma sätt kunna samlas in av Upphandlingsmyndigheten, sannolikt skulle det bara kräva att myndighetens föreskrifter, inklusive det tekniska rapporteringsformatet, justeras för att inkludera detta.

5.7.4 Rapportering och uppföljning till EU

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att myndigheten bör få ansvaret för att följa upp tillämpningen av lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet om insamlingen ska ske på det i promemorian föreslagna sättet.

Upphandlingsmyndigheten noterar att rapporteringen enligt artikel 10.2 i direktivet ska innehålla information om de åtgärder som vidtagits för att genomföra det direktivet, framtida genomförandeåtgärder samt all annan information som medlemsstaten anser relevant. Myndigheten ser det i första hand inte som lämpligt att en myndighet besvarar den typen av frågor utan anser att de bör besvaras av Regeringskansliet. Om det ändå bedöms lämpligt att en myndighet ska ansvara för rapporteringen till EU-kommissionen bör den myndighet som kommer att sammanställa uppgifter om rena fordon få det uppdraget.

5.8 Miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar

I promemorian föreslås att förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar ska ändras så att en personbil eller en lätt lastbil ska uppfylla de krav som ställs på en ren lätt bil för den första referensperioden enligt 5 § lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet. Det föreslås också att det i förordningen ska tas in en upplysning om att det i fråga om miljökrav finns bestämmelser även i lagen om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområdet.

Upphandlingsmyndigheten anser att målen med 38,5 % rena fordon kan uppnås utan att miljöbilsdefinitionen förändras. Detta eftersom många offentliga upphandlande organisationer redan idag väljer att köpa elbilar när det är lämpligt som ett led i sitt klimatarbete. Samtidigt har många även investerat i biogas. Som redan nämnts är det enligt Upphandlingsmyndigheten viktigt att det inte uppstår inläsningseffekter vad gäller elektrifiering med tanke på de skiftande regionala förutsättningarna och sårbarheten i elförsörjningssystemet.

5.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Upphandlingsmyndigheten beklagar att genomförandet av direktivet enligt förslaget kommer att bli försenat till den 1 januari 2022. I promemorian saknas det en förklaring till varför Sverige inte vidtagit tillräckliga åtgärder tidigare för att genomföra direktivet i tid.

6 Konsekvenser

6.2 Konsekvenser för myndigheter under regeringen

Upphandlingsmyndigheten delar inte bilden att förslagen när det gäller rapportering inte kommer att medföra några ytterligare kostnader för myndigheten. Tvärtom bedömer Upphandlingsmyndigheten att det föreslagna uppdraget skulle vara synnerligen resurskrävande, se mer om detta nedan och ovan i avsnitt 5.7.3.

En liten myndighet med ett redan omfattande uppdrag

Upphandlingsmyndigheten har redan nu ett omfattande uppdrag och av uppdragsgivaren mycket ambitiöst formulerade mål. Enligt myndighetens instruktion har myndigheten det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.¹⁶ Samtidigt har myndigheten bara ungefär 70 anställda. Redan nu är myndighetens resurser alltså begränsade. Ett nytt uppdrag av det föreslagna slaget skulle riskera att försämra

¹⁶ 1–2 §§ förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten ska bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt och att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt, verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt för att utveckla och förvalta en nationell kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling. Myndigheten öka kompetensen inom innovations-upphandling och bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt, delta i standardiseringen av densamma, och underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling samt verka för relevant forskning inom området, samt följa och verka för den internationella utvecklingen på området.

förutsättningarna för Upphandlingsmyndighetens att bedriva sin nuvarande verksamhet i samma omfattning och med samma goda resultat som i dagsläget.

Ett smalt uppdrag till en bred myndighet

Som framgår av Upphandlingsmyndighetens instruktion är myndighetens uppdrag både brett och omfattande, medan det föreslagna uppdraget är mycket smalt och specifikt. Samtidigt skulle det ta väldigt mycket tid och resurser i anspråk, som skulle behöva tas från andra uppdrag eftersom några ytterligare medel inte föreslås tillföras myndigheten. Det framstår inte som särskilt ändamålsenligt.

Uppdraget som statistikmyndighet möjliggör inga synergieffekter

Infrastrukturdepartementet synes bedöma att Upphandlingsmyndighetens uppdrag som statistikmyndighet på upphandlingsområdet innebär att det redan finns befintliga strukturer som skulle kunna användas för att sammanställa uppgifter om rena fordon. Så är dock som ovan nämnts inte fallet om insamlingen ska gå till på det sätt som föreslås i promemorian.

Risk för ineffektivitet vid genomförande av Upphandlingsmyndighetens uppdrag

Upphandlingsmyndigheten har uppmärksammat att det under det senaste året lämnats flera förslag om nya uppdrag och ändringar i myndighetens instruktion.¹⁷ Ett helhetsgrepp bör tas kring vilka frågor som Upphandlingsmyndigheten långsiktigt bör ägna sig åt. Med flera skilda uppdrag riskerar annars verksamheten att bli spretig och ineffektiv med sämre förutsättningar att genomföra myndighetens uppdrag.

6.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Upphandlingsmyndigheten saknar en redogörelse för hur förslaget att upphandlande organisationer ska lämna uppgifter till Upphandlingsmyndigheten kommer att påverka de upphandlande organisationernas arbetsbörda. Oavsett om uppgifterna är avsedda att lämnas genom annonser eller på annat vis bedömer myndigheten att den administrativa börda som det kommer att medföra kommer att bli förhållandevis stor. Den bördan bör adderas till de negativa konsekvenser som måste stå i rimlig proportion till det syfte som önskas uppnås med regleringen för att den ska anses som proportionerlig.

Härvid noteras särskilt att det överhuvudtaget inte finns någon redogörelse för hur förslaget kommer att påverka upphandlande organisationer i stort, utan enbart kommuner och regioner. Detta trots att upphandlande organisationer även inkluderar exempelvis statliga myndigheter och vissa offentligt ägda bolag.

¹⁷ Se förslaget om att Upphandlingsmyndighetens medverkande roll vid vägledning av miljöledningsmyndigheterna och uppföljning av deras årliga miljöledningsrapporter i redovisningen till regeringen ska regleras i respektive myndighets instruktion, Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om att genomföra en översyn av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, den 30 oktober 2020. Se även Statskontorets förslag om att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera och ta fram förslag om hur samordningen kan öka mellan statliga myndigheter när det gäller upphandling med arbetsrättsliga villkor, Redovisning av regeringsuppdraget Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor 2020:24, 7 december 2020, s. 91 f.

6.4 Konsekvenser för företag

Upphandlingsmyndigheten saknar en beskrivning av hur de företag som är registrerade annonsdatabaser kan påverkas av förslaget att upphandlande organisationer ska lämna uppgifter om rena fordon till Upphandlingsmyndigheten. Om uppgifterna är tänkta att lämnas genom efterannonser via de registrerade annonsdatabaserna till Upphandlingsmyndigheten bör det tydliggöras vad det kan komma att innebära för de registrerade annonsdatabaserna.

Därutöver saknar Upphandlingsmyndigheten en redogörelse för hur förslagen påverkar företag inom person- och godstransportsbranschen. Inte minst efterlyser Upphandlingsmyndigheten en beskrivning av hur snabbt de förväntas kunna ställa om för att erbjuda fordon med lägre klimatutsläpp.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist Linnea Eriksson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund och jurist Lena Forsmark deltagit.

Inger Ek

Linnea Eriksson