

Likvärdig märkning

Rapport om regelverk och praktisk vägledning.

Framtagen för ModUpp2030



Bra Miljöval



Ecolabel



FAIRTRADE



TCO
CERTIFIED

Förord

Fördelarna med oberoende tredjepartscertifieringar

Oavsett om den offentliga upphandlingen gäller produkter, livsmedel, råvaror, tjänster eller entreprenader står offentlig sektor inför betydande miljömässiga och sociala utmaningar. Genom att hantera dessa bidrar offentlig upphandling till att de globala målen för hållbar utveckling nås. För detta krävs genomtänkta och effektiva arbetsätt i upphandlingar och inköp. Etablerade miljömärkningar och hållbarhetscertifieringar är viktiga verktyg i det här arbetet. Märkningarna samlar aktuella och ambitiösa krav som hjälper upphandlande organisationer att ställa tydliga, välgrundade krav enligt regelverket. Det förenklar processen genom att kraven redan är utvecklade och kvalitetssäkrade och anpassade till marknadens förutsättningar.

En central styrka med oberoende tredjepartscertifieringar är att kraven kontrolleras och granskas av en oberoende part. Detta skapar förutsättningar för tillförlitlig uppföljning, ökad transparens och god spårbarhet. Därmed minskar resursbehovet för kontroll, samtidigt som höga krav på miljömässig och social hållbarhet kan upprätthållas. Vidare utvecklas kriterierna kontinuerligt i öppna och transparenta processer, baserade på vetenskaplig grund samt med hänsyn till både miljö och mänskliga rättigheter. Sammantaget bidrar detta till att göra hållbar upphandling mer effektiv, rättssäker och verkningsfull inom offentlig sektor.

Kommande stärkning av miljöpåståenden till offentlig sektor.

Offentliga sektorns upphandlingar av varor och tjänster spelar en betydande roll för miljö- och hållbarhetsutvecklingen. 1 januari 2027 föreslås ett nytt EU-direktiv (Empowering consumers for the green transition) träda i kraft i svensk lagstiftning, som reglerar hur företag får framföra generella miljöpåståenden till konsumenter. Konsumentmaktsdirektivet syftar till att ge konsumenterna bättre möjligheter att göra mer hållbara konsumtionsval genom skärpta regler kring användningen av miljö- och hållbarhetsargument i marknadsföring. Generella miljöpåståenden får endast användas om de kan styrkas. Dock omfattar dessa krav inte affärer mellan företag (B2B) eller kommunikation riktad mot offentlig sektor.

ModUpp 2030* rekommenderar att reglerna som gäller för konsumentkommunikation även används av företagen i kommunikationen med offentlig sektor för att underlätta hållbara val i upphandling av produkter och tjänster. Här kan offentlig sektor ställa krav på märkningar för att skapa vägledande normer för företagen vid kontakt med offentlig sektor.

ModUpp2030 - Juni 2026

*ModUpp2030 är ett samarbete mellan följande märkningar i Sverige: Svanen, EU Ecolabel, Bra Miljöval, TCO Certified, KRAV, Fairtrade och MSC.

Mer information om ModUpp2030 finns på: <https://modupp.se/>

Likvärdig märkning

Rapport om regelverk och praktisk vägledning

Innehåll

Förord	2
Fördelarna med oberoende tredjepartscertifieringar	2
Kommande stärkning av miljöpåståenden till offentlig sektor.....	2
Summering av rapporten	4
Likvärdig märkning	6
Uppdraget	6
Bestämmelsen om likvärdig märkning	7
Likvärdighetsbedömningar i praxis	9
MAX HAVELAAR	11
2014 års direktiv	15
Likvärdighetsbedömningen enligt artikel 43.1	16
Svensk domstolspraxis rörande likvärdig märkning	19
Rekommendationer.....	20
Slutsatser	22

Summering av rapporten

ModUpp2030:s rapport om likvärdig märkning analyserar innebörden i 9 kap. 14 § lagen (2016:1145) om upphandling (LOU) att en upphandlande myndighet är skyldig att godta en märkning som är likvärdig med den märkning som den upphandlande myndigheten kräver. Av bestämmelsen framgår alltså att upphandlande myndighet, i förekommande fall, ska göra en bedömning om en annan märkning är likvärdig.

Varken LOU eller EU:s upphandlingsdirektiv 2014/24/EU besvarar frågan hur denna likvärdighetsbedömning ska göras. Den bristfälliga vägledningen i lagtexten medför en risk för att domstolar gör en alltför ytlig likvärdighetsbedömning och godtar svagare märkningar som likvärdiga. Ett exempel på detta är en dom från Förvaltningsrätten i Stockholm (2025) där Rainforest Alliance ansågs likvärdig med Fairtrade för märkning av kaffe. En ytlig likvärdighetsbedömning i domstolspraxis kan leda till att upphandlande myndigheter avstår från att alls kräva märkning. Den medför också en risk för att leverantörer, som investerat i den angivna märkningen, ser sig utkonkurrerade av företag som erbjuder en mindre omfattande märkning med lägre miljö- och hållbarhetsnytta.

Ytterligare en risk är att myndigheter inte nöjer sig med att bara kräva en viss märkning utan också i detalj anger märkningens innehåll för att slippa behöva godta mindre långtgående märkningar.

En sådan utveckling vore olycklig eftersom den förfelar EU:s syfte med bestämmelserna om märkning. Med dessa bestämmelser har nämligen EU velat förenkla för myndigheter att kräva märkning. Förenklingen består i att märkningsorganisationerna numera kan avlasta upphandlaren både vad gäller kravställandet och uppföljningen. Denna avlastning av upphandlarens arbetsbörda består i att märkningsorganisationerna anger och utvecklar märkningskraven samt kontrollerar att de uppfylls. Upphandlaren behöver bara kräva märkningen och kontrollera att varan eller tjänsten har märkningen.

Det är därför fullt tillräckligt att upphandlande myndighet i en enda mening kräver att varan eller tjänsten är försedd med en viss märkning (naturligtvis under förutsättning att märkningen uppfyller kriterierna i 9 kap. 13 § första stycket LOU). Mer utförligt än så behöver inte ett krav på märkning vara.

Rapporten åskådliggör EU:s syfte att förenkla genom en jämförelse med det mycket krångliga regelverk som gällde enligt det tidigare direktivet. Ett vägledande rättsfall från EU-domstolen, *MAX HAVELAAR*, belyses, vilket väl illustrerar hur de tidigare reglerna försvårade för myndigheter att kräva märkning.

Rapportens slutsatser är:

- 1) Att det är fullt tillräckligt att upphandlande myndighet kräver att produkten är försedd med en viss märkning; den behöver inte närmare redogöra för vilka märkningskrav som ingår i märkningen, samt

- 2) Att likvärdighetsbedömningen måste nå upp till en viss nivå av grundlighet. Att kravet på märkning inte är mer utförligt utformat motiverar alltså inte att likvärdighetsbedömningen får bli ytlig.
- 3) Att ett kommersiellt fabrikat eller varumärke enligt 9 kap. 6 § LOU inte är detsamma som en märkning enligt 9 kap. 13 § LOU, bland annat eftersom innehållet i ett kommersiellt fabrikat eller varumärke inte är allmänt tillgängligt.

Rapporten innehåller också rekommendationer för hur upphandlande myndigheter kan kräva märkning. De viktigaste rekommendationerna är:

- Att upphandlande myndighet, som huvudregel, endast anger en (1) viss märkning, inte flera märkningar.
- Att upphandlande myndighet kan, men inte måste utforma kravet på en viss märkning på ett mer utförligt sätt, till exempel genom att ange märkningskrav i märkningen den anser är särskilt viktiga.
- Att upphandlande myndigheten får kräva att leverantörer redan med anbudet ger in bevis på att en annan märkning är likvärdig.
- Att upphandlande myndigheter bör överväga att kräva märkning som ett villkor för fullgörande av kontraktet eftersom det ger leverantörer mer tid att skaffa märkningen eller en likvärdig märkning.
- Att inte godta en råvarumärkning som likvärdig med en märkning som avser hela slutprodukten.

Likvärdig märkning

Rapport för ModUpp 2030

Uppdraget

Enligt 9 kap. 14 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) ska en upphandlande myndighet som kräver en viss märkning ”godta en annan märkning om kraven för den märkningen är likvärdiga med kraven för den angivna märkningen”. Bestämmelsen är ett genomförande av artikel 43.1 tredje stycket i EU:s direktiv om offentlig upphandling som antogs den 26 februari 2014 (nedan 2014 års direktiv).¹

Innebörden av bestämmelsen är som det står, dvs. att den upphandlande myndigheten, som kräver en viss märkning, är skyldig att godta en annan märkning om den andra märkningen är likvärdig.

Vad som avgör om en annan märkning är likvärdig besvaras varken i direktivet eller i LOU. Det saknas även prejudicerande rättspraxis från EU-domstolen och från högre instanser bland svenska domstolar som besvarar frågan.

Märkningsnätverket ModUpp 2030 (Svanen, EU Ecolabel, Bra Miljöval, MSC, TCO Development, KRAV och Fairtrade) upplever att osäkerheten kring vad som är en likvärdig märkning påverkar upphandlande myndigheters vilja kräva märkning. ModUpp 2030 ser också en risk för att märkningar som inte är likvärdiga godtas. Denna farhåga är inte omotiverad. I rapporten berörs en dom där Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg att Region Gotland fick betrakta Rainforest Alliance som likvärdig med rättvisemärkt/Fairtrade.² Domen kommenteras.

Rapporten analyserar innebörden av bestämmelsen att den andra märkningen ska vara likvärdig. Rapporten ger också en praktisk vägledning till hur upphandlande organisationer kan säkerställa att endast märkningar man anser är likvärdiga godtas. Leverantörer, som har den angivna märkningen, har ett intresse av att inte bli utkonkurrerade av företag som har en märkning som enligt leverantören inte är likvärdig. I rapporten ges även vägledning för hur de kan agera.

Eftersom bestämmelsen i LOU är ett genomförande av artikel 43.1 tredje stycket 2014 års direktiv bör analysen börja där.

På grund av avsaknad av tydlig vägledning i lag och domstolspraxis kommer analysen vara resonerande.

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

² Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2025-07-10, mål nr 12597-25.

Bestämmelsen om likvärdig märkning

Bestämmelsen om likvärdig märkning i 9 kap. 14 § LOU är ett genomförande av artikel 43.1 tredje stycket i 2014 års direktiv,³ som har följande lydelse:

Upphandlande myndigheter som kräver att ett särskilt märke ska användas ska godta alla märken som bekräftar att byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna uppfyller likvärdiga märkeskrav.

Bestämmelsen i LOU har fått en likartad utformning:

En upphandlande myndighet som kräver en viss märkning enligt 13 § ska godta en annan märkning om kraven för den märkningen är likvärdiga med kraven för den angivna märkningen.

Om en anbudsgivare åberopar en annan märkning än den som den upphandlande myndigheten har angett ska alltså den upphandlande myndigheten göra en *likvärdighetsbedömning*. Endast om kraven för den andra märkningen är likvärdiga med kraven för den angivna märkningen ska den andra märkningen godtas.

Som huvudregel behöver upphandlande myndighet inte bedöma annan bevisning än en märkning. Även till denna huvudregel finns ett undantag. Undantaget gäller om en leverantör inte getts tillräckligt med tid att skaffa den angivna märkningen eller annan likvärdig märkning. I så fall måste upphandlande myndighet också bedöma annan lämplig bevisning som leverantören kan åberopa. Detta följer av artikel 43.1 fjärde stycket 2014 års direktiv och av 9 kap. 15 § LOU.

En fråga är hur grundlig den upphandlande myndighetens likvärdighetsbedömning ska vara.

Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg i dom den 10 juli 2025, mål 12597-25 att Region Gotland fick godta Rainforest Alliance som likvärdig med rättvisemärkt/Fairtrade för märkning av kaffe. En anbudsgivare, vars kaffe var märkt med Fairtrade, ansökte om överprövning av upphandlingen eftersom regionen godtagit en annan anbudsgivares kaffe med märkningen Rainforest Alliance vilken inte var likvärdig enligt anbudsgivaren. I upphandlingen hade Region Gotland angett att kaffet ”ska vara rättvisemärkt, Fairtrade eller likvärdigt”. Regionen hade inte närmare angett vilka krav som utmärker rättvisemärkt/Fairtrade, eller närmare preciserat vilka krav som en annan märkning måste uppfylla för att bedömas som likvärdig. Denna avsaknad av närmare preciseringar förefaller ha påverkat förvaltningsrättens likvärdighetsbedömning.

Förvaltningsrätten motiverade nämligen sin uppfattning att regionen fick godta Rainforest Alliance som likvärdig med rättvisemärkt/Fairtrade av två skäl:

- 1) Att upphandlande myndighet har ett visst tolkningsföreträde beträffande skrivningarna i de egna upphandlingsdokumenten, förutsatt att detta inte innebär en överträdelse av unionsrättens principer, samt

³ Prop. 2015/16:195, s. 1048.

- 2) Att kravet på märkning inte utformats med några närmare kriterier eller obligatoriska krav på exempelvis ekonomiskt och socialt skydd, minimipris eller producentinflytande.

Enligt förvaltningsrätten har alltså den upphandlande myndigheten ett ”visst tolkningsföreträde”. En bedömning om annan märkning är likvärdig skulle, enligt förvaltningsrätten, behöva ”påtagligt” avvika från kriterierna i upphandlingsdokumentet för att strida mot LOU.⁴ Förvaltningsrättens resonemang ger stöd för att upphandlande myndighet kan göra en yttlig likvärdighetsbedömning.

Det finns för visso flera svenska domar som ger uttryck för uppfattningen att om ett krav kan tolkas på olika sätt så har den upphandlande myndigheten ett visst tolkningsföreträde.⁵ Den omständigheten att regionen inte närmare hade preciserat kravet på märkning skulle alltså, enligt förvaltningsrätten, ha gett regionen en större valfrihet vad gäller likvärdighetsbedömningen. Enligt förvaltningsrätten var kravet att kaffe skulle vara rättvisemärkt, Fairtrade eller likvärdigt så oprecist utformat att ”*det enbart krävts en märkning eller certifiering av produkterna*”.⁶

Uppfattningen att oprecisa krav ger upphandlande myndigheter ett tolkningsföreträde kan ifrågasättas mot bakgrund av EU-domstolens avgörande i C-27/15 *Pizzo*. I *Pizzo* klargör EU-domstolen att krav i upphandlingar ska tolkas strikt enligt dess ordalydelse och varken ges en snävare eller vidare innebörd. Enligt EU-domstolen i *Pizzo* ska krav och kriterier i upphandlingen vara formulerade i upphandlingsdokumenten ”*på ett klart, precist och entydigt sätt*” så att alla anbudsgivare ”*kan veta exakt vilka villkor som gäller*”.⁷

En fråga är därför om regionens krav att kaffe skulle ”*vara rättvisemärkt, Fairtrade eller likvärdigt*” var tillräckligt klart, precist och entydigt. Min uppfattning är att svaret ska vara ”Ja”. Kravet var utformat på ett sätt som överensstämmer med ordalydelsen i 9 kap. 13 § första stycket LOU. Kravets utformning överensstämmer också med syftet bakom LOU:s regler om märkning. Så som framgår av diskussionen nedan är EU:s syfte med artikel 43 i 2014 års direktiv att *förenkla* för upphandlande myndigheter att kräva märkning samt att detta gäller både kravställandet och utvärderingen. Av både ordalydelsen och syftet följer att regionen inte behövde utforma kravet på ett mer utförligt sätt.

Region Gotland och förvaltningsrätten var alltså skyldiga att göra en likvärdighetsbedömning. Nästa fråga är därför om denna var tillräcklig. Här är mitt svar ”Nej”. Av analysen nedan framgår att deras respektive likvärdighetsbedömning var alltför yttlig samt att avsaknaden av ett mer utförligt utformat krav inte medförde att upphandlande myndighet eller domstol fick ta lätt på denna uppgift.

⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2025-07-10, mål nr 12597-25, s. 4.

⁵ Se Kammarrätten i Stockholms dom 2023-03-06, mål 6510-22 och dom 2025-11-03, mål 5515-25.

⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2025-07-10, mål nr 12597-25, s. 5.

⁷ EU-domstolen dom den 2 juni 2016, mål C-27/15 *Pizzo*, p. 36.

Likvärdighetsbedömningar i praxis

Ordet "likvärdig" finns också i andra bestämmelser i LOU. Enligt till exempel 9 kap. 6 § LOU är hänvisningar till varumärke, fabrikat etc. inte tillåtna som huvudregel. Är det emellertid inte möjligt att på annat sätt beskriva det som ska anskaffas tillräckligt tydligt får ändå en sådan hänvisning göras om den åtföljs med orden "eller likvärdigt". Enligt 9 kap. 7 § LOU är upphandlande myndigheter, som ställer prestanda eller funktionskrav, skyldiga att godta likvärdiga lösningar.

I upphandlingar är det vanligt att upphandlande myndighet, trots huvudregeln i 9 kap. 6 § LOU, ändå beskriver de produkter man vill anskaffa genom hänvisning till varumärke eller fabrikat. Det är också vanligt att det ställs krav på referensuppdrag som ska vara "likvärdiga" med det uppdrag eller leverans som upphandlingen avser.

Det finns därför en domstolspraxis som behandlar frågan om den offererade produkten eller det åberopade referensuppdraget var likvärdigt. Nedan ges några exempel på denna praxis.

Kammarrätten i Sundsvall gjorde i dom 2013-01-14, mål 2685-2687-12, en ganska grundlig likvärdighetsbedömning i en upphandling avseende tandvårdsutrustning om den spruta som sökanden offererat var likvärdig med den flerfunktionsspruta som landstingen angett. Anledningen till den grundliga likvärdighetsbedömningen torde vara att landstingen hade ställt en rad ska-krav vad gäller sprutans funktion, till exempel att blästern skulle vara vridbar, att ytterhöljet till blästern skulle kunna tas bort samt att återsug inte skulle kunna uppstå. Den offererade sprutan ansågs vara likvärdig.

Å andra sidan gjorde Kammarrätten i Göteborg i dom 2009-10-30, mål 5832-09, en mer ytlig likvärdighetsbedömning i en upphandling av hantverkstjänster. I upphandlingen hade Göteborgs stad krävt "*arbetsmiljöcertifiering enligt OHSAS 18001 eller AFS 2001:1 eller likvärdigt*". Sökanden ansåg att staden inte skulle ha antagit anbudet från en konkurrent som åberopade en certifiering som inte var utfärdad av en behörig och ackrediterad tredje part och därmed inte var likvärdig. Kammarrätten noterade att det var oklart om den vinnande anbudsgivaren hade en certifiering som utfärdats av ett ackrediterat organ men konstaterade samtidigt att det inte framgick att certifieringen "*måste vara utfärdad av behörig tredje part*". Enligt kammarrätten var därför även ett ledningssystem som inte utfärdats av behörig tredje part att betrakta som likvärdig.⁸

Kammarrätten i Göteborgs dom 2014-12-17, mål 3608-14, avsåg en upphandling av digitala informationsskyltar som ska sättas upp längs E 18. I upphandlingen fanns krav att lysdioderna skulle vara av visst fabrikat "*eller dokumenterad likvärdig kvalitet*." Eftersom upphandlande myndighet inte närmare angett hur likvärdigheten skulle dokumenteras ansåg kammarrätten att "*dokumentation av i princip vilket slag som helst [måste] accepteras*."⁹

⁸ Kammarrätten i Göteborg, dom 2009-10-30, mål 5832-09, s. 3.

⁹ Kammarrätten i Sundsvall, dom 2014-12-17, mål 3608-14, s. 7.

Av ovan redovisad praxis framgår att likvärdighetsbedömningen har gjorts beroende av i vilken utsträckning den upphandlande myndigheten i upphandlingsdokumentet gett ytterligare information till ledning för denna bedömning, till exempel genom obligatoriska funktionskrav. Hade den upphandlande myndigheten eller enheten inte utvecklat detta, blev domstolens likvärdighetsbedömning mer ytlig. Omvänt om upphandlingsdokumentet till exempel innehöll flera obligatoriska funktionskrav så blev också domstolens likvärdighetsbedömning mer grundlig. Domarna avser tidigare lagstiftning, närmare bestämt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling som var ett genomförande av EU:s direktiv 2004/18/EG,¹⁰ (nedan: 2004 års direktiv).

Praxis som rör motsvarande bestämmelser i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, vilken är ett genomförande av 2014 års direktiv, visar att domstolarnas inställning till likvärdighetsbedömningen i dessa avseenden inte har förändrats.

Kammarrätten i Jönköping förefaller i dom 2022-05-31, mål 255-22, ha gjort en ytlig bedömning av om sökandens referensuppdrag avsett likvärdiga förpackningar för matdistribution. Kammarrätten konstaterade att anbudsgivaren åberopat två intyg från referenspersonen och avtal med referentbolaget enligt vilka referensuppdragen var likvärdiga samt tillade att det enligt kammarrätten *”inte framkommit skäl att ifrågasätta intygen eller avtalet”*.

Förvaltningsrätten i Göteborg ansåg i dom 2025-01-28, mål 12199-24, som avsåg tillämpning av motsvarande bestämmelse i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), att sökanden inte visat sig ha ett kvalitets- och miljöledningssystem som var likvärdigt ISO 9001 respektive ISO 14001. Den upphandlande enheten hade nämligen ställt krav på att ett annat system måste vara godkänt av ackrediterat revisorsorgan eller systemgodkänd utfärdare samt att godkänt intyg om tredjepartscertifiering skulle bifogas anbudet för att vara likvärdigt. Sökandens system var *”egenhändigt undertecknat”* och därmed inte likvärdigt.

Det finns alltså praxis som talar för principen att likvärdighetsbedömningen ska vara beroende av hur utförligt den upphandlande myndigheten har utformat kravet. Saknar upphandlingsdokumentet information som ger ledning till vad som är likvärdigt så får alltså likvärdighetsbedömningen vara mer ytlig.

Förvaltningsrätten i Stockholm tycks i domen om Rainforest Alliance var likvärdigt med rättvisemärkt, Fairtrade eller likvärdigt,¹¹ ha tillämpat samma förhållningsätt trots att målet avsåg tillämpningen av 9 kap. 14 § LOU om likvärdig märkning.

Skulle detta synsätt bli gällande måste upphandlande myndigheter, som vill säkerställa att bara verkligt likvärdiga märkningar godtas, utforma kravet på märkning på ett mer utförligt, eller om man så vill, tillkrånglat sätt. Den upphandlande myndigheten skulle

¹⁰ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

¹¹ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2025-07-10, mål 12597-25.

kanske vara tvungen att räkna upp de detaljerade specifikationerna för den särskilda märkningen som en annan märkning måste uppfylla för att bedömas som likvärdig.

På samma sätt måste en leverantör, som lagt ner kostnader på att skaffa den angivna märkningen, vara aktiv och ställa frågor under anbudstiden för att säkerställa att mindre långtgående märkningar inte godtas som likvärdiga.

Det finns flera skäl till att den praxis som gäller för den allmänna regeln om hänvisningar till varumärke, fabrikat m.m. i 9 kap. 6 § LOU inte ska gälla också för vilken likvärdighetsbedömning som ska göras enligt 9 kap. 14 § LOU.

Bestämmelsen i 9 kap. 6 § LOU är en undantagsregel. Enligt den ska hänvisningar till fabrikat, varumärken etc. som huvudregel vara förbjudna. Ett kommersiellt varumärke uppfyller normalt inte heller kriterierna för en sådan hållbarhetsmärkning som avses i 9 kap. 13 § LOU. En kommersiell märkning är till exempel inte allmänt tillgänglig (enligt 9 kap. 13 § punkt 5 LOU ska en (hållbarhets) märkning vara ”tillgänglig för alla berörda”). Till skillnad från sådana hållbarhetsmärkningar som avses i 9 kap. 13 § LOU är kommersiella varumärken normalt företagshemligheter.

Bestämmelsen om märkningar i 9 kap. 13 § LOU är ingen undantagsregel. Den är i stället en huvudregel. En upphandlande myndighet ”får”, enligt 9 kap. 13 § första stycket LOU kräva en viss märkning. Av samma bestämmelse framgår att kravet inte behöver vara utförligt utformat. Det räcker att kräva en viss märkning.¹² Det kan vara lämpligt att lägga till att likvärdig märkning godtas även om detta inte är ett lagkrav.

Enligt ordalydelsen i 9 kap. 13 § första stycket LOU behöver alltså inte upphandlande myndighet utforma krav på märkning på ett utförligt sätt. Detta framgår också av syftet bakom motsvarande bestämmelse i artikel 43 i 2014 års direktiv. För att förstå detta syfte bör reglerna i det tidigare direktivet, 2004 års direktiv, belysas vilken innebar att myndigheter som ville kräva miljömärkning måste göra detta på ett mycket omständligt sätt. EU-domstolens dom i mål C-368/10 *MAX HAVELAAR* satte strålkastaren på den byråkratiska stelbenthet som gällde enligt 2004 års direktiv för genomförandet av upphandlingar i allmänhet och möjligheten att använda märkningar i synnerhet.

MAX HAVELAAR¹³

MAX HAVELAAR hade sin upprinnelse i en upphandling av drift av kaffeautomater som gjordes av den nederländska provinsen Noord-Holland (provinsen). I upphandlingen ingick att leverantören skulle fylla på kaffeautomaterna med kaffe, te, mjölk, socker och kakao. Kommissionen, som ansåg att upphandlingen stred mot flera bestämmelser i 2004 års direktiv, väckte talan mot Konungariket Nederländerna.

¹² Naturligtvis under förutsättning att märkningen uppfyller kriterierna i 9 kap. 13 § första stycket LOU.

¹³ EU-domstolen dom 2012-05-10, mål C-368/10 Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna.

Bland de krav som kommissionen invände mot fanns dels att kaffe och te skulle vara försett med märket EKO,¹⁴ och märket MAX HAVELAAR,¹⁵ dels att också socker, kakao och mjölkpulver borde vara försett med dessa märkningar, vilket gav pluspoäng i utvärderingen.

EU-domstolen bedömde att det obligatoriska kravet avseende miljömärkningen *EKO* av kaffe och te var en teknisk specifikation. En teknisk specifikation ska nämligen avse *egenskaper* hos produkten. Miljöegenskaper, till exempel en produktionsmetods miljöpåverkan, är en sådan egenskap.¹⁶

Enligt 2004 års direktiv var det i och för sig möjligt att använda sig av miljömärkningar. I artikel 23.6 i 2004 års direktiv fanns en komplicerad bestämmelse om användning av miljömärkning i den tekniska specifikationen. Enligt bestämmelsen var det visserligen tillåtet att ställa krav på miljöegenskaper i form av prestanda eller funktionskrav som fanns i en miljömärkning som uppfyllde krav på bland annat lämplighet, vetenskaplighet och tillgänglighet.

Det som emellertid gjorde bestämmelsen krånglig var att den upphandlande myndigheten inte fick kräva miljömärkningen i sig. I stället skulle den upphandlande myndigheten räkna upp de detaljerade specifikationerna för miljömärkningen.¹⁷

Miljömärkningen fick dessutom endast användas som ett av flera möjliga bevismedel, inte bara andra märkningar utan också *”teknisk dokumentation från tillverkaren eller en provningsrapport från ett erkänt organ.”*

Artikel 23.6 i 2004 års direktiv innebar alltså en komplicerad ordning vad gäller både kravställandet och utvärderingen. Det var inte bara för den upphandlande myndigheten att kräva en miljömärkning. Kravet behövde ställas på ett betydligt mer utförligt och tillkrånglat sätt. I utvärderingen behövde även annan bevisning godtas.

Hade då provinsen tillämpat artikel 23.6 i 2004 års direktiv på ett korrekt sätt? EU-domstolens svar var Nej. Kravet kunde nämligen tolkas så att bara kaffe och te som hade märkningen EKO godtogs.¹⁸

Under anbudstiden skickade visserligen provinsen ut ett informationsmeddelande som upplyste om att även andra likvärdiga märken godtogs. Denna ”rättelse” kunde emellertid inte beaktas. Enligt artikel 39.2 2004 års direktiv fick upphandlande myndighet under anbudstiden endast ge *”kompletterande upplysningar”* men inte ändra innehållet i upphandlingsdokumentet. Provinsens informationsmeddelande var

¹⁴ Ett märke som drivs av en nederländsk stiftelse vars syfte är att befrämja ekologiskt jordbruk.

¹⁵ Max Havelaar motsvaras i Sverige av Fairtrade (tidigare Rättvisemärkt), vilken märker produkter som uppfyller fyra handelskriterier: kostnadsstäckande minimipris, påslag på världsmarknadspriset, förfinansiering och långsiktiga handelsrelationer mellan producenten och importören.

¹⁶ Se bilaga VI Definition av vissa tekniska specifikationer till 2004 års direktiv.

¹⁷ *”Det framgår av lydelsen av första stycket i denna bestämmelse [artikel 23.6] att vad gäller miljöegenskaper ges de upphandlande myndigheterna därigenom möjlighet att använda detaljerade specifikationer avseende ett miljömärke men inte kräva ett miljömärke som sådant”, MAX HAVELAAR, p. 63.*

¹⁸ MAX HAVELAAR, pp. 52-53.

en ändring.¹⁹ Enligt 2004 års direktiv var det alltså inte möjligt att ändra innehållet i en upphandling när denna väl hade annonserats.

Även i övrigt stred kravet att kaffe och te skulle ha märkningen EKO mot artikel 23.6 i 2004 års direktiv eftersom provinsen inte hade räknat upp alla *de detaljerade specifikationerna* för miljömärkningen EKO. Enligt 2004 års direktiv var det alltså inte tillåtet att bara kräva en viss märkning. Samtliga märkningskrav behövde också anges.

Denna del i *MAX HAVELAAR* är intressant eftersom EU-domstolens och generaladvokatens uppfattning skiljer sig åt. Enligt generaladvokaten, Juliane Kokott, borde en hänvisning till en miljömärkning vara tillräckligt.

Om upphandlande myndighet skulle vara skyldig att uppge samtliga detaljerade specifikationer för märkningen skulle *”den administrativa belastningen”* inte stå i proportion till de mål som eftersträvades, enligt generaladvokaten. Det vore, enligt henne, *”alltför formalistiskt att av den upphandlande myndigheten kräva att denna uppger samtliga specifikationer i detalj”*.²⁰

EU-domstolen delade inte generaladvokatens bedömning. Enligt EU-domstolen kunde artikel 23.6 i 2004 års direktiv inte tolkas så fritt. Leverantörerna måste nämligen få all nödvändig information från upphandlingsdokumentet och inte på egen hand behöva söka information från andra källor.²¹

Ett exempel på vad detta innebar är kriteriedokumentet för Svanenmärkning av rengöringsmedel som är på drygt 40 sidor.²² Enligt 2004 års direktiv var det alltså nödvändigt att återge hela detta dokument i upphandlingsdokumentet.

Som vi ska se har EU genom 2014 års direktiv försökt avhjälpa stelbentheten i det tidigare direktivet. Enligt artikel 47.3 2014 års direktiv är det numera, som huvudregel, möjligt att göra ändringar under anbudstiden, även väsentliga ändringar, under förutsättning att anbudstiden förlängs i proportion till ändringens vikt.

Denna förändring är exempel på en allmän ambition hos EU-lagstiftaren att *förenkla* upphandlingsförfarandet. Som framgår nedan gäller denna ambition att förenkla inte minst möjligheten att kräva märkning.

Provinsen hade även krävt att kaffe och te skulle vara märkt med MAX HAVELAAR. MAX HAVELAAR är en rättvisemärkning som i Sverige motsvaras av Fairtrade. Den är alltså inte en miljömärkning utan snarare en märkning som avser social hållbarhet. Märkningen avsåg villkoren för hur leverantören anskaffat varorna från tillverkaren, till exempel till ett kostnadstäckande minimipris.²³

¹⁹ *MAX HAVELAAR*, pp. 54-55.

²⁰ *MAX HAVELAAR*, förslag till avgörande, p. 57.

²¹ *MAX HAVELAAR*, p. 67.

²² Svanenmärkning av rengöringsmedel, version 6.15 • 7 november 2018 – 31 augusti 2027.

²³ *MAX HAVELAAR*, pp. 73-74.

Enligt EU-domstolen var detta inte ett tekniskt krav utan ett villkor för fullgörande av kontrakt

Klokare än så blir vi emellertid inte. EU-domstolen konstaterade nämligen också att kommissionen argumenterat kring artikel 26i 2004 års direktiv för sent, varför kommissionens talan i den delen helt sonika avvisades.²⁴

EU-domstolen bedömer emellertid kommissionens nästa invändning, nämligen att *tilldelningskriterierna* att produkter skulle vara märkta med EKO och MAX HAVELAAR saknade koppling till upphandlingsföremålet eftersom de, och då särskilt MAX HAVELAAR, avsåg anbudsgivarnas allmänna policy.

Kommissionens argument godtogs inte av EU-domstolen som anförde att tilldelningskriterier inte behövde avse en varas egenskaper som sådana för att vara kopplade till föremålet för upphandlingen.

Enligt EU-domstolen var det vidare tydligt att tilldelningskriteriet endast avsåg *”de ingredienser som ska levereras inom ramen för kontraktet och att de inte på något sätt berör anbudsgivarnas allmänna inköspolicy”*.²⁵

Kravet på koppling eller anknytning var alltså inte lika strikt om kravet på märkning var ett tilldelningskriterium. Mycket talar för att EU-domstolen hade gjort samma bedömning beträffande villkor för fullgörande av kontrakt.

I en tidigare rapport för Miljömärkning Sverige och Naturskyddsföreningen,²⁶ argumenterar jag för att den omständigheten att en märkning innehåller detaljerade specifikationer som kan betraktas som företagsgenerella inte med någon automatik medför att märkningen saknar anknytning när märkningen används som tilldelningskriterium eller villkor för fullgörande av kontrakt.

Det finns ingen anledning att här ingående upprepa vad som står i den rapporten. Jag nöjer mig med att konstatera att EU-domstolen i *MAX HAVELAAR* klargör att begreppet ”koppling” (eller ”anknytning”) inte har samma innebörd för tilldelningskriterier som för tekniska specifikationer (samma sak gäller alltså enligt 2014 års direktiv).

Enligt EU-domstolen stred ändå provinsens tilldelningskriterium mot 2004 års direktiv dels därför att provinsen inte hade angett de detaljerade specifikationerna för märkningen, dels därför att provinsens krävt en viss märkning som enda godtagbara bevismedel.²⁷

Sammanfattningsvis satte EU-domstolens dom i *MAX HAVELAAR* fingret på ett antal byråkratiska hinder i 2004 års direktiv för upphandlande myndigheter som ville kräva märkningar. Dessa hinder bestod i:

²⁴ *MAX HAVELAAR*, p. 79.

²⁵ *MAX HAVELAAR*, pp. 90-91.

²⁶ Krav på märkning i offentlig upphandling, Rapport för Miljömärkning Sverige (MISAB)1 och Naturskyddsföreningen, 25 februari 2025.

²⁷ *MAX HAVELAAR*, p. 94 och p. 97.

- 1) Att upphandlande myndigheter inte fick kräva en märkning; i stället måste de räkna upp de detaljerade specifikationerna för märkningen.
- 2) Att upphandlande myndigheter i utvärderingen måste godta alla lämpliga bevismedel, inte bara märkningar utan även bevis såsom teknisk dokumentation från tillverkaren eller en provningsrapport från ett erkänt organ.

Utöver dessa två hinder, vilka avsåg just möjligheten att kräva märkning belyser *MAX HAVELAAR* ytterligare ett hinder av mer allmän karaktär, nämligen att möjligheten enligt 2004 års direktiv, att ändra i upphandlingsdokumentet när upphandlingen väl hade annonserats var nära med noll. Ville den upphandlande myndigheten ändra ett krav var det bara att avbryta upphandlingen och annonsera på nytt.

MAX HAVELAAR är på så vis ett viktigt bakgrundsdokument till 2014 års direktiv. Det krävs inte mycket fantasi för att förstå att EU-lagstiftaren genom ändringarna i 2014 års direktiv har försökt att avhjälpa de byråkratiska hinder som fanns i 2004 års direktiv och som framgick av *MAX HAVELAAR* med smärtsam tydlighet.

2014 års direktiv

Utan att det anges explicit i 2014 års direktiv bör, enligt min mening, bestämmelsen om märkning ses i ljuset av *MAX HAVELAAR*. Syftet med bestämmelsen är att förenkla och också utvidga möjligheterna att kräva märkningar. Genom 2014 års direktiv kan upphandlande myndigheter numera kräva märkning.

I 2014 års direktiv finns inte någon motsvarighet till den komplicerade bestämmelsen i artikel 23.6 2004 års direktiv som tvingade upphandlande myndigheter att ange de detaljerade specifikationerna i en miljömärkning oavsett om kravet var en del av den tekniska specifikationen eller ett tilldelningskriterium.

Denna bestämmelse har i stället ersatts med artikel 43, enligt vilken det är tillåtet att kräva märkning såväl i den tekniska specifikationen som i tilldelningskriterierna eller villkoren för fullgörande av kontrakt. Upphandlande myndighet behöver inte längre räkna upp de detaljerade specifikationerna för märkningen. Det är tillräckligt att kräva *”ett särskilt märke”*.

Möjligheten att använda märkning i den tekniska specifikationen är vidare inte begränsad till miljömärkning. Enligt artikel 43.1 första stycket får märkningen avse *”miljömässiga eller sociala egenskaper eller andra kännetecknande egenskaper”*. Det är en brist att detta inte framgår av ordalydelsen i 9 kap. 13 § LOU.

Det innebär inte att fältet är fritt för att kräva en märkning som Fairtrade. Krav på märkningen Fairtrade kan nämligen inte ingå i den tekniska specifikationen. Av artikel 42 framgår att tekniska specifikationer ska avse *”egenskaper”* hos föremålet för upphandlingen. Rättvis handel är inte en egenskap hos produkten i den mening som

avses enligt artikel 42. En märkning som Fairtrade kan emellertid vara ett tilldelningskriterium eller villkor för fullgörande av kontrakt.²⁸

Noterbart är att artikel 43.1 eller i 9 kap. 13 § LOU inte anger att kravet på en särskild märkning måste åtföljas med orden ”eller likvärdigt”. Såsom redan påpekats ovan finns det alltså ingen skyldighet att också ange att likvärdiga märkningar godtas. Det hindrar inte att det kan vara lämpligt att tillägga detta.

I utvärderingen är myndigheten för visso skyldig att godta märkningar som uppfyller likvärdiga märkeskrav, men det finns alltså ingen skyldighet att ange detta i upphandlingsdokumentet.

Upphandlande myndigheter får numera som huvudregel kräva märkning. Det kan kanske inte uteslutas att ett krav på märkning, trots att de överensstämmer med ordalydelsen enligt 9 kap.13 § LOU, ändå skulle strida mot LOU, närmare bestämt de upphandlingsrättsliga principerna enligt 4 kap. 1 § LOU.²⁹ En sådan situation förefaller emellertid vara sällsynt, inte minst mot bakgrund av HFD 2010 ref. 78 där Högsta förvaltningsdomstolen slår fast att upphandlande myndighet ”*har den stor frihet*” att bestämma föremålet för en upphandling.

Möjligheten att kräva märkning enligt artikel 43 i 2014 års direktiv innebär också att *utvärderingen* förenklas eftersom den upphandlande myndigheten, som huvudregel, inte behöver granska annan bevisning än en märkning.

Även här finns det ett undantag i artikel 43.1 fjärde stycket för den situationen leverantören inte getts tillräckligt med tid för att skaffa märkningen eller en likvärdig märkning. I så fall får leverantören åberopa annan bevisning för att produkterna uppfyller specifikationerna för den särskilda märkningen.

Detta går dock att undvika genom att utforma kravet på märkning som ett villkor för fullgörande av kontrakt. Ett sådant villkor ska ju uppfyllas vid en senare tidpunkt än sista anbudsdag, normalt först vid avtalsstart. Inget hindrar dessutom att upphandlingsdokumentet anger en ännu senare tidpunkt. På exempelvis Svanens hemsida finns förslag på hur krav på märkning som villkor för fullgörande av kontrakt kan ställas för att undvika att undantaget blir tillämpligt.³⁰

Likvärdighetsbedömningen enligt artikel 43.1

Huvudsyftet bakom artikel 43 i 2014 års direktiv är alltså att förenkla för upphandlande myndigheter att kräva märkningar. EU-lagstiftaren synes ha accepterat generaladvokatens uppfattning att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare på egen hand ska kunna avgöra vad som krävs för att få den angivna märkningen.

²⁸ Se skäl 97 2014 års direktiv

²⁹ Dessa principer är likabehandlingsprincipen, öppenhetsprincipen, principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, principen om ömsesidigt erkännande och proportionalitetsprincipen.

³⁰ <https://www.svanen.se/inkop-och-upphandling/sa-staller-du-krav-pa-miljomarkning/kontraktsvillkor/>

Detta synes också gälla för bedömningen om en annan märkning är likvärdig. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör ska på egen hand kunna inhämta information om vad som krävs för att en annan märkning ska godtas. Detta eftersom märkningen ska vara allmänt tillgänglig. Leverantören borde härvid kunna ta hjälp av märkningsorganisationen. En anbudsgivare som åberopar en annan märkning torde även ha bevisbördan för att den andra märkningen är likvärdig.³¹

Det är en rimlig tolkning av artikel 43 att inte vilken märkning som helst kan betraktas som likvärdig. Även om märkningen uppfyller kriterierna i artikel 43.1 på bland annat anknytning, lämplighet, öppenhet och tillgänglighet så är detta inte nödvändigtvis tillräckligt för att bedömas som likvärdig.

En leverantör som vill åberopa en annan märkning måste alltså bedöma om den märkningen är likvärdig med den som angivits av upphandlande myndighet.

Även den upphandlande myndigheten måste göra en likvärdighetsbedömning om anbudsgivare åberopar en annan märkning. Den behöver visserligen inte, som huvudregel, granska andra bevismedel än märkningar. Men icke desto mindre måste den upphandlande myndigheten, i förekommande fall, avgöra om en annan märkning ”uppfyller likvärdiga märkeskrav” som den särskilda märkningen.

Den upphandlande myndigheten kan förenkla för sig genom att kräva att anbudet innehåller bevis på detta.

Enligt EU-domstolens dom i mål C-14/17 *VAR srl* ska en anbudsgivare, som offererar en annan produkt än den angivna och som anbudsgivaren påstår är likvärdig, redan i anbudet bevisa detta. Enligt samma avgörande åligger det den upphandlande myndigheten att kräva bevis på likvärdighet. *VAR srl* avsåg ett annat direktiv och en annan bestämmelse, nämligen artikel 34 om tekniska specifikationer i direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Det är därför osäkert vilken räckvidd som avgörandet ska tillmätas.

VAR srl ger i vart fall stöd för att en upphandlande myndighet borde ha rätt att kräva att anbudet innehåller bevis för att den andra märkningen är likvärdig. Det borde även vara tillåtet för den upphandlande myndigheten att exemplifiera vad denna bevisning skulle kunna bestå i, till exempel en giltig licens/certifikat från en oberoende märkningsorganisation.

Nästa fråga är hur grundlig likvärdighetsbedömningen ska vara. Den frågan är naturligtvis beroende på vad upphandlingen avser och vilken märkning som upphandlande myndighet angett.

Upphandlingsmyndigheten (UHM) anger i ett svar den 26 mars 2019 i sin frågeportal att det saknas vägledande rättsfall för vad som är en likvärdig märkning. UHM tillägger att

³¹ Det är en allmän princip att anbudsgivare ska styrka att krav uppfylls, se Kammarrätten i Göteborg, dom 2013-05-07, mål 661-13. Se också JP Infonet lagkommentar till 9 kap. 14 § LOU.

”likvärdigt” inte betyder ”exakt samma”. UHM ger även andra råd för hur likvärdighetsbedömningen kan göras, om kraven för den andra märkningen tacklar samma miljöproblem, om den ger motsvarande effekt, men med andra metoder.³²

Under alla omständigheter måste likvärdighetsbedömningen nå upp till en viss nivå. Den omständigheten att upphandlande myndighet inte har preciserat kravet utöver angivandet av en viss märkning medför inte att likvärdighetsbedömningen får bli ytlig.

Enligt min mening nådde varken regionens eller förvaltningsrättens likvärdighetsbedömning i ovan nämnda dom om märkning av kaffe upp till en godtagbar nivå. Enligt regionen innebar kravet att kaffe skulle vara rättvisemärkt, Fairtrade eller likvärdigt enbart att märkningen skulle täcka områden som hållbarhet och socialt ansvar. Förvaltningsrätten konstaterade att kravet *”inte utformats med några närmare kriterier eller obligatoriska krav på exempelvis ekonomiskt och socialt skydd, minimipris eller producentinflytande.”*³³ Avsaknaden av ytterligare preciseringar innebar, enligt förvaltningsrätten, att *”det enbart krävts en märkning eller certifiering av produkterna.”*³⁴

Både regionens och förvaltningsrättens likvärdighetsbedömningar var otillräckliga. Förvaltningsrätten synes anse att likvärdighetsbedömningen får vara ytlig eftersom regionen inte närmare angett några detaljerade specifikationer för den särskilda märkning som regionen krävt. Underförstått måste krav på märkning vara mer utförligt utformat för att motivera en mer noggrann likvärdighetsbedömning.

UHM förefaller dela den uppfattningen. I svar på en fråga om Svanenmärkning uttrycker sig UHM på ett sätt som kan tolkas som att upphandlande myndighet är skyldig att mer utförligt ange vilka märkningskrav som en annan märkning måste uppfylla för att bedömas som likvärdig.³⁵ Det skulle alltså inte vara tillräckligt att bara ange en viss märkning.

Detta är emellertid ett synsätt som inte överensstämmer med bestämmelsens ordalydelse och inte heller dess syfte. Skulle detta synsätt bli bestämmande för svenska domstolars tillämpning av 9 kap. 14 § LOU om likvärdig märkning finns det risk för att 2014 års bestämmelser om att förenkla möjligheten att kräva märkning inte får en ändamålsenlig verkan i upphandlingar som görs i Sverige. Det innebär att upphandlande myndigheter måste kräva märkningar på ett sätt som påminner om ordningen enligt det gamla direktivet, en ordning som EU har velat komma ifrån.

Enligt 9 kap. 13 § första stycket LOU är det fullt tillräckligt att kräva en viss märkning. Någon ytterligare precisering behövs inte. En närmare precisering är bara nödvändig om den upphandlande myndigheten inte kräver att det som ska anskaffas har alla

³² [Är certifieringssystem av typ I \(ISO 14024\) likvärdigt med EU Ecolabel? | Upphandlingsmyndigheten.](#)

³³ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2025-07-10, mål 12597-25, s. 2.

³⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2025-07-10, mål 12597-25, s. 5.

³⁵ [Får man ställa krav på Svanen-märkning? | Upphandlingsmyndigheten](#) Svar på fråga ställd 2019-08-12.

egenskaper som krävs av märkningen; i så fall ska den ange vilka krav för märkningen som ska uppfyllas.³⁶

Det kan upprepas att ett av kriterierna för att vara en godtagbar märkning är att märkningen är tillgänglig för alla berörda. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör kan alltså på egen hand och från öppna källor skaffa sig information om vad som krävs för att skaffa märkningen eller om en annan märkning är likvärdig.

I regionens upphandling var kravet att kaffe skulle vara märkt med Fairtrade. Det saknas inte informationskällor för att avgöra vad som krävs för att skaffa Fairtrade eller om Rainforest Alliance är likvärdig:

- 1) EU-domstolen preciserade i *MAX HAVELAAR* vilka kriterier som utmärker märkningen MAX HAVELAAR, dvs. Fairtrade. Enligt EU-domstolen innefattade märkningen de fyra kriterierna för rättvis handel, dvs. 1) kostnadstäckande minimipris, 2) påslag på världsmarknadspriset, 3) förfinansiering och 4) långsiktiga handelsrelationer mellan producenten och importören.
- 2) Genom att studera märkningskraven för Fairtrade och Rainforest Alliance på organisationernas respektive hemsidor var det möjligt att skaffa sig en bild av båda märkningarna och om Rainforest Alliance var likvärdig med Fairtrade.
- 3) Det fanns också information hos UHM. Enligt ett svar som UHM ger till en frågeställare den 22 april 2022 anger UHM bland annat att Rainforest Alliance omfattar sociala hållbarhetsaspekter som motsvarar UHM:s ”basnivå” men att Fairtrade innehåller ”mer långtgående krav på till exempel minimiersättning, extra prispremier för odlaren och rättvis handel” och därför är ett bevis för uppfyllelse av UHM:s avancerade nivå för socialt ansvarsfull odling.³⁷

Det fanns alltså allmänt tillgänglig information också för regionen och förvaltningsrätten för att kunna göra en mer grundlig likvärdighetsbedömning. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör förväntas ha denna omvärldsbevakning. Det som gäller för en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör borde också gälla för den upphandlande myndigheten eller, för den delen, domstolen.

Svensk domstolspraxis rörande likvärdig märkning

Det saknas, som sagt, vägledande praxis rörande bestämmelsen i 9 kap. 14 § LOU om likvärdig märkning. Nedan redovisas domar från första instans.

Förvaltningsrätten i Falun förefaller i dom 2020-07-01, mål 2193-20, anse att Leksaksdirektivet var en märkning som var likvärdig med FSC-märkning. Bedömningen är märklig eftersom Leksaksdirektivet inte är en märkning utan en lagstiftning som anger säkerhetskrav för leksaker.

Förvaltningsrätten i Karlstad ansåg i dom 2022-01-10, mål 2476-21 att kommunens krav att cyklar, i en lekmaterialsupphandling, skulle ha Svanenmärkning eller annan likvärdig

³⁶ Artikel 43.1 andra stycket 2014 års direktiv och 9 kap. 13 § andra stycket LOU.

³⁷ [Förslag till bevis för hållbar produktion av kaffe/te/kakao | Upphandlingsmyndigheten.](#)

märkning var proportionerligt trots sökandens påstående att endast en leverantör hade Svanenmärkta cyklar. Enligt förvaltningsrätten hade en upphandlande myndighet stor frihet att bestämma hur upphandlingsdokumentet ska utformas och välja vilka krav som ska uppfyllas och avlog sökandens talan. Förvaltningsrätten hade kunnat tillägga att Svanen, till skillnad från ett kommersiellt varumärke, är tillgänglig för alla berörda, även för den leverantör som klagade på upphandlingen.

I Förvaltningsrätten i Malmös dom 2022-11-30, mål 7963-22, prövades bland annat sökandens invändning att ett kommunalt fastighetsbolag endast godtog el med märkningen Bra Miljöval och inte en annan likvärdig märkning (vilket för övrigt bestreds av det kommunala fastighetsbolaget). Förvaltningsrätten konstaterade att sökandens anbud uppfyllde detta krav och följaktligen inte led någon skada.

Förvaltningsrätten i Malmös dom 2024, 11-07, mål 9272-24 m.fl., rörde en leverantörs invändning att dennes ISO 14001-certifiering var likvärdig med Svanenmärkning av konferensanläggningar. Förvaltningsrätten avlog utan närmare motivering. En möjlig motivering kunde ha varit att ISO 14001 är en certifiering av organisationens miljöledningssystem och således inte en sådan produktmärkning som avses i 9 kap. 13 § första stycket LOU.³⁸

Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2021-09-23, mål 5462-21, avsåg en kommuns upphandling av lokalvårdstjänster där anbud kunde få mervärdesavdrag om städtjänsten var Svanenmärkt. I ett informationsmeddelande under anbudstiden hade kommunen lagt till att likvärdig ”certifiering” godtogs samt att EU Ecolabel,³⁹ var exempel på ”likvärdigt certifikat”. Sökanden gjorde bland annat gällande att kravet på Svanenmärkning skulle ha åtföljts av orden ”eller likvärdig” och att även annan bevisning än ett certifikat måste godtas som likvärdig. Förvaltningsrätten konstaterade att sökanden lämnat ett intyg från en fristående konsult vilket inte var likvärdigt. Ansökan avslogs.

Rekommendationer

Ovan redovisad domstolspraxis visar på bedömningar av varierande kvalitet. Det finns därför inga garantier för att domstolar i framtiden kommer göra en mer grundlig likvärdighetsbedömning än som gjordes av Förvaltningsrätten i Stockholm i ovan nämnda kaffedom.

Av diskussionen ovan framgår att både upphandlande myndighet och domstol är skyldig att göra en likvärdighetsbedömning om anbudsgivare åberopar en annan märkning. Det går inte att ge ett generellt svar på hur grundlig en sådan likvärdighetsbedömning ska vara. Under alla omständigheter var den likvärdighetsbedömning som gjordes av regionen och förvaltningsrätten i nyss nämnda dom otillräcklig.

³⁸ Att bestämmelsen i 9 kap. 13 § LOU avser en produktmärkning framgår till exempel av första stycket, punkt 2 enligt vilken kraven för märkningen ska vara lämpliga för att definiera egenskaperna hos den vara, tjänst eller byggtreprenad som ska anskaffas.

³⁹ EU Ecolabel.

Ett annat exempel där en märkning uppenbart inte är likvärdig är om den upphandlande myndigheten kräver en märkning på möbler som omfattar produktens miljöegenskaper ur ett helhetsperspektiv, till exempel kemikalier, textilier, cirkulär design, återvinning m.m. och en anbudsgivare åberopar en märkning som endast omfattar träråvaran.

Den spretiga domstolspraxis som redovisas ovan talar för att upphandlande myndigheter tyvärr kan känna sig nödgade att utforma kravet på märkning på ett mer utförligt sätt. Vill den upphandlande myndigheten säkerställa att den inte behöver godta märkningar den inte anser är likvärdiga kan den behöva komplettera kravet på en viss märkning med angivelse över de märkningskrav den anser är särskilt angelägna.

Den upphandlande myndigheten kan till exempel framhålla att en annan märkning också avser hela slutprodukten i ett livscykelperspektiv.

Även det sätt och frekvens som märkningsorganisationen genomför granskningar kan vara något som den upphandlande myndigheten vill framhålla. Det är ju en viktig poäng med märkningar att upphandlande myndighet inte själva behöver följa upp produkternas uppfyllelse av märkningskraven. Den upphandlande myndigheten behöver bara kontrollera att produkten har märkningen. Märkningsorganisationerna sköter resten.

Ett krav avseende städtjänst skulle kunna utformas så att städtjänsten ska vara märkt med Svanen eller likvärdig märkning samt att annan märkning, för att vara likvärdig, ska innehålla lika stränga krav vad gäller förbrukning av kemiska produkter, växthusgaser, transporter och soppåsar.

Såsom framgår ovan kan upphandlingsdokumentet även innehålla krav på att anbudet, i förekommande fall, innehåller bevisning för att annan märkning är likvärdig.

Den upphandlande myndigheten bör endast ange en (1) märkning. Detta följer till att börja med av ordalydelsen i 9 kap. 13 § första stycket, nämligen att en upphandlande myndighet *”får... kräva **en viss märkning** [min fetmarkering] som bevis för att varan, tjänsten eller byggentreprenaden motsvarar de egenskaper som krävs”*.

I vissa fall kan en angivelse av flera märkningar vara oproblematiske eftersom märkningarna är likvärdiga utifrån innehåll och nivå. Detta kan till exempel gälla för märkning enligt Svanen respektive Bra Miljöval för rengöringsprodukter/kemiska produkter. Det är mer problematiskt om upphandlande myndighet i en upphandling av möbler anger både Svanenmärkning och FSC-märkning eftersom den senare endast tar sikte på träråvaran.

Om den upphandlande myndigheten anger flera märkningar vilka inte är likvärdiga kan detta dessutom skapa en otydlighet vad gäller vilka övriga märkningar som ska bedömas vara likvärdiga. Eftersom märkningarna till exempel kan ha olika nivåer av miljö- eller hållbarhetsprestanda i olika delar kan ett upphandlingskrav som anger flera märkningar både skapa en otydlighet för vilka andra märkningar som är likvärdiga samt ge leverantörer möjlighet att välja märkningar som bara uppfyller de lägsta nivåerna hos var och en av de angivna märkningarna.

Den upphandlande myndigheten bör inte heller besvara frågor under anbudstiden om annan märkning är likvärdig. Anbudsgivare som offererar produkter med en annan märkning har bevisbördan för att den andra märkningen är likvärdig. Den upphandlande myndigheten bör därför inte ge några förhandsbesked i det avseendet, vilket skulle medföra att leverantörens bevisbörda minskar.

Den upphandlande myndigheten kan dock på frågor under anbudstiden ge exempel på märkningskrav hos märkningen som den upphandlande myndigheten anser är särskilt viktiga, vilket i så fall borde påverka likvärdighetsbedömningen.

Kravet på märkning bör vara ett villkor för fullgörande av kontrakt eftersom detta ger leverantörer längre tid att skaffa sig märkningen eller en likvärdig märkning och på så vis minskar risken för att upphandlande myndighet måste bedöma annan bevisning.

En leverantör som investerat i den särskilda märkningen kan vara proaktiv och under anbudstiden ställa frågor om vilka detaljerade specifikationer till den särskilda märkningen som en annan märkning måste uppfylla för att bedömas som likvärdig. Detta för att undvika att mindre långtgående märkningar godtas som likvärdiga.

Slutsatser

Det finns en berättigad oro för att den förenkling som EU genomfört genom artikel 43 i 2014 års direktiv inte får genomslag i den offentliga upphandling som bedrivs i Sverige.

Ett exempel på detta rör kriterierna som en märkning ska uppfylla enligt 9 kap. 13 § första stycket LOU. Ett av dessa kriterier är att kraven för märkningen endast rör kriterier som har anknytning till det som ska anskaffas.

Enligt en tidigare rapport,⁴⁰ förefaller att det så kallade anknytningskravet övertolkas av UHM så att kraven för märkningen inte får ha en företagsgenerell karaktär och att detta gäller oavsett om kravet på märkning är en teknisk specifikation, ett villkor för fullgörande av kontrakt eller ett tilldelningskriterium. Så som framgår av den tidigare rapporten skulle detta medföra att mycket få märkningar kan användas.

Denna rapport tar upp bestämmelsen i 9 kap. 14 § LOU om upphandlande myndighets skyldighet att godta andra märkningar om dessa är likvärdiga. Även här finns en risk för övertolkningar, nämligen att upphandlande myndigheter inte får nöja sig med att bara kräva en viss märkning utan också måste ange de detaljerade specifikationerna för märkningen.

Detta vore en olycklig utveckling som kan leda till att upphandlande myndigheter drar sig för att kräva märkning. Det kan också få till följd att krav på märkningar blir onödigt tillkrånglade och att den förenkling som EU velat åstadkomma med märkningsreglerna i 2014 års direktiv uteblir.

⁴⁰ Krav på märkning i offentlig upphandling.

Rapport för Miljömärkning Sverige (MISAB)1 och Naturskyddsföreningen, februari 2025.

Det finns också en risk för en svensk domstolspraxis som godtar alltför ytliga likvärdighetsbedömningar vilket leder till en urvattning av hållbarhetskraven i upphandlingen samt snedvridning av konkurrensen när leverantörer, som investerat i märkningen blir utkonkurrerade av företag som erbjuder en mindre omfattande och/eller långtgående märkning. I denna rapport argumenterar jag för att upphandlande myndighet och domstol ska göra en mer grundlig likvärdighetsbedömning än som gjordes av förvaltningsrätten i det tidigare nämnda kaffemålet.

Enligt denna rapport är det fullt tillräckligt att upphandlande myndighet kräver en viss märkning utan att räkna upp alla märkningskraven eller ange vad en annan märkning måste uppfylla för att bedömas som likvärdig.

Oavsett kan upphandlande myndigheter lyfta fram särskilt viktiga märkningskrav hos märkningen för att på så sätt undvika att behöva godta märkningar man inte anser är likvärdiga. Den upphandlande myndigheten kan även lägga till *"eller likvärdig märkning"* samt kräva in bevis på en annan märkning är likvärdig.

Stockholm den 11 juni 2026

Mathias Sylvan