

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller följande förslag:

- Lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
- Lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna
- Lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner
- Förordning om ändring i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

I sak innehåller remissen flera förslag om hur det klimatpolitiska ramverket ska kunna få genomslag i offentlig upphandling genom en lagstadgad skyldighet för alla upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen i sin offentliga upphandling.

I remissen lämnas även flera förslag utan förslag till författningsändringar. Utredningen föreslår införandet av ett etappmål inom miljömålssystemet, att utsläppen från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt, att relevanta myndigheter ska utveckla sin tillsyn, statistik och starta arbetet för att bygga upp en databas med livscykelanalyser och livscykelkostnader samt en programutbildning för offentliga upphandlare med delar om klimat, utsläpp från offentlig konsumtion och tillvägagångssätt för att minska utsläppen.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I beskrivningen av utredningens uppdrag¹ finns angivet att riksdagen i april 1999 beslutade² om den målstruktur som än i dag ligger till grund för det nationella miljöarbetet. Målstrukturen anges innehålla ett antal nationella miljö kvalitetsmål där riksdagen anger vilket miljö tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. I enlighet med den ursprungliga målstrukturen uppges att regeringen svarade för att ställa upp delmål i de fall det behövdes för att nå miljö kvalitetsmålen. Genom ett riksdagsbeslut i juni 2010 förändrades miljömålsstrukturen till att innehålla ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och etappmål.³ Vidare uppges att Riksdagen uttalat att ett viktigt syfte med miljömålsarbetet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Slutligen uppges här att i syfte att i ökad utsträckning kunna identifiera övergripande frågor och de åtgärder som är mest effektiva i fråga om att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen beslutades att man ska ta fram breda och tvärssektoriella strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

I remissen går även att läsa att Miljömålsberedningens kombination av förslag är ämnade att ge det klimatpolitiska ramverket större genomslag i den offentliga upphandlingen men att förslagen samtidigt innebär att det fortsatt är upp till varje enskild kommun, region och statlig myndighet att utifrån sin position, ekonomi och lokala förutsättningar avgöra vilka krav som ska ställas i den offentliga upphandlingen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen redovisar förslagsställaren tre olika referensscenarier för konsumtion⁴, flyg⁵ och sjöfart⁶.

Gällande Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp anges att utsläppen i referensscenariot minskar med upp till 7,4 ton per person till 2050, medan utsläppen minskar med 2,0–4,9 ton per person i ett territoriellt klimatmålsscenario med eller utan en klimatomställning i omvärlden.⁷ Avseende referensscenariot för flyget anmärks rådande osäkerhet gällande flygandet utveckling samt att bunkring av flygbränsle i dag inte ingår i Sveriges territoriella klimatmål. Gällande sjöfarten uppges bland annat att utsläppen behöver minska med 5 procent per år under perioden 2030 – 2050.

Effekten av nollalternativet beskrivs som ”om Miljömålsberedningens förslag inte genomförs försämras möjligheten att de konsumtionsbaserade utsläppen minskar och Generationsmålet

¹SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, s. 39

² Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183.

³ Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

⁴ SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, s. 97f.

⁵ Ibid., avsnitt 11.8.2., s. 491ff.

⁶ Ibid., avsnitt 12.7.3., s. 545ff.

⁷ SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, Avsnitt 4.4, s. 97f.

och miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan med precisering ska kunna nås.”⁸ Det anges även att förslagen i stor utsträckning handlar om att ”effektivisera tillämpningen av de befintliga regelverken, styrmedlen och åtgärderna i klimatarbetet vilket i sin tur har satt ramarna för både möjliga och alternativa lösningar”⁹

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ett visst resonemang gällande konsekvenser av olika miljömål och hur dessa följs, i huvudsak med emphasis på tänkbara konsekvenserna för den globala medeltemperaturen över tid. Redovisningen är inte avgränsad till utredningens författningsförslag utan har sitt ursprung också i de andra förslagen som utredningen presenterar. Redogörelsen är inte utan värde, däremot finns det, såvitt Regelrådet kunnat utläsa, ingenting angivet gällande vilka styrmedel som legat till buds för att uppnå de önskade resultaten. Det finns angivet att utredningen utforskat ett antal åtgärdsscenarioer¹⁰ men några har Regelrådet inte kunnat utläsa.

Nollalternativet framgår dock tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar till föreslagen reglering bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av nollalternativet godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att samtliga förslag bedömts överensstämma med eller gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Regelrådet gör följande bedömning. För att den här redovisningen skulle anses godtagbar krävs ett vidare resonemang. Även om förslagen i remissen direkt riktar sig mot det offentliga går det att anta effekter också för företag som kommer att svara på upphandlingarna. I och med att förslagsställaren anger att förslagen i remissen bedöms överensstämma *eller gå utöver* de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap blir det särskilt viktigt att redovisa den här punkten så utförligt som förutsättningarna för utredningen tillåtit. Detta eftersom striktare åtgärder, i princip oavsett vilket politikområde det avser, kan förväntas innebära negativa effekter på svenska företags konkurrenskraft relativt företag i övriga EU och världen i stort.

Regelrådet finner därmed redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det uppges även att upphandlande myndigheter och enheter behöver ges rimlig tid att anpassa sig till de nya skyldigheter som följer av förslagen. Med hänsyn till det och den fortsatta beredningen föreslås författningsändringarna träda i kraft den 1 januari 2023.

⁸ Ibid., s. 658.

⁹ Ibid., s. 659.

¹⁰ Ibid., s. 97.

Förslagsställaren uppger även att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa anges ingenting om behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det resonemang som redogörs avseende behovet av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdandet har visst värde, däremot hade det bidragit till ökad tydlighet om det specificerats vilka åtgärder som krävs samt vilken tid dessa väntas ta i anspråk, gärna också med en förklaring av vad den fortsatta beredningen av ärendet kan komma att innebära. Den information som finns anses dock tillräcklig till detta ärende.

I remissen anges ingenting gällande behovet av speciella informationsinsatser. Med hänseende till ärendet karaktär, det vill säga att det direkt riktar sig mot offentlig verksamhet, hade Regelrådet kunnat ha hänsyn till en begränsad sådan redovisning. Förslagsställaren borde dock ha angivit någonting kring detta samt motiverat en mindre omfattande redovisning.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa redogör förslagsställaren ingenting om vilka som direkt och indirekt påverkas av förslagen i remissen. Från remissen går det att uttolka att det är upphandlande myndigheter som direkt berörs och anbudsgivare som berörs indirekt, förslagsställaren borde dock ha angett någonting om detta.

Därmed finner Regelrådet redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren anger att det finns en risk för ökade omställningskostnader och administrativa kostnader till följd av de styrmedel som föreslås av Miljömålsberedningen och som kommer att behövas framöver.¹¹ Här framhålls också att små företag kan komma att behöva undantas i vissa fall. Det anges också att dessa ökade kostnader behöver vägas mot möjliga nyttor som näringslivet kan få till följd av bland annat ökad export av klimatsmart produktion och minskade risker i värdekedjor. Det anges vidare att klimatpolitiken ska underlätta en övergång av näringslivet till mer cirkulära och energieffektiva produkter och tjänster, vilket uppges minska omställningskostnaderna på vägen till fossilfria affärsmodeller. Administrativa och andra barriärer som på ett onödigt sätt hindrar näringslivets egen förmåga att ställa om anges också behöva tas bort.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har förståelse för att utformningen av förslagen i remissen gör det svårt att göra några konkreta uppskattningar av vilka administrativa kostnader de kan innebära. Redovisningen i denna del hade dock kunnat

¹¹ Ibid., s. 671.

stärkas också av teoretiska uppskattningar. Är det exempelvis troligt att förslagen medför att företag som söker lämna anbud lägger 15, 30 eller 45 minuter extra på detta arbete? Sådana uppskattningar hade i det här fallet kunnat vara avgörande för att kunna jämföra den potentiella nyttan med de uppskattade kostnaderna för förslagen i remissen.

Regelrådet finner redovisningen av de administrativa kostnaderna för berörda företag bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I remissen anges att Boston Consulting Group beräknat att, gällande textilier, livsmedel och elektronik, kan en mängd efterfrågebaserade åtgärder som bidrar till material- och energihushållning, minskat matsvinn eller virtuella möten dessutom innebära ekonomiska besparingar.¹²

I konsekvensutredningen anges också att Miljömålsberedningen år 2016 uppskattade att de samlade kostnaderna för att Sverige ska nå nettonoll territoriella utsläpp senast 2045 som små, endast några enstaka positiva eller negativa procentenheter av BNP.¹³

Det uppges även att investeringar som gör det möjligt att nå nettonollutsläpp inom sektorer som har svårast att minska sina utsläpp (t.ex. cement, stål, plast, tung vägtrafik, sjöfart, flyg) kan vara stora för näringslivet. Förslagsställaren framhåller även att riksdagen har beslutat om ett mål att Sveriges territoriella utsläpp ska vara nettonoll till 2045. Prisökningen för att näringslivet, den offentliga sektorn och till slut hushållen ska köpa insatsvaror samt slutliga produkter och tjänster utan utsläpp av växthusgaser, är, enligt förslagsställaren, dock i många fall knappt märkbara.¹⁴ Förslagsställaren framhåller även att detta dels innebär att kostnaden och risker för att det svenska näringslivet ska kunna minska sina territoriella utsläpp och erbjuda klimatsmarta affärsmodeller kommer att kunna minska när efterfrågan också ställer om och driver på utvecklingen, dels att Sverige har möjlighet att till en relativt liten kostnad för konsumenter och näringslivet skapa värdekedjor i Sverige och utomlands, fram till konsumtion och export, med låga utsläpp av växthusgaser. Detta anges dock förutsätta ett arbete inom värdekedjorna för att investeringskostnaden inte ska kunna överföras till slutkunden. Genom att Sveriges arbete med att minska konsumtionsbaserade utsläpp breddas och fördjupas inom de nordiska ländernas samverkan och inom EU kan även ett större genomslag och en ökad samstämmighet åstadkommas, enligt förslagsställaren.

I remissen finns även ett resonemang kring möjligheten att exempelvis Sveriges näringsliv och konsumenter driver upp priset för klimatsmarta produkter och tjänster, vilket anges leda till att mer klimatintensiva alternativ blir billigare och efterfrågas mer.¹⁵ Skillnaden i slutpriset för en omställning av flygresor till fossilfritt anges dock vara högre än för en omställning av övriga produkter och tjänster på grund av att det är färre steg mellan producenten och

¹² SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, s. 668; World Economic Forum 2021, Net Zero Challenge: The supply chain opportunity.

¹³ Förslagsställaren understryker att det finns stora osäkerheter i de modeller som används för att göra beräkningarna, *ibid.*, s. 663.

¹⁴ Förslagsställaren refererar en rad rapporter: Energy Transition Commission 2018, Mission Possible – Reaching net-zero carbon emissions from harder-to-abate sectors by mid-century; Mistra Carbon Exit 2021, Accelerating the Climate Transition – Key Messages from Mistra Carbon Exit; World Economic Forum 2021, Net Zero Challenge: The supply chain opportunity, se SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, fotnot 29, s. 669.

¹⁵ SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, s. 671.

konsumenten och att merkostnader i andra sektorer tenderar att spädas ut i slutpriset bland andra kostnadskällor. Förslagsställaren anger att förslagen i snitt inte kommer att påverka hushållen eller de flesta företagen i särskilt stor omfattning då kostnaden för flygresor utgör en liten del av deras totala utgifter, men att vissa flygintensiva verksamheter och hushåll med ett stort behov av flygresor kan komma att påverkas negativt.¹⁶

Gällande omställningen för flyget uppges vidare att det för att flyget ska vara fossilfritt till 2045 behövs 3,5–14 TWh beroende på flygvolymer vilket anges komma att innebära ett behov av investeringar i Sverige och utomlands och nya arbetstillfällen i Sverige i stället för i oljeproduktionsländer. Det anges även kunna innebära att Sveriges självförsörjningsgrad kan öka.¹⁷

Förslagsställaren belyser även vikten av en övergång till mer cirkulära produkter och tjänster, samtidigt som det flaggas för att vissa fossila tillgångar kan bli strandande samt att de kan uppstå vissa positiva sysselsättningseffekter i vissa branscher på kort sikt men att en positiv nettoeffekt på lång sikt är mindre trolig.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade antagligen bidragit till tydligheten i redovisningen av denna del om förslagsställaren återgett de kostnadsberäkningar som refereras till från Miljömålsberedningen 2016 (utan att av den anledning behöva upprepa beräkningarna). Viss värdefull information finns dock och sett till förslagets karaktär anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner därmed redovisningen av förslagets påverkan på de berörda företagens andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges att de delar av ekonomin som är starkt beroende av fossila bränslen, eller på annat sätt ger upphov till stora utsläpp av växthusgaser, kommer att påverkas mer än de delar som inte är lika utsläppsintensiva. Av den anledningen framhåller förslagsställaren att förslaget sannolikt kommer att medföra viss strukturomvandling inom vissa branscher beroende på de styrmedel som tillämpas och de val som konsumenterna och näringslivet gör. Vidare uppges att det sätt på vilket tekniken och affärsmodeller kommer att utvecklas framöver kan få stor betydelse för strukturomvandlingens omfattning. En förutsättning för omställningen anges vara att energin även används mer effektivt och att materialerna används mer cirkulärt, vilket i sig också anges kunna innebära viss strukturomvandling.

Gällande flyg anges skillnaden i slutpriset för konsumenterna vara högre än för övriga produkter och tjänster på grund av att det finns, i förhållande till andra produkter och tjänster, färre steg mellan producent och konsument. Något som anges bero på att merkostnader i andra sektorer "spädas ut" i slutpriset bland andra kostnadskällor.¹⁸

Förslagsställaren anger att Sveriges näringsliv skulle kunna gynnas av en omställning till klimatsmarta värdekedjor eftersom de svenskproducerade produkterna i snitt har lägre

¹⁶ Ibid., s. 686

¹⁷ SOU 2022:15 *Sveriges globala klimatavtryck*, s. 689

¹⁸ Förslagsställaren refererar följande studie: Energy Transition Commission 2018, *Mission Possible – Reaching net-zero carbon emissions from harder-to-abate sectors by mid-century – Sectoral focus aviation.*, se s. 670 i föreliggande remiss.

utsläpp än i omvärlden.¹⁹ Länder med sämre möjligheter att ställa om skulle således därmed kunna missgynnas.

För företag, såväl stora som små, kommer förslagen om hur Sverige ska arbeta i EU i förlängningen att innebära konkurrensfördelar för de företag som är snabba i sin omställning, enligt förslagsställarens redogörelse. Miljömålsberedningen bedömer att många av företagen som gynnas är svenska och att svenskt näringsliv och export därmed kommer att gynnas av att Sverige arbetar aktivt med dessa frågor i EU. Detta anges gälla såväl inom EU:s handelspolitik som inom eko-design, cirkularitet och skärpt kontroll.²⁰

Regelrådet gör följande bedömning. Remissen innehåller information som är av vikt för att förstå hur förslagen påverkar de berörda företagens konkurrensförhållanden. Som Regelrådet framfört i *Förslagets överensstämmelse med EU-rätten*²¹ hade det dock varit värdefullt med en uppskattning gällande vilka kostnader förslaget kan få och ett resonemang på vilket sätt förslagen går utanför Sveriges skyldigheter gentemot gällande EU-rätt. På så vis hade det även blivit enklare att förstå hur svenska företag påverkas relativt företag i övriga EU och världen. I och med att förslagen lämnar stort utrymme till de upphandlande myndigheterna anser dock Regelrådet att denna del är tillräckligt väl redovisad i relation till förslagets karaktär.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I remissen anges ingenting om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Då Regelrådet inte funnit något som tyder på att redovisning av förslagens reglerings påverkan på företagen i andra avseenden skulle vara nödvändig i det här fallet är en utebliven redovisningen av denna punkt att betrakta som godtagbar.

Regelrådet finner redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att företag kan få ökade omställningskostnader och en ökad administrativ kostnad till följd av de styrmedel som föreslås av Miljömålsberedningen och framhåller även att små företag kan komma att behöva undantas i vissa fall.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att förslagsställaren berör att små företag kan komma att behöva beaktas särskilt i förhållande till de förslag som Miljömålsberedningen presenterar. Det hade bidragit till tydligheten i konsekvensutredningen om denna del utvidgats i syfte att redogöra för hur sådana beaktanden eller undantag hade kunnat vara

¹⁹ På sida 671f, *ibid.*, anges: "Det finns möjliga betydande konkurrenskraftsfördelar med att ställa om sina värdekedjor till nettonollutsläpp, t.ex. när det gäller att attrahera och behålla kvalificerad personal, åstadkomma högre tillväxt, spara på kostnader, undvika regulatoriska risker, få tillgång till billigare kapital och skapa nya värden för kunderna. Det kan även leda till högre aktieägaravkastning och en hållbar konkurrensfördel".

²⁰ *Ibid.*, s. 680f.

²¹ Sida 3 i föreliggande yttrande.

utformade. Trots att redovisningen av denna del med fördel hade kunnat utvidgas är det Regelrådets bedömning att den är tillräcklig för ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Konsekvensutredning innehåller en del värdefull information för att förstå vilka konsekvenser regleringen kan komma att medföra. Informationen är dock, till största del, skriven utifrån olika miljönyttor och relaterad till olika prognoser av konsekvenser för miljön. Redovisningen av vilka regleringsalternativ som varit möjliga för utredningen samt vilka konsekvenser förslagen kan komma att medföra för de berörda och beaktande företag, myndigheter och övriga är dock varken tillräckligt omfattande eller tydliga för en sammantaget godtagbar bedömning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 september 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Claes Norberg
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande