

Kvittningsmetoden – en beslutsteoretiskt välgrundad och praktiskt användbar utvärderingsmetod

I den här bilagan presenteras några tekniker som kan användas för att utvärdera en uppsättning inkomna anbud. En teknik går ut på att eliminera alternativ som domineras av andra alternativ. Ett alternativ sägs vara dominerat av ett annat alternativ om det sistnämnda är bättre eller minst lika bra som det förstnämnda alternativet i förhållande till samtliga utvärderingskriterier. Detta är en enkel beslutsregel som kan bidra till att eliminera några av alternativen ur bilden. Metoden har dock sin uppenbara begränsning i att den inte kan hantera situationer när ett alternativ är bättre än ett annat alternativ i ett avseende, t.ex. kostnad, men sämre i ett annat avseende, t.ex. kvalitet. För att kunna göra ett val måste här en avvägning göras mellan pris och kvalitet: hur mycket är det värt i termer av en högre kostnad för att få en högre kvalitet? I sin bok *Smart Choices* lanserar Raiffa med flera en metod kallad för "the Even Swap Metod (kvittningsmetoden) med syfte att på ett systematiskt sätt hantera dylika avvägningsproblem. Metoden kan illustreras med följande exempel som återfinns i Kammarkollegiets vägledning *Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av varor och tjänster*.¹

En myndighet ska genomföra en upphandling av en viss produkt där tre tilldelningskriterier valts: pris, leveranstid och service. När det gäller de två sistnämnda kriterierna har myndigheten satt upp som krav att varan ska levereras inom fyra månader efter tecknat avtal och att service ska ske inom 36 timmar. I myndighetens

¹ Kammarkollegiet, *Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av varor och tjänster*, Vägledning 2010:9.

intresse antas ligga att få ett lågt pris, en kort leveranstid samt en hög service, vilket här mäts i form av kort inställelsetid. Tre anbud har kommit in som uppfyller de ställda kraven och därför gått vidare till utvärdering. Tabell 1 summerar den relevanta beslutsinformation.

Tabell 1 Alternativ

Mål	Anbud 1	Anbud 2	Anbud 3
Anbudspris (kr/år)	800 000 750 000	625 000	925 000
Leveranstid (månader)	3	4	3
Inställelsetid (timmar)	10 15	15	12

Det kan direkt konstateras att Anbud 3 domineras av Anbud 1, eftersom det sistnämnda alternativet är bättre ur den upphandlande myndighetens synvinkel vad gäller samtliga tre tilldelningskriterier. En konsekvens av detta är att den upphandlande myndigheten direkt kan bortse från Anbud 3 i den fortsatta utvärderingen – det kan läggas åt sidan.

Det innebär att valet nu står mellan Anbud 1 och Anbud 2. Här är beslutet inte lika enkelt. Anbud 2 innebär förvisso ett lägre pris än Anbud 1 men det senare innebär både kortare leveranstid och högre service. Hur ska myndigheten gå tillväga för att hantera denna, i upphandlingssammanhang, vanliga beslutssituation mellan pris och kvalitet? Det är här kvittningsmetoden kommer in i bilden.

Kvittningsmetoden vilar i princip på följande två premisser. Dels att beslutsfattaren kan värdera ett mål, en egenskap, i förhållande till ett annat mål, en annan egenskap. Dels på insikten att om två valalternativ är identiska, lika bra eller dåliga, i termer av ett mål, så kan beslutsfattaren lugnt bortse från det målet när beslutet ska tas. Låt oss med denna grund göra en första kvittning i syfte att likställa de två anbuden i termer av kriteriet service så att detta kan elimineras från vidare överväganden. Den upphandlade myndigheten gör därför en värdering av hur mycket de fem timmarna i inställelsetid som skiljer sig mellan de två anbuden är värt i monetära termer. Anta att myndigheten bedömer att de fem timmarna kortare inställelsetid som det första anbudet innebär är värt 50 000 kronor i termer av lägre pris, som nu reduceras till 750 000 kronor.

Efter att ha gjort kvittningen handlar valet nu om huruvida det är värt att betala 125 000 kronor mer, som Anbud 1 innebär ("det

kvittningsjusterade” priset 750 000 kronor minus Anbud 2:s pris om 625 000 kronor), för att få produkten levererad en månad tidigare. Anta att myndigheten värderar den kortare leveranstiden till 100 000 kronor. Det innebär att priset i Anbud 1 kan justeras ytterligare, ned till 650 000 kronor, vilket ska jämföras med de 625 000 kronor som Anbud 2 innebär. Således är Anbud 2 det mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten efter att samtliga tilldelningskriterier tagit i beaktande och värderats.

Kvittningsmetoden erbjuder en rationell och praktisk metod för att med utgångspunkt från beslutsfattarens olika mål utvärdera olika alternativ, här anbud, så att det sammantaget mest attraktiva anbudet kan väljas. Metoden är mycket flexibel i så måtto att den kan hantera många olika mål och många olika alternativ. Den kanske största fördelen är att den kan hantera mål som är uttryckta i olika enheter. Det sistnämnda har att göra med metodens kärna, nämligen att beslutsfattaren värderar mål i termer av andra mål. Här kanske någon invänder att detta ibland är svårt och att metoden därför inte kan användas. Det är sant att det många gånger kan vara besvärligt att värdera en egenskap i termer av en annan. Att det är svårt betyder dock inte att frågan kan undvikas. Det finns inget enkelt eller bekvämt sätt att komma runt detta faktum. Fördelen med kvittningsmetoden är att den explicit tvingar beslutsfattaren att på allvar fundera igenom och ta ställning till hur viktiga de olika målen är i förhållande till varandra.

Utredningen är medveten om att kvittningsmetoden kanske inte alltid är förenlig med den rådande upphandlingslagstiftningen som kräver att det av förfrågningsunderlaget ska framgå hur den upphandlande myndigheten viktar olika tilldelningskriterier inbördes. Det är heller inte vår avsikt att lansera den som en utvärderingsmodell. Syftet är i stället att påvisa en metodologiskt sund och praktiskt användbar metod för att ta sig an flerdimensionella beslutsproblem, vilket anbudsutvärdering ju är ett exempel på.

Analys av
Små kommuners samverkan kring
inköp av varor och tjänster

Sammanfattning av en intervjustudie gjord
av Ronny Svensson, Bergslagsgruppen i Leksand

Bakgrund

Den studie som presenteras nedan har dels sin bakgrund i att den offentliga upphandlingen fått betydligt större omfattning och betydelse för den offentliga ekonomin under 2000-talet och dels i konstaterade svårigheter för särskilt mindre offentliga myndigheter som befolkningsmässigt små kommuner att kunna uppnå den ”goda affären”.

När studien, som genomförts via telefonintervjuer under hösten 2012 med antingen lokalt ansvariga kommunala inköpare eller aktiva och ansvariga personer på regionala inköpsorganisationer, startade var en av utgångspunkterna att små kommuner sannolikt i jämförelse med större dito skulle ha icke obetydliga svårigheter med att kunna uppnå bl.a. viktiga pris- och kvalitetsmål inom ramen för LOU och LUF. En naturlig följduppgift var att studera i vad mån kommunerna via samverkan av olika slag med andra kommuner skulle kunna kompensera sina relativt sett bristande ekonomiska och personella resurser och kanske även sin lokalt mindre utvecklade kompetens.

När 2000-talet började var det relativt få kommuner som deltog i skilda former av inköpssamverkan. Det gällde såväl stora men främst små kommuner. Borlänge kommun i Dalarna var dock ett av flera undantag genom att redan 1999 starta en samverkan om offentliga inköp tillsammans med omgivande små kommuner. Idag är det mer vanligt hos samtliga kommuner att samverka med en eller flera grannkommuner om inköp av varor och tjänster än motsatsen.

I studien intervjuade personer har fått svara på ett antal grundläggande frågor om inköpssamverkan och själva lagt till några ytterligare synpunkter på det praktiska genomförandet av LOU under som regel de senaste fem åren. Många av de intervjuade har dock varit verksamma med offentliga upphandlingar under en längre period, vilket gett dem möjligheter att göra långsiktiga jämförelser och utvärderingar av sitt eget och omgivningens arbete med offentliga inköp. En del av dessa erfarenheter finns med i ett slutavsnitt.

Den här aktuella och sammanfattande rapporten kommer inte ordagrant att citera varje enskilt intervjuvar och uttalat omdöme om delar av eller hela upphandlingsprocessen. Beskrivningarna i den följande texten är generella under varje delfråga med vissa konkreta exempel eftersom varje intervjuad person fick möjlighet att ge sin personliga syn på olika moment i upphandlingsprocessen utan att behöva förankra den i hela organisationen. I flera fall har dock fler än en företrädare för inköpsorganisationerna blivit intervjuad.

Urvalet av kommuner

Urvalet av samverkande kommungrupperingar har gjorts utifrån flera utgångspunkter. Intervjuaren har i sin tidigare roll som sekreterare i det nationella samarbetsnätverket för befolkningsmässigt små kommuner (SmåKom) kommit i kontakt med en rad skilda kommuner som varit drivande i att utveckla hanteringen av LOU och LUF. En annan grund för urvalet har varit den erfarenhet av intressanta inköpsnätverk som samlats inom ramen för Dalarnas kompetensråd för offentlig upphandling. Vid skilda konferenser om LOU har ofta drivande kommuner i inköpsfrågor varit förebilder i samtalen och föredragningarna och tillsammans med allmän info från olika medier har urvalet av samverkande nätverk för offentliga inköp gjorts för denna intervjustudie. Det är kommuner som i regel har cirka 10.000 invånare eller därunder som dominerar i valda exempel.

De formellt organiserade nätverk för gemensam kommunal upphandling som genom intervjuer fått företräde i denna studie är från norr till söder **Lapplands Kommunalförbund, Inköpsnämnden i Jämtland, Inköp Gävleborg, Falun-Borlängeregionens UpphandlingsCenter, Samverkan kring Avestas Inköpscentral, Värmlands inköpssamverkan, Dalslands Kommunalförbund, Norra Bohusläns inköpssamverkan, Skövde-regionens upphandlingssamverkan, Västra Östergötlands inköpssamordning, Höglandets inköpssamordning** samt **Sydöstra Skånes inköpssamverkan** (se karta på sida 5).

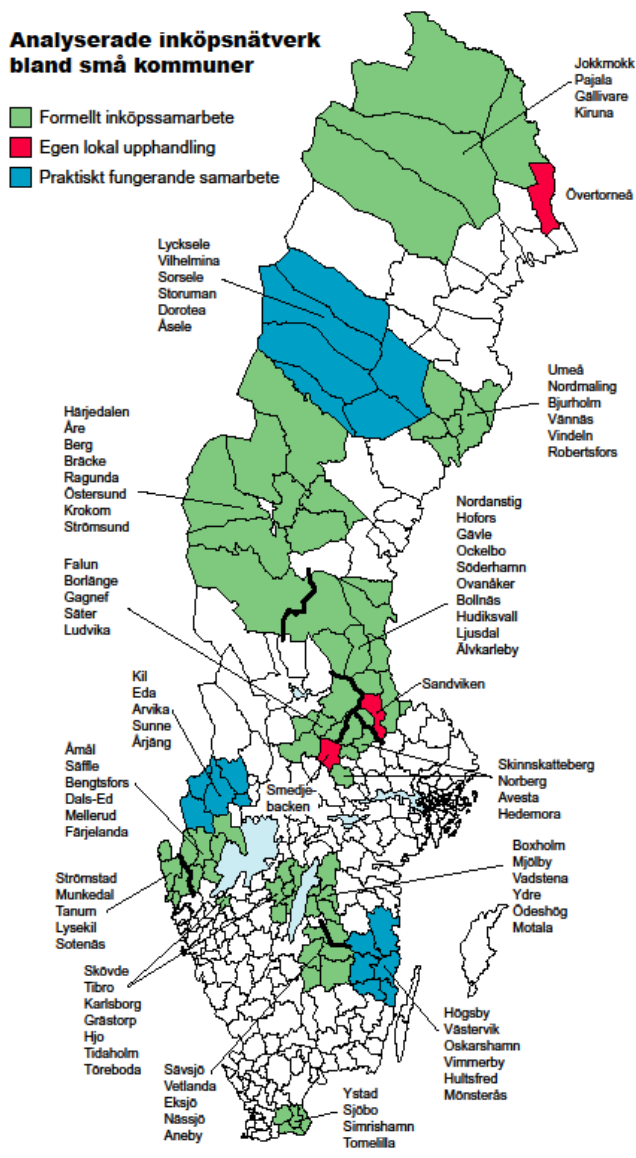
Informella inköpsorganisationer som analyserats är samarbetet med **Lycksele kommun** i västra Västerbotten som huvudaktör samt det nätverk där **Högsby kommun** i Kalmar län ingår med Västerviks kommun som drivande aktör. Kommuner som arbetar relativt självständigt men med diverse skilda men ej regelmässiga samarbetspartners och som studerats i detta arbete är **Övertorneå, Sandviken** och **Smedjebacken**. Sammanlagt ingår 90 kommuner i analysen inklusive några större kommuner som härbärgerar en del av nätverkens kompetenscentra som Umeå, Östersund, Borlänge och Skövde.

Med *formellt organiserade nätverk* menas här formellt beslutad inköpssamverkan mellan två eller vanligtvis flera kommuner, där även kommunala bolag och landsting kan ingå inom vissa varu- och tjänsteområden. Med *informella inköpsorganisationer* menas regelmässig men ej avtalsbunden samverkan mellan ett antal kom-

muner i en region. Det betyder att man vanligtvis köper in varor och tjänster tillsammans men där varje kommun är oförhindrade att samarbeta med andra lokala och regionala konstellationer av kommuner när så anses intressant. Fler sådana grupper av kommuner som den i norra Kalmar län med bl.a. Högsby, Hultsfred och Västervik som aktörer planerar i närtid en mer formellt arrangerad samköpsorganisation. De kommuner som ovan ser ut att vara *solitärer* på upphandlingsfronten samverkar i praktiken från och till med andra men ej på förhand utsedda nätverkskommuner.

Om formerna för samverkan

Den modell som nästan samtliga här aktuella samverkansorganisationer praktiserat och fortfarande använder är en relativt spontan men ändå formellt reglerad samverkan mellan små kommuner inom en del av eller ett helt län. Formen är ett civilrättsligt avtal som kommunernas ledningar undertecknat. Ofta ingår en större kommun i organisationen – ofta av kompetensskäl – men nödvändigtvis inte den största centralorten i respektive län. Som regel är kommunerna de enda myndigheterna som deltar men ibland finns även förutom en del kommunala bolag (mestadels bostads- och energibolag) de regionala landstingen med på vissa avtalsområden. Dessutom har samma kommuner nästan utan undantag skaffat sig möjligheter att använda de ramavtal som Kommentus och Kammarkollegiet erbjuder för vissa varu- och tjänsteområden.



121219

Under de allra senaste åren har fler och fler kommuner gått in i skilda nätverk för gemensam upphandling tillsammans med sina grannkommuner. I Dalsland har det skett inom ramen för det befintliga kommunalförbundet med många strängar på sin lyra.

Detta gäller även kommunerna i Gävleborgs län och dito i Lapplands kommunalförbund för att nämna några exempel. Ett enkelt samarbetsavtal är som sagt den dominerande modellen jämfört med exempelvis kommunalförbund, som många kommuner betraktar som en något "överbyrå-kratiserad" och tungrodd samarbetsform.

I andra fall har man som i Jämtland en gemensam nämnd för alla kommuner eller samarbetar med ett civilrättsligt avtal i botten som sex små kommuner i Östergötland. Det senare praktiseras även i Värmland där floran av samarbeten uppvisar ett eget mönster (se nedan). Denna senare form med enkla samarbetsavtal dominerar bland de små kommunerna landet över men det finns även kommuner som Övertorneå och Smedjebacken som idag ej deltar i några kommunala nätverk. Dessa och andra liknande kommuner har dock olika typer av informella samarbeten om inköp via personliga nätverk och kontakt med exempelvis SKL:s jurister.

Den modell som flertalet kommuner i Värmland praktiserar (delar av den finns även i andra här studerade kommungrupper) bygger i grunden på ett civilrättsligt samarbetsavtal mellan tio kommuner. Karlstad, Kristinehamn, Arvika och Filipstad är de större kommunerna i samarbetet med respektive 5, 2, 3 och 2 ansvariga tjänstemän. Övriga sex kommuner har vardera en ansvarig person för de offentliga inköpen. Samtliga här nämnda inköpstjänstemän har tillsammans ett rikligt kompetensutvecklingsarbete via regelbundna träffar och gemensam utbildning.

Hela gruppen samverkar t.ex. kring inköp av försäkringsförmedlingstjänster, en annan konstellation (9 kn) köper tillsammans sjukvårdsmaterial och en tredje grupp av 7 kn kreditupplysnings-tjänster. Andra grupperingar bland de tio köper möbler och en ytterligare konstellation städkemikalier. Landstinget är med de tio vid inköp av livsmedel för medicinskt ändamål och bl.a. kontinensartiklar. Denna mycket flexibla organisation innefattar även att man då och då använder sig av Kommentus och Kammarkollegiets ramavtal.

För att få en förklaring till denna praktiserade inköpsmodell kan sägas att bl.a. följande omständigheter har varit styrande:

- Olika avtal – ofta ramavtal – fungerar under olika tidsperioder som vid varje tillfälle passar vissa kommuner i gruppen men inte övriga
- Olika kommuner är huvudansvariga för vissa varugrupper och tjänster inom tiogruppen vilket medverkar till den flexibla praxisen

- De minsta kommunerna i gruppen kan ha andra behov än övriga lite större kommuner
- Man gör inom inköpsgruppen, där man träffas relativt ofta, en avvägning av vilka kommuner som vid varje aktuellt tillfälle har störst behov av gemensamma inköp av en viss vara eller tjänst.

De i denna studie undersökta samarbetsorganisationerna består i flertalet fall av geografiskt samlade och närbelägna kommungrupper på som regel 3–5 skilda kommuner. Urvalet har också gjorts för att få en någorlunda representativ bild av samverkansmodeller i hela landet.

Slutsats

Den dominerande formen för samordnade inköp är således civilrättsliga samarbetsavtal underskrivna av som regel kommunchefer och eller KS ordförande i respektive kommun.

Val av samarbetspartners

När man granskar kommunernas val av samarbetspartners kring offentlig upphandling finner man att döma av flertalet intervjuade företrädare för olika inköpsnätverk att ”gamla” samarbetspartners inom andra sektorsfält också dikterar valet av partners för inköps-samverkan. Kommunledningarna känner sig trygga med att antal andra kommuners förtroendevalda och tjänstemän, ofta geografiskt närbelägna. Om dessa relationer fungerar bra på skilda områden är det naturligt att fortsätta på den inslagna vägen och även inkludera inköp av varor och tjänster. Liknande förklaringar finns när man ställer frågan till kommunernas respektive inköpsansvariga tjänstemän.

Förutom dessa förklaringar har flera intervjuade påpekat att man också tagit med vissa andra kommuner i sin inköps-samordning, vilka varit eller efter hand blivit särskilt kunniga inom vissa inköpsområden och på att realisera detta i konkreta upphandlingar. Att fem kommuner i norra Bohuslän vänt sig till Trollhättan och Vänersborg för samverkan kring i första hand livsmedels- och kontorsmaterielinköp sammanhänger med dessa större kommuners omvittnat goda kompetens. I övrigt sköter man det mesta inom den ursprungliga gruppen av fem närbelägna kommuner. En ytterligare faktor av viss

betydelse i några nätverk är att personliga relationer fått styra eller åtminstone påverka valet av vilka kommuner som ingår i samverkan. Personer som arbetar bra ihop i flera olika sektorsfrågor har fått styra även praxis inom den offentliga upphandlingen.

Borlänge, som är ett av de undersökta exemplen i promemorian, med omgivande kommuner tillämpade med start för 13 år sedan ett idag väl spritt och vinnande koncept för samverkan mellan en stor och tre små kommuner – med närbelägna Säter; Gagnef och Smedjebacken. Borlänges kompetens kunde användas av samtliga kommuner men efter hand fick fler tjänstemän i området särskilt ansvar för vissa sektorsområden. Den stora innovationen från starten var initiativet att bygga upp en egen distributionscentral för mottagning och därefter distribution av livsmedelsråvaror. Till centralen kunde alla leverantörer ta sig med som regel egna fordon medan distributionen upphandlades i konkurrens. Därigenom kunde särskilt små leverantörer undvika egna leveranser till tiotals skolor, daghem etc.

Effekterna var tydliga. Fler leverantörer kunde delta och däribland en större andel små företag. De kunde med denna lösning undvika egen kostsam distribution till tiotals skolor, förskolor och servicehus. Miljövinster på transportområdet blev oerhört stora och man höjde samtidigt trafiksäkerheten parallellt med att mottagande kök fick rätt mängder att lagra på rätt tid i tillagningsprocessen. Smedjebackens kommun, som varit med i det tidigare långsiktiga inköpsarbetet enligt ovan, har nu valt att arbeta i "egen regi" istället för att knytas till en ny organisation där även Faluns och Ludvikas kommuner kommer att ingå förutom Borlänge, Säter och Gagnef.

Skälen till det nya ställningstagandet är främst kostnadsrelaterade och att kommunen med sin breda erfarenhet av det drygt tioåriga deltagandet i den samordning som funnits sedan 1999 (se ovan) gärna själva vill sköta i första hand entreprenader och direktupphandling via egen personal. Negativa erfarenheter av en strikt samordning av inköpen mellan flera kommuner har också spelat in. Faktorer som olika krav från deltagande kommuner, mycket pappers-exercis mellan kommunerna, många avtal att hålla reda på och svårigheter med att få tillräckligt inflytande över vissa upphandlingar har funnits med i diskussionerna innan Smedjebacken valde att gå sin egen väg.

Den tidigare samverkansformen inom Borlängemodellens ram sköttes via ett enkelt samarbetsavtal där Borlänge kommuns breda

kompetens underlättade de gemensamma inköpen med dess positiva resultat. Varje kommun hade dock även egen inköpspersonal. Den nya samordningen från 1.1.2013 kommer att drivas av en gemensam nämnd med ett centralt UpphandlingsCenter förlagt till Ludvika som planerar och effektuerar inköpen. Varje kommun kommer också här att ha en begränsad egen bemanning (se Bilaga nr 1 som redovisar den nya policyn och organisationen).

Slutsats

Den modell som de flesta samordningsorganisationerna praktiserar vad avser val av samarbetspartners är att tre till fem geografiskt näraliggande kommuner samverkar med stöd av tidigare samarbete på flera sektorsområden. Ofta ingår en större och näraliggande kommun i samarbetet av kompetens- och resursskäl samt kommunala energi- och bostadsbolag.

Organisationslösningar

Flertalet av de intervjuade kommunföreträdarna på inköpsavdelningarna är med få undantag knutna till ekonomienheterna i respektive kommun och ofta tjänstgörande på deltid som inköpare. Samtidigt har frågan om heltidstjänster blivit aktuell i en stor del av de aktuella kommunerna i takt med att upphandlingsfrågorna kommit i fokus, inte minst hos de ledande politikerna. Idag är ett växande antal små kommuner engagerade i att uppgradera upphandlingsfunktionen genom dels att låta inköpsansvarig tjänsteman ingå i kommun-ledningen och dels öka anslagen till kommunernas gemensamma inköpsverksamhet. Man har samtidigt gjort den erfarenheten att kommunerna har stora möjligheter att påverka inköpen av varor och tjänster när det gäller kvalitet och pris. Detta var man tidigare något pessimistiska till. Nedan några exempel.

I kommunerna Skinnskatteberg, Norberg, Hedemora och Avesta, där inköpscentrat med fem heltidsanställda personer arbetar i Avesta kommun, har de mindre kommunerna enbart s.k. kontaktpersoner i samtliga förvaltningar vilka håller regelbunden kontakt med Inköpscentrum på möten cirka 6 gånger per år. Detta system tycks fungera väl tack vare täta kontakter och utvecklad kompetens på kontoret i Avesta.

I Värmland finns ett annat exempel där varje kommun har en ansvarig inköpare vilka träffas regelbundet för att utveckla kompetensen via många konkreta upphandlingar, flera utbildningar och annan gemensam aktivitet. De lite större kommunerna som exempelvis Arvika har tre heltidsanställda uppköpare men kommunerna arbetar ändå på jämlika villkor. Detta senare tycks vara en förutsättning för att nå goda resultat i hela gruppen.

I Inköp Gävleborg finns sammanlagt 20 upphandlare där Söderhamn och Gävle har den största samlade kompetensen medan övriga kommuner i regel har en upphandlare anställd. I de samverkansnätverk som studerats i denna rapport har de med formella samverkanskontrakt ofta delat upp kommunernas inköpare i olika team som blir specialister med utvecklad kompetens inom vissa varu- och tjänsteområden. I andra fall får varje enskild inköpare en speciell kompetensroll för hela området.

Slutsats

Kommunerna som arbetar med inköpssamverkan organiserar sitt arbete utifrån lokala behov och efter successiva erfarenheter av det mest effektiva arbetssättet. Kompetensutveckling sköter nätverken själva i stor utsträckning men varje organisation och medarbetare har ett växande externt kontaktnät kopplat till bl.a. SKL:s jurister, Kommentus, universitetsforskare, advokater och jurister.

Huvudfrågan i intervjuerna

Den grundläggande frågan som skulle besvaras i samtalen med företrädarna för ett 20-tal samverkansorganisationer landet runt var inte oväntat denna – ange för- och nackdelar med de valda samarbetsformerna för offentlig upphandling i mindre kommuner som t.ex. kostnadsmässiga besparingar, förändrade transaktionskostnader och förändrad kvalitet på varor och tjänster samt effekterna för små företags medverkan i processen. I en bilaga (Bilaga nr 2) återfinns samtliga frågeställningar som varje intervjuad person fick möjlighet att uttala sig om. Som vi senare skall se är de små kommunernas erfarenheter av inköpssamverkan i skilda former relativt likartade när det gäller uppnådda huvudresultat. Detta kommenteras mer utförligt längre fram.

Att kommunerna generellt sett samverkar när det gäller offentlig upphandling är inte någon ny företeelse inom kommunvärlden. Särskilt befolkningsmässigt sett små kommuner (ytmässigt är små kommuner dock mycket stora och tillhör inte sällan de största i landet) har i många decennier samverkat med sina grannar för att kompensera egna knappa resurser – ekonomiskt, personal- och kompetensmässigt. Samverkan kring tekniska funktioner som energiproduktion och Räddningstjänst har längst historia inom den kommunala sfären och på senare år samverkar man allt oftare om ekonomitjänster, personaladministration, gemensamma förvaltningsledningar, handläggning av alkoholfrågor men även exempelvis sophantering samt återvinning av materiel.

Under många år har man också haft en omfattande samverkan kring praktisk och teoretisk gymnasieutbildning och trenden mot framtiden är klar. Det blir allt större samordning mellan inte bara men främst mindre och medelstora kommuner på allehanda områden. Det som nu är mycket aktuellt är att sköta bostadsbyggandet i gemensamma bostadsbolag eller via mer avancerad samverkan bolagen emellan.

Vilka varor och tjänster är med i samordningen?

Det generella svaret är att allt utom byggtreprenader är med eller kan vara med i befintlig samordning mellan små kommuner landet runt. Det mest vanliga är att de kommuner som bildat det ursprungliga samarbetsnätverket kring i första hand LOU sköter all upphandling över gränsvärdet för direktupphandling tillsammans. I vissa nätverk kan man göra speciella inköp tillsammans med helt andra kommuner som man funnit vara mycket kompetenta och framgångsrika. Ett exempel på detta förfarande är att kommunerna i Lapplands Kommunal-förbund upphandlar labbtjänster via det större Norrbottens Kommunförbund, ett annat att norra Bohusläns kommuner använder Trollhättan för livsmedelsinköp och att kommuner som Karlsborg använder Västra Götalands ramavtal för inköp av fordon.

Anledningarna till att man som regel utesluter byggtreprenader från de gemensamma inköpen är flera och delvis något oklara. En orsak som ofta formulerats vid intervjuerna är att man har så specifika krav att man helst vill sköta denna typ av upphandling i varje kommun. Här väger säkert tidigare traditioner på området relativt

tungt. För många kommuner är det krångligt att samordna upphandling av olika byggprojekt i flera kommuner samtidigt. Dessutom är det numera få byggprojekt i stora delar av de små kommunernas domäner landet över, vilket också kan bidra till att utesluta byggentreprenader från gemensam upphandling.

De ovan citerade värmlandskommunerna använder sig som noterats ovan av olika interna konstellationer för diverse olika ramavtalsinköp. Detta kompletteras med att skilda kommuner i gruppen är huvudansvariga via fullmakter för specifika varu- och tjänsteområden men också när det gäller att hantera eventuella överklagningar. I princip har samtliga deltagande kommuner i denna undersökning ansökt (och sedermera fått beviljat) om möjligheter att använda sig av Kommentus och Kammarkollegiets ramavtal för företrädesvis kostsamma varor samt s.k. volymvaror som olja och elenergi.

Slutsats

Det dominerande mönstret när det gäller vilka varor och tjänster som köps in via samordnade inköpsorganisationer är att man upphandlar alla varor och tjänster utom byggentreprenader inom nätverkets ram och vissa volymvaror via kommunägda bolaget Kommentus och det statliga Kammarkollegiet.

Kommentus och Kammarkollegiet populära avtalsparter

Som noterats ovan använder nästan samtliga kommuner i denna analys det kommunägda bolaget SKL Kommentus uppenbart populära ramavtal. Bolaget är ett koncernbolag ägt av Sveriges Kommuner och Landsting. Bolaget har tre dotterbolag varav ett – Kommentus Inköpscentral AB – sköter inköpsverksamheten via ett antal uppskattade ramavtal. Bolaget skall enligt sina statuter:

- utföra samordnade inköp för hela den kommunala sektorn
- genom professionella inköp minska kostnader för varor och tjänster som köps in
- minska de administrativa kostnaderna för upphandling.

De här aktuella kommunerna instämmer i stort i att dessa uppgifter uppnåtts på ett godtagbart och framgångsrikt sätt. Det hindrar

dock inte att det finns ett antal synpunkter som innehåller några ifrågasättanden av bolagets centrala upphandlingar.

Det statliga Kammarkollegiet är huvudaktör i samband med de statliga myndigheternas upphandling av varor och tjänster. Myndigheten är Sveriges äldsta myndighet vars första embryo kan dateras till 1539 då Gustav Vasa inrättade den s.k. Räknekammaren. Via Axel Oxenstierna fick vi efter hand sedan en mer modern myndighet som 1921 fick sitt nuvarande namn. Kammarkollegiet har nästan 40 olika uppdrag åt regeringen varav det viktigaste ekonomiskt sett är att svara för de statliga upphandlingarna. Flera av dess tecknade ramavtal kan även användas av landets kommuner.

När det gäller de små kommunernas inköp via Kommentus handlar det främst om energi (olja och el), fordon (bl.a. elbilar), kontorsinredningar och kontorsmateriel men även varor som läromedel och en något udda produkt som entremattor samt tjänster som tolkupdrag och HVB-tjänster. Beträffande Kammarkollegiets ramavtal använder kommunerna nästan uteslutande ramavtalen för IT- och Kommunikationslösningar, vilket enligt de berörda kommunerna i undersökningen är kostsamt och juridiskt svårt att lösa på egen hand. Dessutom tillkommer ju volymaspekten. Kammarkollegiets avtal om IT- och kommunikationstjänster används av flertalet kommuner i denna studie.

Fördelarna med att anlita dessa två centrala aktörer för offentliga inköp är enligt kommunerna främst:

- de två aktörernas väl utvecklade beställarkompetens och juridiska kunskaper
- att de har resurser att göra bra avtal inom områden som kräver en stor arbetsinsats
- att de kan nå bra priser på s.k. volymvaror som olja och el
- att det är enkelt att ansluta sig till upphandlade ramavtal.

Några kommuner eller inköpsorganisationer nämner också vissa nackdelar i relation till inköp via den egna samordnade upphandlingsorganisationen. De problem som i det sammanhanget uppmärksammas är bl.a. svårigheter att påverka kvalitetsnivåer och en del andra faktorer samt en lägre minsta nämnare när man gör stora köp för många kommuner samtidigt jämfört med egna inköp. Man nämner också att ett alltför flitigt användande av främst Kommentus men principiellt även Kammarkollegiet kan leda till att man minskar

sina egna ansträngningar att göra mer utvecklade och genomtänkta ("smarta") upphandlingar. Det senare kan på sikt leda till att den lokala/regionala kompetensen inte blir så hög och bred som önskvärt.

Slutsats

Överlag är kommunerna positiva till att använda Kommentus och Kammarkollegiets öppna ramavtal på områden där det finns volymfördelar och där man anser att lokal/regional upphandling i eget nätverk kräver alldeles för stora kostnader. I takt med att kommunerna ökar sin egen upphandlingskicklighet minskar de efter hand användningen av centrala ramavtal.

Elektroniken vinner över pappersexercisen

I samtliga intervjuer har berörda personer tillfrågats om hur de ser på elektroniska upphandlingssystem. På denna punkt är enigheten stor – vinsterna med denna form av modern upphandling tilltalar samtliga intervjuade upphandlare och tillfrågade personer. Kommunerna har dock kommit olika långt i utvecklingen från nyligen påbörjade system till 100-procentig användning. Kommunerna i Skaraborg var tidigt ute och Skövde kommun var en av de första pionjärerna som spred elektroniken till de små grannkommunerna.

Flera kommuner upplever att små leverantörer till en början varit skeptiska eller rädda för att använda denna teknik men att de efter hand – kanske efter de konferenser och utbildningsprogram som många kommuner erbjuder även sina mestadels lokala leverantörer – finner att elektroniska program underlättar arbetet att delta i allt fler upphandlingar. Inställningen till elektroniska upphandlingssystem innehåller också en generationsfaktor där yngre entreprenörer inte ser några svårigheter med denna form för offentliga inköp.

Flera inköpsorganisationer bland de samarbetsorganisationer som finns med i denna studie har tillämpat elektronisk upphandling sedan 1990-talet. E-handel är däremot mindre utvecklad i flertalet av de intervjuade kommunerna. Borlänge med grannkommuner och norra Bohuslän med Tanum i spetsen var tidigt ute med elektronisk upphandling. Flertalet har börjat med elektroniskt styrda processer under de senaste tre till fem åren.

Slutsats

Denna skrivning innebär m.a.o. att de små kommunerna är helt mottagliga och positiva till att elektronisk upphandling blir standard. Den enda gemensamma önskan som en stor del av kommunerna har är att upphandling av programvaran möjliggör en bredare samverkan mellan flera kommuner samt mindre transaktionskostnader och färre praktiska problem vid samverkan kring inköp för en grupp av kommuner.

Fördelar med samverkan överväger klart

Samtliga intervjuade personer – även de som arbetar i kommuner som inte har något organiserat formellt samarbete med andra kommuner – är inte oväntat positiva eller mycket positiva till att befolkningsmässigt små kommuner samverkar med grannar och andra kommuner om offentliga inköp. Detta är ju också den dominerande modellen för små kommuner. De fördelar som man verkar mycket överens om är i stark sammanfattning:

- små kommuner ges förutsättningar att klara hanteringen av LOU och LUF
- samverkan leder till att kompetensnivån inom upphandlarkommunerna och hos aktiva inköpare höjs väsentligt
- kommunerna får större möjligheter att arrangera gemensamma utbildningar i den lokala miljön med kunniga gästföreläsare från universitet, SKL etc.
- inköparna i varje enskild kommun får ett större och bredare kollegium, vilket ger en större trygghet och förmåga vid genomförandet av de konkreta upphandlingarna
- man får möjlighet att genomföra mer komplicerade och större upphandlingar
- möjligheterna att uppnå högre kvalitet och lägre priser på varor och tjänster ökar påtagligt med större kunskap och volymer
- fler leverantörer blir intresserade genom att volymerna ökar
- upphandlingsorganisationen effektiviseras totalt sett och för varje enskild kommun

- riskerna för överprövningar av beslutade kontakt kan minska genom den större samlade kompetensen hos beställarna
- möjligheterna till mer innovativa upphandlingar ökar
- inköpsnätverket får större resurser för att formulera mer kvalificerade remissvar och samtidigt större förmåga att påverka lagar och bestämmelser på nationell nivå
- kommunerna får större möjligheter att engagera fler småföretag i upphandlingarna genom mer genomtänkta former för upphandlingen och fler besök hos och utbildningar för företagen i närregionerna.

Flera av de intervjuade påpekar apropå en samverkansgrupps möjligheter att sänka (eller bevara en tidigare prisnivå under en längre period) inköpspriserna på varor och tjänster att de under senare år sett flera tecken på att leverantörer inom vissa varu- och tjänstområden bemöter en effektivare kommunal upphandling med kartellbildningar i skilda former och uppköp av flera mindre leverantörer (främst inom livsmedelssektorn). Vad som direkt orsakas av den offentliga upphandlingsverksamheten i relation till den allmänna marknadens utveckling inom vissa näringssegment kan vara svårt att avgöra. Några av de intervjuade påstår dock att de sett förändringarna inom framförallt närregionen.

Utifrån ovan nämnda positiva omdömen om fördelarna med inköpsamverkan mellan flera kommuner skulle man kanske ta för givet att samverkan inte medför några slags påtagliga nackdelar för deltagande kommuner och personer. Under samtalen med de aktiva inköparna har synpunkter som dessa dock noterats:

- när de kommunala bolagen finns med i inköpsamverkan uppstår en rad olika ”småhinder” beroende på bolagens speciella styrning kontra styrningen av kommunens nämnder
- förankringsprocessen kan ta mycket lång tid vid stora upphandlingar och många deltagande kommuner
- om samarbetet inte är mycket väl strukturerat – genomtänkt arbetsfördelning, tydliga kvalitetskrav, väl prövat och samordnat IT-system etc. – krävs det alltför mycket tid att förverkliga
- olika datasystem eller systemlösningar kan göra processen omständlig och krävande

- ibland kan olika kommunala viljor när det gäller att komma överens om högre kvalitetskrav vara mycket påfrestande och tidsödande. Det finns i det läget en risk för att den minsta gemensamma nämnaren kommer att ligga för lågt för några kommuner i nätverket, vilket skapar en tydlig irritation som stör kommande processer
- vissa upphandlingar kan på detta sätt avgöras långt från den lokala behovsmiljön när vissa varor och tjänster upphandlas.

Slutsats

Det torde dock vara ställt utom allt tvivel att fördelarna med samordnad upphandling starkt överväger nackdelarna, vilket ju bildandet av allt fler inköpsföreningar mellan kommunerna tyder på. De nackdelar som preciseras ovan kan dock vara viktiga att ta ad notam eftersom de, om de försvinner, kan bidra till att stimulera till fler förbättringar av pågående inköpsamordning landet runt. För små kommuner och kommunala bolag är samverkan nära nog ett måste även om vissa kommuner i vissa lägen kan göra lokalt lyckade inköp. Det senare har ju kommuner som Smedjebacken och Övertorneå kunnat konstatera.

Kan de kommunala inköpen påverka marknaden?

Det framgår klart att det enligt genomförda intervjuer inte med större säkerhet går att säga att den stora omfattningen av offentliga eller kommunala inköp av varor och tjänster direkt och påtagligt påverkat konkurrensen på marknaden även om några kommunföreträdare påstår detta. Några skriftliga dokument om detta förhållande finns inte i likhet med vetenskapliga analyser enligt de uppgifter som studien noterat. Sannolikt är emellertid att den stora omfattningen av offentliga inköp även på lokal och regional nivå påverkat konkurrens-situationen i riktning mot ökad konkurrens med fördelaktigare (eller inte höjda) priser och kvaliteter som en rimlig följd.

En faktor som framkommit genom studien är att antalet småföretag som deltagit i anbudsprocessen ökat under senare år och i flera fall fördubblats till antalet jämfört med läget för tre-fyra år sedan. I vissa kommuner och distrikt har fler producenter av framförallt livsmedelsråvaror tillkommit under de senare årens upp-

handlingsförfarande. Eftersom småföretagen måste konkurrera med större företag och regionala och nationella grossister kan man anta att konkurrenssituationen utvecklats i positiv riktning inom i första hand vissa varugrupper. Ytterligare dokument som kan ge säkra svar på denna fråga har inte visats upp i samband med undersökningen av kommunernas inköpssamverkan.

Slutsats

Det är rimligt att anta att i första hand den lokala och regionala konkurrensen har ökat inom näringssektorer som livsmedelsråvaror som en följd av ökad offentlig upphandling och introduktionen av ett ökat antal samverkansnätverk. Vetenskapliga studier av detta intressanta fenomen skulle vara av stort intresse.

Upphandlingsstöd från central och/eller regional nivå?

Det statliga upphandlingsstödet hos Kammarkollegiet är uppskattat i flera av de små kommunerna och deras nätverk. Staten kommer ju att stödja utvecklingen av en ännu bredare kompetensuppbyggnad hos kollegiet utifrån övertygelsen att det är viktigt att alla statliga myndigheter och övriga organ gör sina inköp på bästa tänkbara kunskapsunderlag. Att maximera effekten av den omfattande statliga upphandlingen är givetvis uppskattad av skattebetalarna i riket. Merparten av kommunerna använder sig av företrädesvis Kammarkollegiets skriftliga informationsdokument kring offentlig upphandling samtidigt som man lika ofta vänder sig till Kommentus eller SKL:s uppskattade jurister på stockholmskontoret.

Kommunerna vill inte minska sina möjligheter att använda sig av Kammarkollegiets tjänster på detta område men de verkar lika angelägna om att även i fortsättningen få anlita sig av förutom SKL:s jurister och Kommentus kompetens också av vissa privata jurister, universitetsinstitutioner, regionala kompetenscentra samt av den lokala/regionala kompetens som nätverken själva skapar genom sitt samordnade arbete. Löpande skriftlig information som den från Upphandling²⁴ uppskattas också genom att den är snabb och lättillgänglig.

Trots all positiv uppskattning av samtliga dessa viktiga kompetenscentra, som noterats ovan, finns det önskemål från flera samordningsorgan på lokal/regional nivå om att som ett komplement

även stärka kompetensuppbyggnaden på regional nivå. Men ser det som värdefullt att samla alla lokala/regionala erfarenheter i de befintliga kommunala nätverken i respektive region för att enklare och kanske även snabbare diskutera aktuella upphandlingar och upphandlingsunderlag med personer man känner väl och som finns till hands på "hemmaplan". Handelskammaren i Norrbotten och dess kompetensråd tycks vara en av flera goda förebilder (se nedan).

Det faktum att valda politiker spelar en allt större roll ute på fältet utgör ett annat argument för regional kompetensuppbyggnad i likhet med att kommuner och landsting har ett mycket bredare upphandlingsuppdrag än centrala staten. Frågor som logistik och alla praktiska moment i övrigt i den praktiska upphandlingsprocessen är ett annat argument för ökad lokal/regional kompetensutveckling som förts fram i intervjuerna med lokala upphandlare.

Denna tendens i sökandet av kunskap har bl.a. tagit sig uttryck i bildandet av flera regionala kompetenscentra som exempelvis Handelskamrarnas administrerade kompetensråd i Norrbotten respektive Västerbotten samt det nybildade upphandlingsrådet byggt på länets partnerskap i Dalarna. Fler sådana kompetenscentra verkar vara på väg i andra delar av landet. Detta utesluter ingalunda behovet av specifik central kompetens av det slag som Kommentus, SKL och Kammarkollegiet äger.

Slutsats

Samtidigt som de inköpsamverkande kommunerna är positiva till att upphandlingsstödet byggs ut hos Kammarkollegiet slår de vakt om mångfalden via inte minst SKL och Kommentus parallellt med att de känner ett behov av att utveckla regionala kompetenscentra för att kunna garantera en så allsidig och kvalificerad rådgivningsverksamhet som möjligt. Denna struktur kan även bli ett stöd till att utveckla den centrala kompetensen ytterligare och att ge lagstiftarna en så allsidig erfarenhetsbas som tänkas kan.

Sammanfattning

Huvudfrågan i denna analys av de små kommunernas inköpssamordnande arbete var att försöka ta reda på för- och nackdelar med att kommunerna samordnar sitt upphandlingsarbete. Att döma av det växande antalet samordnade nätverk för offentliga inköp bland små kommuner i hela landet torde svaret på frågan vara att samordnad upphandling kommit för att stanna och utvecklas vidare. Allt fler kommungrupper vill dessutom formalisera sin samverkan ytterligare och bl.a. inrätta en gemensam upphandlingsnämnd där de förtroendevalda tar ett större ansvar för verksamheten samt dess mål och resultat.

I regel är det 3–5 kommuner som går samman om formellt reglerade gemensamma inköp men i flera delar av landet ingår samtliga kommuner i länen. I praktiken fungerar det dock ofta så att man vidgar sitt geografiska samarbetsområde när volymupphandling och s.k. krävande upphandlingar skall genomföras. Det senare är också ett huvudskäl till att nästan samtliga kommuner anlitar Kommentus AB och Kammarkollegiet inom vissa varu- och tjänstesektorer. Det stora undantaget från denna trend förutom direktupphandlingsinköpen är byggtreprenader som i princip samtliga kommuner av flera skäl vill sköta på egna villkor på sina hemmaplaner.

Elektroniska upphandlingar har redan i princip slagit igenom som grundmodell för kommunernas upphandlingar. Fördelarna är stora och nu accepterar de mindre företagen modellen efter intensiva samtal mellan kommuner och leverantörer samt utifrån att de senare numera med mindre ansträngningar än tidigare kan delta i fler och fler upphandlingar.

En svårighet inom den del av upphandlingsmarknaden som små kommuner bedriver sin verksamhet inom är att seriöst och snabbt utvärdera beslutade upphandlingar. Även om de intervjuade inköparna antar och tycker sig kunna registrera att samköp gett bättre priser och kvalitet samt bidragit till att olika delmarknader blivit mer konkurrensutsatta finns det idag knappast ekonomiska och personella resurser för att systematiskt mäta om de önskade målen verkligen regelmässigt uppnås. De vetenskapliga forskningsprojekten kring samma uppgifter lyser också i stort med sin frånvaro, vilket bidrar till att det är svårt att besvara dessa fundamentala frågor på ett helt säkert sätt.

Det som de kommunala företrädarna dock verkar helt eniga om är att de med all säkerhet skulle få högre priser och sämre kvalitet

på varor och tjänster om de fortsatte sina tidigare strategier att upphandla per kommun och förvaltning, vilket dominerade så sent som under större delen av 1990-talet. Nu vet de att upphandlingarna blivit mer framgångsrika när det gäller att nå den ”goda affären”.

Apropå upphandlingsstödet framtida utformning och organisatoriska uppbyggnad samt behovet av att ständigt höja och utveckla kompetensen inom den kommunala upphandlingsverksamheten finns det anledning att än en gång citera slutsatsen i det avsnitt som berör upphandlingsstödet. ”Samtidigt som de inköpssamverkande kommunerna är positiva till att upphandlingsstödet byggs ut hos Kammarkollegiet slår de vakt om mångfalden via inte minst SKL och Kommentus parallellt med att de känner ett behov av att utveckla regionala kompetenscentra för att kunna garantera en så allsidig och kvalificerad rådgivnings-verksamhet som möjligt. Denna struktur kan även bli ett stöd till att utveckla den centrala kompetensen ytterligare och att ge lagstiftarna en så allsidig erfarenhetsbas som tänkas kan”.

Muntliga källor

Nedan nämnda personer har förmedlat den grundläggande informationen om upphandlings-samverkan mellan befolkningsmässigt små kommuner landet över. Kommunchefer och kommunalråd samt ett antal andra medarbetare i nämnda och vissa andra kommuner har förmedlat viss kompletterande detaljinformation

1. Andersson Anders, Kommunchef i Strömsunds kommun
2. Andersson Lars, KS-ordförande i Skinnskattebergs kommun
3. Berg Ingvar, Inköp Gävleborg i Nordanstigs kommun
4. Frej Jörgen, Upphandlingsamordnare i Sävsjö kommun
5. Grip Katarina, Upphandlingsansvarig hos Dalslands kommunalförbund
6. Hulkki Camilla, Upphandlingsmedarbetare i Strömsunds kommun
7. Häggbo Leif, Inköpsansvarig i Övertorneå kommun
8. Karlsson Åsa, Kommunalråd i Munkedals kommun
9. Kellett Paula, Inköpsansvarig i Tanums kommun
10. Klar Lars, Upphandlingschef i Avesta kommun
11. Lindroth Peter, KS-ledamot i Karlsborgs kommun och ordf. i SmåKom
12. Lundström Erik, Upphandlingsansvarig i Lycksele kommun
13. Löfbom Anna-Lena, Upphandlingscontroller i Jokkmokks kommun
14. Nordén Inger, Upphandlingsansvarig i Smedjebackens kommun
15. Olsson Mats, Upphandlingsstrateg i Kils kommun
16. Ottosson Henrik, Inköpsamordnare i Boxholms kommun
17. Persson Åke, Länsstyrelsen i Dalarna
18. Schön-Månsson Victoria, Upphandlingsansvarig i Högsby kommun
19. Selander Lennart, Inköpschef i Ystads kommun
20. Sundell Pia, Upphandlare vid UpphandlingsCenter i Ludvika

21. Wallbom Helena, Upphandlare på Inköpskontoret i Sandvikens kommun
22. Vähä Dan, Kommunchef Nordmalings kommun

Skriftliga källor

- ”Offentlig upphandling och regional utveckling – problem, möjligheter och nya vägar”. Rapport skriven av Gunnar Lyckhage för Länsstyrelsen i Dalarna 2012.
- PM om UpphandlingsCenter i fem kommuner i Dalarna, Ludvika 2012.
- Diverse PM från aktuella kommuner om upphandlingspolicyfrågor

Bilaga nr 1

UpphandlingsCenter startar 2013-01-01

FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÅTER

Bakgrund forts

- Fem av kommunerna (ej Smedjebacken) har fattat beslut i kf om att delta i upphandlingssamverkan fr o m 1 jan 2013
- Samverkan via gemensam nämnd
- Gemensamt upphandlingskontor med placering i Ludvika
- Viss bemanning i alla kommuner

FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÅTER

Varför samverkan?

- Kommunerna har likartad verksamhet och därmed likartat behov av att köpa varor och tjänster
- Uppskattad upphandlingsvolym 2 miljarder kr per år (exkl byggtreprenader och vissa andra tjänster)
- I en större organisation kan varje upphandlare specialisera sig inom vissa områden

FALUN-BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÄTER

Vad vill vi uppnå?

- Kompetenshöjning bland medarbetarna
- Underlätta kommande rekryteringar
- Undvika dubbelarbete, ett upphandlingskontor istället för fem
- Bättre upphandlingsinformation på hemsidor
- Bättre affärer genom bl a större volymer (i vissa fall)

FALUN-BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

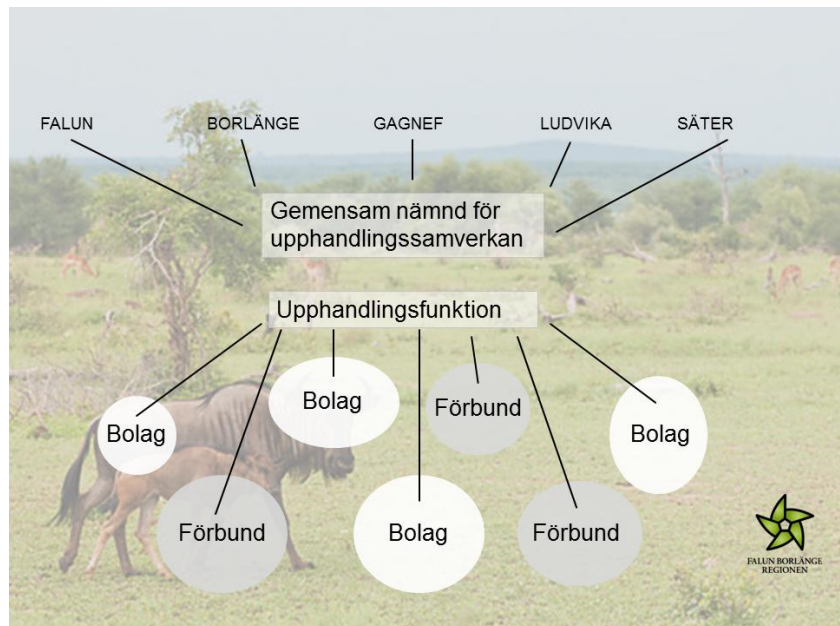
BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÄTER



UpphandlingsCenters uppdrag

UpphandlingsCenter svarar för all upphandling med undantag av:

- Byggentreprenader
- Undervisning och yrkesutbildning (25)
- Hälso- och socialtjänster (26)
- Fritids-, idrotts- och kulturverksamhet där medverkan från föreningsliv är aktuell
- Direktupphandlingar

Dock innefattar uppdraget:

- Kvalitetssäkring av ovanstående (ej direktupph.)



FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÄTER

Direktupphandlingar

- Direktupphandlingar ligger kvar på kommunerna
- Direktupphandlingar omfattar mycket pengar och kräver god ordning
- Mallar och checklistor kommer att finnas på UpphandlingsCenters hemsida

FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÄTER

Finansiering

- UpphandlingsCenter anslagsfinansieras från ägarkommunerna för sitt uppdrag
- Tjänster utöver uppdraget erbjuds mot ett timpris

FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÄTER

Bolag och förbund

- Kommunala bolag, kommunalförbund och gemensamma nämnder erbjuds att teckna samarbetsavtal med UpphandlingsCenter

FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÅTER

Upphandlingspolicy

- Just nu pågår arbete med att ta fram och fastställa en gemensam policy för all upphandling i våra kommuner
- Här finns även med riktlinjer för direktupphandling
- Beslut kommer i respektive fullmäktige under hösten

FALUN BORLÄNGE
REGIONEN

FALUN

BORLÄNGE

GAGNEF

LUDVIKA

SMEDJEBACKEN

SÅTER

Bilaga nr 2

Frågeställningar som studien skulle belysa så konkret som möjligt

Syftet med uppdraget är att ge en bakgrund och kartlägga samt analysera befintlig regional inköpssamverkan utifrån följande aspekter

1. Vilka upphandlande myndigheter (enheter) samverkar? Beskriv för- och nackdelar med valet av samverkanspartners.
2. I vilken form samverkar man (offentlighetsrättslig, privaträttslig eller mer genom mer lösliga "avtal"/ad hoc)? Beskriv för- och nackdelar med de valda samverkansformerna.
3. Vilka varor och tjänster (inkl. byggtreprenader) omfattas av inköpssamverkan? Varför har man valt dessa?
4. Använder sig de samverkande kommunerna av SKL Kommentus ramavtal? Varför gör man det/gör man inte det? I vilken utsträckning gör man det (t.ex. för vika varor och tjänster – volymer)? Är man nöjd med SKL Kommentus ramavtal?
5. Använder sig de samverkande kommunerna av Statens inköpscentrals ramavtal för ITK-produkter? Varför gör man/gör man inte det? Är man nöjd med ramavtalet?
6. Tillämpar samverkansorganet elektroniska upphandlingssystem? Om ja, för vilka delar av upphandlingsprocessen?
7. Vilka för-/nackdelar upplever samverkansparterna med den inköpssamverkan som man valt? Exempelvis besparingar i form av billigare varor och tjänster, minskade transaktionskostnader för att genomföra upphandlingarna, förbättrad kvalitet (ökad "kundnöjdhet") på de varor och tjänster som upphandlas, ökad professionalitet, minskat antal överprövningar, ökade möjligheter att ställa miljökrav, beakta nya produkter/lösningar, verka för att små och medelstora företag deltar i upphandlingarna etc. Är dessa för- resp. nackdelar dokumenterade? Exempelvis finns transaktionskostnadsanalyser som belyser kostnader för upphandling på varje enskild myndighet jämfört med inköpssamverkan?
8. Hur har/hur upplevs konkurrensen ha påverkats av inköpssamverkan i den aktuella formen? Hur inverkar den valda samverkansformen på små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud och vinna kontrakt?

9. Hur kan ett statligt upphandlingsstöd (exempelvis Kammarkollegiets Upphandlingsstöd) arbeta för att understödja en, för den offentliga upphandlingen, positiv utveckling av regional inköpssamverkan eller på annat sätt underlätta små kommuners upphandlingar?
10. Sammanfattningsvis bör beskrivas vad som kännetecknar en, för mindre upphandlande myndigheter, framgångsrik inköpssamverkan, vilka risker som finns med inköpssamverkan och vad myndigheterna bör tänka på när de överväger att delta i olika former av inköpssamverkan.

Nordisk utblick – överprövningar

Danmark

I Danmark handläggs alla typer av mål i allmänna domstolar, så kallade Byretter, Landsretter och en Højesteret. Det finns också ett antal specialdomstolar, som till exempel Sjö- och Handelsdomstolen. Byretterna, som från den 1 januari 2007 är 24 till antalet, kan i mångt och mycket jämföras med våra svenska tingsrätter. Landsretterna är två stycken och påminner om våra svenska hovrätter, medan Højesteret är Danmarks högsta domstol. Däremot saknar Danmark den typ av förvaltningsdomstolar för tvister mellan enskilda och myndigheter som finns i Sverige.

Enhetlig praxis men långa handläggningstider

Klagenævnet for Udbud (Klagenämnden) behandlar klagomål på offentliga upphandlingar. Den är en oberoende domstolsliknande administrativ klagoinstans och dess beslut kan överklagas till domstol. I Danmark har även olika intresseorganisationer rätt att klaga. Klagenämndens beredningsorganisation består av två föredraganden och en sekreterare. Ärendena beslutas normalt av en domare och en sakkunnig. Ibland deltar flera. I nämnden tjänstgör nio domare och 20 sakkunniga. Domarna tjänstgör i nämnden utöver sina ordinarie tjänster i domstol och har oftast någon sorts specialkunskap såsom EU-rätt. Eftersom Danmark inte har några administrativa domstolar är denna typ av nämndlösning inte unik för upphandlingsmål, tvärtom ingår den i den danska förvaltningsmodellen. Domarna är noga med att cirkulera målen mellan sig för att förvissa sig om en enhetlig praxis.

2011 kom det in 178 upphandlingsmål till Klagenämnden. Handläggningstiden är i dag cirka sex månader men den är stigande. Endast ett fåtal mål överklagas dock till domstol.¹

Föredragandena kan bara bereda 20 procent av ärendena. Detta innebär att domarna själva får sköta kommunikering och anståndsansökningar m.m..

Det kostar 10 000 DKK² att anhängiggöra ett ärende hos nämnden. Detta belopp återfås om klaganden får rätt i någon del. Parterna står sina egna rättegångskostnader.

När ett klagomål kommer in till nämnden inträder en förlängd avtalsspärr tills nämnden beslutat om den förlängda avtalsspärren ska fortsätta att gälla. Ett sådant beslut ska fattas inom 30 dagar och utgör en ganska omfattande prövning där vikten av den upphandlande myndighetens intresse av att upphandlingen får fortgå tas med i bedömningen. Endast ett fåtal upphandlingar stoppas under hela överprövningen. I det fall en leverantör får rätt i slutändan återstår skadestånd. Därför upplevs stoppade upphandlingar inte som något stort problem i Danmark.

Det pågår just nu en utvärdering av Klagenämnden och hur reglerna ska utformas på bästa sätt för att minska antalet mål som anhängiggörs.

Norge

Det norska domstolsväsendet är uppbyggt kring allmänna domstolar och ett litet antal specialdomstolar.

Enhetlig praxis och relativt långa handläggningstider

I Norge kan man ansöka om överprövning i allmän domstol. Erfarenheterna i Norge pekade dock tidigt mot att upphandlingsmål hade behov av en alternativ tvistlösningsmodell. För att ge en snabbare och billigare tvistlösning för leverantörer på en lägre nivå inrättades den 1 januari 2003 en oberoende överklagande nämnd – Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

¹ Enligt uppgift cirka fem mål per år.

² Ansökningsavgiften har tidigare varit 4 000 DKK. Trots en höjd avgift har antalet ärenden fortsatt att stiga. Nu övervägs att införa en avgift om 25 000 DKK.

KOFA består av ett sekretariat av cirka tio jurister. Sekretariatet är ett förberedande organ som tar emot klagomål, utreder och ger förslag till beslut för nämnden. Nämnden består av tio ledamöter – företrädesvis advokater, domare och forskare – som utses av regeringen. Sammansättningen ska boga för såväl teoretiskt kunnande som praktisk erfarenhet och insikt. KOFA:s beslut är rådgivande, men det förväntas att dessa följs. Administrativt är KOFA en del av konkurrensmyndigheten.

För att KOFA ska kunna vara ett effektivt tvistlösningsalternativ till domstolarna har sekretariatet befogenhet att avvisa klagomål.

Från och med den 1 januari 2007 kan KOFA utfärda böter om det skett en otillåten direktupphandling. Avgiften kan uppgå till 15 procent av kontraktsvärdet. Beslutet att påföra avgiften är juridiskt bindande och avgiften ska betalas två månader efter den beslutats. Avgiften kan inte överklagas, men talan om att upphäva avgiften kan väckas vid domstol. KOFA har hittills utfärdat böter i 42 fall. Inte i något av fallen har talan mot ett avgörande väckts i domstol.

KOFA har sedan starten avgjort drygt 2 000 ärenden. Ärendena delas in i prioriterade rådgivande ärenden, prioriterade bötesärenden, rådgivande ärenden och bötesärenden. De prioriterade ärendena innebär att det är fråga om upphandlingar där den upphandlande myndigheten väntar med att skriva avtal tills ärendet är avgjort hos KOFA. Handläggningstiden är cirka två månader för de prioriterade ärendena vilket motsvarar KOFA:s målsättning. Bötesärenden tar tio månader vilket avviker från målsättningen som är fyra månader. Handläggningstiden för de rådgivande ärendena är ett år vilket radikalt avviker från målsättningen om tre månader.

Avgiften för en ansökan hos KOFA är 8 000 NOK.³ För en ansökan om prövning avseende en otillåten direktupphandling är avgiften 1 000 NOK. Beloppen är satta mot bakgrund av en avvägning mellan effektivitet och kvalitet avseende KOFA:s handläggning. KOFA:s kostnad för ett ärende är cirka 47 000 SEK.

Norska upphandlingsexperter anser att KOFA:s verksamhet och beslut har hög legitimitet och att detta beror på bl.a. nämndens sammansättning av domare och advokater med praktisk erfarenhet av offentliga upphandlingar.

³ Från och med den 1 juli 2012 höjdes avgiften från 860 NOK vilken var densamma som kostnaden för en stämningensansökan i allmän domstol. Höjningen motiverades framförallt på grund av minskat budgetanslag.

Prövningen i KOFA uppfyller inte rättsmedelsdirektivets krav på domstolsprövning. I stället för att ansöka om en prövning hos KOFA kan man därför välja att väcka talan vid domstol. Många parter väljer att ansöka vid domstol för att en förlängd avtalsspärr ska inträda och går därefter vidare till KOFA. Då KOFA avgjort ärendet återkallas talan oftast från domstolen.

Upphandlingsmål i domstol redovisas inte särskilt i statistiken det är därför svårt att veta hur många mål som förekommer i norska domstolar.

Finland

Det finska domstolsväsendet är det som mest liknar det svenska med sin uppdelning i allmänna domstolar för brottmål och tvister samt förvaltningsdomstolar. Till detta kommer fyra specialdomstolar, bl.a. Marknadsdomstolen som handlägger upphandlingsmål.

Specialdomstol med långa handläggningstider

En ansökan om överprövning ska göras inom 14 dagar från det att anbudsgivaren har fått del av upphandlingsbeslutet.

Om Marknadsdomstolen anser att den upphandlande myndigheten eller enheten förfarit felaktigt i upphandlingsprocessen, kan domstolen:

- helt eller delvis undanröja den upphandlande myndighetens eller enhetens beslut,
- förbjuda den upphandlande myndigheten eller enheten att följa ett otillåtet förfarande, eller
- ålägga den upphandlande myndigheten eller enheten att korrigera sitt otillåtna förfarande

Ifall upphandlingsavtalet redan har ingåtts, och upphandlingen därmed får fortgå, kan domstolen ålägga den upphandlande myndigheten eller enheten att betala skadestånd (s.k. gottgörelse) till en part, som skulle ha haft en reell chans att vinna anbudstävlan om förfarandet hade varit lagenligt. Den som har deltagit i anbudstävlan har också möjlighet att väcka skadeståndstalan vid allmän domstol.

Marknadsdomstolens avgörande avkunnas i normalfallet av tre ledamöter och vanligtvis deltar inga sakkunniga ledamöter.

Av Marknadsdomstolens mål är 79 procent upphandlingsmål. År 2011 hade Marknadsdomstolen 399 inkomna och 569 avgjorda upphandlingsmål. Genom förbättrade rutiner har man lyckats pressa handläggningstiderna från cirka 14 månader 2007 till 5,4 månader per den sista maj 2012. Ett upphandlingsmål kostar 3 601 euro i Marknadsdomstolen. En avgift om 226 euro betalas av den ingivande parten och rättegångskostnaderna betalas i normalfallet av tappande part.

En part som är missnöjd med ett beslut kan överklaga det till Högsta förvaltningsdomstolen. Detta sker i cirka 10 procent av avgörandena. Högsta förvaltningsdomstolen har en handläggningstid på cirka 22 månader. Det finns inget prövningstillståndskrav.

Upphandlingsutredningen har fått intrycket att Marknadsdomstolens avgöranden upplevs som trovärdiga och legitima av parterna.

Hur långtgående krav och kriterier tillåter EU-rätten?

1 Inledning

Möjligheten att ställa längre gående krav har varit föremål för omfattande debatt både i och utanför upphandlingskretsar. Diskussionen har dock framför allt begränsats till Sverige och frågan om miljöhänsyn. Frågeställningen, dvs. hur långtgående krav och kriterier EU-rätten tillåter, är dock av principiell karaktär.

Docent Jörgen Hettne¹ har på utredningens uppdrag analyserat frågeställningarna. Därefter har Roberto Caranta² och Peter Kunzlik³ fått i uppdrag att kommentera Hettnes EU-rättsliga analys. Därvid har två olika synsätt utkristalliserats, dessa benämns inremarknads- respektive multipolicyperspektivet. Utredningen har analyserat argumenten och dragit vissa egna slutsatser.

I sammanhanget är det dock viktigt att klargöra att EU-domstolen alternativt EU:s lagstiftande församlingar är de som slutligen avgör vilken tolkning som ska råda.

2 Delbetänkandet och remissinstansernas synpunkter

Delbetänkandet redogjorde för erfarenheter och synpunkter inom offentlig upphandling som gick ut på att utvecklingen i kammarrättspraxis hade lett till en situation där de upphandlande myndigheternas arbete med att ställa miljökrav, i synnerhet djurskyddskrav, försvårats.⁴ Domstolsutslaget tolkades så att miljökrav som går utöver motsvarande krav i EU:s harmoniserande sekundärlagstiftning utgör

¹ Jörgen Hettne är lektor och docent i EU-rätt vid Lunds universitet och ställföreträdande direktör och forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier.

² Roberto Caranta är professor i i administrativ rätt vid universitetet i Turin.

³ Peter Kunzlik, är professor i juridik vid City University of London.

⁴ Kammarrätten i Göteborg i mål nr 2216-221-10.

otillåtna handelsrestriktioner. I delbetänkandet drogs slutsatsen att det behövdes en EU-rättslig analys av möjligheterna att ställa miljökrav och sociala krav under de aktuella omständigheterna.

Många av de instanser som lämnat synpunkter på delbetänkandet visade intresse för frågeställningen och välkomnade en utvecklad EU-rättslig analys. Samtidigt gick åsikterna isär bland remissinstanserna. Sveriges Kommuner och Landsting, ett antal kommuner samt organisationer som företräder civilsamhället ansåg att det bör vara möjligt att ställa längre gående krav än de bestämmelser som gäller i harmoniserad lagstiftning på EU-nivå. Konkurrenskommissionen å andra sidan menade att unionsrättslig praxis hindrar upphandlande myndigheter att ställa längre gående krav om det föreligger fullharmoniserande rättsakter på det specifika området.

Konkurrensverket m.fl. betonade att det vore önskvärt att EU-domstolen förtydligar i vilken mån det är möjligt att ställa krav i upphandlingar som går längre än relevant EU-lagstiftning. Flera remissinstanser efterfrågade upphandlingsstödjande åtgärder som hjälper upphandlande myndigheter att utforma kraven på rätt sätt.

Upphandlingsutredningen har också genom underlag till bl.a. regeringens grönbokssvar efterfrågat vägledning från kommissionen i frågan.⁵ Sverige har sedermera i olika sammanhang lyft frågan i samband med översynen av upphandlingsdirektiven.⁶

3 Vad har hänt efter delbetänkandet?

Möjligheten att ställa längre gående krav har både före och efter delbetänkandet varit föremål för omfattande debatt både i och utanför upphandlingskretsar. Enligt Upphandlingsutredningens erfarenhet saknas dock motsvarande diskussion inom EU:s institutioner och övriga medlemsländer. Kommissionens utvärdering och direktivförslag ger inte uttryck för att frågeställningen varit föremål för debatt, vare sig i andra medlemsländer eller inom EU-kommissionen. Frågan har förvisso dock lyfts av Europaparlamentet, efter initiativ av en svensk ledamot, rapportören Åsa Westlund.⁷ Huruvida den

⁵ Upphandlingsutredningens remissvar till regeringen med anledning av Europeiska kommissionens grönbok om offentlig upphandling, dnr Fi 2010:06/2011/11.

⁶ Svar på Europeiska kommissionens grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad, KOM(2011) 15 slutlig, dnr 2011/1259/S RU.

⁷ Opinion of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a directive

pågående direktivöversynen kommer att leda till något klagörande var, när betänkandet trycktes, föremål för förhandling.⁸ Det bör även nämnas att frågan har fått ett visst utrymme i den upphandlingsjuridiska litteraturen.⁹

Efter delbetänkandet har ytterligare en kammarrättsdom med relevans för frågan meddelats.¹⁰ I det aktuella målet ansåg domstolen att de djurskyddskrav som den upphandlande myndigheten ställt – och som gick längre än motsvarande bestämmelser på EU-nivå – var att betrakta som förenliga med EU-rätten. Det finns numera således två kammarrättsdomar med sinsemellan olika utslag. Detta har gett upphov till problem inte minst för de upphandlande myndigheter som vill ställa ambitiösa krav på miljöområdet, och specifikt vad gäller djurskydd.

Det bör i sammanhanget nämnas att EU-domstolen i förhandsavgörande våren 2012 lämnat ett bidrag till tolkningen av den aktuella frågeställningen. Avgörandet återges nedan.¹¹

4 Vad är harmoniserande EU-lagstiftning?

Varför harmoniserad lagstiftning?

EU har under årens lopp antagit lagstiftning med huvudsaklig avsikt att *eliminera handelsbinder* på den inre marknaden. Artikel 34 EUF-fördraget stadgar följande:

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Den inre marknaden har utvecklats genom en blandning av förbudsbestämmelser, som följer av fördragets bestämmelser om icke-diskriminering, och regler som syftar till att förbättra den inre marknads funktionssätt. Det bör nämnas att de flesta åtgärderna av harmoniseringskaraktär avser varor. Föreskrifterna kallas normalt harmoniserad lagstiftning eftersom bestämmelserna är gemensamma

of the European Parliament and of the Council on public procurement (COM(2011)0896 – C7-0006/2012 – 2011/0438(COD)), 2011/0438 (COD).

⁸ Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement (COM(2011)0896 – C7-0006/2012 – 2011/0438(COD)), A7-0007/2013, 11.1.2013.

⁹ Arrowsmith Sue, Kunzlik Peter, *Social and Environmental Policies in EC Public Procurement*, Cambridge University Press 2009.

¹⁰ Kammarrätten i Stockholm den 30 januari 2012 i mål nr 2841-11.

¹¹ EU-domstolens avgörande i mål C-368/10 Holländska kaffemålet.

för alla medlemsstater. Sådan lagstiftning omfattar bl.a. läkemedel, kosmetika, telekommunikationsutrustning, fordon, kemikalier, lek-saker, bank- och försäkringstjänster samt elektronisk handel.

Harmoniseringens mål är att åtgärda de problem som främst olika nationella föreskrifter skapar för den inre marknads utveckling. Graden av harmonisering varierar mycket mellan olika varu- och tjänsteområden. För att klargöra det nationella handlingsutrymmet på respektive område för exempelvis lagstiftningsåtgärder krävs noggranna analyser.

Den följande texten under denna rubrik tar framför allt sikte på lagstiftning och andra kvantitativa importrestriktioner och inte specifikt på offentlig upphandling. Huruvida offentlig upphandling ska jämföras med kvantitativa importrestriktioner är föremål för diskussion senare i avsnittet.

Olika typer av harmonisering

Minimiharmonisering resulterar i en lägre grad av EU-reglering, dvs. den utgör golv. Den ger medlemsstaterna ett visst utrymme för nationella föreskrifter som går längre än EU:s reglering. Det nationella handlingsutrymmet begränsas dock även här av EUF-fördragets bestämmelser och de grundläggande principerna om bl.a. likabehandling, ickediskriminering, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Minimireglering används relativt ofta när krav ställs på produktionsprocessen i stället för på varan eller tjänsten. Minimiharmonisering får, enligt EUF-fördraget, förekomma i samband med bl.a. miljöskyddsåtgärder och reglering av arbetsförhållanden.¹²

Total- eller fullharmonisering medför att medlemsstaten måste tillåta fri rörlighet för varor och – i förekommande fall – tjänster som uppfyller de harmoniserade kraven. Samtidigt innebär kraven att medlemsstaterna inte får tillåta handel med varor och tjänster som inte uppfyller kraven. Denna typ av harmonisering utgör både golv och tak och det finns ingen generell möjlighet att avvika från dessa bestämmelser med undantag för det fall att de innehåller en säkerhetsventil.¹³ Det kan vara svårt att avgöra exakt vilka områden

¹² Artiklarna 193 och 153.2b EUF-fördraget.

¹³ Säkerhetsventilen medger att en medlemsstat, under givna förutsättningar, tillfälligt får förbjuda en viss vara. Det krävs dock att medlemsstaten meddelar övriga medlemsstater och kommissionen om åtgärden och skälen därför. Se exempelvis Rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande

som är totalharmoniserade och vilket utrymme som finns för nationella särkrav. Rättsaktens syfte, ordalydelse och rättsgrund kan ge viss vägledning. Harmonisering sker ofta utifrån ett visst syfte. Exempelvis kan säkerhetsaspekter vara fullharmoniserade medan andra aspekter, exempelvis miljöpåverkan, inte behöver vara harmoniserade.¹⁴ Exempel på fullharmoniserande lagstiftning är EU:s batteridirektiv¹⁵ och direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter¹⁶.

Totalharmonisering kan genomföras enligt två metoder: den *gamla* – och mer detaljerade – metoden eller den *nya* metoden.¹⁷ Den nya metoden för teknisk harmonisering och standarder syftar till att undvika harmoniserande lagstiftning på en alltför detaljerad teknisk nivå. De väsentliga aspekterna av harmoniseringen fastställs sålunda i ett direktiv medan den mera detaljerade standardiseringen delegeras till standardiseringsorganisationerna. Avsikten är att minska detaljnivån på lagstiftningen och ge visst utrymme för innovation inom ramen för harmoniseringen. Direktiv enligt den nya metoden innehåller, utöver de grundläggande säkerhetsstandarderna, även bestämmelser om hur varor och tjänster lever upp till kraven. Vissa dessa varor är föremål för CE-märkning. Märkningen är ett bevis för att varan möter de grundläggande kraven i EU-lagstiftningen. Direktiv som antagits enligt den nya metoden avser bland annat leksaker, maskiner, medicinsk utrustning, IT- och telekommunikationsutrustning.

Frivillig harmonisering innebär att medlemsstaterna måste tillåta varor och tjänster som möter EU:s krav men de får behålla ett parallellt nationellt system med bestämmelser som producenterna i det aktuella landet i stället ska följa. Frivillig harmonisering utgör i praktiken ett tak för vilka krav som medlemsstaten som nation får ställa på andra medlemsländers producenter. Sådan harmonisering är mer flexibel och är sannolikt mindre innovationshämmande än totalharmonisering men kan i stället medföra nackdelar för det

av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon [Europeiska gemenskapernas officiella tidning L 42, 23.02.1970].

¹⁴ Det har emellanåt framhållits att fullharmoniserande lagstiftning sällan aktualiseras i upphandlingssammanhang. Upphandlingsutredningen har emellertid inte kunnat fastställa huruvida det förhåller sig på det viset. Någon samlad översikt över harmoniserande rättsakter verkar inte finnas.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter.

¹⁷ Rådets resolution [1995], EGT C136/1.

inhemska näringslivet. Frivillig harmonisering är mindre vanlig än full- och minimiharmonisering.

Hur långt bundenheten går vid de olika typerna av harmonisering i upphandlings-sammanhang finns det delade meningar om.

5 Två olika synsätt på den inre marknadens roll i förhållande till miljöhänsyn och sociala hänsyn

Den offentliga upphandlingen syftar till att hitta en leverantör eller, vid t.ex. ramavtalsupphandling, flera leverantörer av varor eller tjänster. Urvalet av leverantörer sker med hjälp av kvalificeringskrav. Vidare stadgas i upphandlingsregelverket obligatoriska och frivilliga grunder som ska, alternativt kan, föranleda att en leverantör utesluts från upphandlingen. Valet mellan de kvalificerade leverantörernas varor och tjänster sker med hjälp av specificerade krav och tilldelningskriterier. Vidare kan den vinnande leverantörens utförande av kontraktet regleras i s.k. utförarvillkor (som ibland benämns särskilda kontraktsvillkor).

Vilket utrymme som upphandlande myndigheter har att, i kravspecifikationen eller anbudsutvärderingen, ta miljöhänsyn eller sociala hänsyn är som sagt en omdebatterad fråga. Upphandlingsutredningen har identifierat i huvudsak två olika synsätt på EU-rättens påverkan på upphandlande myndigheters möjligheter att använda krav och tilldelningskriterier. Nedan redogörs för vad de två synsätten innebär för upphandlande myndigheters handlingsutrymme inom det harmoniserade respektive ickeharmoniserade området. Därefter gör utredningen en egen analys och bedömning.

Det ska i sammanhanget understrykas att den instans som sist och slutligen tolkar EU-rätten är EU-domstolen. Antalet EU-domar som har relevans för den aktuella frågeställningen är få och omdebatterade. Eftersom Sverige verkar vara i de närmaste ensamt bland EU:s medlemsländer om den aktuella frågeställningen vore det mer än önskvärt att svensk domstol, i ett relevant mål, vänder sig till EU-domstolen för ett klagorand.

Traditionellt inre marknadsperspektivet

Det traditionella inre marknadsperspektivet bygger på den lagstiftning och praxis som har utvecklats i syfte att upprätta och fördjupa den inre marknaden. Den innebär att varors och tjänsters fria rörlighet är överordnad miljöhänsyn och sociala hänsyn. För att få genomslag ska sådana hänsyn vara motiverade utifrån en tvingande hänsyn till allmänintresset. Därvid avses exempelvis intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, bevara växter, miljöskyddsåtgärder, arbetsskyddsåtgärder, brottsbekämpning m.m.¹⁸ Enligt inre marknadsperspektivet har förvisso miljöhänsyn och sociala hänsyn fått en mer framträdande roll i och med Lissabonfördragets tillkomst. Fördragets krav, på att miljöhänsyn och sociala hänsyn ska integreras respektive beaktas, riktar sig enligt detta synsätt dock främst till EU:s lagstiftare, dvs. rådet och Europaparlamentet.

Enligt inre marknadsperspektivet begränsar *fullharmoniserande lagstiftning* i princip alltid de upphandlande myndigheternas handlingsutrymme.¹⁹

Artikel 34 i EUF-fördraget begränsar därutöver de upphandlande myndigheternas möjligheter att utforma krav och kriterier inom *ickeharmoniserade* områden^{20,21}. Inom ickeharmoniserade områden tillåts exempelvis miljökrav och sociala krav enligt inre marknads-perspektivet endast om de klarar det s.k. inre marknads-testet. Testets syfte är att stoppa åtgärder inom ickeharmoniserade områden som otillbörligt hindrar varor och tjänsters fria rörlighet. En åtgärd som är potentiellt handelshindrande ska enligt testet vara motiverad av ett tvingande hänsyn till allmänintresset. Åtgärden ska dessutom vara ickediskriminerande och proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet (se nedan).

¹⁸ Av artikel 36 EUF-fördraget följer följande allmänintressen: allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. EU-domstolen har sedermera vidareutvecklat begreppet i ett antal domar. Se exempelvis sammanställningen av I P. Oliver, *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union*, 5:e upplagan, Hart 2010, s. 239 ff.

¹⁹ EU-domstolens avgörande i mål C-6/05 *Medipack*.

²⁰ Det inbegriper även krav som går utöver obligatoriska minimistandarder.

²¹ EU-domstolens avgörande i mål C-234/03 *Contse* anförs som stöd för resonemanget.

Multipolicyperspektivet

Caranta och Kunzlik företräder det som Upphandlingsutredningen benämner *multipolicyperspektivet*. De lägger stor vikt vid EU-fördragets krav på att miljöskydds krav och sociala hänsyn ska integreras i EU:s politik och verksamheter. Synsättet har enligt dem bland annat kommit till uttryck i 2020-agendan och upphandlingsdirektiven. Miljöhänsyn och sociala hänsyn har enligt multipolicyperspektivet genom Lissabonfördraget en jämbördig ställning med varors och tjänster fria rörlighet. EU-domstolen ger enligt Kunzlik i *PreussenElektra* stöd för uppfattningen att nationella miljöåtgärder, i linje med EU:s policy, kan undgå att betraktas som handelshindrande till och med när åtgärden är direkt diskriminerande mot vissa företag.

C- 379/98 PreussenElektra

I tysk lag stadgades att elförsörjningsföretag är skyldiga att köpa el från förnybara energikällor inom företagets försörjningsområde, dvs. i praktiken inom ett begränsat område i Tyskland. EU-domstolen konstaterade att bestämmelsen potentiellt kan hindra handeln på den inre marknaden. Bestämmelsen ansågs dock tjäna ett miljöskyddsändamål eftersom den ansågs bidra till att minska utsläppen av växthusgaser som är en huvudorsak till klimatförändringarna. Domstolen tydliggjorde att EU och medlemsstaterna föresatt sig och, i både internationella och europeiska sammanhang, åtagit sig att motverka klimatförändringarna. Syftet med denna politik är att skydda människors och djurs hälsa och liv samt att bevara växtlivet. Dessutom följer av EG-fördraget²² att miljöskydds kraven ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik. Vidare hänvisade domstolen till elmarknadsdirektivet²³ som anger att medlemsstaterna med hänsyn till miljöskyddet får prioritera elproduktion från förnybara energikällor. Domstolen hänvisade även till kommissionens dåvarande direktivförslag om s.k. ursprungscertifikat för el från förnyelsebara källor.

²² Numera artikel 11 EUF-fördraget.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el.

Domstolen konstaterade att den tyska bestämmelsen, mot bakgrund av det anförda, inte utgjorde något hinder för handeln på den inre marknaden.

Hettne anser att EU-domstolen i *PreussenElektra* tillämpat det s.k. inre marknadsstestet (se avsnittet nedan). Caranta och Kunzlik invänder mot detta. De menar att EU-domstolen inte i något mål om offentlig upphandling ansett att miljöhänsyn och sociala hänsyn ska motiveras utifrån ett allmänintresse.²⁴ Dessa hänsyn ska enligt Caranta och Kunzlik nämligen inte som utgångspunkt betraktas som möjliga handelshinder. De ska i stället betraktas som prioriterade politikområden vilka ska integreras i EU:s övriga politik och beslutade verksamheter.

6 Krav på varan eller tjänsten

Krav på varan eller tjänsten framgår av förfrågningsunderlagets kravspecifikation. Bestämmelser om kravspecifikationens utformning finns framför allt i artikel 23 i det klassiska direktivet och artikel 34 i försörjningsdirektivet.²⁵

Traditionella inre marknads perspektivet på vilka krav som får ställas på varan eller tjänsten

Harmoniserande lagstiftnings inverkan på kravens utformning

Enligt inre marknads perspektivet utgör totalharmoniserande EU-lagstiftning både golv och tak för vilka slags krav som den upphandlande myndigheten får ställa på den vara eller tjänst som omfattas av lagstiftningen. Till stöd för bedömningen anför EU-domstolens avgörande i *Medipac*.²⁶

²⁴ I sammanhanget hänvisas till EU-domstolens avgöranden i mål C-31787 Beentjes, C-225/98 Nord-Pas-de-Calais, C-513/99 Concordia Bus Finland, C-448/01 EVN Wienstrom och C-368/10 Holländska kaffemålet.

²⁵ Bestämmelserna har genomförts i 6 kap. LOU och LUF.

²⁶ EU-domstolens avgörande i mål C-6/05 *Medipac*.

C-6/05 Medipac

I det aktuella avgörandet var en offentlig upphandling av suturer föremål för prövning. Upphandlingen underskred EU:s tröskelvärden. Den upphandlande myndigheten – ett grekiskt sjukhus ställde som enda krav att suturerna skulle vara CE-märkta. För sådan märkning krävs att suturerna uppfyller krav och standarder i enlighet med direktivet om medicintekniska produkter.²⁷ Sjukhuset omfattades av direktivet i sin egenskap av offentligt organ.²⁸ Medipac lämnade anbud på CE-märkta produkter. Trots detta förkastades Medipacs anbud. Det skedde på rekommendation av sjukhusets kirurger som klagade på att Medipacs suturer hade kvalitetsbrister.

EU-domstolen uppmärksammar inledningsvis att det inte framgår av handlingarna att den upphandlande myndigheten skulle ha ställt krav som gick utöver gemenskapsrättens minimikrav.²⁹ Domstolen konstaterar att principerna om likabehandling och insyn inte tillåter att en upphandlande myndighet förkastar ett anbud som uppfyller det ställda kravet på CE-märkning.

Om myndigheten ansett att produkterna skulle kunna utgöra en risk för folkhälsan skulle man i stället ha genomfört de skyddsåtgärder som regleras i direktivet om medicintekniska produkter. Den upphandlande myndigheten skulle därvid ha låtit upphandlingen vila till dess att förfarandet för vidtagande av skyddsåtgärder hade avslutats.

Kravens utformning inom ickeharmoniserade områden

Föreligger minimiharmoniserande direktiv finns det utrymme att gå längre i kravställandet. Samma sak gäller när det aktuella området inte alls är föremål för harmoniserande åtgärder.

Om den upphandlande myndigheten vill gå längre än gällande minimiregler ska dessa krav, enligt inre marknads perspektivet, klara det s.k. inre marknads testet. Det innebär att kraven ska

1. tillämpas på ett ickediskriminerande sätt,

²⁷ Rådets direktiv 93/42/EEG av den 14 juni 1993 om medicintekniska produkter.

²⁸ Se bl.a. EU-domstolens avgöranden i mål C-152/84 Marshall p. 49, C-297/03 Fratelli Costanzo p. 30-31, C-297/03 Sozialhilfverband Rohrbach p. 27.

²⁹ P. 41.

2. vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,
3. vara lämpliga för att uppnå målet som eftersträvas, och
4. inte gå utöver vad som krävs för att uppnå det eftersträvade målet.

Detta test har under årtionden utvecklats i EU-domstolens praxis och syftar till att bedöma om begränsningar av/hinder mot varor och tjänster fria rörlighet på den inre marknaden ska anses vara tillåtna.³⁰ Hettne m.fl. anser att EU-domstolen i *Contse* ger stöd för att inremarknadstestet ska tillämpas när upphandlande myndigheter ställer exempelvis miljökrav och sociala krav i sina upphandlingar, dvs. även i sammanhang då minimiharmonisering gäller.³¹

C-234/03 Contse

Det aktuella förhandsavgörande avser ett spanskt mål som behandlar två vårdtjänstupphandlingar³² av hemrespiratorbehandlingar och andra tekniker för andningsstöd. För att få delta och lämna anbud skulle anbudsgivare, vid tiden för anbudslämnandet, förfoga över lokaler som var öppna för allmänheten i den stad där tjänsten skulle tillhandahållas. Vidare tillämpades ett tilldelningskriterium som innebar att den upphandlande myndigheten gav tilläggspoäng till anbudsgivare som, vid tidpunkten för anbudsgivningen, ägde anläggningar – för att tillverka, bereda och fylla på syrgas – som låg högst 100 mil från den aktuella provinsen eller hade lokaler öppna för allmänheten på andra angivna orter i provinsen. Om flera anbud uppnådde samma poäng skulle enligt förfrågningsunderlaget företräde ges till det företag som tidigare tillhandahållit tjänsten.

EU-domstolen konstaterar att både villkoret för att få delta i upphandlingen och det aktuella tilldelningskriteriet var diskriminerande när man tillämpade inremarknadstestet.

³⁰ EU-domstolens avgöranden i mål C-19/92, Kraus, p. 32 och C-55/94 Gebhard, p. 37.

³¹ EU-domstolens avgörande i mål C-234/03 Contse. I samband med minimiharmoniserade regler ska, enligt inremarknadsperspektivet, inremarknadstestet tillämpas på krav i upphandlingar som går utöver EU:s miniminivåer.

³² Upphandlingar av s.k. B-tjänster regleras endast i begränsad omfattning av upphandlingsdirektivet.

Multipolicyperspektivet på vilka krav som får ställas på varan eller tjänsten

Harmoniserande lagstiftnings inverkan på kravens utformning

Om fullharmoniserande EU-lagstiftning skulle utgöra både tak och golv för krav (och kriterier) i upphandlingar skulle enligt Kunzlik konkurrensen på den inre marknaden bli lidande. Ett sådant synsätt medför att företagen endast kan konkurrera med låga priser. Det skulle hindra företag med innovativa lösningar från att konkurrera om offentliga kontrakt. Detta kan enligt Kunzlik inte vara syftet med vare sig den inre marknaden eller harmoniserande EU-lagstiftning. Upphandlingsdirektiven innehåller därtill, enligt Kunzlik, flera bestämmelser som avser att öppna den offentliga upphandlingen för konkurrens. Dessutom saknas enligt Caranta och Kunzlik bestämmelser i direktiven som specifikt ger uttryck för att harmoniserande lagstiftning alltid ska anses utgöra tak för vilka krav som får ställas i upphandlingar.

Medipac är enligt Caranta och Kunzlik inget stöd för att EU:s harmoniseringsåtgärder utgör ett tak för upphandlande myndigheters krav. EU-domstolen tar i *Medipac* uttryckligen ställning enbart till kravet i den aktuella upphandlingen och domen ska därför inte övertolkas.³³ Den upphandlande myndigheten hade nämligen som enda krav ställt att produkterna skulle vara CE-märkta men i samband med tilldelningen förkastades *Medipacs* anbud trots att företaget uppfyllde kravet. Det innebar en överträdelse av likabehandlings- och insynsprinciperna.

Det enda sätt, när CE-märkning var det enda kravet, att utesluta *Medipacs* anbud var att följa förfarandet i direktivet om medicintekniska produkter. Detta förfarande ska dock inte ses som en del av upphandlingsförfarandet utan handlar om tillämpningen av direktivet för medicintekniska produkter. EU-domstolens avgörande kan enligt Caranta och Kunzlik således inte tas till intäkt för att krav i upphandlingar inte får gå utöver harmoniserande lagstiftning.³⁴

³³ Enligt Kunzlik framgår detta av punkterna 40 och 41 i EU-domstolens avgörande i mål C-6/05 *Medipac*. Avgörandet refereras ovan.

³⁴ Arrowsmith och Kunzlik för ett liknande resonemang i *Social and Environmental Policies in EC Procurement*, s. 76.

Kravens utformning inom ickeharmoniserade områden

Hur ska då upphandlande myndigheter, enligt multipolicyperspektivet, gå till väga när de vill ställa krav som inte omfattas av harmoniserande sekundärlagstiftning³⁵? Kunzlik gör skillnad mellan krav som

1. uttrycker ”vad den upphandlande myndigheten önskar att köpa” (*köpkrav*), och
2. begränsar kretsen av vilka företag som får tillträde till upphandlingsförfarandet, inklusive villkoren för tillgången till förfarandet (*tillträdeskrav*).³⁶

Enligt Kunzlik ska båda typerna av beslut vara förenliga med principerna om likabehandling, ickediskriminering och transparens/insyn. Kunzlik anser att köpbeslutet definierar marknaden i varje specifik upphandling. EU-domstolen har enligt Kunzlik inte betraktat den upphandlande myndighetens köpkrav som potentiella handelshinder och inremarknadstestet är således inte tillämpligt på krav eller tilldelningskriterier som definierar vad den upphandlande myndigheten önskar att köpa.

Tillträdeskrav kan däremot vara handelshindrande och ska därför bestå inremarknadstestet för att få användas. Kraven i *Contse* var enligt Kunzlik typiskt sett av sådan karaktär. Den upphandlande myndigheten krävde exempelvis att anbudsgivarna *vid tidpunkten för anbudslämnandet* skulle inneha lokaler som var öppna för allmänheten i den provinshuvudstad där tjänsten skulle tillhandahållas (se referatet ovan). Kravet ansågs visserligen motiverat utifrån ett tvingande allmänintresse, dvs. bättre skydd för patienternas liv och hälsa, men det var enligt domstolen uppenbart oproportionerligt. Ett sådant krav begränsar enligt Kunzlik potentiella leverantörers tillträde till förfarandet, dvs. möjlighet att överhuvudtaget delta i upphandlingen.

³⁵ Termen inkluderar även krav som går utöver minimikrav.

³⁶ Arrowsmith och Kunzlik för ett likande resonemang i *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, s. 69.

Doktrinen om "undantagna köpbeslut"

Kunzliks resonemang om köpkrav och tillträdeskrav bygger på doktrinen "undantagna köpbeslut" som han utvecklat tillsammans med professor Sue Arrowsmith.³⁷ De konstaterar att inga beslut eller åtgärder under upphandlingen får leda till krav, kriterier och utförandevillkor som är *direkt* diskriminerande mot leverantörer från andra medlemsstater.³⁸

När det gäller tillämpningen av artikel 34 EU-fördraget skiljer emellertid Arrowsmith och Kunzlik mellan köpbeslut respektive reglerande beslut.³⁹ Det förra beslutet avser att definiera vad som ska köpas (upphandlingsföremålet), inklusive varans eller tjänstens närmare karaktäristika. Arrowsmith och Kunzlik föreslår att beslut eller åtgärder som definierar köpet normalt inte ska anses omfattas av artikel 34, dvs. inte anses vara handelshindrande. Dessa beslut eller åtgärder är s.k. "undantagna köpbeslut"⁴⁰ och undantaget gäller även om de i praktiken påverkar utländska varor och tjänster mer negativt än de inhemska motsvarigheterna. Till stöd för resonemanget anförs EU-domstolens avgörande i *Concordia Bus*.⁴¹

Undantaget är dock inte tillämpligt om motivet för beslutet eller åtgärden är att utesluta (vissa) leverantörer trots att de har förmågan att leverera en vara eller tjänst som möter den upphandlande myndighetens operativa krav, dvs. varor eller tjänster som möter myndighetens faktiska behov. Undantaget är heller inte tillämpligt om kraven syftar till att reglera annat än det som omfattas av kontraktet, exempelvis produktionens inriktning i största allmänhet.

Doktrinen syftar till att förhindra att *varje* köpbeslut eller åtgärd ska betraktas som potentiellt handelshindrande. Alla kontraktstilldelningar innebär med nödvändighet att andra leverantörer, än den valda, och deras varor eller tjänster utesluts. Stora problem skulle uppstå om alla beslut eller åtgärder som föranleder uteslutning skulle vara handelshindrande. För att de ska vara

³⁷ *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, s. 59 ff.

³⁸ Dvs. om det inte kan rättfärdigas utifrån ett tvingande hänsyn till allmänintresset enligt artikel 36 EUF-fördraget eller EU-domstolens praxis.

³⁹ Utredningen anser att begreppet beslut inte täcker in alla åtgärder som avses. Begreppen beslut och åtgärder används därför parallellt.

⁴⁰ När doktrinen utformades var det fortfarande oklart i vilken mån den kunde antas täcka beslut eller åtgärder som avsåg varans eller tjänstens produktionsprocess, leveransen och destruering/upparbetning. Senare rättsfall, t.ex. det *holländska kaffemålet* och de nya upphandlingsdirektiven ger i viss mån ny vägledning i dessa frågor.

⁴¹ EU-domstolens avgörande i mål C-413/99 *Concordia Bus*. Det var i målet utan betydelse att myndighetens eget trafikföretag tillhörde det fåtal företag som kunde tillhandahålla sådana fordon som premierades i upphandlingen. Se referatet nedan.

tillåtna krävs då att de kan motiveras utifrån ett tvingande hänsyn till allmänintresset och i övrigt bestå inre marknadstestet. Ett sådant synsätt skulle enligt Arrowsmith och Kunzlik medföra en orimlig börda på domstolarna och bekymrande brist på förutsebarhet i det kommersiella livet. Vidare skulle synsättet på ett orimligt sätt rubba balansen mellan å ena sidan den fria handeln och å andra sidan medlemsstaternas suveränitet.

Caranta och Kunzlik påtalar att EU-kommissionens vägledningar och meddelanden inte ger stöd till tolkningen att upphandlande myndigheter måste tillämpa inre marknadstestet när den utformar köpkrav. I stället ger dessa uttryck för att den upphandlande myndigheten är fri att definiera kraven på varan eller tjänsten på ett sätt som den anser vara mest miljömässigt och socialt hållbart, dvs. under förutsättning att de grundläggande principerna efterlevs.⁴²

Det bör i sammanhanget erinras om att Hettne invänder mot indelningen i köp- respektive tillträdeskrav. Han anser att Kunzlik och Arrowsmith lutar för mycket till amerikansk rätt som skiljer mellan myndighetens roll som marknadsaktör respektive regelgivare. Ett sådant resonemang har enligt Hettne inte stöd i EU-rätten.

Enligt Caranta och Kunzlik är upphandlande myndigheters frihet att köpa vad man vill en del av det demokratiska systemet vilket EU-rätten knappast har för avsikt att begränsa. Kunzliks hållning är också pragmatisk såtillvida att alla upphandlingsbeslut inte kan bli föremål för inre marknadstestet.

Upphandlingsutredningens analys av vilka krav som får ställas på varan eller tjänsten

Harmoniserande lagstiftnings inverkan på kravens utformning

Upphandlingsutredningen vill inledningsvis erinra om att det finns ledande jurister som talar för att fullt ut harmoniserande lagstiftning utgör såväl golv som tak för vilka krav som får ställas inom den offentliga upphandlingen. Men det finns också ledande företrädare inom juridiken som talar för det motsatta synsättet.

⁴² Europeiska kommissionen, *Att köpa grönt! En handbok om miljöanpassad offentlig Upphandling*, 2011 och *Socialt ansvarsfull upphandling, En handledning till sociala hänsyn i offentlig Upphandling*, 2010.

Upphandlingsutredningen anser att Kunzlik för ett principiellt viktigt resonemang kring syftet med upphandlingsdirektiven – och upphandlingens roll på den inre marknaden – som är högst relevant för bedömningen huruvida upphandlande myndigheter får gå längre i sitt kravställande än vad som följer av harmoniserande lagstiftning. Om harmoniserande lagstiftning skulle utgöra taket för vilka kvalitativa krav som får ställas, dvs. inbegripet miljöhänsyn och sociala hänsyn, så skulle den potentiella konkurrenskraft, som innovativa företag är bärare av, vara svår att ta till vara i upphandlings-sammanhang. För de marknader/marknadsaktörer som är beroende av att leverera till offentlig sektor skulle produktutvecklingen riskera att åtminstone delvis stanna av. Vidare skulle myndigheternas önskan att bidra till en bättre miljö eller sociala förhållanden, som ofta grundar sig på demokratiskt fattade beslut, bli föremål för inskränkningar. Båda dessa begränsningar utgör svagheter med harmoniserande direktiv som ingen av de två skolorna sticker under stol med.

EU-domstolens utslag i *Medipac*, klargör enligt företrädare för inre marknads perspektivet att upphandlande myndigheter inte får gå längre än fullharmoniserade krav. Avgörandet kan enligt utredningens mening dock lika väl tolkas på det sätt som företrädare för multipolicy perspektivet gör, dvs. att den upphandlande myndigheten inte följt sina egna krav vid anbudsutvärderingen. Det skulle innebära att EU-domstolen, åtminstone inte i detta fall, har prövat om det allmänt sett är tillåtet att ställa krav som går längre än motsvarande krav i fullharmoniserande lagstiftning.

Det faktum att det klassiska direktivet ger den upphandlande myndigheten möjlighet, att utforma sina krav med hänvisning till standarder⁴³ eller som prestanda- eller funktionskrav, har ibland använts som stöd för uppfattningen att upphandlande myndigheter tillåts avvika från obligatoriska standarder när den utformar sina krav.⁴⁴ Bestämmelsen reglerar enligt utredningen emellertid endast valet mellan *frivilliga* standarder respektive prestanda- och funktions-

⁴³ De tekniska specifikationerna ska hänvisa, i prioritetsordning, till sådana nationella standarder som genomför europeiska standarder, europeiska tekniska godkännanden, gemensamma tekniska specifikationer, internationella standarder, andra tekniska referenssystem som utarbetats av de europeiska standardiseringsorganen, eller, om sådana inte finns, till nationella standarder etc. Vid varje sådan hänvisning ska följas av orden "eller likvärdig". Vad som avses med begreppen tekniska specifikationer, standarder, tekniska godkännanden m.m. anges i bilaga VI till det klassiska direktivet.

⁴⁴ Artikel 23 reglerar olika sätt att utforma kraven i kravspecifikationen. Motsvarande reglering finns i artikel 34i försörjningsdirektivet.

krav.⁴⁵ Detta innebär i sin tur inget fullständigt stöd för att fullharmoniserade krav alltid utgör tak (och golv).

Direktivförslagen ger snarare anledning till att misstänka motsatsen. De hänvisar i flera fall till särskild obligatorisk lagstiftning som den upphandlande myndigheten ska beakta vid utformning av kraven. Som exempel kan nämnas det klassiska direktivets hänvisningar till utstationeringsdirektivet⁴⁶, obligatoriska tillgänglighetsstandarder och obligatorisk tillämpning av livscykelkostnadsmetoder.⁴⁷ Denna lagstiftningsteknik kan tyda på att lagstiftaren valt att tydliggöra vilka fullharmoniserande direktiv som utgör golv och tak i upphandlingssammanhang. Motsatsvis skulle således annan fullt ut harmoniserad lagstiftning inte betraktas som begränsande i upphandlingssammanhang. Men det är inte självklart att uttalanden i beaktandesatser ska ges en så pass långtgående betydelse. Den valda lagtekniska utformningen av de aktuella artiklarna kan inte automatiskt antas vara avsedda att tolkas motsatsvis.

Sammanfattningsvis anser Upphandlingsutredningen att rättsläget ger möjlighet till olika tolkningar. Detta kan i sin tur bl.a. härledas till att det råder olika uppfattningar kring tolkningen av EU-domstolens dom i *Medipac* och huruvida upphandlingsdirektiven ger stöd för den ena eller andra uppfattningen. Upphandlingsutredningen för sin del anser att det övergripande syftet med EUF-fördraget, inklusive den politiska utvecklingen inom EU, inte minst sedan Lissabonfördraget, i princip talar för att myndigheter som vill gå längre än EU:s harmoniserade regler, i syfte att uppnå miljömässiga eller sociala mål, bör kunna göra detta. Av detta följer också att företag som representerar innovativa lösningar, bland annat i förhållande till högt ställda krav på hållbarhet, ges möjlighet att konkurrera med sina produkter oavsett om de omfattas av fullt ut harmoniserande lagstiftning eller inte. Eftersom juristerna är delade i sin syn på frågan är det sist och slutligen endast ett tydligt utslag från EU-domstolen eller EU:s lagstiftare som kan avgöra frågan.

⁴⁵ Detta framkommer om man tar del av bilaga VI till det klassiska direktivet. Där anges nämligen att en standard är en teknisk specifikation som ett erkänt standardiseringsorgan har godkänt ”... för upprepad och kontinuerlig användning, med vilken överensstämmelse inte är obligatorisk...”.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

⁴⁷ Se exempelvis skäl 41 a, artiklarna 40.1 och 67.3 i det klassiska direktivförslaget.

Kravens utformning inom ickeharmoniserade områden

Enligt Upphandlingsutredningen är EU-domstolens avgörande i *Contse* den springande punkten i argumentationen huruvida inremerknadstestet ska tillämpas vid utformningen av krav inom ickeharmoniserade områden⁴⁸. I princip medför inremerknadsperspektivets tolkning av *Contse* att alla typer av krav i upphandlingar ska genomgå inremerknadstestet om de kan anses utgöra hinder mot varor och tjänster fria rörlighet.

Utredningen anser dock att det finns ett par skäl som talar för att Kunzliks resonemang, om köp- respektive tillträdeskrav, är relevant för om inremerknadstestet ska tillämpas eller inte. *Contse* avsåg en upphandling av B-tjänster⁴⁹ och omfattades som sådan endast av ett par bestämmelser i det klassiska upphandlingsdirektivet. Det krav som ställdes, dvs. att företaget vid tiden för anbudslämnandet skulle förfoga över lokaler som var öppna för allmänheten i den provinshuvudstad där tjänsten skulle tillhandahållas, skulle i en upphandling av A-tjänster⁵⁰ snarast ha betraktas som ett krav på leverantörens tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Företagen måste klara sådana krav för att deras anbud överhuvudtaget ska tas i beaktande vid tilldelningen av kontraktet.

Hade *Contse* handlat om en upphandling av s.k. A-tjänster skulle enligt utredningen artikel 48 i det klassiska direktivet ha varit tillämplig.⁵¹ Bestämmelsen reglerar uttömmande vilka bevis på teknisk förmåga och kapacitet som den upphandlande myndigheten får efterfråga. Utredningen bedömer att den upphandlande myndighetens krav i *Contse* knappast hade varit tillåtet att ställa vid en A-tjänstupphandling. Det hade nämligen på ett otillåtet sätt *begränsat företagets tillträde till förfarandet* och därigenom möjlighet att konkurrera om det offentliga kontraktet. Detta argument ger enligt Upphandlingsutredningen ett visst stöd till Kunzliks resonemang. EU-domstolen avgörande i *Contse* ger enligt Upphandlingsutredningen inget uttryckligt stöd för att inremerknadstestet ska tillämpas på den upphandlande myndighetens köpkrav. Däremot kan avgörandet anses ge visst stöd för att inremerknadstestet ska tillämpas på krav som

⁴⁸ Gäller även krav som går längre än vad minimiharmoniserande lagstiftning stadgar.

⁴⁹ Med B-tjänster avses exempelvis vård- och omsorgstjänster. Tjänsterna anges i en bilaga till LOU respektive LUF.

⁵⁰ A-tjänster – till skillnad från B-tjänster – omfattas i princip sin helhet av upphandlingsdirektiven.

⁵¹ Leverantörernas möjlighet att delta i upphandlingar som omfattas av upphandlingsdirektiven regleras som tidigare nämnts i artikel 48 klassiska direktivet.

riskerar att begränsa företagens möjligheter att överhuvudtaget delta i upphandlingsprocessen (tillträdeskrav).

Till stöd för denna uppfattning vill utredningen uppmärksamma avgöranden i EU-domstolen som rör fall där den upphandlande myndigheten tilldelat kontrakt direkt till en enskild leverantör, dvs. utan föregående annonsering och infordrande av anbud. Då sker en uppenbar inskränkning i företagens tillträde till upphandlingsförfarandet. I de fall EU-domstolen behandlat denna typ av ärenden har domstolen tillämpat något som liknar inremarknadstestet. I vissa fall har man funnit att överträdelsen var motiverad av ett tvingande hänsyn men att åtgärden ändå var oproportionerlig.⁵² Dessa avgöranden talar för att tillämpningen av inremarknadstestet syftar till att de åtgärder som vidtas ska vara motiverade och proportionerliga vad avser företagens tillträde till ett upphandlingsförfarande.

Såvitt Upphandlingsutredningen kan bedöma saknas uttryckligt stöd i EU-domstolens praxis för att inremarknadstestet ska tillämpas vid utformningen av köpkrav inom ickeharmoniserade områden. Om det vore självklart att inremarknadstestet skulle tillämpas är det minst sagt märkligt att frågan inte kommenteras i EU-kommissionens olika vägledningar om offentlig upphandling.

Det vore enligt utredningens uppfattning ett omfattande ingrepp i medlemsstaternas och de upphandlande myndigheternas självbestämmande att tvinga dem att, utifrån inremarknadstestet, motivera i princip samtliga krav på de varor och tjänster som man behöver till sin verksamhet. Man kan verkligen ifrågasätta om EU-domstolen och EU:s lagstiftare haft för avsikt att i praktiken styra medlemsstaternas anskaffningar av varor och tjänster. Det är till syvende och sist de enskilda upphandlande myndigheterna och enheterna som vet vilka varor och tjänster som de behöver till sina respektive verksamheter.

⁵² Se EU-domstolens avgöranden i mål C-532/03 Kommissionen mot Irland (ambulans-transporter), C-260/04 Kommissionen mot Italien (koncessioner för vadhållning), C-337/05 Kommissionen mot Italien (Agusta helikoptrar), förenade målen C-147/06 och 148/06 *SECAP*. Se sammanställning av Drijber and Stergoiu, *Public Procurement Law and Internal Market Law*, *Common Market Law Review* 46, 2009, s. 834 ff.

7 Utvärderingskriterier/tilldelningskriterier

Inremarknadsperspektivet på tilldelningskriterier

Harmonierande lagstiftnings inverkan på tilldelningskriteriernas utformning

Enligt Hettne kan tilldelningskriterier som sträcker sig längre än EU:s nivåer i harmoniserande lagstiftning vara tillåtna när den upphandlande myndigheten avser att anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Sådana kriterier har en mindre ingripande effekt på handeln och är i sig mer proportionella och effektiva än exempelvis krav på leverantören, tekniska specifikationer etc. De senare kraven kan – till skillnad mot tilldelningskriterierna – fullständigt utesluta företag från att delta i anbudsproceduren. Tilldelningskriteriet får dock inte vara ett förtäckt krav på varan eller leverantören. Särskild försiktighet bör enligt inremarknadsperspektivet iakttas om en fullharmoniserande standard föreligger. Hettne konstaterar att det är svårt att dra en gräns mellan vad som är, respektive inte är, tillåtet. Han utesluter dock inte användningen av tilldelningskriterier som går längre än harmoniserade standarder, dvs. under förutsättning att även de företag som uppfyller fullharmoniserande standarder får delta och lämna anbud.

Tilldelningskriteriernas utformning inom ickeharmoniserade områden

Hettne argumenterar, med stöd av EU-domstolens avgörande i framförallt *Contse*, dock för att även tilldelningskriterierna på ickeharmoniserade områden ska klara inremarknadstestet och dessutom vara förenliga med de kriterier som EU-domstolen utvecklat i bl.a. *Concordia Bus*.

C-513/99 Concordia Bus

Helsingfors stad hade i en upphandling av busstrafik, i syfte att anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, tillämpat tilldelningskriterierna; totala priset för driften, bussparkens kvalitet och entreprenörens kvalitets- och miljösystem. Inom ramen för bussparkens kvalitet kunde anbudsgivarna premieras med tilläggspråk om deras busspark underskred vissa angivna

nivåer för CO2-utsläpp och buller. Klaganden ifrågasatte bl.a. att miljöskydd skulle kunna utgöra ett tilldelningskriterium.

EU-domstolen hänvisade till Amsterdamfördraget⁵³, dvs. att miljöskydds krav ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik, och konstaterade att det är tillåtet att använda miljöskyddskriterier vid utvärdering av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Domstolen angav att samtliga tilldelningskriterier som den upphandlande myndigheten tillämpar inte behöver vara av ekonomisk art. ”Det kan nämligen inte uteslutas att faktorer som inte är av rent ekonomisk art kan påverka ett anbuds värde för den upphandlande myndigheten.”⁵⁴ Domstolen yttrade sig över kriteriernas utformning och angav att de

1. ska ha ett samband med kontraktsföremålet,
2. inte får ge myndigheten en obegränsad valfrihet,
3. uttryckligen anges i kontraktshandlingarna eller i meddelandet om upphandling, och
4. vara förenliga med EU-rättens grundläggande principer, särskilt ickediskrimineringsprincipen.⁵⁵

Tilldelningskriterierna i målet ansågs uppfylla de aktuella förutsättningarna. Vid bedömning av den fjärde punkten konstaterar domstolen att likabehandlingsprincipen inte utgör något hinder mot att beakta sådana miljöskyddskriterier som förekom i målet. Det var utan betydelse att den upphandlande myndighetens eget trafikföretag tillhörde det fåtal företag som kunde tillhandahålla fordon som uppfyller dessa krav.

Hettne menar att EU-domstolen i *Contse* klargör innebörden av fjärde punkten i *Concordia Bus* (se ovan). Att tilldelningskriterierna ska vara förenliga med EU-rättens grundläggande principer innebär enligt Hettne att de ska tillämpas på ett ickediskriminerande sätt, vara motiverade av ett tvingande hänsyn till allmänintresset, vara lämpliga för att uppnå målet som eftersträvas, och inte gå utöver vad som krävs för att uppnå det eftersträvade målet. Hettne anser inte att EU-domstolens domar i andra relevanta upphandlingsmål, bl.a. *Beentjes*, *Concordia Bus*, *EVN Wienstrom*, motsäger resonemanget.

⁵³ Numera finns bestämmelsen i artikel 11 EUF-fördraget.

⁵⁴ P. 55.

⁵⁵ EU-domstolens avgörande i mål C-513/99 *Concordia Bus*.

Multipolicyperspektivet på tilldelningskriterier

Fullharmoniserande lagstiftnings inverkan på tilldelningskriteriernas utformning

Om harmoniserande lagstiftning ska anses utgöra taket för vilka tilldelningskriterier som får användas anser företrädarna för multipolicyperspektivet att företag med innovativa, socialt och miljömässigt hållbara produkter riskerar att inte kunna utnyttja sin konkurrenskraft. Det motverkar att företag med innovativa lösningar deltar i offentliga upphandlingar. Vilket, i enlighet med tidigare resonemang, anses vara svårt att förena med den inre marknadens och upphandlingsdirektivens respektive syften samt upphandlingens möjligheter att bidra till de prioriterade målen i exempelvis agenda 2020.⁵⁶ EU betraktar upphandling som ett marknadsbaserat instrument eller en "demand side policy" för att bidra till att uppnå unionens mål för ekonomin, miljön och energisäkerheten.⁵⁷ Det sker genom att skapa efterfrågan på innovativa produkter vilket i sin tur stödjer utvecklingen av ett innovativt näringsliv. Därigenom antas Europas konkurrensfördelar, inom grön och energieffektiv teknologi, öka.

Tilldelningskriteriernas utformning inom ickeharmoniserade områden

Enligt multipolicyperspektivet är den upphandlande myndigheten fri att definiera tilldelningskriterierna så att dessa premierar vissa karaktäristika hos de varor och tjänster som myndigheten önskar köpa (köpkriterierna). Kriterierna ska, i enlighet med EU-domstolens avgörande i *Concordia Bus*, ha ett samband med den vara eller tjänst som upphandlas, inte ge utrymme för obegränsad valfrihet, anges på förhand och vara förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principerna.

Kunzlik och Caranta argumenterar emellertid emot att inre-marknadstestet ska kopplas på i samband med bedömningen av förenligheten med de grundläggande principerna. Den upphandlande myndigheten får nämligen enligt *EVN Wienstrom* (se nedan) bestämma hur kriterierna ska viktas.⁵⁸ Det utesluter enligt Kunzlik

⁵⁶ De prioriterade målen beskrivs närmare i bl.a. utredningens delbetänkande, SOU 2011:73, s. 51.

⁵⁷ Se exempelvis flagskeppsinitiativet *Resource Efficient Europe, Europe 2020*, s. 15.

⁵⁸ EU-domstolens avgörande i mål C-448/01 *EVN Wienstrom*, p. 39.

och Caranta en skyldighet att tillämpa inremerknadstestet i den del som anger att kriterierna ska vara lämpliga i förhållande till det mål som eftersträvas⁵⁹. Att EU-domstolen också konstaterade att tilldelningskriterierna alls inte behöver medföra någon effekt, anförs som ytterligare stöd för att inremerknadstestet inte behöver tillämpas.⁶⁰

Kunzlik och Caranta menar också att EU-domstolen i flera avgöranden godtagit tilldelningskriterier som premierar miljöhänsyn och sociala hänsyn utan att specifikt resonera om dessa är motiverade utifrån tvingande hänsyn till allmänintresset.⁶¹ Det bör nämnas att Hettne anför att ingenting i dessa domar motsäger att EU-domstolen anser att det förelegat sådana intressen.

C-448/01 EVN Wienstrom

Det förevarande målet handlar om en upphandlande myndighets upphandling av elleveranser. Elleverantören skulle enligt upphandlingsunderlaget bl.a. förplikta sig att, så långt det var tekniskt möjligt, leverera el från förnybara källor och under inga omständigheter leverera el som producerats i kärnkraftverk. Som tilldelningskriterier gällde nettopriset per kWh som skulle vägas in med 55 procent och kriteriet ”el från förnybara källor” som gavs vikten 45 procent.

EU-domstolen upprepar sitt svar i *Concordia Bus*, dvs. att miljöaspekter – i det här fallet att elen har producerats från förnybara energikällor – med beaktande av ovan nämnda begränsningar får användas som utvärderingskriterium. Domstolen går vidare och konstaterar att de upphandlande myndigheterna, med beaktande av föreskrifterna i gemenskapsrätten, inte endast är fria att utforma tilldelningskriterierna utan även får bestämma hur de ska viktas. Det ska dock vara möjligt att göra en utvärdering i syfte att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Mot bakgrund dessutom av betydelsen av förnybar energi (se referat av *PreussenElektra* ovan) ansågs den relativt höga vikt-

⁵⁹ Se fjärde punkten i inremerknadstestet.

⁶⁰ EU-domstolens avgörande i mål C-448/01 EVN Wienstrom, p. 53.

⁶¹ EU-domstolens avgörande i mål C- 31/87 Beentjes, C-225/98 Nord-Pas-de-Calais, C-513/99 Concordia Bus, C-448/01 EVN Wienstrom, C-368/10 Holländska kaffemålet. Enligt Kunzlik och Caranta utesluter dessa domar tillämpningen av andra punkten i inremerknadstestet.

ningen, 45 procent, inte vara något hinder mot att välja ut det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Att kriteriet inte medför någon som helst effekt, dvs. ökade produktionen av el från förnybara energikällor, innebar enligt domstolen inte att det strider mot gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling.

Contse medför enligt Kunzlik att inremarknadstestet ska tillämpas på sådana kriterier som begränsar kretsen av vilka företag som kan få tillträde till upphandlingsförfarande och därmed möjlighet att lämna anbud (se resonemanget ovan om tillträdeskrav). I *Contse* tilldelade den upphandlande myndigheten extra poäng till anbudsgivare som, *vid tidpunkten för anbudslämnandet*, bl.a. ägde egna anläggningar högst 100 mil från den aktuella provinsen där tjänsten skulle tillhandahållas. Det innebär i praktiken att tilldelningskriterierna fick effekten av tillträdes kriterier, dvs. andra företag stängdes därigenom i praktiken ute från deltagande i upphandlingen.

Upphandlingsutredningens analys beträffande vilka krav som kan ställas i samband med tilldelningskriterier

Fullharmoniserande lagstiftnings inverkan på tilldelningskriteriernas utformning

Upphandlingsutredningen anser att EU-domstolen uttalande i *Concordia Bus* att artikel 53.1 a i det klassiska direktivet som handlar om att

... tilldela ett kontrakt på grundval av det anbud som *ur den upphandlande myndighetens synvinkel* [utredningens kursiv] är det ekonomiskt mest fördelaktiga ...⁶²

ger uttryck för att myndigheterna har ett relativt stort utrymme att, utifrån egna preferenser, välja tilldelningskriterier, dvs. under förutsättning att de uppfyller de fyra kriterierna i *Concordia Bus*. Detta är företrädarna för båda synsätten också eniga om.

De båda skolorna är också eniga om att kriterierna inte behöver vara av ekonomisk art och att dessa kan premiera varor och tjänster

⁶² EU-domstolens avgörande i mål C-513/99 *Concordia Bus*. Se även avgörandet i mål C-368/10 *Holländska kaffemålet*, p. 84.

som erbjuder sådant som går utöver harmoniserade standarder, även om Hettne påbjuder viss försiktighet. Det är i sammanhanget av intresse att notera direktivförslagen tydliggör att priset/kostnaden kan vara fixerad och att utvärderingen kan ske endast utifrån kvalitativa kriterier.⁶³

Tilldelningskriteriernas utformning inom ickeharmoniserade områden

Även i denna kontext utgör EU-domstolens avgörande i *Contse* den springande punkten för de upphandlade myndigheternas skyldighet att tillämpa – eller inte tillämpa – inremarknadstestet vid utformningen av tilldelningskriterierna. Utredningen anser att tilldelningskriterierna i *Contse*, dvs. att den upphandlande myndigheten gav tilläggsopäng till anbudsgivare som, vid tidpunkten för anbudsgivningen, hade egna anläggningar som låg högst 100 mil från den aktuella provinsen eller hade lokaler öppna för allmänheten på andra angivna orter i provinsen, sannolikt innebar begränsningar i potentiella leverantörers möjligheter (och intresse) att överhuvudtaget delta i upphandlingsförfarandet. Det stod förmodligen klart redan vid anbudsgivningen att endast de företag som redan var etablerade i regionen skulle kunna tillgodogöra sig tilläggsopängen (p. 57). På så vis begränsade tilldelningskriteriet tillträdet till förfarandet och företag utanför regionen diskriminerades. Tilldelningskriteriet premierade anbudsgivarnas tekniska förmåga och kapacitet. Det är utredningens bedömning att det aktuella kriteriet knappast hade varit tillåtet i anbudsutvärderingen om *Contse* hade avsett en A-tjänstupphandling.

I det ljuset anser utredningen att *Contse* utgör ett stöd för Kunzliks teori om att EU-rätten skiljer mellan tillträdes- och köpkriterier samt att inremarknadstestet ska tillämpas endast på den första typen av kriterier.

En viktig aspekt i *EVN Wienstrom* avsåg ett tilldelningskriterium, som premierade *produktions- och leveranskapacitet*, utöver den förväntade konsumtionen inom ramen för den aktuella upphandlingen. Domstolen ansåg att kriteriet saknade samband med kontraktets föremål. Detta kriterium kunde enligt domstolen således medföra en oberättigad diskriminering av de anbudsgivare

⁶³ Se artikel 66.2 i det klassiska direktivförslaget ”The cost element may also take the form of a fixed price or cost on the basis of which economic operators will compete on quality criteria only.”

vars anbud till fullo uppfyller de villkor som har ett samband med kontraktets föremål.⁶⁴ Utredningen anser att avgörandet ger ytterligare stöd för teorin att inre marknadsstestet endast ska tillämpas på sådana kriterier som begränsar tillträdet till upphandlingsförfarandet och inte sådana krav som har en koppling till de varor och tjänster som är föremål för upphandlingen.

Upphandlingsutredningen anser därmed att EU-domstolens avgöranden inte bör tolkas på så vis att inre marknadsstestet rent generellt ska tillämpas vid utformning av utvärderingskriterier, och således inte heller sådana som omfattar sociala hänsyn eller miljöhänsyn.

Ytterligare stöd finns i det relativt nyliga avgörandet *Holländska kaffemålet*⁶⁵ där EU-domstolen motiverar rätten att tillämpa sociala tilldelningskriterier, som premierade rättvis handel, genom att hänvisa till enbart det klassiska upphandlingsdirektivet.⁶⁶

C-368/10 Holländska kaffemålet

Provinsen Noord-Holland (Noord-Holland) gjorde en upphandling som avsåg leverans och drift av kaffeautomater samt leverans av varor till dessa automater. I förfrågningsunderlaget angavs att anbudena, förutom pris och kvalitativa kriterier, skulle utvärderas ur miljösynpunkt. Varorna skulle i möjligaste mån vara märkta med EKO eller MAX HAVELAAR. Genom ett förtydligande framgick att en hänvisning till ifrågavarande miljömärken även avsåg likvärdiga märken. Den upphandlande myndigheten ställde därutöver krav på leverantörerna som avsåg hållbara inköp och socialt ansvar.

Domstolen konstaterade att den upphandlande myndigheten i sin kravspecifikation fick använda sig av miljömärkets underliggande kriterier. Det var däremot inte tillåtet att kräva att varorna var miljömärkta. Själva miljömärket får endast användas som ett av flera bevis på att de tekniska specifikationerna som fastställts i ett förfrågningsunderlag är uppfyllda.

Noord-Holland hade tillämpat tilldelningsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och fråga uppkom om

⁶⁴ EU-domstolens avgörande i mål C-448/01 EVN Wienstrom, p. 69.

⁶⁵ I det aktuella målet upphandlade den holländska provinsen Noord-Holland ett kontrakt om leverans och drift av kaffeautomater. Provinsen lade stor vikt vid ökad användning av ekologiska och rättvisemärkta produkter.

⁶⁶ EU-domstolens avgörande i mål C-368/10 Holländska kaffemålet, p. 85.

tilldelningskriterierna var kopplade till kontraktsföremålet. De underliggande kriterierna för märkena EKO och MAX HAVELAAR avsåg varor från ekologiskt jordbruk respektive rättvis handel. Domstolen konstaterade att det rörde sig om sådana miljöegenskaper och sociala egenskaper som anges i det klassiska direktivet.⁶⁷ Eftersom tilldelningskriterierna endast avsåg de varor som skulle levereras och inte på något sätt berörde anbudsgivarnas allmänna inköspolicy, konstaterade domstolen att en koppling mellan tilldelningskriteriet och upphandlingsföremålet fanns. Vidare uttalade domstolen att ett tilldelningskriterium inte behövde avse en varas egenskaper som sådana, dvs. faktiskt utgöra en del av varan.⁶⁸

Domstolen konstaterade därmed att det i princip inte fanns något hinder mot att använda ett kriterium som innebar att en vara skulle komma från rättvis handel. Domstolen påpekade dessutom att likabehandlings-, icke-diskriminerings- och öppenhetsprinciperna inte ledde till någon annan bedömning ifråga om tilldelningskriterierna.

Inte heller krävde EU-domstolen att kriteriet skulle klara inre-marknadstestets mer långtgående proportionalitetsbedömning. Domstolens analys behandlar i stället kopplingen till de produkter som upphandlades. Denna får dock anses nog så viktig för en fungerande inre marknad. Det är enligt Upphandlingsutredningen därför mycket som talar för att "kopplingskravet" är ett uttryck för proportionalitetsprincipens tillämpning i upphandlingssammanhang.⁶⁹

⁶⁷ Artikel 53.1 a.

⁶⁸ Domstolen hänvisade till avgörandet i mål C-448/01, EVN och Wienstrom mot Österrike, i vilket slagits fast att unionslagstiftningen om offentlig upphandling inte utgör hinder för att den upphandlande myndigheten i en upphandling av elleveranser använder sig av ett tilldelningskriterium som består i att den levererade elen skulle produceras från förnybara energikällor.

⁶⁹ Innebörden av begreppet framgår av artikel 66.3 i det klassiska direktivförslaget. "Award criteria shall be considered to be linked to the subject-matter of the public contract where they relate to the works, supplies or services to be provided under that contract in any respect and at any stage of their life cycle, including factors involved: in the specific process of production, provision or commercialisation of those works, supplies or services, or in a specific process for another stage of their life cycle, even where such factors do not form part of their material substance." Definitionen är enligt artikel 70 också tillämplig vid utförandevillkor. Notera att bestämmelserna är föremål för de fortsatta förhandlingarna.

8 Utförandevillkor

I utförandevillkor (tillkommande kontraktsvillkor) anges hur kontraktet ska genomföras. Sociala hänsyn, miljöhänsyn men också andra aspekter får enligt EU-kommissionens vägledning ingå i utförandevillkor under förutsättning att de

- är kopplade till kontraktets fullgörande,
- anges i meddelandet om upphandling, och
- är förenliga med EU-rätten, inklusive de allmänna principerna i EUF.⁷⁰

Utförandevillkor har således samband med hur kontraktet fullgörs.

Uppräkningarna i det klassiska direktivet (med vissa mindre skillnader också i försörjningsdirektivet) innehåller exempel på sociala hänsyn som kan anges i kontraktsbestämmelser:

”Villkoren kan till exempel syfta till att främja yrkesutbildning på arbetsplatsen och anställning av personer som har särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, bekämpa arbetslöshet ... anställa långtidsarbetslösa eller att genomföra utbildning för arbetslösa eller ungdomar, att följa bestämmelserna i grundläggande ILO-konventioner (International Labour Organisation) ... eller att anställa ett större antal personer med funktionshinder ...”⁷¹

Utförandevillkoren har utvecklats i EU-domstolens praxis⁷² och därefter kodifierats i upphandlingsdirektiven⁷³ och de regleras närmare i direktivförslagen⁷⁴. Kommissionen konstaterar i sina vägledningar att utförandevillkoren inte bör vara avgörande för vilken anbudsgivare som tilldelas kontraktet. Inte heller får de utgöra dolda tekniska specifikationer eller tilldelnings- eller urvalskriterier.⁷⁵ Det är i princip tillräckligt om anbudsgivaren i anbudet åtar sig att uppfylla villkoren om han eller hon tilldelas kontraktet. Anbud från anbudsgivare som inte accepterar villkoren ska däremot inte accepteras.⁷⁶

⁷⁰ Europeiska kommissionen, *Socialt ansvarsfull upphandling, En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2010, s. 43. Kommissionen tolkar EU-domstolens avgörande i C-31/87 Beentjes, p. 28-36.

⁷¹ Skäl 33 i direktiv 2004/18/EG och skäl 44 i direktiv 2004/17/EG.

⁷² EU-domstolens avgörande i mål C-31/87 Beentjes.

⁷³ Se exempelvis artikel 26 i det klassiska direktivet.

⁷⁴ Se exempelvis artikel 70 och skälen 41 a och b i det klassiska direktivförslaget.

⁷⁵ EU-domstolens avgörande i mål C-31/87 Beentjes.

⁷⁶ EU-domstolen ansåg i avgörandet i mål C-243/89 Storebaelt att en upphandlande enhet måste förkasta anbud som inte är förenliga med upphandlingsvillkoren för att inte bryta mot principen om likabehandling av anbudsgivare, vilken är central i upphandlingsdirektiven

Inremarknadsperspektivet

Hettne, som företräder inremarknadsperspektivet, utesluter inte att upphandlande myndigheter i samband med utförandevillkor kan gå längre än harmoniserande lagstiftning i syfte att exempelvis uppmuntra innovationer och miljöhänsyn. Det får dock ske endast under förutsättning att de varor och tjänster som uppfyller den harmoniserande lagstiftningen inte utesluts från att delta i processen. Det kan emellertid enligt Hettne antas att det är mindre vanligt att det föreligger totalharmoniserade krav som har bäring på själva utförandet av ett kontrakt. Sådan lagstiftning reglerar nämligen normalt endast en varas eller tjänsts egenskaper. När det gäller fullt ut harmoniserade krav får dock diskuteras om ett längre gående krav strider mot det aktuella direktivets syfte. Eftersom syftet normalt är att säkerställa fri rörlighet för en viss produkt eller tjänst kan ett sådant krav godtas endast om det är proportionerligt och i praktiken inte fungerar som en teknisk specifikation. Det är nämligen enligt Hettne inte samma sak att välja vilken produkt eller tjänst som är mest prisvärd och att förvägra varorna eller tjänsterna tillträde till marknaden.⁷⁷

Enligt Hettne måste utförandevillkor inom ickeharmoniserade områden, utöver kravet på förenlighet med föremålet för upphandlingen, också klara inremarknadstestet.

Multipolicyperspektivet

Caranta och Kunzlik behandlar inte närmare utförandevillkor i sina respektive kommentarer. Enligt doktrinen om undantagna köpbeslut utgör ickediskriminerande köpåtgärder i form av utförandevillkor inget handelshinder. Åtgärder som går utöver kontraktet i fråga, dvs. som inte är proportionella, är däremot handelshindrande. Det gäller åtminstone om villkoret har en generell användning och inte enbart används i det enskilda kontraktet. Det innebär att Arrowsmith och Kunzlik anser att sådana villkor ska klara inremarknadstestet.

⁷⁷Jörgen Hettne, promemoria av den 21 april 2012, Upphandlingsutredningens dnr Fi2010:06/2011/67.

Upphandlingsutredningens analys

I det fall Hettnes bedömning stämmer, dvs. att totalharmoniserade krav som har bäring på själva utförandet av ett kontrakt sällan förekommer, torde utförandevillkor i praktiken vara fredade från diskussionen om eventuella begränsningar till följd av totalharmoniserande lagstiftning. Upphandlingsutredningen har emellertid inte haft möjlighet att verifiera påståendet.

Om en upphandlande myndighet önskar att en entreprenör ska uppfylla sociala mål eller miljömål som inte har samband med kravspecifikationerna kan den lägga till detta i utförandevillkoren.⁷⁸

Utförandevillkoren behöver dock inte vara uppfyllda när anbudet lämnas och är således inte krav som begränsar företagets *tillträde till upphandlingsförfarandet*. I enlighet med tidigare resonemang anser Upphandlingsutredningens att inremarknadstestet sannolikt enbart ska tillämpas på tillträdeskrav, dvs. sådana krav som begränsar leverantörernas möjligheter att överhuvudtaget delta i upphandlingen. Slutsatsen blir därför att utförandevillkorens konstruktion torde utesluta testets tillämpning.

Det innebär dock inte att den upphandlande myndigheten undgår tillämpningen av de grundläggande principerna om bl.a. transparens, ickediskriminering och likabehandling. Vidare ska villkoren vara kopplade till föremålet för upphandlingen (vilket stämmer överens med doktrinen om undantagna köpbeslut). Att så är fallet och vad som avses med en sådan koppling tydliggörs i direktivförslagen.⁷⁹ Inremarknadstestets längre gående proportionalitetsbedömning gäller enligt utredningens bedömning däremot inte eftersom villkor som saknar koppling till kontraktet anses otillåtna vilket förtydligas i de nya direktivförslagen. Den upphandlande myndigheten behöver inte heller motivera villkoret med ett tvingande allmänintresse. Enligt det klassiska direktivet får nämligen utförandevillkor omfatta sociala och miljöhänsyn.⁸⁰ EU-domstolen konstaterar också i *Holländska kaffemålet*, utan ytterligare motivering, att så är fallet.

⁷⁸ Europeiska kommissionen *Socialt ansvarsfull upphandling, En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2010, s. 43.

⁷⁹ I artikel 70 i det klassiska direktivförslaget (2011/0438 (COD), 16725/1/12 REV 1) anges att villkoret ska vara kopplat till kontraktet på så sätt som anges i artikel 66.6. Av skäl 41 framgår ” However, the condition of a link with the subject-matter of the contract excludes criteria and conditions relating to general corporate policy, which cannot be considered as a factor characterising the specific process of production or provision of the purchased works, supplies or services. Contracting authorities should hence not be allowed to require tenderers to have a certain corporate social or environmental responsibility policy in place.” Notera att skälet är föremål för de fortsatta förhandlingarna.

⁸⁰ Artikel 26 i direktiv 2004/18 och artikel X i direktiv 2004/17.

Enligt nämnda artikel [artikel 26 i det klassiska direktivet] får nämligen villkoren för hur kontraktet ska fullgöras bland annat omfatta sociala hänsyn. Ett krav att det te och kaffe som ska levereras ska komma från småproducenter i utvecklingsländer, med vilka det upprättats kommersiella förbindelser som är förmånliga för dem, utgör ett sådant hänsynstagande[rättvis handel]. Lagenligheten av ett sådant villkor ska följaktligen prövas mot bakgrund av artikel 26 i direktiv 2004/18⁸¹

I direktivförslagen anges därtill uttryckligen att utförandevillkor kan användas, exempelvis för att reglera leverans eller användning av rättvisemärkta produkter i samband med genomförandet av kontraktet. Detsamma gäller utförandevillkor som lägger miljöaspekter på leverans, förpackning och kvittblivning av produkter – och i förhållande till byggtreprenader och tjänster – avfallsminimering och resurseffektivitet.⁸²

⁸¹ EU-domstolens avgörande i mål C-369/10 Holländska kaffemålet, p. 76.

⁸² Skäl 41. Där anges ”In accordance with the case-law of the Court of Justice of the European Union, this includes also award criteria or contract performance conditions relating to the supply or utilisation of fair trade products in the course of the performance of the contract to be awarded. Contract performance conditions pertaining to environmental considerations may include, for example, the delivery, package and disposal of products, and in respect of works and services contracts, waste minimisation or resource efficiency.” Notera att skälet är föremål för de fortsatta förhandlingarna.

MILJÖ-, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING

Uppdrag åt Upphandlingsutredningen 2010



	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	2 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Uppdrag åt Upphandlingsutredningen 2010

MILJÖ-, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING

Skreven och sammanställd av
Sven-Olof Ryding

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	3 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

FÖRORD

Miljöstyrningsrådet har av Upphandlingsutredningen 2010 fått i uppdrag att bidra med underlagsmaterial till utredningen. Uppdraget består av två delar – den första delen med ett särskilt fokus på erfarenheter och problemställningar med att ta miljö, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling och en andra del med förslag till lösningar på de beskrivna problemställningarna.

Denna rapport är uppdelad i en huvudtext och en bilagedel med syfte att huvudtexten ska ge en samlad överblick av uppdragets resultat medan bilagedelen på ett fylligare sätt ger underlag och motiv till de synpunkter som framförs.

I direktiven till Miljöstyrningsrådets uppdrag framgår att det ska utgå från ”organisationens samlade erfarenheter”. De erfarenheter som redovisas i denna rapport är till stor del baserade på vad som framkommit i Miljöstyrningsrådets löpande verksamhet med att utarbeta förslag till konkreta och detaljerade upphandlingskriterier i bred samverkan med olika intressenter under snart tio år. Ytterligare en viktig informationskälla är de expertutredningar¹ som Miljöstyrningsrådet låtit genomföra liksom de litteraturöversikter som Miljöstyrningsrådet utfört. Erfarenheter har också erhållits i samband Miljöstyrningsrådets löpande arbete med informations-, konferens- och utbildningsverksamhet liksom vid internationella kontakter. Många praktiska erfarenheter av dagligt upphandlingsarbete har kommit Miljöstyrningsrådet till del genom sin dagliga detaljerade rådgivningsverksamhet rörande upphandlingskriterierna för upphandlare och leverantörer. Miljöstyrningsrådets samlade erfarenhet genom dessa kontakter av olika slag innebär att rapporten innehåller en del muntlig information som svårigen kan hänföras till en speciell källa.

Rapporten har av naturliga skäl en viss övervikt mot de miljömässiga aspekterna då det finns mer erfarenheter av dessa frågeställningar än för de ekonomiska och sociala och att uppdraget till Miljöstyrningsrådet innehåller bedömningar gentemot arbetet med de nationella miljömålen. Vid en hearing den 10 juni 2011 på Finansdepartementet framkom önskemål om att komplettera rapporten med fylligare beskrivningar av den sociala dimensionen i upphandlingsarbetet för att ge en bättre balans mellan de miljömässiga och sociala aspekterna som tas upp i rapporten. Detta har skett genom litteraturunderlag samt synpunkter från personer med stor erfarenhet av socialt ansvarsfull upphandling.

Flera personer har på olika sätt deltagit i arbetet med att ta fram underlag och kommenterat framkomna texter. I första hand gäller det Miljöstyrningsrådets personal som bidragit med en lång rad underlag och idéer. Lisa Sennström har särskilt bidragit med underlag till de sociala frågeställningarna. Annie Ståhlberg

¹ Redovisning av Miljöstyrningsrådets samlade dokumentation inkluderande utredningsverksamhet finns beskriven i redovisning av erfarenheter av regeringens handlingsprogram för offentlig upphandling 2007 – 2009: MSR rapport 2010:3.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	4 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

har skrivit kapitel 6 om samhällsekonomiska effekter av miljöanpassad offentlig upphandling. Jens Johansson har avsnitt om upphandlingsstatistik i kapitlen 9.4.1.3 och 10.4.1. Peter Nohrstedt har varit särskilt behjälplig med de förslag till åtgärder som föreslås.

Miljöstyrelsens referensgrupp för upphandlingsfrågor och däribland särskilt Ulrica Dyrke, Sven-Eric Hargeskog och Björn Westin har varit behjälpliga med att ge värdefulla synpunkter på delar i rapporten. Vid hearingen på Finansdepartementet engagerades fem personer att särskilt ge sina synpunkter - Eva Samakovlis, chefschef i miljöekonomi Konjunkturinstitutet; Ingemar Hamskär, chefsjurist, TCO; Maria Losman, konsult, Ecoplan; Tom Madell, professor i juridik, Umeå universitet och Anders Wennberg, vice VD, Swedish Medtec. Därefter har Upphandlingsutredningens kansli och Naturvårdsverkets inkommit med synpunkter på det första utkastet.

Anna Lipkin, Stockholms Läns Landsting, Maria Losman och Maria Länje, konsultföretaget Ecoplan och Viveca Reimers, Västra Götalandsregionen har varit särskilt behjälpliga med att ge synpunkter på de avsnitt i rapporten som behandlar den sociala dimensionen av offentlig upphandling.

Annika Löfgren, Kerstin Grönman, Johanna Jansson och Helen Ågren, Miljödepartementet samt Tomas Chicote och Ulrika Lindstedt, Naturvårdsverket, har lämnat värdefull information om kostnader, styrmedel och samhällspolitiska mål.

Ett stort tack till alla som på olika sätt hjälpt till med mycket värdefulla underlag och synpunkter inför färdigställandet av detta underlagsmaterial till Upphandlingsutredningen.

Sven-Olof Ryding
VD



INNEHÅLL

Förord	3
Innehåll	5
Sammanfattning	7
Summary	9
1 Beskrivning av uppdraget	10
2 Vad innebär miljöanpassad, socialt ansvarsfull och hållbar upphandling?... 11	
2.1 Definitioner	14
3 Utveckling av möjligheterna att beakta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling	15
3.1 Utveckling av EU-rätten	15
3.2 Den svenska rättsliga grunden	23
3.3 Upphandlingsprocessen – vilka miljö och sociala krav kan ställas?	24
4 Miljömålsarbetet	29
4.1 Miljömålsarbetet – en kort återblick	30
4.2 Ny målstruktur för miljömålsarbetet	31
5 Miljö- och sociala hänsyn i offentlig upphandling – erfarenheter av positiv och negativ karaktär	33
5.1 EU-nivå	34
5.2 Nationell nivå	38
5.3 Upphandlingsnivå	56
5.4 Leverantörsnivå	69
5.5 Domstolsnivå	73
5.6 Miljö och samhälle	77
6 Samhällsekonomiska effekter av miljöanpassad offentlig upphandling	81
6.1 Analys av styrmedels effekt	82
6.2 Analys av styrmedels effektivitet	87
6.3 Analys av styrmedels legitimitet	95
6.4 Slutsatser	97
7 Metoder att beräkna kostnader vid miljöanpassad offentlig upphandling ...	99
7.1 Livscykelkostnadsberäkningar, LCC	99
7.2 Andra beräkningsmetoder	100
8 Exempel på upphandlingar med effektiva hållbarhetskrav	104

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	6 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

8.1	Upphandlingar med effektiva miljökrav.....	104
8.2	Upphandlingar med effektiva ekonomiska krav	107
8.3	Upphandlingar med effektiva sociala krav	109
8.4	Upphandlingar med effektiva innovativa inslag	113
9	Förslag till åtgärder	117
9.1	Policymässiga åtgärder	118
9.2	Lagstiftningsåtgärder.....	123
9.3	Utredningsåtgärder	129
9.4	Administrativa åtgärder.....	133
9.5	Upphandlingsrelaterade åtgärder	140
9.6	Förslag till prioritering av åtgärder	146
10	Diskussion	150
10.1	Vilken potential har den hållbara upphandlingen som ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel för att uppnå våra miljömål?.....	150
10.2	Vad kan man göra för att ytterligare säkerställa trovärdigheten i den hållbara upphandlingen?	166
10.3	Vilka praktiska tillvägagångssätt finns för att öka inslaget av innovativa upphandlingar?.....	173
10.4	Vad behövs för att kunna beskriva den hållbara upphandlingens bidrag till att vi ska uppnå våra miljömål?.....	182
	Bilaga 1. Om Miljöstyrningsrådet	193
	Bilaga 2. Sammanställning av positiva och negativa erfarenheter samt förslag till åtgärder för de problem som identifierats.....	195
	Bilaga 3. Litteraturoversikt om jämförelser mellan miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling	201
	Bilaga 4. Definitioner av miljöanpassad, socialt ansvarsfull och hållbar upphandling.....	208
	Bilaga 5. Utveckling avseende EU-rätten att beakta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling.....	212
	Bilaga 6. Några ekologiska utgångspunkter	227
	Bilaga 7. Litteraturoversikt av metoder att uppskatta kostnader i samband med miljöanpassad offentlig upphandling	230

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	7 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

SAMMANFATTNING

Miljöstyrningsrådet har av Upphandlingsutredningen 2010 fått i uppdrag att bidra med underlagsmaterial till utredningen. I uppdraget ingick att redovisa såväl positiva som negativa erfarenheter av att ta miljö- och sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling, att kortfattat redogöra för vetenskaplig forskning som beskriver om och när det är samhällsekonomiskt effektivt att upphandlande myndigheter och enheter använder offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel samt redogöra för olika exempel som ger en bild av i vilken utsträckning miljöhänsyn och sociala/etiska hänsyn i offentlig upphandling bidragit till ett hållbart samhälle. Därutöver ingick i uppdraget att redogöra för eventuella förutsättningar för ytterligare åtgärder för att använda den offentliga upphandlingen som ett miljöekonomiskt och socioekonomiskt styrinstrument och lämna nödvändiga förslag.

Resultatet av uppgiften att redovisa såväl positiva som negativa erfarenheter av att ta miljö- och sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling delades upp på olika nivåer – EU-nivå, nationell nivå, upphandlingsnivå, leverantörsnivå, domstolsnivå samt miljö och samhälle. De positiva erfarenheterna anknöt i många fall till ett ökat engagemang på de flesta nivåer i samhället, en upphandlingslagstiftning med betoning på vikten av miljö och sociala aspekter, att allt fler upphandlande myndigheter tar miljö- och sociala hänsyn vid offentlig upphandling, många leverantörer är positiva till miljö- och sociala frågor, etablerande av flera goda exempel på samverkan mellan olika aktörer samt att Sverige ligger i topp i internationella jämförelser såväl avseende miljöanpassad som social ansvarsfull offentlig upphandling.

De negativa erfarenheterna anknyter mycket till avsaknad av en nationell handlingsplan för hållbar upphandling, ingen myndighetshemvist för sociala frågor, begränsade ekonomiska och personella resurser, organisatoriska brister i att inte mer samlat arbeta med hela upphandlingsprocessen, förekomst av juridiska oklarheter, sparsam användning av LCC-beräkningar och innovativa upphandlingsverktyg, svårigheter att följa upp och verifiera ställda miljökrav, avsaknad av ”grön upphandlingsstatistik”, brist på beaktande av ekologiska utgångspunkter samt tvetydig utveckling av rättspraxis.

Resultatet av uppgiften att redogöra för när det är samhällsekonomiskt effektivt att använda miljöanpassad offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel för att nå de 16 miljö kvalitetsmålen visade att fullt ut beskriva samhällsekonomiska effekter är en omfattande uppgift, varför denna del i rapporten inte täcker in all tillgänglig litteratur eller samtliga aspekter som rimligtvis bör beaktas inom området. En viktig slutsats är att den miljöanpassade offentliga upphandlingen ska ses som ett mycket värdefullt komplement till befintliga styrmedel och kan betraktas vara ett måleffektivt samhällsekonomiskt styrmedel. Miljöanpassad offentlig upphandling kan vara av stort värde särskilt i de fall andra typer miljöpolitiska styrmedel inte gett förväntat resultat.

Miljöanpassad offentlig upphandling synes särskilt lämplig i miljömålsarbetet då den:

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	8 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- är ett flexibelt verktyg med dynamisk marknadspåverkan,
- ger stora möjligheter till lokal och regional anpassning,
- kan påverka utländska leverantörers miljöarbete,
- kan ställa specifika krav med förutsägbara resultat,
- möjliggör kostnadsbesparingar för upphandlande myndigheter,
- ge spridningseffekter till den privata sektorn, och
- kan stimulera utveckling av innovativ miljöteknologi.

Resultatet av uppgiften att redogöra för olika exempel på hållbara upphandlingar visade sig svårt att i detalj besvara till följd av den allmänt konstaterade bristen på "grön upphandlingsstatistik". Redovisning av exempel fick därför begränsas till exempel som dokumenterats på grund av att de visat sig vara särskilt angelägna att redovisa (som goda exempel). Ett viktigt syfte med redovisning var att, så långt möjligt, ange vilka krav som ställts, vilka effekter som förväntades och vilka effekter som kunnat observeras. Denna information är tyvärr i de flesta fall ofullständig i de underlag Miljöstyrningsrådet kunnat inhämta från litteratur och genom personliga kontakter. De drygt 25 exempel som beskrivs i rapporten delades upp beroende på motiven för upphandlingarna var att ta miljömässiga, ekonomiska eller sociala hänsyn. Noterbart var att många av de dokumenterade exemplen hade klara innovativa inslag.

Resultatet av uppgiften att komma med förslag till åtgärder visade på behov av många olika slag av åtgärder i hela den aktörskedja som är involverade i frågor om offentlig upphandling. De åtgärdsförslag som mer direkt berör det praktiska arbetet med att beakta miljö- och sociala hänsyn har bedömts vara;

- Samla in och dokumentera uppgifter om avropade volymer och produkters klimat- och miljöprestanda i ett livscykelperspektiv för att kunna beskriva och följa upp den verkliga effekten av den miljöanpassade upphandlingen
- Se till att upphandlande myndigheter får kunskap om värdet av livscykelkostnadsberäkningar (LCC) och hur sådana kalkyler kan komma till praktisk användning
- Ge ett utökat stöd till upprätthållande och utveckling av Miljöstyrningsrådets nationella upphandlingsverktyg
- Säkerställ mer resurser till upphandlande myndigheter så att man kan följa upp och verifiera ställda miljö- och sociala krav
- Etablera program för innovationsupphandlingar och s.k. transformativa lösningar
- Genomför miljöstrategiska utbildningar med såväl upphandlare som leverantörer

Ett försök till prioritering av åtgärdsförslag som är av det mer principiella och övergripande slaget har bedömts vara:

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	9 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

1. Utveckla system för att säkerställa tillförlitlig ”grön upphandlingsstatistik” bestående dels av tillgång till uppgifter om omfattning av inköp av kontrakterade varor och tjänster, dels att inhämta och dokumentera verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda
2. Klarlägg och undanröj centrala juridiska begrepp som hämmar för den offentliga sektorn att köpa de ”miljöbästa” produkterna
3. Inrätta en expertfunktion för verifiering av miljö och sociala krav i leverantörsled samt etablera en öppen och tillgänglig leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parter
4. Utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling med en tydlig politisk ambition
5. Utred i vilken omfattning miljökrav i offentlig upphandling påverkat utveckling av fler miljöanpassade varor och tjänster

SUMMARY

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	10 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

1 BESKRIVNING AV UPPDRAGET

Miljöstyrningsrådet har av Upphandlingsutredningen 2010 fått i uppdrag att bidra med underlagsmaterial och förslag till åtgärder till Upphandlingsutredningen 2010. Uppdraget består i att, utgående från "organisationens samlade erfarenhet²":

1. Redovisa såväl positiva som negativa erfarenheter av att ta miljö- och sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling. Redovisningen ska göras på sådant sätt att eventuella problem med upphandlingsregelverket och dess tillämpningar tydligt framgår. De problem som beskrivs ska vara av sådan art att de utgör hinder mot en samhällsekonomiskt effektiv offentlig upphandling eller ett hinder mot att upphandlande myndigheter och enheter beaktar miljö- eller sociala hänsyn vid offentlig upphandling.
2. Kortfattat redogöra för vetenskaplig forskning som beskriver om och när det är samhällsekonomiskt effektivt att upphandlande myndigheter och enheter använder offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel för att nå de 16 miljö kvalitetsmålen som antagits av Riksdagen.
3. Redogöra för olika exempel som ger en bild av i vilken utsträckning miljöhänsyn och sociala/etiska hänsyn i offentlig upphandling bidragit till ett hållbart samhälle. Av redogörelsen ska framgå hur miljökravens eller de sociala/etiska kravens effekter har uppmätts och hur det är säkerställt att det är just "grön upphandling" alternativt "social/etisk upphandling" som gett upphov till effekten.
4. Redogöra för eventuella förutsättningar för ytterligare åtgärder för att använda den offentliga upphandlingen som ett miljöekonomiskt och socioekonomiskt styrinstrument och lämna nödvändiga förslag.

Miljöstyrningsrådet har i sitt arbete med detta uppdrag utgått från det allmänna syftet med Upphandlingsutredningen 2010 att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Som framgått i förordet har ett flertal parter framfört önskemål om att komplettera rapporten avseende vissa frågor för att mer fullödigt kunna redogöra för förutsättningar för att ställa miljö- och sociala hänsyn i den offentliga upphandlingen. Detta har gjort att rapporten omfattar något fler frågeställningar än det som beskrivs i utredningsdirektivet.

De frågeställningar som direkt anknyter till utredningsdirektivet framgår av:

- Kapitel 5 för den första frågeställningen
- Kapitel 6 för den andra frågeställningen

² En kort beskrivning om Miljöstyrningsrådet och dess verksamhet återfinns i Bilaga 1.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	11 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Kapitel 8 för den tredje frågeställningen
- Kapitel 9 för den fjärde frågeställningen

En sammanställning av positiva och negativa erfarenheter samt förslag till åtgärder för de problem som identifierats återges i Bilaga 2.

2 VAD INNEBÄR MILJÖANPASSAD, SOCIALT ANSVARSFULL OCH HÅLLBAR UPPHANDLING?

Det förekommer stundtals en osäkerhet om vad som menas med miljöanpassad, socialt ansvarsfull och hållbar upphandling. Detta kapitel tar i korthet upp bakgrund och vad miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling innehåller för olika typer av frågeställningar. Miljöstyrningsrådet har genomfört en litteraturstudie om jämförelser mellan miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling, vilket återfinns som Bilaga 3. En utförligare beskrivning av olika definitioner för miljöanpassad, socialt ansvarsfull och hållbar upphandling återfinns i Bilaga 4.

MILJÖANPASSAD UPPHANDLING

Enligt regeringsförklaringen 2006 ska miljöutmaningarna nyttjas som en ekonomisk hävstång och miljökraven vid offentlig upphandling ska skärpas. Miljöpolitiken kan bidra till en stark konkurrenskraft för Sverige på framtida marknader med höga miljökrav. Miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt verktyg i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed produktion.

Miljöanpassad upphandling bedöms ha stor potential som ett verktyg i arbetet för att främja en hållbar utveckling och ett bidrag till genomförande av miljöåtgärder för uppfyllandet av de 16 nationella miljö kvalitetsmålen på såväl myndighetsnivå i stat, kommun och landsting som i olika näringslivssammanhang. Den är samtidigt ett effektivt verktyg för att minska miljöpåverkan i underleverantörsledet då handelsmässiga utgångspunkter³ ger snabb effekt på marknaden.

Den miljöanpassade upphandlingen omfattar ett brett register av varor, tjänster och entreprenader. Exempel på sådana områden är energi, transporter, livsmedel, bränsle, kemikalier, byggande/konstruktion, fastigheter och anläggning samt allehanda entreprenader. Det ska också vara möjligt att ställa miljökrav i alla faser av en produkts s.k. livscykel. Den miljöanpassade offentliga upphandlingen inriktas i första hand på de produkter som kan förknippas med

³ Lundberg, S., Marklund, P-O. & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling: Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Stockholm.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	12 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

väsentliga miljöproblem och förhållandevis stora försäljningsvolymmer. De tre viktigaste områdena ur ett miljöperspektiv är livsmedel, transporter och byggande.

Regelverket för offentlig upphandling ger goda förutsättningar att upphandla efter egna preferenser. Beroende på hur olika miljökrav formuleras i förfrågningsunderlag kan offentlig upphandling bidra till att olika miljöpolitiska mål nås. Miljöanpassad offentlig upphandling bör generellt sett baseras på principen att köpa de produkter som har bäst miljöprestanda, ger största möjliga minskning av miljöpåverkan och att detta sker på ett affärsmässigt sätt. Sammantaget ger detta bästa värde för skattebetalarnas pengar.

Upphandlingsprocessen innehåller vanligtvis flera olika aspekter att ta hänsyn till, t.ex.:

- Beakta graden av miljöpåverkan och viktiga miljöproblem i ett helhetsperspektiv
- Välja de mest miljöanpassade varorna och tjänsterna efter de egna behoven
- Påverka marknaden och utnyttja potentialen till innovations- och teknikutveckling
- Skapa ett förtroende för det egna miljöarbetet

Under de senaste decennierna har såväl den offentliga som den privata sektorn mött ökade krav på att integrera miljöaspekter i sina upphandlingar. Dessa förväntningar kommer från olika intressenter såsom politiker, företag, konsumenter, skattebetalare och miljöorganisationer. Denna utveckling har lett till insikten om den offentliga sektorns viktiga roll som pådrivande i miljöarbetet⁴. Detta har också lett till ökade förväntningar på att miljöanpassad offentlig upphandling ska kunna utvecklas till ett politiskt styrmedel för att stimulera framtagandet av innovationer och ny miljöanpassad teknik. Miljöanpassad upphandling kan utvecklas till att premiera miljöanpassade produkter genom att använda anskaffningsprocessen (både professionellt och privat) som ett verktyg i denna process.

SOCIALT ANSVARSFULL UPPHANDLING

Socialt ansvarsfull offentlig upphandling kan utvecklas till ett effektivt verktyg både för att främja hållbar utveckling och för att uppnå EU:s (och medlemsstaternas) mål inom det sociala området. Den innefattar ett brett spektrum av sociala hänsyn som de upphandlande myndigheterna kan ta i beaktande vid rätt tidpunkt i upphandlingsprocessen. Sociala hänsyn kan med fördel kombineras med miljöhänsyn i en integrerad strategi för hållbarhet inom offentlig upphandling⁵.

⁴ Statens energimyndighet (2008). *Våga vara bäst! Upphandling av energieffektiva produkter i svensk offentlig sektor*. Statens Energimyndighet, Dnr 00-07-3096, Stockholm.

⁵ KOM (2008) 400/2, *Offentlig upphandling för en bättre miljö*.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	13 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

För att stödja sin socialpolitik kan de upphandlande myndigheterna tillämpa sociala hänsyn på en rad olika sätt. Beroende på omständigheterna finns det dock många sociala hänsyn som endast kan inkluderas i vissa delar av upphandlingsprocessen företrädesvis som s.k. kontraktsvillkor. Upphandlande myndigheter bör, från fall till fall, avgöra vilka sociala hänsyn som är relevanta att beakta för varje specifik upphandling utifrån egna preferenser. Sociala hänsyn kan vara relevanta vid offentlig upphandling för följande syften:

- Främjande av möjligheter till anställning av långtidsarbetslösa
- Främjande av anständigt arbete
- Främja överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter
- Stödja social integration och främja tillgänglighet för funktionshindrade
- Bekämpa kränkningar och främja respekten av mänskliga rättigheter
- Främja små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar

Det finns ofta betydande skillnader när det gäller statusen för socialpolitiska mål – både inom EU-lagstiftningen och i de olika medlemsländerna. Inom vissa sektorer finns det exempelvis tvingande bestämmelser om tillgänglighet för funktionshindrade, vilka sträcker sig längre än EU:s krav i vissa medlemsländer, men inte i andra. En särskild behovsanalys bör därför genomföras redan i planeringen av en upphandling för att bäst kunna beakta sociala faktorer genom upphandlingen.

Sociala vs etiska hänsyn

Begreppet *sociala hänsyn* används i upphandlingslagstiftningen, men andra uttryckssätt används i liknande sammanhang t.ex. sociala krav. Sociala krav avser hänsynstaganden i samband med upphandling, men behöver inte direkt återspegla den egna upphandlande enhetens arbete med socialt ansvarstagande. *Etiska hänsyn* eller etiska krav är andra begrepp som förekommer. Skillnaden mellan begreppen är vanligtvis att de sociala hänsynen är betydligt vidare i som omfattning och inkluderar faktorer såsom jämställdhet, tillgänglighet, integration, demokrati osv., medan de etiska hänsynen begränsas till främst grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet, såsom förbud mot barn- och tvångsarbete, undvikande av diskriminering och rätten föreningsfrihet och till kollektiva förhandlingar.

Ett etiskt förhållningssätt handlar också om ett medborgarinriktat synsätt där samhället ska vara tillgängligt för alla, men också om moral inom den egna organisationen – om jäv, mutor och bestickning samt bekämpning av korruption. Ett etiskt förhållningssätt kan också innebära att varor och tjänster som anskaffats av den upphandlande enheten ska vara producerade på ett sådant sätt att internationellt erkända normer för skäliga arbetsvillkor och mänskliga rättigheter inte har eftersatts.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	14 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

I denna rapport kommer begreppet sociala hänsyn att användas inkluderande etiska frågeställningar.

2.1 DEFINITIONER

Upphandlingsbegreppet har breddats under årens lopp. Viktiga utgångspunkter har varit stora internationella överenskommelser såsom FN:s Rio-konferens 1992 om nya regler för en hållbar utveckling. Ett viktigt resultat av denna konferens var det s.k. Agenda 21-arbetet som innehöll klarlägganden om värdet av lokala engagemang (*From local to global*) och hur man kan komma tillrätta med sociala och ekonomiska problem. Under årens lopp har fler aspekter ansetts relevanta att införliva i begreppet miljöanpassad upphandling. En viktig milstolpe i detta avseende var introduktionen av delar av konceptet kring *Corporate Social Responsibility* (CSR), som sedermera tog ett ännu bredare grepp på ansvarstagande i fråga om såväl miljö som sociala aspekter under benämningen Socialt Ansvarstagande, *Social Responsibility* (SR)⁶.

EU-kommissionen har i olika sammanhang delgivit sin syn på definitioner av miljöanpassad, socialt ansvarsfull och hållbar upphandling. I ett meddelande från EU-kommissionen har miljöanpassad offentlig upphandling exempelvis definierats som "en process där offentliga organisationer upphandlar varor, tjänster och entreprenader med låg miljöpåverkan under sin livscykel jämfört med varor, tjänster och entreprenader med samma funktioner som annars skulle upphandlas utan dessa miljöaspekter"⁷. EU-kommissionen har i sin handledning om socialt ansvarsfull upphandling⁸ definierat den som "upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera av följande sociala aspekter: sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbetet, överensstämmelse med sociala rättigheter och social integration arbetstagares rättigheter (inbegripet personer med funktionshinder), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet för alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagets sociala ansvar (CSR), samtidigt att principerna i EUF-fördraget och upphandlingsdirektiven efterlevs". Inom EU har begreppet hållbar upphandling i många fall kommit att förknippas med utvecklingen av CSR-arbetet. EU-kommissionen har definierat CSR i dessa sammanhang som "ett

⁶ Carter, C.R. & Jennings, M.M. (2004). *The role of purchasing in corporate social responsibility: a structural equation analysis*. Journal of Business Logistics, 25(1), 145-186.

⁷ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment (Impact assessment)*. COM 400 final, Brussels.

⁸ EU-kommissionen (2011). *Socialt ansvarsfull upphandling. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. EU-kommissionen, Bryssel.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	15 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYNI OFFENTLIG UPPHANDLING			

koncept med vilket företag på frivillig basis integrerar miljö och sociala aspekter i sina affärsverksamheter och i dess samverkan med viktiga intressentgrupper⁹.

Ovanstående definitioner indikerar att det är lämpligt att ställa miljö- och sociala krav i alla faser av en produkts livscykel samt att det är viktigt att ge preferens för de mest miljö- och socialt anpassade produkterna på marknaden. Därtill framgår att offentlig upphandling kan vara ett effektivt politiskt styrmedel som stimulerar innovationer och utveckling av ny miljöteknik. En mer detaljerad genomgång av definitioner av miljöanpassad, socialt ansvarsfull och hållbar upphandling återges i Bilaga 4.

3 UTVECKLING AV MÖJLIGHETERNA ATT BEAKTA MILJÖ OCH SOCIALA HÄNSYNI OFFENTLIG UPPHANDLING

När det europeiska samarbetet inleddes under 1950-talet var inte miljö och sociala frågor prioriterade områden. Utvecklingen sedan dess har lett till att dessa frågor lyfts upp allt högre på den politiska dagordningen. Idag har miljö- och sociala frågor integrerats i både fördragen och i upphandlingslagstiftningen. Detta kapitel sammanfattar denna utveckling.

3.1 UTVECKLING AV EU-RÄTTEN

De ökade möjligheterna att ställa miljö- och sociala krav i offentlig upphandling har sin bakgrund i den allmänna rättsutvecklingen inom EU. Den kan belysas utifrån följande fyra utgångspunkter:

- EU-fördragen
- Miljöhandlingsprogram
- Lagstiftning och bakomliggande arbete
- Rättspraxis

EU-FÖRDRAGEN

Initialt fokuserade upphandlingsfrågorna på varors och tjänsters fria rörlighet. Under 1960- och 1970-talen ökade insikten om de växande miljöproblemen som en följd av ökande föroreningsutsläpp och miljöfrågorna började allt oftare föras upp på EU:s dagordning och successivt föras in i EU-samarbetet. Det var under 1970-talet som den ökande omsorgen om miljön ledde till initiativ inom detta område på gemenskapsnivå. Under toppmötet i Paris i juli 1972 erkände stats-

⁹ European Commission (2001). *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement*. Brussels 24.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	16 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

och regeringscheferna att man inom ramen för ekonomisk tillväxt och förbättrad livskvalitet måste lägga särskild tonvikt vid miljön. Praktiska frågor om sociala hänsyn aktualiserades något senare i upphandlingssammanhang, men har på senare tid stundtals hamnat mer i fokus jämfört med miljöfrågorna.

Införandet av ett alltmer omfattande samarbete på miljöområdet har till stor del skett inom ramen för de olika fördrag som antagits av samtliga medlemsländer. Ett antal EU-fördrag och strategier ger också direkt stöd för den miljöanpassade upphandlingen. Romfördraget utgör grunden till EU-samarbetet och undertecknades i Rom 1957. I fördraget infördes bestämmelser om att kommissionen ålades, i sina förslag om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd att "*utgå från en hög skyddsnivå*". I senare tillägg till Romfördragets artikel 6 föreskrivs att "*miljöskydds krav ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet i syfte att bl.a. främja hållbar utveckling*" och Romfördragets artikel 30 nämner behovet att beakta "*skyddet för människors och djurs hälsa och liv*".

Det var genom den Europeiska enhetsakten som trädde i kraft 1987 som miljöskydd blev en uttalad del av de gemensamma målen för samarbetet. Genom enhetsakten fick miljön ett eget avsnitt i EG-fördraget. Från det ögonblicket kunde gemenskapens åtgärder inrättas på en klart uttalad rättslig grundval, där målen och de grundläggande principerna för EG:s åtgärder på miljöområdet är fastlagda. Det blev också föreskrivet att miljöskydds krav skall ingå som en komponent i gemenskapens politik på övriga områden.

Ikraftträdandet av EU-fördraget, det s.k. Maastrichtfördraget, i november 1993 innebar ett nytt framsteg för miljöarbetet i flera avseenden. Först och främst gav det möjlighet att införa begreppet "*en hållbar tillväxt där man tar hänsyn till miljön*" bland EU:s uppgifter, liksom *försiktighetsprincipen* i den artikel där grundvalarna för miljöpolitiken fastläggs (artikel 174 i EG-fördraget). Vidare innebar EU-fördraget att miljön lyftes högre upp på det politiska planet och att man som regel kunde fatta beslut i miljöfrågor med kvalificerad majoritet i rådet, utom i vissa frågor som miljöskatter eller fysisk planering – frågor som fortfarande måste beslutas enhälligt.

När Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999 blev hållbar utveckling ett mål med samma status som ekonomisk och social utveckling. Miljöpolitiken i EU anses ha kraftigt förstärkts genom Amsterdamfördraget. Enskilda länder fick större möjligheter att ha strängare miljöregler genom den s.k. miljögarantin som breddades (nuvarande artikel 114.4 i Fördraget för Europeiska unionens funktionssätt, det s.k. EUF-fördraget), vilket innebär att ett land under vissa förutsättningar, inte bara kan ha kvar existerande regler som går längre, utan också införa nya. Härigenom klarlades bl.a. rätten att under vissa förutsättningar införa nationella regler på områden där det redan finns harmoniserade regler. Här kan också nämnas att *försiktighetsprincipen* och *substitutionsprincipen* fördes in som exempel på rättsligt bindande principer.

Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, innebär att ökad vikt läggs vid stärkt miljöskydd inom EU med särskilt fokus på att minska klimatpåverkan. I och

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	17 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

med Lissabonfördraget fick även Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en bindande juridisk verkan motsvarande den i fördragen.

MILJÖHANDLINGSPROGRAM

Innan skydd av miljön och hållbar utveckling blev grundläggande mål i EU:s fördrag utvecklades miljöpolitiken främst genom de miljöhandlingsprogram som fastslog EU:s prioriteringar på miljöområdet för de närmaste åren. 1973 antogs EU:s första handlingsprogram för miljön.¹⁰ Det första handlingsprogrammet var viktigt eftersom det uppställde flera grundläggande principer för EU:s miljöpolitik. Det andra handlingsprogrammet antogs 1977, det tredje 1982, det fjärde 1987, det femte 1993 och det sjätte 2001.

I och med ikraftträdandet av Enhetsakten 1987 fick EU en uttrycklig behörighet att agera inom miljöområdet, vilket också inkluderade preventiva åtgärder i miljöhandlingsprogrammen i syfte att hindra höga föroreningsutsläpp. Det femte programmet, *"Mot en hållbar utveckling"*, präglades mycket av de krav som ställts i Agenda 21-arbetet. EU förband sig också att anpassa sin miljölagstiftning till de hårda miljökrav som de nya medlemmarna Sverige, Finland och Österrike ställt. Syftet med det sjätte handlingsprogrammet, *"Miljö 2010: Vår framtid- vårt val"*, är bl.a. att identifiera de viktigaste miljöproblemen och deras bakomliggande orsaker.

LAGSTIFTNING OCH BAKOMLIGGANDE ARBETE

Syftet med EU:s inre marknad är att åstadkomma en fri rörlighet av människor, varor, tjänster och kapital genom bl.a. harmonisering av lagstiftning. Detta är av betydelse för vilka möjligheter som finns att ställa miljö- och sociala krav i samband med inköp av varor och tjänster.

Miljöhänsyn

Miljöpolitiken har fått en allt starkare ställning inom EU. När EU utarbetar sin miljöpolitik finns fyra omständigheter att beakta. De är:

- tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,
- miljöförhållanden i EU:s olika regioner,
- fördelar och kostnader som följer av att åtgärder vidtas, eller inte vidtas samt
- den ekonomiska och sociala utvecklingen i EU och dess regioner.

¹⁰ Första handlingsprogrammet gällde perioden 1973-1976, andra handlingsprogrammet (1977-1981), tredje handlingsprogrammet (1982-1986), fjärde handlingsprogrammet (1987-1992), femte handlingsprogrammet (1993-2000) och sjätte handlingsprogrammet (2001-2010).

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	18 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Den miljölagstiftning som antas i syfte att underlätta den inre marknadens funktion återfinns i EUF-fördragets artikel 114⁹⁵. Denna lagstiftning skapar en harmoniserad nivå för miljöskyddet inom EU som inte medger att enskilda medlemsländer inför strängare krav annat än i vissa undantagsfall. I dag hör bindande miljöregler till EU:s mer omfattande lagstiftningsområden. EU:s lagstiftning på miljöområdet har sin grund dels i fördragets artiklar om miljöskydd, dels i de artiklar som syftar till att underlätta rörligheten på den inre marknaden. De regler som rör miljöskydd återfinns i EUF-fördragets avdelning XX artiklar 191-193. Här beskrivs målen och principerna för miljöpolitiken. Detta är den rättsliga grunden för EU:s befogenhet att anta rättsakter och minimiregler på miljöområdet. I artikel 193 anges att det är möjligt för en medlemsstat att anta strängare åtgärder för att skydda miljön, förutsatt att dessa är förenliga med fördragen.

Sedan nästan tre decennier har förarbeten till lagstiftning och anknytande policys tagits fram inom EU som underlag för att stärka miljöfrågorna som ett särskilt politikområde. Principerna för miljöanpassad upphandling började utvecklas i slutet av 1980-talet bl.a. i ett antal europeiska länder där den tidigt uppmärksammandes som ett strategiskt viktigt policyinstrument. En betydelsefull process inom EU var den s.k. Cardiffprocessen 1999, där man enades om integrering av miljöhänsyn skall ske i alla beslut i EU. I den s.k. "Lissabonstrategin" från år 2000 formulerar EU:s ledare målet att till år 2010 göra Europa till "*den mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomin, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en hög grad av social sammanhållning*". Ett tillägg gjordes i Lissabonstrategin genom en tredje, miljömässig stöttepelare efter antagandet av EU:s strategi för hållbar utveckling¹¹. Detta markerade en vändpunkt som framhåller att ekonomisk tillväxt och social sammanhållning måste ske utan att förstöra miljön. Omvänt innebär detta att miljömål måste vägas mot ekonomiska och sociala hänsynstaganden. Miljöanpassad offentlig upphandling bedömdes starkt kunna bidra till att uppnå dessa mål.

År 2001 lade EU-kommissionen fram ett meddelande om möjligheten att via lagstiftning kunna inkludera miljökriterier i offentlig upphandling¹². I ett senare meddelande inom området integrerad produktpolitik, *Integrated Product Policy*, IPP¹³, omnämndes för första gången den stora potentialen miljöanpassade upphandlingen har i att bidra till att nå de fastställda miljömålen inom EU. EU-kommissionen rekommenderade EU:s medlemsländer att utveckla nationella handlingsplaner *National Action Plans* (NAP) för miljöanpassad offentlig upphandling före slutet av 2006, vilka bör revideras och ses över vart tredje år.

¹¹ COM 64, final.

¹² Commission Proposal (2002). *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating environmental considerations into public procurement*. COM 274 final, Brussels.

¹³ Commission Communication (2003). *Integrated Product Policy on Environmental Life-Cycle Thinking*. COM 302 final. Brussels.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	19 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Man antog också att handlingsplanerna skulle leda till förenklingar av tillämpning av bästa teknik *Best Available Technology* (BAT). I slutet av 2009 hade 18 av EU:s medlemsländer påbörjat arbete med sina handlingsplaner för att stärka och effektivisera den miljöanpassade offentliga upphandlingen¹⁴.

Utöver de nationella handlingsplanerna förutsåg EU-kommissionen behovet av förstärkta informationsinsatser till offentliga myndigheter i deras arbete med att göra sin upphandling ”grönare”, vilket bl.a. resulterade i en handbok med titeln *Buying Green*¹⁵, förslaget om en ”Tool kit” med förslag till miljökrav samt lansering av en särskild hemsida om grön offentlig upphandling (*Green Public Procurement*, GPP).

År 2004 lanserade EU-kommissionen en handlingsplan för att stimulera användning av miljöteknik, *Environmental Technology Action Plan*¹⁶, med syfte att minska de ekonomiska, finansiella och institutionella hinder som förekommer i arbetet med att främja utveckling av ny miljöteknik. Offentlig upphandling omnämns här som ett viktigt instrument för att förbättra marknadsförutsättningarna för och underlätta tillämpningen av ny miljöteknik. Samma år publicerade *the High Level Group on the Revision of Lisbon Strategy for Growth and Employment* en rapport i vilken det också rekommenderades, i enlighet med meddelandet om IPP, att myndigheter på det nationella planet ska utarbeta handlingsplaner¹⁷.

År 2006, inom ramen för EU:s strategi för hållbar utveckling, fastställdes målet att den genomsnittliga nivån för införande av miljökrav i den offentliga upphandlingen i alla medlemsländer år 2010 ska vara på samma nivå som då rådde i de ledande medlemsländerna. Detta mål ingick också i den övergripande handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion och hållbar industripolitik – *the Action Plan for Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy* (SCP/SIP), vilken innehåller ramar för genomförande av ett paket med olika instrument för att förbättra produkters energieffektivitet och miljöprestanda¹⁸.

År 2008 presenterade EU-kommissionen sitt förslag *Proposal on Public Procurement for a Better Environment* med en uppföljning och vidareutveckling av målen för den offentliga upphandlingen i enlighet med handlingsplanen för

¹⁴ Adelphi. *Strategic use of public procurement in Europe*. Sid 69-80.

¹⁵ European Commission. (2004). *Buying green! A handbook on environmental public procurement*. Brussels.

¹⁶ Commission Communication (2007). *Report of the Environmental Technologies Action Plan* (2005-2006). SEC 413. Brussels.

¹⁷ Kok, W., Ed. (2004). *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg. European Communities.

¹⁸ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Community of the Regions: The Sustainable Consumption and Production and the Sustainable Industry Policy (Action Plan)*. COM 397 final, Brussels.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	20 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

SCP/SIP¹⁹. Därutöver föreslogs ett gemensamt politiskt mål om att 50 % av den offentliga upphandlingen ska betraktas som "grön" år 2010²⁰.

År 2010 presenterades en studie som EU-kommissionen låtit utföra för Europas gemensamma marknad - *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society*²¹ i vilken framfördes vikten av att nya innovativa marknader (*Lead markets*) bör vara anpassade redan från början till förutsättningarna för den interna marknaden. I januari 2010 introducerades en omarbetad "Lissabonstrategi" för att introducera nya och effektivisera existerande policys och styrmedel med syfte att öka den inre marknadens konkurrenskraft. Den 26 mars 2010 beslutade Europarådet om en "EU-strategi för år 2020" (*the European Sustainable Development Strategy – SDS*) i vilken man också indikerade viljan att rätta till de identifierade "flaskhalsar" som hämmar en väl fungerande inre marknad och infrastruktur.

År 2011 presenterade EU-kommissionen en grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling²², vilken utgick från att en modernisering av de befintliga verktygen och metoderna för offentlig upphandling kan leda till att de blir bättre lämpade att hantera den föränderliga politiska, sociala och ekonomiska miljön. EU arbetar för närvarande med att se över upphandlingsregelverket baserat bl.a. på medlemsländernas synpunkter på grönboken. Ett utkast till nya direktivförslag presenterades i slutet av 2011²³.

Sociala hänsyn

EU-kommissionen har i ett tolkningsmeddelande från 2001 utvecklat en strategi för att förtydliga möjligheten att beakta och integrera sociala hänsyn i processerna kring offentlig upphandling mot bakgrund av gällande lagstiftning²⁴. Syftet med meddelandet är att klargöra i vilken omfattning gällande gemenskapslagstiftning tillåter att social hänsyn beaktas i offentlig upphandling. Ett viktigt inslag är att trygga ett positivt och dynamiskt samspel mellan

¹⁹ Ibid.

²⁰ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment (Impact assessment)*. COM 400 final, Brussels.

²¹ Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society*. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, May 2010.

²² EU-kommissionen (2011). *Grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad*. KOM(2011) 15 slutlig.

²³ EU-kommissionen (2011). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement*. Draft, December 2011.

²⁴ EU-kommissionen (2001). *Om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling*. Tolkningsmeddelande KOM (2001) 566 slutlig, 15 oktober 2001.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	21 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik, vilka förstärker varandra ömsesidigt.

Den rättsliga ramen för att beakta sociala hänsyn i offentlig upphandling befästes i upphandlingsdirektiven 2004/18/EG och 2004/17/EG. Här anges specifika metoder för att införliva sociala hänsyn i tekniska specifikationer, urvalskriterier, tilldelningskriterier och bestämmelser om fullgörande av kontrakt. Inom vissa områden har EU antagit lagstiftning – i synnerhet när det gäller jämställdhet och icke-diskriminering, religion eller övertygelse, men också om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, arbetstider, arbetsförhållanden samt avseende likabehandling och gemenskapsåtgärder för att främja arbetsvillkoren.

Upphandlingsdirektiven är inte tillämpbara på alla offentliga kontrakt. Vissa upphandlande myndigheter har antagit strategier för att beakta sociala hänsyn som specifikt gäller kontrakt som inte täcks av upphandlingsdirektiven (t.ex. kontrakt under tröskelvärdena för att tillämpa direktiven) eller som endast delvis täcks (t.ex. kontrakt för tjänster som överstiger tröskelvärdena för att tillämpa upphandlingsdirektiven och som listas i bilaga II B till direktiv 2004/18/EG och bilaga XVII B i direktiv 2004/17/EG).

Under de senaste tjugo åren har EU utvecklat den sociala dimensionen på andra sätt än genom lagstiftning, vilket år 2008 konkretiserades genom den förnyade sociala agendan²⁵. Viktigt när det gäller denna utveckling är att socialt ansvarsfull offentlig upphandling i högre utsträckning kan stärka politiken på EU-nivå, t.ex. i samspelet med den internationella politiken. Andra uttryckssätt är att EU-kommissionen främjar en social dialog, den öppna samordningsmetoden för sysselsättning, strategier för socialt skydd och social integration samt ekonomiskt stöd från Europeiska socialfonden. Ytterligare förbättringar av de sociala standarderna är ett mycket viktigt EU-mål i flera avseenden, i synnerhet där de sociala standarderna fastställer grundläggande rättigheter.

Några arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har under de senaste åren utarbetat handböcker för organisationer och offentliga myndigheter om tilldelning av kontrakt för specifika sektorer (catering, städning, privatsäkerhet och textilier) utifrån de regelverk som gällde då dokumentationen skrevs²⁶. De sektorspecifika handböckerna är ett resultat av det självständiga arbete som arbetsmarknadens parter genomfört inom ramen för den europeiska sociala

²⁵ Meddelande till kommissionen från Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionala kommittén om en "En förnyad social agenda: Möjligheter, tillgång och solidaritet i framtidens Europa". KOM (2008) 412 slutlig, 2 juli 2008.

²⁶ Catering: "Guide to meet economically advantageous offering in contract catering" (2006); Städning: "Selecting best value – A manual for organizations awarding contracts for cleaning services" (2004); Privatsäkerhet: "Selecting best value – A manual for organizations awarding contracts for private guarding services" och Textilier: "Public procurement awarding guide for the clothing-textile sector" (2005).

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	22 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

dialogen, och de lyfter fram betydelsen av teknisk vägledning om hur den socialt ansvarsfulla upphandlingen ska tillämpas inom de specifika sektorerna.

Även inom EU identifierades tidigt ett behov en mer omfattande och uppdaterad vägledning för att säkerställa att upphandlingspraxisen följer den aktuella EU-lagstiftningen när det gäller offentliga upphandlingar. År 2011 publicerade därför EU-kommissionen en vägledning om socialt ansvarsfull upphandling, *Buying Social*²⁷, där man har tydliggjort för hur man ser på möjligheten att ta sociala hänsyn. Denna vägledning får ses som steg mot en samsyn om vad som inryms inom begreppet socialt ansvarfull upphandling. Samtidigt är det tydligt att dessa frågor anses vara ett prioriterat område och vägledningen klargör vilka slags sociala hänsyn man kan beakta i upphandling samt i vilka delar av upphandlingsprocessen. Ett tydligt ställningstagande från kommissionens sida är mycket värdefullt för den fortsatta utvecklingen inom området och leder till en större acceptans för dessa frågor.

Rättspraxis

Under åren har viktig rättspraxis inom området utvecklats genom prövning i EU-domstolen av olika nyckelfrågeställningar, av vilka särskilt kan nämnas följande för miljöområdet:

- Concordia Bus (mål C-513/99) om möjligheten att tillämpa icke-ekonomiska argument, i detta fall luftföreningar inom tätorter, som tilldelningskriterier.
- Preussen Elektra (mål C-379/98) om kopplingen till föremålet för upphandling, i detta fall lokalproducerad el från förnybara källor.
- EVN Wienstrom (mål C-448/01) om elleveranser, liknande Preussen-Elektra-målet, i detta fall för att efterleva likabehandlingsprincipen och att ställda krav måste förenas med kontrollmöjligheter för att bedöma kravuppfyllnad.

För sociala hänsyn kan följande domar särskilt nämnas:

- Bentjesdomen (mål C-31/87) om acceptansen att som särskilda kontraktsvillkor anlita lokalt arbetslösa.
- Nord pas-de-Palais (mål C-225/98) om krav rörande sysselsättning som en åtgärd för att begränsa arbetslösheten.
- Laval-målet (mål C-341/05) om kravet att teckna kollektivavtal som gäller på den ort där tjänsten ska utföras vid anlitan av utländsk arbetskraft.
- Rüffert-målet (mål C-346/06) om betalning av kollektivavtalsreglerade lön som gäller på den ort där tjänsten ska utföras.

En fylligare beskrivning av utveckling av EU-rätten återfinns i Bilaga 5.

²⁷ EU-kommissionen (2011). *Socialt ansvarfull upphandling. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. EU-kommissionen, Bryssel.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	23 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

3.2 DEN SVENSKA RÄTTSLIGA GRUNDEN

Den offentliga upphandlingen regleras i Sverige av tre nu gällande lagar: Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) i enlighet med två direktiv. Den svenska lagstiftningen baseras på direktiv 2004/17/EG om samordning av upphandlingsförfarandet inom försörjningssektorn - vatten, energi, transporter och tjänster inom postsektorn (LUF), och direktiv 2004/18/EG om samordning av upphandlingsförfarandet för den klassiska sektorn genom tilldelning av offentliga kontrakt för varor, tjänster och byggentreprenader. Den svenska lagstiftningen bygger därmed i sin helhet på EU-rätten. Det innebär att denna lagstiftning, upphandlingsdirektiven och Europeiska Unionens bestämmelser om fri rörlighet av varor, tjänster, företag i stort bestämmer ramarna för vilka krav en svensk myndighet kan ställa vid offentlig upphandling.

I upphandlingsdirektiven beskrivs möjligheter att på frivillig basis ställa miljökrav vid offentlig upphandling. Direktiven medger att miljökrav får ställas i olika faser av upphandlingsprocessen under förutsättning att de är förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principerna krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsägbarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Upphandlingsdirektiven ger också utrymme för beaktande av sociala hänsyn under förutsättning att de är kopplade till kontraktsföremålet²⁸ och står i proportion till dessa krav och så länge principerna om prisvärdighet och lika tillgång för alla EU-leverantörer efterlevs. Dessutom tillkommer särskilda arbetsrättsliga regler, möjligheten för fackförbund att granska om en entreprenad är seriös eller inte genom förhandlings- och vetorätsreglerna i 38-40 § i Lag om medbestämmande i arbetslivet, MBL, samt fackförbunds möjlighet att genom kollektiva åtgärder söka förmå företag att teckna kollektivavtal.

I december 2009 presenterade Regeringen en lagrådsremiss om förändringar i LOU och LUF för att förbättra förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling och för att underlätta för företag att delta i upphandlingar. För att ytterligare förtydliga vikten av hållbar utveckling föreslog Regeringen även en bestämmelse om att miljö- och sociala hänsyn bör beaktas vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta – den s.k. ”bör-regeln”²⁹. Bör-regeln är ett målsättningsstadgande tillägg som förmedlar Regeringens intentioner att offentliga upphandlare inte bara ”får” utan *bör* beakta miljö- och sociala aspekter där upphandlingens art motiverar detta. Lagrådsremissen utgjorde sedermera

²⁸ Ibid.

²⁹ Lagrådsremiss. *Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet*. Finansdepartementet, 17 december 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	24 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

underlag för de regelförändringar som infördes i den svenska upphandlingslagstiftningen³⁰ och som trädde i kraft 1 juli 2010.

REGLER MOT SOCIAL DUMPNING

Regler för att förhindra social dumpning vid offentlig upphandling har funnits länge. Redan 1949 antog *International Labour Organisation*, ILO, som är ett internationellt samarbetsorgan mellan arbetsgivare, fack och stat, ILO-konvention nr 94 som förbjuder social dumpning vid offentlig upphandling³¹. Konventionen förbjuder myndigheter att pressa anbudspriser genom att endast låta entreprenörer som tillämpar sådana villkor som allmänt gäller i landet och som är fastställda i kollektivavtal eller motsvarande får delta i offentlig upphandling. För att en konvention ska gälla i ett land krävs att landets riksdag godkänner den och att den omsätts i lagstiftning. EU-kommissionen uppmanade 2008 alla EU:s medlemsländer att ratificera, dvs. godkänna ILO-konvention nr 94 och nio av medlemsländerna har nu gjort det.

1950, när ILO-konvention nr 94 skulle behandlas i den svenska riksdagen, sade både dåvarande SAF och LO nej till att Sverige skulle ratificera konventionen. Detta ställningstagande har emellertid omprövats på senare tid av arbetsmarknadens parter, vilket bl.a. lett till att Riksdagen i juni 2011 beslutade om ett tillkännagivande att Sverige ska ratificera ILO-konvention nr 94. Enligt konventionen ska offentliga myndigheters upphandling innehålla villkor som bland annat garanterar arbetare kollektivavtalsenlig lön och arbetstid.

3.3 UPPHANDLINGSPROCESSEN – VILKA MILJÖ OCH SOCIALA KRAV KAN STÄLLAS?

De olika moment som vanligtvis ingår i en upphandlings- och inköpsprocess är behovsanalys, marknadsanalys, upprättande av förfrågningsunderlag, annonsering, utslutning/kvalificering av leverantörer, anbudsutvärdering, kontraktstilldelning (tilldelningsbeslut och kontraktsskrivning), avrop och uppföljning. Detta illustreras något förenklat i figur 1, där det framgår vilka delar som omfattas av LOU och som reglerar de miljö och sociala krav som kan ställas.

³⁰ *Lagen om Offentlig Upphandling*, LOU, 2010.

³¹ ILO-konvention nr 94 om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig upphandling är en part.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	25 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			



Figur 1. De olika moment som ingår i upphandlingsprocessen med angivande av de områden som regleras av Lagen om Offentlig Upphandling, LOU.

Det är viktigt att ha organisatoriska förutsättningar och behov av nödvändiga resurser i åtanke vid planering av inriktning och omfattning av att ta miljö- och sociala hänsyn vid upphandling. Det regelverk som gäller för den offentliga verksamheten har medfört att processer och rutiner är förhållandevis detaljerat beskrivna för att följa gällande upphandlingslagstiftning.

MILJÖHÄNSYN

De olika typerna av miljökrav som kan användas vid formuleringen av upphandlingskriterier i ett förfrågningsunderlag återges i tabell 1. För mer allmän information om upphandlingsprocessen hänvisas till Kammarkollegiets hemsida³². Krav på leverantörer och varor/tjänster (som tekniska specifikationer) benämns obligatoriska krav eller, i dagligt tal, ofta ”skall-krav”, har formen av en kvalificering och kraven måste vara uppfyllda för att en anbudsgivare ska kunna delta i den fortsatta upphandlingsprocessen. Tilldelningskriterier, vilka ibland brukar benämnas ”bör-krav”, medger möjligheter att premiera (dvs. ge extra poäng vid anbudsutvärderingen) de offererade varor och tjänster som uppfyller specificerade krav på god miljöprestanda.

Tabell 1. Olika typer av upphandlingskriterier, vad de syftar till, deras innebörd samt exempel.

Kriterieslag	Syfte	Innebörd	Exempel
<u>Kvalificeringskrav</u>	Krav på anbudsgivaren	För uteslutning eller kvalificering av anbudsgivare	Krav på teknisk förmåga och kapacitet att utföra uppdraget
<u>Teknisk specifikation</u>	Krav på det som ska upphandlas, dvs. på ”föremålet för upphandlingen”	För att tydliggöra sitt behov	Krav på en föreskriven miljöklassning av fordon eller på att livsmedel ska vara ekologiskt producerade
<u>Tilldelningskriterier</u>	Bedömning av graden av miljöprestanda	För bedömning av ”det mest ekonomiskt	Omfattning av energiförbrukning eller användning av

³² www.kammarkollegiet.se

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	26 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

		fördelaktiga anbudet” dvs. den kvalitet (miljö/hållbarhet) man är beredd att betala extra för	förnybara bränslen
<u>Särskilda kontraktsvillkor</u>	Krav som ska uppfyllas under avtalsperioden	För tillkommande krav, som ej behöver vara uppfyllda vid kontraktets påbörjan vilket bl.a. möjliggör ”infasning av leverantörer”	Redovisa införandet av miljöledningssystem, att förare genomgått kurs i ”Eco-Driving”
<u>Uppföljning</u>	Bedömning av uppfyllande av kontraktsvillkor	Säkerställande att man får en seriös leverantör samt att leveranser överensstämmer med avtal	Krav på dokumentation som redogör för hur krav/kriterier uppfylls, t.ex. en miljöredovisning enligt EMAS

Behovsanalysen syftar till att ge information om vilket eller vilka behov som föreligger i en organisation och som avses bli föremål för upphandling.

Marknadsanalysen syftar till att ge information om vad marknaden har att erbjuda av de produkter man önskar upphandla. Dessa två inledande faser i upphandlingsprocessen varken regleras eller definieras i upphandlingslagstiftningen. Här finns sålunda en stor flexibilitet för de upphandlande myndigheterna – de har med andra ord full frihet att definiera vad som ska upphandlas, t.ex. fordon som drivs med biogas eller har en viss bränsleeffektivitet.

Krav på leverantörer kan bl.a. i termer av teknisk kapacitet ha formen av behov av vissa yrkeserfarenheter och personalens kvalifikationer. Man kan också ställa krav på anbudsgivarens miljöarbete i vissa fall där så är relevant. Anbudsgivare som har brutit mot miljölagstiftning kan uteslutas efter en lagakraftvunnen dom för brott avseende yrkesutövningen. Krav på produkter bör ta sin utgångspunkt på de faser i en produkts livscykel som bidrar till störst miljöpåverkan. Avseende krav på produkter sker beskrivningen av ett kontrakt föremål i tekniska specifikationer. Detta kan göras baserade på t.ex. tekniska standarder eller prestanda-/funktionskrav. En upphandlande myndighet kan även ställa krav på materialinnehåll i en produkt. Den kan även använda sig av tekniska specifikationer som återfinns i miljömärkningskriterier.

Tilldelningskriterier får användas under förutsättning att de uppfyller vissa givna villkor som att:

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	27 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- de ska vara kopplade till kontraktsföremålet³³,
- de ska vara specifika och objektivt kvantifierbara,
- de ska ha offentliggjorts i förväg, och
- de ska vara förenliga med EU-rättens grundläggande principer³⁴.

För att ett tilldelningskriterium ska vara tillåtet att använda vid anbudsgivningen måste det vara icke-diskriminerade, proportionerligt, jämförbarhet och relevant.

Det finns två utvärderingsgrunder – det anbud som har lägsta pris eller det anbud som är ”det ekonomiskt mest fördelaktiga”. Vid beaktande av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kan man väga in även andra alternativ än priset vid offentlig upphandling, såsom t.ex. miljö- och sociala prestanda.

Vid val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet är det upp till den upphandlande myndigheten att avgöra vilken vikt de önskar att miljöhänsyn ska ha vid val av anbudsgivare. Detta återges ofta i procenttal. Upphandlande myndigheter tillämpar olika metoder för anbudsutvärdering. Vanligtvis baseras dessa metoder på två viktiga begrepp – jämförelsetal och viktal där:

- *Jämförelsetalet* innebär en utvärdering i ett jämförelseintervall mellan 1-10, där det lägsta priset får ett värde om 10 varvid priserna sedan jämförs mot varandra
- *Vikttalet* innebär att varje tilldelningskriterium erhåller ett värde mellan 0,1 och 0,9 varvid summen av alla viktal tillsammans ska bli 1

Särskilda kontraktsvillkor kan användas på olika sätt för att förvissa sig om att en leverantör tar tillfredsställande miljöhänsyn vid kontraktets utförande. Kontraktsvillkor behöver inte vara uppfyllda vid kontraktstart men väl under kontraktstiden. Exempel på kontraktsvillkor kan röra tjänstens utförande t.ex. att löpande rapportera och redovisa genomfört arbete, införande av ett komplett eller delar av ett miljöledningssystem eller att personal ska genomgå utbildning i miljöanpassad körning (*Eco-driving*).

Svårigheten att på ett invändningsfritt sätt utvärdera inbördes inkomna anbud avseende miljöprestanda har medfört att upphandlare ibland föredrar att frångå möjligheten att inkludera tilldelningskriterier för att istället formulera miljökraven som obligatoriska krav. Effekten av ett sådant tillvägagångssätt kan visa vara väl så bra som vid tillämpning av andra typer av krav, dock äventyras möjligheten att premiera och fasa in ett mer progressivt miljöarbete hos leverantörer. Dessutom kräver obligatoriska krav att upphandlaren har väldigt bra kunskap om vad marknaden kan erbjuda för miljöprestanda. Det finns en

³³ I *Wienstrom*-målet (C-448/01) gav EU-domstolen ytterligare vägledning kring kravet på koppling till kontraktsföremålet. Domstolen ansåg inte att det var tillåtet att ställa krav på förnyelsebar el som gick utöver myndighetens konsumtion.

³⁴ *Att köpa grönt! Handbok om miljöanpassad offentlig upphandling*, sid. 34-36. – se även *Miljökrav i offentlig upphandling*, sid. 26-27.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	28 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

risk att man ställer för hårda skall-krav och därav får ett begränsat antal eller inga anbud alternativt får ett orimligt högt pris.

En upphandlande myndighet har skyldighet att genomföra uppföljningar av leveranser av avropade varor och tjänster som en kontroll av kravefterlevnad. Av olika skäl är ofta uppföljningar en mycket eftersatt del i upphandlingsprocessen. Detta behandlas på flera ställen i denna rapport.

SOCIALA HÄNSYN

I dag ger upphandlingslagstiftningen uttryckligen goda förutsättningar för olika former av sociala hänsynstaganden i samband med offentlig upphandling. Rätten att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling finns uttryckligen i nya LOU som trädde i kraft den 1 januari 2008. Det finns möjlighet för t.ex. anpassning för funktionshindrade, bekämpning av arbetslöshet och tillämpning av särskilda åtgärder riktade till ungdomar. Det finns också möjligheter att tillgodose speciella behov hos särskilt missgynnade befolkningsgrupper som är användare av byggnader, kollektivtrafik eller olika tjänster (t.ex. bussar med låggolv eller datorer med blindskrift). Krav på att vägar som byggs ska vara trafiksäkra är också en form av socialt krav men som gynnar samtliga medborgare.

Möjligheter att kunna ta sociala hänsyn i offentlig upphandling följer i stort samma principer som för den miljöanpassade offentlig upphandlingen. På ledningsnivå är det dock särskilt viktigt att utarbeta en upphandlingspolicy. Vid beaktande av sociala hänsyn förekommer ofta att organisationer fastställer en uppförandekod *Code of Conduct* (CoC) som leverantörer ska/bör följa. Ofta används branschrelaterade, regionala eller internationella standarder och konventioner, t.ex. regler som fastställts av *International Labour Organisation* (ILO) eller i andra internationella konventioner och källor såsom t.ex. FN:s *Global Compact*³⁵. Det är vanligt förekommande att organisationer använder ILO-standarder och konventioner som en första utgångspunkt i att ställa sociala krav. De fyra grundläggande arbetsnormerna behandlas i åtta ILO-konventioner, se tabell 2.

Tabell 2. Grundläggande arbetsnormer inom ramen för vissa av ILO-konventionerna³⁶.

ILO-konvention	Innebörd
Nr 87 och 98	Om förenings- och förhandlingsrätt
Nr 138	Om barnarbete/minimiålder
Nr 100 och 111	Om lika lön och diskriminering
Nr 29 och 105	Om förbud mot tvångs- och slavarbete
Nr 182	Om de värsta formerna av barnarbete

³⁵ www.unglobalcompact.org.

³⁶ ILO (2008). *Subjects covered by International Labour Standards*. International Labour Organization, Geneve.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	29 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Vad avser de olika typer av krav som kan ställas (och som beskrivits ovan i tabell 1) kan tekniska specifikationer som sociala specifikationer innebära att det fastställs kriterier med beaktande av funktionshindrade eller utformning av en produkt med tanke på samtliga användares behov. Detta kan exempelvis handla om tillgänglighetsanpassning av en byggnad eller anpassning av kommunala färdmedel för att underlätta för funktionshindrade.

Tilldelningskriterier anges i upphandlingsdirektiven som exempel på vad upphandlande myndigheter kan ta hänsyn till när de avgör vilket som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet avseende sociala aspekter. Sociala tilldelningskriterier kan användas om de t.ex. hjälper till att bedöma kvaliteten hos en tjänst som är avsedd för en viss missgynnad samhällsgrupp.

Särskilda kontraktsvillkor är den del av upphandlingsprocessen i vilken det finns störst möjlighet att beakta arbets- och anställningsvillkor. Det anges uttryckligen i lagtexten att det är tillåtet att ställa krav på social hänsyn som kommande kontraktsvillkor. Sådana kontraktsvillkor kan vara antingen antidiskrimineringsprinciper och villkor³⁷, krav på arbets- och anställningsvillkor, anlitan av arbetslösa samt att främja jämställdhet mellan könen.

Uppföljning – att beakta på vilket sätt man kan säkerställa effektiva leverantörsbedömningar om efterlevnad av de krav som ställts – har visat sig vara en särskild viktig fråga när det gäller sociala krav. I de flesta fall begär organisationer bekräftelser i form av företagsintyg från leverantörer som styrker deras efterlevnad av ställda krav, men det finns också möjlighet att tillämpa revisioner som kan omfatta stickprovskontroller av leverantörer, uppfyllande av specifika ställda mål, redovisning av indikatorer eller genomförda utbildningar och kurser.

4 MILJÖMÅLSARBETET

Enligt Upphandlingsutredningens önskemål har analysen av effekter i miljön som ett resultat av den miljöanpassade offentliga upphandlingen sin inriktning på arbetet med de nationella miljömålen. Miljömålsarbetet har nyligen genomgått stora förändringar av skäl som delvis anknyter till de frågeställningar som ingår i uppdraget – att belysa den miljöanpassade offentliga upphandlingens påverkan på arbetet att nå satta miljö kvalitetsmål. Av den anledningen kan det vara motiverat att ge en kort överblick av inriktning, omfattning och erfarenheter av miljömålsarbetet i Sverige.

³⁷ Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	30 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

4.1 MILJÖMÅLSARBETET – EN KORT ÅTERBLICK

I april 1999 antog Sveriges Riksdag mål för den framtida miljö kvaliteten, och beslöt också hur miljömålsarbetet skulle vara organiserat. Den långsiktiga ambitionen, uttalat i det s.k. generationsmålet, är att lämna över ett samhälle till nästa generation där alla stora miljöproblem är lösta. Enligt vad Miljöstyrelsen erfar är detta en av de mest långtgående och ambitiösa visionerna som något land formulerat.

Mål för miljö kvaliteten uttrycktes i allmänt hållna ambitioner inom 15 områden. Även fyra övergripande miljömålsfrågor ingick i miljömålsarbetet. I november 2005 lades ett miljö mål om biologisk mångfald till.

Syftet med miljö kvalitetsmålen är att tydliggöra den miljö mässiga dimensionen i begreppet hållbar utveckling. Sju centrala myndigheter har fått ansvar att följa upp och utvärdera arbetet för att nå miljö målen. De 16 miljö kvalitetsmålen är:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giffri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

Riksdagen har vid olika tillfällen antagit ett antal delmål med anknytning till de 16 miljö kvalitetsmålen – sammanlagt ett 70-tal delmål. De anger inriktning och tidsperspektiv och konkretiserar arbetet för att nå de satta målen. Delmål till miljö målen och åtgärder för att nå dem skall utformas med utgångspunkt från fem grundläggande värden:

- Människors hälsa
- Den biologiska mångfalden och naturmiljön

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	31 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- En god hushållning med naturresurserna

År 2002 inrättade regeringen ett särskilt beslutsorgan – Miljömålsrådet – med särskild uppgift att ansvara för uppföljningen av miljömålen, men också ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå de miljömål som Riksdagen fastställt. Miljömålsrådet fick ett samlat ansvar för rapportering till Regeringen.

4.2 NY MÅLSTRUKTUR FÖR MILJÖMÅLSARBETET

När Miljömålsrådet presenterade sin senaste utvärdering i mars 2008³⁸ blev det tydligt att arbetstakten inte var tillräckligt hög för att nå generationsmålet. I juni 2010 fattade Riksdagen beslut om ett förändrat system med en ny målstruktur för miljömålsarbetet. Miljömålsrådet upphörde som ansvarigt organ för systemet och Naturvårdsverket fick ett utökat ansvar för samordning av myndigheternas miljömålsuppföljning.

En parlamentarisk beredning tillsattes för att ta fram underlag om hur miljömålen och generationsmålet på ett bättre sätt kan nås. De grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna inkluderas i underlagen till ställningstagandena om generationsmålet. De fasta åtgärdsstrategierna avskaffades. Riksdagen beslutade inrätta en parlamentarisk Miljömålsberedning som ansvarigt för det fortsatta miljömålsarbetet.

Regeringen förslog en ny målstruktur för arbetet:

- Generationsmålet som anger inriktningen på den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen
- Miljö kvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- Delmål/etappmål som anger steg på vägen till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

Miljömålsberedningens övergripande uppdrag är att med utgångspunkt för denna målstruktur utveckla strategier och åtgärder. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner och myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med 2020. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens första uppgift är att lämna förslag till handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas och, om tillräckliga underlag finns, föreslå etappmål. Utgångspunkter ska vara de prioriteringar som återfinns i utredningen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*³⁹. Regeringen kommer senare att fatta beslut om strategier inom prioriterade områden. Dessa

³⁸ Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!* Miljömålsrådet.

³⁹ *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*. Proposition 2009/10:155.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	32 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

ska vara mer flexibla än de tidigare strategierna. Strategierna föreslås vara målövergripande och innehålla etappmål som utgör tydliga steg på vägen att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

I den nya målstrukturen framhålls att samhällsekonomiska analyser är viktiga underlag i miljömålsarbetet. Med hjälp av samhällsekonomiska analyser identifieras, bedöms och redovisas kostnader och nyttor som uppstår till följd av arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Analyserna ska visa vilka konsekvenser samhällets resursanvändning får. Kunskapen behövs inför beslut om hur resurserna ska användas.

GENERATIONSMÅLET

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Det är utformat som ett inriktningsmål för miljöpolitiken för att ge vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för att den önskade miljökvaliteten ska kunna nås. Detta innebär inte bara en ambitiös miljöpolitik i Sverige utan även inom EU och i internationella sammanhang. Generationsmålet ska inriktas mot att:

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen
- En god hushållning sker med naturresurserna
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt

Med dessa utgångspunkter är generationsmålet vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. De olika delarna kommer att ingå som kriterier vid bedömningen om förutsättningarna för att ett miljökvalitetsmål kan uppnås. De grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna, som tidigare var uttalade i miljömålssystemet, omfattas nu av generationsmålet. Det övergripande generationsmålet har fått några viktiga tillägg sedan juni 2010. Ett sådant exempel är att arbetet med att lösa de svenska miljöproblemen inte ska ske på bekostnad av att vi exporterar miljö- och hälsoproblem till andra länder.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	33 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Den del av generationsmålet som omnämner att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt innebär att miljöpåverkan från konsumtionen tydliggörs i miljömålsarbetet och som närmast direkt anknyter till arbetet den miljöanpassade upphandlingen. Miljömålsrådet konstaterade i sin andra utvärdering av miljömålsarbetet att förändrade konsumtionsmönster har stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och att styrmedel som förebygger miljöproblem genom att involvera verksamhetsutövare och konsumenter behöver användas i större utsträckning. Konsumtionens betydelse för bl.a. hushållning med resurser behöver också beaktas i högre grad, bl.a. genom riktade styrmedel för att förbättra miljöhänsyn i privata och offentliga aktörers konsumtion.

MILJÖKVALITETSMÅLEN

Miljö kvalitetsmålen beskriver de tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda fram till. Målen ska nås inom en generation, dvs. till 2020 (2050 då det gäller klimatmålet).

Ett miljö kvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå om en analys visar:

- att tillståndet i miljön och det som anges i miljö kvalitetsmålet preciseringar bedöms kunna nås till 2020, och
- att tillräckliga åtgärder (nationellt eller internationellt) är beslutade och kan väntas vara genomförda till 2020.

Tanken med miljö kvalitetsmålen är att de ska följas upp löpande med en årlig rapport till Regeringen och en fördjupad utvärdering en gång per mandatperiod. Det är respektive myndighet som ansvarar för uppföljning och utvärdering av sina miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverket genomför i samverkan med alla myndigheter som har ansvar inom miljömålsarbetet en samlad redovisning till Regeringen.

Delmål/etappmål

Under årens lopp har Riksdagen fattat beslut om ytterligare eller ändrade delmål. Delmålen ska fortlöpandes ersättas av etappmål som kommer att ange steg på vägen till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Regeringen kommer i framtiden att fatta beslut om de nya etappmålen.

5 MILJÖ- OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING – ERFARENHETER AV POSITIV OCH NEGATIV KARAKTÄR

Miljöstyrningsrådet har i detta kapitel, som behandlar den första frågeställningen i utredningsuppdraget, utgått från EU:s definitioner av miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling. Denna del av rapporten

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	34 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

beskriver erfarenheter av att ta miljö- och sociala hänsyn i den offentliga upphandlingen – både positiva och negativa. De varor, tjänster och entreprenader som köps in utgör en del av verksamhetens påverkan på miljö och samhälle. Denna påverkan kan uppfattas vara av mer indirekt karaktär, och kan i många fall vara långt mycket större än den direkta påverkan på miljö och samhälle som en organisation ger upphov till. Detta är speciellt uppenbart i offentliga verksamheter där mycket av den miljöpåverkan verksamheten bidrar till är förknippat med vad som upphandlas.

Den offentliga upphandlingens mångfacetterade karaktär, med aktörer på olika nivåer i samhället och med arbete i ofta stegvisa processer som i sin tur påverkar andra aktörers agerande, kan vara svår att överblicka. Det är därför viktigt att försöka hitta en enkel och överblickbar struktur som underlättar en samlad och lättförståelig beskrivning av erfarenheter av att ta miljö- och sociala hänsyn i den offentliga upphandlingen. I denna del av rapporten struktureras upphandlingsområdet upp efter följande olika nivåer:

- EU-nivå
- Nationell nivå
- Upphandlingsnivå
- Leverantörsnivå
- Domstolsnivå
- Miljö och samhälle

Särskild vikt har lagts vid att beskriva nuvarande tillämpning och aktuella problem med gällande upphandlingsregelverk. Oaktat svårigheten att kvantifiera konsekvenserna av dessa problem är det Miljöstyrelsens rådets bedömning att de är av sådan art att de med olika omfattning utgör hinder mot en samhällsekonomiskt effektiv offentlig upphandling och försvårar för upphandlande myndigheter att beakta miljö- sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

5.1 EU-NIVÅ

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tydligt politiskt ledarskap i frågor om hållbar offentlig upphandling 2. Uppskattade former för EU-gemensamt arbete om miljöanpassad offentlig upphandling 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Olika delar av den hållbara upphandlingen hanteras av olika direktorat 2. Begränsade personella resurser i arbetet med hållbar offentlig upphandling 3. EU saknar ett upphandlingsjuridiskt nätverk

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	35 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.1.1 POSITIVA ERFARENHETER

5.1.1.1. Tydligt politiskt ledarskap i frågor om hållbar offentlig upphandling

Att bemästra miljöproblem är en av de viktigaste samhällsutmaningarna för statsmakter och näringsliv. Den är också en fråga av stort intresse för allmänheten med sin direkta koppling till människors välbefinnande och hälsa. Sedan 1970-talet har omsorgen om miljöns bevarande lett till ett flertal initiativ från EU-gemenskapens sida. Det har stundtals framkommit kritik som går ut på att EU:s inre marknad har prioriterat den ekonomiska sidan och handelsutbytet på bekostnad av miljöskyddet, som man har sett som ett potentiellt hinder snarare än som ett mål i sig. Genom fördraget om upprättandet av Europeiska unionen har denna kritik emellertid undanröjts genom att miljö- och sociala frågor flyttats upp på högpolitisk nivå inom gemenskapen.

Miljöstyrelsen har i sina internationella kontakter kunnat konstatera att den färdriktning EU tagit i frågor om hållbar utveckling i många länder upplevs vara ett föredöme i politiskt ledarskap i frågor, särskilt i frågor om miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i allmänhet, och vad avser upphandlingsfrågor i synnerhet. Ett tydligt exempel på EU:s ambition på upphandlingsområdet är de mål som satts upp för unionen i sitt förslag *Proposal on Public Procurement for a Better Environment 2008* avseende omfattningen av miljökrav i offentlig upphandling. Där föreslogs ett gemensamt politiskt mål om att 50 % av den offentliga upphandlingen ska betraktas som ”grön” år 2010⁴⁰.

Ett annat exempel är fastställandet av de s.k. Europa 2020-målen⁴¹, EU:s Energistrategi⁴² och EU-kommissionens nyligen tagna initiativ om en grönbok med förslag till en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad och med förslag till nya och effektivare upphandlingsregler⁴³. Till detta kan också omnämnas en nyligen publicerad studie, den s.k. Monti-rapporten, genomförd på uppmaning av EU-kommissionens ordförande om en ny strategi för Europas gemensamma marknad⁴⁴. I rapporten framförs bl.a. vikten av att nya innovativa marknader med

⁴⁰ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment (Impact assessment)*. COM 400 final, Brussels.

⁴¹ ”EU-kommissionen (2020). *En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*”. KOM(2010) 2020 slutlig.

⁴² http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/127062_sv.

⁴³ *Grönbok om en modernisering av EU: s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad*, KOM(2011) 15 slutlig.

⁴⁴ Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market at the service of Europe’s economy and society*. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, May 2010.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	36 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

hållbar inriktning, s.k. *Lead markets*, som bör vara anpassade till det allmänna syftet med den interna marknaden

5.1.1.2. Uppskattade former för EU-gemensamt samarbete om miljöanpassad offentlig upphandling

EU-kommissionen lägger ned stort engagemang i att förmedla aktuell information i frågor om miljöanpassad offentlig upphandling. Detta tar sig formen av att dels vid flera tillfällen per år anordna "*GPP Expert Meetings*" med medverkan av representanter från alla medlemsländer. Vid dessa möten redogör EU-kommissionen för senaste nytt inom upphandlingsområdet med särskild tonvikt på de aktiviteter och initiativ som sker från EU-kommissionens sida. Vid dessa möten framkommer också aktuell information av vad som pågår inom området i alla medlemsländer.

EU-kommissionen har också etablerat en särskild hemsida om den miljöanpassade offentliga upphandlingen på vilken det samlas en förhållandevis heltäckande information av allmänt intresse inom området med länkar till vad som pågår internationellt och i de olika medlemsländerna. EU har också påbörjat uppbyggnaden av en verktygslåda med miljökrav för vanligt upphandlade varor, tjänster och entreprenader. Det finns för närvarande förslag till EU-gemensamma miljökrav för 18 olika produktområden⁴⁵.

5.1.2 NEGATIVA ERFARENHETER

5.1.2.1. Olika delar av den hållbara upphandlingen hanteras av olika direktorat

Ansvar för de olika frågeställningar som inryms inom begreppet hållbar upphandling är fördelat mellan olika EU-direktorat, t.ex. DG Employment, DG Energy, DG Enterprise, DG Environment och DG Internal Market. Detta får lätt till följd att såväl information inom området hållbar upphandling och sedermera kanske också utarbetande av vägledning för upphandlare som vill ställa såväl miljö- som sociala krav kan hamna i situationer med lång tidsutdräkt. Med tanke på det mycket begränsade antal kriterier och annan vägledning som kan kanteras på detta sätt varje år är det av största vikt att involverade direktorat i god tid pratar ihop sig om sina respektive ansvarsområden och därmed bereder mark för relativt snabba gemensamma beslut till gagn för tillämpningen av hållbar upphandling.

5.1.2.2. Begränsade personella resurser i arbetet med hållbar offentlig upphandling

EU:s höga ambitioner inom området miljöanpassad offentlig upphandling står inte i samklang med de resurser som avsatts för att leda detta arbete. Ett ytterst

⁴⁵ http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	37 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

fåtal personer på EU:s Miljödirektorat har i uppgift att ansvara för alla uppgifter som berör detta område. Detta leder till stora begränsningar att ta egna initiativ och driva utvecklingen i en omfattning som indikeras som prioriterat i olika EU-fördrag och lagstiftning inom området. Begränsade resurser leder också till ett stort behov av att anlita utomstående experter för att nå de mål som EU-kommissionens arbete ska leda till. Exempel på detta utgör ambitionen att utarbeta EU-gemensamma upphandlingskriterier för vanligt upphandlade produktområden, vilket lett till att olika konsulter engagerats för ändamålet. De olika konsulterna som hittills anlåtts har haft olika kunskap och erfarenhet av miljöanpassad offentlig upphandling, vilket lett till ojämn kvalitet i de förslag till upphandlingskriterier som hittills utvecklats. Där det funnits miljömärkning enligt EU-Blomman har uppdraget varit att använda dessa kriterier. Detta har lett till att krav och bakgrundsmaterial inte anpassats till de praktiska förutsättningar som den offentliga upphandlingen har.

Eftersom dessa upphandlingskriterier måste ses över och uppdateras med jämna mellanrum, kan det föra med sig att andra konsulter anlitas framöver i detta arbete med sina speciella preferenser. Kontinuerligheten i arbetet kan härmed äventyras liksom tilltron till arbetet med EU-gemensamma upphandlingskriterier i sig. Det är därför viktigt att EU-kommissionen ger JRC/IPTS (EU:s *Joint Research Centre/Institute for Prospective Technological Studies*) i uppdrag att fortsätta sin del i utvecklingen av miljökriterier. För att ett produktområde ska prioriteras måste det finnas ett intresse att även utveckla miljömärkningskriterier för det specifika området. För områden där det inte finns detta intresse har kommissionen frågat medlemsstater om hjälp. EU-kommissionen har vänt sig till Sverige som är det första medlemsland som direkt hjälper EU-kommissionen att utarbeta kriterier efter en noggrann preciserad process. Det gäller i detta fall medicinsk/tekniska området med 23 olika produktgrupper.

5.1.2.3. EU saknar ett upphandlingsjuridiskt nätverk

EU arrangerar, som ovan nämnts, vid flera tillfällen per år möten med upphandlingsexperter från varje medlemsland, *GPP Expert Meetings*. Syftet med dessa möten är dels för EU-kommissionen att informera om den verksamhet som pågår från kommissionens sida, dels för varje medlemsland att informera varandra om dagsläget i den egna verksamheten. *GPP Expert Meetings* är ett utmärkt forum att utbyta erfarenheter i frågor om den löpande verksamheten med miljöanpassad offentlig upphandling och anknytande aktiviteter. Det finns också möjligheter att föra fram nya frågor för diskussion, som kan tänkas vara av gemensamt intresse.

EU saknar däremot ett motsvarande nätverk för experter inom upphandlingsjuridik. Detta synes särskilt motiverat att etablera träffar i ett sådant nätverk med tanke på den stora betydelse tolkning av juridiska frågeställningar har för den praktiska tillämpningen av upphandlingsregelverket. Det förefaller uppenbarligen vara så att tolkning och tillämpning av upphandlingsregelverket varierar mellan olika medlemsländer,

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	38 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

vilket är högst önskat mot bakgrund av en av grundpelarna i syftet med den inre marknaden – fri rörlighet för varor och tjänster på så lika villkor som möjligt.

Det förefaller dessutom som många av de otydligheter när det gäller tolkning och tillämpning av upphandlingsregelverket som på senare år påpekats av experter inom upphandlingsjuridiken i Sverige, tillika i domar av olika slag, upplevs som ”icke-frågor” i andra medlemsländer. Av detta skäl skulle ett upphandlingsjuridiskt nätverk inom EU vara till stort gagna för verksamheten med hållbar upphandling i Sverige.

5.2 NATIONELL NIVÅ

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ökat och långsiktigt politiskt engagemang 2. God potential att bidra till att vi ska uppnå våra miljömål 3. Alltfler ställer miljö och sociala krav i den offentliga sektorn 4. Införande av en ”bör-regel” i upphandlingsregelverket 5. Nära samarbete med näringslivet 6. Sverige i topp i internationella jämförelser av miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling 7. Växande allmän medvetenhet om offentlig upphandling 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avsaknad av en samlad handlingsplan om hållbar offentlig upphandling 2. Avsaknad av ”grön upphandlingsstatistik” och information om produkters miljöprestanda 3. Förekomst av juridiska oklarheter <ul style="list-style-type: none"> - <i>Hinder för att upphandla de bästa produkterna utifrån ett miljö- och socialt/etiskt perspektiv</i> - <i>Brist på ekologisk insikt vid tolkning av möjligheterna att hänvisa till proportionalitetsprincipen</i> 4. Oklart huruvida det går att beakta alla faser i en produkts livscykel 5. Avsaknad av generell hantering av frågan om kontroll av kravefterlevnad i leverantörskedjor 6. Ingen samlad myndighetshemvist för sociala upphandlingsfrågor hämmar hållbar samhällsutveckling 7. De allmänna hänsynsreglerna och övriga tillämpliga miljörättsliga principer används inte i den omfattning som är möjlig och motiverad 8. Begränsad användning av innovativa upphandlingsverktyg 9. Viktiga hänsynstaganden prövas sällan som tilldelningskriterier 10. Begränsad möjlighet att ta sociala hänsyn i upphandlingsprocessen 11. Oklarheter gällande kollektivavtalsenliga bestämmelser 12. Staten är sämst på att ställa miljökrav vid upphandling

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	39 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter

5.2.1 POSITIVA ERFARENHETER

5.2.1.1. Ökat och långsiktigt politiskt engagemang

Sverige var tidigt ute med att etablera former för ett samlat nationellt upphandlingsstöd. Regeringen tillsatte 1998 en kommitté för ekologisk hållbar upphandling (EKU) för att stärka nyttan av offentlig upphandling som ett verktyg i samhällets arbete mot en hållbar utveckling. I arbetet ingick representanter för myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Svenskt Näringsliv (dåvarande Industriförbundet). En del av arbetet bestod i att utarbeta en gemensam och allmänt tillgänglig databas med förslag till upphandlingskriterier. Denna databas benämndes ”EKU-verktyget” och var ett frivilligt verktyg för användning av de myndigheter som behöver hjälp i sitt upphandlingsarbete. År 2003 införlivades EKU-verktyget i Miljöstyrningsrådets arbete för fortsatt utveckling varav benämningen ändrades till ”Miljöstyrningsrådets upphandlingsverktyg”.

Sveriges höga ambition i upphandlingsfrågor har också manifesterats i en rad beslut av olika slag med t.ex. generella upphandlingsmål för prioriterade miljöproblem där man förutsåg den offentliga upphandlingen som ett effektivt politiskt styrmedel för att bemästra prioriterade miljöproblem. Exempel på detta var mål för andelen upphandlingar av miljöbilar och omfattningen av upphandling av ekologiska livsmedel (25 % ekologiskt i den offentliga maten fram till 2010).

År 2007 antog Riksdagen en svensk handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling⁴⁶. I handlingsplanen slog regeringen fast visioner och nationella mål fram till 2010. Arbetet föregicks av en bred remiss till ett stort antal aktörer i olika samhällssektorer med ett genomgående bifall. Arbetet med handlingsplanen är en kontinuerlig verksamhet som avses genomgå en översyn vart tredje år. I arbetet med handlingsplanen ingår bl.a. utveckla miljökriterier på olika ambitionsnivåer samt att upprätthålla ett detaljerat stöd av olika slag i anslutning till användning av miljökriterierna i form av telefonrådgivning, Helpdesk, och riktade utbildningar.

Sverige har med dessa engagemang visat en stor tilltro och långsiktighet i sitt engagemang kring den offentliga upphandlingen som få, om ens något annat land, kan visa upp.

⁴⁶ *Miljöanpassad offentlig upphandling*. Regeringens skrivelse 2006/07:54.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	40 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.2.1.2. God potential att bidra till att vi ska kunna uppnå våra miljömål

Enligt Miljömålsrådet är befintlig reglering och lagstiftning otillräcklig vad gäller möjligheten att nå de av Riksdagen satta miljömålen⁴⁷. Miljömålsrådet pekar på miljöhänsyn i offentlig upphandling som ett viktigt och betydande kompletterande miljöpolitiskt styrmedel för att vi ska lyckas nå miljömålen.

Generellt sett har vårt samhälle i princip två olika typer av styrmedel att tillgå, dels administrativa styrmedel i vilken offentlig upphandling anses tillhöra, dels ekonomiska styrmedel i form av t.ex. miljöskatter, miljöavgifter och miljösubventioner. Studier av miljöpolitiska styrmedel, som på Konkurrensverkets uppdrag genomförts av en forskargrupp vid Umeå universitet, pekade på att ekonomiska styrmedel per automatik kan anses vara ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel, medan den miljöanpassade upphandlingen inte anses vara det, men i gengäld ett måleffektivt samhällsekonomiskt styrmedel⁴⁸.

Miljömålsarbetet är i högsta grad måls- och tidsinriktat, varför den miljöanpassade offentliga upphandlingen i detta perspektiv synes vara det bästa miljöpolitiska styrmedel att satsa ytterligare resurser på. I sin analys på inriktningen av det framtida miljömålsarbetet framhåller Miljömålsrådet särskilt vikten av ett stärkt regionalt samarbete och att kommunerna kan ta ett tydligare ansvar för miljöarbetet. Då kommuner och landsting inte kan stifta lagar utan måste använda de styrmedel som finns synes sålunda med miljöanpassade offentliga upphandlingen, som de kan tillämpa själv efter eget gottfinnande, ha en god potential att bidra till att vi kan uppnå våra miljömål.

5.2.1.3. Alltfler ställer miljö och sociala krav i den offentliga sektorn

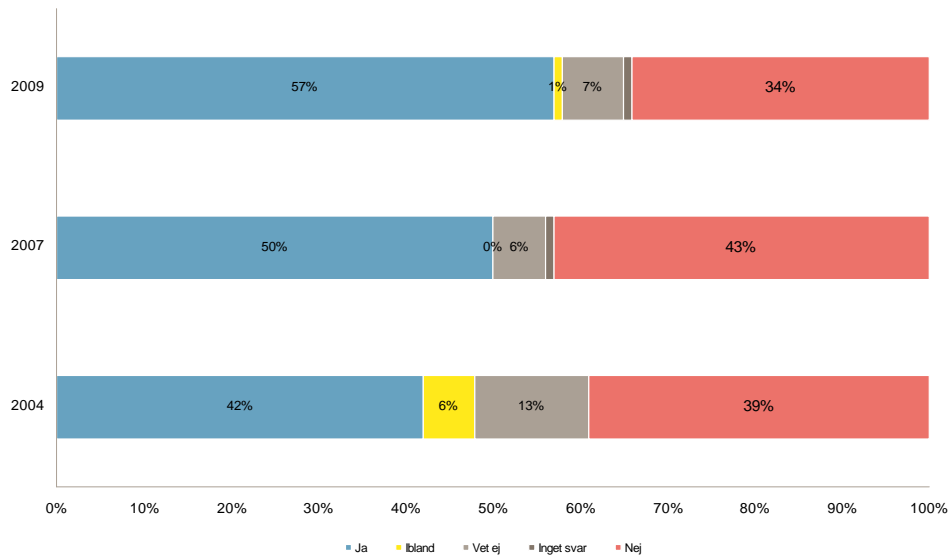
Trenden att alltfler ställer miljökrav i offentlig upphandling har dokumenterats på olika sätt. Ett exempel är från arbetet med regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling, där Naturvårdsverket ansvarar för och har genomfört en serie uppföljningar under åren 2004, 2007 och 2009⁴⁹. Syftet har varit att kartlägga i vilken omfattning miljökrav ställs i offentlig upphandling bland olika målgrupper och hur man tillämpar miljöanpassad upphandling. Målgrupperna är alla som har ansvar för upphandlingsaktiviteter inom den offentliga sektorn - i stat, kommuner och landsting.

⁴⁷ Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*

⁴⁸ S., Marklund, P-O. & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN-nr 1652-8069.

⁴⁹ Naturvårdsverket (2009). *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling. En enkätstudie 2009*. Naturvårdsverket, Rapport 9957, oktober 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	41 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			



Figur 2. Svar på Naturvårdsverkets enkät 2009 avseende användningen av Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier i den offentliga sektorn .

En återspeglning av den allt större omfattningen av miljökrav i den offentliga upphandlingen är användningen av Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier som har ökat från 42 % 2004 till 57 % 2009 (Figur 2). Om man analyserar utfallen för varje målgrupp framkommer att landsting och kommuner använder sig av miljökrav i större utsträckning (89 respektive 75 %) än i statliga myndigheter, där de endast används till 27 %.

Till detta kan tillföras att Naturvårdsverkets utvärderingar av den miljöanpassade offentliga upphandlingen i stort visar på att andelen upphandlingar med väldefinierade miljökrav minskar medan upphandlingar med svagt definierade miljökrav ökar⁵⁰. Detta synes dock vara i kontrast med användningen av Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier som ständigt synes öka.

Även trenden att i ökad omfattning ställa sociala krav i upphandlingssammanhang i den offentliga sektorn bestyrks av många upphandlare, men här finns inte tillgång till samma uppföljningsverksamhet att referera till. Enligt litteraturuppgifter förefaller det vara så att ökningstakten i att ställa sociala krav på senare tid är större jämfört med motsvarande ökning av miljökrav⁵¹.

⁵⁰ Naturvårdsverket (2011). *Miljöanpassad upphandling i praktiken. En genomgång av offentliga upphandlingar*. Naturvårdsverket, Rapport 6310, november 2011.

⁵¹ Mont, O. & Leire, C. (2008). *Socially responsible purchasing in the supply chain; The present state in Sweden and lessons for the future*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2008: E8.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	42 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.2.1.4. Införande av en "bör-regel" i upphandlingsregelverket

För att förtydliga vikten av hållbar upphandling föreslog Regeringen i december 2009 en lagrådsremiss om förändringar i LOU och LUF för att förbättra förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling och för att underlätta för företag att delta i upphandlingar. I denna ingick, som ovan nämnts, en bestämmelse om att miljö- och sociala hänsyn bör beaktas vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta – den s.k. "bör-regeln". Bör-regeln är ett målsättningsstadgande som förmedlar Regeringens intentioner att offentliga upphandlare inte bara "får" utan *bör* beakta miljö och sociala aspekter. Lagrådsremissen utgjorde sedermera underlag för de regelförändringar som infördes i den svenska upphandlingslagstiftningen⁵² och som trädde i kraft 1 juli 2010.

Riksrevisionen har gjort en utvärdering av vilken effekt bör-regeln haft på omfattningen av miljö- och sociala krav i offentlig upphandling och funnit att den ännu inte gett avsedd effekt. Detta anses delvis bero på den formulering som används⁵³ och okunskap om införande av "bör-regeln". Eftersom regeln nyligen trädde i kraft gjorde Riksrevisionen den bedömningen är tiden sannolikt är för kort för att slutligt bedöma dess effekter.

5.2.1.5. Nära samarbete med näringslivet

Sverige har en viss tradition att söka nära samarbeten med marknadens olika parter när så är påkallat och befogat. Miljöanpassad upphandling har visat sig vara ett sådant arbete som resulterat i ett nära och fruktbart samarbete med näringslivet ända sedan EKU-delegationens arbete inleddes. Genom näringslivets aktiva deltagande i kriterieutvecklingen säkerställs den nödvändiga kunskapen om produkter – dess innehåll, produktionsmetoder och miljöprestanda. Näringslivet har visat en stor öppenhet och intresse att samverka med staten i dessa frågor och har bl.a. på det sättet kunnat ge sina respektive branschorganisationer tidig insikt om kriteriearbetet och förutsägbarhet kring hur kommande miljökrav kan komma att formuleras i den framtida offentliga upphandlingen.

Nära samarbete mellan myndigheter och näringslivet är mycket sparsamt förekommande sett i ett internationellt perspektiv. Det samarbete med näringslivet som sker i dessa avseenden inom ramen för regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige har därför väckt stort internationellt intresse. Denna form av nära samarbete förespråkas också av Miljömålsrådet i dess rekommendationer för det framtida arbetet med att kunna nå våra nationella miljömål.

⁵² *Lagen om Offentlig Upphandling*, LOU, 2010.

⁵³ Hofslagare, A. & Skorpen, A-M. (2010). *Diskussionsunderlag inför workshop om Riksrevisionens förstudie om miljö krav i offentlig upphandling*. Riksrevisionen, arbetsmaterial, december 2010.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	43 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.2.1.6. Sverige i topp i internationella jämförelser av miljöanpassad och socialt ansvarsfull offentlig upphandling

I en omfattande EU-studie om ”grön och hållbar offentlig upphandling” som presenterades 2010 placerade sig Sverige i topp jämfört med andra ledande medlemsländer⁵⁴. Miljöstyvningsrådets arbete med att ta fram konkreta hjälpmedel och miljökrav för offentlig upphandling fick högst betyg av alla. EU-studien utvärderade olika länders arbete med att ta fram upphandlingskriterier och hjälpmedel till upphandlare i form av miljökrav med tillhörande förslag till lämpliga verifikat, utifrån flera utgångspunkter. Exempel på dessa utgångspunkter var ambitionen i arbetet, öppenheten, omfattningen av arbetet, relevansen i underlagsmaterialet, tiden att utveckla hjälpmedlen, kvalitetssäkring, kommunikation och i vilken omfattning miljökraven används i praktiken.

I en nästan samtidig utvärdering av organisationen *World Economy, Ecology & Development* (WEED) av olika ledande EU-länders arbete med socialt ansvarsfull upphandling placerade sig Sverige också i topp i jämförelse med andra EU-länder⁵⁵.

5.2.1.7. Växande allmän medvetenhet om offentlig upphandling

Den ökade massmediala bevakningen av den offentliga upphandlingen är till del en återspeglning av det allt större politiska intresset för att på ett bättre sätt utnyttja den potential som finns i den offentliga upphandlingen. Den ojämförligt största massmediala uppmärksamheten får upphandlingsfrågorna i de fall olika parter intressen och åsikter ställs mot varandra. Ett mycket tydligt exempel på detta är den nu pågående konflikten om upphandling av livsmedel, där ett flertal kommunala upphandlingar regelbundet överprövas.

Exempel på stort massmedialt intresse avseende sociala hänsyn var när Swedwatch i en rapport 2007⁵⁶ kritiserade de svenska landstingen för att man inte i sina upphandlingar ställde sociala krav. Ställda krav kunde t.ex. ha omfattat produktionsförhållanden som de upphandlade operationsinstrumenten samt textilier tillverkades under, i detta fall framför allt Pakistan och Indien. Man bör dock notera att detta föregicks av granskning av den privata sektorn arbete i dessa frågor. I Det aktuella fallet visade sig arbetsmiljöbristerna vara många – det förekom barnarbete, övertidsarbete, extremt låga löner, oacceptabla arbetsförhållanden som innebär stora hälsorisker för arbetarna.

Mediagranskningen i detta ärende hade det goda med sig att de svenska landstingen på allvar började ta itu med frågan och analyserade sin roll som köpare, vilket i praktiken skedde redan före det ovan nämnda rapportinslaget

⁵⁴ Evans, L. och Dolley, P. (2010). *Assessment and Comparisons of National Green Public Procurement Criteria and Underlying Schemes*. Preliminary Report to the European Commission, June 2010.

⁵⁵ Vasileva, V. (2010). Personlig information.

⁵⁶ Swedwatch (2007). *Vita rockar och vassa saxar*. Swedwatch, Rapport 2007.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	44 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

sändes. Tre landsting – Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne – startade ett samarbetsprojekt och antog en gemensam uppförandekod. Sedan dess har de utvecklat modeller för uppföljning av kraven och arbetar idag systematiskt med uppföljning i sina leverantörsled. Sedan januari 2010 har detta samarbete konsoliderats och utökats till alla Sveriges landsting och regioner. Sedan de första rapporteringarna om missförhållanden vid produktion av varor i andra länder blev allmänt kända har det också visat sig att leverantörer i olika branscher börjat se över arbetsvillkoren vid tillverkningen av sina varor i syfte att agera i tid och rätta till problem innan de uppdagas i efterhand.

5.2.2 NEGATIVA ERFARENHETER

5.2.2.1. Avsaknad av en samlad handlingsplan om hållbar offentlig upphandling

I Naturvårdsverkets uppföljning av den miljöanpassade offentliga upphandlingen i Sverige konstaterades att det är av stor vikt att det finns klara incitament på det nationella planet för att upphandlande myndigheterna ska vilja miljöanpassa sina upphandlingar ytterligare och göra "gröna" inköp. Det är därvidlag viktigt att ta ett helhetsgrepp om såväl miljö-, ekonomiska som sociala aspekter. Den ekonomiska dimensionen av hållbarhetsbegreppet bör ta fasta på de metoder som synliggör kopplingen mellan kostnaderna för miljöanpassade produkter och de både ekonomiska och miljömässiga vinster som kan göras. Sociala krav upplevs av många upphandlare som mer aktuella i arbetet mot en hållbar utveckling och bör därför ingå som en naturlig del i den hållbara upphandlingen.

Det verkar också finnas ett stort behov av en nationell upphandlingsplan som omfattar visioner, ambitioner och åtgärder för att uppnå politiska och samhällsekonomiska mål. Det är dock viktigt att en sådan plan inte blir för urvattnad utan förhållandevis tydlig och innehållsrik. En nationell upphandlingsplan bör formuleras så att den också bidrar till en ökad motivering för upphandlande myndigheter att ställa miljö- och sociala krav i upphandlingar genom att det då finns ett uttryckligt stöd att referera till på nationell nivå. Det skulle även underlätta för enskilda miljöchefer/upphandlingschefer inom stat, kommun och landsting att motivera en högre ambition i sitt upphandlingsarbete för organisationens högsta ledning.

En nationell upphandlingsplan skulle dessutom vara till fördel för leverantörer till offentlig sektor genom att man på ett mer påtagligt sätt får en indikation om vilken inriktning den offentliga sektorn kommer att ha i kommande upphandlingar. Gemensamma ambitioner och policys ger därmed en större förutsebarhet och transparens för leverantörerna. Genom att fler ställer miljö- och sociala krav i den offentliga sektorn kan det också bidra till att företag vågar satsa mer på utveckling av nya hållbara varor och tjänster. Detta är oftast förknippat med nya investeringar och leverantörer behöver känna en större tilltro att marknaden kommer att efterfråga mer miljöanpassade produkter i framtiden.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	45 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Den tveksamhet som marknadens aktörer har att anpassa sig efter den s.k. *börregeln* som nu införts i LOU (se ovan), som är en avsiktlig ambitionshöjning i regeringens syn på betydelsen av den offentliga upphandlingen, skulle också till stor del kunna undanröjas med klara motiv i en nationell upphandlingsplan. Denna ambitionshöjning kommer lättare att kunna kommuniceras och förstås med en kraftsamling från statens sida kring en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling.

5.2.2.2. Avsaknad av "grön upphandlingsstatistik" och information om produkters miljöprestanda

Idag saknas regelbunden insamling av olika former av statistik inom upphandlingsområdet. Det saknas därför information på detaljnivå om de upphandlingar som genomförs – statistik i den betydelsen att den redovisar den faktiska nyttan av upphandlingar, vilket utgör en i många fall nödvändig grund för att kunna vidta rätt åtgärder i framtiden. Även synpunkter på vikten och nyttan av bättre statistik på det nationella planet inom upphandlingsområdet framförs också allt oftare.

Visserligen finns krav på annonsering i öppna databaser av upphandlingar, men de är begränsade till upphandlingar över de s.k. tröskelvärdena. Den stora volymen upphandlingar som sker under tröskelvärdena dokumenteras därför inte på liknande sätt. En stor brist i statistikhänseende är information från upphandlande myndigheter om de i realiteten gjorda avropen på upphandlade kontrakt leder till minskad miljöpåverkan och utveckling av mer miljöanpassade produkter. Information av detta slag borde kunna tas fram genom förbättrade och kompletterade rutiner i samband med inköp, som ändå måste dokumenteras i någon form för den ekonomiska redovisningen. Samlad information om genomförda avrop är en förutsättning för att kunna uttala sig om bl.a. den miljö- och kostnadsmässiga nyttan med den offentliga upphandlingen.

Den information som i första hand saknas är således:

- Genomförda upphandlingar under tröskelvärdena
- Genomförda avrop som sker på upphandlade kontrakt på det lokala planet
- Information om produkters miljöprestanda

Insamling av information om omfattning, typ och kvalitet av ställda miljö och sociala krav borde kunna samordnas med statistikinsamling av annat slag för att möjliggöra uttalanden från olika upphandlande myndigheter om den miljömässiga och sociala nyttan av upphandlingsverksamheten. Det är dock viktigt att betona vikten av att fokusera på att samla in "meningsfull information", som en upphandlande myndighet direkt har behov av för sin egen interna verksamhet, vilket bör öka motiveringen till insamling av statistik av olika slag.

Vad som också tydligt bör poängteras i detta sammanhang är att det räcker inte med statistik över genomförda avrop och upphandlade volymer av varor och tjänster för att kunna uttala sig om i vilken omfattning miljöanpassad offentlig

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	46 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandling bidrar till minskad miljöpåverkan. Det behövs också generell information om produkters miljöprestanda och hur miljöanpassade produkter skiljer sig åt från konventionella produkter. Detta glöms ofta bort i diskussioner om bristen på grön upphandlingsstatistik.

5.2.2.3. Förekomst av juridiska oklarheter

Naturvårdsverket har i undersökningar om den miljöanpassade offentliga upphandlingen funnit att en viktig orsak till att miljöhänsyn inte tas i tillräcklig omfattning är osäkerhet om hur miljökrav kan ställas i förhållande till upphandlingsregelverket⁵⁷. Rädslan för överprövningar utgör, enligt många utredningar, också ett hinder för vissa upphandlare att ställa miljökrav även om överprövningar i praktiken förekommer sällan avseende miljöfrågor. Problem som uppstår vid långa handläggningstider vid överprövningar är att den upphandlande myndigheten riskerar att bli avtalslös och därmed tvingas göra otillåtna direktupphandlingar för att klara försörjningen av t.ex. livsmedel. Detta kan i sin tur innebära att den upphandlande myndigheten får betala en upphandlingsskadeavgift. Sammantaget kan detta leda till att upphandlare blir "överförsiktiga" med att ställa miljö- och sociala krav för att minska risken för överprövning.

Överlag saknas detaljerad vägledning och förtydliganden om vad som faktiskt är tillåtet när det gäller att ställa miljökrav inom ramen för upphandlingsdirektiven. Därtill behöver möjligheten att ta sociala hänsyn också utvecklas och upphandlingslagstiftningen bör erbjuda möjligheten att ta sociala hänsyn i fler delar av upphandlingsprocessen.

En observation värd att beakta är att den rättspraxis som nu är på väg att etableras i Sverige och tillhörande tolkning av EU:s upphandlingsdirektiv inte synes ha sin motsvarighet i andra EU-länder. Miljöstyrningsrådet har noterat att andra medlemsländer förvånat sig över att Sverige tillämpar en sådan restriktiv tolkning om rättstillämpning av upphandlingsdirektiven.

Upphandlingslagstiftningen uppfattas av många som tillfyllest för att kunna beakta miljö- och sociala hänsyn i offentlig upphandling. Dock förekommer en hel del motstridiga uppfattningar om i vilken utsträckning det kan ske, vilket behöver förtydligas. Några av de viktigaste av dessa frågeställningar i dessa sammanhang beskrivs kortfattat nedan.

Hinder för att upphandla de bästa produkterna utifrån ett miljö- och socialt/etiskt perspektiv

I EU-fördraget framhålls att miljöskydd ska integreras i unionens alla politikområden och kan därigenom anses vara överordnat kraven på fri rörlighet av varor och tjänster. En aktuell frågeställning i Sverige under senare tid handlar om det är möjligt, inom ramen för de EU-rättsliga principerna om upphandling,

⁵⁷ Naturvårdsverket (2009). *Miljöanpassad offentlig upphandling. En fråga om att kunna, vilja och förstå*. Naturvårdsverket, Rapport 6326.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	47 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

att t.ex. ställa längre gående krav än bestämmelser på EU-nivå som har formen av minimiregler⁵⁸. En annan aktuell frågeställning med samma praktiska konsekvenser i ett upphandlingsperspektiv är huruvida totalharmoniserade regler medför att medlemsländer inte kan hänföra miljökrav i upphandlingen till nationella särregler (*National Guidelines*) som går längre än de på EU-nivå totalharmoniserade reglerna.

Minimiregler

Även om många som praktiskt arbetar med upphandlingsfrågor anser det vara en självklarhet att få ställa strängare krav som går utöver minimiregler, synes det omtvistat i praktiken. Om en upphandlare alltid måste följa en lägsta fastslagen nivå inom unionen, finns begränsat utrymme för att kräva bättre miljöprestanda hos produkter och driva fram ny miljöteknik. Det finns domar i Sverige som menar att möjligheten att gå utöver minimidirektiv är förbjudet enligt EU-rätten, samtidigt som miljökrav anses hindra den fria rörligheten av varor på den inre marknaden⁵⁹. Det finns dock exempel på motsatsen i EU-kommissionens egna förslag till upphandlingskriterier för livsmedel och cateringtjänster (*Food and catering services*)⁶⁰, vilka går utöver EU:s minimidirektiv inom dessa områden. Upphandlande myndigheter får själv bestämma vilken kvalitet de vill ha på de varor de köper in, därmed även inkluderat den miljöprestanda de föredrar. Svensk rättspraxis behöver således förtydliganden i flera avseenden för att den inte ska utvecklas åt ett håll som på sikt omöjliggör ett hänsynstagande till att ställa effektiva miljökrav vid offentlig upphandling.

Konkurrens ska självklart ske på lika villkor, men en offentlig marknad där endast den lägsta nivån kan efterfrågas, innebär de facto en diskriminering av leverantörer som håller en högre standard, och som lagligen tillhandahåller sina produkter på marknaden. En följd effekt är att leverantörer som kan erbjuda produkter med högre miljöprestanda kommer i skymundan och får sämre avsättning för sina produkter. Med det synsättet som finns hos vissa rättstillämpande myndigheter i Sverige blir det i princip omöjligt att uppfylla EU:s 2020 mål, vilka till del ska förverkligas genom en effektiv och drivande offentlig upphandling⁶¹.

Ett aktuellt exempel på diskussionen om hur man i praktiken ska förhålla sig till minimiregler berör EU:s djurskyddslagstiftning (78/923/EEG). Flera länder, bl.a. Sverige, har stiftat längre gående lagar som tryggar en god djurvelfärd. Till detta kan tillföras den diskussion som stundtals förs i Sverige där det ifrågasätts

⁵⁸ Arrowsmith, S. *The Law of Public and Utilities Procurement*. sid: 1111-1115.

⁵⁹ Se bl.a. Kammarrätten i Göteborg mål 2216-2221-10.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_product_sheet_sv.pdf.

⁶¹ Denna ambition framgår tydligt i Kommissionens förslag till nya upphandlingsregler, *Grönbok om en modernisering av EU:s politik för en offentlig upphandling* med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad – se även Kom 2008/400 om *Offentlig upphandling för en bättre miljö* och EU:s *GPP Policy*, kapitel 3.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	48 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

om djurskydd överhuvudtaget ingår i begreppet miljöhänsyn. Av EU:s förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter⁶² framgår dock att djurskydds krav är en form av miljöhänsyn. Till detta kan också tillföras intentionerna i det nya EU-fördraget (EUF Artikel 13) att *"unionen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser"*.

Totalharmoniserade regler

EU-kommissionen har, som ovan anförts, i olika sammanhang påtalat möjligheten för upphandlande myndigheter att ställa miljökrav som går längre än gemensamma EU-regler. Den olika syn på hanteringen av totalharmoniserande regler inom upphandlingsområdet, som förekommer på sina håll i Sverige, kan därför skapa omotiverad osäkerhet. Detta gäller särskilt när det gäller de långtgående ambitioner som finns på sina håll miljöområdet, och som ofta framkommer i den offentliga upphandlingen.

Denna problematik blir särskilt påtalad när det gäller kemikalieområdet som regleras av totalharmoniserade regler genom RoHS-direktivet och REACH-förordningen. Det finns dock inget lagrum som förbjuder offentlig sektor att efterfråga de varor på marknaden som har bäst miljöprestanda oavsett om det gäller emissioner och buller⁶³, energiförbrukning eller andra aspekter som t.ex. kemiska ämnen som ingår i en vara. Trots detta förekommer det ibland påpekanden från vissa instanser inom näringslivet om att sådana krav strider mot den fria rörligheten av varor inom EU. Miljöanpassad upphandling måste få möjlighet att ställa krav som går längre än vad lagstiftningen kräver, annars är en upphandling inte att betrakta som miljöanpassad eller socialt ansvarsfull enligt EU:s egna definitioner, som beskrivits ovan i kapitel 2.1.

Om det är EU:s avsikt att viktiga miljö- och samhällspolitiska mål ska kunna nås genom offentlig upphandling behövs därmed ett förtydligande om att det är tillåtet att ställa längre gående krav än lagstiftning, och då särskilt om det finns totalharmoniserande regler på EU-nivå.

Det kan slutligen också vara motiverat att påminna om att i mars 2007 fattade Sveriges riksdag ett beslut att påbörja en handlingsplan i Sverige för miljöanpassad offentlig upphandling. I förarbetena till handlingsplanen framgår klart att ett av syftena med handlingsplanen är att utarbeta "drivande miljökrav" – krav som per automatik går längre än gällande lagstiftning⁶⁴. Förslaget till handlingsplan genomgick en mycket bred remisshantering med stor acceptans från alla remissinstanser innan ärendet blev föremål för riksdagsbehandling.

Brist på ekologisk insikt vid tolkning av möjligheterna att hänvisa till proportionalitetsprincipen

⁶² EU:s förordning nr 834/2007.

⁶³ EG-domstolen mål C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab, tidigare Stagecoach Finland Oy Ab mot Helsinginkaupunki och HKL-Bussiliikenne.

⁶⁴ *Miljöanpassad offentlig upphandling*. Regeringens skrivelse 2006/07:54.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	49 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Antalet överprövningar som beror på ställda miljö- och sociala krav är förhållandevis få. I de överprövningar som skett hänvisas ofta till att ställda krav inte är förenliga med proportionalitetsprincipen. Detta har på senare tid visat sig vara en särskild frågeställning som engagerat juridiska experter inom området, vilket man på olika sätt kunnat följa på JP Infonets hemsida, där jurister inom upphandlingsområdet ges möjlighet att kommentera och ge uttryck för sina synpunkter på olika domar⁶⁵. I detta sammanhang har bl.a. framkommit åsikter om det inte vore befogat att kommuner som blivit part i rättsliga prövningar ska kunna visa på miljö- och djurskyddsrelaterade effekter av de krav de ställt. De frågeställningar som diskuterats mellan vissa jurister är dock i princip inte möjlig att juridiskt invändningsfritt klarlägga utifrån ett systemekologiskt och ett djurskyddsmässigt perspektiv med de praktiska förutsättningar som gäller för offentlig upphandling.

Detta kan till del ha sin förklaring i att upphandlingsregelverket ursprungligen kom till i en tid då förekomsten av *non-economic considerations*, dvs. frågor av mer bedömningsmässig karaktär som miljö- och sociala hänsyn, ännu inte hade förts in i den politiska dagordningen och i regelverket kring offentlig upphandling. Bedömning om ställda krav är proportionerliga utifrån tekniska och funktionella produktkrav görs rimligen bäst utifrån andra utgångspunkter än de som berör miljö- och sociala hänsyn. Miljö- och sociala hänsyn har delvis andra dimensioner än vad som tidigare normalt hanterats som är mer av upphandlingsteknisk karaktär. När miljö- och sociala aspekter ska prövas baserat på gängse tidigare synsätt är det fullt naturligt att det uppstår problem i den praktiska tillämpningen.

5.2.2.4. Oklart huruvida det går att beakta alla faser i en produkts livscykel

De definitioner för miljöanpassad offentlig upphandling som refereras i kapitel 2.1 klargör att en upphandlande myndighet bör införskaffa produkter som har en så låg miljöpåverkan som möjligt sett i ett livscykelperspektiv. Trots detta förekommer det på sina håll diskussioner om detta helhetsperspektiv inte står i konflikt med behovet av direkt koppling till föremålet för upphandlingen. Det skulle därmed inte vara förenligt med upphandlingslagstiftningen att t.ex. få ställa krav på produktionsprocesser och transporter.

Ur miljösynpunkt är det absolut nödvändigt att inte begränsa de krav man kan ställa i upphandling till att bara omfatta de tekniska och funktionsmässiga egenskaper som en produkt har. En stor del av många produkters miljöpåverkan kan nämligen hänföras till hur de är tillverkade och används och slutligen blir föremål för avfallshantering. Att begränsa möjligheten att ta hänsyn till en produkts alla livscykel-faser vore att begränsa möjligheten till att göra en helhetsbedömning av produkters miljöprestanda. Att utesluta vissa miljöaspekter i en produkts livscykel kan medföra stora risker för

⁶⁵ www.jpinfo.net.se.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	50 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

felprioriteringar i det samlade miljöarbetet. Det bör således vara en självklarhet att välja den vara eller tjänst som ger minst miljöpåverkan ur ett helhetsmässigt livscykelperspektiv.

Det måste också framhållas att i en produkts livscykel även att ta hänsyn till transporternas miljöpåverkan, vilket är en särskild fråga som ofta diskuteras i upphandlingssammanhang. Det synes inte helt klarlagt huruvida det är accepterat att ställa krav med hänvisning till transporter när man upphandlar varor och tjänster. Transporter förekommer i flera faser i en produkts livscykel inte bara vid leveranser av slutprodukter. Om man däremot upphandlar en specifik transporttjänst måste man naturligtvis ta hänsyn till transporternas miljöpåverkan.

Korta transportavstånd som t.ex. karakteriserar lokalproducerade produkter, är emellertid inte alltid en garanti för att produkter har en liten påverkan på miljön sett ur ett livscykelperspektiv. Om det visar sig att en utländsk leverantör kan erbjuda produkter med den bästa miljöprestandan sett ur ett livscykelperspektiv, måste detta naturligtvis beaktas. Detta förutsätter då att man är objektiv och inte ger fördelar till någon leverantör på grund av geografisk placering.

Vad som bör förtydligas i detta avseende är att även om det vore allmänt accepterat att alla faser i en produkts livscykel ska beaktas så är det inte säkert att det går i praktiken, eller i varje fall inte till en början i en inköpsprocess. Detta beror på att det ofta saknas den helhetsinformationen hos leverantör och deras underleverantör. Självklart är det viktigt att poängtera att man skall sträva efter ett livscykelperspektiv och ställa krav därefter, men naturligtvis i den utsträckning det är praktiskt möjligt för stunden. En möjlighet kan ju vara att efterfråga sådan information som ett kontraktsvillkor givet att leverantören kan få fram informationen under avtalstiden.

5.2.2.5. Avsaknad av generell hantering av frågan om kontroll av kravefterlevnad i leverantörskedjor

Många upphandlare påpekar svårigheten att kunna spåra och verifiera ställda krav i leverantörskedjor. Detta gäller särskilt miljö- och sociala krav på varor som producerats i och transporterats från länder på stora geografiska avstånd. Det är därför av stor vikt i upphandlingssammanhang att större vikt läggs vid att utarbeta allmängiltiga principer för spårbarhet och därtill lämpliga verifikat för uppföljning och kontroll i leverantörskedjor. Detta kan med fördel regleras i direktiv eller förordningar för att få acceptans på hela EU:s inre marknad gärna med exempel på varor och tjänster som, vid upphandling, har anknytning till denna problemställning.

Det bör dock betonas att en alltför snabb ambition att hitta bra former för kontroll och uppföljning kan leda till risk för acceptans och tillämpning av mindre trovärdiga och ofullständiga bevismedel. En del upphandlare Miljöstyrningsrådet har kommit i kontakt med gör sig till tolks för svårigheten att enbart förlita sig på skriftliga bevis. En striktare styrning och harmonisering av uppföljningsprocesser i leverantörskedjor skulle underlätta, inte bara för

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	51 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlande myndigheter utan även för leverantörer, genom att det blir tydligt och transparent vad man åtar sig för typ av uppgiftslämning och kontroll för hur ställda krav kommer att följas upp.

5.2.2.6. Ingen myndighetshemvist för traditionella sociala upphandlingsfrågor hämmar hållbar samhällsutveckling

Det saknas en myndighetshemvist för traditionella sociala upphandlingsfrågor. Regeringens nuvarande handlingsplan omfattar endast miljöaspekter. Den utarbetades ursprungligen av Naturvårdsverket, som inte har ett ansvar för sociala frågor med konsekvensen att handlingsplanen endast fokuserar på miljöfrågorna. Det är därför av största vikt att ge de traditionella sociala upphandlingsfrågorna en myndighetshemvist för att inte äventyra en effektiv kraftsamling kring den hållbara utvecklingen som ett viktigt verktyg i arbete mot att nå långsiktiga samhällspolitiska mål. Väl värt att betänka är att såväl den miljöanpassade som den socialt ansvarsfulla upphandlingen utgår ju från samma regelverk och måste sålunda hanteras gemensamt i en kommande handlingsplan inte minst då det är samma upphandlare i den offentliga sektorn som hanterar såväl de miljömässiga som sociala aspekterna i det praktiska arbetet. Riksrevisionen har nyligen kommit med förslag till regeringen att komplettera handlingsplanen med klarare kopplingar till miljömålsarbetet⁶⁶. Det förefaller klokt att i detta sammanhang infoga även sociala aspekter.

Andra EU-länder, som också antagit nationella handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling, har direkt fört samman miljö- och sociala aspekter i sitt arbete och därmed kommit längre än Sverige i utvecklingen av den hållbara offentliga upphandlingen. Detta exemplifieras till viss del nyligen i en utredning vid Sieps som konstaterade att Sverige är sämst i EU på att ställa sociala krav angående arbetsrättsliga förhållanden i offentlig upphandling, vilket enligt rapporten bl.a. påstods bero på politisk ovilja⁶⁷.

5.2.2.7. De allmänna hänsynsreglerna och övriga tillämpliga miljörättsliga principer används inte på ett sätt som rymmer i upphandlingslagstiftningen

Det bör förtydligas på vilket sätt det är möjligt att beakta andra miljörättsliga principer vid offentlig upphandling. Det gäller i första hand de allmänna hänsynsreglerna i Miljöbalken, försiktighets- och substitutionsprinciperna.

Miljöbalkens 2 kapitel 2-5 §§ beskriver de s.k. allmänna hänsynsreglerna, av vilket det bl.a. framgår att *"om någon vill göra något, eller tänker göra något, som kan få inverkan på miljön eller på människors hälsa, ska de allmänna hänsynsreglerna följas om inte åtgärden är av försumbar betydelse med hänsyn till balkens mål. Syftet med reglerna är framför allt att förebygga negativa effekter och*

⁶⁶ Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

⁶⁷ Ahlberg, K. & Bruun, N. (2010). *Upphandling och arbete i EU*. Sieps 2010:3.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	52 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

att miljöhänsynen i olika sammanhang ska öka". Mot bakgrund av att myndigheters miljöpåverkan vanligtvis till största delen är s.k. indirekt miljöpåverkan, där upphandling utgör en stor del, vore det fullt motiverat att offentliga upphandlare beaktar de allmänna hänsynsreglerna. Alla verksamhetsutövare, också de i den offentliga sektorn, ska bedöma vikten av åtgärder mot bakgrund av vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.

Försiktighetsprincipen är en grundläggande EU-rättslig princip som finns stadgad i EU-fördragets artikel 191. Principen innebär att man kan vidta försiktighet om det finns misstankar om att någon produkt eller dess innehåll kan vara skadligt för hälsa eller miljö, utan att det måste vara fullt vetenskapligt belagt. Försiktighetsprincipen är tillämplig på alla EU:s politikområden, därmed även inom upphandling. Substitutionsprincipen finns stadgad i Miljöbalken (2 kap 4 §). Den innebär att man ska byta ut ämnen mot mindre skadliga ämnen där så är befogat. Försiktighets- och substitutionsprinciperna är centrala för att offentlig upphandling ska kunna vara pådrivande i frågor där misstankar om produkters negativa hälso- och miljörisker inte fullt ut kan avfärdas på vetenskaplig grund. Finns varorna som myndigheten vill ha dessutom tillgängliga på den öppna marknaden bör sådana produkter få efterfrågas utan att förfarandet anses bryta mot principen om icke-diskriminering.

5.2.2.8. Begränsad användning av innovativa upphandlingsverktyg

I den nyligen presenterade Innovationsupphandlingsutredningen⁶⁸ framhålls att den miljöanpassade offentliga upphandlingen, däri benämnd katalytisk upphandling, mycket väl kan utgöra en grund för olika former av innovations- och teknikupphandling. Man hänvisar bl.a. till den utveckling av s.k. "spjutspetskriterier" som utvecklas av Miljöstyvningsrådet inom ramen för Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling.

Tyvärr sker ingen nämnvärd vidareutveckling eller praktisk tillämpning av innovations- och teknikupphandlingar i Sverige, och knappast på annat håll heller. Det bör noteras att det i vissa fall synes råda en intressekonflikt mellan innovationssystem och innovationsmål som kan uppfattas vara protektionistiska. Detta mot bakgrund av offentlig upphandling som ska vara gränsöverskridande. För att utveckla innovationsområdet med koppling till offentlig upphandling bör det ställas krav på olika nivåer, från detaljerade krav när en upphandlare har god kunskap om marknadens utbud och det som ska köpas in, till funktions- och prestandakrav och ytterst effektmålskrav, som ger marknadsaktörerna utrymme för kreativa och innovativa lösningar. Det som gör det mer komplicerat vid minskad detaljeringsgrad är svårigheten att formulera önskemålen i förfrågningsunderlaget - önskemål som bör vara tydliga och samtidigt inte är alltför styrande. Dessutom är riskexponeringen större vid mer precisering av mer övergripande mål.

⁶⁸ Näringsdepartementet (2010). *Innovationsupphandling*. SOU 2010:56.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	53 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Det finns trots allt en viss tendens att fler och fler upphandlingar innehåller krav uttryckta i funktions- och prestandatermer. Detta har dock inte visat sig automatiskt leda till nya och innovativa idéer. Skälet till detta kan vara en viss tendens att hellre föredra att vidareutveckla något som redan finns än att ta fram helt nya lösningar. Det finns också exempel som visar att leverantörer borde våga satsa mer på att utveckla ny miljöteknik men ändå inte gör det därför riskerna, inte minst de ekonomiska, uppfattas som alltför stora. Här finns dock exempel på att innovativ offentlig upphandling i större skala minskar det s.k. ”innovationsgapet”, vilket innebär ett mindre ekonomiskt risktagande för leverantörer – se vidare kapitel 6.2.2 och 10.3.

Det finns sannolikt områden där funktions- och prestandakrav borde kunna vara mer eller mindre obligatoriska. Ett exempel är byggtreprenader där entreprenören bör kunna ges frihet att komma med förslag till hur ett behov kan tillgodoses med så liten miljöpåverkan som möjligt. Exempel på detta kan vara hur en god inomhusmiljö kan tillgodoses samtidigt som energiförbrukning minimeras. En noggrann analys över vilka områden där prestanda, funktion och/eller resultat är viktiga för att uppnå samhällsmål genom offentlig upphandling bör utföras på nationell nivå⁶⁹.

5.2.2.9. Viktiga hänsynstaganden prövas sällan som tilldelningskriterier. Tilldelningskriterier har den fördelen att kunna ge företräde i upphandlingar till leverantörer som kommit förhållandevis långt i utvecklingen av sitt hållbarhetsarbete. De tillämpas emellertid mycket sparsamt. Det gäller för både miljö-, ekonomiska och sociala frågeställningar. Ett exempel på frågeställningar där användning av tilldelningskriterier skulle kunna prövas är de alltmär aktuella frågeställningar med krav på uppgifter om produkters klimatpåverkan. Ett annat exempel är den värdefulla information om produkters totalkostnader som livscykelkostnadsberäkningar ((*Life Cycle Cost Analysis, LCC*)) tillhandahåller. Ytterligare ett exempel utgör de ökade inslagen av sociala hänsyn i upphandlingssammanhang.

Information från LCC-beräkningar är ett bra sätt att erhålla en överblick av den totala kostnaden under en produkts förväntade livslängd alternativt under hela genomförandet av en tjänst eller entreprenad. Det borde, för många entreprenadområden t.ex. byggområdet, kunna vara en fördel med ett obligatorium att inkludera LCC-beräkningar som tilldelningskriterier. Det är också i högsta grad relevant för energiförbrukande produkter med lång avskrivningstid där inköpskostnader kan vara höga relativt kostnader för drift och användning, men som i ett längre tidsperspektiv är att föredra ur ett totalkostnadsperspektiv.

⁶⁹ Lundvall, K., Ballebye Okholm, H., Marcusson, M., Jespersen, S.T., Birkeland, M.E. (2009). *Can public procurement spur innovations in health care?* Copenhagen Economics, Vinnova, september 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	54 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Klimatfrågorna är ytterligare ett aktuellt område som är av största samhällsintresse att beakta i upphandlingsverksamheten. Förekomst av direkta krav på olika klimatmärkningssystem från de varor, tjänster och entreprenader som upphandlas (*Carbon Footprint of Products*) kan vara svåra att ställa i upphandlingssammanhang. Det finns dock numera allmänt accepterade internationella standarder för beräkningsmetoder av sådana "klimatfotavtryck". Leverantörer ser tyvärr för närvarande få incitament att ta fram beräkningar av sina produkters klimatpåverkan då ingen större efterfrågan på sådan information från t.ex. upphandlingshåll. Upphandlare, å andra sidan, ser begränsade möjligheter att efterfråga klimatinformation av detta slag då den är väldigt sparsamt förekommande på marknaden. Detta "moment 22-situation" skulle kunna avhjälpas genom att upphandlande myndigheter löpande efterfrågar klimatinformation och inkluderar detta i sina förfrågningsunderlag – se vidare kapitel 10.4.2.

Offentliga organisationer granskas allt oftare med avseende på sin "sociala prestanda". Denna uppmärksamhet är inte bara inriktad på den egna verksamheten i form av anställningsförhållanden och interna organisationsfrågor, utan också i allt högre grad på produktrelaterade frågor. Detta tar sig ofta uttryck i behov av information om underleverantörernas arbete med sociala frågor. Upphandlingsdirektiven listar exempel på vad upphandlande myndigheter får ta hänsyn till när de avgör vilket som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet avseende sociala aspekter.

5.2.2.10. Begränsad möjlighet att ta sociala hänsyn i upphandlingsprocessen

Krav på arbets- och anställningsvillkor i upphandling rekommenderas enligt nuvarande vägledning från EU-kommissionen att ställas som ett särskilt kontraktsvillkor. Det kan vara lämpligt att ta sociala hänsyn som kontraktsvillkor då krav på arbets- och anställningsvillkor ska vara uppfyllda under kontraktets genomförande. Diskussioner pågår på olika håll om det även bör finnas en möjlighet att beakta anställnings- och arbetsvillkor i andra delar av upphandlingsprocessen, t.ex. i kvalificeringsfasen.

Upphandlande myndigheter får ställa krav på en lägsta nivå avseende anbudsgivares ekonomiska samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet rörande miljöskyddsåtgärder (LOU 11 kap 2§, p. 7). Det förefaller rimligt att kunna efterfråga att leverantörer och underleverantörer också ska ha rutiner för att säkerställa att de inte bryter mot grundläggande arbets- och anställningsvillkor. Det är i vissa fall viktigt att undvika leverantörer som inte har sådana rutiner på plats. Naturligtvis måste en bedömning göras utifrån kvalificeringskravets eventuella konkurrensbegränsande effekt.

Information om underleverantörers arbete med sociala frågor skulle med fördel kunna finnas öppet tillgänglig, då det står fritt för varje leverantör att offerera sina tjänster till i princip all offentlig sektor – se vidare kapitel 9.4.2.1. Det bör dock påpekas att detta förslag nödvändigtvis inte är något som näringslivet tycker är positivt, eftersom sådana hänsyn kan göra upphandlingsprocessen mer

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	55 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

komplex för företagen. För näringslivet är det framför allt viktigt att de sociala krav som ställs har en klar koppling till föremålet för upphandlingen för att det ska upplevas som motiverat att ställa inom ramen för den offentliga upphandlingen.

5.2.2.11. Oklarheter gällande kollektivavtalsenliga bestämmelser

Upphandlingsutredningen bör tydliggöra huruvida det är möjligt att ställa krav på kollektivavtalsenliga villkor för att motverka ”social dumpning”. I Sverige verkar det råda viss skepsis mot sådana bestämmelser efter avgöranden i EU-domstolen⁷⁰. Samtidigt verkar det som att denna skepsis inte delas av övriga medlemsstater. Här hävdar man att det bör vara möjligt att efterfråga ”kollektivavtalsenliga villkor”, dvs. den ”hårda kärnan” i kollektivavtal (dvs. ej krav på kollektivavtalet i sig, utan endast relevanta villkor). I Norge har man exempelvis ett lagstadgat krav på att social dumpning ska motverkas⁷¹.

I en nyligen publicerad studie framkom att Sverige är sämst i EU på att ställa sociala krav vid offentlig upphandling vilket, av forskarna som utförde arbetet, bl.a. berodde på politisk ovilja⁷². Riksdagen beslutade i juni 2011 om tre tillkännagivanden till Regeringen om *lex Laval*, EU:s utstationeringsdirektiv och ILO-konvention nr 94. Det vore önskvärt att dessa utredningar även berörde vilka upphandlingssätt som är lämpliga att användas i dessa sammanhang.

5.2.2.12. Staten är sämst att ställa miljökrav vid upphandling

Ett genomgående drag vid utvärderingar av den miljöanpassade upphandlingen i offentlig sektor, som gjorts vid flera tillfällen under senare år, är att statliga myndigheter inte synes ha lika höga ambitioner avseende den miljöanpassade upphandlingen som generellt sett förekommer bland kommuner och landsting. Detta synes gälla flera av de parametrar som ingått i utvärderingarna såsom förekomst av miljöpolicy och miljöledningssystem, satta mål för upphandlingsverksamheten, utbildning av personalen, typ av miljökrav som ställs, förekomst av uppföljning m.m.

Flera olika förklaringar till statliga myndigheters något lägre ambition i detta avseende detta har diskuterats, bl.a. det faktum att kommuner och landsting synes ha större egna drivkrafter i att utnyttja upphandlingen som en del i att uppfylla sina miljöpolicy, i vilka mål ofta satts för upphandlingen och vad den ska uppnå. Det finns dessutom ett antal s.k. ekokommuner, som delvis sporrar varandra i att ligga i frontlinjen avseende en hållbar samhällsutveckling, vilket resulterar i goda exempel som andra kan följa. Även här är upphandlingen central. Landstingen upphandlar i allt väsentligt samma produkter och har via

⁷⁰ Jfr. Laval-domen (C-341/05) och Rüffert-domen (C-346/06).

⁷¹ <http://www.lovdato.no/for/sf/fa/xa-20080208-0112.html>.

⁷² Ahlberg, K. & Bruun, N. (2010). *Upphandling och arbete i EU*. Sieps 2010:3.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	56 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

genom samverkan, och i kraft av sin sammanlagda stora köpkraft, kunnat påverka leverantörer så att de utvecklar mer miljöanpassade produkter.

Samma typ av samverkan mellan olika statliga myndigheter synes inte vara lika företrätt. Detta till trots har staten visat på ett stort engagemang i att anpassa sina verksamheter till att följa de krav som finns i officiella miljöledningssystem. I början gjordes anpassningar till de speciella förhållanden som råder i myndigheter och de förutsättningar som gäller i myndighetsutövning. I början av 2010 infördes en förordning om miljöledningssystem i statliga myndigheter⁷³. I denna ingår tydligt uttalade formuleringar kring kravet ställa miljökrav i sina upphandlingar. Om denna förordning följs upp på det sätt som planeras finns det dock goda förutsättningar för att statliga myndigheter kan knappa in på det försprång som nu kommuner och landsting har i att ställa miljökrav i offentlig upphandling.

5.3 UPPHANDLINGSNIVÅ

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ökat engagemang i upphandlingsfrågor 2. Stora möjligheter till sänkta kostnader och besparingar 3. Bättre stöd, kunnande och vilja att ställa miljökrav 4. Landstingsmässigt föredöme i gemensam samling kring att ställa och följa upp sociala krav 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Svårt att följa upp och verifiera ställda miljökrav <ul style="list-style-type: none"> - <i>Brist på resurser för kontroll och uppföljning</i> - <i>Okunskap om var tillverkning sker i andra länder</i> - <i>Brist på gemensamma tillvägagångssätt för uppföljning</i> - <i>Avsaknad av tillgång till generell leverantörsinformation</i> - <i>Brist på vilja att finna och nytänkande om praktiska lösningar på spårbarhet</i> - <i>Oklart rättsläge</i> 2. Upphandlingsområdet – ibland inte tillräckligt prioriterat <ul style="list-style-type: none"> - <i>Problem med uppdelat budgetansvar där t.ex. inköps- och driftsbudget inte ses ur ett totalkostnadsperspektiv</i> - <i>Saknas ibland resurser och kapacitet hos många upphandlande myndigheter</i> - <i>Saknas insikt om den offentliga upphandlingens potential till förbättringar för miljö och samhälle</i> 3. Dålig tillgång till information om produkters miljöprestanda vid långa leverantörskedjor 4. Sparsam användning av

⁷³ Förordning om miljöledning i statliga myndigheter. SFS 2009/907.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	57 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
	<p>livscykelkostnadsberäkningar (LCC)</p> <p>5. Oklar syn i Sveriges tillsynsmyndighet om värdet att ta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling – för mycket fokus på konkurrens och pris</p> <p>6. Alltför liten användning av funktions- och prestandakrav samt innovativa inslag i upphandlingssammanhang</p> <p>7. Osäkerhet om de olika sätt på vilket sätt miljöledningssystem kan komma till användning i upphandlingssammanhang</p>

5.3.1 POSITIVA ERFARENHETER

5.3.1.1. Ökat engagemang i upphandlingsfrågor

Den senaste tidens ökade fokus på upphandlingsfrågor i den offentliga sektorn har lett till ett ökat engagemang bland statliga myndigheter, kommuner och landsting. Detta har bl.a. manifesterats genom att allt fler upphandlingspolicys utarbetas och fastslås i organisatoriska rutiner av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, landstingsstyrelse etc. Upphandling synes i högre utsträckning ses som en strategiskt viktig organisationsfråga.

Ett stort antal upphandlande myndigheter har numera allmänt tillgängliga upphandlingspolicys. Härigenom säkerställs en bättre helhetssyn och processtänkande i upphandlingssammanhang för att basera ställda krav på strategiska beslut, miljömål samt behovs- och marknadsanalyser. Förbättrad helhetstänkande underlättar för upphandlare att ställa relevanta miljö- och sociala krav. Det ökade engagemanget har också visat sig i att andelen offentliga upphandlingar med miljökrav under flera år visat en stigande trend (se [kapitel 5.2.1](#)).

Den ökande omfattningen att ta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling kan i många fall hänföras till ett starkt eget intresse från vissa personer inom de upphandlande myndigheterna för att arbeta med hållbarhetsfrågor. Förekomst av sådana eldsjälare i en organisation har visat sig kunna vara avgörande för i vilken omfattning miljö och sociala hänsyn prioriteras i upphandlingsarbetet. Naturligtvis är det personliga intresset mycket viktigt, men på det stora hela bör detta intresse, oavhängigt personliga egenskaper, genomsyra hela upphandlingsorganisationen. På så sätt blir det mycket enklare att få till ett systematiskt arbete, företrädesvis med en klar förankring på ledningsnivå. Läs mer om [detta i kapitel 5.3.2](#).

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	58 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.3.1.2. Stora möjligheter till sänkta kostnader och besparingar

De senaste åren har medvetenheten ökat om möjligheterna att använda livscykelkostnadsanalyser, *Life Cycle Cost Analysis* (LCC), som ett verktyg för att beräkna totalkostnaden för produkter i ett helhetsperspektiv. Sådana beräkningar har visat att det omvända förhållandet kan råda, dvs. produkter kan visa sig vara billigare på sikt om man betraktar kostnader i en produkts hela livscykel. LCC-beräkningar omfattar inte bara grundinvesteringen vid själva inköpstillfället utan dessutom drifts- och underhållskostnaderna, miljöavgifter och kostnader för att omhänderta produkten vid kvittblivning samt olika potentiella inkomster såsom subventioner och restvärde som kan påverka beräkningen av den totala förväntade kostnaden. Exempel på värdet av att beakta livscykelkostnader i upphandlingssammanhang återfinns i en omfattande konsultstudie EU-kommissionen lät utföra i ledande medlemsländerna, däribland Sverige. Här framkom att miljöanpassad offentlig upphandling kan innebära stora besparingar⁷⁴ för ett antal vanligt förekommande produktområden. För svenskt vidkommande uppskattades denna besparingspotential årligen till drygt 1,2 % av de totala kostnaderna för den offentliga upphandlingen vilket innebär besparingar i mångmiljardklassen.

Det finns också upphandlingsförfaranden med miljöfrågorna i fokus som kan leda till minskade kostnader. Det handlar i regel om olika former av ”incitamentsupphandlingar” framför allt på energieffektiviseringsområdet. Exempel är här s.k. energiprestandaavtal – *Energy Performance Contracting* (EPC) – ett upphandlingskoncept som har börjat praktiseras under senare år. EPC är en form av funktionsupphandling av en totalentreprenad avseende energibesparing med ”prestandagaranti”. EPC innebär att en anbudsgivare/entreprenör anlitas för att förbättra energieffektiviteten i en byggnad (eller flera) där den garanterade energibesparingen används för att betala de kapitalinvesteringar som behövs för att implementera förbättringarna. Eventuella överskott kan återgå till entreprenören om de genomförda energieffektiviseringsåtgärderna blir bättre än den garanterade energibesparingen. EPC är ett intressant energisparkoncept med stora möjligheter att bli användbart även på andra områden inom den offentliga upphandlingen när det gäller att spara både energi, kostnader och onödig miljöpåverkan.

5.3.1.3. Bättre stöd, kunnande och vilja att ställa miljökrav

I Naturvårdsverkets senaste enkätundersökning av den miljöanpassade upphandlingen i Sverige ställdes en hel del frågor kring varför man inte använder miljökrav i större omfattning än vad som borde vara befogat⁷⁵. Härigenom framkom bl.a. att trenden under de senaste 5 åren, från 2004 till

⁷⁴ PricewaterhouseCoopers (2009). *Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys.

⁷⁵ Naturvårdsverket (2009). *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling. En enkätstudie 2009*. Naturvårdsverket, Rapport 9957, oktober 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	59 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

2009, visade både på bättre kompetens, kunnande och vilja att ställa miljökrav. Exempelvis framkom att:

- Större behov och kunskap att använda miljökrav
- Mindre krångligt att använda miljökrav
- Större kännedom om miljökrav
- Tillgång till flera uppdaterade miljökrav
- Mindre brist på resurser

Trenden från 2004 till 2009 visade på ett ökat stöd för nästan alla alternativ som gavs för bättre information och vägledning i samband med miljöanpassad upphandling. Detta är förhoppningsvis ett resultat av det utökade allmänna intresset i den offentliga sektorn för tillämpning av miljöanpassad upphandling. Det bör dock noteras att en nyckelfaktor som fortfarande anges som ett skäl till att miljökrav ej ställs i större omfattning är osäkerheten i hur man ställer sådana på ett korrekt sätt.

5.3.1.4. Landstingsmässigt föredöme i gemensam samling kring att ställa och följa upp sociala krav

Som ovan beskrivits har tre landsting – Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne – startat ett samarbetsprojekt avseende socialt ansvarsfull upphandling. Man har antagit en gemensam uppförandekod och sedan i ett samarbete vidareutvecklat modeller för uppföljning av ställda krav vilket lett till att man idag arbetar systematiskt med uppföljning i sina leverantörsled. Sedan januari 2010 har detta samarbete konsoliderats och utökats till alla Sveriges landsting och regioner.

Stockholms Läns Landsting (SLL) har tagit en särskild ledarroll i detta arbete genom att få en roll som svensk expert för offentlig sektor inom det sociala området. Dessutom har SLL valts till ordförande i den svenska standardiseringsgruppen till det internationella ISO-arbetet för standarden om Socialt Ansvarstagande (ISO 26000) med deltagande experter från offentlig sektor från över 60 länder. SLL:s mycket engagerade arbete i dessa frågor har haft ett stort inflytande över hur den internationella standarden inom detta område utformats.

Det bör dock betonas att landstingens uppförandekoder inte är helt okontroversiella utifrån ett näringslivsperspektiv. Det finns en oro att detta kommer att leda till obefogade ökade kostnader i samband med deras upphandlingar.

5.3.2 NEGATIVA ERFARENHETER

Miljöstyrningsrådet har under 10 års verksamhet knutet till offentlig upphandling kommit i kontakt med ett stort antal upphandlare i statliga myndigheter, kommuner och landsting. I dessa kontakter har Miljöstyrningsrådet blivit informerat om ett antal generella organisatoriska

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	60 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

problemställningar som delvis varit förklaring till varför miljö- och sociala inte ställs i större omfattning i vissa delar av den offentliga sektorn. Det bör också påpekas att dessa problem inte är allmängiltiga utan det finns många exempel i den offentliga sektorn där dessa problem inte existerar.

5.3.2.1. Svårt att följa upp och verifiera ställda krav

Uppföljning av ingångna avtal och att leverans de facto sker av de varor, tjänster och entreprenader som kontrakterats är en mycket viktig del av alla upphandlingar. En allmän princip är att inte ställa krav som inte går att följa upp eller av andra orsaker inte kommer att följas upp. Denna princip har en dålig efterlevnad vilket har medfört att uppföljning och verifiering är ett mycket eftersatt område i upphandlingssammanhang, vilket till del beror på olika omständigheter hos en upphandlande myndighet men också på det oklara rättsläget. Förutom att otydliga krav kan vara skäl till svårigheten att följa upp och verifiera ställda krav finns ett antal andra tänkbara orsaker.

Brist på resurser för kontroll och uppföljning

En meningsfull uppföljning av miljö- och sociala krav i upphandling innebär en stor utmaning för den offentliga sektorn. Upphandlande myndigheter synes emellertid ofta sakna resurser för att genomföra uppföljningar. Detta beror huvudsakligen på⁷⁶:

- Resursbrist (ekonomiska och personella)
- Kompetensbrist
- Tidsbrist
- Saknas ibland insikt om betydelsen av uppföljning
- Ej prioriterat av ledningen
- Rädslan för att stöta sig med leverantörer verksamheten är beroende av
- Rädsla för medial uppmärksamhet
- Organisatoriskt – vem i organisationen ska ha ansvar för uppföljningen?

Om krav inte följs upp är risken att kontrakt kan gå till en leverantör som inte klarar ställda krav. Det kan innebära att en leverantör som inte lever upp till kraven kan offerera ett lägre pris och därmed vinna upphandlingen. Syftet med att ställa miljö- och sociala krav i upphandling kan därmed ifrågasättas. På det stora taget handlar det dock om att genomförda uppföljningar måste ge upphandlande myndigheter trovärdighet i sitt arbete och att man visar att man menar allvar med uppfyllandet av sina krav.

Ett annat viktigt problemområde rör de bevis och verifikat som leverantörer inkommer med till den upphandlande myndigheten. Det kan nämligen vara

⁷⁶ Losman M. (2011). *Miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling – framgångsfaktorer och problemställningar*. Presentation vid hearing på Finansdepartementet 10 juni 2011.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	61 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

svårt för upphandlande myndigheter att bedöma vad ett särskilt bevismedel eller certifikat innebär och om de i realiteten täcker de områden för kontroll som åsyftas. Detta har på senare tid visat sig särskilt uttalat för sociala och etiska krav. Här behövs en nationell samling för att ta fram verktyg för stöd och hjälp.

Det bör dock påpekas att de kostnadsbesparingar som mycket väl kan uppstå i ett strategiskt upphandlingsarbete i många fall inte kontoförs på den upphandlande myndigheten utan på andra kostnadsställen. Detta äventyrar den stimulans som behövs för att den upphandlande myndigheten ska få en uppskattning och erkännande de rimligtvis förtjänar.

Okunskap om var och hur tillverkning sker i andra länder

Leverantörskedjor för många varor och tjänster kan vara båda långa och mycket komplexa. I vissa fall kan det vara förståeligt med att det är svårt att exakt kunna ange varors ursprung, t.ex. vid upphandling av olja på spotmarknader eller vid komponenttillverkning inom IT-sektorn.

I förvånansvärt många fall känner inte inköpsföretagen till var produktionen äger rum. Okunskap om var och hur produktion går till i andra länder tenderar att särskilt öka risken att man inte följer grundläggande sociala krav. Många företag refererar bara till ICTI CARE⁷⁷, som är ett relativt nystartat branschinitiativ. Det har dock visat sig att detta inte räcker för att försäkra sig om att arbetsvillkoren är rimliga vid tillverkning av varor.

En negativ erfarenhet är också bristen på kunniga och erfarna externa revisorer som kan genomföra leverantörsuppföljningar⁷⁸. Många konsulter är kunniga på miljö- och kvalitetsledningssystem, men liten erfarenhet av sociala frågeställningar. Denna brist kan förhoppningsvis bli mindre accentuerad i framtiden i takt med större efterfrågan och marknad för kunniga revisorer inom området socialt ansvarsfull upphandling.

Brist på gemensamma tillvägagångssätt för uppföljning

Det finns ett stort behov av utveckling av gemensamma tillvägagångssätt för uppföljning och verifiering, men också hantering av avvikelser i beställarledet, vare sig det tar sig form av standarder, modeller eller system. Gemensamma uppföljningsmallar underlättar för upphandlande myndigheter att genomföra uppföljningen samtidigt som de leder till en större tydlighet och transparens för leverantörerna. Utvecklas olika modeller för uppföljning inom detta område är risken stor att det leder till en onödig administrativ börda för upphandlande myndigheter samt därtill ökade kostnader. Det finns också ett stort behov hos leverantörer att känna till hur miljö- och sociala krav som ställs i upphandling i praktiken ska kunna verifieras. Gemensamma uppföljningssystem kommer att spara kostnader också i leverantörsledet.

⁷⁷ <http://www.icti-care.org/>.

⁷⁸ Mont, O. & Leire, C. (2008). *Socially responsible purchasing in the supply chain: The present state in Sweden and lessons for the future*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2008:E8.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	62 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Det finns idag vissa generella mallar för uppföljning framtagna av det nationella upphandlingsstödet. Mallarna finns på Kammarkollegiets hemsida⁷⁹. Uppföljning av sociala och etiska krav kan behöva ha en speciell utformning. Det allmänt tillgängliga verktyget för sociala upphandlingsfrågor, CSR-kompassen, har utvecklat en stegvis uppföljningsmodell⁸⁰ baserat på den allmänna praxis som vuxit fram inom området under senare tid i de nordiska länderna. Den är i huvudsak inriktad på varor och tjänster producerade långt bort i andra länder. Men sociala krav ska naturligtvis även omfatta varor och tjänster som produceras på plats i Sverige.

Avsaknad av tillgång till specifik leverantörsinformation

Det finns ett uttalat behov av information om underleverantörers arbete i samband med utvecklandet av system för verifiering av krav i leverantörsled. Det gäller dels i form av stöd för upphandlande myndigheter i att kunna tolka och bedöma om ett verifikat kan anses vara tillräckligt som bevis för att en leverantör lever upp till ställda krav (som omnämnts ovan), men också i form av redan genomförda granskningar av leverantörer, som flera upphandlande myndigheter har kontrakt med. Då detta ofta är en kostnads- och resursfråga kan gemensamt tillgänglig och aktuell information av detta slag underlätta för många upphandlande myndigheter i deras arbete med spårbarhet i leverantörskedjor.

Brist på vilja att finna och nytänkande om praktiska lösningar kring spårbarhet

Ett ofta påtalat problem avseende uppföljning av krav i förädlingskedjan är att dokumentation om spårbarhet från källan ofta saknas hos leverantörerna och att sådan information, enligt många leverantörer, inte går att få fram. Det gäller särskilt i de fall det rör sig om många underleverantörer i långa leverantörsled. Detta är en frågeställning som länge diskuterats vad avser upphandling av skogsråvara, som bl.a. resulterat i utveckling av nya tekniska lösningar för att råda bot på detta problem. Ett annat nu aktuellt exempel är inom livsmedelssektorn, där leverantörer ofta påtalar att de inte har tillgång till efterfrågad *information* om sina råvaror. Därmed saknas spårbarhet och likaså värdefull miljöinformation om produkterna.

Vad Miljöstyrningsrådet erfar accepteras alltför ofta anförda svårigheter att få fram efterfrågad information utan närmare ifrågasättande. I det högteknologiska samhälle vi lever i finns anledning att tro att det faktiskt går att få fram sådan information utan alltför stora kostnader. Men det handlar inte bara om tillgång till teknik utan i hög utsträckning om avsaknad av vilja och resurser. När det fungerar någorlunda väl för kemikalier och ekologiska livsmedel borde det fungera för många andra produktområden om kunder så vill och driver på.

Oklart rättsläge

⁷⁹ <http://www.projekt.umu.se/modell/genomfora.html>.

⁸⁰ <http://offentlig.csr-kompassen.se/uppfoljningsprocessen>.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	63 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Vissa av de hinder som kan förknippas med underlåtenheten att kontrollera och följa upp ställda krav har aktualiserats på senare tid genom ett flertal rättsavgöranden där det bl.a. hävdats av både domstolar och Konkurrensverket⁸¹ att vissa ställda krav för att kontrollera och följa upp inte kan godtas eftersom de inte går att verifiera alternativt att det inte finns några standardiserade produktionssystem eller certifierade kontrollsystem som man kan hänvisa till. En starkt bidragande orsak till det oklara rättsläget, som nu särskilt uppdagats inom djurskyddsområdet, är också två domar som nyligen avgjorts av Kammarrätten i Göteborg avseende synen på företagsintyg som bevismedel och gavs offentlighet samma eftermiddag där den ena domen var positiv till företagsintyg medan den andra domen inte godtog detta.

Det bör understrykas att kraven på bevis inte får vara för långtgående för att kunna tillämpas i upphandlingar utan de ska vara proportionerliga. I många fall har det visat sig att en klar leverantörsförsäkran är acceptabel. Att kräva unionsomfattande certifieringssystem som Kammarrätten i Göteborg nyligen krävde i två mål bör ställas mot syftet att åtgärder inte ska vara onödigt långtgående⁸². Sådana system finns inte på något område inom gemenskapen. Samtidigt är det rimligt att kräva att det är leverantörerna som ska prestera bevis för att de uppfyller miljökraven i en upphandling och inte lägga för stor utredningsbörda på upphandlande myndigheter.

Det krävs i regel inte så långtgående bevis för att verifiera att andra typer av tekniska krav uppfylls i en upphandling. Om just miljö och sociala krav ska särbehandlas i det avseende bör detta motiveras. Reglerna om beviskrav och vad som är rimligt att kräva som verifikat i en upphandling är därför en fråga som bör utredas och förtydligas i lagtext mot bakgrund av nuvarande svenska rättspraxis.

5.3.2.2. Upphandlingsområdet – ibland inte tillräckligt prioriterat

En bidragande orsak till att upphandling inte utnyttjas till fullo för att driva miljö- och social utveckling genom hållbar upphandling av varor och tjänster påstås delvis höra samman med avsaknad av politisk uppbackning i vissa kommuner och landsting. Vad Miljöstyrningsrådet erfar påpekar många att upphandlingsområdet inte alltid får en tillräckligt hög prioritet i upphandlande myndigheters samlade verksamhet. I sådana situationer kan kanske upphandlingsfrågorna lyftas upp i en organisation för att belysa upphandling som ett strategiskt verktyg för att uppnå bl.a. miljömässiga och sociala mål till rimliga kostnader.

⁸¹ Kammarrätten i Göteborg, Mål nr 2924-10. Förvaltningsrätten i Uppsala, Mål nr 8227-10. Servera mot Sigtuna kommun och Konkurrensverket *Miljöhänsyn i offentlig upphandling*. Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden.

⁸² Kammarrätten i Göteborg, mål 2216-2221-10 och 2921-2922-10.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	64 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Problem med uppdelat budgetansvar där t.ex. inköps- och driftsbudget inte ses ur ett totalkostnadsperspektiv

Allt fler myndigheter synes sträva mot centraliserade upphandlingsfunktioner. Det förekommer dock fortfarande på sina håll att upphandlings-, beställar- och driftfunktionerna ofta är organisatoriskt åtskilda. Upphandlingsfunktionen kan vara spridd i kommuner där många olika bolag och förvaltningar gör upphandlingar. Upphandlingsfunktionen kan också vara skild åt inom förvaltningar och bolag. Det kan finnas flera skäl till att verka för att samordna dessa funktioner med syfte att skapa en samsyn inom den upphandlande myndigheten om de miljömässiga preferenserna och deras genomslag i upphandlingsrutinerna. Viktigt är också mer av aktivt samarbete mellan upphandlingsavdelningen och andra enheter med sakkompetens, t.ex. den som finns i miljöförvaltningar.

Upphandlingsfunktionen kan vara underbemannad och i vissa fall kanske till och med felplacerad i organisationen på grund av bristande insikt om dess potential och strategiska värde. Förutom att det är av stor vikt att hela upphandlingsprocessen inklusive avrop synes bli mest effektiv om den samordnas bör man också säkerställa en helhetssyn i kostnadshänseende där man kan ta ett samlat grepp över kortsiktiga inköpskostnader och de mer långsiktiga drifts- och underhållskostnaderna. Om ansvaret för kostnaderna för inköp och drift/underhåll är åtskilda i en organisation kan det leda till svårigheter att göra en kostnadsmässig samlad bedömning vid upphandling av produkter som är särskilt gynnsamma sett i ett totalkostnadsperspektiv och med långa avskrivningstider.

Saknas ibland resurser och kapacitet hos många upphandlande myndigheter

Inom vissa upphandlande myndigheter saknas det tillräckligt avsatta resurser och därmed den kapacitet som ofta krävs för att man ska kunna arbeta aktivt och framåtsyftande med den offentliga upphandlingen som ett verktyg för att nå uppsatta miljö- och samhällsekonomiska mål. Det kan gå ut över många viktiga moment i upphandlingsprocessen inkluderande kompetensuppbyggnad, formulering av välformulerade krav i förfrågningsunderlag, omfattning av anbudsutvärdering, kontraktsskrivning, avrop, uppföljning av krav efterlevnad samt dokumentation om de avrop som skett och vad de ställda miljö- och sociala kraven fått för effekt.

Det bör dock betonas att ett strategiskt arbete mycket väl kan leda till ett bättre resursutnyttjande och därmed inte behöver leda till ett ständigt behov av ytterligare resurser.

Saknas insikt om den offentliga upphandlingens potential till förbättringar för miljö och samhälle

Ibland kan det saknas en förståelse hos upphandlande myndigheter för vilken outnyttjad potential till miljöförbättringar och kostnadsbesparingar som finns i upphandlingssammanhang. En större förståelse för och insikt om upphandlingens miljömässiga och ekonomiska betydelse bör kunna leda till att

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	65 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandling kan få en mer central position i en organisations samlade verksamhet.

Det är fullt naturligt att upphandlande myndigheter inte kan besitta all den detaljkunskap som krävs för en helt invändningsfri upphandling mot bakgrund av såväl miljömässiga som sociala aspekter. För det krävs i regel utomstående stöd och hjälp. Däremot behövs tillräcklig kompetens för att kunna tillgodogöra sig det stöd och de upphandlingsverktyg som allmänt finns att tillgå samt förståelse för vad detta arbete kan komma att leda till i form av resursbesparingar.

Avsaknaden av förståelse för möjligheten till miljöförbättringar och kostnadsbesparingar kan även leda till att det uppkommer målkonflikter mellan långsiktiga mer visionära satsningar och de mer kortsiktiga besparingar som beskrivs i löpande budgetarbete. Långsiktiga investeringar kan därmed bli svåra att driva igenom, trots att de på sikt skulle föra med sig allt lägre kostnader för motsvarande inköp av varor och tjänster.

Ett problem som uppmärksammas är bristande helhetssyn och processtänkande i upphandlingsprocessen. Istället för att basera miljökraven på strategiska beslut, miljömål, behovs- och marknadsanalyser, tenderar miljökraven i vissa fall att läggas till på slutet, när förfrågningsunderlaget är i princip klart. Detta har under senare år varit särskilt påtagligt vad avser behov av stöd från Miljöstyrelsen, som allt oftare är av mycket detaljerat slag. Det finns emellertid relativt gott om erfarenheter om de möjligheter som finns att ställa korrekta miljökrav i upphandling och utvecklingen under de senaste åren har lett till en allmänt större acceptans för detta. Denna kunskap stannar då ofta kvar i de aktuella upphandlande myndigheterna och inte hos upphandlingskonsulter, som i vissa fall anlitas för sådana uppgifter. Detta kan dock inte alltid betraktas som ett generellt kunskapslyft. Mindre upphandlande myndigheter, som inte praktiserat att ta miljöhänsyn i sina upphandlingar, saknar ofta denna fördjupade kunskap samt resurser att skaffa detta.

Sociala krav i form av arbetsrättsliga förhållanden och anställningsvillkor är ett tämligen nytt inslag i den offentliga upphandlingen, men har mött ett visst politiskt motstånd. Det är dessutom ett område som kräver förhållandevis stor och specifik kunskap. Det finns ett stort behov av kompetensutveckling inom detta område. Dels handlar det om att tydliggöra vad specifika frågeställningar de facto innebär, dels om utbildning i vilka krav man kan ställa samt hur man rent upphandlingstekniskt förfar. Allt detta kan vara en förklaring till att det inte finns utrymme för mer långsiktiga ambitioner kring sociala frågor och att fullt ut kunna tillgodogöra sig den potential till sociala förbättringar som finns inom ramen för den offentliga upphandlingen.

5.3.2.3. Dålig tillgång till information om produkters miljöprestanda vid långa leverantörskedjor

En annan påtaglig problemställning utgör bristen på lättillgänglig information om olika produkters miljöprestanda. Utan den kunskapen har upphandlare svårt

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	66 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

att få en överblick över marknadens produktutbud i samband med behovsanalysen. Ansatser finns gjorda på sina håll i landet t.ex., i Västra Götalandsregionen, som utarbetat en lättillgänglig produktkatalog kallad "Gröna Listan". Information av detta slag är till stor hjälp för upphandlande myndigheter både vid behovsanalysen såsom vid fastställande av förfrågningsunderlag.

Utan information om miljöprestandan hos de produkter som ingår i ramavtal kan inte heller de miljöbästa alternativen alltid garanteras att premieras vid avrop. Även om själva upphandlingen innehåller bra ställda miljökrav kan denna brist på information äventyra att det blir produkter med den bästa miljöprestandan som sedan i realiteten köps in. Här finns en möjlighet att samordningen av ramavtalsupphandlingar genom Statens Inköpssamordning kan bidra till att lösa några av dessa problem.

För att råda bot på några av de problemställningar som berörts ovan kan en åtgärd vara att tidigt engagera de som avropar på ingångna kontrakt tidigt i upphandlingsprocessen. Vad Miljöstyrningsrådet erfar ser nu vissa upphandlande myndigheter över möjligheten att arbeta med "certifierade beställare". System med certifierade beställare befinner sig ännu sin linda och det tycks råda delade meningar på vissa håll om värdet av detta.

5.3.2.4. Sparsam användning av livscykelkostnadsberäkningar (LCC)

Livscykelkostnadsberäkningar (*Life Cycle Cost Analysis*, LCC) är en metod som sedan länge kommit till användning i många fall i samband med produktutveckling. LCC-beräkningar tar ett helhetsgrepp på kostnader sett över en produkts hela livscykel – från råvaruutvinning till slutlig kvittblivning. Ett annat begrepp för LCC är TCO – *Total Cost of Ownership*.

LCC-beräkningar har visat sig mycket användbara inom upphandlingsområdet, främst för produkter där energianvändning i dess bredare bemärkelse är en signifikant miljöaspekt. LCC-beräkningar används tyvärr mycket sparsamt. De kan användas såväl i behovsanalysen som vid anbudsutvärderingen. I behovsanalysen kan sådana beräkningar användas för att förbättra inköpsplaneringen och för att beräkna skillnaden i kostnader mellan att t.ex. att hyra eller köpa produkter. De kan också användas för att beräkna hur mycket ett miljöanpassat alternativ skulle kosta jämfört med en konventionell produkt. Eventuellt kan resultaten visa på lägre kostnader snarare än högre för de miljöanpassade alternativen, och upphandlande myndigheter kan redan i denna del i inköpsprocessen besluta om att köpa det mest miljöanpassade och kostnadseffektiva alternativet.

LCC-beräkningar är dessutom användbara vid anbudsutvärderingen där resultatet från en LCC-beräkning kan utnyttjas som ett tilldelningskriterium. Det är i så fall särskilt viktigt att förfrågningsunderlag innehåller en tydlig beskrivning av de parametrar som ska ingå i beräkningarna och dokumentation om rekommenderade mätmetoder som underlagsinformation till anbudsgivaren om vilka uppgifter de måste lämna med i anbudet.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	67 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.3.2.5. Oklar syn i Sveriges tillsynsmyndighet om värdet av att ta miljö och sociala krav i offentlig upphandling – för mycket fokus på konkurrens och pris

Upphandlare är i stort behov av klara motiv, incitament och samsyn i upphandlingsfrågor från högre instanser för att lyckas göra goda affärer i sin upphandlingsverksamhet. Tillsynsfrågorna hanterades tidigare av Nämnden för offentlig upphandling, NOU. Denna funktion är numera överförd till Konkurrensverket. Den senaste tidens upplevda avvikande syn från tillsynsmyndigheten i frågor om betydelsen av att ta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling har skapat stor osäkerhet bland offentliga upphandlare.

I regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling ingick att ta fram ett informationsmaterial av NOU i samverkan med Miljöstyrningsrådet, med budskapet är att det går att ställa miljökrav och att det är tillåtet enligt LOU. Enligt pågår nu arbete med att också införliva de sociala frågorna i detta informationsmaterial med motiv för att det också går att ställa sociala krav⁸³. Denna information finns att tillgå på tillsynsmyndighetens hemsida⁸⁴.

Tillsynsmyndigheten har emellertid i en nyligen publicerat rapport⁸⁵ rekommenderat regeringen att slopa den s.k. ”bör-regeln” för att minska komplexiteten och göra lagstiftningen tydligare. Tillsynsmyndigheten menar att upphandlingslagstiftningen bör bli en ren förfarandelagstiftning och fokusera att påverka hur upphandlande myndigheter ska göra sina inköp och inte vad de ska inköpa.

Tillsynsmyndigheten förespråkar vidare att varje upphandlande myndighet bör utföra egna konsekvensanalyser och utredningar innan man påbörjar upphandlingsarbete för olika produkter. Frågor som bör beaktas i dessa sammanhang berör ett stort antal områden t.ex. förekomst av särskilda lagregler, kostnader för leverantörer, diskriminering av utländska produkter, översikt av konkurrensen på området, sker en anpassning av marknaden om vissa krav ställs, finns vetenskapliga studier som stödjer kraven m.m. Tillsynsmyndigheten menar vidare att en hög transparens kring upphandlingar ökar möjligheterna att få många anbud och att det därför är det en fördel att varje upphandlande myndighet offentliggör sin bedömning av ovanstående frågor på ett lättillgängligt sätt.

Det synes olyckligt om tillsynsmyndigheten i Sverige har ett alltför stort fokus offererade pris i inkomna anbud och därigenom kanske bortser från andra samhällsekonomiska vinster som mycket väl kan knytas till upphandlingen. En god konkurrens kanske inte alltid kan mätas i antalet inkomna anbud utan istället kvaliteten på offererade produkter.

⁸³ Frenander, C. (2011). Personlig information.

⁸⁴ www.kkv.se.

⁸⁵ Konkurrensverket (2011). *Mat och offentlig upphandling*. Konkurrensverket, Rapport 2011:14.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	68 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.3.2.6. Alltför liten användning av funktions- och prestandakrav samt innovativa inslag i upphandlingssammanhang

Tekniska krav är relativt lätta att utforma på ett transparent och begripligt sätt. Alltför detaljerade krav kan dock vara kontraproduktiva på områden där en snabb teknisk utveckling sker och leda till att leverantörer inte kan offerera sina bästa innovativa produkter ur miljösynpunkt. Då kan istället funktions- och prestandakrav vara att föredra. De kräver emellertid ett merarbete i den upphandlande myndigheten, varför det finns ett behov av en allmän vägledning som på ett överskådligt sätt beskriver motiv och fördelar med att ställa funktions- och prestandakrav och med tillhörande praktiska tips och råd om genomförande av sådana upphandlingar.

Funktions- och prestandakrav kan vara svåra att formulera på ett tillfredsställande sätt för att uppfylla principerna om transparens och likabehandling. Detta beror på svårigheten att invändningsfritt utvärdera och jämföra inkomna anbud med olika förslag till lösningar på efterfrågade funktioner och begärda prestandakrav. Formulering av relevanta funktions- och prestandakrav kräver dessutom mer kunskap hos upphandlande myndigheter. I detta läge kan det vara att föredra att satsa på att förtydliga de upphandlingsregler som tillåter informationsutbyte mellan parterna, bl.a. genom förfarandena konkurrenspräglad dialog och förhandlad upphandling för att säkerställa utformningen av krav som kan ställas för att uppnå bästa prestanda.

Det bör vara särskilt relevant att ställa funktions- och prestandakrav för att öka inslag av innovationer inom upphandlingsområdet och för att inte styra marknaden mot alltför detaljerade krav och därmed undvika ”inlåsnings effekter”. Utrymmet för innovationer minskar om det alltför exakt regleras vad som ska köpas in.

5.3.2.7. Osäkerhet om de olika sätt på vilka miljöledningssystem kan komma till användning i upphandlingssammanhang

Miljöledningssystem är i många fall tänkta att vara ett användbart verktyg vid upphandling och inköp och omnämns t.ex. i många officiella EU-dokument. I praktiken kommer dock inte miljöledningssystem alls till den användning i samband med upphandling som avses.

Miljöledningssystem är i allt väsentligt inriktat på en organisations miljöprestanda. Upphandlingstekniskt är sådana krav som relaterar till en anbudsgivares organisation och ledningsfunktioner typiska kvalificeringskrav och hör hemma i bedömningen av teknisk förmåga och kapacitet. Ytterligare en bedömningsgrund är om föremålet för upphandlingen har stor miljöpåverkan eller innebär särskilda risker för miljön. Det finns inte några exakta bestämmelser i upphandlingslagstiftningen om vad som är ”stor miljöpåverkan” och inte heller någon detaljerad beskrivning av vilka typer av tjänster och entreprenader som bör omfattas i detta avseende. Det finns inte heller någon direkt vägledande rättspraxis på området. I LOU anges särskilt olika former av upphandling av byggentreprenader där det kan vara befogat att kräva att en

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	69 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

anbudsgivare har ett miljöledningssystem. I övrigt finns inga generella klarlägganden. Det finns ett stort behov av vägledning i dessa frågor inte minst mot bakgrund av förordningen om miljöledning i statliga myndigheter⁸⁶ som kräver en löpande rapportering av den upphandlingsverksamhet som bedrivs och i vilken omfattning denna innehåller miljökrav.

Ytterligare ett stort behov av klarläggande berör huruvida ”produktorienterade miljöledningssystem” där miljöarbetet är inriktat på produktförbättringar i helt linje med de krav som en upphandlande myndighet vill ställa, kan få ingå i förfrågningsunderlag som tilldelningskriterier.

5.4 LEVERANTÖRSNIVÅ

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
<ol style="list-style-type: none"> 1. Många leverantörer positiva till relevanta miljö- och sociala krav 2. Stor potential för småföretag att öka sitt deltagande i offentlig upphandling 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dålig koordinering av synen på den offentliga upphandlingen inom näringslivet 2. Svårigheter för småföretag att delta i offentlig upphandling 3. Bristande kunskap hos många leverantörer angående hur offentlig upphandling fungerar 4. Genomförda lagändringar har haft liten praktisk betydelse

5.4.1 POSITIVA ERFARENHETER

5.4.1.1. Många leverantörer positiva till relevanta miljö- och sociala krav

Många leverantörer uppvisar en positiv inställning till de krav som ställs inom offentlig upphandling. Detta framkom bl.a. i en konsultstudie som hade till uppgift att klarlägga om leverantörer uppfattar miljökrav som konkurrenshämmande⁸⁷. Tre viktiga slutsatser som framkom var att:

- Mycket få leverantörer har avstått från att lämna anbud på grund av ställda miljökrav. Kraven uppfattas i regel som lätta att uppfylla och följer i princip branschutvecklingen inom området. Det är istället den affärsmässiga bedömningen som kan leda till att man avstår från att delta i offentlig upphandling.

⁸⁶ Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

⁸⁷ Ståhl, M. (2008). *Är miljökrav vid upphandling är konkurrenshämmande? Kvalitativ undersökning*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2008: E3.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	70 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Mycket få leverantörer upplever miljökraven som konkurrenshämmande. Det är inte kraven i sig, utan hur de ställs som eventuellt kan vara konkurrenshämmande.
- En stor andel av leverantörerna efterfrågar bättre ställda och mer långtgående miljökrav. Förfrågningsunderlag kan gärna ha ett större inslag av tilldelningskriterier och särskilda kontraktsvillkor. Förutsatt att kraven är välformulerade, förutsägbara och relevanta upplever leverantörerna att miljökraven bidrar till att man vågar investera i ny teknik att marknaden därmed miljöanpassas. Många leverantörer välkomnar ett större inslag av sociala hänsyn.

Det bör dock klart betonas att näringslivet gärna ser mycket klara kopplingar till föremålet för en upphandling – i så fall kan mycket av deras kritiska invändningar förhoppningsvis avstyras.

5.4.1.2. Stor potential för småföretag att öka sitt deltagande i offentlig upphandling

En nyligen genomförd undersökning från Företagarna visade att det finns en stor potential för fler små företag i delta i offentlig upphandling. Drygt 30 % av de företag som i dag inte deltar i offentlig upphandling säger exempelvis att det skulle vara intressant att göra det i framtiden. Det är mycket positivt att fler små företag ser affärsmöjligheter med offentlig upphandling. För att främja konkurrensen i de offentliga upphandlingarna och på det sättet skapa förutsättningar för goda inköp för skattepengarna är det angeläget att fånga upp den potential som finns i att få med de många små företagen.

Också Tillväxtverket har genomfört en studie där den miljöanpassade offentliga upphandlingen belystes sett utifrån ett småföretagsperspektiv⁸⁸. De viktigaste drivkrafterna för småföretag är:

- att utveckla och erbjuda miljöanpassade produkter,
- tron på en ökad framtida efterfrågan samt
- efterfrågan från företagskunder.

Efterfrågan från företagskunder ansågs vara mycket viktiga av drygt 55 % av de småföretag som säljer miljöanpassade produkter. Att möta krav vid offentlig upphandling av konkurrensskäl kommer därefter på cirka 50 %. Efterfrågan från privatkunder förefaller inte vara en lika stark drivkraft.

Drivkrafterna för att sälja miljöanpassade varor och tjänster verkar överlag vara starka bland de småföretag som redan säljer sådana produkter. Tillväxtverket konstaterar i sin undersökning att över hälften av de småföretag som deltagit i offentliga upphandlingar säljer miljöanpassade varor och tjänster, jämfört med

⁸⁸ Tillväxtverket (2009). *Försäljning av miljöanpassade varor och tjänster – en bra affär för småföretagen*. Tillväxtverket, Rapport 0006, Rev A.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	71 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

bara 30 % av de småföretag som inte deltagit i offentliga upphandlingar. Detta kan bero på att det är vanligare att miljökrav ställs vid offentliga upphandlingar.

Sett i ett EU-perspektiv bör dock påpekas att definitionen av vad en liten organisation är t.ex. avseende antalet anställda säkerligen skiljer sig åt sett i ett svenskt perspektiv. Små organisationer som enligt EU:s definition är på uppemot 250 anställda⁸⁹ överensstämmer säkerligen inte motsvarande generella uppfattning i Sverige.

5.4.2 NEGATIVA ERFARENHETER

5.4.2.1. Dålig koordinering av synen på den offentliga upphandlingen inom näringslivet

Miljöstyrningsrådet kommer i kontakt med näringslivets representanter i upphandlingsfrågor på olika sätt och genom dess olika organisationer. Den tätaste kontakten sker med leverantörer genom dess medverkan i Miljöstyrningsrådets expertgrupper som ansvarar för framtagandet av förslag till miljökriterier. Kontakter med representanter från branschorganisationer sker till största delen genom den revisionsgrupp som granskar kriterieutvecklingsprocessen och deltagande i styrelsearbetet.

Även om dessa kontakter med näringslivet på intet sätt är heltäckande har det inträffat situationer som med tiden fått ett visst mönster avseende olika uppfattningar om syftet med regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling, syftet med och de affärsmässiga möjligheter som inryms i den offentliga upphandlingen samt utformningen av miljökriterier. Medan företagsrepresentanter, tillika ofta leverantörer, i många fall är positiva till förhållandevis långtgående och drivande miljökrav i kriterieutvecklingsarbetet, så länge dessa är objektiva och relevanta, framhåller vissa representanter för branschorganisationer en helt annan uppfattning och gör sig till tolks för detta.

Branschföreträdare har motiverat som inställning ett behov av en ”juridisk försiktighetsprincip” för att undvika överprövningar, d.v.s. att om något miljökrav är juridiskt osäkert ska detta inte användas i offentlig upphandling. Ett sådant förfarande skulle innebära att nya innovativa lösningar och miljökrav på vissa delar i livscykeln aldrig blir prövade, d.v.s. potentialen med miljö och hållbar upphandling förblir outnyttjad. Även om det är förståeligt att branschorganisationer måste bevaka de intressen alla dess medlemorganisationer har, behövs också ett uttalat stöd till de leverantörer som har klara intressen i att ligga i frontlinjen avseende samhällets förväntningar på progressiv och ansvarsfull affärsverksamhet till gagn för miljö och samhälle. Detta stöd och idéskapande om hur offentlig upphandling kan stimulera miljöinnovationer saknas ofta i dialogen med branschföreträdare idag.

⁸⁹ EU-kommissionen (2003). *Rekommendation om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag*. EUT L 124, 20.5.2003.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	72 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

5.4.2.2. Svårigheter för småföretag att delta i offentlig upphandling

En aspekt som ofta förs fram i samband med den offentliga upphandlingen är att den inte får utestänga eller försvåra för småföretag att delta i offentlig upphandling. Företagarna presenterade i juli 2011 en undersökning för att belysa småföretagens syn på den offentliga upphandlingen⁹⁰. Härvidlag framkom att många småföretag fortsätter att avstå från att delta i offentliga upphandlingar. Företagarna har tidigare utrett vilka de främsta anledningarna är till att små företag inte deltar i offentliga upphandlingar⁹¹. Studien konstaterar att det huvudsakligen är irrelevanta krav som får många små företag att avstå från offentlig upphandling men att få företag menar att alltför tuffa krav är orsaken till att man valt att avstå från offentliga upphandlingar.

En viktig orsak till att de små företagen avstår från offentlig upphandling är att det är krångligt och tar lång tid. Enligt Företagarna anser över hälften av de företag som deltar i offentlig upphandling att det har blivit krångligare under den senaste treårsperioden. Undersökningen visade vidare att för att komma åt de problem som de små företagen upplever är det viktigt att de upphandlande myndigheterna hittar ett bra förhållningssätt när de utformar upphandlingarna och ställer rimliga och relevanta krav.

Att införa miljö- och sociala krav i förfrågningsunderlag innebär självklart att upphandlingen blir mer omfattande med fler krav att uppfylla och verifiera. Detta accentueras ytterligare om upphandlande myndigheters preferenser på miljö- och hållbarhetsområdet skiljer sig åt trots att det är samma produkter de önskar få anbud på. Likaså att det är svårt för småföretag att lägga anbud på alltför stora kontrakt. Småföretag i form av svenska agenter eller importör kan ha väldigt komplexa leverantörskedjor samtidigt som man inte har resurser för att hålla sig informerad om och kontroll över sina underleverantörer. Det har dock visat sig att småföretag i frontlinjen av utveckling av innovationer och ny miljöteknik mycket väl kan svara upp mot förhållandevis omfattande förfrågningsunderlag.

5.4.2.3. Bristande kunskap hos många leverantörer angående hur offentlig upphandling fungerar

Vad Miljöstyvningsrådet erfarit finns det bristande kunskaper hos vissa upphandlande myndigheter i hur offentlig upphandling fungerar i praktiken. Detta är också en observation som har sin giltighet också i den privata sektorn. Oaktat om detta är sant eller inte, finns det kanske anledning att fundera på hur man i så fall kan tillse att upphandlare kan få en bättre bild av att hur hela upphandlingsprocessen ser ut och i vilka faser en upphandlare kommer in med sina befogenheter i sina arbetsuppgifter. Upphandlingsprocessen innehåller betydligt fler moment än de som en upphandlare i sin verksamhet i verkligheten

⁹⁰ Företagarna (2011). *Offentlig upphandling – något för småföretagen?* Rapport juli 2011.

⁹¹ Företagarna (2008). *Små företag och offentlig upphandling– en problematisk relation men med enorm potential.* Rapport, 2008.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	73 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upplever och som de själva är involverade i. Det kan därför finnas goda skäl till att upphandlare bör få kännedom om alla moment som ingår i upphandlingsprocessen, även de som de själva inte direkt är involverade i.

Det kan också vara av stor vikt att upphandlare får kunskap om syftet med den aktivitet de är delaktiga i, vilken betydelse det har, hur det är prioriterat sett till andra aktiviteter inom den organisation man är delaktig i, vilken miljöpåverkan man själv kan påverka m.m. Att en upphandlare får denna överblick är sannolikt bara till godo för att säkerställa att ge de motiv och engagemang som visat så betydelsefullt som drivkraft för upphandlare att agera framåtsyftande i sin yrkesroll.

5.4.2.4. Genomförda lagförändringar har haft liten praktisk betydelse

Vad Miljöstyrningsrådet erfar finns en viss besvikelse bland parter inom upphandlingsområdet att lagförändringar som införts för att förbättra och underlätta upphandlingsarbetet inte fått det resultat som förväntats. Det finns exempelvis ett antal propåer från statliga myndigheter i olika sammanhang att underlätta regelverks krav och förenkla för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Till detta tillföras det faktum att det tillkommit en tydlig ambitionshöjning från regeringens sida att ta större hänsyn till miljö och sociala aspekter i upphandlingssammanhang genom ett tillägg i upphandlingsregelverket genom den s.k. "bör-regeln", som rekommenderar upphandlare bör ta miljö och sociala hänsyn där så är befogat. Riksrevisionens kartläggning av hur myndigheter hanterat "bör-regeln" visar att detta tyvärr har haft en liten påverkan och betydelse i praktiken⁹².

Det är ytterst olyckligt om vår Riksdags och Regerings intentioner i upphandlingssammanhang inte följs av aktiviteter som följer i dess spår. I takt med att den offentliga upphandlingen får en alltmer tydlig politisk strategisk betydelse på många håll inom den offentliga sektorn kan man hoppas på att lagstiftningsförändringar till gagn för den offentliga upphandlingen och miljön i stort får att större genomslag i den praktiska tillämpningen bland upphandlare.

5.5 DOMSTOLSNIVÅ

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oförutsägbar, otydlig och ej helt transparent rättspraxis i svenska domstolar 2. Tvetydig syn på värdet och legitimiteten av olika bevismedel 3. Brist på beaktande av ekologiska

⁹² Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

	MILJÖSTYRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	74 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
	utgångspunkter

5.5.1 NEGATIVA ERFARENHETER

Företag och privatkonsumenter har rätt att köpa de mest miljöanpassade produkterna från de bästa leverantörerna efter egna preferenser. Den offentliga sektorn ska använda våra skattemedel på effektivast möjliga sätt och därigenom också kunna göra ”goda” affärer. Den senaste tidens utveckling inom livsmedelsområdet synes emellertid börja inskränka denna rätt med risk att offentliga upphandlare i framtiden vare sig längre får köpa vad de vill eller efterfråga de miljöbästa produkterna på marknaden.

5.5.1.1. Oförutsägbar, otydlig och ej helt transparent rättspraxis i svenska domstolar

Den senaste tidens rättsutveckling vid överprövningar av miljöanpassad upphandling har visat på vissa brister i rättsutövningen i Sverige. Ett sådant exempel utgör långa oförutsägbara handläggningstider som har lett till att kommuner och landsting tvingats till otillåtna direktupphandlingar för att kunna tillgodose skolbespisningar och äldreården med mat alternativt varit tvungna att, om möjligt, förlänga befintliga avtal med risk för stora kostnadsökningar som resultat då kontrakterade leverantörer kan höja priserna i sådana situationer. Det kanske också finns en risk att anbudsgivare sätter löpande överprövningar i system av sådana affärsstrategiska skäl.

För många kan det kanske tyckas förvånande att synbarligen lika upphandlingskrav resulterat i helt olika utfall beroende på vilken rättlig instans som berett frågan och vilka underlag som inkommit från involverade parter m.m. Ett färskt exempel är två domar om liknande djurskyddskrav som resulterat i olika utfall⁹³. Det har också förekommit att en rättlig instans samma dag gett olika utlåtande och syn på exakt samma typ av generell frågeställning⁹⁴.

Beroende på ibland otillräcklig processföring med vilken parterna tillställer domstolarna underlag på, kan domar bli missvisande. Domarna uppfattas av många som praxis inom området utan klarhet för alla vilka underlag och sakfrågor domstolen haft som utgångspunkt för sina ställningstaganden. Detta förfarande riskerar på sikt att underminera förtroendet för en rättspraxis som många förväntar sig vara ett rättesnöre för hur olika frågeställningar kan hanteras inom ramen för gällande lagstiftning. Det påstås ibland att varje upphandling i sig är unik. Detta understryker i så fall särskilt vikten av att

⁹³ Förvaltningsrättens dom i Sigtuna-målet (mål nr 8227-10) och Förvaltningsrättens dom i Rättviks-målet (mål 5694-10).

⁹⁴ Kammarrätten i Göteborg mål nr 2216-2221-10 vs mål nr 2921-2922-10.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	75 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

samma typ av underlag har prövats i olika instanser för att ett domstolsutslag ska kunna anses vara prejudicerande.

Det ingår inte normalt längre i arbetsuppgifterna för förvaltningsdomstolarna att ta ställning till annat än det material som inlämnas av involverade parter. Detta kan skickligt utnyttjas av stora leverantörer som har resurser att engagera juridisk expertis, vilket inte små upphandlande myndigheter i regel har. Skicklig processföring av sådana aktörer på marknaden på senare tid har lett till att rättspraxis, företrädesvis inom livsmedelsområdet, har utvecklat sig på ett sätt som gör att upphandlande myndigheter ställer sig tveksamma till att över huvud taget ställa miljökrav och då i synnerhet djurskyddskrav. Upphandlande myndigheter kan då förlora mål på grund av att de har bristande resurser för att anlita juridisk expertis. Det bör dock i rättvisans namn påpekas att det omvända förhållande parterna emellan också förekommer såsom stora myndigheter, landsting och kommuner gentemot små leverantörer.

Det finns sålunda ett stort behov av en översyn av de rättliga processer som resulterat i de problemställningar som beskrivits ovan. Man bör betänka att upphandlingsfrågor är så komplexa att det bör utredas hur man på bästa sätt kan få god kvalitet och kontinuitet i sådana domar. En sådan översyn är viktig som ett underlag för att föreslå förbättringsåtgärder inte minst mot det faktum att domstolsväsendet stundtals är underbemannade⁹⁵.

5.5.1.2. Tvetydig syn på värdet och legitimiteten av olika bevismedel

Vilken typ av bevismedel som är lämpliga att begära in vid upphandling är en fråga som allt oftare generellt sett aktualiseras vid domstolsprövningar. Av LOU framgår att det är anbudsgivaren som har bevisbördan och ska visa, eller i vart fall göra det sannolikt, att man antingen uppfyller kravet eller kommer att kunna uppfylla åtaganden enligt ställda krav i förfrågningsunderlaget. Om anbudet förkastas är det den upphandlande myndigheten som har bevisbördan. I vissa fall kan det bedömas nödvändigt att anbudsgivarens uppgifter har verifierats på något sätt av en oberoende tredje part, t.ex. av en extern revisor. Det föreligger oklarheter om en upphandlande myndighet fullt ut kan begära tredjepartsgranskade bevis och något förbud kan knappast utläsas härvidlag vare sig i lagtexter eller i gällande praxis. Det finns dock risk för att sådana krav kan uppfattas som oproportionerliga.

I bestämmelserna om användning av specifikationer för miljömärkning (6 kap. 7 § LOU) förekommer begreppet *annat likvärdigt bevis*. Någon vägledning eller något resonemang om innebörden i detta begrepp finns i stort sett inte alls vare sig i förarbetena eller i doktrinen, och rättspraxis inom detta område är hittills begränsad. Bedömningen av vad som är "lämpligt" måste rimligtvis tillåtas göras av den upphandlande myndigheten i det specifika fallet utifrån vad som kan

⁹⁵ Madell, T. (2011). Information vid hearing om miljö och sociala krav i offentlig upphandling. Finansdepartementet 10 juni 2011.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	76 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

anses vara proportionerligt och som garanterar likabehandling av samtliga anbudsgivare. Här behövs generell vägledning.

Ytterligare ett exempel på den oklarhet som råder om värdet och legitimiteten av olika bevismedel rör s.k. företagsintyg. Detta har omnämnts ovan i kapitel 5.3.2.2 med två nyligen aktuella domar i Kammarrätten i Göteborg meddelade, där rätten samma dag i det ena fallet accepterade företagsintyg som bevismedel men i det andra förkastade företagsintyg som lämpligt bevis⁹⁶.

5.5.1.3. Brist på beaktande av ekologiska utgångspunkter

Även om underlaget till ovanstående påstående är begränsat till utfallet av endast några få av de under senare tid mest uppmärksammade domstolsutslagen, i vilka kemikaliefrågor och djuromsorg ingått, ser Miljöstyrningsrådet ett värde i att lyfta upp frågeställningen till allmän kännedom om det kan vara befogat att den rättliga processen i större omfattning bör beakta vissa ekologiska grundprinciper. Detta styrks ytterligare av vissa ställningstaganden angående tillämpningen av proportionalitetsprincipen som framkommit olika sammanhang inom juristkåren. En kortfattad beskrivning av några viktiga ekologiska utgångspunkter framgår i Bilaga 6.

I de två domar som här används som underlag för att översiktligt belysa frågeställningen om värdet av att beakta ekologiska grundprinciper – det s.k. ”triclosanärendet” som prövades i Högsta förvaltningsdomstolen⁹⁷ och om djuromsorg som prövades av Förvaltningsrätten i Uppsala⁹⁸ – har båda sin utgångspunkt i ifrågasättandet av om ställda krav kan anses vara proportionerliga.

Leverantörer framför ofta, i samband med domstolsprövningar, att det är svårt att få fram information om varifrån en produkt kommer eller att kunna lämna information om kontroll under vilka omständigheter de har producerats. Sådana skäl accepteras tyvärr alltför ofta som godtagbara utan närmare ifrågasättande. Att ta fram praktisk information om leveransursprung och om produktionsförhållandena synes förhållandevis enkelt att få fram jämfört med den bevisföring om effekter i miljön och på djurs välbefinnande som domstolen kräver att upphandlande myndighet ska lägga fram, detta anknyter till de två exempel som angetts ovan. I det ena fallet skulle den upphandlande myndigheten visa på vilken effekt silver hade i miljön, i det andra visa på effekter på slaktdjur av något förkortad transportsträcka. Att inkomma bevis i dessa frågor kräver väldigt mycket resurser och kompetens hos en upphandlande myndighet. Till detta kan anföras att det även rent vetenskapligt förefaller osäkert huruvida det går att få fram ställningstaganden i dessa frågor utan mycket omfattande vetenskapliga utredningsinsatser. Dessutom kan man

⁹⁶ Kammarrätten i Göteborg mål nr 2216-2221-10 vs mål nr 2921-2922-10.

⁹⁷ Regeringsrättens dom (mål nr 7957-9).

⁹⁸ Förvaltningsrättens dom i Sigtuna-målet (mål nr 8227-10).

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	77 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

sannolikt inte ens då vara säkra på utfallet av vetenskapliga studier är otvetydiga och invändningsfria.

Konsekvensen av detta strikta vetenskapliga bevisföringskrav kan leda till att man fastnar i oändliga diskussioner och måste invänta grundforskning som kan ta decennier innan beslut kan fattas. Än värre är att det lätt kan leda till en viss handlingsförlamning i att på ett konstruktivt sätt ta tag i de stora miljö- och samhällsproblemen. Som ovan anförts i kapitel 5.2.2.4 används inte de allmänna hänsynsreglerna och övriga tillämpliga miljörettsliga principer, som försiktighets- och substitutionsprinciperna, på ett sätt som inryms i upphandlingslagstiftningen och som mycket väl skulle kunna komma till pass i liknande situationer.

5.6 MILJÖ OCH SAMHÄLLE

Positiva erfarenheter	Negativa erfarenheter
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ett flertal delmål i miljömålsarbetet har nåtts 2. Sociala krav har börjat leda till förbättrade arbetsmiljövillkor i andra länder 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Svårt att nå de flesta miljömål till år 2020 2. Det tar tid att uppnå förbättrade arbetsmiljövillkor

Miljömålsrådet ger regeringen underlag för bedömningar av arbetet med att nå de 16 nationella miljömålen genom att vart fjärde år genomföra en fördjupad utvärdering av arbetet. Den andra av dessa utvärderingen, benämnd *”Miljömålen – nu är det bråttom”*, färdigställdes 2008⁹⁹ och har utgjort underlag för detta kapitel.

5.6.1 POSITIVA ERFARENHETER

5.6.1.1. Ett flertal delmål i miljömålsarbetet har nåtts

Miljömålsrådet konstaterade i denna rapport att utvecklingen i miljösammanhang i många fall går åt rätt håll på flera av de områden som vi själva råder över, men tempot i arbetet är inte tillräckligt för att nå målen till år 2020. Vad gäller de 16 miljö kvalitetsmålen är det endast ett mål – det om *Skyddande ozonskikt*, som bedöms kunna nås. Den svenska utvecklingen av ozonnedbrytande ämnen går enligt plan, men ämnena finns fortfarande kvar i vissa produkter. Halterna minskar i de övre luftlagren tack vare framgångsrikt internationellt arbete. Av de mål som därefter ligger närmast att kunna nås, dock inte till 2020, kan särskilt nämnas *Säker strålmiljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Myllrande våtmarker*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Storslagen fjällmiljö*.

⁹⁹ Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*



MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	78 (246)
RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Då det gäller miljömålen delmål är bilden något mer positiv. Ett antal delmål har redan nåtts. Ytterligare ett trettiotal delmål bedöms kunna nås till slutåret 2020, men för många krävs fler åtgärder. Av de sammanlagt 70 angivna delmålen görs följande bedömning:

- Måläret har passerats och delmålet är nått – 10 st
- Målet bedöms kunna nås – 11 st
- Målet är möjligt att nå om ytterligare åtgärder sätts in – 23 st
- Målet bedöms mycket svårt att nå – 26 st
- Måläret har passerats och delmålet är inte nått – 2 st

Miljömål där det övervägande antalet delmål bedöms kunna nås med ytterligare åtgärder är *Ingen övergödning*, *Ett rikt odlingslandskap* och *God bebyggd miljö*.

5.6.1.2. Sociala krav har börjat leda till förbättrade arbetsmiljövillkor i andra länder

Användning av sociala krav i offentlig upphandling har endast pågått i någon större omfattning under senare år, och det kommer att dröja innan det finns olika exempel att hänvisa till där sociala krav lett till förbättrade arbetsmiljövillkor. Det finns dock några goda exempel – se figur 3. I kapitel 6.3 återges några upphandlingar med goda utfall av olika slag av att ställa sociala krav. Beskrivningar av effekter i samhället vid uppföljning av socialt ansvarsfull offentlig upphandling är tyvärr något mer knapphändiga.

Ett sådant exempel är Stockholms läns landsting (SLL) som ställt sociala krav i en upphandling av enklare kirurgiska instrument. När man genomförde uppföljning av avtalet under 2010 visade det sig att leverantören inte följde de krav som man hade krävt. Landstinget valde därför att inte förlänga avtalet. Några månader senare genomförde Region Skåne samma upphandling och det visade sig att den leverantör som SLL valde att inte förlänga med fick kontraktet i Skåne. Leverantören hade då vidtagit åtgärder i sin produktion och levde nu upp till de krav som uppförandekoden ställer.





Figur 3. Förbättrade arbetsförhållanden i textilindustrin i Bangladesh under 1900-talet (överst) och 2000-talet (underst). Källa: Viveka Risberg, Swedwatch.

5.6.2 NEGATIVA ERFARENHETER

5.6.2.1. Svårt att nå de flesta miljömål till år 2020

Miljömålsrådet gör den bedömningen att den samlade bilden av möjligheten att nå miljömålen ger ett negativt intryck. Ju närmare slutåret 2020 för miljömålen, desto mindre tid finns för att sätta in ytterligare åtgärder som skulle kunna göra att vi når dem. För flera mål brådskar det att vidta åtgärder om den kvalitet i miljön som målet avser ska vara möjlig att nå inom överskådlig tid eller kanske överhuvudtaget. Denna utveckling är inte minst påkallat av de pågående klimatförändringarna som får långtgående effekter på både miljömål och andra samhällsmål.

Svårigheten att nå många av miljömålen beror, enligt Miljömålsrådet, på flera faktorer. Den kanske största förklaringen är att, enligt Miljömålsrådets egna utsagor, miljömålen synes alltför ambitiöst formulerade. Därtill kommer framför allt tre andra särskilt viktiga orsaker:

- Faktorer i Sverige och vår omvärld påverkar miljömålen.
- Det tar tid för naturen att återhämta sig.
- Åtgärder genomförs inte.

Avseende de utomstående faktorernas betydelse är spridningsbilderna av många föroreningar gränsöverskridande och uppkomna miljöeffekter är av både storregional och global karaktär. Dessutom påverkas vårt land av t.ex. internationella konventioner, direktiv och andra överenskommelser och hur de utvecklas över tiden. Även hur andra enskilda länder utformar och genomför sin miljöpolitik har stor betydelse.

Tidsaspekten är en viktig fråga som måste beaktas när det gäller uppfyllande av de satta miljömålen. Förändringar i naturen sker ofta långsamt och det förkommer i de flesta fall en avsevärd fördröjningseffekt. Naturens svar på våra

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	80 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

ambitioner att förbättra tillståndet i miljön är i många fall svåra, för att inte säga omöjliga att helt förutse. Detta innebär att även om utsläpp minskar och vi kan observera reducerade föroreningshalter i naturen kan den önskade effekten i miljön utebli utan kända förklaringar. Dessutom behövs relativt långa mätserier för att man med säkerhet ska kunna uttala sig om de mål man satt i verkligheten uppnåtts.

Ytterligare en faktor till svårigheten att nå de satta miljömålen är konstaterandet att många föreslagna utsläpps begränsande och andra åtgärder som beslutats om inte genomförts. En viktig orsak till detta är med all sannolikhet de intressekonflikter som förekommer. Det finns motstående intressen mellan att i ekonomiskt syfte exploatera eller utnyttja, visavi att begränsa eller anpassa brukandet av mark, vatten och naturresurser. Verksamheter inom i stort sett alla politiska områden berörs och behöver analyseras när det gäller synergier och konflikter med åtgärder och styrmedel för att nå miljömålen. Sådana konflikter kommer att behöva hanteras på ett bättre sätt än vad som hittills varit fallet.

5.6.2.2. Det tar tid att uppnå förbättrade arbetsmiljövillkor

Upphandlingsbolaget i Göteborgs har genomfört en upphandling av leksaker. Bakgrunden var den rapport som Swedwatch presenterade om leksakstillverkning¹⁰⁰ där man identifierade att leksaker som tillverkas i Kina och sedan säljs i Sverige produceras under oacceptabla arbetsförhållanden. Upphandlingsbolaget i Göteborg uppmärksammande detta och valde att ställa sociala krav i sin kommande leksakupphandling. År 2009 genomfördes en uppföljning på de krav man hade ställt i upphandlingen genom kontroll i tre fabriker i Kina, som är underleverantörer till tre av Göteborgs ramavtalsleverantörer¹⁰¹. Resultatet visade att arbetsförhållandena på de tre fabriker visserligen börjat förbättrats (t.ex. vissa av de grundläggande ILO-konventionerna), men att mycket av förbättringsarbetet ännu kvarstår.

Ett annat exempel med mindre gott utfall gäller den uppföljning av upphandling av gatsten producerad i Kina som genomfördes 2010 av Trafikkontoret i Göteborg tillsammans med Örebro, Stockholm och Malmö¹⁰². De sociala kraven som ställts omfattade ILO:s kärnkonventioner, samt ytterligare relevanta ILO-konventioner¹⁰³. Vid den senare utvärderingen kunde jämförelser göras med den uppföljning som gjordes 2007 där resultaten visade att det kvarstod mycket stora brister avseende arbetsvillkoren i produktionen.

¹⁰⁰ Swedwatch (2004) *Tomtens verkstad*. Swedwatch, Rapport 2004.

¹⁰¹ http://www.uhb.goteborg.se/admin/bildbank/uploads/Dokument/Misc/SwedWatc hreportTos_Gothenburgh_30nov_SV.pdf.

¹⁰² Swedwatch (2010). *Social requirements for natural stone production – 10 audits in China*. Swedwatch, Rapport 2010.

¹⁰³ Miljöstyrningsrådet utvecklade under 2010 även sociala krav för drivmedel. <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kriterier/Fordon-och-transporter/Drivmedel/>

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	81 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Vad som däremot noterades vid uppföljningen av upphandlingen av gatsten var en del av produktionen flyttats till Portugal där inga eller mindre avvikelser från de sociala kraven kunde konstateras. Här pågick dessutom aktiviteter med att utarbeta en hållbar produktion av natursten och en certifiering för hållbar gatstensproduktion. Huruvida detta skett som en följd av de sociala krav som ställdes i upphandlingen är emellertid okänt.

6 SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER AV MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING

I Miljöstyrelsens uppdrag åt Upphandlingsutredningen 2010 ingår att kortfattat redogöra för vetenskaplig forskning som beskriver om och när det är samhällsekonomiskt effektivt (och då särskilt beakta kostnadseffektivitet¹⁰⁴) att upphandlande myndigheter och enheter använder offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel för att nå de 16 miljö kvalitetsmålen som antagits av Riksdagen.

Analysen av styrmedlet miljöanpassad offentlig upphandling har utgått från en intern PM från Naturvårdsverket om styrmedelsanalys¹⁰⁵. Detta ett första steg på vägen mot att ta fram en mer praktisk metodvägledning i styrmedelsanalys för handläggare på Naturvårdsverket. Tanken är att denna vägledning kan fungera som ett underlag i arbetet med utvärdering av styrmedel och åtgärder. I dokumentet behandlas olika kriterier för att analysera styrmedel utifrån tre aspekter – effekt, effektivitet och legitimitet. De olika kriterier som beaktats avseende dessa aspekter är:

Effekt

- Måluppfyllelse
- Efterlevnad
- Förväntade och inte-förväntade effekter

¹⁰⁴ Med kostnadseffektivitet avses här följande definition i enlighet med kostnadsminimeringsteoremet: (Brännlund och Kriström, *Miljöekonomi*, 1998) som säger att "Villkoret för ett effektivt resursutnyttjande är att kostnaderna på marginalen för de åtgärder som vidtas för att komma till rätta med problemet är lika stora som samtliga källor till problemet." Detta innebär att kostnadsminimerande miljöpolitiska styrinstrument i första hand ska väljas. Detta i sig innebär att marginalkostnaderna för rening är lika för alla företag och dessutom sammanfaller med nivån på regleringen. Om företagen har olika produktionsteknologi kommer de alltså att rena olika mycket men summan av deras rening kommer att motsvara den samhällsekonomiskt optimala nivån (givet att regleringen är optimalt sätt).

¹⁰⁵ Naturvårdsverket (2011). *Styrmedelsanalys – begrepp och kriterier kopplat till styrmedelsanalys*. InterPM NV-08022-11.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	82 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Effektivitet¹⁰⁶

- Statisk kostnadseffektivitet
- Dynamisk effektivitet
- Innovation och teknikspridning
- Transaktionskostnader
- Företagens konkurrenskraft
- Allmänna jämviktseffekter

Legitimitet

- Fördelningseffekter
- Förorenaren betalar
- Politiska avvägningar inom och mellan politikområden

Eftersom det i uppdraget endast ingår att kortfattat redogöra för vetenskaplig forskning som beskriver om och när det är samhällsekonomiskt effektivt att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling är inte analysen komplett utifrån all forskning inom området.

6.1 ANALYS AV STYRMEDELS EFFEKT

6.1.1 MÅLUPPFYLLELSE

Miljöanpassad offentlig upphandling har som ett viktigt syfte att vara ett av verktygen för att nå miljö kvalitetsmålen. Bristen på grön upphandlingsstatistik leder tyvärr till avsaknad av studier som direkt försöker kvantifiera den del av den miljöanpassade offentliga upphandlingen som bidrar till denna måluppfyllelse. Den diskussion som förs i litteraturen är därför framför allt av kvalitativ art.

Generella styrmedel kan utformas så att de är sektorsövergripande och nå många aktörer. Därmed har de potential att resultera i åtgärder som leder till en positiv miljöeffekt. Enligt flera studier är ekonomiska styrmedel, såsom skatter, dock förknippade med en osäkerhet i måluppfyllelse¹⁰⁷. Författarna menar att detta beror på att det är svårt att sätta rätt nivå på en skatt. Om skatten sätts på en för låg nivå, kommer inte miljömålet att uppnås och skatten måste ändras, något som tar tid och kan leda till ännu större miljöpåverkan. I det

¹⁰⁶ Kostnadseffektivitet i enlighet med kostnadsminimeringsteoremet, vilket nämns särskilt i uppdraget, behandlas i delen om effektivitet efter den benämning Naturvårdsverket har gett detta, dvs. Åtgärds kostnader ur ett statistiskt perspektiv.

¹⁰⁷ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999 och Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	83 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

sammanhanget kan andra styrmedel, som miljöanpassad offentlig upphandling, vara lämpliga, bl.a. eftersom det är en löpande verksamhet som kan ge förhållandevis snabba effekter. Om miljöanpassad teknologi redan finns tillgänglig men ännu inte kommersiellt tillgänglig på marknaden så menar författarna att miljöanpassad offentlig upphandling kan vara ett lämpligt styrmedel.

Naturvårdsverket skriver i sin PM om styrmedelsanalys (se ovan) att en aspekt som påverkar åtgärds-kostnaden och därmed den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten är om de åtgärder som styrmedlet syftar till att få genomförda påverkar uppfyllelsen av andra miljömål. I en kostnadseffektivitetsanalys av ett styrmedel som leder till genomförandet av en åtgärd som har en positiv effekt på flera miljömål bör kostnaden för åtgärden fördelas på de olika effekter som uppstår. Exempelvis kan krav på en produkt både innefatta krav på energieffektivitet såväl som krav på att produkten inte innehåller en viss kemikalie. Därmed bidrar kravställandet både till miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* och *Giftfri miljö*, två mål som Miljömålsrådet uppskattar inte kommer att nås med nuvarande insatser. Möjligheten att nå flera mål nämns också som en av miljöanpassad offentlig upphandlings fördelar¹⁰⁸. För att kunna påvisa detta krävs dock att dessa effekter kan kvantifieras och värderas. Eftersom det, som ovan nämnts, saknas nödvändiga statistiska underlag är det inte möjligt att kvantifiera och värdera i vilken grad miljöanpassad upphandling bidrar till att uppnå flera av Sveriges miljömål.

En annan fördel med miljöanpassad offentlig upphandling jämfört med generella styrmedel som flera studier nämner är möjligheten att påverka miljömål både lokalt och internationellt¹⁰⁹. Den upphandlande myndigheten kan välja att ställa sådana miljökrav som bidrar till att lösa miljöproblem som är specifika för den region man verkar i. Det kan t.ex. handla om långtgående krav på kommunens fordon vid lokala luftförorenings problem. De harmoniserade krav som finns tillgängliga möjliggör ofta sådana lokala anpassningar då de finns krav inom olika områden och på olika nivåer¹¹⁰. Eftersom det i upphandlingslagstiftningen är förbjudet att diskriminera utländska leverantörer kommer miljökrav vid offentlig upphandling också att kunna påverka utsläppen internationellt och som påverkar miljön i Sverige. En nyligen utkommen studie visar på att hela 26 % av

¹⁰⁸ Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹⁰⁹ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999 och Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹¹⁰ Brännlund m.fl. (2009) nämner frågan om lokal anpassning, dock skriver författarna att det då inte är möjligt att använda de harmoniserade miljökraven som exempelvis EU tar fram. Detta är inte helt sant, en upphandlande myndighet kan välja ut de kriterier som är lämpliga att använda ur de harmoniserade dokument som finns och det finns också möjlighet att ställa krav på olika nivåer både inom det svenska systemet som det system som EU tar fram.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	84 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

de globala utsläppen kommer från varor som konsumeras i ett annat land¹¹¹. Utsläppsutbytet via internationell handel från industrialiserade länder ökade från 0,4Gt CO₂ 1990 till 1,6Gt CO₂ 2008, vilket överstiger Kyotoprotokollets utsläppsminskningar. Författarna menar att deras forskning indikerar att internationell handel är en högst signifikant faktor för att förklara den förändring av utsläpp som många länder har uppvisat, både från ett produktions- och konsumtionsperspektiv. Studien visar på att Sveriges utsläpp skulle vara betydligt högre om utsläppen skett vid tillverkning av importerade varor skulle räknas in. Detta pekar med all önskvärd tydlighet på hur viktigt det är att försöka påverka även dessa utsläpp, vilket miljöanpassad offentlig upphandling kan bidra till.

6.1.2 EFTERLEVNAD

Miljöanpassad offentlig upphandling har också vissa fördelar ur kontrollsynpunkt och kan därför vara ett bra styrmedel inom områden där kontrollen av efterlevnaden är särskilt svår¹¹². Miljöanpassad offentlig upphandling möjliggör starka incitament på kravefterlevnad, då företag ofta lägger stor vikt vid att bli uppfatta de som ärliga och pålitliga.

6.1.3 ANDRA FÖRVÄNTADE ELLER ICKE-FÖRVÄNTADE EFFEKTER

I en OECD-studie¹¹³ omnämns två typer av effekter av miljöanpassad offentlig upphandling – miljöeffekter och ekonomiska effekter. Vidare omnämns påverkan på privata företag som en indirekt effekt av miljöanpassad offentlig upphandling. Miljömässiga effekter har diskuterats ovan under måluppfyllelse. Andra effekter som finns beskrivna i litteraturen diskuteras nedan.

Normalt antar man i samhällsekonomiska beräkningar att ett större antal krav i upphandling leder till ökat pris på produkter. Detta stöds också i ovan refererade studier¹¹⁴. Studiernas omfattning nämner också att det handlar om generella diskussioner baserat på teoretisk analys. Det finns dock studier som motsäger att dessa antaganden blir fallet i verkligheten.

¹¹¹ Peters, G., Minx, J., Weber, C. & Edenhofer, O. *Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008*.

¹¹² Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹¹³ Marron, D. (2003). *Greener Public Purchasing as an Environmental Policy Instrument*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence. OECD, 2003.

¹¹⁴ Gren, I-M. & Muren, A. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28 och Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999 och Gren, I-M. & Muren, A. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	85 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Enligt Energieffektiviseringsutredningen (2008:25) finns en stor outnyttjad potential för kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder i den offentliga sektorn. Den samlade ekonomiska effektiviseringspotentialen bara för statens fastighetsbestånd har av utredningen bedömts till cirka 0,5 TWh slutlig energianvändning per år. Detta motsvarar cirka 0,8 TWh primär energianvändning per år. Till detta ska läggas effektiviseringspotential i de byggnader som statliga aktörer hyr.

Ineffektiva beslut kan ofta spåras inom myndighetsvärlden, bl.a. på grund av skilda budgetprocesser som hanterar kapitalinvesteringar och driftkostnader separat, vilket kan leda till att investeringsbeslut tas utan hänsyn till driftkostnader¹¹⁵. Detta problemområde har berörts ovan i kapitel 5.3.2. Skilda budgetprocesser diskuteras också ofta i Sverige och det har t.ex. av Nordiska Ministerrådet identifierats som en orsak den begränsande användningen av livscykelkostnadsberäkningar, LCC¹¹⁶ (mer information om LCC nedan i kapitel 7.1). I en OECD-studie framhålls att om upphandlare inte vet vad livscykelkostnader är eller inte förstår hur man tar hänsyn till driftkostnader så kommer de inte heller att ta effektiva beslut¹¹⁷. Samtidigt varnas för att det finns analyser som tyder på att i verkligheten uppmätta energibesparingar kan vara lägre än den potential som initialt räknats fram. En annan OECD-studie beskrev några projekt som använt miljöanpassad offentlig upphandling som styrmedel med resulterande ökade kostnader men som ledde till minskad miljöbelastning¹¹⁸. Det bör dock poängteras att många av de projekten som undersöktes visade på direkta finansiella kostnadsbesparingar vid användning av miljöanpassad offentlig upphandling. Detta resonemang stärks av en EU-studie som genomfördes 2007¹¹⁹. Slutsatserna i denna visar på att det visserligen inte generellt kan antas att ”gröna produkter” blir billigare men att de normalt inte heller blir dyrare. Studien menar istället att andra faktorer spelar en större roll vid prissättning av en vara såsom märke, kvalitet, estetik, tekniska fördelar eller funktion.

LCC-beräkningar används för att ta hänsyn till de löpande kostnaderna samt eventuellt externa kostnader som blir följden av upphandlingen. Eftersom många miljöanpassade produkter har en högre inköpskostnad med lägre driftskostnader kan de gynnas av sådana beräkningar. LCC-beräkningar kan i

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Goldstein & Helmersdotter Eriksson. *Livscykelkostnader - Till vilken nytta för miljön och plånboken?* Nordiska Ministerrådet.

¹¹⁷ Johnstone, N. (2003). *The Implications of Budget Systems for the Environmental Characteristics of Public Procurement*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence. OECD.

¹¹⁸ Siemens, R. (2003). *A Review and Critical Evaluation of Selected Greener Public Purchasing Programmes and Policies*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence. OECD.

¹¹⁹ Öko-Institut & ICLEI (2007). *Costs and benefits of green public procurement in Europe*. Öko-Institut & ICLEI, Report, July 2007.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	86 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlingsförfarandet användas såväl i behovsanalysen som vid anbudsutvärderingen. Om LCC används i anbuds-förfarandet är det särskilt viktigt att förfrågningsunderlag innehåller en tydlig beskrivning av de parametrar som ska ingå i beräkningarna och dokumentation om rekommenderade mätmetoder som underlagsinformation till anbudsgivaren om vilka uppgifter de måste lämna med i anbudet.

I en av de OECD-studier som omnämns ovan framhålls att LCC-beräkningar är effektivt eftersom det skapar mer finansiellt ansvarstagande upphandling och det kan i vissa fall hjälpa till att skapa ett nödvändigt ekonomiskt tänkesätt kring miljöanpassad offentlig upphandling¹²⁰. Dessa beräkningar handlar framförallt om privatekonomiska kostnadsminimeringar för de upphandlingar en myndighet gör. De finns dock studier som är inriktade att räkna bredare på dessa kostnader, och därför tar med samhällsekonomiska kostnader och nyttor som är förknippade med att köpa in och använda en grön produkt jämfört med en konventionell produkt. Miljöministeriet i Danmark¹²¹ och DEFRA (*Department of Environment, Forestry and Rural Affairs*) i Storbritannien¹²² har låtit ta fram två rapporter med anknytning kostnader i samband med miljöanpassad offentlig upphandling. Båda dessa studier visade på förhållandevis stora kostnadsbesparingar i sina empiriska undersökningar av att köpa gröna produkter jämfört med att köpa konventionellt framtagna sådana. Brist på underlagsdata och ett begränsat antal undersökta objekt medförde att beräkningarna blev något. Andra studier av senare datum ger dock indikationer på samma resultat. Här kan särskilt nämnas den studie som Kommissionen lät genomföra som visar på att de totala kostnaderna för miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige kan minska de offentliga utgifterna i samband med upphandling med drygt 1 % samtidigt som med en minskning av klimatpåverkande utsläpp på ca 40 % jämfört med om upphandlingarna hade gjorts utan miljökrav. Under antagandet att det upphandlas för uppemot 600 miljarder årligen i den offentliga sektorn i Sverige skulle det betyda en årlig besparing på mångmiljardbelopp.

Spridningseffekter till privat sektor är en indirekt positiv effekt av miljöanpassad offentlig upphandling¹²³ – effekter som visade sig vara oförutsedda fördelar som i vissa av de projekt som undersöktes. Miljöanpassad offentlig upphandling

¹²⁰ Siemens, R. (2003). *A Review and Critical Evaluation of Selected Greener Public Purchasing Programmes and Policies*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence. OECD.

¹²¹ Thomsen, H., Wentzel, H., Dall, O. & Gruttner, H. (2010). *Samfundsøkonomiske gevinster og omkostnader ved grønne produkter*. Miljøministeriet, Miljøprojekt Nr 1349, 2010.

¹²² DEFRA (2006) *Cost Benefit Analysis of Sustainable Public Procurement*. Economic Development Consultants, Report JC 5999.

¹²³ Siemens, R. (2003). *A Review and Critical Evaluation of Selected Greener Public Purchasing Programmes and Policies*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence, OECD.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	87 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

hjälppte bl.a. statliga instanser att visa ledarskap i miljöfrågor vilket gav trovärdighet till nationella miljöagendor såsom kring klimatförändring och hållbar konsumtion. Miljöanpassad offentlig upphandling gav också en ökad miljömedvetenhet och uppmuntrade till grönare inköp hos anställda när de agerade som privata konsumenter och den privata sektorn. Vidare diskussion om spridningseffekter finns nedan under kapitlet om dynamiska effekter, innovation och teknikspridning.

Enligt den ovan nämnda OECD-studien kan miljöanpassad offentlig upphandling ske på två sätt. Ett sätt är implementering genom decentralisering och ”bottom-up-förfarande”. Detta sätt innehåller ofta många olika produkter för ett brett spektrum av upphandlingar. Det andra sättet är ett mer strategiskt ”top-down-förfarande” för ett visst antal produkter vilka inte bara strävar efter höga miljömässiga mål utan också för att skapa starka marknadsinitiativ. Studien framhåller att centraliserade och specialiserade initiativ leder till högre miljövinster men också till dynamiska incitament och ibland kostnadsbesparingar.

6.2 ANALYS AV STYRMEDELS EFFEKTIVITET

6.2.1 ÅTGÄRDSKOSTNADER UR ETT STATISKT PERSPEKTIV

Utgångspunkten för det som här benämns statisk kostnadseffektivitet är att styrmedlet ska leda till att kostnaden för att bidra till måluppfyllelsen med ytterligare en enhet (marginalkostnad) ska vara densamma för alla aktörer (marginalkostnadsvillkoret)¹²⁴.

Det finns ett fåtal studier som studerat detta inom ramen för miljöanpassad offentlig upphandling. I en studie dras slutsatsen att miljöanpassad offentlig upphandling ur denna synvinkel kan anses som ett administrativt eller kvantitativt styrmedel¹²⁵. Till sådana styrmedel räknas vanligtvis gränsvärden som sätts av myndigheter, förbud eller begränsningar i användandet av olika typer av insatsfaktorer men också krav på produkter såsom att fordon måste ha katalysatorer. Studien menar vidare att sådana regleringar sällan anses uppfylla marginalkostnadsvillkoret, något som ekonomiska styrmedel ofta gör.

En annan studie framhåller att beroende på hur man utformar miljökrav vid offentlig upphandling kan styrformen ha mest likhet med ekonomiska eller administrativa styrmedel¹²⁶. Studien beaktar miljöanpassad offentlig upphandling

¹²⁴ Naturvårdsverket (2011). *Styrmedelsanalys – begrepp och kriterier kopplat till styrmedelsanalys*. InterPM NV-08022-11.

¹²⁵ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public Procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999 och Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹²⁶ Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	88 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

under ett antal olika antaganden, t.ex. om de företag som har lägst kostnad för rening sammanfaller med de företag som påverkas av offentlig upphandling så kan marginalkostnadsvillkoret uppfyllas, men detta är enligt författarna osannolikt. Det bör påpekas att utgångspunkten för denna analys är att miljöanpassad offentlig upphandling helt ersätter andra styrmedel som har fungerat perfekt, dvs. att de inte har några imperfektioner. Exempel på imperfektioner är transaktionskostnader, olika intressegruppers motarbetande av ekonomiska styrmedel, asymmetrisk information inom företagen eller liknande. Författarna påpekar att sådana fenomen existerar vilket kan innebära begränsningar i användandet av generella ekonomiska styrmedel. Detta kommer att diskuteras vidare nedan under kapitlet om politiska avvägningar inom och mellan politikområden.

6.2.2 DYNAMISK EFFEKTIVITET, INNOVATION OCH TEKNIKSPRIDNING

Dynamisk effektivitet handlar om vilka incitament som ges för att minimera kostnaderna på lång sikt. Enligt en definition av Naturvårdsverkets hänger det dynamiska kriteriet nära ihop med kriteriet innovation och teknikspridning eftersom det i ett dynamiskt perspektiv handlar om att minimera kostnaderna för att nå långsiktiga mål. Av detta skäl har diskussionen kring dynamisk effektivitet sammanförts med den om innovation och teknikspridning.

I litteraturen behandlas vanligtvis dynamisk effektivitet mycket kort. I en studie omnämns det i endast i form av ett teoretiskt resonemang om att ekonomiska styrmedel ofta ger starkare incitament för företag att anpassa sig till nya kostnadsminskande tekniker jämfört med administrativa styrmedel.¹²⁷ En forskare framhåller att det finns begränsat med data inom området men påpekar att några utvalda objekt visade sig ha skapat starka dynamiska incitament inte bara för uppfinnandet och kommersialiseringen av gröna produkter utan också för spridningen av dem till en bredare marknad¹²⁸. Kritiska förutsättningar för att sådana incitament ska skapas är enligt författaren en stark och konsekvent marknadssignal, stor köpkraft, ett riktat produktfokus samt tidig och kontinuerliga samarbeten med den privata sektorn. Slutsatsen som framförs är ett blandat resultat med några studier som visade på ovanstående samt andra – decentraliserade projekt som innehöll många produkter - som inte kunde uppvisa några positiva dynamiska effekter.

Litteraturen inom detta område mycket begränsat. Enligt Naturvårdsverket är det extra viktigt att analysera ett styrmedels förmåga att vara dynamiskt vid

¹²⁷ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999 och Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹²⁸ Siemens, R. (2003). *A Review and Critical Evaluation of Selected Greener Public Purchasing Programmes and Policies*. I: *The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence*, OECD.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	89 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

långsiktiga och svåruppnådda mål¹²⁹. De dynamiska effekterna av styrmedel som leder till investeringar med lång livslängd - t.ex. i infrastruktur för transporter, byggnader och energisystem – och deras betydelse för långsiktiga och svåruppnådda mål, kan vara mer betydelsefulla jämfört med åtgärder med kortare livslängd som ger snabbare positiv miljöeffekt.

I och med att miljöanpassad offentlig upphandling hanterar just investeringar som i många fall har lång livslängd skulle en utredning om dynamisk effektivitet vara viktig i kartläggningen om styrmedlet. Det ligger dock utanför ramen för denna rapport.

När det gäller innovation och möjlighet till miljöteknikutveckling skriver att finns det flera argument för att den privata investeringsgraden i ny teknik och teknikutveckling är lägre än den samhällsekonomiskt optimala¹³⁰. Det främsta argumentet är att spridning av kunskap är svår att hindra, vilket får till följd att avkastningen från investeringar i kunskapsgenererande projekt tillfaller andra än investerarna. I och med att investerarna på detta sätt berövas incitament att beakta de för dem externa vinsterna kommer det ur samhällsekonomisk synvinkel att investeras för lite i kunskapsgenererande projekt. Andra motiv kan utgöras av ofullständig information och imperfekt kapitalmarknad.

Specifikt hur miljöanpassad offentlig upphandling kan påverka innovation finns beskrivet flera rapporter¹³¹. En av dessa studier omnämner att miljöanpassad offentlig upphandling, för det enskilda företaget, torde ge större incitament till teknikutveckling än administrativa regleringar¹³². I förhållande till ekonomiska styrmedel kan jämförelsen ge skilda utfall för olika situationer. Dock påverkar miljöanpassad offentlig upphandling färre företag än generella ekonomiska styrmedel, vilket kan ha stor betydelse för det enskilda företagens strategiska överväganden. Miljöanpassad offentlig upphandling har heller inte den inneboende effekten till ”automatisk genomförda reningsinsatser” som ekonomiska styrmedel ofta har i och med att det lönar sig att rena på marginalen. Författarna menar dock att miljöanpassad offentlig upphandling kan öka engagemanget från anställda, vilket kan påverka den teknologiska utvecklingen.

I en OECD-rapport gällande miljöanpassad offentlig upphandling¹³³ betonas att miljökrav kan leda till besparingar genom ett uppsving för innovativa lösningar

¹²⁹ Naturvårdsverket (2011). *Styrmedelsanalys – begrepp och kriterier kopplat till styrmedelsanalys*. InterPM NV-08022-11.

¹³⁰ Samakovlis, E. (2011). *Klimatpolitikens utmaningar under mandatperioden*. Konjunkturinstitutet, Specialstudier, nr 25, mars 2011.

¹³¹ Ryding, S.-O. (2010). *Hållbar offentlig och annan professionell upphandling. Resultat från regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2010:3.

¹³² Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹³³ OECD (2003). *The Environmental Performance of Public Procurement*. OECD, Paris.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	90 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

samt ge spridningseffekter om det minskar den privata sektorns produktionskostnader och leder till lägre priser. Miljöanpassad offentlig upphandling kan minska kostnaden för gröna produkter på marknaden antingen genom att öka kvantiteterna och därmed få skaleffekter eller genom att bidra med produktionserfarenheter och därmed öka kunnandet (humankapitalet) hos företag och därmed också deras marginalproduktivitet, vilket kan resultera i lägre kostnad per producerad enhet¹³⁴. Störst möjlighet till kostnadsbesparingar per producerad enhet uppstår när den offentliga sektorn skapar efterfrågan på nya produkter eller sådana produkter som ännu inte har lyckats etablera sig på den kommersiella marknaden. Vid skapandet av en ny marknad för gröna produkter minimeras även risken för "utträngningseffekter". Detta förutsätter dock att teknologin finns tillgänglig, att den offentliga sektorns efterfrågan är tillräckligt stor samtidigt som den initiala privata sektorns efterfrågan är tillräckligt låg så att investeringen inte hade genomförts utan det offentligas hjälp men att det ändå finns potential för framtida privat efterfrågan¹³⁵.

I en studie som specifikt hanterade ämnet innovation och offentlig upphandling kom fram till slutsatsen att det finns uppenbara möjligheter att driva innovation genom offentlig upphandling¹³⁶. Samtidigt menar författarna att det leder till bättre uppfyllelse av offentliga mål och ger bättre service till medborgarna. I en annan studie av över 1000 företag menade över 50 % av respondenterna att nya krav och efterfrågan är den huvudsakliga källan till innovation medan endast 12 % tyckte att egenutvecklad ny teknologisk utveckling inom företaget var största drivkraften¹³⁷. Det finns också flera studier som visar på att offentlig upphandling kan vara framgångsrik när det gäller att initiera innovationer, bland annat en studie som samlat alla kommersialiserade innovationer i Finland mellan 1984 och 1998. Här visade resultaten att 48 % av projekten som ledde till framgångsrika innovationer som gick att härleda till offentlig upphandling eller regleringar¹³⁸. I en studie framhöll författarna att det dock kan vara svårt att få utbud och efterfrågan synkroniserade¹³⁹ då det kan kräva förändringar i organisationerna och systematisk träning på en operativ nivå. I Europa finns

¹³⁴ Johnstone, N. & Erdlenbruch, K. (2003). *Introduction*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence, OECD.

¹³⁵ Marron, D. (2003). *Greener Public Purchasing as an Environmental Policy Instrument*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence, OECD.

¹³⁶ Edler, J. & Georghiou, L. (2007). *Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side*. ScienceDirect, Research Policy 36, 949-963.

¹³⁷ BDI (2003). *The Power of Customers to Drive Innovation*. Report to the European Commission, Brussels.

¹³⁸ Palmberg, C. (2004). *The sources of innovation – looking beyond technological opportunities*. Economics of Innovation and New Technology 13, 183-197 och Saarinen, J. (2005). *Innovations and industrial performance in Finland 1945-1998*. I: Almqvist & Wicksell International, Chapters 4.2-4.3.

¹³⁹ Edler, J. & Georghiou, L. (2007). *Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side*. ScienceDirect, Research Policy 36, 949-963, 2007.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	91 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

många sådana exempel och Nederländerna är ett exempel där upphandlande myndigheter skapat speciella nätverk för att förmedla erfarenhet och goda exempel. I denna studie restes vidare frågan om huruvida offentlig upphandling då inte bara blir en statlig intervention som handlar om att välja en lösning (en specifik teknologi eller ett företag) framför en annan. Författarna menar att så inte är fallet utan att strategisk upphandling handlar om att välja hela marknadsområden utifrån ekonomisk betydelse och deras mognad gällande innovation. Ingen specifikation om lämplig leverantör eller lösning ska föras fram i första omgången. Efter hand, under konkurrens, kommer leverantörer och lösningar att premieras vilket är något som fullt naturligt på alla marknader. En studie från Storbritannien visar att 66 % av företagen menade att offentlig upphandling var ett hinder för radikal innovation eftersom man använde krav som gav inläsningseffekter – på andra plats (på 60 %) framfördes finansiella hinder som skäl¹⁴⁰. Författarna nämner att för att främja innovation inom upphandling måste gamla mönster ifrågasättas såsom att premiera kontrakt som har låg initial kostnad. Innovationer har ofta högre initialt pris och de innehåller risker för företagen – en effekt som förstärks ju mer radikal innovationen är. En utväg kunde vara att upphandlarna ersätter ett alltför flitigt användande av ”lägsta pris” och istället börja använda tilldelningskriterier, såsom livscykelkostnader (LCC).

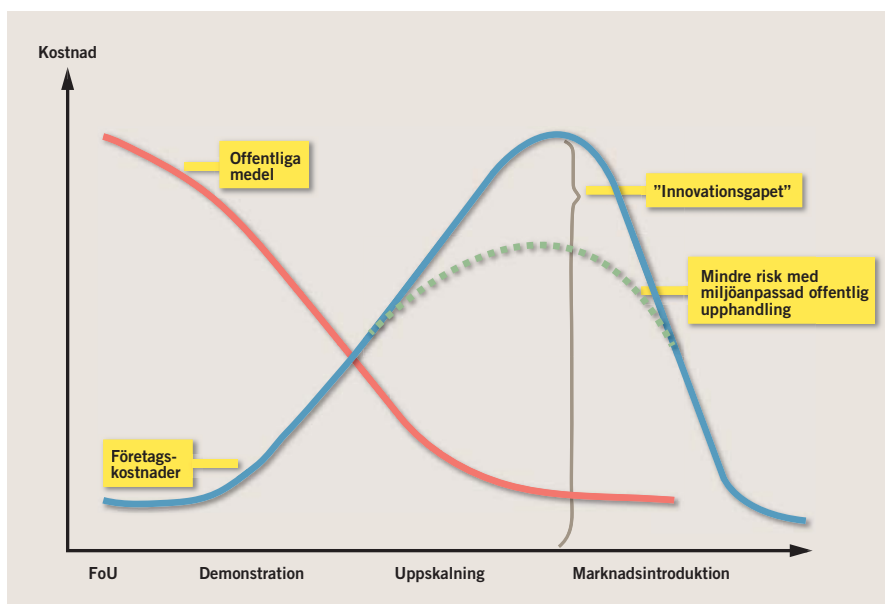
En viktig frågeställning är således möjligheterna för den miljöanpassade offentliga upphandlingen att minska de ekonomiska riskerna som vilar på miljöteknikföretagen när de ska utveckla nya innovativa och miljöanpassade produkter. Det finns goda skäl att utgå från att det är särskilt viktigt att på bästa sätt utnyttja de möjligheter som finns att främja innovations- och teknikutveckling inom ramen för löpande arbete med miljöanpassad offentlig upphandling. Miljöanpassad offentlig upphandling har visat kunna ha en stor potential att stimulera innovationer inom miljöteknikområdet genom att stödja samhällsmässiga behov och hjälpa till att minska det s.k. ”innovationsgapet”¹⁴¹ – se figur 4. Genom försiktighet att ta på sig osäkra kostnader för att få ett fullgott marknadsgenomslag för nya innovativa produkter, avvaktar många miljöteknikföretag efterfrågan på produkten, medan upphandlare myndigheter å den andra väntar på att produkten finns allmänt tillgänglig på marknaden – således en form av situation liknande ”moment 22”. Den miljöanpassade upphandlingen kan minska detta innovationsgap då offentliga upphandlare i dessa sammanhang sammantaget ofta kan åta sig att köpa stora volymer och kan t o m i vissa fall acceptera ett högre pris för en ”grön produkt”, bara den finns tillgänglig. Med denna form av ”ekonomiskt upphandlingsstöd” kan miljöteknikföretag med större förvisning kunna realisera sina

¹⁴⁰ DTI (2006). *Environmental Innovation: Bridging the Gap between Environmental Necessity and Economic Opportunity*. First Report of the Environmental Innovations Advisory Group.

¹⁴¹ Lundvall, K., Ballebye Okholm, H., Marcusson, M., Jespersen, S.T., Birkeland, M.E. (2009). *Can public procurement spur innovations in health care?* Copenhagen Economics, Vinnova, september 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	92 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

innovationsambitioner till slutlig marknadsintroduktion, via demonstrationsfasen och ”uppskalning”, utan att ta på sig alltför stora ekonomiska risker.



Figur 4. Illustration av ”innovationsgapet”.

Författarna menar att offentliga sektorn är stor nog för att uppnå den kritiska massa som behövs för att skapa klara incitament för företag, reducera marknadsrisken samt möjliggöra skal- och inlärningseffekter. Offentlig upphandling kan också minska transaktionskostnaderna av anpassning till nya produkter. Det kan också ge spridningseffekter till den privata marknaden¹⁴². Denna katalytiska funktion kan vara viktigare än den initiala upphandlingen.

6.2.3 TRANSAKTIONSKOSTNADER

Transaktionskostnader (eller administrativa kostnader) i samband med miljöanpassad offentlig upphandling finns mycket sparsamt utrett i litteraturen. Transaktionskostnader kopplade till generell offentlig upphandling finns beskrivna i rapporten Regelverk och praxis i offentlig upphandling¹⁴³. Transaktionskostnaderna kopplas här till:

- **Upphandlare:** Här består kostnaderna av administrativa kostnader i samband med upphandling och avtalshantering, utbildning av personal och i förekommande fall kostnader i samband med överprövning. Det bör

¹⁴² Rothwell, R. & Zegveld, W. (1981). *Government regulations and innovation – industrial innovation and Public Policy*. I: Industrial Innovation and Public Policy, London, sid. 116-147 och Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan, London and Basingtoke.

¹⁴³ Molander (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. 2009:2.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	93 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

noteras att det grundläggande arbetet med behovsanalys och kravspecifikation för den vara eller tjänst som ska upphandlas måste göras av den ansvariga förvaltningen oberoende av upphandlingsregelverket. I en värdering av kostnaderna för ett visst regelverk är det den specifika merkostnaden för olika administrativa lösningar som ska jämföras.

- Leverantörer: Här består kostnaderna av bevakning av olika relevanta marknader och framför allt utarbetandet av anbud. Kostnaderna för det senare varierar starkt med verksamheten och typen av upphandling. I vissa branscher med standardiserade varor och tjänster finns stora möjligheter till rationaliseringar, vilket ger låga transaktionskostnader och många anbudsgivare. I t.ex. kvalificerad tjänsteproduktion med specialiserade upphandlingar och krav på anpassad utformning är dessa möjligheter mindre.
- Reglerare: Här består kostnaderna av myndigheters arbete med tillsyn och delar av den rättsliga prövningen. Dessa är dock, utslaget över hela anbudsvolymen, mycket begränsade. Statistikhanteringen är inte särskilt väl utvecklad, och särkostnaderna för denna är också låga i relation till andra poster.

Krav på tydligare specifikation av miljökraven i offentlig upphandling kan leda till vissa svårigheter för företagen att sätta sig in i vilka regler som gäller¹⁴⁴. Detta kan också innebära ökade kostnader för den upphandlande myndigheten då ytterligare krav försvårar möjligheterna att bedöma olika anbud. Författarna menar dock att vissa transaktionskostnader kan vara lägre än för generella styrmedel då det kan vara mindre motstånd från starka intressegrupper.

EU:s studie om kostnader och nyttor av miljöanpassad offentlig upphandling i Europa¹⁴⁵ visade att de största administrativa kostnaderna uppstår genom den löpande utbildningen samt det stöd som den upphandlande myndigheten behöver för att kunna genomföra miljöanpassade upphandlingar. Andra administrativa kostnader är det arbete som måste läggas ned för att anta strategi och policy för det egna upphandlingsarbetet, men dessa kostnader beräknades vara relativt låga. Studien visade dock även att dessa kostnader är avtagande i takt med ökade erfarenheter samt indikationer på att kostnaderna kan minska signifikant om det finns befintliga verktyg för att exempelvis ta fram miljökriterier.

En OECD-studie pekar på att utvecklingen av praktiska och konkreta verktyg för miljöanpassad offentlig upphandling kompletterat med finansiella verktyg är

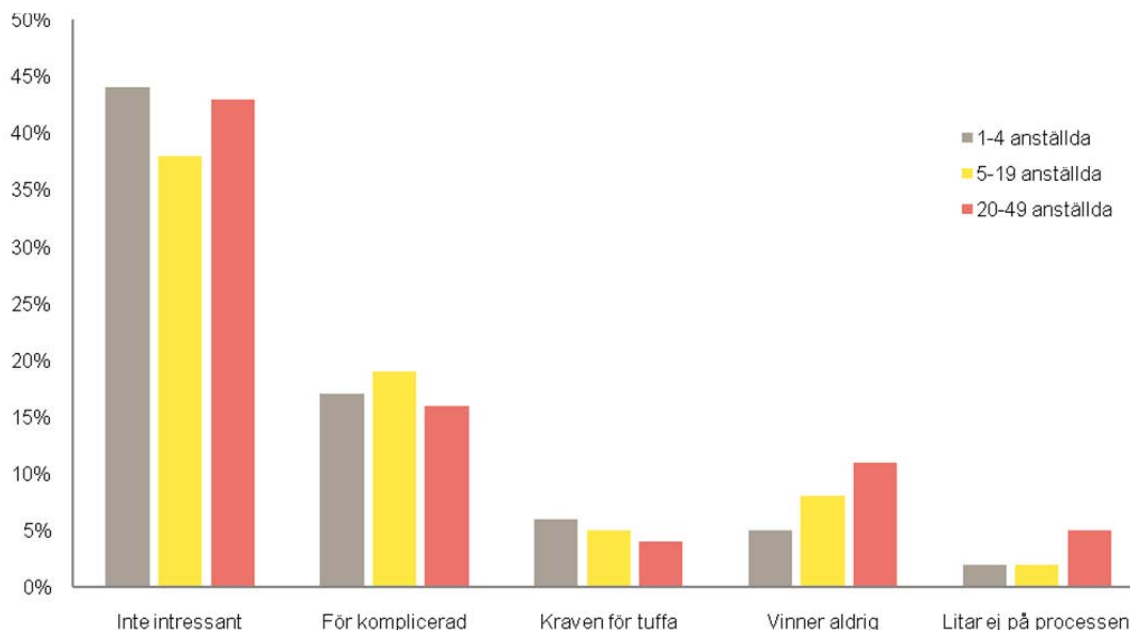
¹⁴⁴ Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹⁴⁵ Öko-Institut & ICLEI (2007). *Costs and benefits of green public procurement in Europe*. Öko-Institut & ICLEI, Report, July 2007.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	94 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

avgörande för effektiv implementering av miljöanpassad offentlig upphandling¹⁴⁶ eftersom upphandlare ofta saknar kunskapen eller tiden att välja miljöanpassade varor. Att centralt bidra med utbildning och etablerande av nätverk är enligt författaren ett mycket effektivt sätt att optimera begränsade resurser och lärande, speciellt för mindre eller kommunala organisationer.

Ovan har omnämnts merkostnader för leverantören, framför allt för utarbetandet av anbud, när de deltar i offentlig upphandling. Huruvida dessa kostnader ökar vid ställande av miljökrav i förfrågningsunderlag är marginellt utrett. Eftersom kostnaden finns även i generell offentlig upphandling kan man eventuellt få ledning genom att titta på hur företagen upplever kostnaderna som är förknippade med att delta i offentliga upphandlingar. Företagarna har utrett vilken den främsta anledningen är till att små företag inte deltar i offentliga upphandlingar¹⁴⁷. Resultatet återges i figur 5. Studien konstaterar att irrelevanta krav får många små företag att avstå från offentlig upphandling men att få företag menar att alltför tuffa krav är orsaken till att man valt att avstå från att lämna anbud vid offentliga upphandlingar. Området kan dock behöva studeras mer utförligt.



Figur 5. De främsta anledningarna till att småföretag inte deltar i offentliga upphandlingar.

¹⁴⁶ Siemens, R. (2003). *A Review and Critical Evaluation of Selected Greener Public Purchasing Programmes and Policies*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence, OECD.

¹⁴⁷ Företagarna (2008). *Små företag och offentlig upphandling– en problematisk relation men med enorm potential*. Rapport, 2008.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	95 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

6.2.4 FÖRETAGENS KONKURRENSKRAFT

I en studie om företagens konkurrenskraft i samband med miljöanpassad offentlig upphandling framkom att effekten på konkurrensen och huruvida den är positiv, negativ eller om det inte finns någon effekt alls, är en empirisk fråga som varierar helt beroende på den specifika marknaden¹⁴⁸. I en annan studie menar författarna att miljökrav kan, om de är rätt ställda, – framför allt inom livsmedelssektorn – gynna små och medelstora företag¹⁴⁹. Möjligtvis kan också Figur 5 ovan ge en fingervisning om miljökravens influens gällande småföretag. Utifrån denna undersökning skulle tuffa krav inte vara en viktig faktor som utesluter små företag från upphandlingar.

Det finns goda skäl att utarbeta en gemensam policy för miljöanpassad offentlig upphandling som gäller för alla upphandlande myndigheter¹⁵⁰. Skälen är att det ligger ett värde i att kunna kraftsamla på vissa miljökrav och på vissa områden för att därigenom förhindra att miljökrav leder till en mängd meningslösa, icke koordinerade, illa underbyggda och motstridiga miljökrav med negativa effekter på konkurrens och marknadseffektivitet. Ju mer harmoniserade miljökraven i en bransch är, ju mindre blir de negativa konkurrenseffekterna.

6.3 ANALYS AV STYRMEDELS LEGITIMITET

Ett styrmedel kan ha de teoretiska förutsättningarna för att vara kostnadseffektivt, men ur en politisk synvinkel kan det finnas aspekter som gör att styrmedlet inte är genomförbart i denna utformning. Legitimitetskriterier handlar framförallt om rättvisa, dvs. hur effekterna och kostnaderna av ett styrmedel fördelar sig bland olika geografiska eller sociala grupper i samhället eller olika typer av aktörer.

6.3.1 FÖRDELNINGASPEKTER

Fördelningaspekter har endast diskuterats i en av de studerade rapporterna och då diskuterats utifrån ett generationsperspektiv och inom ramen för diskonteringsränta och hur denna ska justeras efter miljöpåverkan¹⁵¹. I offentlig upphandling betyder det att man bör välja en låg diskonteringsränta i utvärderingen av investeringar som har stor miljöpåverkan. Vidare menar författaren att för sådana utsläpp som påverkar miljön under lång tid mellan

¹⁴⁸ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public Procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999.

¹⁴⁹ Walker, H. & Preuss, L. (2008). *Fostering sustainability through sourcing from small businesses: public sector perspectives*. Journal of Cleaner Production, 16, sid. 1600-1609.

¹⁵⁰ Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹⁵¹ Johnstone, N. (2003). *The Implications of Budget Systems for the Environmental Characteristics of Public Procurement*. I: The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence, OECD.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	96 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

generationer kan det vara olämpligt att använda rådande diskonteringsränta eftersom dessa återspeglar dagens generations grad av tidspreferens samt alternativkostnad för kapital för att värdera framtida generationers angelägenheter.

6.3.2 POLITISKA AVVÄGNINGAR INOM OCH MELLAN POLITIKOMRÅDEN

En icke kostnadseffektiv reglering kan visa sig vara ett bra alternativ i miljöpolitiken¹⁵². Ekonomiska styrmedel kan dock behöva kompletteras med stöd till teknisk utveckling, speciellt när det finns flera marknadsmisslyckanden involverade¹⁵³. Flera studier har visat att kostnaden för att minska CO₂-utsläppen blir lägre då styrmedel som skapar ett pris på koldioxid kompletteras av stödåtgärder¹⁵⁴. Andra studier visar också på behovet av åtgärder som främjar hela skalan av teknisk forskning och utveckling, via demonstrationsprojekt, till de inledande stadierna av spridning av ny teknik¹⁵⁵. Även andra studier stöder att valet av miljöstyrmedel inte alltid ska baseras bara på kostnadseffektivitet samt möjligheten att kombinera styrmedel, såsom ekonomiska styrmedel och miljöanpassad offentlig upphandling under vissa förutsättningar¹⁵⁶. Miljöanpassad offentlig upphandling kan vara ett bra styrmedel om det finns starka lobbygrupper som arbetar mot generella styrmedel riktat mot deras bransch¹⁵⁷. En kompromisslösning kan då bli nödvändig som innebär att ett visst miljömål inte uppfylls enbart med ett generellt styrmedel. Nedsättningar av t.ex. skatter i olika branscher är relativt vanligt i svensk miljöpolitik och inom dessa områden skulle miljöanpassad offentlig upphandling kunna vara ett sätt att bidra

¹⁵² Brännlund, R. & Marklund, B. (1998). *Miljöekonomi*. Studentlitteratur, Lund.

¹⁵³ Samakovlis, E. (2011). *Klimatpolitikens utmaningar under mandatperioden*. Konjunkturinstitutet, Specialstudier, nr 25, mars 2011.

¹⁵⁴ Jaffe, A B., Newell, R. G. & Stavins, R.N. (2003). *Technological change and the environment*. I: Handbook of Environmental Economics, Vol. 1, Kap. 11, s. 461-516; Jaffe, A. B., Newell, R.G. & Stavins, R.N. (2005). *A tale of two market failures*. Technology and environmental policy, Ecological Economics, 54, sid. 164-174; Fischer, C. & Newell, R.G. (2007). *Environmental and technology policies for climate mitigation*. Journal of Environmental Economics and Management, 55, sid. 142-162 och Fischer, C. & Newell, R-G. (2007). *Environmental and technology policies for climate mitigation*. Journal of Environmental Economics and Management, 55, sid. 142-162.

¹⁵⁵ Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.

¹⁵⁶ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999.

¹⁵⁷ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999 och Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	97 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

till att målet kan uppnås. Miljöanpassad offentlig upphandling kan också användas för att förbereda marknaden på kommande generella miljökrav¹⁵⁸.

Forskare menar att följande frågor bör ställas för att ta reda på om miljöanpassad offentlig upphandling bör användas som ett miljöpolitiskt styrmedel¹⁵⁹:

Tabell 3. Ställningstaganden vid implementering och omfattning av miljöanpassad offentlig upphandling.

	Till vilken nivå är miljöproblem (externaliteter) som miljöanpassad offentlig upphandling syftar avhjälpa internaliserade av andra miljöstyrmedel?		
	(1) <u>Externaliteter inte internaliserade</u>	(2) <u>Externaliteter delvis internaliserade</u>	(3) <u>Externaliteter internaliserade</u>
<u>Ska miljöanpassad offentlig upphandling användas?</u>	Ja, anpassat till relevanta miljö kvalitetsobjekt	Ja, som i (1), men designade att vara komplement till befintliga styrmedel	Nej, om de redan är fullt internaliserade kan det inte motiveras från ett välfärds perspektiv

Enligt Miljömålsrådet¹⁶⁰ är befintlig reglering otillräcklig vad gäller i stort sett alla svenska miljö kvalitetsmål (se ovan – **kapitel 5.6.2**). Förutom för *Skyddande ozonskikt* krävs det ytterligare åtgärder för att resterande miljö kvalitetsmål ska uppnås till år 2020 (år 2050 för *Begränsad klimatpåverkan*). Större miljö hänsyn i offentlig upphandling skulle mycket väl kunna fungera som en ytterligare åtgärd, dvs. som ett komplement till redan vidtagna miljö politiska åtgärder.

De övriga frågor som ingick i Naturvårdsverket metod för styrmedelsanalys – allmänna jämviktseffekter och förorenaren betalar – har inte varit möjliga att besvara utifrån litteraturen Miljöstyrningsrådet tagit del av.

6.4 SLUTSATSER

Miljöstyrningsrådet har inom ramen för sitt uppdrag åt Upphandlingsutredningen gjort en litteraturoversikt inom området (se bl.a. Bilaga 7). Trots vissa avseende tid och resurser har ändå den centrala litteraturen gått igenom för att möjliggöra att dra någorlunda generella

¹⁵⁸ Gren, A. & Muren, I-M. (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret, 1999:28.

¹⁵⁹ Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O (2009). *Assessment of Green Public procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations*. Umeå University, 1999.

¹⁶⁰ Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	98 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

slutsatser om och när det är samhällsekonomiskt effektivt att upphandlande myndigheter använder offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel för att nå våra satta miljö kvalitetsmål.

Miljöanpassad offentlig upphandling bör användas som ett komplement till befintliga generella styrmedel för att sammantaget bidra till att ge ett sammantaget grepp till effektiva miljöpolitiskt styrmedel i en nationell satsning att nå Riksdagens 16 miljö kvalitetsmål.

Miljöanpassad offentlig upphandling har i detta sammanhang visat sig ha stor potential i de fall då:

- ”Marknadsmisslyckanden” existerar, t.ex. då
 - miljöproblematik och när miljömålen inte nås,
 - informationsbrist eller problem med skilda budgetprocesser hos upphandlande myndigheter inte leder till in effektiva kortsiktiga investeringar, och då
 - investeringsgraden i ny teknik och teknikutveckling är lägre än den samhällsekonomiskt optimala.
- Starka lobbygrupper motverkar användandet av generella ekonomiska styrmedel.
- Kontroll av efterlevnad av lagar och föreskrifter är svår. Miljöanpassad offentlig upphandling kan här möjliggöra starka incitament på att följa ställda krav då företag ofta lägger stor vikt vid att bli uppfatta de som ärliga och pålitliga.
- Om miljöanpassad teknologi redan finns på marknaden men ännu inte är kommersiell tillgänglig.
- Det finns en stark och konsekvent marknadssignal på att den offentliga sektorn borde vara en förebild i arbetet mot en hållbar utveckling sett i att de har en stor köpkraft.
- Löpande och framgångsrika samarbeten med den privata sektorn.

Miljöanpassad offentlig upphandling kan dessutom:

- Bidra till att uppnå satta miljö kvalitetsmål
- Ha positiv effekt på flera miljömål samtidigt
- Uppnå miljömål både lokalt, regionalt och internationellt
- Ge möjlighet till kostnadsbesparingar för upphandlande myndigheter
- Ge spridningseffekter av ”*Good Procurement Practicities*” till privat sektor
- Hjälpa staten att visa ledarskap i frågor om hållbar upphandling samt ge trovärdighet till nationella miljöagendor som riktar sig till klimatförändring och hållbar konsumtion.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	99 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Ge dynamiska incitament inte bara för utvecklandet utan också kommersialiseringen av miljöanpassade produkter samt för spridningen av dem till en bredare marknad.
- Ge ett uppsving för innovativa lösningar
- Minska kostnaden på sikt för ”gröna produkter” på marknaden
- Förbereda marknaden på kommande miljökrav i kommande offentliga upphandlingar

7 METODER ATT BERÄKNA KOSTNADER VID MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING

Miljöstyvningsrådet har genomfört en litteraturstudie av metoder att uppskatta kostnader i samband med miljöanpassad offentlig upphandling. Den återges i sin helhet i Bilaga 6. De bygger alla på någon form av helhetsmässiga kostnadsberäkningar utifrån en produkts hela livscykel och har därutöver lite olika angreppssätt för att belysa ”miljövinster” som ett resultat av den miljöanpassade offentliga upphandlingen. Eftersom olika former av livscykelkostnadsberäkningar (*Life Cycle Cost Analysis, LCC*) ingår i samtliga av dessa metoder ges inledningsvis en kort beskrivning av LCC.

7.1 LIVSCYKELKOSTNADSBERÄKNINGAR, LCC

Det finns fortfarande en allmän uppfattning att miljöanpassade produkter generellt sett är dyrare än konventionella produkter. Studier¹⁶¹ visar dock att kostnaderna för att agera mot klimatförändringarna visserligen kanske kommer att uppgå till någon procent av världens BNP per år, men också att kostnaderna för att inte agera i tid kommer att bli 5-20 gånger större. Detta indikerar att kostnader som inte tas idag kan växa och bli mycket stora i framtiden. Det är därför av stor vikt att tidigt ta med denna typ av beaktanden i samband med samhällspolitiska beslut. Även i ett mindre perspektiv, när det handlar om offentlig konsumtion, är detta i högsta grad en faktor att beakta. En produkt som köps in idag kan bli mycket dyr framöver om inte den totala kostnaden för produkten under dess livscykel uppskattas genom beräkningar.

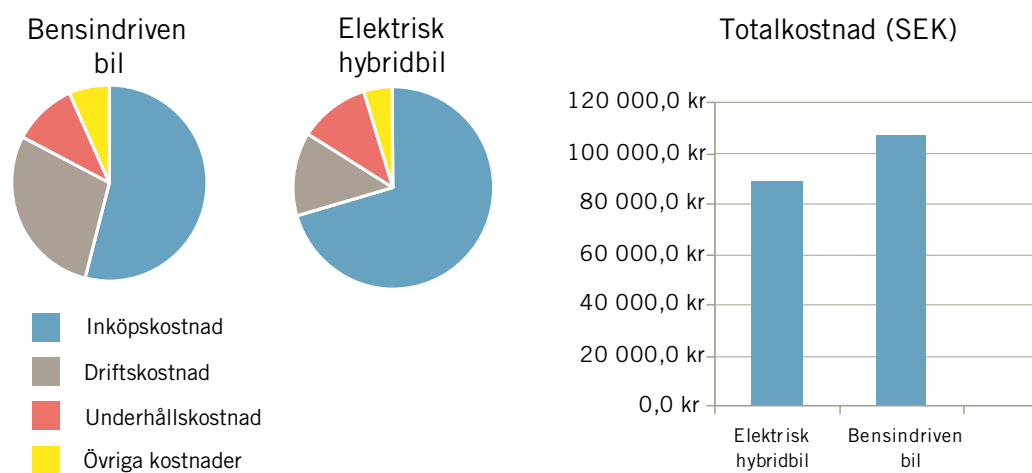
Ett sätt att räkna fram sådana totala kostnader är att göra livscykelkostnadsanalyser, LCC. LCC-beräkningar syftar till att uppskatta den totala kostnaden för en viss produkt under hela dess livscykel. Den omfattar inte bara grundinvesteringen vid inköpstillfället utan dessutom drifts- och underhållskostnaderna. Bland de övriga kostnader som också anses vara viktiga att beakta i dessa sammanhang återfinns miljöavgifter och kostnaderna för att omhänderta produkten vid kvittblivning, samt olika potentiella inkomster såsom

¹⁶¹ Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	100 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

subventioner och restvärde som kan påverka beräkningen av den totala förväntade kostnaden.

LCC-beräkningar lämpar sig bäst för produkter som har koppling till energiförbrukning vid produkternas användning, t.ex. för fordon, kontorsmaskiner av olika slag och belysning. De kan också vara lämpligt att använda på produkter som i sig inte använder energi men som ändå kan bidra till energibesparingar, såsom luftfilter och däck. LCC-beräkningar är överlag användbara i de fall drifts- och underhållskostnaderna är relativt höga under produktens livscykel och därför betydelsefulla att beakta i upphandlingsprocessen – se exempel för jämförelser mellan en bensindriven bil respektive en elektrisk hybridbil i figur 6.



Figur 6. Exempel på utfall av en LCC-beräkning för olika typer av bilar¹⁶².

7.2 ANDRA BERÄKNINGSMETODER

I detta kapitel görs en kort sammanfattning av fyra av de mer kompletta beräkningsmetoderna som framkom vid den genomförda litteraturöversikten. De återges inte i någon prioritetsordning utan i tidsmässing ordning.

METOD 1: BERÄKNINGAR AV DEN POTENTIAL SOM FINNS TILL FÖRBÄTTRINGAR AV MILJÖPRESTANDA

Metoden, som bygger på en EU-studie, syftar till att beräkna s.k. ”relief-potentialer” förutsatt en förändring i upphandlingspraxis för vissa utvalda produktgrupper i relation till upphandling utan att ställa miljökrav¹⁶³. Metodiken

¹⁶² Ryding, S.-O. (2010). *Hållbar offentlig och annan professionell upphandling. Resultat från regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2010:3.

¹⁶³ Technische Universität Vienna & Institute of Finance and Infrastructural Policy (2003). *RELIEF – Relief Potentials for Green Products*. Final Report TU Wien & ifipTU, 2003.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	101 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

för att beräkna en "relief-potential" baseras huvudsakligen på att jämföra produkter med samma funktionella enhet men med olika miljöprestanda för skilda miljöeffektkategorier i olika stadier av produkternas livscykel. Syftet är att få ett så fullgott underlag som möjligt för att kunna bedöma "potentialen" till bättre miljöprestanda för gröna produkter jämfört med konventionella produkter. Beräkningsmetoden tar hänsyn till samlad miljöpåverkan, miljöpåverkan per funktionell enhet, marknadsandel, årlig omfattning av funktionell enhet tillgänglig på marknaden, konventionella produkter och gröna produkter.

Beräkningsmetoden tar sin utgångspunkt från verkliga data från olika produktgrupper företrädesvis baserat på jämförelser mellan olika produktgrupper med samma funktionella enhet men med olika typer av resulterande miljöeffekter i olika delar av produkternas livscyklar. De resultat som hittills framkommit av denna metodik har visat att klimatpåverkan synes ha den största "relief-potentialen" inom områden med en klar anknytning till energieffektivisering, medan den för andra områden visade sig ge mer svårtydda resultat.

Metodikerna innehåller i sig inga kostnadsmått i sig utan gör en uppskattning av den "miljövinst" som kan förväntas om inga uppköp av miljöanpassade produkter sker jämfört med om det alltid görs i den offentliga upphandlingen. Den "potentiella miljövinsten" utgår från kända miljöeffektkategorier per funktionell enhet för de olika studerade produktgrupperna. Med tillgång till mer tillförlitliga ingångsdata bör denna metodik kunna utvecklas till bra planeringsinstrument särskilt i de inledande faserna i den offentliga upphandlingen.

METOD 2: BERÄKNINGAR AV JÄMFÖRELSE MELLAN MILJÖEFFEKTER OCH KOSTNADER AV ATT STÄLLA MILJÖKRAV

Metoden har använts i en svensk studie med syfte att jämföra kostnader och miljöeffekter för ett antal utvalda miljökrav som skulle kunna ställas i offentlig upphandling avseende drift av fordon och energival vid inköp av glödlampor och datorer¹⁶⁴. Utgångspunkten var att klarlägga om höjda miljökrav kan bidra till uppfyllandet av de nationella miljömålen med fokus främst på målet begränsad klimatpåverkan.

Metoden bygger på att ta reda på vad miljökrav inom vissa produktområden kan medföra för miljöeffekter å ena sidan och kostnadsökningar/besparingar å den andra. Metoden bygger på att två alternativ ställs mot varandra – dagens situation där ett visst antal av den offentliga upphandlingen lever upp till vissa definierade miljökrav gentemot en situation där alla offentliga upphandlingar gör så. Grundformeln för att få fram kostnaderna per utsläppsminskning är följande:

¹⁶⁴ von Bahr, J. (2005) *Jämförelse av miljöeffekter och kostnader i offentlig upphandling*. Miljödepartementet, Green Index, januari 2005.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	102 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Differensen i kostnader per år
Differensen i miljöeffekter per år

I kostnaderna ingår både inköps- och driftskostnader. Den differens som avses är den mellan noll- och förändringsalternativet. I samtliga fall avses statens kostnader, inte de samhällsekonomiska kostnaderna. Dessutom har potentialen att minska utsläppen i absoluta tal beräknats enligt:

Inköpta enheter per år multiplicerat med differensen i miljöeffekt per enhet.

Resultatet visade att samtliga utredda åtgärder kan vara lämpliga att utföra utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv, möjligen med undantag för biogasdrift, där den kan vara att föredra ur såväl miljö- som kostnadsperspektiv. Vad gäller vissa datorer visade studien att TCO-märkta datorer alltid är mer energieffektiv än genomsnittsdatoren.

METOD 3: BERÄKNINGAR FÖR ATT BELYSA MILJÖMÄSSIGA OCH EKONOMISKA KONSEKVENSER AV GRÖNA INKÖP

Metoden, som tillämpats i Danmark, syftar till att belysa de miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av ökande offentliga gröna inköp och hur, och i vilken omfattning, det är möjligt att kvantifiera miljöeffekter och hithörande kostnader för ett antal utvalda produktgrupper¹⁶⁵. Metoden baserades på att de ekonomiska konsekvenserna inkluderande både inköpspris och underhållskostnader. Beräkningsmetoden bygger på följande moment:

- Avgränsningar av systemgränser för de studerade produkterna.
- Definition av centrala miljöparametrar.
- Information om omfattning av upphandling av de studerade produkterna.
- Uppgifter om prisuppgifter för inköp av gröna produkter, som i denna studie likställdes med miljömärkta produkter.
- Information om prisuppgifter för konventionella produkter.
- Värderingar av ekonomiska fördelar av att föredra ”grönare produkter i upphandlingssammanhang”.

Beräkningsmetoden bygger på en LCC-ansats och resulterade i ”potentiella miljövinster” för vissa av de studerade produktgrupperna företrädesvis de där energiförbrukning utgör en viktig del av miljöåverkan. Resultaten angavs som den årliga miljövinsten om alla produkter byttes ut till med miljöanpassade jämfört med den aktuella utbytestakten.

En gemensam slutsats av denna beräkningsmetod visade sig att för utvalda produktgrupper kunde de största miljömässiga vinsterna identifieras för produkter som inte varit föremål för miljömärkning. Detta synes kanske inte förvånande då produkter som är föremål för miljömärkning behövt

¹⁶⁵ Hansen, E. et. al. (2006). *Miljømaessige og økonomiske konsekvenser af øgede offentlige grønne indkøb*. Miljøstyrelsen, København, 2006.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	103 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

produktutveckla sina produkter i en större omfattning för att kunna få en miljömärkningslicens.

METOD 4: BERÄKNINGAR FÖR ATT BELYSA KOSTNADSBESPARINGAR OCH MINSKADE CO₂-UTSLÄPP

Metoden syftar till att kunna uppskatta kostnadsaspekter och resulterande reduceringar av CO₂-utsläpp av att ställa miljökrav vid offentlig upphandling på en gemensam EU-nivå¹⁶⁶. Metodiken inkluderade:

- Uppgifter om omfattningen av upphandling inkluderande effektiva miljökrav i relation till all offentlig upphandling baserat på två indikatorer – indikator 1 för den procentuella andel av ekonomiska medel använt för ”grön upphandling”; indikator 2 för den procentuella andel av grön upphandling i relation till all offentlig upphandling.
- Uppgifter om resulterande CO₂-utsläpp och ekonomiska konsekvenser baserat på en indikator 3 som fokuserar på den påverkan den offentliga upphandlingen har på CO₂-utsläpp sett till en produkts hela livscykel baserat på LCC-beräkningar.
- Löpande insamling av omfattningen av ”grön upphandling” i EU:s medlemsländer genom olika former av enkäter.

Metoden ger en ungefärlig uppfattning om de storleksordningar av kostnadsbesparingar som potentiellt kan nås genom att ställa miljökrav i ett helhetsperspektiv. Denna metod är fortfarande den enda genomförda studien som ger ett underlag för att grovt uppskatta kostnadsbesparingar i ekonomiska termer och har dessutom utgått från aktuella data från utvalda medlemsländer i EU. Resultatet av denna studie omnämns på olika ställen i denna rapport, och visade att för Sverige kan en besparing av detta slag uppgå till mångmiljardbelopp varje år.

En jämförelse mellan de olika metoderna är svår att genomföra då de alla gjorts med lite olika utgångspunkter. Visserligen bygger de på ett helhetsmässigt livscykelperspektiv med LCC – beräkningar och med syfte att jämföra ”miljöeffekterna” av olika omfattning av ”gröna inköp”. Dels kan LCC-beräkningar göras med lite olika för att räkna om alla förväntade utgifter vid investeringen och alla eventuella intäkter till ett jämförelsetal för att kunna jämföra framtida kostnader med dagens kostnader, och denna information är lite knapphändig i de olika studierna. Även om alla studier valt att fokusera på en viss andel ”gröna inköp” har dessa relaterats till antingen all upphandling, upphandling av ”konventionella produkter eller inga ställda miljökrav alls. Dessutom har begreppet gröna produkter hanterats lite olika exempelvis en

¹⁶⁶ PricewaterhouseCoopers (2009). *Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	104 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

direkt koppling till miljömärkta produkter eller till miljöprestanda för olika miljöeffektkategorier.

Vad som däremot framkommer som ett mer eller mindre gemensamt resultat är identifiering av de produktgrupper som kan ge påvisbara positiva miljöeffekter i offentlig upphandling är de produkter som är förhållandevis energikrävande vid drift alternativt de som på ett eller annat sätt baseras på icke-fossila bränslen.

8 EXEMPEL PÅ UPPHANDLINGAR MED EFFEKTIVA HÅLLBARHETSKRAV

Detta kapitel redogör för olika exempel på hur miljö, ekonomiska och sociala hänsyn kommit till användning i offentlig upphandling. Som redogjorts för ovan i kapitel 5.2.1.3 finns en trend till ökad användning av miljö och sociala krav i offentlig upphandling sedan fler år tillbaks. Detta förutses med tiden resultera i mer information om sådana upphandlingar med goda resultat. Den också ovan konstaterade bristen på ”grön upphandlingsstatistik” medför tyvärr att det kommer att förbli svårt att dokumentera dessa förbättringar.

Utgångspunkten nedanstående redovisning fick begränsas till exempel som dokumenterats på grund av att de visat sig vara särskilt angelägna att redovisa (som goda exempel). Ett viktigt syfte med redovisningen var att, så långt möjligt, ange vilka krav som ställts, vilka effekter som förväntades och vilka effekter som kunnat observeras. Denna information är tyvärr i en hel del fall ofullständig i de underlag Miljöstyrningsrådet kunnat inhämta från litteratur och genom personliga kontakter och saknas därför på sina håll i nedanstående redovisning av exempel.

8.1 UPPHANDLINGAR MED EFFEKTIVA MILJÖKRAV

HÅRDA MILJÖKRAV PÅ PERSONDATORER BIDROG TILL UTFASNING AV HÄLSO- OCH MILJÖFARLIGA KEMIKALIER

- Miljökrav: Låg energiförbrukning (ur ett livscykelkostnadsperspektiv), användning av returplast, låg vikt, miljöanpassade kemikalier och PVC-fria produkter.
- Förväntad effekt: Minskning av farliga kemikalier med 8 ton och 40 % lägre klimatpåverkan.
- Observerad effekt: Full effekt av avtalet väntas först vid årsskiftet 2014/2015

Stockholms läns landsting har idag ca 40 000 persondatorer som samtliga på sikt ska ersättas via nya avtal. Genom upphandling bedömdes utfasning av flera miljö- och hälsofarliga kemikalier kunna minska mängden av sådana ämnen med ca 8 ton. Landstinget ställde krav i sina upphandlingar som syftade till att fasa ut

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	105 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

bly, kvicksilver, halogenerade flamskyddsmedel och PVC i landstingets datorer. Kraven uttrycktes i form av blyfri lödning, kvicksilverfria produkter och ett "börkrav" på att plasten i datorerna skulle vara helt utan bromerade, klorerade eller fluorerade flamskyddsmedel. Produkterna skulle även vara "PVC-fria". Kraven på halogenerade flamskyddsmedel var mer långtgående än de obligatoriska krav som finns med i RoHS-direktivet. De flamskyddsmedel som godkändes klarade EU:s riskfraser. På så sätt säkras att inga nya farliga flamskyddsmedel kommer in i datorerna.

AVANCERADE KRAV PÅ DRIVMEDEL FÖRVÄNTAS RESULTERA I EN HALVERING AV FÖRORENINGSUTSLÄPP

- Miljökrav: Krav på minskad bränsleanvändning och andelen förnybart bränsle.
- Förväntad effekt: 50 % minskade föroreningsutsläpp.

För att undvika användning av diesel och bensin som framställs från stenkol och tjärsand har Göteborgs Stads Upphandlingsbolag ställt särskilda krav i sina upphandlingar. Ett exempel är att bränslet inte ska vara sämre än medelvärdet för bensin och diesel som säljs inom EU. Göteborg Stads Upphandlingsbolag uppskattade att utsläppen av klimatpåverkande ämnen för biobaserade drivmedel skulle kunna minskas med minst 50 % jämfört med bensin/dieselolja sett över produktens hela livscykel. Trafikkontoret i Göteborg publicerade 2009 en vägledning för leverantörer av drivmedel och entreprenörer för bl.a. busstrafik och renhållningstjänster för att närmare ge anvisningar i samband med anbudsgivningar.

UPPHANDLING AV EL MED SPJUTSPETSKRAV FÖRVÄNTAS GE EL FRÅN HÅLLBARA KÄLLOR OCH METODER

- Miljökrav: Leverans ska ske med el från förnybara energikällor, vattenkraften ska ha regler för minimitappning i vattenmagasinen och får inte komma från kraftverk i orörda vattendrag.
- Förväntad effekt: Utfasning av el från icke hållbara källor och metoder.

Riksdagsförvaltningen upphandlade 2009 leverans av el med särskilt höga miljökrav, s.k. spjutspetskrav. I kraven ingick att leverans ska ske med el från förnybara energikällor, vattenkraften ska ha regler för minimitappning i vattenmagasinen och får inte komma från kraftverk i orörda vattendrag. I och med detta kan Riksdagen hävda att de bidrar till utfasning av el från icke hållbara källor.

KRAV PÅ PVC-FRIA HANDSKAR FÖRVÄNTAS MINSKA ANVÄNDNING AV MJUKGÖRARE MED 100 TON

- Miljökrav: PVC-fria material

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	106 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Förväntad effekt: Minska PVC-förbrukningen och ftalater med 100 ton vardera.

I Västra Götalandsregionen har man beslutat att handskar som upphandlas till sjukvården ska vara helt fria från PVC. Genom den stora volym plasthandskar som årligen upphandlas (ca 30 miljoner plasthandskar) har detta beräknats till att Västra Götalandsregionen genom sin upphandling kommer att minska användningen av PVC-plast med 100 ton, vilket samtidigt innebär det en minskning av mjukgörare (ftalater) på lika stor mängd.

SAMARBETE MELLAN MYNDIGHETER OCH NÄRINGS LIV GAV KLARA NYA UTGÅNGSPUNKTER FÖR SÄNKT KLIMATPÅVERKAN

- Miljökrav: Krav på bränsleanvändning och optimering av körrutter.
- Förväntad effekt: Halverad klimatpåverkan från svenska godstransporter före år 2020.
- Observerad effekt: Sänkta CO₂-utsläpp med 20%.

Projektet "Hela lasten – halva utsläppet" är ett samarbete mellan näringsliv, myndigheter och forskningsinstitutioner i Göteborg, vilket i sig är ett delprojekt inom området *Klimatneutrala godstransporter*. Detta projekt startades i slutet av 2006 som ett samarbete mellan Preem, Schenker, Volvo Lastvagnar, Vägverket och Göteborgs miljövetenskapliga centrum, GMV. Projektet hade ett femtontal deltagande parter. Projektets mål var att halvera klimatpåverkan från svenska godstransporter fram till 2020 genom effektivt utnyttjande av befintlig teknik.

Inför starten av projektarbetet analyserades samtliga fordonstyper som distributören DB Schenker använder sig av för transporter inom Göteborgszonen. Fordonens utsläpp beräknades utifrån bränsleförbrukning och man kartlade dessutom antal sändningar samt transporterad vikt och volym. Detta resulterade i att tre paketbilar har bytts ut mot nya biogasdrivna fordon och en distributionslastbil har bytts mot en biogas/dieselhybrid. Utöver nya fordon som drivs av biogas har även lastbilarnas rutter optimerats genom att variera de slingor som fordonen trafikerar utifrån godsflöden och maximalt fyllda fordon.

Utöver minskade utsläpp arbetar nu samarbetsgruppen även mot mindre buller och för en säker trafikmiljö. Därtill kan tilläggas att energin för uppvärmning i godsterminalen kommer från helt förnybara källor. Även om projektet i sig inte hade en direkt anknytning till upphandling, framkom resultat som kan ge nya utgångspunkter för upphandlande myndigheter vid formulering av miljökrav i förfrågningsunderlag.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	107 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

8.2 UPPHANDLINGAR MED EFFEKTIVA EKONOMISKA KRAV

KRAV PÅ LCC-BERÄKNINGAR FÖRVÄNTAS GE BETYDANDE MILJÖVINSTER

- Ekonomiska krav: Preliminär energideklaration med angivande av energiförbrukningen och användning av LCC-beräkningar.
- Observerad effekt: Första leverans ska ske 2013.

Stockholm Lokaltrafik, SL, kommer att få nya spårvagnar där det har ställts energikrav genom utvärderingar genom LCC-beräkningar. År 2010 gjordes en upphandling av nya spårvagnar där vinnande anbud lades på en spansk leverantör, CAF. Upphandlingen omfattade totalt 121 fordon för trafik i såväl inner- och som ytterstad. Miljökraven på de nya spårvagnarna var likvärdiga med de nya tunnelbanevagnarna eftersom kraven avser alla spårgående fordon som upphandlas av SL. I upphandlingskraven ingick att anbudsgivaren skulle inlämna en preliminär energideklaration, i vilken en beskrivning ingick av energiförbrukningen i alla förekommande situationer, såväl under drift som vid uppställning som begäran att fordonets vikt skulle hållas så låg som möjligt och att bromsenergi ska kunna användas i det egna fordonet.

Minimering av energiförbrukningen var ett genomgående och tydligt dokumenterat mål i utvecklingen av fordonen. Energioptimering utvärderades som en del av den begärda LCC-utvärderingen, där anbudsgivaren ombads beräkna den totala driftkostnaden under fordonets tekniska livslängd. En av tre komponenter i denna kostnad var den beräknade energikostnaden baserad på en framräknad förbrukning i kilowattimmar/km som i sin tur baserades på en definierad banprofil och en definierad tidtabell.

KRAV PÅ LCC-BERÄKNINGAR ÖKADE VÄRDET PÅ FASTIGHETER

- Ekonomiska krav: Miljödeklarerade material och energieffektiv konstruktion som en del av begärda LCC-beräkningar.
- Förväntad effekt: Lägre kostnader tack vare lägre energikostnader på sikt.
- Observerad effekt: 75 % lägre CO₂-utsläpp.

Företaget Älvstranden Utveckling har arbetat med LCC-beräkningar och examensarbeten för att driva utveckling av energi- och kostnadseffektivitet vid upphandling av bostadsbyggande. I ett av objekt genomfördes ett femtontal LCC-beräkningar med upp till åtta jämförande alternativ i varje beräkning. Det gav ett mycket bra beslutsunderlag och förändrade utformningen av huset under projektering och byggande.

Hamnhuset i Göteborg med 115 lägenheter är bland de första flerbostadshus som byggdes energieffektivt efter dessa premisser. Kostnaden för detta nybyggande utgick från en energiprestanda på 60 kWh/ m² per år. Slutsatsen från Älvstranden Utvecklings kostnadskalkyl var att den extra investeringen för alla energibesparande åtgärder landade på 4 %, vilket motsvarade ca 8 miljoner kronor av den totala investeringen.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	108 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

NOGGRANNA ENERGIKRAV PÅ PRODUKTER MINSKADE DE TOTALA KOSTNADERNA

- Ekonomiska krav: Krav på beräkningar av energiförbrukning i viloläge respektive under användning.
- Förväntad effekt: Inköp till lägsta möjliga pris ur ett livscykelkostnadsperspektiv.
- Observerad effekt: Kostnadsbesparing i ett femårsperspektiv genom att köpa in utrustning med lägre energi- och servicekostnader.

Upphandling av varor och tjänster vid Karolinska Universitetssjukhuset i Stockholm uppgår till ca 4 miljarder kronor per år, vilket utgör drygt 25 % av sjukhusets totala kostnader. Upphandlingsarbetet bedrivs i samarbete med övriga sjukhus inom Stockholms läns landsting som alla har en gemensam upphandlingspolicy. Därtill finns tillgång till färdiga standardtexter att ingå i frågeformulär bl.a. när det gäller kravspecifikationen vid inköp av större energikrävande utrustningar såsom ultraljusutrustning, sängar och dialysapparater. Anbudsgivare ska bl.a. ange utrustningens totala effektförbrukning i kW i viloläge och under behandling/undersökning. Förfrågningsunderlaget beskriver hur informationen om energiförbrukningen kommer att användas för att komma fram till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Detta baseras på summan av kostnader för fem års energiförbrukning, inklusive förbrukningsmaterial och service, som läggs till inköpspriset för utrustningen. Kravet på energiförbrukning delades in i två delar – en lägsta nivå där alla produkter inklusive adaptrar skulle klara senaste Energy Star-kraven (5.0) och därutöver en högre nivå baserad på energiförbrukningskostnaden över tre år räknas ihop med inköpskostnaden för att se totalkostnaden ur ett livscykelperspektiv.

KRAV PÅ LCC-BERÄKNINGAR GAV EFFEKTIV KYLNING AV DATORHALLAR

- Ekonomiska krav: LCC-beräkningar
- Förväntad effekt: Maximal användning av frikyla

När Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) ville handla upp kylning till sina datorhallar krävde man att anbudsgivaren skulle göra en LCC-kalkyl. Den framräknade totalkostnaden av de olika inkomna offerterna utgjorde grunden till SMHI:s utvärdering av anbuden. Utgångspunkten var att upphandling skulle resultera i en övergång till ny miljöanpassad kylteknik i SMHI:s datorhallar samt en förstärkning av kylkapaciteten inför planerade datorinstallationer. Målet med upphandlingen av tjänsten är att SMHI vill använda så mycket "frikyla" som möjligt de närmaste 20 åren.

I anbudsinvändan fanns ett skall-krav om att leverantören skulle ha ett miljöledningssystem och att utförandet skulle genomföras enligt vissa miljöanpassade instruktioner. Till detta formulerades särskilda utvärderingskrav i upphandlingen. I denna fanns en möjlighet att kunna räkna till sig ett lägre

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	109 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

jämförelsepris om vissa ytterligare miljökriterier uppfylldes. Anbudet med det lägsta priset i utvärderingsmallen vann sedan upphandlingen. Att räkna med energisnåla fläktar var ett av de inslag som gav stort genomslag i LCC-beräkningarna. Förutom att LCC-beräkningen skulle redovisas i en särskild kalkyl så skulle även ingående delar redovisas med produktblad och/eller speciella datakörningar.

KRAV PÅ LCC-BERÄKNINGAR GAV STORA KOSTNADSBESPARINGAR

- Ekonomiska krav: LCC-beräkningar.
- Förväntad effekt: Minskade energikostnader och utsläpp av växthusgaser.
- Observerad effekt: Kostnadsbesparingar på 40 miljoner kronor under en 10-årsperiod.

Det finns flera goda skäl till att genomföra LCC-beräkningar vid upphandling av energiförbrukande produkter såsom t.ex. luftbehandlingsaggregat. Ett skäl är att det ger en god överblick av kostnaden över produktens hela beräknade livslängd. Landstingsfastigheter i Jönköping har använt sig av LCC-beräkningar vid upphandling av luftbehandlingsaggregat sedan 1998. Samtliga upphandlade luftbehandlingsaggregat har även följts upp för att kontrollera att utlovade data stämmer. Syftet med att använda LCC-beräkningar är att spara energi och miljö. Under beräkningsperioden har Landstingsfastigheter i Jönköping uppskattat att den totala energikostnaden sänkts med cirka 40 miljoner kronor. Minskning av miljöpåverkan vid val och dimensionering enligt LCC-beräkningarna har erhållits för värmeenergi och elenergi.

8.3 UPPHANDLINGAR MED EFFEKTIVA SOCIALA KRAV

SOCIALA KRAV VID UPPHANDLINGAR AV TEXTILIER, PLASTHANDSKAR OCH SJUKVÅRDSARTIKLAR LEDDE TILL ÖKAD INSIKT OM ARBETSMILJÖPROBLEM

- Sociala krav: Efterlevnad av landstingens uppförandekod som är likalydande för alla Sveriges landsting
- Förväntad effekt: Ökad kunskapen och samsynen kring syftet med sociala krav samt motiv hos leverantörer att skapa rutiner för att förbättra arbetsvillkoren.

Textilier

I Region Skåne ställde man krav på att leverantörer skulle fylla i frågeformulär för att ange hur man uppfyllde den angivna uppförandekoden. Därefter gjorde man en bedömning av inkomna svar varefter man valde att gå vidare med en fördjupad intervju med vissa leverantörer. Leverantörerna ombads vidare att förtydliga sina svar, särskilt med fokus på interna revisioner. Resultaten av detta visade sig att leverantörerna inte kunde svara för den efterfrågade informationen i hela leverantörskedjan, utan stannade vid vissa tillverkningsled.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	110 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Leverantörsled längre nedåt i kedjan med leverans av vävning, blekning och färgning förbisågs. Region Skåne kom då överens med leverantörerna om behov av handlingsplaner för att bättre införa de sociala krav som ställts i upphandlingen. Slutsatserna av detta ledde till att det är viktigt att beakta leverantörernas mognad på området och att det kommer att ta viss tid till fullständig kravefterlevnad. I kommande upphandlingar kan det dock komma att krävas fördjupade revisioner.

Plasthandskar

Västra Götalandsregionen har följt upp upphandlingar kring upphandlingar av handskar till vården¹⁶⁷. Avtalen omfattade både operations- och undersökningshandskar. Vid uppföljningen ombads leverantörerna att fylla i ett frågeformulär med angivande av efterlevnad av företrädesvis ILO:s kärnkonventioner. Vissa leverantörerna gav otillfredsställande svar och hade varken kommunicerat kraven vidare till underleverantörer, eller hade rutiner för att kontrollera dessa. Liksom i exemplet ovan för Region Skåne valde Västra Götalandsregionen valde att genomföra ytterligare revisioner hos vissa utvalda tillverkare varefter leverantörerna inkommit med planer för hur bristerna ska åtgärdas.

Sjukvårdsartiklar

I Stockholms läns landsting (SLL) har man ställt krav vid sina upphandlingar på rostfria instrumentella sjukvårdsartiklar, vilket man följde upp under 2007¹⁶⁸. En av de leverantörer som ingick i avtalet fanns med i Swedwatchs granskning¹⁶⁹ i Kalla Fakta 2007 och har därefter det byggt upp ett arbete för socialt ansvarstagande. Det konstaterades att denna leverantör som granskats inte hade så stor andel av avtalet som tidigare. Detta skulle kunna bero på att de tvingats höja priserna på grund av sitt arbete med socialt ansvarstagande.

En av de leverantörer som blev godkända vid bedömningen av frågeformuläret är den leverantör som granskades av Swedwatch 2006. SLL beslutade att genomföra revision hos en av leverantörerna – den leverantör som tilldelats stora delar av avtalet efter upphandling med lägsta pris. Revisionsrapporten visar på brott mot landstingets sociala krav på flera punkter. Under uppföljningen begärde SLL rättelse av sju av leverantörerna. Sex av leverantörerna levererade tidsatta planer för arbetet.

¹⁶⁷www.swedwatch.org/sites/www.swedwatch.org/files/swedwatchreport_gloves_final.pdf.

¹⁶⁸www.swedwatch.org/sites/www.swedwatch.org/files/swedwatchs_instrumentrapport.pdf.

¹⁶⁹ Swedwatch (2006). *Vita rockar och vassa saxar*. Swedwatch, Rapport 2006.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	111 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

SOCIALA "SKALL-KRAV" GAV FÖRVÄNTAD EFFEKT VID UPPHANDLING AV KAFFEAUTOMATER

- Sociala krav: Etiskt riktig produktion som uppfyller ILO:s kärnkonventioner.
- Förväntad effekt: Produktion som garanterar att mänskliga rättigheter beaktas och lägre energiförbrukning.
- Observerad effekt: Större medvetenhet hos leverantörer om etiska krav och 40 % lägre energiförbrukning vid användning av kaffemaskiner,

Under 2009 gjorde Lantmäteriet en upphandling av vendingtjänster av kaffe- och vattenautomater för statlig förvaltning. Ett viktigt syfte var att spara pengar samtidigt som att ställa sociala krav i upphandlingen. Lantmäteriet fick uppdraget inom ramen för den statliga inköpssamordningen (SIS) att innebära över 600 myndigheter kunde få stöd i sina inköp av vendingtjänster av 11 myndigheters statliga ramavtal inom cirka 60 områden.

Vad som upplevdes som nytt i denna upphandling var att hållbarhetskraven formulerades som skall-krav. Anbudsgivarna var tvungna att bevisa att man uppfyllde de ställda kraven för att över huvud taget gå vidare i anbudsprövningen genom att offerera minst ett varumärke av hållbart ekologiskt producerat kaffe och bifoga ett certifikat eller motsvarande bevismedel för att så skedde. Detta var första gången som någon upphandlande myndighet ställde detta krav på produktnivå. Därutöver ställdes krav på att anbudsgivarna skulle kunna offerera minst ett varumärke som var både hållbart ekologiskt och etiskt producerat kaffe. Kravet var dessutom formulerat så att de offererade produkter skulle uppfylla produktionsreglerna för de 8 kärnkonventioner som identifierats av ILO.

UPPHANDLING MED SOCIALA KRAV KAN PREMIERA SÄRSKILT UTSATTA I SAMHÄLLET

Goteborgs stad – upphandling av "bemanning av café, skötsel av yttre städning, renhållning och skötsel av grönytor"

Goteborgs stad ställde i en upphandling som krav att minst 70 % av leverantörernas anställda vid ingången av sin anställning skulle ha varit beroende av försörjningsstöd eller arbetsmarknadsstöd. Anställningen kunde ha ingåtts i ett tidigare skede i leverantörens företag eller i samband med att avtal träffats kring denna upphandling. Vid utvärderingen viktades pris, organisation samt de anställdas kompetens lika. Det uppfattades som en fördel för den upphandlande myndigheten i det fall den inkluderade ansvarar för utbetalning av försörjningsstöd.

Tensta – Rinkeby: fastighetsskötsel med socialt engagemang

Det kommunala fastighetsbolaget Stockholmshem gjorde under våren 2010 en upphandling med rubriken *Fastighetsskötsel med socialt engagemang*. Upphandlingen gällde området Tensta-Rinkeby i västra Stockholm där det finns

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	112 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

en hög andel invandrare och där ungdomsarbetslösheten är hög. Tonvikten i anbudsunderlaget låg i att anbudsgivarna skulle ha en lokal förankring för att visa på det sociala engagemanget. På så vis avsågs uppdragsgivaren Stockholmshem kombinera behovet av att få fastighetsskötsel utfört, samtidigt som en del av ungdomar i området på det här sättet kunde arbeta.

Botkyrka kommun – traineetjänster vid parkentreprenad

Botkyrka kommun genomförde under 2009 en upphandling av parkentreprenader där kravet på anbudsgivarna var att de skulle erbjuda traineeplatser till arbetslösa ungdomar boende i kommunen. Syftet var enligt kommunen att nå ungdomar som riskerar att hamna i arbetslöshet och utanförskap i sysselsättning. Resultatet förväntades bli en ekonomisk vinst för kommunen genom att få ungdomar från arbetslöshet och istället genom sin anställning förmå betala skatt samtidigt som det ger en positiv utveckling på ett personligt plan för de ungdomar det berör.

Upphandling av "sociala företag" förväntas förbättra rehabilitering av personer med nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen har vid upphandling av Rehabilitering, Sysselsättning och Arbete (RESA) för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av psykisk funktionsnedsättning valt att prioritera "sociala företag" – detta med motivet att "sociala företag har i Sverige och i andra europeiska länder förutsågs kunna bidra till att skapa arbete för människor som står långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen konstaterade att det finns behov av att skapa fler sysselsättningsstillfällen för personer med psykiska funktionsnedsättningar och att detta kunde stimuleras via den offentliga upphandlingen. De sociala företagen bedömdes ha verksamhetsidéer som uppstått utifrån brukarnas behov, vilket ansågs som fördelaktigt. Sammantaget ledde dessa slutsatser till att hela upphandlingen utgick från bedömningen att:
"sysselsättningsverksamheter med rehabiliterande inslag hos arbetsintegrerade sociala företag mycket väl kan gynna att deltagarna får arbete i företaget eller på annat håll."

Vita jobbmodellen – verktyg mot svartarbete och social dumpning

Vita jobb var ett samarbetsprojekt som påbörjades 2004 mellan fackförbunden Byggnads, Transport, Elektrikerna, Fastighets Kommunal och Målarna – fackförbund som särskilt utsätts för de negativa konsekvenserna av svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. Man utarbetade, tillsammans med Stockholms Stads jurister, en upphandlingsmodell med syfte att en kommun utgående från gällande upphandlingsregler ska kunna undvika svartarbeten och social dumpning. Fackförbunden bidrog i projektet med tillhandahållande av relevant information i form av branschvillkor kontroll av upphandlingsvillkoren. Vita jobbmodellen är numera anpassad till förändrad

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	113 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

lagstiftning och gällande rättsläge efter den s.k. Vaxholmsdomen¹⁷⁰ m.fl. domar från EG-domstolen och praktiska råd finns att tillgå¹⁷¹.

Vita jobbmodellen är en upphandlingsmodell – inte en modell för normalt fackligt arbete. Den är heller inte tänkt att vare sig komplettera eller ersätta förbundens vanliga teckna kollektivavtal. Vita jobbmodellen innebär därför inget ställningstagande till hur effekterna av den s.k. Vaxholmsdomen m.fl. domar i EG-domstolen ska bemötas. Om upphandlingen tillämpas rätt kan den få till stånd rättvisa sociala normer i samarbete med offentliga upphandlare. Fördelen med Vita Jobbmodellen är att den ger en heltäckande skydd för alla anställda, samtidigt som osund lönekonkurrens försvåras.

I Vita jobbmodellen ställer upphandlaren, genom särskilda kontraktsvillkor, krav på leverantören att iaktta bestämda sociala villkor mot sina anställda enligt kontraktet enligt branschens kollektivavtal. Till skillnad från när företaget tecknar kollektivavtal behöver företaget bara fullgöra dessa villkor när han utför det kontrakterade jobbet, och i övrigt inte vare sig före eller efter jobbet.

8.4 UPPHANDLINGAR MED EFFEKTIVA INNOVATIVA INSLAG

HÖGA KRAV OCH DIALOG MED LEVERANTÖR RESULTERADE I VÄRLDENS FÖRSTA BIOGASDRIVNA AMBULANS

- Specifika krav: Biogasbil med låg vikt minska innehåll av kemikalier.
- Förväntad effekt: Miljömässigt hållbar materialanvändning och lägre bränsleförbrukning jämfört med konventionella ambulanser.
- Observerad effekt: Marknadstillgång till mer miljöanpassade utryckningsfordon med lägre kemikalieinnehåll och mindre bränsleförbrukning.

På Ekerö utanför Stockholm rullar sedan 2009 världens första miljöanpassade ambulans. Det tog fyra år i Stockholms läns landsting (SLL) från en vision om en ambulans med särskild goda miljöprestanda till dess detta kunde realiserades. Utgångspunkten var att upphandla en biogasdriven ambulans där mängden miljöfarliga ämnen skulle reduceras så långt som det var tekniskt och ekonomiskt möjligt.

När emellertid anbudsfrågan skickades ut 2007 kom inga anbud in. Det föreföll så att de höga kraven på leverantörerna krävde en annan typ av upphandling med ökad dialog. Ambulanser omfattas av många olika regelverk, beställs i små serier och dessutom kräver biogasdrift flera och tyngre bränsletankar. Det gör att fordonet i regel blir tungt, vilket inte är bra ur miljösynpunkt. Det var därför svårt för SLL att hitta en rätt och tillräckligt lätt modell på marknaden för en ambulans som kunde drivas med förnybara

¹⁷⁰ Vaxholmsmålet/Laval (mål C-341/05).

¹⁷¹ www.upphandlingsinformation.nu

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	114 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

bränslen. Av detta skäl inleddes en dialog 2008 med olika ambulanspåbyggare för att diskutera vilka möjligheter som fanns för att nå de uppställda önskemålen. Det visade sig då att Euro-Lans AB, som har ramavtal med Ambulanssjukvården i Stockholm AB, visade intresse för att försöka gå önskemålen till mötes. Samma år lanserade Mercedes-Benz Sverige en gasdriven transportbil – MB Sprinter 316 NGT – som gick att vidareutveckla till en ambulans. Det unika med den modellen är att den klarar de krav på vikt, lastförmåga och räckvidd som varit ett problem med tidigare gasdrivna modeller. Resultatet blev ett framgångsrikt samarbete som ledde till att upphandlingskraven kunde uppfyllas.

HÄLSO- OCH MILJÖKRAV VID UPPHANDLING AV NYBYGGNATION MINSKADE KEMIKALIEANVÄNDNINGEN

- Specifika krav: Utfasning av farliga kemikalier och att anbudsgivare ska ha en miljöplan.

Örebro kommun har i mer än 10 år tillbaks ställt särskilda hälso- och miljökrav för kemikalieanvändning i sina upphandlingar. Kommunen har sedan 2003 fastställt en upphandlings- och inköspolicy med riktlinjer för sin upphandling. Arbetet med att fasa ut farliga kemikalier i kommunen och göra kemikalieinventeringar började året innan den nya REACH-lagstiftningen om kemikalier trädde i kraft 2007. Byggnader i Örebro kommun har miljöinventerats för att undersöka om hälso- och miljökraven uppfyllts. När kraven inte har uppfyllts, har det åtgärdats. I vissa fall har det visat sig att det varit mest fördelaktigt att riva ner den befintliga byggnaden och bygga en ny.

Vid nybyggen i Örebro ställs det numera krav på byggnaders funktion redan vid upphandlingen. Detta görs hjälp av funktionsupphandlingar med kontrollprogram av olika slag. Den första funktionsupphandlingen i Örebro kommun gjordes vid nybygget av Mariebergsskolan i Örebro 2005 innehållande miljö- och hälsokrav på kemikalier med goda resultat. Vid den senaste upphandlingen av kem/tekniska produkter handlade det om städprodukter och VA-verksamhet (vatten och avlopp).

UTGÅNGSPUNKTEN MED EN "KOLDIOXIDBUBBLA" GAV ANBUD MED ENTREPRENÖRERS BÄSTA ALTERNATIV

- Specifika krav: Möjlighet för anbudsgivare att erbjuda bästa alternativ för utsläppsreducering utan att i detalj specificera krav på transport- och drivmedel.
- Förväntad effekt: Lägre CO₂-utsläpp per ton transport.

Trafikkontoret i Stockholm gjorde under 2008 en upphandling av transporter i vilket utgick från konceptet om en "koldioxidbubbla", som anger ett tak för accepterade CO₂-utsläpp inom ett visst område. Upphandlingen gällde transporter för rökgasreningsprodukter och behandling av rökgasreningsprodukter från avfallsförbränning. Effekterna av ställda krav blev

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	115 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

att entreprenörerna erbjöd sina bästa alternativ för utsläppsreducering. De fick dessutom incitament för att förbättra sin miljöprestanda under avtalsperioden. Utgångspunkten för resonemanget kring en "koldioxidbubbla" var att ge alla anbudsgivare en möjlighet att erbjuda en transporttjänst som kan utvärderas utgående från priset och kvaliteten på transporten utifrån minsta miljöpåverkan av CO₂utsläpp utan att i detalj specificera vilka transportmedel och drivmedel som används.

FÖRORENAD GATUSNÖ MINSKADE ELRÄKNINGEN

- Specifika krav: "Snökyla" för att kunna minska konventionell elförbrukning.
- Förväntad effekt: Smältvatten som kylmedel genom värmeväxlare.
- Observerad effekt: Minskning av elförbrukningen med 90%.

Med hjälp av idéer från en flera hundra år gammal metod förvandlade Sundsvalls sjukhus förorenad gatusnö till hållbar kyla och lägre energiförbrukning. Projektet "Snökyla" startade 1998 då landstinget i Västernorrland sökte nya tekniker för att kunna avveckla köldmediet R11 i befintliga kylmaskiner. Efter utredningar och praktiska försök upphandlade landstinget en demonstrationsanläggning vid Sundsvalls sjukhus som invigdes år 2000 som den enda i världen i sitt slag. Principen för anläggningen var enkel. En bassäng på 10 000 m² (motsvarande en fotbollsplan) fylls under vintern med snö. Snöfattiga vintrar finns möjlighet att tillverka en del av snön med snökanoner. I slutet av vintersäsongen täcks snön med ett lager flis. Under sommarhalvåret leds smältvattnet, som håller en temperatur på 0,5-2 °C, till en värmeväxlare som för över kylan till sjukhusets kylsystem. Snökylan används till att kyla vårdlokaler och teknisk utrustning och samtidigt kraftigt minska elförbrukningen. Anläggningen har motsvarat alla förväntningar när det gäller energi- och miljöaspekter. Elförbrukningen på Sundsvalls sjukhus har minskat med över 90 % och freonbaserade köldmedier har i stort sett avvecklats totalt. Nu tycks tekniken få spridning utanför Sveriges gränser, bl.a. vid Chitose Airport vid Sapporo, Gardemoen flygplats vid Oslo och IKEA i Ryssland.

NY TYP AV FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG GAV ENERGISNÅLARE HISSAR

- Specifika krav: Detaljerade krav drivsystem och belysningslösning.
- Förväntad effekt: Lägre elförbrukning och servicekostnader.
- Observerad effekt: 45 % lägre elförbrukning.

Sänkt energiförbrukning och lägre kostnader – det blev resultatet av ÖrebroBostäder AB (ÖBO) målsättning vid upphandling av hissar. Att ställa mer specifika krav i förfrågningsunderlaget var en av framgångsfaktorerna. ÖBO är ett kommunägt bostadsföretag som gör kraftiga insatser för att energieffektivisera i sitt bostadsbestånd. Sedan 2005 har ÖBO:s elenergiförbrukning sänkts med ca 8 GWh, eller 14 %, trots tillkommande nybyggnation. Hissar har visat sig vara ett av de områden där besparingar kan

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	116 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

göras, både vad gäller elförbrukning och kostnader. Ett innovativt förfrågningsunderlag har gjort det möjligt för ÖBO att upphandla tekniska lösningar som ännu inte finns på marknaden.

UPPHANDLING AV SOLCELLSDRIVEN BELYSNING RESULTERADE I BESPARINGAR AV KOSTNADER OCH MINDRE MILJÖBELASTNING

- Specifika krav: Rörelsedrivna solceller i belysningsarmatur
- Förväntad effekt: Lägre kostnader för belysning på sträcka utan traditionell belysning.

Kungälv kommun önskade upphandla belysning på en sträcka av en cykelväg, där traditionella belysningsstolpar inte får plats. Traditionell belysning är mycket dyrt i både anläggande och drift och därför sätts vanligen inte belysning utefter cykelvägar, utan tillgängliga upphandlingsmedel går i regel i stället till att anlägga mer cykelväg

För att inte få en mörk sträcka upphandlades en solcellsdriven belysning. Solcellsdriven belysning är svagare än traditionell belysning men kan ge andra fördelar. För att spara kraft tänds den solcellsdrivna belysningen vid rörelser på cykelvägen och släcks då rörelserna upphör. Armaturerna kommunicerar med varandra så att intilliggande armaturer tänds strax innan rörelserna når denna. Kungälv upphandling av solcellsdriven belysning visade sig vara en miljövänlig och innovativ lösning på en plats där alternativet kanske hade varit ingen belysning alls. Solcellsdriven belysning kommer inte att kunna ersätta traditionell belysning, men kan vara ett komplement till denna även på andra platser. Kungälv kommun satsar på en större användning av solcellsdriven belysning.

SOLAVSKÄRMNING SPARADE EL FÖR BELYSNING OCH KYLA

- Specifika krav: Dagsljusreglerad kontorsarmatur för att minska elanvändning för belysning och kyla.
- Förväntad effekt: Möjlig besparingspotential för belysning (el) på ca 50 % per år.

Användningen av s.k. komfortkyla har ökat starkt i svenska kontorslokaler på senare år. Experiment vid Lunds Tekniska Högskola har t.ex. visat att standardpersienner med styrning i kombination med en dagsljusreglerad kontorsarmatur kan leda till såväl förbättrat inomhusklimat som till minskad elanvändning för belysning och kyla.

Ett första teknikupphandlingsprojekt med start 2003 av innovativa solavskärmningslösningar med dagsljusstyrd belysning kallat *Dagsljus och solavskärmning* var inte särskilt framgångsrikt främst beroende på att tillverkningsindustrin inte var mogen att samarbeta på det sätt som behövdes vid den tidpunkten. Projektet ändrade då inriktning och riktades in på laboratorieexperiment i dagsljuslaboratoriet vid Lunds Tekniska Högskola

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	117 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

(LTH) och pågick under perioden 2005 - 2007. I mätningarna användes standardprodukter som fanns tillgängliga på marknaden. Mätningresultatet visade på en möjlig besparingspotential för el till belysning på ca 50 % på årsbasis för berörda ytor, vilket kan bedömas till ca 25 % på hela arean. Dessutom beräknades en eventuell elbesparing för kylbehovet till ca 10 %.

En demonstrationsanläggning kom tillstånd i Vasakronans lokaler vid Norrtullspalatset i Stockholm som en följd av laboratorieexperimenten vid Lunds Tekniska Högskola. Anläggningen innehöll motoriserade mellanglaspersiennor och dagsljusstyrd belysning och ett system för ventilation och komfortkyla. Belysningen närmast fasad styrs efter tillgången på dagsljus. Dessutom har belysningen närvarostyrning via givare placerade i ventilationsdonen.

Avslutningsvis kan noteras att i denna del av utredningen har det varit svårt att möta upp till formuleringen i utredningsuppdraget i vilket det framgick att *”särskild vikt ska läggas vid att beskriva hur miljö- och de sociala kravens effekter har uppmätts och om det går att säkerställa att det är just de miljömässiga respektive de sociala/etiska kraven vid upphandling som gett upphov till de uppnådda effekterna”*. Som ovan omnämnts beror detta på brist på ”grön upphandlingsstatistik bestående både av brist på upphandlade volymer av produkter samt deras miljöprestanda. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att i många fall visar det sig att:

- de krav som ställs i upphandlingar har stor påverkan på människa och miljö,
- de krav som ställs måste inbegripa alla leverantörsled då sociala och miljömässiga problem ofta finns långt ner i leverantörskedjan samt att
- översyn av inköpsrutiner och framförhållning i upphandlingsarbetet ger bättre förutsättningar för att uppfylla ställda miljö och sociala krav.

9 FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

I Miljöstyrningsrådets uppdrag ingår att redogöra för eventuella förutsättningar för ytterligare åtgärder för att kunna använda den offentliga upphandlingen som ett miljöekonomiskt och socioekonomiskt styrinstrument och lämna nödvändiga förslag. De förslag till åtgärder som redogörs för i detta kapitel har delats upp i fem olika åtgärds-kategorier:

- Policymässiga åtgärder
- Lagstiftningsåtgärder
- Utredningsåtgärder
- Administrativa åtgärder

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	118 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Upphandlingsrelaterade åtgärder

För var och en av dessa kategorier har åtgärderna delats in på de olika nivåer varmed de positiva och negativa erfarenheter av den hållbara upphandlingen som beskrivits ovan i kapitel 5, dvs. på EU-nivå, nationell nivå, upphandlingsnivå, leverantörsnivå och domstolsnivå. Utifrån denna ansats har angelägenhetsgraden av de olika åtgärdsförslagen prioriterats efter en sifferskala, där åtgärder med den mest angelägna prioriteringen fått siffran 1.

En slutlig generell bedömning och prioritering av samtliga föreslagna åtgärderna beskrivs sist i detta kapitel huvudsakligen mot bakgrund av Upphandlingsutredningens övergripande syften som anknyter till Miljöstyrningsrådets verksamhet.

9.1 POLICYMÄSSIGA ÅTGÄRDER

EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlingsnivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling med en tydlig politisk ambition 2. Större politiskt fokus på sociala upphandlingsfrågor 3. Säkerställ utveckling av Miljöstyrningsrådets nationella upphandlingsverktyg 4. Säkerställ en gemensam uppfattning om upphandlingens roll i det framtida hållbarhetsarbetet 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sprid kunskap om att den offentliga sektorn får köpa produkter efter egna preferenser 2. Släpp på kontrollbehovet – lita på leverantörer 3. Håll kontakt med leverantörer under avtalstiden 		

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	119 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.1.1 NATIONELL NIVÅ

9.1.1.1. Utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling med en tydlig politisk ambition

När det första förslaget till handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling 2005 skulle utaretas gick uppdraget till Naturvårdsverket. Redan vid den tidpunkten började den sociala dimensionen göra sig alltmer gällande och uppmärksammas inom upphandlingsområdet, inte minst inom EU. Vissa andra medlemsländer fångade upp denna strömning tidigt och inkluderade de sociala aspekterna i sina handlingsplaner. Norge och Storbritannien är exempel på detta och kallar följaktligen officiellt kallat sin handlingsplan för hållbar upphandling (*Sustainable Procurement*). I Norge engagerades flera myndigheter i arbetet med sin handlingsplan, som i sina mandat hanterar sociala frågor.

Det ingår inte i Naturvårdsverkets mandat att handha sociala frågor, varför det är naturligt att den svenska handlingsplanen enbart fokuserade på miljöfrågorna. Även uppdraget att revidera handlingsplanen i Sverige 2009 gick till Naturvårdsverket, och i sitt förslag till reviderad handlingsplan noterade Naturvårdsverket behovet av att inkludera de sociala frågorna, men lämnade frågan för vidare beredning av annan instans.

Ett förslag är att Regeringen ger i uppdrag att utarbeta en ny handlingsplan för hållbar offentlig upphandling som involverar alla tre dimensioner som innefattas i begreppet hållbarhet, dvs. såväl den miljömässiga, den ekonomiska som den sociala dimensionen. Riksrevisionen har nyligen rekommenderat Regeringen att en reviderad handlingsplan bör knytas närmare till miljömålsarbetet¹⁷². Arbetet med att utarbeta en ny reviderad handlingsplan bör samlat gå till de statliga verk som har ett ansvar de tre olika dimensionerna i hållbarhetsbegreppet.

Det bör dock klart poängteras att arbetet med den sociala dimensionen inom ramen för den hållbara upphandlingen i ett flertal fall behöver vara på en mycket detaljerad nivå för att tillmötesgå marknadens krav, och därför inte synes lämpligt som en uppgift för traditionell myndighetsutövning. Myndighetsarbete bör fokuseras på vägledning och rådgivning av allmän karaktär. I begreppet allmän upphandlingsstödjande verksamhet i statlig regi ingår nämligen inte rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar. Detta synes dock bli mer regel än undantag i framtiden om man ska utgå från det behov av detaljerat stöd som upphandlare i allt utsträckning vill ha. Att tilldela det efterfrågade detaljerade upphandlingsstödet inom en ny reviderad handlingsplan bör företrädesvis ges till en instans som upplevs som neutral i dessa sammanhang och som har lång erfarenhet av arbete med miljöanpassad offentlig upphandling.

¹⁷² Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	120 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.1.1.2. Större politiskt fokus på sociala upphandlingsfrågor

Offentliga och privata organisationer granskas allt oftare med avseende på sin "sociala prestanda". Denna uppmärksamhet är inte bara inriktad på interna organisationsfrågor och anställningsförhållanden, utan också i allt högre grad på andra frågor än den egna organisations interna verksamhet, vilket ofta tar sig uttryck i uppföljning och kontroll av leverantörers och underleverantörers arbete med sociala och etiska frågor.

Organisationers roll i samband med hållbar utveckling genomgår en ständig förändring. Uppfattningen att alla företag har såväl ett miljömässigt som ett socialt ansvar har i och för sig funnits länge. Den allt större aktualiteten och behovet av socialt ansvarstagande är i många fall ett resultat av upphandlares ökade medvetenhet om och intresse för de sociala och etiska konsekvenserna av organisationers verksamhet på olika nivåer i förädlingskedjan. Även offentliga organisationer får nu uppleva att de allmänt granskas i motsvarande ökade grad. Över tid har denna uppmärksamhet lett till att många offentliga organisationer nu börjar integrera icke-ekonomiska kriterier i sina upphandlings- och inköpsrutiner. Detta benämns vanligtvis socialt ansvarsfull upphandling, *Social Responsible Procurement* (SRP).

Det har nyligen konstaterats att Sverige ligger långt efter andra EU-länder i att ta sociala hänsyn inom ramen för offentlig upphandling¹⁷³ och då huvudsakligen avseende arbetsmiljörättsliga förhållanden. Om Sverige har ambitionen att bibehålla synen från omvärlden att vara ett föregångsland i frågor som anknyter till begreppet hållbarhet måste stora förändringar politiskt sett ske i attityden att på ett mer systematiskt sätt ta sig an den sociala dimensionen i upphandlingssammanhang. Eftersom kunskapen inom detta område gott och väl finns bland svenska aktörer är ett förslag att Sverige nu såväl på ett politiskt plan som på ett myndighets-, kommun – och landstingsplan tar sig an de sociala upphandlingsfrågorna på ett sätt som ligger i tiden, vilket kommer att befästa Sveriges roll som ledande också inom detta område också i framtiden.

9.1.1.3. Säkerställ utveckling av Miljöstyvningsrådets nationella upphandlingsverktyg

Miljöstyvningsrådets verksamhet med Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling har varit föremål för olika utvärderingar. I det förslag till reviderad handlingsplan som Naturvårdsverket presenterade i januari 2010¹⁷⁴ rekommenderades att *"det är viktigt att arbetet vid Miljöstyvningsrådet fortgår i samma omfattning som med nuvarande statligt stöd och dessutom fortsätter att utvecklas och att resurser säkras så att man kan bibehålla verksamhetens höga kvalitet. Mycket nytt har dessutom hänt på området och för att fortsätta det påbörjade arbetet med handlingsplanen och kunna möta*

¹⁷³ Ahlberg, K. & Bruun, N. (2010). *Upphandling och arbete i EU*. Sieps 2010:3.

¹⁷⁴ Naturvårdsverket (2010). *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*. Naturvårdsverket, Rapport 6329, januari 2010.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	121 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

nya utmaningar behövs en förstärkning av resurser till Miljöstyrningsrådet". Naturvårdsverkets utvärdering visade vidare att "Miljöstyrningsrådets stöd i form av rådgivning och utbildningar fortfarande är relativt okända bland upphandlare. Mer informationsinsatser krävs för att nå ut med information om det stöd som rådet erbjuder".

Riksrevisionen har i en nyligen publicerad rapport om miljöhänsyn i offentlig upphandling¹⁷⁵ konstaterat att Regeringen behöver knyta handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling, som Miljöstyrningsrådet är nyckelaktör för, tydligare till miljömålsarbetet etappmålet för år 2020 för *Begränsad klimatpåverkan* och övriga prioriterade miljö kvalitetsmål. En starkare styrning och högre effektivitet skulle kunna nås genom att peka ut prioriterade produktgrupper i förordning. Att utpeka flera prioriterade produktgrupper bör dock begränsas till ett fåtal områden eftersom den miljöanpassade offentliga upphandlingens flexibilitet annars riskerar att gå förlorad. Miljökrav i offentlig upphandling används också för att uppnå lokala miljömål och prioriteringar och därför behövs även nuvarande bredd i Miljöstyrningsrådets kriteriearbete.

Allt fler upphandlare inom den offentliga sektorn använder de förslag till upphandlingskriterier som ingår i Miljöstyrningsrådets Upphandlingsverktyg. Vid utveckling av dessa kriterier genomförs en omfattande förstudie innehållande bl.a. en kartläggning av aktuella miljöproblem, en marknadsöversikt, förekomst av andra styrmedel m.m. Denna information är av stort värde för många upphandlare som då kan ägna sin tid till annat och på så sätt begränsa transaktionskostnader. Miljöstyrningsrådet bistår också upphandlare och leverantörer med stöd och råd av detaljerad karaktär via en HelpDesk.

9.1.1.4. Säkerställ en gemensam uppfattning om upphandlingens roll i det framtida hållbarhetsarbetet

Det är av allra största vikt att det förekommer en gemensam syn bland statliga instanser om en effektiv och hållbar offentlig upphandling. Denna gemensamma syn bör klart uttalas och kommuniceras till alla berörda inom den offentliga sektorn. Det har på senare tid framkommit många bevis på att politiker och beslutsfattare såväl på det statliga, regionala och lokala planet är synnerligen behjälpta av ett klart uttalat stöd från våra statsmakter för att de själva kunna ta beslut om och avsätta resurser för ett framtidsytande arbete i den offentliga upphandlingen. Särskilt kommuner och landsting är mycket engagerade i upphandlingsfrågor. Det kan inte nog understrykas behovet att omedelbart ta steget fullt ut till den s.k. hållbara upphandlingen, dvs. att också inkludera den ekonomiska och sociala dimensionen som självklara inslag i den framtida offentliga upphandlingen.

¹⁷⁵ Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	122 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Ett förslag i detta sammanhang är att Regeringen tydligt framhåller sin syn på den hållbara offentliga upphandlingen med förhoppning att de statliga verk som arbetar med dessa frågor ansluter sig till den och i övrigt arbetar i den riktning Regeringen förmedlat.

9.1.2 UPPHANDLINGSNIVÅ

9.1.2.1. Sprid kunskap om att den offentliga sektorn får köpa produkter efter egna preferenser

Den senaste tidens uppmärksamhet kring upphandling av livsmedel har lett till ett ifrågasättande av om den offentliga sektorn kan förlita sig på att alltid få upphandla de produkter de vill och därigenom få välja de "miljöbästa produkterna" marknaden har att erbjuda. Det framhålls ofta från centrala instanser att den offentliga sektorn ska vara en förebild i sitt miljöarbete och därigenom visa exempel på god framförhållning och höga ambitioner. Sådana ambitioner kan dock svårigen efterlevas om upphandlingsregelverket är så utformat att den offentliga sektorn i vissa fall få nöja sig med att endast få upphandla produkter som uppfyller en viss genomsnittlig miniminivå.

I de flesta fall går det mycket väl att offentliga aktörer får upphandla produkter efter egna preferenser. En genomgående regel bör vara att få upphandla efter de egna identifierade och "verkliga" behoven förutsatt att det finns tillräckligt många leverantörer som kan tillmötesgå dessa önskemål. Om en upphandlande myndighet klart beskriver de motiv man har för sina önskemål och att kraven följer de principiella reglerna i upphandlingslagstiftningen är förutsättningarna goda för en framgångsrik upphandling.

9.1.2.2. Släpp på kontrollbehovet – lita på leverantörer

Det är oftast så att leverantörer vill ge upphandlande myndigheter det allra bästa av varor och tjänster de kan tillhandahålla. I detta sammanhang har Miljöstyrningsrådet erfarit att förfrågningsunderlag i många fall upplevs vara så detaljerade att leverantörer endast kan erbjuda delar av sitt sortiment, och då kanske inte alltid sina bästa produkter ur miljösynpunkt. Upphandlarnas kontrollbehov kan då bli "det bästas fiende".

Det byggs upp ett visst förtroende mellan upphandlare och leverantörer vid långvariga affärsrelationer. Tyvärr är det så att direkta kontakter med leverantörer är mer sällsynt förekommande i den offentliga sektorn jämfört med i den privata sektorn. I den offentliga upphandlingen bör dock båda parter vara så kreativa som möjligt för att säkerställa "den goda affären" till gagn för båda parter. Ett sätt är att lita mer på den ärliga ambitionen hos leverantörer att ge kunden de bästa produkterna de kan erbjuda och släppa på kontrollbehovet. Ett annat sätt är att gå ifrån det konventionella upphandlingsförfarandet och börja tillämpa funktionsupphandlingar, som ger leverantörer en betydligt större möjlighet att leverera sina bästa lösningar på efterfrågad funktion. Särskilt viktigt i detta sammanhang är att principen om likabehandling upprätthålls.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	123 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Ett exempel på svårigheten att släppa på kontrollbehovet och lita på leverantörer är den nyligen avkunnade domen från Kammarrätten i Sundsvall¹⁷⁶ avseende uppföljning av ställda djurskyddskrav där bedömningen gjordes att verklig kontroll av djurskyddskrav är möjlig, men den *"bör utföras av någon i förhållande till anbudsgivaren fristående person eller något fristående organ"*. Domen innebär att uppföljning av kraven via inspektioner och leverantörsförsäkran inte anses vara tillräcklig för att leverantörer ska kunna garantera att kraven uppfylls. Enligt Miljöstyrningsrådets förmenande talar Kammarrättens dom emot andra vägledande domar samt EU:s praxis där det anses som "för ingripande" att kräva oberoende andra- eller tredjepartsgranskningar.

En leverantör som offererar en tredjepartscertifierad produkt kommer sannolikt att behöva offerera en dyrare produkt jämfört med en leverantör som inte genomfört denna kontroll i sitt anbud. Detta kan på sikt försvåra för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. Å andra sidan innebär en tredjepartscertifiering att en upphandlande myndighets verifieringsbörda reduceras. Därmed minskar sannolikt också kontrollbehovet.

9.1.2.3. Håll kontakt med leverantörer under avtalstiden

Det är i många fall värdefullt att hålla kontakt med leverantörer under själva avtalsperioden så att bli en del av den löpande upphandlingsprocessen. De fördelar för en upphandlande myndighet som en sådan löpande kontakt kan föra med sig är bl.a. att:

- få erfarenheter från anbudsgivare av upphandlingsarbetet,
- förenkla processen med kontroll och uppföljningar och
- möjligheter att få insikt i kommande produktförbättringar

Även för leverantörer kan en tätare kontakt med upphandlande myndigheter vara en positivt t.ex. i den mån något inträffar som försenar eller förändrar överenskomna leveranser. Även leverantörer kan ha glädje i erfarenhetsutbyte med upphandlare som kan vara till nytta vid kommande upphandlingar. Man kan dock inte helt bortse ifrån invändningar som kan framhållas att de leverantörer upphandlare håller kontakt med kan få vissa fördelar.

9.2 LAGSTIFTNINGSÅTGÄRDER

EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlings-nivå	Leverantörs-nivå	Domstolsnivå
	1. Klarlägg och undanröj centrala begrepp som hämmar för den offentliga			1. Svenska domstolar bör utnyttja möjligheten att

¹⁷⁶ Kammarrätten i Sundsvall. Dom i mål nr 2091-11.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	124 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

	sektorn att köpa de "miljöbästa" produkterna 2. Gör vikten av ett komplett livscykelperspektiv obligatoriskt 3. Använd LCC-beräkningar vid upphandling av ett flertal produktgrupper			begära förhandsbesked i ärenden med motstridiga uppfattningar om tolkning av upphandlingsregelverket 2. Begär yttranden från andra än tillsynsmyndigheten vid olika former av informationsinhämtning 3. Öka omfattningen av prejudicerande utfall även vid prövning i lägre rättsinstanser
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9.2.1 NATIONELL NIVÅ

9.2.1.1. Klarlägg och undanröj centrala begrepp som hämmar för den offentliga sektorn att köpa de "miljöbästa" produkterna

Det föreligger tyvärr ingen samsyn i frågor och ingen etablerad rättspraxis kring en del av de centrala begrepp som vid en sträng tolkning synes stå i motsattsförhållande till det övergripande syftet med den hållbara upphandlingen – att kunna upphandla de bästa produkterna marknaden har att erbjuda. Detta gäller i synnerhet:

- Minimiregler och totalharmoniserade krav
- Innebörden av begreppet "likvärdiga bevis"

Det bör dock poängteras att den centrala frågan är kanske huruvida offentlig upphandling är att anse vara lika ingripande som när en medlemsstat inför en striktare nationell särregel.

Minimiregler och totalharmoniserade krav

Inom vissa områden har EU skapat minimiregler. Dessa brukar användas om miljökvalitetsregler men där medlemsstaterna har rätt att ha längre gående krav. Icke desto mindre förekommer en intensiv debatt mellan olika aktörer huruvida det är tillåtet att gå utöver EU:s minimiregler i samband med offentlig upphandling. Mot denna inställning kan man kanske anföra att just ordet minimiregler borde förmedla en insikt om vad som egentligen åsyftas - varför annars använda termen "minimiregler"? Det finns dock regler att medlemsstater måste meddela EU-kommissionen om man avser gå längre än EU:s gemensamma regler.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	125 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Inom andra områden har EU skapat totalharmoniserade krav som avser säkerställa en hög skyddsnivå utan att negativt påverka en fungerande marknad. Om man i denna andemening kunde betrakta totalharmoniserade krav som utsläppsregler som inte får överskridas av de produkter som sätts på den europeiska marknaden med de i termer av användarregler skulle ha formen av minimiregler på miljöpolitikens område synes en viss logik föreligga i samma anda som den miljöanpassade offentliga upphandlingen. I ett flexibelt EU-system, med anknytning till den roll EU-kommissionen vill hävda att den offentliga upphandlingen har, borde det kunna bli naturligt att göra om många av dagens totalharmoniserade EU-regler till minimiregler, inte minst inom hälso- och miljöområdet.

Det är av synnerlig vikt att dessa former av potentiella restriktioner inom upphandlingsområdet klarläggs mot bakgrund av dels de ursprungliga syftena med minimiregler och totalharmoniserade krav och på vilket sätt de ursprungligen har syfte att påverka av den offentliga upphandlingen.

Innebörden av begreppet "likvärdiga bevis"

Upphandlande myndigheter måste kunna precisera de underlag en leverantör ska kunna visa för att styrka att de kan leva upp till de krav som ställs. Eftersom upphandlingsregelverket inte tillåter att man hänvisar till ett specifikt bevismedel såsom t.ex. ett miljömärke, finns en princip att man måste acceptera även "likvärdiga bevis". Begreppet likvärdiga bevis kan ifrågasättas utifrån ett flertal utgångspunkter, bl.a. mot bakgrund av "vad som egentligen kan vara likvärdigt med en internationell standardisering eller en europeisk förordning". Det finns bara en internationell standardisering och en europeisk förordning.

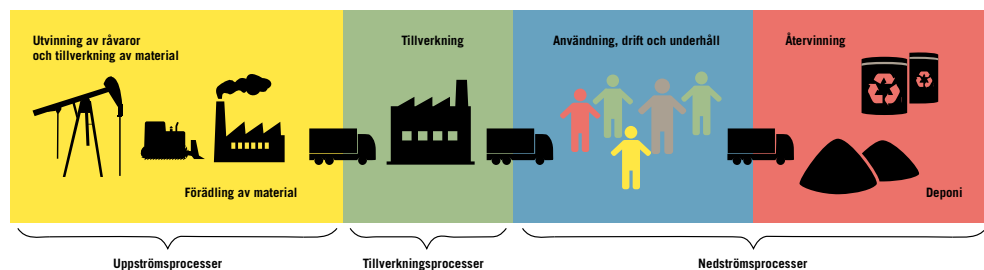
Att bara ensidigt betrakta det textmässiga innehållet i en standard eller en europeisk förordning för att hitta "något likvärdigt" synes vara en alltför ensidig bild av hur en standard eller en förordning kommer till. Det handlar i dessa fall om en relativt långvarig process med möjligheter från många intressenter att ta del av arbetet och löpande lämna synpunkter under arbetets gång – detta för att säkerställa en så bred förankring och acceptans som möjligt bland alla de som kan beröras av en kommande standard eller förordning. Enligt Miljöstyrelsens förmenande förefaller det vara i princip omöjligt att för ett likvärdigt bevis garantera att detta har följt hela den process som leder till en internationell standard eller en europeisk förordning.

Ett förslag är att Sverige påtalar dessa ifrågasättanden om likvärdiga bevis till EU-kommissionen för deras synpunkter och klarlägganden. Dessutom förekommer det ett stort antal officiella godkända certifieringssystem inom EU, som borde kunna accepteras som bevismedel att hänföra till. Då det synes föreligga en okunskap inom det svenska domstolsväsendet om tillgängliga certifieringssystem och i vilka sammanhang de kan användas, kan det rekommenderas att någon central instans i Sverige gör en sammanställning om de officiella certifieringssystem som finns inom EU och deras tillämpning i offentlig upphandling och delge detta olika instanser inom rättsväsendet.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	126 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.2.1.2. Gör vikten av ett livscykelperspektiv obligatoriskt

Begreppet livscykelperspektiv har under årens lopp blivit alltmer accepterat i olika sammanhang. Det innebär att man utgår från en helhetssyn på en produkts miljöpåverkan – allt från råvaruutvinning till slutlig avfallshantering (Figur 7). Under 1990-talet förknippades produkters livscykel i allt väsentligt med livscykelanalyser (LCA) men med det förbehållet att det i stort sett gick bevisa vad som helst utifrån LCA-beräkningar. Detta var delvis sant utan vidare harmoniserade regler. Med internationell standardisering har LCA-beräkningar fått ett betydligt bättre rykte och tillförlitlighet och behovet av LCA-beräkningar hänvisas nu till i allt större omfattning.



Figur 7. Livscykeln för en produkt indelad i olika faser.

Ett bevis av många på detta är nu att EU-kommissionen utvecklar en metod baserat på den befintliga internationella samsynen kring LCA-beräkningar kallad *”Environmental Footprint”*. Detta beräkningssätt avses utgöra ett viktigt underlag för många av de verktyg som EU-kommissionen synes vill hänföra till i bl.a. handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion, däribland den miljöanpassade offentliga upphandlingen.

För att få en komplett bild av en produkts livscykel kan man inte bortse från någon av dess livscykelfaser. Detta till trots har det i vissa sammanhang hävdats att man inte kan ställa miljökrav i offentlig upphandling på t.ex. tillverkningsprocesser, då det inte alltid kan göras en direkt koppling till föremålet för upphandlingen. Likaså påstås det ibland att man inte kan ställa krav som omfattar transporter då det kan upplevas diskriminerande för leverantörer på långa geografiska avstånd.

Utifrån ett trovärdigt miljömässigt perspektiv bör man sålunda inte slopa någon av en produkts livscykelfas i upphandlingssammanhang. Eftersom upphandlingskriterier ska vara relevanta och återspegla den verkliga miljöpåverkan av en produkt bidrar till borde vikten av ett livscykelperspektiv vara självklart att göras obligatoriskt.

9.2.1.3. Använd LCC-beräkningar vid upphandling av ett flertal produktgrupper

Livscykelkostnadsberäkningar (LCC) har i flera fall visat sig vara en mycket användbar metod för att få en rimligt god uppfattning om de totala kostnader



MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	127 (246)
RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

som kan förknippas med en inköpt produkt. En beskrivning av LCC-metodiken återfinns ovan i kapitel 7.1.

LCC-beräkningar har visat sig särskilt värdefulla för att inte bortse från kostnader som har att göra med drift och underhåll. Exempel på detta är Riksrevisionens nyligen gjorda översyn av miljökrav i offentlig upphandling¹⁷⁷. Här gjordes skattningar av totala livscykelkostnader över tre år för statens och hela den offentliga sektorns miljöbilsköp. Resultaten av Riksrevisionens beräkningar visade att detta i allt väsentligt berodde på vilka typer av miljöbilar som upphandlas och i vilka volymer. En av slutsatserna var att miljöklassade dieslbilar lett till en besparing medan etanolbilar inneburit en kostnad i Riksrevisionens exempel – se tabell 4.

Tabell 4. LCC-beräkning för statens mest köpta diesel- respektive etanolbil samt jämförande LCC-beräkning för motsvarande konventionell bil, 2010.

LIVSCYKELKOSTNADER (LCC) VID KÖP AV PERSONBILAR					
FÖRUTSÄTTNINGAR					
Antal*	st	1			
Antal användningsår	år	3			
Kalkylränta	%	4			
ALTERNATIV / ANBUD					
		Volvo V50 D, Diesel	Volvo V50 1,6, Bensin	Volvo V70 II Flexifuel, Etanol	Volvo V70 2,0, Bensin
Anskaffningskostnad					
Inköpspris inkl. leveranskostnad per fordon	kr/st	242 000 kr	208 000 kr	268 000 kr	262 000 kr
ANSKAFFNINGSKOSTNAD PER STYCK					
		242 000 kr	208 000 kr	268 000 kr	262 000 kr
Bränslekostnad					
Bränsleförbrukning blandad körning per fordon	liter/mil	0,5	0,71	1,18	0,86
Årlig körsträcka per fordon	mil	1800	1800	1800	1800
Bränslepris	kr/liter	12,4 kr	13,0 kr	9,5 kr	13,0 kr
DRIFTKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE					
		31 020 kr	45 999 kr	55 878 kr	55 717 kr
Underhåll					
Servicekostnad eller	kr/st,år	3 444 kr	2 712 kr	3 120 kr	2 736 kr
Service och reparationsavtal	kr/st,år				
UNDERHÅLLSKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE					
		9 557 kr	7 526 kr	8 658 kr	7 593 kr
Skatter och övriga kostnader					
Fordonsskatt	kr/st,år	0 kr	1 340 kr	0 kr	1 220 kr
Försäkringskostnad	kr/st,år	3 390 kr	3 390 kr	3 390 kr	3 390 kr
TOTAL ÖVRIG KOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE					
		9 408 kr	13 126 kr	9 408 kr	12 793 kr
Restvärde / återköpsvärde	kr/st	127 300 kr	108 000 kr	154 800 kr	154 800 kr
TOTAL LCC PER STYCK					
		178 816 kr	178 640 kr	204 327 kr	200 486 kr
TOTAL LCC					
		178 816 kr	178 640 kr	204 327 kr	200 486 kr

En ytterligare indikation om värdet av LCC-beräkningar utgör EU-kommissionens nyligen presenterade direktivförslag för offentlig upphandling i vilket man föreslår att *”för att fullt ut kunna utnyttla den offentliga upphandlingens potential för att nå målen i Europastrategin 2020 för hållbar utveckling bör det poängteras att upphandlande myndigheter kan bestämma det mest ekonomiska fördelaktiga anbudet baserat på LCC-beräkningar*¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

¹⁷⁸ EU Commission (2011). *Proposal for a Directive from the European Parliament and of the Council on Public Procurement*. Brussels, Draft.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	128 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.2.2 DOMSTOLSNIVÅ

9.2.2.1. Svenska domstolar bör utnyttja möjligheten att begära förhandsbesked i ärenden med motstridiga uppfattningar om tolkningar av upphandlingsregelverket

Det har ofta framhållits att andra länders domstolar begär förhandsbesked från EG-domstolen betydligt oftare än vad som sker från svenska domstolar¹⁷⁹. Regeringen har försökt hävda att våra domstolar inte kan underkänna svenska lagar som strider mot EU-rätten - men fått fel. Ändå fortsätter man att negligera EU-rätten genom att strunta i att begära förhandsbesked i oklara fall¹⁸⁰.

Att svenska domstolar inhämtar mycket få förhandsbesked från EU-domstolen vid jämförelse med andra länders domstolar kan för den oinvidige ge sken av att det svenska rättsväsendet fungerar bra i förhållande till EU-rätten, men det kan istället uppfattas som det motsatta. Genom att de svenska domstolarna inte begär förhandsbesked kan den orsaka de den enskilde medborgaren stora rättsförluster. Bakgrunden är att, medan riksdagen enligt 10 kap 5 § regeringsformen har överlåtit lagstiftningsmakt åt EU, klarar inte de svenska domstolarna av att bortse från 11 kap 14 § regeringsformen då det handlar om att ge svenska medborgare det rättsskydd som är förenligt med EU-rätten och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Unionsrätten ska tillämpas lika i alla medlemsstater. Syftet med förhandsavgöranden är att garantera att unionsrätten är densamma i de olika medlemsstaterna.

Frågan om behovet av förhandsbesked har aktualiserats på senare tid i Sverige på grund av de motstridiga domar som skett avseende centrala tolkningar av upphandlingsdirektiven inom ramen för att kunna ta djuromsorg i livsmedelsupphandlingar. Hade möjligheten utnyttjats att kunna få ett förhandsmeddelande från EU-domstolen hade det inte bara lett till klarhet i de berörda frågeställningarna utan också ett besparande av stora resurser, såväl personella som kostnadsmissiga, avseende alla de personer och den tid de har ägnats sig åt denna fråga.

9.2.2.2. Begär yttranden från andra än tillsynsmyndigheten vid olika former av informationsinhämtning

Vad Miljöstyrningsrådet erfar förefaller det vara så att rättslig prövning i förvaltningsdomstolarna baserar sina utsagor på information som begränsas till antingen vad respektive parter i målet framför samt vad tillsynsmyndigheten har att anföra. Inom offentlig upphandling har inte domstolarna någon utredningsskyldighet, vilket skiljer sig från de generella reglerna i förvaltningsprocesslagen, som i övrigt styr upphandlingsmål, den s.k. officialprincipen.

¹⁷⁹ Hull, L.-O. Dagens Industri, 15 december 2000.

¹⁸⁰ Ibid.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	129 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Vad avser den första aspekten att informationsinsamling begränsas till vad berörda parter framför gör att det finns en uppenbar risk att små kommuner med alltför lite resurser att ha egen juridisk sakkunskap eller ha råd att införskaffa sådan hamnar i underläge i den argumentation som kan vara avgörande för utfallet av ett ärende. Om motstående part dessutom är en stor leverantör med stora resurser att tillhandahålla juridiskt expertkunnande förvärras ytterligare denna situation. Det finns nu exempel i Sverige på stora leverantörer som satt i system att överklaga upphandlingar från mindre kommuner, vilket understryker risken för att frågå den rättssäkerhet många kanske förknippar med det svenska rättväsendet.

Vad avser den andra aspekten att begränsa informationsinhämtning till tillsynsmyndighetens åsikter åskådliggör detta ytterligare en risk. I detta fall är tillsynsmyndigheten inrymt i ett sakorgan med huvudsaklig uppgift att bevaka konkurrensfrågor. Åsikter från denna instans på ärenden som har andra dimensioner än rena konkurrensaspekter äventyrar en allsidig information till berörda rättsinstanser.

Ett förslag är därför att ge olika rättsinstanser möjligheten att inhämta mer allsidiga underlag från olika experter inom området.

9.2.2.3. Öka omfattningen av prejudicerande utfall även vid prövning i lägre rättsinstanser

Av vad Miljöstyrningsrådet erfar kan det förekomma att högre rättsinstanser ofta inte utnyttjar möjligheten att ge vägledning i upphandlingsmål. Utlåtandena kan få en utformning med innebörden att ” denna dom gäller endast denna upphandling”. Om denna situation är allmänt förekommande är det högst olyckligt med tanke på tilltron till och förväntningarna att prövningar i högre instanser är att föredra då olika tolkningar då får sin slutliga prövning i dessa sammanhang och att detta skapar den rättspraxis som i många fall är nödvändig för att på ett praktiskt plan kunna tillämpa intentionerna i upphandlingslagstiftningen.

Det kan kanske vara så att med miljöfrågornas intåg i domstolarnas arbetsområde för en tid sedan medförde ett behov av ett nytt sätt att ta ställning till olika former av ärenden. Tolkning av miljöfrågor har, i kontrast till andra mer tekniska och produktinriktade upphandlingsfrågor, ett större inslag av bedömningsmässig karaktär. Detta inbegriper inte minst att bedöma att i långa leverantörsavtal kunna göra förutsägelser om framtida miljöutveckling och andra hithörande frågor satt i samband med förändringar i miljöpåverkande utsläpp. Denna långsiktighet i miljömässiga bedömningar ökar behovet av att undvika ”rättsliga långbänkar”, där kanske få rättsliga instanser vill utfärda prejudicerande domar.

9.3 UTREDNINGSÅTGÄRDER



EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlingsnivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå
	<ol style="list-style-type: none">1. Utred möjligheterna till en tydligare koppling till Miljöbalkens intentioner2. Utred erfarenheter av förordningen "Miljöledning i statliga myndigheter" och kraven om miljöhänsyn vid upphandling3. Utred om sociala hänsyn kan ställas som kvalificeringskrav	<ol style="list-style-type: none">1. Utred i vilken omfattning miljökrav i offentlig upphandling påverkat utveckling fler miljöanpassade varor och tjänster.2. Utred hur stora kostnadsbesparingar en upphandlande myndighet uppnå genom tillgång till god kompetens och nödvändiga resurser		

9.3.1 UTREDNINGSAÅTGÄRDER

9.3.1.1. Utred möjligheterna till tydligare koppling till Miljöbalkens intentioner

Det finns en rad miljörättsliga principer som bör kunna beaktas i högre grad vid offentlig upphandling än vad som är fallet idag. Ett av dessa laginstrument är Miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999 och som är en samordnad, breddad och skärpt miljölagstiftning¹⁸¹. Miljöbalken avser att skydda miljön oavsett om det ingår i den enskildes dagliga liv eller i någon form av näringslivsverksamhet. Bestämmelser som tidigare ingick i miljölagstiftningen har fått en vidare tillämpning i och med Miljöbalken.

Enligt Miljöbalken är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan påverka miljön skyldiga att tillämpa de rättsligt bindande hänsynsreglerna. Hänsynsreglerna i 2 kap. är centrala i Miljöbalken och ska tillämpas om verksamheten eller åtgärden kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa och miljö. Dessa regler ska efterlevas av alla – oavsett om det gäller myndigheter, kommuner, landsting och företag som privatpersoner. Hänsynsreglerna innefattar bl.a. skyldigheten att skaffa sig den kunskap som behövs, att vidta rimliga försiktighetsåtgärder och att använda bästa möjliga teknik för att undvika onödig miljöpåverkan. Vid tillämpning av

¹⁸¹ Proposition 1997/98:45. *Förslag till Miljöbalk*.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	131 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

hänsynsreglerna ska en rimlighetsavvägning göras av huruvida en föreslagen aktivitet eller åtgärd är ekologiskt motiverad, tekniskt rimlig och ekonomiskt försvarbar. Dessutom ska tillämpningen ske med beaktande av de principer som följer av EUF-fördraget, såsom den fria rörligheten för varor och tjänster.

Miljöbalkens principer är, enligt många bedömare, tillämpliga vid offentlig upphandling. En verksamhet eller åtgärd som berörs av Miljöbalkens intentioner får dock inte vara av försumbar betydelse. Med tanke på de stora inköpsvolymerna som kan förekomma inom den offentliga upphandlingen kan man säkerligen konstatera att de i de flesta fall är de inte försumbara. I offentlig upphandling är det föremålet för upphandlingen som är det centrala och avgörande för om hänsynsreglerna ska tillämpas eller inte, dvs. om föremålet för upphandlingen påverkar hälsa och miljö i en negativ mening. Ett förslag är därför att i större utsträckning utgå från Miljöbalkens intentioner i offentlig upphandling för att i ökad utsträckning beakta dess grundläggande intentioner.

9.3.1.2. Utred erfarenheter av förordningen om "Miljöledning i statliga myndigheter" och kraven om miljöhänsyn vid upphandling

I början av 2010 började en förordning om miljöledningssystem i statliga myndigheter¹⁸² att gälla. I denna förordning framgår att en myndighet ska, inom ramen för sitt ordinarie uppdrag, ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet och att man därvidlag beaktar verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan på ett systematiskt sätt. I 13 § i förordningen framgår att miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten miljöanpassar sina upphandlingar i den mån en sådan anpassning är möjlig.

För de flesta myndigheter har de betydande miljöaspekterna karaktären av att vara indirekta, dvs. sådana som man inte har ledningskontroll över. Varje år ska resultaten av miljöledningsarbetet redovisas. För miljökrav i upphandling ska andelen registrerade anskaffningar (upphandling och inköp) där miljökrav ställts av det totala antalet registrerade anskaffningar per år (anges i procent) anges. Förordningens intentioner innebär en tillförlitlig uppföljning av användningen av miljökrav i statliga myndigheter och hur denna utvecklas över tid. Detta kan förhoppningsvis ge motiv till statliga myndigheter att öka användningen av miljökrav i framtiden, om så upplevs inte är fallet.

Förordningen anger vidare att en myndighet vars verksamhet medför en betydande miljöpåverkan bör registrera sig enligt EMAS eller certifiera sig enligt ISO 14001. En uppskattning är att antalet myndigheter som kan bli aktuella med dessa förutsättningar är ca 150 till antalet. Denna förordning är unik – inget annat EU-land har något liknande. Om Regeringen vidhåller sin ambition att Sverige ska inta en ledande position avseende hållbar upphandling kan resultatet av denna förordning medföra att man i högre grad kommer att "leva som man lär".

¹⁸² Förordning om miljöledning i statliga myndigheter, SFS 2009/907.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	132 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.3.1.3. Utred om sociala hänsyn kan ställas som kvalificeringskrav

Det ökade intresset för att ställa sociala krav i upphandlingssammanhang har lett till ett behov av klarlägganden om på vilka sätt detta kan ske inom ramen för upphandlingsregelverket. EU:s vägledningsskrift i detta sammanhang¹⁸³ rekommenderar att allmänna krav på arbets- och anställningsvillkor i upphandling ställs som särskilda kontraktvillkor. Motivet för detta är bl.a. att det kan vara lämpligt att ta sociala hänsyn just i avtalsfasen då krav på arbets- och anställningsvillkor räcker med om de är uppfyllda under kontraktets genomförande.

Om man vill göra en jämförelse med hur man resonerar avseende användning av miljöledningssystem i offentlig upphandling kan man notera att om en leverantör har infört ett miljöledningssystem kan detta vara motiverat som ett obligatoriskt krav vid upphandling av tjänster och entreprenader om de har en klar miljöpåverkan, t.ex. vid stora infrastrukturella kontrakt såsom brobyggen, väganläggningar och större bygganläggningar, och då särskilt i miljö känsliga områden.

Mot bakgrund av detta pågår diskussioner på centralt håll inom EU om det inte bör finnas en möjlighet att beakta anställnings- och arbetsvillkor vid kvalificeringsfasen med samma utgångspunkter som för miljöledningssystem. Det kan för Miljöstyrelsen förefalla rimligt att på liknande grunder kunna efterfråga att leverantörer också ska begäras ha infört rutiner för att säkerställa att de inte bryter mot grundläggande arbets- och anställningsvillkor.

Vid upphandling av redan producerade varor, eller vid upphandling där det handlar om engångsleveranser, synes det vara olämpligt att ställa sociala krav som särskilda kontraktvillkor. Det bör mot bakgrund finnas en möjlighet att i den obligatoriska kvalificeringen kräva att leverantören redogör för vilka rutiner man har för att kontrollera att offererade varor är producerade på ett sätt som lever upp till grundläggande arbets- och anställningsvillkor. En sådan klausul bör i så fall innehålla en hänvisning till ILO:s kärnkonventioner samt FN:s barnkonvention.

9.3.2 UPPHANDLINGSNIVÅ

9.3.2.1. Utred i vilken omfattning i offentlig upphandling påverkat utveckling av miljöanpassade varor och tjänster

Det finns många goda skäl till att förespråka ett större beaktande av miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen. Bristen på "grön statistik" inom upphandlingsområdet gör det emellertid svårt att i detalj kunna beskriva och kvantifiera den positiva effekt på miljön den miljöanpassade offentliga

¹⁸³ EU-kommissionen (2011). *Socialt ansvarfull upphandling. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. EU-kommissionen, Bryssel.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	133 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlingen har bidragit med och fortsättningsvis kommer att bidra till i framtiden.

Vad som emellertid är möjligt är att genomföra en kartläggning av om ställda krav har haft någon reell effekt vad gäller utveckling av fler miljöanpassade varor och tjänster och huruvida detta lett till en minskad miljöpåverkan. En sådan kartläggning kan läggas upp på ett statistiskt vederhäftigt sätt så att resultaten blir så generella som möjligt för hela den offentliga sektorn. Man kan t.ex. gruppera upphandlande myndigheter efter storlek, typ av upphandlingar eller hur pass detaljerad upphandlingsprocessen varit. I dessa olika grupper skulle sedan ett slumpvis urval av upphandlande myndigheter kunna ske för mer detaljerade studier. Resultat från en sådan kartläggning får med sannolikhet ett stort värde inte minst för att kunna visa på goda exempel som andra upphandlande myndigheter kan följa.

9.3.2.2. Utred hur stora kostnadsbesparing en upphandlande myndighet kan uppnå genom tillgång till god kompetens och nödvändiga resurser

Det finns en stor potential till kostnadsbesparingar i samband med miljöanpassad offentlig upphandling. I många fall har detta ett samband med att betrakta en produkts kostnader i ett livscykelperspektiv, vilket inbegriper såväl kostnader vid inköp, drift, underhåll och avfallshantering. Produkter som är dyrare vid inköp kan mycket väl visa sig vara billigare på sikt om de t.ex. antingen har en låg driftskostnad eller har en längre livslängd – eller en som en kombination av dessa.

Det finns andra tänkbara kostnadsbesparingar också. Exempel på detta är ett nytänkande i behovsfasen gentemot gängse betraktelsesätt och utgå från vad marknaden har att erbjuda. Kanske kan det tilltänkta behovet tillgodoses med andra lösningar som dessutom är billigare, men mycket väl uppfyller ställda önskemål. Kanske kan man dessutom på ett bättre sätt underhålla produkter för att förlänga livslängden, och i så fall skjuta fram inköp längre fram i tiden.

Sådana betraktelsesätt kräver sannolikt att en upphandlande myndighet besitter ett visst nytänkande och kreativitet. Det förutsätter sannolikt också en flexibilitet i arbetssätt samt mandat från ledningen att få vara visionär och förutseende i upphandlingsarbetet. Ett förslag i detta sammanhang är att utarbeta exempel från olika upphandlingssituationer på hur mycket kostnader som kan sparas genom att utgå från nya och annorlunda utgångspunkter och att därvidlag ha tillgång till särskild kompetens och avsatta resurser i en upphandlingsmyndighet.

9.4 ADMINISTRATIVA ÅTGÄRDER

EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlingsnivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	134 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inrätta en expertfunktion för stöd vid verifiering av miljö- och sociala krav i leverantörsled 2. Ge stöd och stimulans för att tillämpa transformativa lösningar i offentlig upphandling 3. Bygg upp en nationell funktion för insamling och analys av upphandlings- och inköpsstatistik 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etablera en öppen och tillgänglig leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parter 2. Etablera regionala upphandlingsnätverk 3. Informera om värdet att ge miljöaspekter en högre vikt i tilldelningskriterier 4. Vidareutveckla en miljöstrategisk inköparutbildning 5. Etablera en produkt-databas med de varor och tjänster som klarar "MSR-kraven" 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Inrätta en specialdomstolför upphandling med möjlighet att adjungera in miljö/socialt expertkunnande
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9.4.1 NATIONELL NIVÅ

9.4.1.1. Inrätta en expertfunktion för stöd vid verifiering av miljö och sociala krav i leverantörsled

Arbete med uppföljning och verifiering för att säkerställa tillförlitlig information i leverantörsled är en ofta återkommande aspekt i upphandlingssammanhang där stora problem föreligger. Här behövs särskilda prioriterade insatser för att hjälpa upphandlare i situationer där speciell kompetens behövs för att bedöma tillförlitligheten av inkomna verifikationer vare sig det handlar om olika typer av certifikat, företagsintyg eller andra former av bevismedel.

Ett förslag för att råda bot på detta problem är att inrätta en expertfunktion med syfte att tillhandahålla denna speciella hjälp för upphandlare. En motsvarighet finns etablerat i Storbritannien för upphandling av produkter som baseras på skogsråvara, kallat CPET (*Central Point of Expertise on Timber*) – en specialinrättad instans med separat finansiering. Syftet med denna "expertfunktion" är bl.a. att hjälpa upphandlare att bedöma olika former verifikationer som syftar till att säkerställa trovärdig spårbarhet i leverantörskedjor (*Chain-of-Custody, CoC*).

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	135 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

En motsvarande expertfunktion i Sverige förefaller vara högst motiverad inte bara för mer kända problemställningar inom skogsnäringen med legalt och hållbart skogsbruk utan också för andra materialslag (metall-, oljebaserade eller plaster m.m.) Expertfunktionen bör också kunna hantera liknande frågeställningar med anknytning sociala och etiska frågor, vilket kanske synes mer motiverat med tanke på den allt större aktualiteten av sociala frågeställningar i upphandlingssammanhang med hänvisning till kontroll i leverantörskedjor.

Ett mer långsiktigt perspektiv med detta förslag är att hitta en generell modell för tillförlitliga "spårbarhetsverifikationer" oavsett tillämpningsområde. En expertfunktion kommer också att kunna vara till stor hjälp i förenklandet av verifieringsprocessen genom att också kunna fungera som en kontrollfunktion, vilket med stor sannolikhet innebär mindre byråkrati och kostnadsbesparingar inte bara för upphandlare utan också i hög grad för leverantörer.

Det bör dock noteras att en expertfunktion av detta slag inte bör vara en uppgift för traditionell myndighetsutövning. Detta beror på att i begreppet allmän upphandlingsstödjande verksamhet i statlig regi ingår inte "rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar". Just denna specifika rådgivning till upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar blir sannolikt mer en regel än undantag i framtiden, mot bakgrund av vad offentliga upphandlare framhåller önskemål om. Man bör således förlägga en sådan uppgift på en neutral instans som har tidigare dokumenterad erfarenhet av arbete med miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling.

Mer information om en tänkt expertfunktion – se kapitel 10.2.1.

9.4.1.2. Etablera olika former av regionala upphandlingsnätverk

Det finns många erfarenheter som pekar på att statliga myndigheter, enskilda kommuner och landsting kan få mycket mer kraft i sina ambitioner att påverka miljön i en positiv mening genom att samverka i olika sammanhang. Det är allmänt bekant att ju större gemensam kraft som kan manifesteras genom olika former av samarbeten mellan olika parter vilket därigenom leder till en "stor köpkraft", desto större påverkan på att leverantörer "måste" anpassa sina varor och tjänster efter de krav som den offentliga sektorn efterfrågar.

Ett förslag för att tillmötesgå denna idé är att bilda olika former av regional samverkan mellan kommuner och landsting. Regionala nätverk ökar dessutom styrkan och genomslaget av den offentliga upphandlingen och kan i sådana former i större utsträckning påverka innovationer och miljöteknikutveckling. En regional samverkan kommer också att bidra till ett mycket värdefullt erfarenhetsutbyte mellan olika upphandlande myndigheter, vilket med stor sannolikhet kommer att leda till många andra fördelar i varje separats upphandlande myndighets dagliga arbete.

Det bör dock av försiktighetsmått påpekas att en samverkan mellan olika upphandlande myndigheter inte får leda till preferens för regionala leverantörer,

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	136 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

som gynnar kartellbildning eller liknande. Det bör också poängteras att regionala nätverk lätt kan leda till för stora upphandlingsvolymmer som små och medelstora företag inte klarar av. Viktigt är då att dela upp upphandlingar så att även mindre leverantörer kan lämna anbud.

9.4.1.3. Ge stöd och stimulans för att tillämpa transformativa lösningar i offentlig upphandling

Det tycks börja råda en allt större insikt om behovet av att se lösningar på nuvarande miljöproblem och dess tänkbara lösningar utifrån helt andra än traditionella synsätt. Ett begrepp i detta sammanhang är ”transformativa lösningar”. Transformativa lösningar definieras som lösningar som bidrar till minst 80 % mindre resursanvändning (faktor 5) än gängse förfaringssätt med därtill resulterande reduktion av CO₂-utsläpp. Det är lösningar som ofta tillhandahåller en service eller en funktion på ett helt nytt sätt än vad man normalt förknippar detta med. Exempel på olika former av transformativa lösningar är:

- Nya tekniklösningar som finns idag för att knyta kontakter, transportera sig och ta del av information som video/webmöten istället för att flyga, mobila lösningar istället för att pendla med bil, e-böcker istället för pappersböcker
- Nya integrerade lösningar för olika samhällsfunktioner i termer av e-hälsa, e-skola och e-förvaltning
- Nya systemlösningar som bidrar till att tidigare upplevda problem kan vändas till möjligheter, t.ex. hus som tidigare förbrukade energi istället ingår i ett samordnat nät för att bli nettoproducenter av förnybar energi

Gemensamt för samtliga lösningar är att de kräver ett stort behov av nytänkande och en analys av de behov av det som ska upphandlas och inte enbart begränsar sig till förbättringar med hänsyn till nuvarande teknik och system.

Ett större genomslag av tillämpning av transformativa lösningar kräver initialt någon form av statligt stöd eller stimulansinsatser så kreativa upphandlande myndigheter ges en möjlighet att pröva förfarandet och förhoppningsvis inse den stora potential som ligger i tillämpandet av transformativa lösningar. Det finns goda skäl att tro att så fort de första framgångsrika projekten blir allmänt bekanta kan tillämpningen fortsätta på marknadsmässiga grunder.

9.4.1.4. Bygg upp en nationell funktion för insamling och analys av upphandlings- och inköpsstatistik.

Tillgången på statistik om offentlig upphandling är mycket bristfällig. Förslag på åtgärder baseras tyvärr ofta enbart på data om händelser i det direkta upphandlingsskedet. En statistik som baseras endast på händelser i upphandlingsskedet är inte alltid tillförlitlig. De förslag som framhålls

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	137 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Upphandlingsutredningens delbetänkande¹⁸⁴ avhjälper inte helt de brister som finns.

Tillförlitlig statistik över bl.a. reella miljöeffekter, hur mycket pengar som den offentliga sektorn upphandlar för och vad som köps in kan bara baseras på data över vad och hur mycket den offentliga sektorn har köpt och hur mycket pengar som det i verkligheten har köpts in för. Den viktigaste delen av en tillförlitlig statistik består av data om det som de facto har köpts in i den offentliga sektorn. Därutöver tillkommer statistik baserad på händelser i upphandlingsskedet.

Miljöstyrningsrådet anser att det är nödvändigt att en tillförlitlig modell upprättas omfattande både statistik över uppgifter i upphandlingsskedet och det som i verkligheten köps in. Utan denna information begränsas dessutom vad som är möjligt att forska på och för samhället att kunna bedöma den miljöanpassade offentliga upphandlingens bidrag till miljömålsarbetet.

Ett tänkbart sätt att ta fram sådan tillförlitlig statistik är att regeringen ger SCB i uppdrag att bygga upp en verksamhet som baseras på erfarenheter av exempelvis några av de modeller som Upphandlingsutredningens delbetänkande redogör för. Uppdraget måste för kontinuiteten och användbarheten bli en del av SCB:s ordinarie verksamhet och att löpande anslag tilldelas både för utveckling och för drift.

En mer detaljerad beskrivning av Miljöstyrningsrådets syn på uppbyggnad av system för bättre upphandlingsstatistik framgår i kapitel 10.4.1.

9.4.2 UPPHANDLINGSNIVÅ

9.4.2.1. Etablera en öppen och tillgänglig leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parter

Uppföljning av ingångna kontrakt och leverantörers kravefterlevnad är ett av de största problemen att komma tillrätta med i den offentliga upphandlingen. I många fall tycks det bero på resursbrist – så fort en upphandling är klar, måste ofta upphandlare påbörja nästa upphandling. Upphandlare får oftast för lite tid över för att följa upp pågående kontrakt. I många fall borde en del av problemen kunna överbryggas i de fall resurser finns tillgängliga. Det finns dock fler orsaker än ren resursbrist.

Det har blivit alltmer förekommande att långa leverantörskedjor gör att de leverantörer som lägger anbud i upphandlingar inte får fram efterfrågad information från andra underleverantörer än de som kommer närmast i leverantörskedjan. I regel finns informationen tillgänglig (även om undantag finns) men det krävs stora arbetsinsatser för att få fram den. I många fall sker

¹⁸⁴ Statens offentliga utredningar (2011). *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010, SOU 2011:73.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	138 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

tillverkning m.m. i de första leden av leverantörskedjan i länder på stora geografiska avstånd. Den allt större fokuseringen på sociala och etiska frågeställningar har gjort att många låglöneländer kommit i fokus för ambitionen att kontrollera underleverantörers arbetsförhållanden och den miljöpåverkan tillverkningen leder till. Att genomföra sådana kontroller är emellertid mycket kostsamma förutom att det oftast tar lång tid att genomföra samt att det ofta enbart får formen av enstaka stickprov.

Ett förslag från Miljöstyrningsrådet är att upprätta en leverantörsdatabas som kan vara gemensam för hela den offentliga sektorn. Databasen skulle innehålla uppgifter om genomförda kontroller av underleverantörer med särskilt särskilt fokus på de som ligger långväga geografiskt och i låglöneländer. En leverantörsdatabas av detta slag skulle på ett mycket påtagligt sätt underlätta uppföljningsarbetet för upphandlare. Många leverantörer offererar sina produkter till många instanser inom den offentliga sektorn, och i den mån kontroll och uppföljning redan skett, behöver den inte upprepas. Självklart måste information om leverantörer vara aktuell vilket understryker behovet av en uppdatering vid vissa tidpunkter.

Det man behöver vara uppmärksam på är risken att upphandlare ger företräde till leverantörer som redan blivit kontrollerade och finns i databasen. Det är därför viktigt att tillse att databasen enbart ska vara till hjälp i själva uppföljningsarbetet

9.4.2.2. Informera om värdet att ge miljöaspekter en högre vikt i tilldelningskriterier

Det räcker inte med att inkludera miljökrav i sina upphandlingar för att man ska kunna påstå att man "handlar grönt". Miljökraven måste dels vara väldefinierade och ha klar koppling till föremålet för upphandlingen, men också ges en tillräckligt vikt om man använder dessa som en del i utvärderingen för att kunna påverka den slutliga tilldelning av kontrakt, där flera andra aspekter också vägs in.

Ett sätt att beakta miljöhänsyn vid upphandling är att lägga fast de miljökrav man vill ställa som obligatoriska krav i den tekniska beskrivningen. Då måste alla leverantörer leva upp till dessa miljökrav och tilldelning kan ske till den leverantör som offererar lägsta pris. Dessa miljökrav kan då inte vara allt för "drivande" i miljöhänseende utan vara relativt etablerade bland marknadens aktörer för att inte påverka konkurrensen för mycket.

Om man vill ställa mer avancerade miljökrav – krav som kanske inte alltid är väl företrädda bland potentiella leverantörer – bör sådana ställas som tilldelningskriterier. Det bör dock påpekas att miljökraven i detta fall måste ges en betydande vikt vid utvärderingen för att kravet ska hå någon reell betydelse sett till påverkan på miljön när produkten väl avropas. Ges en för liten vikt (vilket ofta förekommer) riskerar kravställandet att bli meningslöst om man har för avsikt att i verkligheten bidra till en positiv miljöeffekt. Det är därför

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	139 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

betydelsefullt att ta dessa aspekter i beaktande vid utformande av förfrågningsunderlag.

9.4.2.3. Vidareutveckla en miljöstrategisk inköparutbildning

Den allt större fokuseringen på den offentliga upphandlingen som ett strategiskt affärsmässigt område, såväl i den offentliga som i privata sektorn, har ökat intresset för utbildningar inom området. Det finns visserligen i dagsläget ett förhållandevis stort utbud av utbildningar inte bara genom särskilda utbildningsföretag utan även på universitet och högskolor.

Vad som kan tänkas behöva tillföras i framtiden är utbildningar med en delvis annan inriktning. Självklart ska utbildningar innehålla de teoretiska delar ur ett juridiskt perspektiv som är motiverat. Betydligt större tyngd kan dock behöva ägnas åt frågeställningar kring upphandlingens roll sett i ett större perspektiv, t.ex. rent affärsmässigt, kring organisatoriska frågor, om upphandlingens roll vid prioriteringar av verksamheter och budgetplaneringar m.m. Den sannolikt ökade betydelsen av den offentliga upphandlingen i framtiden kommer säkert att kräva en mer allomfattande kompetens inte bara hos upphandlare utan högre upp i en organisation – på beslutande nivå om prioritering och tilldelning av resurser.

9.4.2.4. Etablera en produktdatabas med de varor och tjänster som klarar "MSR-kraven"

Det förekommer på sina håll dokument som beskriver produkter som uppfyller vissa på förhand angivna krav eller prestanda som ska upprätthållas. Det finns exempel på sådana inom upphandlingsområdet. Den kanske mest etablerade samlingen produkter i detta avseende är den s.k. "Gröna listan", som getts ut av Västra Götalandsregionen. Denna beskriver de produkter som uppfyller de krav som Västra Götalandsregionen ställer i sina upphandlingar och därmed direkt kan bli föremål för avrop. Det har i många olika sammanhang framförts synpunkter på att liknande typ av dokumentation borde kunna upprätthållas i ett bredare nationellt perspektiv. Miljöstyrningsrådet har kommit i kontakt med sådana frågeställningar, och då i en form som skulle ge en förteckning över de varor och tjänster som klarar de miljökrav som finns i Miljöstyrningsrådets Upphandlingsverktyg.

En nationell produktdatabas med en beskrivning av produkters miljöprestanda utifrån vissa förutsättningar synes vid första anblick vara en god idé, som skulle kunna underlätta det dagliga arbetet på en upphandlande myndighet. Det finns dock skäl som kan anföras mot att detta kan vara en väl så svår uppgift att invändningsfritt realisera i praktiken. Exempel på detta är svårigheten att få en tillräckligt god täckning av de produkter marknaden kan erbjuda, svårigheten att kontrollera att de uppgifter som införs i databasen är sanna och verifierade, svårigheten att hålla en sådan produktdatabas kontinuerligt uppdaterad m.m. Kan dessa typer av invändningar få en praktisk lösning och att tillräckliga

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	140 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

långsiktiga resurser ställs till förfogande för ändamålet är uppgiften att etablera en sådan produktdata bas dock realistisk.

9.4.3 DOMSTOLSNIVÅ

9.4.3.1. Inrätta en specialdomstol för upphandling med möjlighet att adjungera in miljö/socialt expertkunnande

Den senaste tidens alltmer oklara rättsläge med olika uppfattningar i liknande frågor mellan olika rättsinstanser med huvudsaklig inriktning på livsmedelsupphandlingar har satt fokus på behovet att se över gängse rättspraxis. Framför allt finns det ett stort behov av en samlande nationell instans som kan göra generella och mer tillförlitliga utsagor av ärenden där man kan ha anledning att tro att olika rättsinstanser i Sverige gör skilda bedömningar.

Ett förslag är att inrätta en specialdomstol för frågor som berör om miljö och sociala hänsyn i upphandlingssammanhang. En specialdomstol är en domstol som har befogenhet att pröva mål och ärenden inom ett rättsligt avgränsat område och som endast dömer i en eller ett fåtal förekommande mål- eller ärendetyper. Det finns ett antal specialdomstolar i Sverige, exempel på detta är Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, Miljödome stolar och Miljööverdomstolen.

Vad som är viktigt att poängtera är att specialdomstolen bemannas med experter av olika slag för att täcka in alla tänkbara frågor inom begreppet hållbarhet. Särskilt viktigt är att säkerställa kompetens inom systemekologi och miljöekonomi samt att anlita personer som har goda insikter i de visioner och arbeten som pågår inom EU om den framtida utvecklingen och betydelsen av hållbar upphandling.

Det har anförts att de svenska miljödome stolarna inte synes vara bemannat med tillräcklig miljökompetens¹⁸⁵. Det finns därför anledning att tro att domstolsväsendet i övrigt inte är bättre i dessa avseenden. Det är därför av allra största vikt att rekrytera personer med rätt kompetens för att i framtiden kunna hantera frågor som i allt ökad utsträckning kommer att ha mer inriktning på hållbarhetsfrågor.

9.5 UPPHANDLINGSRELATERADE ÅTGÄRDER

EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlings-nivå	Leverantörs-nivå	Domstols-nivå
1. Använd i högre grad	1. Ge upphandlingsstöd	1. Inhämta och dokumentera	1. Utarbete verifierad	

¹⁸⁵ Klefborn, E. (2011). *Miljödome stolarna kan inte miljö*. Miljöaktuellt 5, 2100.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	141 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

medlemsländers erfarenheter och kunnande vid utformning av EU-gemensamma upphandlingskriterier för att uppnå relevans för offentlig upphandling	till regionala nätverk av upphandlande myndigheter för att genomföra innovationsupphandlingar 2. Genomför en informationskampanj om hur man på bästa sätt kan använda miljöledningssystem vid upphandling 3. Informera och utbilda i praktiska upphandlingsformer för innovativ upphandling	verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda 2. Utnyttja möjligheterna till dialog med leverantörer innan upphandlingen	information om produkters miljö- och klimatprestanda 2. Genomför utbildning för leverantörer/SME-företag angående offentlig upphandling i allmänhet och miljöanpassad upphandling i synnerhet	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

9.5.1 EU-NIVÅ

9.5.1.1. Använd i högre grad medlemsländers erfarenheter och kunnande vid utveckling av EU-gemensamma upphandlingskriterier

EU-kommissionen har som övergripande mål att öka omfattningen av miljökrav i den offentliga upphandlingen i samtliga 27 medlemsländer. Detta är en svår uppgift bl.a. mot den bakgrund att medlemsländer kommit olika långt i sitt upphandlingsarbete. Medan vissa av de nya medlemsländerna i öst kanske knappt har börjat sitt upphandlingsarbete med miljöfrågorna i fokus, har andra länder hunnit mycket längre och utarbetat miljökrav för många av de flesta vanligt förekommande produktgrupper i offentlig upphandling.

EU-kommissionen tog först ett initiativ i att utveckla EU-gemensamma upphandlingskriterier genom olika konsultuppdrag. Dessa visade sig dock dåligt koordinerade och togs fram utan önskvärd kontakt med intressenter. Dessutom hade ett flertal medlemsländer redan utarbetat upphandlingskriterier för de områden konsulternas arbete inriktades på.

Ett förslag för att uppnå godtagbar relevans av EU-gemensamma upphandlingskriterier för offentlig upphandling i framtiden är att EU-kommissionen i större omfattning använder ledande medlemsländers erfarenheter och kunnande på ett bättre sätt än vad som nu är fallet. En sådan process har nyligen påbörjats då Sverige/Miljöstyrelsen inlett ett flerårigt samarbete med EU-kommissionen med att leda arbetet att utarbeta upphandlingskriterier inom det medicinska/tekniska området. Om detta sätt att utarbeta EU-gemensamma upphandlingskriterier visar sig vara lyckosamt kan

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	142 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

detta mycket väl visa sig vara ett framgångsrikt sätt till fler samarbeten mellan EU-kommissionen och medlemsländer i framtiden.

9.5.2 NATIONELL NIVÅ

9.5.2.1. Ge upphandlingsstöd till regionala nätverk av upphandlande myndigheter för att genomföra innovationsupphandlingar

Upphandlingsregelverket ger utrymme för upphandlingar efter olika nya former som kan stimulera framtagande och utveckling av innovationer inom miljöteknikområdet. Dessa tillämpas dock i mycket blygsam omfattning. Skälet till det kan vara att det behövs ännu mer av resurser i den upphandlande myndigheten för att hantera sådana frågor samtidigt som det finns begränsad allmänt tillgänglig erfarenhet bland upphandlare av dessa upphandlingsformer.

Det finns en uppenbar risk att denna situation blir bestående om inte något centralt initiativ tas för att implementera innovationsupphandlingar i bredare skala i den offentliga sektorn. Ett sådant initiativ kan vara att ge ett initialt finansiellt stöd till en gruppering av upphandlande myndigheter som alla har ambitionen att vilja bidra till att få fram ny miljöteknik, men som upplever inte ha tillräckliga resurser för att starta upp en sådan verksamhet. En sådan gruppering av upphandlande myndigheter kan med fördel vara geografiskt någorlunda sammanlänkade t.ex. i form av ett regionalt nätverk för att underlätta det praktiska arbetet. När väl en upphandlingsverksamhet med innovativa inslag av detta slag etablerats finns det anledning att tro att den kan fortgå av sig självt när väl de positiva och kostnadsmässiga aspekterna visat sig i praktiken.

9.5.2.2. Genomför en informationskampanj om hur man på bästa sätt kan använda miljöledningssystem vid upphandling

Det finns ett stort önskemål om att miljöledningssystem borde kunna komma till större användning inom ramen för den offentliga upphandlingen. Det finns visserligen situationer där existensen av ett miljöledningssystem mycket väl kan komma till användning, men detta synes kunna ske under mycket begränsade förutsättningar.

Det är välbekant att ett miljöledningssystem inte garanterar en viss nivå på miljöarbetet, men väl ett strukturerat arbete mot ständig förbättring. Organisationer sätter, inom ramen för sitt miljöledningssystem, upp sina egna miljömässiga mål och lägger fast ett program med därtill knutna aktiviteter med tidsramar för att nå dessa mål. När väl dessa mål är nådda sätts nya mål och på det sättet fortgår arbetet framöver.

Ofta har det tyvärr visat sig så att dessa mål i miljöledningsarbetet har alltför liten koppling till föremål för den offentliga upphandlingen. Det finns dock stora möjligheter att öka denna "koppling" genom att produktorientera miljöledningssystemet så att målen bättre överensstämmer med de miljökrav som upphandlande myndigheter ställer. För att sådana ansatser ska få genomslag i praktiken behövs en förhållandevis stor informationskampanj – inte

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	143 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

bara till upphandlare utan kanske i större omfattning till leverantörer med miljöledningssystem eller planer på att införa sådana, med syfte att informera om hur miljöledningssystem kan komma till större användning i offentlig upphandling.

9.5.2.3. Informera och utbilda i praktiska upphandlingsformer för miljöteknik/innovationsupphandlingar

Gällande upphandlingsregelverk inkluderar många olika alternativa tillvägagångssätt för upphandling som gynnar innovativa lösningar inom miljöteknikområdet. Ett av dessa tillvägagångssätt är Public Private Partnership (PPP), som på svenska benämns Offentlig-Privat Samverkan (OPS). OPS är en form av upphandling där ett privat företag eller konsortium tilldelas ett uppdrag att finansiera, bygga och under en längre tid driva en offentlig nyttinghet. Ofta är det inte bara själva den offentliga nyttingheten som överläts på ett privat företag utan även finansiering och eventuellt drift.

Några av de ytterligare tillvägagångssätt som finns i upphandlingslagstiftningen och som helt eller delvis kan komma till användning för att stimulera innovationer och ny miljöteknik är:

- Förhandlade förfaranden och konkurrenspräglad dialog
- Tekniska dialoger innan upphandling
- Funktionsupphandling
- Möjligheterna att lämna in alternativa anbud
- Viktning av tekniska (miljömässiga) tilldelningskriterier
- Kontraktsvillkor som gör det möjligt att överföra immateriell äganderätt till leverantören.

Ytterligare en ansats med innovationsprägel är det koncept som benämns EPC – *Environmental Performance Contracting*. Detta är en form av funktionsupphandling där möjligheter finns för duktiga entreprenörer att genomföra energieffektiviseringsåtgärder på ett ännu bättre sätt än vad som kontrakterats. Den ”vinst” som uppstår i detta sammanhang kommer särskilt entreprenören till del, vilket utgör en stimulans att genomföra uppdrag på bästa tänkbara sätt.

Mot denna bakgrund är ett förslag att, inom ramen för framtida utbildningsverksamhet om offentlig upphandling, bredda utbudet till att omfatta även information av de möjligheter som finns i nuvarande lagstiftning att främja innovationer och miljöteknikutveckling. Därtill behövs ytterligare informationsinsatser för att försöka övertyga politiker och beslutsfattare om att i ökad utsträckning säkerställa resurser för i högre omfattning tillämpa olika former av miljöteknik/innovationsupphandlingar.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	144 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.5.3 UPPHANDLINGSNIVÅ

9.5.3.1. Inhämta och dokumentera verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda

Under årens lopp har många olika miljömärknings- och certifieringssystem etablerats för att kunna tillgodose marknadens allt ökade efterfrågan på trovärdig information om produkters miljö- och klimatprestanda. Ett stort flertal av dessa system har tillkommit för att kunna användas som information i affärsmässiga kontakter där miljöaspekterna är en viktig aspekt att beakta. I många fall förekommer sådana önskemål i samband affärstransaktioner generellt sett och särskilt vid inköp i den privata sektorn och vid offentlig upphandling.

Tyvärr har dessa system fått begränsad användning i upphandlingssammanhang särskilt i offentlig upphandling, till stor del beroende på upphandlingsregelverkets utformning. Många små och medelstora organisationer har, som ovan beskrivits, uttryckt sin besvikelse att de t.ex. inte kan få någon nytta av sitt miljöledningsarbete i samband med att de offererar sina produkter i offentlig upphandling. Detsamma gäller för system för miljödeklarationer som ger en mer kvantitativ beskrivelse av en produkts miljö- och klimatpåverkan.

Tillgång till standardiserad och verifierad information om produkters klimat- och miljöprestanda i upphandlingssammanhang underlättar väsentligt arbetet för en upphandlare. Det förefaller därför önskvärt, och säkert även välmotiverat, att upphandlare i ökad utsträckning efterfrågar bevismedel som bygger på dessa former av internationellt standardiserade system, ofta i former av s.k. miljödeklarationer enligt ISO 14025. De är dessutom granskade av oberoende kontrollanter för att säkerställa erforderlig trovärdighet.

Man bör självklart beakta att man kanske inte regelmässigt kan begära in verifierad produktrelaterad miljöinformation förrän den standardiserade metodiken fullt ut etablerats. Särskilt för småföretag kan alltför omfattande bevismedel vara kostsamma att ta fram alltför snabbt, vilket kan hindra dem att delta i offentlig upphandling. Motsatsen har dock påvisats för många småföretag inom miljötekniksektorn, som mycket väl kan inkomma med relativt omfattande bevismedel utan några större besvär. Man kan dock i detta sammanhang betona att någorlunda heltäckande information angående en produkts miljöprestanda ger även småföretag viktig information som kan användas internt för den egna produktutvecklingen.

Att behöva dokumentera produkters miljöprestanda är mycket viktig del av att tillgodose behovet av ”grön upphandlingsstatistik”. För att slutligt kunna bedöma bidraget från den miljöanpassade offentliga upphandlingen i våra ansträngningar att nå våra miljömål kräver förutom information om volymen av inköpta produkter även deras klimat- och miljöprestanda. Detta beskrivs mer i detalj i kapitel 10.4.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	145 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.5.3.2. Utnyttja möjligheterna till dialog med leverantörer innan upphandlingen

Det finns många fördelar för upphandlande myndigheter att ha kontakt med och en dialog med presumtiva leverantörer. Det är i regel svårt att utifrån en gängse marknadsanalys få en bra och aktuell överblick av vad marknaden har att erbjuda och vad olika leverantörer kan offerera. En dialog med leverantörer kan inte bara ge en bättre klarhet i sådana frågor utan också ge insikt nya produktutbud som en leverantör kan erbjuda och eventuellt alternativa lösningar. En dialog med leverantörer kan också ge möjligheter att få synpunkter från dessa på det sätt frågeformulär bäst kan utformas och tänkbara andra former av villkor i samband med utformande av kommande kontrakt.

Ett problem i detta sammanhang är dock vederbörlig hänsyn till likabehandlingsprincipen, vilket kan medföra problem med denna typ av kontakter. Då man på förhand inte vet vilka leverantörer som kan inkomma med anbud är det mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att ge alla leverantörer samma möjlighet att påverka en kommande upphandling till sin egen fördel.

9.5.4 LEVERANTÖRSNIVÅ

9.5.4.1. Utarbeta verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda

Det finns många goda skäl till att leverantörer med fördel bör ägna mer kraft åt att kartlägga sina produkters miljö- och klimatpåverkan och kan visa detta genom olika former av verifierad information i upphandlingssammanhang. Ett av dessa skäl är att utåt kunna visa att deras produkter uppfyller de krav som gäller i olika miljömärkningssystem eller i andra system med miljöanknytning.

Väl medveten om att miljöarbetet bland många leverantörer kan ha detta som ett huvudsakligt syfte att miljöanpassa sina varor och tjänster finns andra välmotiverade skäl till att leverantörer själv bör ta fram information om sina produkters klimat- och miljöpåverkan i ett helhetsperspektiv. En sådan kartläggning ger värdefull kunskap om var i produktens livscykel det finns goda förutsättningar till ytterligare miljöförbättringar. Kunskap av detta slag borde ge en leverantör värdefull information i att tidigt veta var miljöförbättringar ger störst mervärde och, som en konsekvens av detta, förhoppningsvis ett större företräde för deras produkter i kommande upphandlingar. Det finns idag många internationellt accepterade system att kunna visa detta på ett verifierat sätt – se vidare kapitel 10.4.1.

Det förefaller kanske rimligt att kräva att leverantörer av egen kraft skaffar sig tillförlitlig information om klimat- och miljöprestanda hos de produkter man avsatser på marknaden. Det är dock viktigt att upphandlande myndigheter inte ställer miljökrav som ensidigt gynnar enskilda leverantörer. De måste vara noga med att vara neutrala vid bedömningar av inkomna anbud.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	146 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

9.5.4.2. Genomför utbildning för leverantörer/SME-företag angående offentlig upphandling i allmänhet och miljöanpassad upphandling i synnerhet

Det synes finnas ett stort behov av utbildningar av olika slag, företrädesvis i mindre organisationer, som klargör de allmänna syftena med upphandlingen, de miljö- och kostnadsmässiga fördelar det kan föra med sig, och inte minst de kostnadsbesparingar det kan leda till.

9.6 FÖRSLAG TILL PRIORITERING AV ÅTGÄRDER

Det finns behov av en samlad syn på de åtgärdsförslag som föreslagits ovan. Detta för att kunna prioritera dessa till förmån för de som har störst potential och betydelse för att komma tillrätta med de problem som i första hand kan behöva åtgärdas för att effektivisera den hållbara upphandlingen. Målet på sikt bör vara det som framgår i Upphandlingsutredningen direktiv¹⁸⁶ ”att möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etisk hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag”.

En prioritering kan ske efter olika utgångspunkter. En naturlig utgångspunkt är att se till olika aktörers möjlighet att själva besluta om att sätta in åtgärder och ha direkt kontroll över dessa. Detta är enklare högre upp i aktörskedjan – såsom på regerings- eller lagstiftningsnivå – som har mandat att besluta om nationella insatser alternativt utarbeta det regelverk som ska tillämpas. Följaktligen har då aktörer längre ned i aktörskedjan – såsom upphandlare och leverantörer – mindre förutsättningar att agera självmant och sätta in åtgärder. De måste i stället förlita sig att åtgärder sätts in av andra aktörer, som de då blir beroende av. De förslag till åtgärder som rekommenderas är i de flesta fall av mer principiell och övergripande karaktär – beslut som behöver tas på en högre politisk nivå.

Miljöstyrningsrådet har valt att prioritera åtgärderna dels på en lägre aktörsnivå utifrån det praktiska arbetet med att beakta miljö- och sociala hänsyn i upphandlingsarbetet samt utifrån frågeställningar mer principiell och övergripande karaktär efter den gruppering av förslagen som beskrivits ovan.

9.6.1 PRIORITERING EFTER DET PRAKTISKA ARBETET MED UPPHANDLINGSFRÅGOR

Många av de åtgärdsförslag som beskrivits ovan berör det mer praktiska och operationella arbetet bland upphandlare och leverantörer. Givet den lagstiftningen på upphandlingsområdet som gäller och de förutsättningar för

¹⁸⁶ Regeringskansliet (2010). *Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingslagstiftningen*. Finansdepartementet, Dir. 2010:86.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	147 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

rättslig prövning finns många åtgärder som på ett betydande sätt kan förbättra förutsättningar i den dagliga upphandlingsverksamheten.

De åtgärdsförslag som mer direkt berör den dagliga upphandlingsverksamheten med att beakta miljö- och sociala hänsyn har bedömts vara;

- Samla in och dokumentera uppgifter om avropade volymer och produkters klimat- och miljöprestanda i ett livscykelperspektiv för att kunna beskriva och följa upp den verkliga effekten av den miljöanpassade upphandlingen
- Se till att upphandlande myndigheter får kunskap om värdet av livscykelkostnadsberäkningar (LCC) och hur sådana kalkyler kan komma till praktisk användning
- Ge ett utökat stöd till upprätthållande och utveckling av Miljöstyrningsrådets nationella upphandlingsverktyg
- Säkerställ mer resurser till upphandlande myndigheter så att man kan följa upp och verifiera ställda miljö- och sociala krav
- Etablera program för innovationsupphandlingar och s.k. transformativa lösningar
- Genomför miljöstrategiska utbildningar med såväl upphandlare som leverantörer

9.6.2 PRIORITERING EFTER GRUPPERING AV BESKRIVNA ÅTGÄRDSFÖRSLAG

Ett försök till prioritering utgår från följande gruppering:

- Policymässiga åtgärder
- Lagstiftningsåtgärder
- Utredningsåtgärder
- Administrativa åtgärder
- Upphandlingsrelaterade åtgärder

Ett första steg är att identifiera den mest prioriterade åtgärden inom vart och ett av de olika grupperna. Miljöstyrningsrådets bedömning är att de fem mest prioriterade åtgärderna, med dessa utgångspunkter, är:

Policymässiga åtgärder: Utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling med en tydlig politisk ambition

Lagstiftningsåtgärder: Klarlägg och undanröj centrala juridiska begrepp som hämmar för den offentliga sektorn att köpa de "miljöbästa" produkterna

Utredningsåtgärder: Utred i vilken omfattning miljökrav i offentlig upphandling påverkat utveckling av fler miljöanpassade varor och tjänster

Administrativa åtgärder: Inrätta en expertfunktion för verifiering av miljö och sociala krav i leverantörsled samt etablera en öppen och tillgänglig

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	148 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parter

Upphandlingsrelaterade åtgärder: Inhämta och dokumentera verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda

En slutlig prioritering mellan dessa fem olika åtgärdsförslag bör, enligt Miljöstyrningsrådets förmenade, utgå från de övergripande frågeställningar som ingår i dess uppdrag till Upphandlingsutredningen. Härav framhålls klarlägganden om miljöhänsynens roll i förhållande till andra styrinstrument och då särskilt kopplingen till de 16 miljö kvalitetsmålen, i vilken omfattning den miljöanpassade offentliga upphandlingen bidrar till samhällets arbete att nå dessa mål samt även hur miljökravens effekter har uppmätts och hur det är säkerställt att det är just miljöhänsynen vid upphandling som gett upphov till effekten.

Dessutom bör en slutlig prioritering av åtgärder också ta fasta på det ifrågasättande av den miljöanpassade offentliga upphandlingen som skett på olika håll under den tid Miljöstyrningsrådet arbetat med uppdraget åt Upphandlingsutredningen. Dessa ifrågasättanden har fått uttryckssätt som t.ex:

- Är den miljöanpassade offentliga upphandlingen ett samhällsekonomiskt effektivt politiskt styrmedel jämfört med ekonomiska styrmedel, som per definition kostnadseffektiva?
- Ökar den miljöanpassade offentliga upphandlingen regelbördan och gör upphandlingslagstiftningen otydlig för både upphandlande myndigheter och leverantörer på ett sätt som leder till minskad konkurrens och sämre prispress?
- Har den miljöanpassade offentliga i praktiken haft någon positiv miljömässig effekt med minskad miljöpåverkan och lett till utveckling av nya mer miljöanpassade produkter?

Vad som kanske trots allt förefaller vara den mest avgörande bedömningsgrunden till vad som är den mest prioriterade åtgärden är avsaknaden av "grön upphandlingsstatistik". Detta konstaterande kan göras i perspektivet av att i slutet av 1990-talet tog dels Riksdagen ett beslut om våra nationella miljö kvalitetsmål samtidigt som den s.k. EKV-delegationen tillsattes med ett övergripande mål att kunna bidra till uppfyllandet av miljömålen. I alla de moment som i en kedja måste kunna "haka i varandra" från dessa utgångspunkter till ett slutligt uppfyllande av miljömålen kan man konstatera att den "kedjelänk" som helt fattas är just kunskapen om avropade volymer av inköpta produkter och dessa produkters miljöprestanda. Därtill kan nämnas en forskningsrapport om miljökrav i offentlig upphandling som konstaterade att *"givet den idag begränsande kunskapen om miljöanpassad offentlig upphandling går det inte att utsluta att det kan vara bättre för välfärden att i större utsträckning använda ekonomiska styrmedel istället för att öka miljöhänsynen i*

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	149 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandling¹⁸⁷” – ett konstaterande som vidare diskuteras i kapitel 10.1. Konkurrensverket har dessutom i en nyligen publicerad rapport till Upphandlingsutredningen konstaterat ”den statistik som finns kan inte användas för att bedöma om upphandlingar leder till konkurrens, vilka effekterna är, inte ens hur mycket som upphandlas eller inom vilka branscher upphandling sker”¹⁸⁸.

Av ovanstående resonemang synes det framgå att det finns ett mycket stort behov av att kunna klarlägga i vilken omfattning den miljöanpassade offentliga upphandlingen i praktiken bidrar till att lösa de miljöproblem vi har framför oss så att vi kan nå de miljömål som beslutats av Riksdagen till år 2020. När väl detta klarlagts kan sedan den samhällskostnad detta för med sig jämföras med andra miljöpolitiska styrmedel – vilken effekt dessa har och till vilken kostnad. De två andra problemkomplexen kan hänföras till en kraftsamling kring en nationell handlingsplan för hållbar upphandling, en effektivare och användbar upphandlingslagstiftning samt möjlighet att följa upp tillämpningen av den. Mot denna bakgrund föreslår Miljöstyrningsrådet följande prioritering:

1. Utveckla system för att säkerställa tillförlitlig ”grön upphandlingsstatistik” bestående dels av tillgång till uppgifter om omfattning av inköp av kontrakterade varor och tjänster, dels att inhämta och dokumentera verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda
2. Klarlägg och undanröj centrala juridiska begrepp som hämmar för den offentliga sektorn att köpa de ”miljöbästa” produkterna
3. Inrätta en expertfunktion för verifiering av miljö och sociala krav i leverantörsled samt etablera en öppen och tillgänglig leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parter
4. Utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling med en tydlig politisk ambition
5. Utred i vilken omfattning miljökrav i offentlig upphandling påverkat utveckling av fler miljöanpassade varor och tjänster

Denna prioritering understöds i hög grad av Miljöstyrningsrådets uppdrag åt Upphandlingsutredningen att redogöra för olika exempel som ger en bild av i vilken utsträckning miljöhänsyn och sociala/etiska hänsyn i offentlig upphandling bidragit till ett hållbart samhälle och att det skulle framgå hur miljökravens eller de sociala/etiska kraven effekter har uppmätts och hur det är säkerställt att det är just ”grön upphandling” alternativt ”social/etisk upphandling” som gett upphov till effekten. Trots goda kontakter med upphandlare runt om i landet kunde inte Miljöstyrningsrådet peka på någon

¹⁸⁷ S., Marklund, P-O. & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN-nr 1652-8069.

¹⁸⁸ Konkurrensverket (2011). *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*. Konkurrensverket. Rapport 2011:5.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	150 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandling som kunde klarlägga dessa önskemål från Upphandlingsutredningen. Skälet till detta var avsaknad av ”grön upphandlingsstatistik”.

Miljöstyrningsrådet utvecklar vidare sin syn på hur man kan gå tillväga för att tillgodose kravet på ”grön upphandlingsstatistik” i kapitel 10.4.2.

10 DISKUSSION

Upphandlingsutredningens uppdrag till Miljöstyrningsrådet inriktades till stor del på frågeställningar om hur den hållbara upphandlingen kan bidra till att uppfylla de 16 miljö kvalitetsmål som Riksdagen beslutat om. I föregående delar av rapporten har Miljöstyrningsrådets redovisat uppdraget i dess olika delar. I samband med genomförandet av uppdraget uppstod en hel del diskussioner med klar anknytning till de frågeställningar Miljöstyrningsrådet tog sin an. Dessa involverade också Miljöstyrningsrådets kärnverksamhet med att genomföra Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. Det har tyvärr inte funnits möjlighet att kunna kommentera dessa inom uppdragets ram.

Miljöstyrningsrådet har emellertid funnit dessa frågeställningar av stor betydelse att belysa. Synpunkter på dessa återges i denna diskussionsdel. Diskussion har delats upp efter följande fyra principiella frågeställningar:

- Vilken potential har den hållbara upphandlingen som ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel för att uppnå våra miljömål?
- Vad kan man göra för att ytterligare säkerställa trovärdigheten i den hållbara upphandlingen?
- Vilka praktiska tillvägagångssätt finns för att öka inslagen av innovativa upphandlingar?
- Vad behövs för att kunna beskriva den hållbara upphandlingens bidrag till att vi ska uppnå våra miljömål?

10.1 VILKEN POTENTIAL HAR DEN HÅLLBARA UPPHANDLINGEN SOM ETT EFFEKTIVT MILJÖPOLITISKT STYRMEDEL FÖR ATT UPPNÅ VÅRA MILJÖMÅL?

Under den tid Miljöstyrningsrådet arbetade med utredningsuppdraget till Upphandlingsutredningen inträffade det vid några tillfällen att den miljöanpassade offentliga upphandlingen ifrågasattes som det kraftfulla miljöpolitiska styrmedel som EU och Regeringen vid flera tidigare tillfällen poängterat. Detta gällde dels synen på att den miljöanpassade offentliga upphandlingen inte är att betrakta som ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt verktyg, dels förslaget till Regeringen att slopa den s.k. bör-regeln, i vilken

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	151 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

anförs att upphandlande myndigheter bör beakta miljö och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta.

Eftersom det övergripande målet för Upphandlingsutredningen är belysa ”om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag” förefaller det viktigt att kommentera de åsikter som framförts om den miljöanpassade offentliga upphandlingen och kommentera huruvida de synes vara relevanta. Miljöstyrningsrådet redovisar i de inledande delarna i denna diskussion sin syn på de åsikter som framförts och de konsekvenser föreslagna alternativ kan föra med sig.

10.1.1 PÅSTÅENDET ATT MILJÖANPASSAD UPPHANDLING INTE ÄR ATT BETRAKTA SOM ETT KOSTNADSEFFEKTIVT MILJÖPOLITISKT VERKTYG

En forskargrupp vid Umeå Universitet fick på våren 2008 ett uppdrag av Konkurrensverket att skriva en rapport om miljöhänsyn i offentlig upphandling¹⁸⁹. Rapportens övergripande mål var att ge grundläggande och generella kunskaper om den offentliga upphandlingens roll för en framtida hållbar utveckling, där utveckling starkt förknippades med ökad välfärd i samhället och uppfyllelse av våra 16 miljö kvalitetsmål som Riksdagen fastslagit. En viktig frågeställning för forskargruppen var att belysa ”hur vi ska betrakta miljöhänsyn i offentlig upphandling och dess potential att hantera resurser i samband med miljömålsuppfyllelse”. Forskargruppen betonade särskilt att ”rapportens poäng är att på ett vetenskapligt och objektiva sätt ifrågasätta miljöanpassad upphandling och inte ta den för given i all situationer”.

Forskargruppens slutsats av arbetet var att ”givet den idag begränsande kunskapen om miljöanpassad offentlig upphandling går det inte att utesluta att det kan vara bättre för välfärden att i större utsträckning använda ekonomiska styrmedel istället för att öka miljöhänsynen i upphandling”. Detta ställningstagande är delvis motsatt det som Regeringen har i sin handlingsplan om miljöanpassad upphandling, att ”miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt styrmedel i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed produktion. Miljökrav ställs idag inte i den utsträckning som är möjlig. Den offentliga sektorn bör så långt möjligt ställa miljökrav vid upphandling”.

Forskargruppen betonade vidare att i ett välfärds perspektiv är det av stor betydelse att våra resurser används så effektivt som möjligt så att politiska mål kan uppnås till lägsta möjliga kostnad och så kostnadseffektivt som möjligt.

¹⁸⁹ S., Marklund, P-O. & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN-nr 1652-8069.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	152 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Forskargruppen betraktar inte miljöanpassad offentlig upphandling som ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel med följande motiv: *"då graden av miljöhänsyn specificeras redan i upphandlingens förfrågningsunderlag vilket leder till att alla potentiella anbudsgivare möter samma miljökrav. Om kravet så ger att alla leverantörer måste minska sina utsläpp lika mycket, så kan aggregatet av deras utsläppsreduktion inte svara mot en kostnadseffektiv reduktion. Anledningen är att knappast någon leverantör är en annan lik till sin produktionsstruktur"*.

Forskargruppen anser däremot att ekonomiska styrmedel, t.ex. en miljöskatt, per automatik leder till att föroreningar reduceras kostnadseffektivt. Ekonomiska styrmedel innebär att *"varje enskild producent anpassar sin produktion till en utsläppsskatt på ett sådant sätt att den marginella reduktionskostnaden sammanfaller med utsläppsskatten. Därför kommer alla producenter att reducera utsläppen ända tills de har samma marginella reduktionskostnad"*.

Forskargruppen menar att åtgärda miljöproblem via miljöhänsyn i offentlig upphandling kan vara en mycket informationskrävande uppgift då alla involverade parter, från politiska beslutsfattare till representanter för den upphandlande myndigheten bl.a. måste ha fullständig kunskap om alla tänkbara teknologier, vilken teknologi varje potentiell anbudsgivare använder och varje enskild leverantörs marginella reduktionskostnad för att kunna ta miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen på ett kostnadseffektivt sätt. Om denna kunskap saknas kan inte upphandlingen formuleras på ett sätt som gör att den leder till en kostnadseffektiv tilldelning av kontrakt. Just det faktum att administrativa styrmedels uppfyllelse av kravet på kostnadseffektivitet bygger på komplett kunskap om alla teknologier leder till att kravet sällan är uppfyllt. Forskargruppen menar att *"samhället bör ställa olika hårda miljökrav på olika producenter för att ett miljömål ska uppnås kostnadseffektivt"*.

10.1.2 REKOMMENDATIONEN ATT SLOPA DEN S.K. "BÖR-REGELN"

Konkurrensverket har i ett regeringsuppdrag¹⁹⁰ rekommenderat Regeringen att slopa regeln i upphandlingslagstiftningen om att *"upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta"*. Bör-regeln kanske viktigaste syfte är att skapa incitament för upphandlande myndigheter att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar. Konkurrensverket menar att *"frågan om när sådana hänsyn är motiverade ska inte bara bedömas utifrån miljömässiga eller sociala faktorer, utan också om när det är rimligt med tanke på vilka resurser och kostnader som behövs för att kontrollera och följa upp kraven. Upphandlande myndigheter behöver också inventera andra tillgängliga åtgärder som kan uppfylla samma syfte"*¹⁹¹. Konkurrensverket är av uppfattningen bör-regeln bör upphävas på grund av att bestämmelsen har ökat regelbördan och minskat tydligheten i

¹⁹⁰ Konkurrensverket (2011). *Mat och offentlig upphandling*. Konkurrensverket, Rapport 2011:14.

¹⁹¹ Ibid.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	153 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlingsregelverket. En konsekvens kan också vara att konkurrensen sätts ur spel vilket ökar risken för minskad prispress då fler anbudsgivare kan avstå från att lämna anbud. Konkurrensverket gav också Regeringen rekommendationen att *"avstå från att införa andra regler i upphandlingslagstiftningen för att påverka vad upphandlande myndigheter och enheter ska köpa, utan låta lagstiftningen förbli en ren förfarandelagstiftning"*.

Istället föreslår Konkurrensverket upphandlande myndigheter att, inför varje enskild upphandling, skaffa sig ett fullgott beslutsunderlag för att i förväg analysera hur olika krav påverkar konkurrenssituationen. Detta föreslås ske genom den upphandlande myndighetens eget arbete innehållande analyser av bl.a. lagregler, effekter på konkurrensen, påverkan på leverantörers produktutveckling, kravens förenlighet med upphandlingsregelverket, tillämpliga vetenskapliga studier, möjligheter och kostnaden för uppföljning m.m. Konkurrensverket synes därmed förespråka att varje upphandlande myndighet bör ägna icke oansenlig tid åt utredningar och förberedelser inför varje upphandling.

Konkurrensverket är dessutom av den uppfattningen att varje beslutsfattare/upphandlande myndighet öppet bör redovisa på vilket sätt miljö och socialt hänsynstagande uppnås mest kostnadseffektivt i samband med sina upphandlingar.

10.1.3 MILJÖMÅLSRÅDET SYN PÅ FRAMTIDA BEHOV

Enligt Miljömålsrådet är befintlig reglering otillräcklig vad gäller i stort sätt alla miljömål¹⁹². Några storskaliga faktorer som är särskilt betydelsefulla för framtida utmaningar att nå miljömålen är enligt Miljömålsrådets bedömning:

- Den ekonomiska tillväxten med allt större konsumtion
- Befolkningsökningen i världen med ökade krav på nyttjande av naturens resurser
- Det allt ökande energibehovet, där den stora utmaningen är att utveckla förnyelsebara alternativ
- Transporterna, som fortsätter att öka inom alla transportslag
- Utvecklingen mot allt större tätorter och regionförstoringen som samtidigt medför en glesare landsbygd
- Teknikutvecklingen, som kan leda till att nya produkter och tjänster med liten eller försumbar miljöpåverkan
- Förändringen av klimatet som påverkar utvecklingen för övriga miljö kvalitetsmål

¹⁹² Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	154 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

10.1.3.1. Vilka ytterligare åtgärder behövs?

Miljömålsrådet menar att arbetet med miljömålen har effektiviserat miljöarbetet i samhället och stärkt det regionala samarbetet. Det behövs dock ytterligare åtgärder av stor kraft för att nå miljömålen, där Miljömålsrådet särskilt framhåller följande insatser:

- Kommunerna kan ta ett tydligare ansvar för miljöarbetet
- Miljömålen kan integreras mer näringslivets miljöarbete
- Den enskildes val är viktigt
- Det krävs politisk beslutskraft
- En satsning på miljömålen internationellt

Miljömålsrådet pekar på miljöhänsyn i offentlig upphandling som ett viktigt och betydande kompletterande miljöpolitiskt styrmedel för att nå miljömålen. Nationella mål för offentlig konsumtion utifrån miljökrav bör t.ex. tas fram för produkter där de offentliga inköpen är av sådan betydelse att de påvisbart kan påverka marknadens aktörer.

10.1.4 ANALYS AV ADMINISTRATIVA VS EKONOMISKA STYRMEDEL

Miljöstyrningsrådets analys bygger på en enklare allmän jämförelse mellan administrativa och ekonomiska styrmedel i termer av kostnadseffektivitet, transaktionskostnader och konkurrenspåverkan. En utgångspunkt för denna analys är, som ovan också redovisats, slutsatser gjorda av en forskargrupp vid Umeå Universitet som i en rapport till Konkurrensverket kartlade arbetet med miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen, i vilken de konstaterade att *"givet den idag begränsande kunskapen om miljöanpassad offentlig upphandling går det inte att utesluta att det kan vara bättre för välfärden att i större utsträckning använda ekonomiska styrmedel istället för att öka miljöhänsynen i upphandling"*¹⁹³. Sedan dess har dock mycket hänt inom upphandlingsområdet och många erfarenheter har tillkommit av att ta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling, också med anknytning till kostnadsaspekter. Det finns därför anledning att kommentera Forskargruppens synpunkter sett med lite andra infallsvinklar.

10.1.4.1. Allmän jämförelse mellan administrativa och ekonomiska styrmedel

Generellt sett har samhället tillgång till två olika typer av miljöpolitiska styrmedel:

¹⁹³ S., Marklund, P-O. & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN-nr 1652-8069.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	155 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Administrativa styrmedel – i form av regleringar som ställer krav på produkters miljöprestanda, energieffektivitet, ”ren teknologi” (BAT), viss reningsutrustning, miljöbilar etc. Offentlig upphandling kan anses höra till denna kategori.
- Ekonomiska styrmedel – i form av miljöskatter, miljöavgifter, miljösubventioner eller överlåtbara utsläppsrättigheter. Utgångspunkten för dessa styrmedel är att marknads aktörer anpassar sitt beteende så att de maximerar sin egen välfärd givet t.ex. en viss miljöskatt.

En grundläggande skillnad mellan administrativa och ekonomiska styrmedel illustreras nedan i tabell 5 utgående från syftet och utformningen av regleringen och aktörers agerande.

Tabell 5. Jämförelse mellan ekonomiska och administrativa styrmedel mot bakgrund av utformning och efterlevnad.

Typ av styrmedel	Utformning	Efterlevnad
<u>Ekonomiska styrmedel</u>	Dimensioneras för uppfyllande av ett visst mål, men inte hur detta ska ske i praktiken.	Den enskilde producenten (eller konsumenten) väljer själv om, hur och när anpassningen ska ske. Ingen bestämd tidsperiod anges. Ingen egentlig uppföljning sker.
<u>Administrativa styrmedel</u> <u>/Miljöanpassad offentlig upphandling</u>	Beskriver på vilket sätt ett visst mål ska nås i praktiken.	Givet uppfyllandet av målet väljer leverantören väljer den produktionsteknologi som medger ett anbud med så lågt pris som möjligt. Kontrakt gäller för en förutbestämd tid och följs upp under kontraktstiden

Forskargruppen anser att ekonomiska styrmedel per automatik är kostnadseffektiva styrmedel. Den miljöanpassade offentliga upphandlingen anser de däremot inte vara ett kostnadseffektivt styrmedel men väl ett måleffektivt samhällsekonomiskt styrmedel. Då miljömålsarbetet syftar till att nå förutbestämda mål under en viss tid synes den miljöanpassade upphandlingen, med denna enkla betraktelse, vara det med lämpliga miljöpolitiska styrmedlet för att nå våra miljömål.

En ytterligare detaljeringsgrad i utgångspunkterna i att jämföra ekonomiska styrmedel med den miljöanpassade upphandlingen görs i tabell 6 baserat på egenskaper, möjligheter och tillämpningar av de olika styrmedlen som Miljöstyrningsrådet försökt välja ut som representativa karaktärer för de olika styrmedlen.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	156 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Tabell 6. Sammanställning av egenskaper, möjligheter och tillämpningar för ekonomiska respektive administrativa styrmedel (miljöanpassad offentlig upphandling). Med x indikeras ett klart samband; med (x) ett något mindre uttalat samband.

Egenskaper, möjligheter och tillämpningar	Ekonomiska styrmedel	Miljöanpassad offentlig upphandling
Flexibelt för att kunna beakta upphandlande myndigheters egna preferenser		x
Gäller generellt över hela landet	x	
Beaktar regionala och lokala anpassningar av miljöarbetet		x
Kostnadseffektivt	x	
Måleffektivt genom förutsägbarhet i att kunna ställa specifika krav med förväntade resultatet som följs upp		x
Möjlighet att kunna påverka miljöstörande utsläpp utanför landets gränser		x
Innovationsdrivande	(x)	x
Ge möjligheter till löpande kontakter och dialog med potentiella leverantörer, särskilt miljöinnovativa företag som kan leda till ökad miljöteknikexport och därigenom premiera de leverantörer som kan offerera "frontprodukter" med mycket god miljöprestanda		x
Uppfyllande av EU's "subsidiaritetsprincip", dvs. att beslut tas så när som möjligt de som påverkas av insatserna		x
Ett verktyg med en dynamisk marknadspåverkan	x	x
Fungera enligt marknadens affärsvillkor	(x)	x

Tabell 6 indikerar att den miljöanpassade offentliga upphandlingen synes ha en mer mångdimensionell karaktär jämfört med ekonomiska styrmedel. Värt att notera är att den miljöanpassade offentliga upphandlingen synes anknyta bättre till lokala och regionala miljöambitioner hos upphandlande myndigheter och att den överlag bättre fångar upp de påpekanden Miljömålsrådet gjort om hur det fortsatta miljöarbete bör ske för att vi ska kunna nå våra satta miljösmål.

10.1.4.2. Kostnadseffektivitet

Forskargruppen menar att oavsett vilket miljösmål som fastställts, samhällsoptimalt eller inte, bör kostnadseffektivitet utgöra ett kriterium vid beslut om åtgärder. De bygger sina slutsatser på det s.k.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	157 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

”kostnadsminimeringsteoremet”, som definieras enligt följande: *”Villkoret för ett effektivt resursutnyttjande är att kostnaden på marginalen för de åtgärder som vidtas för att komma till rätta med problemet är lika stora som för samtliga källor till problemet”*¹⁹⁴.

Forskargruppen menar vidare att i den miljöanpassade offentliga upphandlingen kommer alla potentiella anbudsgivare att möta samma krav. De utgår från att *”om kravet säger att alla leverantörer måste minska sina utsläpp lika mycket, så kan aggregatet av deras utsläppsreduktion inte svara mot en kostnadseffektiv reduktion, då knappast någon leverantör är en annan lik till sin produktionsstruktur”*. Enligt Miljöstyrningsrådets erfarenheter ställs sällan miljökrav uttrycka som att alla leverantörer måste minska sina utsläpp på ett visst sätt. Kraven uttrycks som en allmänt önskvärd miljöprestanda, vilka vissa leverantörer har lättare att nå givet deras produktionsteknologi och hur framgångsrikt deras miljöarbete har varit under tidigare år. Andra leverantörer har kanske svårare att nå den önskvärda miljöprestandan till en rimlig kostnad baserat på sin specifika produktionsteknologi, vilket sannolikt leder till att de avstår från att lämna anbud.

Oavsett styrmedel synes samma principer gälla för förhållandet mellan utsläpp och kostnader och att minska utsläppen alltmer, vilket ofta sker till allt högre marginalkostnader. Dessa förhållanden (samband mellan utsläpp och kostnader) ser olika ut för olika produktionsteknologier och sålunda mellan olika leverantörer. Leverantörerna gör dock högst sannolikt samma ställningstagande om hur en viss utsläppsreduktion kan ske på det mest kostnadseffektiva sätt oavsett om kravet är uttryckt i kostnader (som i fallet av en miljöskatt) eller i faktiska utsläppsnivåer miljöprestanda som ska nås (som i fallet vid miljöanpassad offentlig upphandling).

Miljöstyrningsrådet saknar ett resonemang från Forskargruppen om hur skillnader mellan kostnadseffektivitet i miljöpassad upphandling och miljöskatter återspeglas i verkligheten när det gäller olika leverantörers arbete. Även om alla potentiella anbudsgivare har att bemöta samma krav i förfrågningsunderlag anser inte Miljöstyrningsrådet att alla leverantörer måste minska sina utsläpp lika mycket. Detta synes vara nyckelfrågan i Forskargruppens argumentation att den miljöanpassade offentliga upphandlingen inte är att betrakta som kostnadseffektiv. Då olika leverantörer har olika produktionsteknologier kommer de att behöva göra olika insatser för att uppnå de ställda miljökraven till så låga och kostnader som möjligt. De som inte klarar av detta till rimliga kostnader kommer sannolikt inte att kunna lämna konkurrensmässiga anbudspriser och väljer då kanske att avstå från att lämna anbud. Den selektering av anbudsgivare detta för med sig är till fördel för mer kvalificerade anbudsgivare och borde vara till klar fördel för upphandlare som inte behöver befatta sig med hantering av mindre kvalificerade anbudsgivare, som dessutom leder till ökade transaktionskostnader.

¹⁹⁴ Brännlund, R, & Kriström, B. (1989) *Miljöekonomi*. Lunds Studentlitteratur.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	158 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Miljöstyrelsen menar dessutom att det är långt ifrån säkert att alla potentiella anbudsgivare genomfört anpassningar till ställda miljökrav i samband med tiden för anbudsgivning, och då är i så fall "ingen skada skedd". Det är istället, som ovan noterats, högst sannolikt att den miljöanpassade upphandlingen kan ses som en selektiv process som sorterar ut de anbudsgivare som till lägsta tänkbara kostnader kan tillgodose ställda miljökrav. Bland dessa anbudsgivare blir det någon leverantör som till slut vinner, vilket i de flesta fall är den som erbjuder det lägsta priset eller det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Den leverantör som lämnar det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet kan kanske då sägas ha lämnat det mest kostnadseffektiva anbudet (då den nödvändiga utsläppsreduktionen sannolikt har skett/kan ske till lägsta marginalkostnad).

I många fall är det dessutom så att leverantörer inte genomfört den nödvändiga utsläppsreduktionen vid tiden för anbudsgivning. De har 52 dagar på sig att inkomma med anbud. Anbudsbedömningen tar vidare ytterligare tid att slutföra och kontraktet kanske börja löpa en viss tid därefter. Detta ger potentiella anbudsgivare viss tid, om än kort, till att anpassa sin produktion på lämpligaste sätt utifrån tillgängliga produktionsteknologier. För kontraktsvillkor kan också gälla att leverans av vara eller tjänst sker under själva kontraktstiden. Dessutom finns en trend i näringslivet att inte ha stora och dyra lager med färdigproducerade varor. Det får mer form av rullande lager (*Delivery on Demand*) med en produktion som löpande anpassas till rådande orderstock.

Med dessa tillägg till Forskargruppens utgångspunkter för sin analys förefaller den miljöanpassade upphandlingen också till del kunna betraktas som kostnadseffektiv. Dessutom har den, enligt Forskargruppens förmenande, en potential i att vara ett effektivt instrument i termer av måluppfyllelse. Miljöanpassad offentlig upphandling är dessutom förutsägbar i tiden och föremål för uppföljning, vilket är av stort värde i samband med miljömålsarbetet.

Forskargruppen uttrycker dock synpunkten att det inte är självklart att t.ex. en miljöskatt är tillräcklig. En förklaring skulle kunna vara att skatten sätts för lågt i förhållande till satta miljömål, då det kan vara en svår uppgift att direkt anpassa en skatt på en tillräckligt hög nivå så att ett givet miljö kvalitetsmål ska nås. Det är dessutom en känslig fråga politiskt att höja skatter alltför mycket och de nivåer man kan komma överens om är i regel en kompromiss mellan olika politiska viljor.

Vad som inte i detalj kommenterats av Forskargruppen är okunskapen om, hur och när enskilda producenter och konsumenterna anpassar sina beteenden till miljöskatter av olika slag. Det gör ekonomiska styrmedel oförutsägbara till sin verkan. Förutom det faktum att man i allmänhet är ovetande om graden av uppfyllande av satta miljöskatter tillkommer dessutom det problem som Miljömålsrådet pekar på som en av grundorsakerna till att miljömålen inte nås – nämligen att naturen tar tid på sig att återhämtas. Kunskapen om de tidsrymder som krävs för olika naturtyper att återhämta sig är mycket begränsad. Detta omöjliggör i princip i det korta perspektivet att successivt höja skatter tills man uppnår den eftersökta effekten.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	159 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Det bör också noteras att någon uppföljning av effekten av ekonomiska styrmedel i egentlig mening inte sker, varför det är svårt att dimensionera kompletterande ekonomiska styrmedel i de fall de initialt satts för lågt.

10.1.4.3. Transaktionskostnader

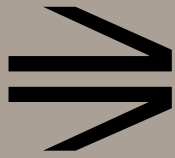
Enligt en utredning av samhällsekonomiska konsekvenser av miljökrav vid offentlig upphandling som utförts av Statskontoret¹⁹⁵ påverkas den upphandlande myndigheten främst av två slags kostnadsökningar i samband med att miljökraven skärps – en av dessa är administrativa kostnader av olika slag (s.k. transaktionskostnader). En EU- studie om kostnader och nyttor av miljöanpassad offentlig upphandling i Europa¹⁹⁶ visade att de största administrativa kostnaderna uppstår genom löpande utbildning samt det stöd som den upphandlande myndigheten behöver göra för att kunna genomföra miljöanpassade upphandlingar. Andra administrativa kostnader är det arbete som måste läggas ned för att anta strategier och policys för det egna upphandlingsarbetet, men dessa kostnader är relativt låga. Det har i många sammanhang framhållits att höga transaktionskostnader i samband med offentlig upphandling utgör ett väsentligt samhällsekonomiskt hinder för att effektivisera den miljöanpassade upphandlingen.

Forskargruppen vid Umeå Universitet menar att det kan vara en komplex uppgift att föra miljöpolitik via miljöhänsyn i offentlig upphandling. Ett huvudmotiv för detta ställningstagande är, som ovan redogjorts för, behovet av fullständig kunskap om alla tänkbara teknologier, vilken teknologi varje potentiell anbudsgivare använder och varje enskild leverantörs marginella reduktionskostnad för att kunna ta miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen på ett kostnadseffektivt sätt. Detta synes förenat med mycket omfattande insatser avseende personella resurser och i så fall leda till mycket höga transaktionskostnader. Forskargruppen inser också att perfekt information är förenat med stora kostnader och olika beslutsfattare har olika betalningsvilja för att erhålla nödvändig information. En aktör som betar sig rationellt söker information till den punkt där marginalkostnaden för ytterligare information är lika stor som den marginella nyttan av den extra informationen.

Det kan synas osannolikt, för att inte säga praktiskt omöjligt, för en beslutsfattare att inhämta och vidmakthålla denna enorma mängd information för möjligheten att göra den miljöanpassade upphandlingen kostnadseffektiv i enlighet med det s.k. "kostnadsminimeringsteoremet". Som ovan redovisats är Miljöstyrningsrådet av den uppfattningen att den miljöanpassade upphandlingen i praktiken fungerar på ett sätt som ansluter sig till det synsätt som gäller för begreppet kostnadseffektivitet.

¹⁹⁵ Statskontoret (1999). *Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser*. Statskontoret. Rapport 1999:28.

¹⁹⁶ Öko-Institut & ICLEI (2007). *Costs and benefits of green public procurement in Europe*. Öko-Institut & ICLEI, Report, July 2007.



Konkurrensverkets rekommendation till Regeringen att slopa den s.k. ”bör-regeln” och föreslå att varje upphandlande myndighet i gengäld genomför egna inledande utredningar inför varje upphandling anknyter i allra högsta grad till området transaktionskostnader. Forskargruppens syn på frågor som en upphandlande myndighet bör klarlägga inför varje upphandling sammantaget med Konkurrensverkets syn i dessa avseenden summeras i tabell 7.

Tabell 7. Sammanställning av frågeställningar som upphandlande myndigheter rekommenderas ta ställning till inför varje upphandling.

Fråga	Forskargruppen vid Umeå Universitets rekommendation	Konkurrensverkets rekommendation
1	Vilka miljöproblem orsakar produktionen och konsumtionen av den aktuella varan eller tjänsten?	Omfattas produktområdet av särskilda lagregler som gäller det berörda kravet?
2	Omfattas denna produktion och konsumtion av någon annan form av miljöreglering?	Kommer våra krav att öka kostnaderna för leverantörerna, utestänga vissa av dessa (t.ex. små företag) eller diskriminera utländska leverantörer och produkter? I vilken grad minskar kraven antalet anbudsgivare och konkurrensen?
3	Är denna reglering tillräcklig för att nå i förhållande till problemen relevanta miljö kvalitetsmål?	Svarar vi för en så stor del av inköpen på den relevanta varu- eller tjänstemarknaden att det är sannolikt att leverantörer anpassar sin tillverkning eller produktion för vår skull?
4	Är miljöhänsynen potentiellt konkurrensbegränsande?	Har vi ställt krav som inte har samband med föremålet för upphandlingen eller på annat sätt är oproportionerliga? Är kraven förenliga med upphandlingsreglerna?
5	Är nettoeffekten av miljöhänsynen på välfärden positiv?	Vilka möjligheter har vi att nå våra syften med kraven?
6		Finns vetenskapliga studier som stödjer kraven?
7		Kan vi kontrollera eller följa upp kraven? Vad blir kostnaderna för uppföljningen? Är vi beredda att satsa dessa resurser?

Några frågor i tabell 7 mellan Forskargruppens rekommendationer och de som Konkurrensverket ger synes till del vara delvis överlappande, men det återstår

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	161 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

gott och väl över 10 olika frågeställningar som upphandlande myndigheter uppmanas ta ställning till.

Enligt Miljöstyvningsrådets förmenande synes det väl så svårt för upphandlande myndigheter att bara kunna klara av att utreda några av de rekommenderade frågeställningarna. Dessa frågor rekommenderas dessutom behöva hanteras inför varje enskild upphandling. Detta leder, enligt Miljöstyvningsrådets syn, till mycket höga transaktionskostnader. Konkurrensverket har dessutom, i sina rekommendationer till Regeringen, framfört åsikten att *"en hög transparens kring upphandlingar ökar möjligheterna att få många anbud. Därför är det en fördel att den upphandlande myndighetens offentliggör sin bedömning av sina konsekvensanalyser på ett lättillgängligt sätt"*. Detta ökat ytterligare på de redan höga transaktionskostnaderna.

Den EU-studie som hänvisades till ovan under kostnadsdelen¹⁹⁷ visade vidare att samtliga administrativa kostnader som tillkommer i och med miljöanpassad offentlig upphandling kan avta i takt med ökade erfarenheter. Ur ett långsiktigt perspektiv verkar dessa kostnader istället kunna övergå till en kostnadsbesparing för samhället.

Till detta kan tillföras att många av de allmänna frågeställningar Forskargruppen och Konkurrensverket förespråkar att varje upphandlande myndighet ska klarlägga inför varje upphandling till del ingår i Miljöstyvningsrådets regeringsuppdrag med kriterieutveckling. I samband med arbetet med kriterier för olika produktgrupper gör Miljöstyvningsrådet en genomgång av många av de frågeställningar Forskargruppen och Konkurrensverket rekommenderar varje upphandlande myndighet att göra. Detta för att underlätta arbetet för alla upphandlande myndigheter inom den offentliga sektorn och minska deras transaktionskostnader.

10.1.4.4. Konkurrenspåverkan

Forskargruppen menar att miljöhänsyn i offentlig upphandling bör vägas mot den effekt som den kan få på konkurrensgraden på den marknad varpå produkter upphandlas, eftersom denna hänsyn, med den utökade arbetsbörda detta kan föra med sig, kan göra att företag avstår från att lämna anbud med minskad konkurrensgrad och prispress som följd. Å andra sidan kan miljökrav leda till att konkurrensgraden ökar eftersom de gör att företag som producerar miljöanpassade produkter blir konkurrenskraftigare, och väljer därför att delta i anbudsgivningen. Dessa företag kan till antalet vara fler än de mindre miljövänligare företagen, som genom införandet av miljöhänsyn i upphandlingen väljer att inte delta i upphandlingen. Därmed kan man kanske säga att konkurrensgraden istället synes stimuleras. Givet att de mer miljövänliga företagen inte har högre produktionskostnader leder detta till att priset pressas ned.

¹⁹⁷ Öko-Institut & ICLEI (2007). *Costs and benefits of green public procurement in Europe*. Öko-Institut & ICLEI, Report, July 2007.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	162 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Resultaten av Forskargruppens empiriska studier för två produktgrupper visar att ställda miljökrav i offentlig upphandling inte hade någon signifikant inverkan på konkurrensgraden i termer av deltagande anbudsgivare. För produktgruppen livsmedel noterades dessutom ett visst positivt samband om allt insamlade underlagsmaterial beaktades. Forskargruppen menar dock att det inte går att dra generella slutsatser av inverkan på konkurrensen av att ställa miljökrav baserad på deras avgränsade empiriska studie. För att kunna göra det krävs flera studier av alla de huvudsakliga produktgrupper som berörs av miljöanpassad offentlig upphandling.

Det synes således inte osannolikt att miljökrav i offentlig upphandling kan öka antalet anbud från högt kvalificerade anbudsgivare till förmån för de som redan kommit långt i sin miljöanpassning. Därmed utesluts de som inte haft samma ambitioner i sitt miljöarbete då det inte är möjligt för dem att klara kraven med rimliga kostnadsinsatser.

Det kan noteras att det kanske inte alltid, som eventuellt kan skönjas från Konkurrensverkets bedömningar i frågan, är klokt att bedöma god konkurrenskraft mot bakgrund av ett så stort antal anbud som möjligt. Ett stort antal inkomna anbud leder till högre transaktionskostnader för hantering hos den upphandlande myndigheten, och då kan kanske en selektering med mindre antal kvalificerade anbud vara att föredra.

10.1.5 SÄRSKILDA FÖRDELAR MED DEN MILJÖANPASSADE OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN

Ett antal internationella studier har genomförts för att belysa hur pass effektiv miljöanpassad offentlig upphandling är som ett marknadsorienterat verktyg jämfört med t.ex. lagstiftning och ekonomiska styrmedel av olika slag. En av dessa studier har skett i ett nordiskt perspektiv¹⁹⁸ där man identifierade ett antal fördelar avseende den miljöanpassade offentliga upphandlingen jämfört med ekonomiska styrmedel. De viktigaste fördelarna utpekades vara att den miljöanpassade offentliga upphandlingen är ett mer flexibelt verktyg med en dynamisk marknadspåverkan som uppskattas av många producenter och konsumenter, att den medger större möjligheter till lokal och regional anpassning, att den fungerar bättre på marknadens villkor (vilket i många fall synes mer accepterat av näringslivet än lagstiftning och skatter), att den har potential att kunna påverka utländska leverantörers miljöarbete, att den kan ställa specifika krav med förutsägbara resultatet samt att den kan vara en framkomlig väg till innovativa lösningar för komplexa produkter.

Till detta kan också tillföras att den miljöanpassade upphandlingen undviker ”inlåsnings effekter” vilket gynnar flexibilitet och dynamik i att utveckla nya och mer miljöanpassade produkter. Den miljöanpassade upphandlingen kan därmed

¹⁹⁸ Bauer, B., Christensen, J., Christensen, K., Dyekjaer-Hansen, T. & Bode, I. (2009). *Benefits of Green Public Procurement*. TemaNord 2009:593.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	163 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

stimulera innovationer och ny miljöteknik att komma fram och få företräde i den offentliga upphandlingen.

Ytterligare argument som bör tillföras vid jämförelser mellan den miljöanpassade offentliga upphandlingen och ekonomiska styrmedel som miljöpolitiska instrument är att den miljöanpassade offentliga upphandlingen medför en anpassning till en upphandlande enhets egna identifierade behov, ett ökat engagemang i miljöfrågor hos upphandlande myndigheter, löpande kontakter och dialog med potentiella leverantörer (och då särskilt miljöinnovativa företag som kan leda till ökad miljöteknikexport) samt möjlighet att premiera de leverantörer som kan offerera "frontprodukter" med mycket god miljöprestanda.

Till detta kan också anföras att den miljöanpassade offentliga upphandlingen uppfyller en av EU:s grundpelare, nämligen den s.k. subsidiaritetsprincipen som infördes i Maastrichtfördraget. Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut skall fattas så nära de som påverkas av besluten som möjligt.

Några av dessa fördelar beskrivs mer i detalj nedan.

10.1.5.1. Stimulans till innovationer och miljöteknikutveckling

Det finns klara fördelar med den miljöanpassade offentliga upphandlingen när det gäller att stimulera teknikutveckling och innovationer på ett sätt som ekonomiska styrmedel inte alltid förmår. Ekonomiska styrmedel ger t.ex. inte leverantörer någon information om hur andra konkurrenter betar sig gentemot t.ex. miljöskatter. Därmed uteblir synen på rådande konkurrensförhållanden och ger begränsad stimulans och motiv till att ta ytterligare initiativ till att flytta fram positionerna för en leverantör i ett miljömässigt perspektiv.

I mars 2008 fick Swentec, Sveriges miljöteknikråd, i uppdrag av Regeringen att utarbeta underlag för Regeringens fortsatta arbete för att stärka positionen för svenska miljöteknikföretag. Swentec:s arbete klarade att det finns mycket goda förutsättningar i Sverige att praktiskt vidareutveckla miljöteknik- och innovationsupphandlingar genom Sveriges framträdande roll internationellt inom detta område och då särskilt att ta tillvara de mångåriga erfarenheter som finns om olika ansatser och metodik kring miljöteknik- och innovationsupphandling. Swentec:s handlingsplan för svensk miljöteknik och resultaten från den s.k. Innovationsupphandlingsutredningen¹⁹⁹ utgör också mycket goda kunskapsgrunder för att ta ytterligare steg i utvecklingen mot att realisera och praktiskt tillämpa all erfarenhet och idéer om miljöteknikutveckling och innovationsupphandling kopplat till offentlig upphandling i större omfattning för att därigenom skapa nya exportmöjligheter för svenska företag i framtiden.

¹⁹⁹ SOU 2010:56. Innovationsupphandling. Näringsdepartementet, 2010.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	164 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

10.1.5.2. Engagemang i miljöfrågor

Den miljöanpassade offentliga upphandlingen för med sig ett engagemang i miljöfrågor som få andra styrmedel kan jämföra sig med. Den medför allt som oftast ett ställningstagande om vilka preferenser en upphandlande myndighet har att införskaffa det man behöver utifrån sina egna behov. Med tanke på de behov som framförs av ytterligare kompetens inom upphandlingsområdet är just det engagemang som den miljöanpassade offentliga upphandlingen för med sig särskilt värdefull. Engagemang för ofta med sig övertygelse om vikten av att upphandla "miljösmart" med anknytning till den allmänna insikten om vikten av att kunna använda sig av den konsumentkraft som finns i agera i samklang med ett hållbart konsumtionsmönster.

10.1.5.3. Potentiellt stora möjligheter till sänkta kostnader och besparingar

De senaste åren har medvetenheten ökat om möjligheterna att använda livscykelkostnadsanalyser, *Life Cycle Cost Analysis (LCC)*, som ett verktyg för att beräkna totalkostnaden för produkter i ett helhetsperspektiv. Sådana beräkningar har visat att det omvända förhållandet kan råda mot den allmänna uppfattningen som tycks råda på olika håll, dvs. att miljöanpassade produkter är dyrare. LCC-beräkningar kan identifiera miljöanpassade produkter som istället kan visa sig vara billigare på sikt om man betraktar kostnader i en produkts hela livscykel.

LCC-beräkningar omfattar inte bara grundinvesteringen vid själva inköpstillfället utan dessutom drifts- och underhållskostnaderna, miljöavgifter och kostnader för att omhänderta produkten vid kvittblivning samt olika potentiella inkomster såsom subventioner och restvärde som kan påverka beräkningen av den totala förväntade kostnaden. Exempel på värdet av att beakta livscykelkostnader i upphandlingssammanhang återfinns i en omfattande konsultstudie EU-kommissionen lät utföra i ledande medlemsländerna, däribland Sverige. Här framkom att miljöanpassad offentlig upphandling kan innebära stora besparingar²⁰⁰ vid inköp av ett antal vanligt förekommande produktområden. För svenskt vidkommande uppskattades denna besparingspotential årligen till drygt 1,2 % av de totala kostnaderna för den offentliga upphandlingen, vilket kan innebära årliga besparingar i mångmiljardklassen.

10.1.6 SLUTSATSER

Regeringens uttalade mål för den offentliga upphandlingen är att den ska vara *"effektiv samt ha till syfte att ta till vara konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet"*. Regeringen har i sin handlingsplan om miljöanpassad offentlig upphandling framhållit att "miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt styrmedel i arbetet med att styra samhället mot

²⁰⁰ PricewaterhouseCoopers (2009). *Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	165 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed produktion”. Av 2009 års klimatpolitiska beslut framgår att miljökrav i offentlig upphandling är ett de styrmedel som ska bidra till att nå det nationella etappmålet om minskade utsläpp till 2020.

Miljömålsrådet har i sin senaste utvärdering av miljömålsarbetet konstaterat befintlig reglering är otillräcklig vad gäller att uppfylla i princip av alla miljömål, och att mer åtgärder behövs. De främsta skälen till detta anses vara föroreningspåverkan från andra länder, att det tar tid för naturen att återhämta sig samt att beslutade åtgärder inte genomförts. Ser man till storskaliga faktorer som Miljömålsrådet pekar på som väsentliga att närmare följa anknyter många av dessa till våra konsumtionsmönster med ökat behov av mer naturresurser.

Den oförutsägbarhet som ekonomiska styrmedel för med sig om, hur och när producenter och privata konsumenterna i praktiken anpassar sig till miljöskatter eller liknande ansatser gör det, enligt Miljöstyrningsrådets förmenande, osäkert att enbart förlita sig på ekonomiska styrmedel i framtiden för att kunna nå våra miljömål. Istället vore det till stor fördel om det växer fram en allmän insikt om att det finns behov av att i större omfattning tillämpa andra miljöpolitiska styrmedel med de olika förstjänster de har för att bidra i arbetet uppnå satta miljömål.

I kommande diskussioner om värdet av i större utsträckning förlita sig på den miljöanpassade offentliga upphandlingen bör man ha i åtanke följande fördelar då den:

- ger god flexibilitet att kunna väga in miljöaspekter efter upphandlande myndigheters egna preferenser,
- ger möjlighet att beakta regionala och lokala anpassningar av miljöarbetet,
- ger möjlighet att kunna påverka miljöstörande utsläpp utanför landets gränser,
- ger ett konstruktivt bidrag till att stimulera innovations- och teknikutveckling och därigenom löpande kontakter och dialog med potentiella leverantörer, särskilt miljöinnovativa företag som kan leda till ökad miljöteknikexport och därigenom premiera de leverantörer som kan offerera ”frontprodukter” med mycket god miljöprestanda.
- uppfyller EU's ”subsidiaritetsprincip”, dvs. att beslut tas så när som möjligt de som påverkas av insatserna,
- ger ett verktyg med en dynamisk marknadspåverkan som uppskattas av många producenter och konsumenterna,
- fungerar på marknadens villkor, vilket i många fall synes mer accepterat av näringslivet än lagstiftning och skatter, samt
- ger målinriktade resultat och viss förutsägbarhet i att kunna ställa specifika krav med kända förväntade effekter som följs upp.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	166 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Sammanfattningsvis kan poängteras att en central utgångspunkt för att nå våra miljö kvalitetsmål är att bryta ned dessa i regionala och lokala mål då miljöproblemen är olika i olika delar av landet med förekomst av olika naturtyper som är mer eller mindre känsliga på miljöstörande utsläpp. Endast med ett sådant angreppssätt kan man dimensionera lämpliga insatser i länsstyrelser, kommuners och landstings egna miljöarbeten. Av denna anledning synes den miljöanpassade upphandlingen vara ett mycket lämpligt politiskt styrmedel i vårt framtida miljömålsarbete.

10.2 VAD KAN MAN GÖRA FÖR ATT YTTERLIGARE SÄKERSTÄLLA TROVÄRDIGHETEN I DEN HÅLLBARA UPPHANDLINGEN?

Som framgår ovan av i kapitel 9 av de åtgärdsförslag som beskrivs finns många möjligheter att effektivisera den hållbara upphandlingen.

En första viktig ansats i detta effektiviseringsarbete bör dock vara att övertyga de personer och instanser som har en restriktiv och mindre positiv inställning miljöanpassad offentlig upphandling att den är effektivt miljöpolitiskt styrmedel om man jämför olika styrmedel och deras potential till att bidra till att vi ska nå våra miljömål. Detta är särskilt viktigt när det gäller centrala instanser, statliga myndigheter och verk eftersom deras inställning och syn på upphandlingsfrågor ofta tolkas som generella ståndpunkter i samklang med Regeringens politik inom området.

I upphandlingssammanhang synes ett effektiviseringsarbete särskilt behöva ta fasta på frågor med anknytning till trovärdighet, trygghet och tillförlitlighet. Upphandlingsregelverket ger nämligen utrymme för olika tolkningar och upphandlande myndigheter och leverantörer har sällan den detaljkunskapen att man kan bilda sig en fast uppfattning om upphandlingslagens tillämpning och särskilda andras bedömningar i olika sakfrågor. Som ovan berörts i många sammanhang är dessutom den rättspraxis som vuxit fram under senare år till del motsägelsefull och ibland svår att begripa sig på. Politiker, beslutsfattare, upphandlare och leverantörer måste känna tillräcklig tilltro till den ansats man gör för att ta miljö och sociala hänsyn i sitt upphandlingsarbete i förvisningen att man också kan nå de mål man avser i enlighet med sina inköpsbehov.

Om man utgår från begreppet trovärdighet som en avgörande egenskap i synen på den offentliga upphandlingen för att upphandlande myndigheter och leverantörer fullt ut ska kunna använda den på det mest effektivaste sätt kan man kanske identifiera tre centrala moment i den kedja av händelser som förekommer i upphandlingssammanhang, nämligen:

- Kriteriearbetet
- Uppföljningen
- Rättspraxisen

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	167 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

10.2.1 KRITERIEARBETET

Att ställa miljökrav och använda rätt typ av kriterier i sina förfrågningsunderlag är en uppgift som kräver stor kunskap och noggranna förberedelser av en upphandlare. Ställda miljökrav ska, förutom att täcka ett visst behov avseende varor och tjänster, bidra till att lösa miljöproblem som man identifierar, men samtidigt ska miljökraven inte vara så långtgående att anbudet blir för få och möjligheten till att göra en god affär därigenom begränsas. Dessutom finns ett önskemål om att de ska vara tillräckligt "tuffa" för att stimulera nytänkande och ge företräde till de leverantörer som kan erbjuda de mest miljöanpassade produkterna. Kraven får naturligtvis inte vara utformade på ett sätt som gör att upphandlingen riskerar att överprövas.

Naturvårdsverket har i olika sammanhang under senare år utvärderat i vilken omfattning den offentliga sektorn tar miljöhänsyn i sin upphandling. I en av dessa studier kunde konstateras att andelen upphandlingar i vilka "svagt definierade" miljöaspekter ingår ökar, medan andelen "välformulerade krav" dock visat sig minska²⁰¹. Detta föranledde en hel del frågetecken på vilket sätt miljökrav egentligen ställs i den offentliga upphandlingen. I uppföljningen av Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling framgår dock att användningen av Miljöstyrningsrådets förslag till upphandlingskriterier ständigt ökat sedan 2004 och att snart 2/3 av alla offentliga upphandlare använder Miljöstyrningsrådets kriterier²⁰².

Om den miljöanpassade offentliga upphandlingen ytterligare ska kunna effektiviseras med avseende på kriteriearbetet bör man noggrant analysera:

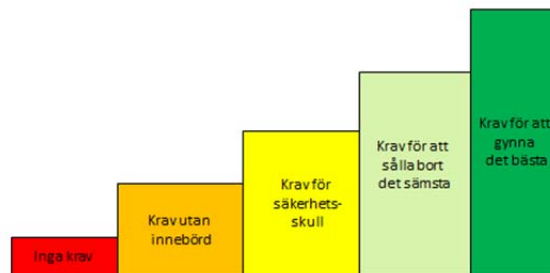
- Hur pass välformulerade och drivande de miljökrav är som ställs
- Vilken typ av krav som ställs – som obligatoriska krav, tilldelningskriterier eller som kontraktsvillkor
- Vilken vikt som miljökrav tilldelas som tilldelningskriterier

När det gäller hur pass välformulerade miljökrav bör vara för att vara "effektiva" kan man gruppera kraven i 5 kategorier – se figur 8.

²⁰¹ Naturvårdsverket (2011). *Miljöanpassad upphandling i praktiken. En genomgång av offentliga upphandlingar*. Naturvårdsverket, Rapport 6310, november 2011.

²⁰² Naturvårdsverket (2009). *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling. En enkätstudie 2009*. Naturvårdsverket, Rapport 9957, oktober 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	168 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			



Figur 8. Illustration av olika graderingar av ”välformulerade krav”²⁰³

Som framgår av figur 8 finns ett flertal olika sätt att ställa miljökrav, där man visserligen kan hävda att man tar miljöhänsyn, men att dessa i praktiken är helt överksamma för att medföra en positiv miljöpåverkan. Mot bakgrund av intentionerna i Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling synes endast kategorin ”krav för att gynna det bästa” vara att föredra. I Miljöstyrningsrådets arbete med handlingsplanen utarbetas förslag till upphandlingskriterier som ska vara ”drivande” och är tillhör denna kategori. De tas fram i en öppen och kvalitetssäkrad process tillsammans med experter inom området, vilket borde borga för så hög trovärdighet och förankring som möjligt.

När det gäller vilken typ av krav som ställs kan obligatoriska krav vara väl så effektiva att använda sig av i praktiken, och dessutom förhållandevis enkla att handha rent administrativt för en upphandlare. Som en allmän regel gäller att miljökrav ställda som tilldelningskriterier måste ges en icke oväsentlig vikt vid utvärderingen för att vara effektiva. I många fall kan en viktning upp till 50 % vara nödvändig.

10.2.1 UPPFÖLJNINGEN

Det kanske mest kända problemet och eftersatta delen i upphandlingsarbetet utgör bristen på uppföljning. Som offentlig upphandlare ska man naturligtvis utgå från att anbudsgivare levererar produkter enligt specifikation i gällande kontrakt. I vissa fall kan det dock vara motiverat att särskilt försäkra sig om att så sker. Detta gäller framför allt inom områden med ny eller nyligen ändrad lagstiftning, områden där lagstiftningen anses som dåligt efterlevd eller där man vill försäkra sig om att samtliga aktuella leverantörer agerar utifrån samma förutsättningar.

För att på bästa sätt säkerställa efterlevnad av ställda krav är det viktigt att:

²⁰³ Losman M. (2011). *Miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling – framgångsfaktorer och problemställningar*. Presentation vid hearing på Finansdepartementet 10 juni 2011.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	169 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- från början bestämma hur uppföljningen ska gå till,
- gå igenom vilka typer av uppföljningsmetoder som finns tillgängliga på marknaden och i praktiken kan komma till användning, och att
- se till att nödvändiga resurser finns tillgängligt för uppföljning.

Det är redan vid valet av vad som ska upphandlas och vilka krav som ska ställas på de varor och tjänster som ska köpas in som man bör bestämma på vilket sätt kraven ska kontrolleras och hur en effektiv uppföljning kan genomföras. Det är av synnerlig vikt att uppföljningen inte blir en separat företeelse utan integrerad i hela upphandlingsprocessen, som att den inte bortses från vid tids- eller resursbrist eller av andra skäl. Man bör därför noga gå igenom vilka verifikationer, certifieringar och andra bevismedel som tidigare använts inom den aktuella branschen och försäkra sig om att resurser och kompetens finns tillgängliga för uppföljning.

Uppföljning kan göras genom att begära in olika typer av verifikationer från leverantören under kontraktperioden. En verifikation ska säkerställa spårbarhet i fråga om de produkter som upphandlas och att denna är giltig för den aktuella upphandlingen. Andra metoder för kontroll och uppföljning är bl.a. egenkontroll av leverantören, revision av oberoende part eller besök på plats hos leverantören.

För att upphandlingar ska bli trovärdiga och utgöra en pådrivande faktor i miljöarbetet måste efterlevnaden av satta miljökrav kontrolleras och följas upp. Upphandlande myndigheter har i princip en skyldighet att göra sådana uppföljningar. Det är viktigt att formulera miljökrav som kan verifieras och kontrolleras, och att upphandlare har information om vilken typ av verifikat som kan begäras in av en leverantör. Alltför ofta hanteras verifiering och uppföljning av miljökrav under kontraktets löptid på ett otillfredsställande sätt. På lång sikt kan detta förhållande äventyra den miljöanpassade upphandlingens acceptans och trovärdighet.

Vad som särskilt framkommit under senare tid, såväl när det gäller att ta miljö- och sociala hänsyn vid offentlig upphandling, är två olika typer av scenarior. Den ena berör behovet att hjälpa upphandlande myndigheter att bedöma värdet inkomna certifikat eller likvärdiga bevismedel, det andra det arbete som behöver genomföras för att kunna genomföra inspektioner i långa leverantörskedjor.

Vad avser behovet att hjälpa upphandlande myndigheter att bedöma värdet inkomna certifikat eller likvärdiga bevismedel har en nyligen genomförd expertutredning visat på ett behov av ett gemensamt stöd för upphandlande myndigheter att kunna bedöma inkomna verifikat och andra underlag som stöder efterlevnaden av de fastställda kraven²⁰⁴. Ett sådant gemensamt

²⁰⁴ Lindhe, A. (2010). *Environmental and social criteria in Swedish public procurement of wood-based products – draft definitions and suggestions for implementation*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2010: E3.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	170 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlingsstöd kan leda till vissa förenklingar för leverantörerna i och med att det skulle kunna bygga på självdeklarationer. Ett system som bygger på självdeklarationer måste dock följas upp regelbundet för att erhålla ett förtroende samt säkerställa att kraven uppfylls. För att göra detta på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt bör en expertfunktion inrättas som bl.a. genomför sådana uppföljningar.

Grundtanken är att en expertfunktion ska fungera som en oberoende part som assisterar upphandlande myndigheter genom att ge stöd och råd i upphandlingar i komplicerade frågor om uppföljning. En annan roll är att administrera kontrollerna och göra urval av kontrakt som sedan ska utvärderas samt ha en övergripande kontroll över hur systemet fungerar.

Förslag till uppgifter för en expertfunktion för spårbarhetsverifikationer är att:

- utveckla kontraktsmallar som omfattar alla klausuler/formuleringar som behövs för att utföra det föreslagna systemet,
- tillhandahålla webbaserad information till upphandlare angående hur man upphandlar miljömässigt bra och socialt ansvarsfullt,
- tillhandahålla en Helpdesk mot upphandlare och leverantörer som behöver hjälp vid upphandling,
- kontrollera att certifikat eller liknande som refereras till i upphandlingar är giltiga och korrekta,
- fastslå vilken kontrollintensitet som behövs beroende på vilket certifikat som refereras till i upphandlingen,
- ta stickprov i olika intervall som ska ge information om antalet kontrakt och kontrollintensitet i respektive kategori,
- anlita och administrera professionella, ackrediterade revisorer som ska genomföra kontrollerna,
- återge erfarenheter från revisorerna till leverantörerna via en hemsida,
- publicera en årlig rapport som sammanfattar resultatet av kontrollfunktionen, sammanfattar "styrkor och svagheter" samt föreslår förbättringar, och att
- utvärdera om stickprovsfrekvensen behöver ändras beroende på utfallet från genomförda stickprov och, om nödvändigt, justera intensiteten i dessa.

För att fullgöra dessa uppgifter måste det finnas en kontraktsskrivning som tillåter expertfunktionen att på kundens uppdrag utföra kontroller. Det bör vidare framhållas att förslaget om att inrätta en expertfunktion för spårbarhetsverifikationer ska vara tillämpligt för alla tänkbara materialslag och insatsvaror som skogsråvara, olja, metaller, plaster m.m., men också i hög grad vid upphandling som omfattas av sociala och etiska frågor.

Ett land som arbetat intensivt med och lagt ned mycket resurser på uppföljning av skogsråvarors legalitet och ursprung är Storbritannien, som redan år 2000

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	171 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

utarbetade och införde en policy för dessa frågeställningar. De har dessutom utvecklat praktiska verktyg för den offentliga upphandlingen genom inrättande av en expertfunktion CPET, *Central Point of Expertise on Timber*.

Vad avser det omfattande arbete som i regel behöver genomföras för att kunna genomföra inspektioner i långa leverantörskedjor krävs ett visst mått av nytänkande för att erhålla en invändningsfri metod för uppföljning som i många fall kräver besök på plats hos tillverkare och underleverantörer. Detta gäller särskilt vid långa leverantörskedjor och i synnerhet om dessa sträcker sig utanför landets gränser till länder på långa geografiska avstånd, och då särskilt till utvecklingsländer. Denna typ av uppföljningar blir följaktligen mycket dyrbara. För enskilda upphandlande myndigheter, särskilt om de är förhållandevis små, förefaller uppföljningar av detta slag i princip vara omöjliga att genomföra. Detta skulle då medföra att mindre upphandlande myndigheter, vilka utgör en stor del i den offentliga sektorn, kanske måste avstå från att ställa krav, hur motiverade de än månne vara, mot bakgrund av kostnadsskäl.

Av denna anledning kan det finnas goda skäl att undersöka huruvida samarbeten mellan olika upphandlande myndigheter kan leda till att dessa problem kan överbryggas. Det kan gälla såväl samarbeten mellan upphandlande myndigheter närliggande geografiskt som mellan upphandlande myndigheter som upphandlar samma typ av produkter av samma leverantörer. En idé till ett nationellt koncept skulle vara att tillräckligt många upphandlande myndigheter kan gå samman för att ekonomiskt kunna engagera egen eller utomstående expertis till att genomföra inspektioner och kontroller på lämpliga ställen längs långa leverantörskedjor.

Denna information kan med fördel samlas in i en öppen leverantörsdatabas med information om resultatet av inspektionerna. Denna information bör hållas löpande uppdaterad för att vara aktuell inte minst mot bakgrund att inspektionerna mycket väl kan leda till förslag till förbättringar som avses följas upp. Med tiden kan en nationell leverantörsdatabas av detta slag bli så allomfattande att den någorlunda täcker upp de flesta aktuella leverantörer till offentlig sektorn. På sikt kommer detta förhoppningsvis att drastiskt minska den offentliga sektorns kostnader för denna typ av förhållandevis omfattande och dyrbar uppföljning. Ett litet varningstecken är dock att så länge en nationell leverantörsdatabas inte kan anses någorlunda allomfattande kan de leverantörer som ingår i den få en obefogad fördel i det att upphandlande myndigheter väljer de leverantörer som ingår i databasen.

För att effektivisera uppföljningsarbetet har Miljöstyrningsrådet därför i första hand föreslagit följande åtgärder:

- Inrätta en expertfunktion för verifiering av miljö och sociala krav i leverantörsled
- Etablera en öppen och tillgänglig leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parter

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	172 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

De aktiviteter som bör ske i en expertfunktion kan mycket väl ske samma instans som administrerar en leverantörsdatabas, då mycket av de olika frågeställningar som ska hanteras överlappar varandra. Då arbetet syftar till att vara ett direkt och detaljerat stöd i upphandlande myndigheters enskilda upphandlingar bör ett sådant uppdrag inte förläggas i en myndighet.

10.2.2 RÄTTSPRAXISEN

Den senaste tidens utveckling avseende rättspraxis inom området miljöanpassad offentlig upphandling har skapat stor osäkerhet bland många upphandlare i vad som egentligen gäller vid tillämpning av upphandlingslagstiftningen. En bidragande orsak till detta kan vara den numera större möjligheten för anbudsgivare att överpröva tilldelningsbeslut. Överprövningarna ökat på senare år, dock handlar de ytterst få tillfällen om ställda miljökrav. Ökningen av överprövningar gör emellertid att upphandlarna numera överlag är mer försiktiga, både vad gäller miljökrav och övriga krav. Om en upphandling överprövas får det ofta stora konsekvenser för verksamheten eftersom varor eller tjänster riskerar att inte levereras i planerad tid, och upphandlare kan tvingas till otillåtna direktupphandlingar.

Det finns en allmän uppfattning att många överprövningar är så kallade ”okynnesöverprövningar” och att det lönar sig för leverantörer att överklaga, särskilt om leverantören inte har tilldelats nytt kontrakt efter det att avtalstiden löpt ut. Leverantören kan då få fortsätta att leverera varor eller tjänster under den tid som överprövningen pågår, ibland med klausur om automatiska prisökningar som upphandlare har svårt att påverka. Det har, bl.a. av dessa skäl, det föreslagits begränsningar i rätten att överpröva efter att anbudsförfarandet har avslutats och att införa en avgift för leverantörer som vill överpröva.

Många upphandlare framhåller behovet av att rättsläget på området måste bli klarare för att det ska kännas tryggt för upphandlare att fortsättningsvis ställa miljökrav. Det oklara rättsläget kan mycket väl få som konsekvens att upphandlarna blir alltmer försiktigare att ställa miljökrav. På senare tid har ett stort antal upphandlingar av livsmedel överklagats och prövats i olika instanser. Kanske inte förvånande, men dock ett faktum, har varit en dålig samsyn mellan olika rättsliga instanser även vid beaktande av samma frågeställningar. I en Kammarätt avkunnades för inte allt för länge sedan dessutom två domar samma dag för en identisk typ av frågeställning men med olika utfall²⁰⁵. I en nyligen avkunnad dom från Kammarätten i Sundsvall²⁰⁶ tog dessutom rätten ställning i frågor kring verifiering och uppföljning på ett sätt som många uppfattar talar emot andra vägledande domar samt EU:s praxis där det anses som för ingripande att kräva oberoende andra- eller tredjeparts granskningar – något som dessutom kan försvåra för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling.

²⁰⁵ Kammarätten i Göteborg, mål 2216-2221-10 och 2921-2922-10.

²⁰⁶ Kammarätten i Sundsvall. Dom i mål nr 2091-11.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	173 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Något som också framstår som allt tydligare under senare års rättsutövande med anknytning till den offentliga upphandlingen är att många frågor som "fastnat i den svenska rättsbyråkratin" i de flesta andra EU-länder upplevs som "icke-frågor". Många andra EU-länder ställer sig frågande till vad som egentligen pågår i Sverige och orsaken därtill. Sverige intar ju en tätposition i Europa vad avser den miljöanpassade och socialt ansvarsfulla upphandlingen.

Då domar i lägre rättsliga instanser inte är prejudicerande behövs prövning i högre rättslig instans för att i praktiken få ett verkligt inflytande på tillämpning av upphandlingsregelverket. Det kan ta mycket flera år innan ett ärende når upp till en högre instans för slutlig prövning. Mot bakgrund av den korta tid som återstår till att våra miljömål ska vara uppnådda kan man enkelt konstatera att vi sannolikt inte har tid att avvakta en rättlig prövning i olika instanser enligt gängse praxis.

För att effektivisera den rättsliga hanteringen har Miljöstyrningsrådet därför i första hand föreslagit följande åtgärder:

- Inrätta en specialdomstol för upphandling men med möjlighet att adjungera in miljö/socialt expertkunnande
- Utnyttja möjligheten att begära förhandsbesked i ärenden med motstridiga uppfattningar och tolkningar av upphandlingsregelverket

10.3 VILKA PRAKTISKA TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FINNS FÖR ATT ÖKA INSLAGET AV INNOVATIVA UPPHANDLINGAR?

Flera instanser, däribland Nordiska Ministerrådet, har under senare tid identifierat innovativa teknikupphandlingar som ett prioriterat område i arbetet mot en hållbar utveckling. En hel del studier och kartläggningar har under årens lopp genomförts inom ramen för innovationsupphandlingar, vilka lett till värdefulla insikter om de hinder som finns för att sådan upphandlingsteknik inte fått det genomslag i praktiken som många påtalar ett stort behov av.

Det har riktats viss kritik, i vart fall i Sverige, att mycket av det som hänt inom teknikupphandlingsområdet under senare år mer har haft formen av utredningar av olika slag än engagemang som fokuserats på att i praktiken få igång konkreta innovationsprojekt på marknadens villkor. Det har stundtals lett till svårigheter för progressiva miljöteknikföretag att få stöd och hjälp (också i form av ekonomiska medel och riskkapital) för att under kommersiella förhållanden få möjlighet att marknadsintroducera "mogna teknikkoncept".

En uppenbar fördel med det utredningsarbete som skett inom ramen för innovationsupphandlingar under senare år är dock att det framkommit en förhållandevis klar bild av de principiellt viktiga "flaskhalsar" som för närvarande finns och som utgör påtagliga hinder för att innovationsupphandlingar kan komma igång i en större omfattning.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	174 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

10.3.1 MILJÖTEKNIK- OCH INNOVATIONSUPPHANDLING KOPPLAT TILL PRAKTISK AFFÄRSUTVECKLING – NÅGRA VIKTIGA UTGÅNGSPUNKTER

För att realiteten framgångsrikt kunna bedriva miljöteknik- och innovationsupphandlingar är det av stor vikt att denna kopplas till praktisk affärsutveckling och fokuserar på användarna/kunderna och spridningen av nya produkter. Ofta framhålls de riskmedvetna och entusiastiska kundernas viktiga roll som en pådrivande kraft i miljöteknikvecklingsarbetet²⁰⁷. Samverkan med kunder är här en av de viktigaste framgångsfaktorerna.

Olika aspekter måste i praktiken kunna hanteras i samband med miljöteknik- och innovationsupphandling, t.ex. beaktande av olika kundkategorier och upphandling i ett tidigt skede med särskilda program för nystartade företag och initiala stödprogram.

Tidigare teknikupphandlingar inom energieffektiviseringsområdet har visat att även om upphandlingar är öppna för företag från hela världen, något som en väl genomförd miljöteknik- och innovationsupphandling bör vara, så tenderar företag på hemmamarknaden att i högre grad få företräda när upphandlingen kommer till avslut. Detta beror sannolikt på att information och marknadssignaler lättare når företag på en hemmamarknad. Det är även lättare att pröva nya produkter och tjänster på en hemmamarknad.

Nedan görs en kortare betraktelse av praktiska frågeställningar som bör beaktas vid miljöteknik- och innovationsupphandlingar utgående från:

- Samverkan med kund
- Nischmarknader
- Miljöteknik- och innovationsupphandling i tidiga skeden

10.3.1.1. Samverkan med kund

I litteraturen betonas ofta betydelsen av starka, riskvilliga och medvetna kunder som drivkraft för utvecklingen av nya produkter²⁰⁸. Samverkan med kund är för innovativa företag mycket viktigt, särskilt i tidiga skeden i förloppen ”sådd, uppstart och tidig expansion²⁰⁹”, vilket har visats i en analys baserad på ett stort

²⁰⁷ Nilsson, H. (2004). *Teknikupphandlingar – Erfarenheter och framtidsmöjligheter*. FourFact och Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of Innovations* (5th ed.). The Free Press, New York.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Definitioner enligt Berggren och Gretzer, 2006. Sådd: finansiering till företag för forskning, samt för att möjliggöra utvärdering och vidareutveckling av ett initialt koncept innan verksamheten har nått uppstartsfasen. I denna fas har ett företag startats och den första egentliga interaktionen med den potentiella marknaden påbörjas. Uppstart: finansiering till företag för produktutveckling och initial marknadsföring. Företaget har varit i gång en kortare tid, men har ännu inte sålt sina produkter kommersiellt.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	175 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

antal intervjuer med personer som arbetar med miljöteknik- och innovationsprojekt. Projekt där samverkan skett med kund när innovationen utvecklats har i högre grad visat sig framgångsrika jämfört med projekt, där inget eller litet samarbete har förekommit. Kundsamverkan är en av de tio främsta förklaringsfaktorerna till framgång²¹⁰.

Forskare som studerat olika typer av miljöteknik- och innovationsprojekt brukar dela upp mottagaren/kunden i olika grupper²¹¹, vilka har kategoriserats och benämnts som:

- Föregångskunder (innovativa kunder)
- Opinionsbildare
- Kundgruppen ”tidig och sen majoritet”
- ”Eftersläpare”

Först att ta till sig en ny innovation är i regel föregångskunder, de innovativa kunderna. Dessa utgör emellertid oftast bara några få procent av den totala marknaden. Föregångskunderna är riskbenägna och kunniga kunder, som i hög grad fattar självständiga beslut oberoende av omgivningens åsikter. Dessa är ofta dessutom entusiaster som har en stark drivkraft, vill ta risker och tror på den nya tekniken. Det kan vara små aktörer eller små enheter i stora organisationer. Föregångskunder kan även vara s.k. ”nischkunder” som har speciella behov som gör att de är beredda att betala mer för produkten, ställa andra krav på kvaliteten än huvudmarknaden och/eller ta risker för att få tillgång till den nya tekniken.

Nästa grupp att ta till sig en ny innovation är i regel opinionsbildarna. Denna kundgrupp utgör oftast 10 – 15 % av kunderna. Opinionsbildarna är ofta kunniga kunder, men de är i regel något mindre riskbenägna. De vill generellt sett undvika att ta onödiga risker, som kan skada deras ställning som opinionsbildare. Efter detta kommer kundgrupper, som kan benämnas ”tidig och sen majoritet”, då de främst fattar beslut baserat på vad omgivningen gör. Den sista kundgruppen kan kategoriseras som ”eftersläparna”, som kanske t o m aktivt motsätter sig att ta till sig innovationer av olika slag.

För att stimulera innovationer i tidiga skeden är det viktigt att skapa kontakt mellan de innovativa företagen och föregångskunderna. Detta är speciellt viktigt när innovationen är mer radikal och uppvisar avvikelser från gängse mönster och normer. Vid önskemål om snabb spridning av en innovation bör man dock

Expansion: Finansiering för tillväxt och expansion av ett på marknaden verksamt företag, som dock inte nödvändigtvis behöver generera vinst.

²¹⁰ Andra betydelsefulla framgångsfaktorer är: innovatörens affärsmässiga branschkunskap, ett aktivt arbete med styrelse, att bilda team, specialistkunskap i teamet, innovatörens allmänna affärskunskap och entreprenörsförmåga, arbete med partners både när det gäller teknik- och affärsutveckling samt innovatörens tekniska branschkunskap.

²¹¹ Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of Innovations* (5th ed.). The Free Press, New York.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	176 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

också rikta sig mot opinionsbildarna. Skall man rikta sig mot opinionsbildande kunder, måste dock innovationen vara något mer mogen och den bör heller inte vara allt för radikal.

10.3.1.2. Nischmarknader

Nischmarknader är mycket viktiga för innovationer i tidiga skeden. Ofta är ny teknik dyrare i början av utvecklingsprocessen. I takt med att leverantörer successivt lär sig den nya tekniken kan de pressa kostnaderna. Den nya tekniken följer ofta en "lärokurva" där produktionspriset minskar med ökad ackumulerad produktionsvolym. Oftast är minskningen av kostnaderna stor de första åren efter en marknadsintroduktion. Även kvaliteten på produkten följer en liknande kurva och ökar ofta med den tid som produkten funnits på marknaden.

Många gånger går det att identifiera en huvudmarknad med en stor potential till snabb spridning av innovationen förutsatt att den har rätt pris och hög kvalitet. Något som ofta hindrar en snabb spridning av en innovation är att priset, och ibland även kvaliteten, till en början inte är anpassat för en stor marknad. Det är i detta läge som nischmarknader är viktiga för innovationsspridningen. På nischmarknader har kunderna ofta speciella behov som gör att de är beredda att betala mer för produkten, ställa andra krav på kvaliteten än huvudmarknaden och/eller ta risker för att få tillgång till den nya tekniken. På nischmarknaden kan den nya tekniken växa i lagom takt tills det att den är mogen för introduktion på större marknader.

Flera praktiska exempel finns som visar på de förhållandevis långa tidsperioder som man bör ta hänsyn till vid arbete med miljöteknik- och innovationsutveckling. Nischmarknader kan här spela en avgörande roll för produkter under lång tid, kanske många decennier. Miljöteknik- och innovationsupphandling, som syftar till att stimulera innovationer i tidiga skeden, bör således rikta in sig mot strategiska nischmarknader.

10.3.1.3. Miljöteknik- och innovationsupphandling i tidiga skeden

De flesta miljöteknik- och innovationsupphandlingar som har gjorts har främst haft syftet att få snabb spridning på en ny innovation och har därför främst riktat sig mot opinionsbildande kunder. Ofta har det då involverat stora företag med produkter som mer eller mindre har funnits färdigutvecklade. En sådan produkt har som regel kunnat etableras på marknaden inom några år. Fördelen med denna typ av upphandling är att en relativt snabb förändring på marknaden kan ske då övriga kunder i regel snabbt följer opinionsbildarna.

Att arbeta med opinionsbildande kunder ger i många fall god näringslivsutveckling, men oftast inte för små företag med innovationer i tidiga skeden. För att stimulera de mindre företagen behövs ofta en annan typ av upplägg när det gäller miljöteknik- och innovationsupphandling. I många fall kan ett litet innovativt företag inte leverera i de produktvolymerna som en större teknikupphandling kräver. Är produkten dessutom under utveckling kan

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	177 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

företaget ha behov av att kunden garanterar köp av en ”nollserie” eller demonstrationsanläggning.

En nollserie innebär tillverkning av en första serie av den nya produkten eller systemet. För att kunder skall våga satsa på att ta fram en nollserie behövs ofta ett substantiellt stöd till kunden, då det kan vara ekonomiskt riskfyllt. Nollseriestödet kan också ses som en premie för de första installationerna och stöd för provning av den nya tekniken. För att skapa goda exempel med den nya tekniken är satsningar på demonstrationsanläggningar väsentliga, liksom andra typer av pilotprojekt. Demonstrationsanläggningar fyller en betydelsefull funktion för att skapa trovärdighet gentemot kund. För att få god effekt bör demonstrationsanläggningar tas fram tillsammans med kund och visas upp under realistiska och praktiska förhållanden.

Att arbeta med små företag i tidiga skeden ger oftast inte några kvantitativt stora resultat i fråga om förändrat produktutbud på marknaden på kort sikt. Förändringarna ska snarare ses på 10 till 20 års sikt. För att hela tiden driva fram den bästa tekniken är det dock viktigt att kontinuerligt arbeta med denna grupp företag. Det kan vara en god idé att parallellt arbeta med miljöteknik- och innovationsupphandling som riktar sig mot opinionsbildande kunder samtidigt som att rikta denna upphandling i speciella program mot föregångskunder.

För att få igång ett arbete med upphandling riktat mot innovationer i tidiga skeden krävs förmodligen tillgång till offentliga myndigheter med medel som säkerställer att genomföra kampanjer för att identifiera och organisera nätverk av föregångskunder. Dessa nätverk bör organiseras utifrån olika ändamål såsom energieffektivisering, substitution av hälso- och miljöfarliga ämnen eller annat. Nischmarknader som t.ex. är strategiskt viktiga inom olika områden bör prioriteras när det gäller miljöteknik- och innovationsupphandling.

Det finns flera skäl till att starta speciella stödprogram. Ett program för upphandling riktat mot innovationer i tidiga skeden kräver dock mycket engagerade och uthålliga kunder. Utvecklingstiderna kan vara 3 till 5 år eller mer. Denna typ av upphandling innebär dock stor risk för kund och det krävs förmodligen en stor andel offentlig finansiering eller garantier. För att reducera risken kan det vara lämpligt att utarbeta programmet genom:

- Behovsidentifiering
- Förstudie
- Huvudprojekt

Ett sådant stöd skulle kunna vara riktat mot föregångskunder eller innovativa företag i samverkan med föregångskunder. I de första två stegen, då risken är störst, kan det vara att föredra att offentliga medel finansierar mer än 50 % av kostnaderna, såsom det i vissa fall visat sig vara brukligt. De två första förberedande stegen kan möjligtvis betraktas som tillämplig forskning, vilket skulle kunna motivera en större andel offentlig finansiering. En intressant utveckling på sikt skulle kunna vara att arbeta med garantier från offentliga myndigheters sida och då möjligtvis tänka sig en uppdelning där den offentliga

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	178 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

finansieringen i form av bidrag och forskningsmedel kompenserar för den merkostnad föregångskunden har av att engagera sig i miljöteknik- och innovationsupphandling. Garantin i sig skulle kunna vara konstruerad så att den täcker risken om den nya tekniken inte fungerar som den var avsedd.

Det är viktigt att finna former för etablering miljöteknik- och innovationsupphandlingar på marknads villkor med ett minimum av subsidier och ekonomiskt stöd, då detta inte är förenligt med att långsiktigt arbeta på en konkurrensutsatt marknad utgående från de affärsmässiga villkor som gäller i stort för all typ av affärsverksamhet.

10.3.2 FÖRSLAG TILL LÄMPLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Ett förslag till lämpliga utgångspunkter för att öka inslagen av miljöteknik- och innovationsupphandlingar i framtiden kan vara att sammantaget försöka bemästra de kanske mest påtagliga hindren i detta sammanhang, som i många fall visat sig bero på:

- behovet att i praktiken bättre koppla samman utbud och efterfrågan av miljöteknikresurser för att kunna öka tempot i utvecklingen av den miljödrivna marknaden, den s.k. "Dödens dal", tillsammans med
- behovet att säkerställa tillräckligt stora och ekonomiskt starka och uthålliga beställargrupper för att minska risktagandet för enskilda miljöteknikföretag att delta i miljöteknik- och innovationsupphandlingar, dvs. att minska det s.k. "Innovationsgapet".

10.3.2.1. Kort beskrivning av "Dödens dal"

Många små och medelstora företag har problem med att nå ut med ny teknik på marknaden. Det gäller såväl svårigheter att etablera sig på nya marknader som att sedan förmå skapa tillräckligt stor tillväxt för att kunna expandera. Ofta används begreppet "Dödens dal" (*Valley of Despair*) som benämning på de stora svårigheter som nya företag och produkter möter i försöken att etablera sig och växa på marknadsmässiga villkor. En kraftigt bidragande orsak till dessa problem är svårigheterna att finna intresserade kunder som är villiga att gå in med riskvilligt kapital i ett kritiskt skede av företagets utveckling. Här finns ett stort behov av att introducera nya angreppssätt som ökar sannolikheten för att nya miljöinnovativa produkter kan finna intresserade och betalningsvilliga köpare.

Multivariat analys och match-making har sedan en tid utvecklats som ett effektivt redskap för att finna köpare inom konsumentproduktområdet²¹². En tänkt framtida utveckling inom området miljöteknik- och innovationsupphandlingar baserat på detta koncept kan initialt vara att skapa en tillräckligt stor svensk informationsbank om såväl potentiella köpare och säljare

²¹² Frostell, B. & Simonsson, B. (2009). *Miljödriven marknad*. Industriell Ekologi, KTH och OneAlyze Sweden AB, 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	179 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

och matcha deras behov med multivariat analys som ett effektivt och marknadsmässigt sätt att stödja utvecklingen av miljödrivna marknader. En sådan informationsdatabank kan sedan med fördel expandera till andra internationella marknader.

10.3.2.2. Kort beskrivning av "Innovationsgapet"

Det finns få men dock några klarläggande studier som beskriver hur den offentliga upphandlingen kan stimulera innovationer²¹³. Det finns goda skäl att utgå från att det är särskilt viktigt att på bästa sätt utnyttja de möjligheter som finns att främja miljöteknik- och innovationsupphandling inom ramen för löpande arbete med miljöanpassad offentlig upphandling. Miljöanpassad offentlig upphandling har visat sig kunna ha en stor potential att stimulera innovationer inom miljöteknikområdet genom att stödja samhällsmässiga behov och hjälpa till att minska det s.k. "innovationsgapet" (se ovan figur 4). En orsak till detta är att det i allt väsentligt synes vara svårt för nya innovativa produkter att få ett fullgott marknadsgenomslag, då miljöteknikföretag å ena sidan ofta avvaktar efterfrågan på produkten, medan upphandlare myndigheter å den andra väntar på att produkten finns allmänt tillgänglig på marknaden – således en form av "moment 22".

Den miljöanpassade upphandlingen kan minska detta innovationsgap då ett kluster av offentliga myndigheter i dessa sammanhang sammantaget kan förpliktiga sig att köpa stora volymer av ny innovativ miljöteknik och t o m i vissa fall acceptera ett högre pris bara den kommer att bli tillgänglig i större skala. Med denna form av "ekonomiskt upphandlingsstöd" från den offentliga sektorn kan miljöteknikföretag med större förvisning kunna realisera sina innovationsambitioner till slutlig marknadsintroduktion, via demonstrationsfasen och "uppskalning", utan att ta på sig alltför stora ekonomiska risker.

10.3.3 METODER OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

10.3.3.1. Multivariat match-making

Match-making kan som huvudbegrepp definieras som professionellt stöd i syfte att få till stånd ett i praktiken fungerande samarbete. Multivariat match-making blir med detta språkbruk och tillämpat inom affärsvärlden användning av multivariata metoder för att sammanföra köpare och säljare på en marknad.

Multivariat match-making utnyttjar en stor mängd information om köpare och säljare där man strävar efter att så fort som möjligt föra samman passande köpare med passande säljare. Väsentlig information i detta sammanhang utgör information om köpare (kommuner/landsting) såsom kontaktuppgifter,

²¹³ Lundvall, K., Ballebye Okholm, H., Marcusson, M., Jespersen, S.T., Birkeland, M.E. (2009). *Can public procurement spur innovations in health care?* Copenhagen Economics, Vinnova, september 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	180 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

specifika behov, framtidsplaner inklusive investeringsprogram vilka loggas in systematiskt i en databas. På samma sätt matas information om utbudsföretag (kontaktuppgifter, kompetens, tillgängliga tekniklösningar) in i databasen. Kompletterande information kan sedan samlas in t.ex. genom kontakt med forskare, branschorganisationer m.m.

I urvalsprocessen matchas köpare och säljare mot varandra enligt specifika kriterier där huvudkriteriet är att koppla samman en planerad investering mot ett tillgängligt utbud. På detta sätt kan en mycket stor effektivitet i processen erhållas i att identifiera potentiellt intresserade köpare och säljare.

Hittillsvarande erfarenheter av multivariat match-making i Sverige har visat att:

- Multivariat match-making är ett kraftfullt hjälpmedel för att skapa ett bättre urval av passande teknikleverantörer och kunder. Systematiken i metoden resulterar i en väsentligt högre träffsäkerhet i matchningen och att ett stort antal onödiga marknadsföringsåtgärder kan undvikas.
- Det behövs flera pilotprojektet med större geografisk spridning då arbetet har visat att antalet ”nära affärsfall” är förhållandevis litet och att det är viktigt att samtliga aktörer på såväl utbuds- som kundsidan inventeras. Match-making av detta slag inom miljöteknikområdet förefaller kanske snarare vara en internationell än en nationell angelägenhet.
- Sverige är en för liten marknad för möjliggöra för företagen att växa i någon nämnvärd utsträckning i och med att antalet affärer per år för flera av företagen kan räknas i endast några tiotal per år. Det är därför viktigt att också bredda match-makingen till en större marknad.
- Det är viktigt att bygga vidare på den informationsdatabas som hittills etablerats i Sverige. Den kan dock snabbt bli föråldrad. Metoder för att hålla databasen uppdaterad på ett enkelt och billigt sätt behöver utvecklas.

10.3.3.2. Formering av ekonomiskt starka och uthålliga beställargrupper

Då en miljöteknik- och innovationsupphandling inriktas på produkter som inte alltid är kommersiellt tillgängliga på marknaden på det sätt som en köpare ofta önskar, erfordras att leverantörer ser en intressant marknad i att utveckla sådana produkter i större skala. Intressant i detta sammanhang kan vara stor initial försäljningsvolym, ökade marknadsandelar i förlängningen eller att beställarna är så pass framsynta att de därigenom sätter en ”standard” som kan bli normgivande i framtiden.

Vid de miljöteknikupphandlingar som tidigare skett i Sverige inom energiområdet har beställargruppen varit oföränderlig och fast under hela upphandlingsprocessen, vilket inneburit att samspelet mellan beställare och leverantörer i allt väsentligt fungerat bra. Beställargrupperna var dessutom i många fall inte direkt slutlig köpargrupp utan agerade utifrån ett samhälleligt intresse om energibesparing. Samma förutsättningar - en fast grupp över tid -

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	181 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

har också gällt för vissa miljöteknikupphandlingar som skett inom andra områden. Erfarenheten visar att detta är betydelsefulla faktorer²¹⁴ liksom att beställargruppen känner ett individuellt ansvar för hela upphandlingsprocessen. Beställargruppen bör också ha ett tydligt mandat från sin köparorganisation och sammansättningen bör ha en stor bredd.

Speciella omständigheter som en beställargrupp måste hantera är:

- Ekonomiska aspekter
 - Ovisshet om vad en beställd produkt kan komma att kosta
 - Ovisshet om vilka ”driftkostnader” som kommer att uppstå för den nya produkten
 - Ovisshet om vad upphandlingsprocessen kommer att kosta
- Tids- och kvalitetsaspekter
 - Ovisshet om hur många kvalificerade anbud som kan inkomma att ta ställning till
 - Ovisshet om upphandlingskraven kan uppfyllas inom önskad tid
- Administrativa aspekter
 - Interna och externa rutiner/regler kan behöva justeras
 - Eventuellt behov av internt utvecklingsarbete/utbildning efter val av ny produkt
 - Säkerställa att regelverket för offentlig upphandling uppfylls för att minska risken för överprövning
- Kompetensaspekter
 - Ökade krav på upphandlarnas tekniska, kemiska eller andra fackkunskaper
 - Ökat kunnande om komplexa upphandlingsprocesser

Det bör klart påtalas att vare sig miljöteknik- och innovationsupphandlingar avser energieffektivisering, kemikaliesubstitution eller annat leder de i regel till en samhällsekonomisk vinst genom minskad miljöbelastning, bättre förutsättningar för en god miljö och hälsa och därigenom lägre återställandekostnader.

10.3.4 POTENTIELLT INTRESSANTA UPPHANDLINGSOMRÅDEN

För svenskt vidkommande har diskussioner förts mellan centrala myndigheter för ett få en överblick av produktkoncept med potential att kunna

²¹⁴ Nilsson, H (2004). *Teknikupphandlingar, Erfarenheter och framtidsmöjligheter*, FourFact och Persson, A (2004). *Teknikupphandling som styrmedel- metodik och exempel*. ÅF-Energi & Miljö AB och Stigh, L (2007). *Technology Procurement in Sweden – Subreport*. Nordic Council of Ministers, Project 331046.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	182 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

marknadsintroduceras i större skala. Exempel på identifierade produktkoncept var energibesparande åtgärder vid stora idrottsanläggningar, köpcentra m.m., energieffektiva storkök, fuktbeständiga våtutrymmen, industriella renoveringsmetoder i miljonprogrammet, kylande takkonstruktioner – ”Roof top refrigeration”, lagring av vinterkyla för senare kylbehov – ”Snowpower”, metoder för kvicksilveråtervinning, PVC-fria blodpåsar, radikalt förändrad vattenreningsprocess, rationell isolering av klimatskärmar på befintliga flerbostadshus, rökgasrening vid småskalig fastbränsleeldning, substitut för perflourerade impregneringsmedel och bromerade flamskyddsmedel, superisolerande material av aeorgel, tilläggsisolering av fasader med tunna paneler av aluminiumplåt med mellanliggande vakuum – ”VIP, vacuum-insulated panels”, torrkonservering av matavfall, värmesparande åtgärder genom fotokroma material och återvinning av näringsämnen ur slam.

I en nyligen genomförd omfattande cleantech-studie²¹⁵ med syfte att förstärka användningen av multivariat match-making inom Sverige till att omfatta också kommuner i de övriga nordiska länderna framkom, i en gap-analys avseende utvecklingspotential och angelägenhet, att avloppsvattenrening, avfallshantering och vattenrening var att föredra som objekt för vidare miljöteknikutveckling utöver den tekniknivå som är allmänt gällande i dagsläget. Noterbart var att alla dessa inrymmer problemställningar kring rationell hantering av vatten och avfall – områden som inte bara kan bli högaktuella för användning i Sverige i ett längre tidsperspektiv, men framför är dessa omedelbart eftertraktade i den mindre utvecklade delar av världen. Här är behoven så gott som oändliga.

10.4 VAD BEHÖVS FÖR ATT KUNNA BESKRIVA DEN HÅLLBARA UPPHANDLINGENS BIDRAG TILL ATT VI SKA UPPNÅ VÅRA MILJÖMÅL?

Miljöstyrningsrådet har i de åtgärdsförslag som de rekommenderats ovan i kapitel 9 beskrivit en hel del moment som anknyter till behovet att kunna klarlägga i vilken omfattning den miljöanpassade offentliga upphandlingen de facto bidrar till inom ramen för miljömålsarbetet. Konkurrensverket konstaterade nyligen i en rapport till Upphandlingsutredningen att ”*den statistik som finns kan inte användas för att bedöma om upphandlingar leder till konkurrens, vilka effekterna är, inte ens hur mycket som upphandlas eller inom vilka branscher upphandling sker*”²¹⁶. Denna syn förstärks i Riksrevisionens nyligen presenterade regeringsuppdrag om ”Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektivt?”²¹⁷. Riksrevisionen pekar på att

²¹⁵ Simonsson, B. & Stark, P-O. (2010). *Nordic CleanTechMarket Survey*. OneAlyze Sweden AB, June 2010.

²¹⁶ Konkurrensverket (2011). *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*. Konkurrensverket. Rapport 2011:5.

²¹⁷ Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektivt?* RiR 2011:29.

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	183 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling saknar en tydlig riktning mot prioriterade miljöproblem. Det gör det svårt att bedöma i vilken grad och inom vilka områden miljökrav i offentlig upphandling kan bidra till att minska negativ miljöpåverkan för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Uppföljningen ger därmed heller inte underlag för att bedöma klimatpåverkan eller påverkan på andra miljömål.

Naturvårdsverket har genomfört flera utvärderingar av miljökrav i offentlig upphandling, i enlighet med uppdraget i Regeringens handlingsplan²¹⁸. Ingen av dessa utvärderingar har dock fokuserat på vilken miljö påverkan som styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling har, utan istället inriktats på i vilken grad inriktningsmålen samt målen för fyra strategiska satsningsområden i handlingsplanen har nåtts. Så som målen är utformade i Regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling ger de heller inte underlag för att dra slutsatser om i hur stor utsträckning ställda miljökrav faktiskt fått genomslag i upphandlingen. Utvärderingarna av dessa mål ger därmed inte heller underlag för att dra slutsatser om vilka effekter på miljön som styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling har haft²¹⁹.

Enligt Riksrevisionen framhåller dock Naturvårdsverket att frågan om att beräkna effekter av styrmedlets påverkan på miljön har diskuterats flera gånger. Naturvårdsverket menar att sådana beräkningar har inte låtit sig genomföras eftersom det finns så lite statistik om offentlig upphandling²²⁰. Detta har i Riksrevisionens ovan refererade regeringsuppdrag noterats under rubriken Regeringens handlingsplan ger inte underlag för att beräkna miljö påverkan, vilket är ett korrekt konstaterande.

Ovanstående argumentation tydliggör att centrala instanser är medvetna om bristen på ”grön upphandlingsstatistik”. Däremot synes det inte helt klart om man är medveten om vilka typer av information som behövs för att kunna klarlägga den roll den miljöanpassade offentliga upphandlingen har i det samlade miljömålsarbetet. För att detta ska vara möjligt krävs inte bara information om aktuella volymer av inköpta produkter på lokal nivå utan också uppgifter om produkternas miljöprestanda. Det är av stor vikt att centrala aktörer inom upphandlingsområdet blir medvetna om att det inte räcker statistik om avropsvolymer för att kunna klarlägga den roll den miljöanpassade offentliga upphandlingen har om inte tillgång finns till miljörelaterad produktinformation. Förutom dokumentation om avropade volymer av inköpta produkter behövs sålunda kunskap om dessa produkters miljö-och klimatprestanda.

²¹⁸ Naturvårdsverket, Rapporter 5997, 6310 6326 och 6327.

²¹⁹ Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

²²⁰ Intervju med Naturvårdsverket, 2011-03-29.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	184 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

10.4.1 FÖRSLAG TILL TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR ATT DOKUMENTERA VOLYMER AV INKÖPTA PRODUKTER.

Med utgångspunkt från förslag till tillvägagångssätt för att dokumentera volymer av inköpta produkter diskuteras detta nedan utifrån följande frågeställningar:

- Osäkerheter om viljan och möjligheten att dokumentera volymer av inköpta produkter
- Förslag till utarbetande av en nationell modell för upphandlingsstatistik

10.4.1.1. Osäkerheter om viljan och möjligheten att dokumentera volymer av inköpta produkter

Tillförlitlig statistik över bl.a. reella miljöeffekter, hur mycket pengar som den offentliga sektorn upphandlar för och vad som köps (med mera) kan bara baseras på data över vad och hur mycket som köpt och hur mycket pengar som det har köpts in för - i verkligheten.

Som nämnts så är tillgången på statistik över offentlig upphandling och inköp monumentalt bristfällig. Med något ojämna mellanrum påtalas detta förhållande, nu senast i delbetänkandet från Upphandlingsutredningen och Riksrevisionens rapport till Regeringen om miljökrav i offentlig upphandling²²¹.

En tillförlitlig statistik inom området måste bestå av minst två delar. Den viktigaste delen av statistiken består av det som verkligen köps in av det offentliga. Därefter kommer statistik baserad på händelser i upphandlingsskedet.

Konkurrensverkets rapport till Upphandlingsutredningen²²² liksom delbetänkandet från Upphandlingsutredningen fokuserar sina förslag på åtgärder om hur statistik baserad på händelser i upphandlingsskedet kan förbättras. En statistik som baseras endast på händelser i upphandlingsskedet kan inte utan en orimligt betungade administration (och dubbelarbete) bli tillförlitlig. Anledningen är att statistik baserad på händelser i upphandlingsskedet oftast utgår från uppgifter i annonserade och efterannonserade upphandlingar vilket vilar på förfrågningsunderlag och (vinnande) anbud.

Problemet med dessa underlag är att de visar avsikter och utfästelser. Avvikelser från avsikter och utfästelser sker i verkligheten (ofta av helt legitima skäl) och vidare, köparnas otrohet mot avtal och ramavtal, direktupphandlingar m.m. syns inte i dessa underlag. Leverantörernas otrohet mot avtal syns inte heller.

²²¹ Riksrevisionen (2011). *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

²²² Konkurrensverket (2011). *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*. Konkurrensverket, Rapport 2011:5.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	185 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Data om köparnas preferenser, modeller för uträkning av ekonomiska volymer, modeller för tilldelning, avtalsvillkor, efterfrågade priser och andra utfästelser och vissa upphandlingsbeteenden m.m. kan fås fram av förfrågningsunderlag och (vinnande) anbud. Vill man bara veta det är det gott så. Men för statistik över reell miljöbelastning och reella ekonomiska kostnader så räcker det inte.

Som ett underlag för att bygga statistik över vad som de facto har köpts tidigare och vad som köps som resultat av upphandlingen så har sådan statistik dock för liten tillförlitlighet. Den utgör inte en tillförlitlig statistik över faktiska inköpta volymer. För att göra en liknelse: förfrågningsunderlag och anbud är hypoteser (inte ens teorier) över de volymer som köps, verkligen inköpta volymer är det som utgör empirin.

Kan man inte lita på förfrågningsunderlag och anbud?

Kan man inte lita på data om volymer (vad, antal och kostnader) i förfrågningsunderlag och anbud? Det kan man förvisso, men bara som de dokument de verkligen är – indikationer och dokument som visar avsikter och utfästelser. Men inte som empiriska data över hur mycket pengar som den offentliga sektorn upphandlar för och inte heller över vad som köps och hur mycket.

Förfrågningsunderlagens siffror över vilka volymer som en upphandling omfattar kan bygga på analys av ett underlag eller analys av flera olika underlag. Men det kan också göras baserat på rena gissningar eller enkla framskrivningar av data från tidigare förfrågningsunderlag. Även uppskattningar av omfattningen av ett arbete eller en tjänst vill man i regel ha utfört. Därutöver kan upphandlare eller verksamheter lägga till eller dra ifrån uppgifter för att få siffror med en säkerhetsmarginal som är ämnad att gagna affären. Marginaler, i de fallen de används i förfrågningsunderlagen, kan i sig ha olika syften och vara olika stora (och vara legitima).

Olika typer av underlag för data – och några felkällor!

Exempel på sådana underlag kan vara information som tidigare har bokförts på aktuella kostnadskonton i respektive organisation, uppgifter från leverantörer, utdrag över volymer per leverantör i leverantörsreskontror, prognoser från verksamheter om framtida behov och uppskattningar och gissningar från verksamheter och upphandlare m.m. Det gäller även uppgifter som hämtas ur elektroniska beställningssystem.

Den som fått inblick i organisationers kostnadskonterande kan konstatera att kvaliteten på konterandet varierar. Rätt sak och rätt summa skall föras på rätt konto och alla skall göra likadant. De potentiella felkällorna är lika många som antalet personer som konterar multiplicerat med antalet konteringstillfällen. För en kommun eller ett landsting kan det antalet vara stort. "Felkonteringar" kan därför inte undvikas och en mängd olika konton bör analyseras, ibland ner på fakturanivå för att en upphandlare skall få en någorlunda uppfattning av kostnaderna för en viss typ av inköp.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	186 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Fler begränsningar är exempelvis att det ofta kan vara svårt att få reda på vad och hur mycket som köpts, ibland räcker det inte ens att gå ned på fakturanivå. Bokföringssystemen, eller de som är ansvarig för dem, klarar ofta inte av att hjälpa upphandlarna att ta fram uppgifter de vill ha. Tillförlitligheten i siffror från kostnadskonton varierar alltså beroende på en mängd faktorer.

Inte heller leverantörsreskontrorna är felfria, men tillförlitligheten i uppgifterna om hur mycket som har utbetalats till en leverantör är större. Vad en uppgift i leverantörsreskontran kan berätta varierar dock. När siffrorna gäller en leverantör som säljer många olika slags varor och tjänster så kan det vara mindre användbart än om siffrorna gäller en leverantör som nästan uteslutande säljer den vara, typ av vara eller tjänst man är intresserad av att få fram statistik om.

Exempel på felkällor i leverantörsreskontror är om leverantören har förts in flera gånger i reskontran, under olika namn eller med olika bank- eller plusgirokonton, vilket inte torde vara helt ovanligt. Om betalningar istället för att gå till leverantören går via banker eller finansinstitut eller liknande som köpt fakturan av leverantören så kan det vara svårt att veta vilken leverantör – och följaktligen vad som köpts – som döljer sig bakom siffrorna.

Siffror ifrån leverantören, över vad och för hur mycket, som har köpts har också sina brister. I många fall kan dock dessa uppgifter kännas mer tillförlitliga än organisationens egna siffror. Leverantören har ofta ett affärsmässigt starkt incitament av att föra noggrann statistik på vad kunderna köper och hur mycket. Många gånger finns avancerade system för att ta fram precisa kundrapporter och analyser över vilka artiklar, hur många och till vilka belopp m.m., hur många order, hur många artiklar per order, hur många order per leverans osv.

Alla leverantörer har dock inte så precisa och avancerade system.

Många gånger har leverantören inte heller något intresse av att dela med sig av alla data upphandlaren vill ha eller via offentlighetsprincipen till konkurrenterna. Även om data från en leverantör ofta kan se tillförlitlig ut så kan det vara svårare för en upphandlare att avgöra om det är så och var brister i siffrorna eller urvalet i så fall finns.

Elektroniska beställningssystem kan sägas motsvara leverantörens försäljningsuppgifter och, beroende på hur avancerat beställningssystemet är, så kan siffrorna över vad som köpts vara mycket precisa och gå att analysera på många sätt. Ännu har många organisationer som infört elektroniska beställningssystem inte hunnit lägga in alla leverantörer och avtalade varor och tjänster i sina beställningssystem. I vissa fall är det inte heller – av inköpsstrategiska eller administrativa skäl - tänkt att systemet skall vara heltäckande. Konsulttjänster och byggtreprenader är exempel på saker som inte läggs in.

Som felkällor finns t.ex. inköp utanför systemen och hur fenomen som felleveranser, restleveranser och krediteringar m.m. hanteras i systemen. Det är inte osannolikt att det fortfarande är en minoritet av de offentliga organisationerna som har infört elektroniska beställningssystem.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	187 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Bedömningar och prognoser från verksamheterna om vad som kommer att köpas är fortfarande inte siffror över vad som köpts utan endast prognoser eller gissningar om framtiden. Vad dessa baserar sig på varierar från fall till fall. I alla ovan nämnda underlag finns felkällor i varierande grad och variationer ifrån fall till fall. Kvaliten i de volymangivelser som finns i förfrågningsunderlagen kan alltså variera mycket.

Många förfrågningsunderlag innehåller av praktisk och juridisk nödvändighet också förenklade ekonomiska modeller för bedömning av kostnader över det som skall köpas. (Utöver modeller för tilldelning/utvärderingmodeller.) All statistik som bygger på förfrågningsunderlag där undersökningen inte har uppskattat osäkerheten i respektive förfrågningsunderlag har därför en stor inneboende osäkerhet. Dessutom medför aggregerad statistik är större risk för osäkerheten. Att enbart bygga på summeringar utifrån förfrågningsunderlag ger med andra ord statistik med liten eller ingen tillförlitlighet avseende vad, hur mycket och för hur mycket som de offentliga sektorn upphandlar för.

10.4.1.2. Förslag till utarbetande av en nationell modell för inköpstatistik

Delbetänkandet från Upphandlingsutredningen redogör för några intressanta modeller, bland annat från Inköp Gävleborg, den skottska modellen och Ekonomistyrningsverkets transaktionsdatabas. Från arbete med bl.a. dessa modeller borde tillräcklig erfarenhet finnas för att bygga upp en nationell *svensk offentlig upphandlings- och inköpsdatabas*.

Miljöstyrningsrådet anser att det är absolut nödvändigt att en tillförlitlig modell omfattar både statistik över uppgifter i upphandlingsskedet och det som i verkligheten köps in. En modell som inte omfattar det sistnämnda ger, som ovan nämnts, inte statistiken någon större tillförlitlighet och begränsar starkt vad som är möjligt att forska på och för samhället att utreda. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas den offentliga konsumtionens miljöbelastning.

Ett sätt att ta fram sådan tillförlitlig statistik är att Regeringen ger SCB i uppdrag att bygga upp en verksamhet som baseras på en sådan modell. Uppdraget måste för kontinuiteten och användbarheten bli en del av SCB:s ordinarie verksamhet och löpande anslag tilldelas både för utveckling och drift. Ett sådant uppdrag måste till stor del baseras på forskning men det är av avgörande betydelse att också människor med mångårig praktisk erfarenhet från offentliga verksamheter ingår i arbetet med att utveckla en sådan modell. De sistnämnda bör då bestå av ett representativt urval av från inköps- och upphandlingsverksamheter och ekonomiavdelningar från både myndigheter, kommuner, landsting och offentligt ägda bolag och inköpscentraler. Vidare bör kunskaper om hur industrin inhämtar och analyserar inköpsstatistik tas i beaktande. På detta område torde det också finnas mycket forskning.

SCB arbetar med det s.k. Räkenskapssammandraget som baseras på kommunernas och landstingens bokslut. Inhämtningen av uppgifter för Räkenskapssammandraget måste därvidlag utvecklas för att omfatta också inköpsstatistik. Arbetet borde även utökas till de offentligt ägda bolagen.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	188 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Inhämtning av statistik från statliga myndigheter kan ske ifrån en utvecklad transaktionsdatabas. Databasen bör i sådant fall utvecklas som en del av SCB:s uppdrag och härvidlag bör det även ges i uppdrag till ansvarig myndighet delta i det arbetet och att transaktionsdatabasen skall utvecklas med det syftet. Statens inköpscentral, SKL Kommentus m.fl. har genom sitt arbete också tillgång till intressant statistik som bör kunna komma till nytta. Det bör inte vara valfritt för en offentlig organisation att bidra med begärda uppgifter – det bör vara obligatoriskt.

SCB bör även inhämta uppgifter från ett urval av leverantörer. Från leverantörerna kan det dock vara vanskligt att få fram uppgifter eftersom det inte är SCB som har avtalsrelationen med leverantörerna. Ett sätt kan vara att via respektive upphandlande myndighet som är avtalsparter, via fullmakt eller direkt begära in uppgifterna om respektive kund.

Tankar om en modell

På områden som är extra intressant för samhället kan ytterligare analyser genomföras centralt av SCB. De bör ha kontinuitet över tid och kanske även på aktörsnivå. Detta riskerar dock att medföra en större administrativ börda och bör kanske därför inte genomföras varje år utan förslagsvis var tredje eller fjärde år. Sådana analyser bör också genomföras av SCB medan fördjupande forskning och utredningar kan göras eller finansieras av andra aktörer.

SCB kan exempelvis, på ett antal utvalda områden, begära in kontoutdrag från nivån motsvarande bokföringsposter och jämföra dessa med utdrag (på artikelnivå) ur elektroniska beställningssystem och med tillgänglig data från leverantörer - det sistnämnda dock så långt det är möjligt. Härigenom bör man få statistik som med högre tillförlitlighet än tidigare indikerar vad de offentliga sektorn faktiskt har köpt, inte bara efterfrågat.

Med hjälp av sådan grundläggande statistik och fördjupningar kan än djupare analyser och undersökningar göras eftersom det då går att få en mer tillförlitlig uppfattning om vilka kompletterande data och uppgifter som skall inhämtas och ifrån vem det är relevant att inhämta sådana uppgifter.

Exempelvis så kan sådana utredningar eller forskning utgöras av djupare och mer tillförlitliga analyser av de olika typer av varor eller tjänster som den offentliga sektorn köper eller utifrån andra aspekter. En sådan aspekt är exempelvis utvärdering av hur offentlig upphandling bidrar till att miljömålen uppnås. Ett annat exempel på intressant forskning skulle vara att se hur de volymuppgifter som finns i förfrågningsunderlag ställer sig mot analyser av verkligt inköpta volymer.

Tankar om fördjupade studier

Utifrån den nationella statistiken och inhämtad ursprungsdata så skulle stickprover kunna tas på fakturanivå. Exempelvis på intressanta typer av inköp är kemiska produkter och energibrukande varor och tjänster. Stickproverna kan kompletteras med data från offentliga organisationer som har elektroniska beställningssystem. Beställningssystemen bär på mer lättillgänglig och

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	189 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

analyserbar data på artikelnivå än vad de flesta bokföringsprogram i offentlig sektor gör.

En svårighet som föreligger är att få fram data i rätt form. Den form de flesta data för ovanstående uppgifter har, är i form av monetära termer (kronor) och i viss utsträckning antal. Antal kan dock betyda allt från antal artiklar till antal förpackningar eller pallar med förpackningar, varför särskild noggrannhet krävs. Det som är intressant ur miljösynpunkt är t.ex. även massa (exempelvis kg) och rymdmått (exempelvis liter) samt innehåll av farliga kemikalier. För att få fram dessa data kan tidigare data om artiklar användas och kombineras med intervjuer av beställarna/köparna och leverantörerna. Genom beställarna/köparna kan den information som finns på förpackningarna erhållas (vikt, antal artiklar per förpackning, säkerhetsdatablad och information om leverantör, fabrikat, beställningsbeteenden, användande, eventuellt innehåll och om eventuella felkällor).

Genom leverantörer kan information om innehåll och tillverkningsprocesser erhållas. Det finns dock svårigheter med att erhålla sådan information, det är inte alla leverantörer som är tjänstvilliga nog att lämna ut sådan information på den detaljerade nivå som krävs för vissa undersökningar. Ett sätt att göra det lättare att få ut sådan information skulle kunna vara att be om medgivande eller en rekommendation från köparen att den som utför undersökningen gör detta å köparens vägnar. I många avtal finns avtalsklausuler som stadgar att leverantören skall tillhandahålla årsvis statistik och vara behjälplig med andra upplysningar om det som köps.

Genom urvalet av studieobjekt (dvs. upphandlande myndigheter) för stickproverna så kan även studieobjektens förfrågningsunderlag, avtalsinformation, information i beställningssystem granskas. Detta kan kompletteras med intervjuer med leverantörer och beställare. Det sistnämnda för att få kännedom om vilken information och beteenden vid beställningstillfällen. Motsvarande granskning kan ske av leverantörers anbud, innehållsdeklarationer, säljbeteenden, information till köparnas beställare med mera. På denna nivå av fördjupning kan då även exempelvis analyser av skillnader mellan preferenser och faktiska köp göras. Upphandlas verkligen det som uttrycks i förfrågningsunderlagen?

10.4.2 FÖRSLAG TILL TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR ATT BERÄKNA PRODUKTERS MILJÖPRESTANDA

Under årens lopp har olika beräkningssätt utvecklats för att beskriva produkters miljöprestanda, varför det är viktigt att ta fasta på de uttryckssätt i dessa frågor som uttalats från centrala aktörer inom området. En viktig utgångspunkt framkommer i detta hänseende i Riksrevisionens rapport om "Miljökrav i offentliga upphandling" genom klarläggandet att "*i klimatpropositionen beskrivs de styrmedel som behövs för att nå etappmålet för år 2020 och hur stor minskning av utsläppen varje styrmedel ska bidra till, mätt som miljoner ton koldioxidekvivalenter*". Begreppet koldioxidekvivalenter hänför sig ursprungligen till beräkningar baserat på livscykelanalyser (*Life Cycle Assessment, LCA*) och

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	190 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

den metod som beskrivs i den internationella standarden om bedömning av miljöpåverkan (*Life Cycle Impact Assessment*). Dessa metodansatser ingår numera i ISO 14044 som sammantaget beskriver alla LCA-steg, från inventering, miljöpåverkan till slutlig tolkning av resultaten. LCA-metodikerna har under senare år kommit till stor användning i andra produktrelaterade tillämpningar, i synnerhet för de standarder som beskriver koncept för miljödeklarationer (ISO 14025) och ”klimatavtryck” – *Carbon Footprint* (ISO 14067).

Genom den internationella standardiseringen finns nu en samsyn bland forskare om vetenskapligt accepterade system för att beräkna produkters miljöprestanda. De ovan nämnda standarderna ger tillräckligt precisa anvisningar för att beräkningar av produkters miljöprestanda (inom samma produktkategori) går att jämföra. Just denna egenskap att kunna jämföra olika produkters miljöprestanda är ett starkt önskemål bland upphandlare.

En miljödeklaration (*Environmental Product Declaration, EPD*) baserat på ovan nämnda standarder ger tillförlitlig information om en produkts påverkan på olika miljöproblem t.ex. på klimat, försurning, tätortsnära luftproblem och övergödning. Information kan också omfatta ekotoxicitet, markutnyttjande, påverkan på ändliga resurser m.m. Informationen kan enkelt marknadsanpassas för att tillgodose olika målgruppers speciella behov. Det internationella EPD[®]-systemet²²³ har börjat tillhandahålla marknadsanpassad information för olika användares speciella behov och önskemål genom att vidareutveckla konceptet kring miljödeklarationer till deklarationer till att fokusera på enstaka miljöeffekter (*single-issue declarations*). En sådan miljödeklaration kan t.ex. ha formen av en ”klimatdeklaration”, som samlat ger specifik information om klimatfrågor ur EPD:n genom att fokusera beskrivningen på utsläppen av växthusgaser och deras konsekvenser för klimatförändringarna.

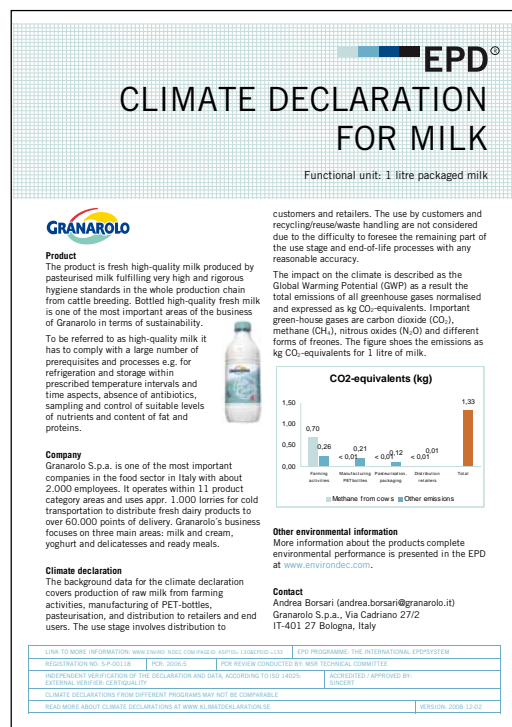
Informationen i en klimatdeklaration presenteras i ett enhetligt redovisningsformat som ett dokument på en sida, se exempel i figur 9. Den innehåller information om:

- produkten - dess funktion och prestanda,
- företaget - en kortfattad översikt över företagets miljöarbete och, om så önskas, arbete med frågor som gäller t.ex. arbete i förädlingskedjan och socialt ansvarstagande,
- klimatpåverkan - utsläpp av växthusgaser i alla faser av livscykeln, konverterade och sammanfattade som ett mått på total klimatpåverkan (uttryckt som koldioxidekvivalenter och GWP-värden),
- övrig miljöinformation – annan information som kan tänkas vara aktuell såsom arbete i förädlingskedjor (*Supply Chain Management*), klimatneutraliserande åtgärder eller arbete med socialt ansvarstagande,

²²³ <http://www.environdec.com>

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	191 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- verifiering - hur informationen har kontrollerats av oberoende kontrollanter,
- kontaktuppgifter - vem kan man kontakta för mer information, och
- var man hittar ytterligare information - i den fullständiga miljödeklarationen, EPD[®], inklusive information om annan miljöpåverkan för den aktuella varan eller tjänsten.



Figur 9. Exempel på en klimatdeklaration – i detta fall för mjölk från Granarolo i Italien.

Den direkta kopplingen mellan upphandlingsarbetet utgående från information om produkters klimat- och miljöprestanda och det pågående miljömålsarbetet erhålls kanske enklast genom att utgå från de indikatorer som de lokala och regionala miljömålen vanligtvis uttrycks i för bl.a. uppföljningsändamål. Indikatorerna ger information om vilka utsläppparametrar eller annan typ av miljöprestanda som är aktuella för informationsinsamling om produkters klimat- och miljöprestanda. Härigenom finns den direkta länk till miljömålsarbetet som upphandlare kan utgå från i sina förfrågningsunderlag. I många fall ingår denna information i klimat- och miljödeklarationer.

Enligt Miljöstyvningsrådets förmenande är det nu hög tid för centrala instanser med ansvar för den offentliga upphandlingen att inse behovet av att regelbundet, via den offentliga upphandlingen, begära in och dokumentera information om produkters klimat- och miljöprestanda. Brist på denna information, om än tillgång allt bättre upphandlingsstatistik med tiden, leder till att den miljöanpassade offentliga upphandlingens effekt på att bidra till att uppfylla

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	192 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

miljömålen inte kommer att klarläggas. Därmed äventyras en stor del av ambitionen att kunna styra och dimensionera det framtida miljömålsarbetet om man inte kan beräkna olika styrmedels bidrag till att nå satta etapp- och mer övergripande miljömål.

Det bör poängteras att svenska staten äger det internationellt mest spridda och välrenommerade systemet i världen för att beskriva produkters klimat- och miljöpåverkan genom det internationella EPD[®]systemet²²⁴. Det finns därmed goda förutsättningar att föreslå lämplig och vedertagen metodik i upphandlingssammanhang framöver för att beskriva och dokumentera produkters klimat- och miljöprestanda.

²²⁴ Ibid.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	193 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

BILAGA 1. OM MILJÖSTYRNINGSRÅDET

AB Svenska Miljöstyrningsrådet är ett bolag med statligt ägande med staten som huvudägare. Övriga ägare är Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Svenskt Näringsliv. Verksamheten syftar till att stödja offentlig förvaltning och näringsliv att utveckla sitt miljöarbete och sociala ansvarstagande på ett systematiskt och kostnadseffektivt sätt.

Miljöstyrningsrådets består huvuduppgift består i att utveckla och administrera verktyg för en hållbar upphandling offentlig och annan professionell upphandling genom att vara huvudman för tre frivilliga marknadsbaserade system – EU:s miljöledningssystem EMAS för ett systematiskt organisatoriskt miljöledningsarbete som bygger på ISO 14001, det internationella EPD[®]-systemet med miljö- och klimatdeklarationer för att beskriva produkters miljö- och klimatpåverkan samt Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier (tidigare EKV-verktyget) med detaljerat stöd för upphandlare och leverantörer. Miljöstyrningsrådet ska se till att användningen av dessa verktyg kan ske på marknadsmässigt goda och konkurrensneutrala villkor.

Miljöstyrningsrådet är regeringens expertorgan i frågor om hållbar offentlig och annan professionell upphandling. Rådet är sedan 2007 nyckelaktör i genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling i vilket ingår bl.a. ingår att, i bred samverkan med representanter för olika samhällssektorer, utveckla förslag till miljö- och sociala upphandlingskriterier på olika ambitionsnivåer samt att upprätthålla stöd i detaljerade frågor av olika slag i anslutning till upphandlare och leverantörer om användning av miljökriterierna i form av telefonrådgivning, Helpdesk, och riktade utbildningar. Miljöstyrningsrådet deltar i arbetet med att företräda Sverige i EU-samarbetet och i det internationella samarbetet om miljökrav i offentlig upphandling. Miljöstyrningsrådet har nyligen inlett ett direkt samarbete med EU-kommissionen för att leda arbetet med att utarbeta EU-gemensamma miljö- och sociala krav vid offentlig upphandling av medicinsk-tekniska produkter.

Miljöstyrningsrådet arbetar också med alla dimensioner i hållbarhetsbegreppet, förutom miljö- också ekonomiska och sociala aspekter genom att tillhandahålla modeller för livscykelkostnadsberäkningar (LCC) och ett praktiskt verktyg för socialt ansvarsfull upphandling genom den s.k. CSR-kompassen.

Miljöstyrningsrådet har under senare år inlett samarbete med flera myndigheter specifika arbeten med upphandlingsfrågor av vilka kan nämnas:

- Energimyndighetens arbete med att införa Energitjänstedirektivet
- Lantbruksdepartementets arbete med den offentliga maten inom ramen för visionen om "Sverige – det nya matlandet"

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	194 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Transportstyrelsens arbete med införandet av förordningen om upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster samt främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon
- Utredningsuppdrag åt Upphandlingsutredningen
- Utredningsuppdrag åt Kemikalieinspektionen

Miljöstyrningsrådet är också engagerat i olika internationella sammanhang såsom att utarbeta en praktisk handbok om bl.a. hållbar upphandling för FN:s bistånds- och fredsbevarande fältoperationer samt att leda arbetet med EU:s Östersjöstrategi avseende hållbar upphandling.

Miljöstyrningsrådets arbete består också i en viss utredningsverksamhet som stöd till upphandlingsarbetet. Ett stort antal rapporter har utarbetas om bl.a. om miljöledningssystem och miljödeklarationer, socialt ansvarstagande, upphandlare och leverantörers syn på allehanda upphandlingsfrågor, CSR-frågor, innovations- och teknikupphandling, konsumtionsmål, miljö- och klimatmärkning samt verifiering och uppföljning.

Miljöstyrningsrådet förmedlar sin information via följande hemsidor:

- www.msr.se – huvudhemsida om Miljöstyrningsrådets verksamhet
- www.emas.se – miljöledningssystemet EMAS
- www.environdec.com – hemsida om miljö- och klimatdeklarationer
- www.klimatdeklaration.se – hemsida om klimatdeklarationer
- www.csrkompassen.se – praktisk tillämpning av socialt ansvarstagande



BILAGA 2. SAMMANSTÄLLNING AV POSITIVA OCH NEGATIVA ERFARENHETER SAMT FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER FÖR DE PROBLEM SOM IDENTIFIERATS

POSITIVA ERFARENHETER	NEGATIVA ERFARENHETER
<p>EU-nivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tydligt politiskt ledarskap i frågor om hållbar offentlig upphandling2. Uppskattade former för EU-gemensamt arbete om miljöanpassad offentlig upphandling	<p>EU-nivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Olika delar av den hållbara upphandlingen hanteras av olika direktorat2. Begränsade personella resurser i arbetet med hållbar offentlig upphandling3. EU saknar ett upphandlingsjuridiskt nätverk
<p>Nationell nivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ökat och långsiktigt politiskt engagemang2. God potential att bidra till att vi ska uppnå våra miljömål3. Allt fler ställer miljö och sociala krav i den offentliga sektorn4. Införande av en "bör-regel" i upphandlingsregelverket5. Nära samarbete med näringslivet6. Sverige i topp i internationella jämförelser av miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling7. Växande allmän medvetenhet om offentlig upphandling	<p>Nationell nivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Avsaknad av en samlad handlingsplan om hållbar offentlig upphandling2. Avsaknad av "grön upphandlingsstatistik" och information om produkters miljöprestanda3. Förekomst av juridiska oklarheter<ul style="list-style-type: none">- <i>Hinder för att upphandla de bästa produkterna utifrån ett miljö- och socialt/etiskt perspektiv</i>- <i>Brist på ekologisk insikt vid tolkning av möjligheterna att hänvisa till proportionalitetsprincipen</i>4. Oklart huruvida det går att beakta alla faser i en produkts livscykel5. Avsaknad av generell hantering av frågan om kontroll av kravefterlevnad i leverantörskedjor6. Ingen samlad myndighetshemvist för sociala upphandlingsfrågor hämmar hållbar samhällsutveckling7. De allmänna hänsynsreglerna och övriga tillämpliga miljörättsliga principer används inte i den omfattning som är möjlig och motiverad8. Begränsad användning av innovativa upphandlingsverktyg9. Viktiga hänsynstaganden prövas sällan som tilldelningskriterier10. Begränsad möjlighet att ta sociala hänsyn i upphandlingsprocessen11. Oklarheter gällande kollektivavtalsenliga bestämmelser12. Staten är sämst på att ställa miljökrav vid upphandling



POSITIVA ERFARENHETER	NEGATIVA ERFARENHETER
<p>Upphandlingsnivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ökat engagemang i upphandlingsfrågor2. Stora möjligheter till sänkta kostnader och besparingar3. Bättre stöd, kunskande och vilja att ställa miljökrav4. Landstingsmässigt föredöme i gemensam samling kring att ställa och följa upp sociala krav	<p>Upphandlingsnivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Svårt att följa upp och verifiera ställda miljökrav<ul style="list-style-type: none">- <i>Brist på resurser för kontroll och uppföljning</i>- <i>Okunskap om var tillverkning sker i andra länder</i>- <i>Brist på gemensamma tillvägagångssätt för uppföljning</i>- <i>Avsaknad av tillgång till generell leverantörsinformation</i>- <i>Brist på vilja att finna och nytänkande om praktiska lösningar på spårbarhet</i>- <i>Oklart rättsläge</i>2. Upphandlingsområdet – ibland inte tillräckligt prioriterat<ul style="list-style-type: none">- <i>Problem med uppdelat budgetansvar där t.ex. inköps- och driftsbudget inte ses ur ett totalkostnadsperspektiv</i>- <i>Saknas ibland resurser och kapacitet hos många upphandlande myndigheter</i>- <i>Saknas insikt om den offentliga upphandlingens potential till förbättringar för miljö och samhälle</i>3. Dålig tillgång till information om produkters miljöprestanda vid långa leverantörskedjor4. Sparsam användning av livscykelkostnadsberäkningar (LCC)5. Oklar syn i Sveriges tillsynsmyndighet om värdet att ta miljö och sociala hänsyn i offentlig upphandling – för mycket fokus på konkurrens och pris6. Alltför liten användning av funktions- och prestandakrav samt innovativa inslag i upphandlingssammanhang7. Osäkerhet om de olika sätt på vilket sätt miljöledningssystem kan komma till användning i upphandlingssammanhang
<p>Leverantörsnivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Många leverantörer positiva till relevanta miljö- och sociala krav2. Stor potential för småföretag att öka sitt deltagande i offentlig upphandling	<p>Leverantörsnivå</p> <ol style="list-style-type: none">1. Dålig koordinering av synen på den offentliga upphandlingen inom näringslivet2. Svårigheter för småföretag att delta i offentlig upphandling3. Bristande kunskap hos många leverantörer angående hur offentlig upphandling fungerar4. Genomförda lagändringar har haft liten praktisk betydelse
<p>Domstolsnivå</p>	<p>Domstolsnivå</p>

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	197 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

POSITIVA ERFARENHETER	NEGATIVA ERFARENHETER
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oförutsägbar, otydlig och ej helt transparent rättspraxis i svenska domstolar 2. Tvetydig syn på värdet och legitimiteten av olika bevismedel 3. Brist på beaktande av ekologiska utgångspunkter
<p>Miljö och samhälle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ett flertal delmål i miljömålsarbetet har nåtts 2. Sociala krav har börjat leda till förbättrade arbetsmiljövillkor i andra länder 	<p>Miljö och samhälle</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Svårt att nå de flesta miljömål till år 2020 4. Det tar tid att uppnå förbättrade arbetsmiljövillkor

FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

POLICYMÄSSIGA ÅTGÄRDER				
EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlings-nivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar offentlig upphandling med en tydlig politisk ambition 2. Säkerställ utveckling av Miljöstyrningsrådets upphandlingsverktyg 3. Större politiskt fokus på sociala upphandlingsfrågor 4. Säkerställ en gemensam uppfattning om upphandlingens roll i det framtida hållbarhets- 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sprid kunskap om att den offentliga sektorn får köpa produkter efter egna preferenser 2. Släpp på kontrollbehovet – lita på leverantörer 3. Håll kontakt med leverantörer under avtalstiden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Var öppen för dialog med upphandlande myndigheter 	



LAGSTIFTNINGSÅTGÄRDER				
EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlings-nivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå
	<ol style="list-style-type: none">1. Klarlägg och undanröj centrala begrepp som hämmar för den offentliga sektorn att köpa de "miljöbästa" produkterna2. Gör vikten av ett komplett livscykel-perspektiv obligatoriskt3. Använd LCC-beräkningar vid upphandling av ett flertal produkt-grupper			<ol style="list-style-type: none">1. Svenska domstolar bör utnyttja möjligheten att begära förhands-besked i ärenden med motstridiga uppfattningar om tolkning av upphandlings-regelverket2. Begär yttranden från andra än tillsyns-myndigheten vid olika former av informations-inhämtning3. Öka omfattningen av prejudicerande utfall vid prövning i lägre rättsinstanser
UTREDNINGSÅTGÄRDER				
EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlings-nivå	Leverantörs-nivå	Domstolsnivå
	<ol style="list-style-type: none">1. Utred möjligheterna till en tydligare koppling till Miljöbalkens intentioner2. Utred erfarenheter av förordningen "Miljöledning i statliga myndigheter"	<ol style="list-style-type: none">1. Utred i vilken omfattning miljökrav vid offentlig upphandling påverkat utvecklingen av fler miljöanpassade varor och tjänster2. Utred hur stora		



	och kraven om miljöhänsyn vid upphandling	3. Utred om sociala hänsyn kan ställas som kvalificeringskrav	kostnadsbesparingar en upphandlande myndighet kan uppnå genom tillgång till god kompetens och nödvändiga resurser		
ADMINISTRATIVA ÅTGÄRDER					
EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlingsnivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå	
	<ol style="list-style-type: none">Inrätta en expertfunktion för stöd vid verifiering av miljö och sociala krav i leverantörsledGe stöd och stimulans för att tillämpa transformativa lösningar i offentlig upphandlingBygg upp en nationell funktion för insamling och analys av upphandlings och inköps statistik	<ol style="list-style-type: none">Etablera en öppen och tillgänglig leverantörsdatabas med uppgifter om resultat av uppföljningar i samverkan med intresserade parterEtablera regionala upphandlings nätverkInformera om värdet att ge miljöaspekter en högre vikt i tilldelningskriterierVidareutveckla en miljöstrategisk inköparutbildningEtablera en produkt-databas med de produkter som klarar "MSR-		<ol style="list-style-type: none">Inrätta en specialdomstol för upphandling med möjlighet att adjungera in miljö/socialt expertkunnande	



UPPHANDLINGSRELATERADE ÅTGÄRDER				
EU-nivå	Nationell nivå	Upphandlings-nivå	Leverantörsnivå	Domstolsnivå
1. Använd i högre grad medlemsländers erfarenheter och kunnande vid utformning av EU-gemensamma upphandlingskriterier	1. Ge upphandlingsstöd till regionala nätverk av upphandlande myndigheter för att genomföra innovationsupphandling 2. Genomför en informationskampanj om hur man på bästa sätt kan använda miljölednings system vid upphandling 3. Informera och utbilda i praktiska upphandlingsformer för innovativ upphandling	1. Inhämta och dokumentera information om produkters miljö- och klimatprestanda 2. Utnyttja möjligheterna till dialog med leverantörer innan upphandling	1. Utarbeta verifierad information om produkters miljö- och klimatprestanda 2. Genomför utbildning för leverantörer/SME-företag angående offentlig upphandling och miljöanpassad offentlig upphandling i synnerhet	

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	201 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

BILAGA 3. LITTERATURÖVERSIKT OM JÄMFÖRELSE MELLAN MILJÖANPASSAD OCH SOCIALT ANSVARSFULL UPPHANDLING

DRIVKRAFTER OCH HINDER

Det finns en stor tillit till att miljöanpassad upphandling har en viktig roll för att bredda marknadens utbud av mer hållbara produkter och tjänster. De sammanlagda utgifterna för offentliga och privata inköp är betydande. Det påstås ofta att den stora positiva potentialen till miljöförbättringar skulle bero på just de stora kvantiteter som inköps i upphandlingssammanhang och som ger de upphandlande enheterna kraft att påverka produktions- och konsumtionsmönstren i samhället. De sammantagna beloppen för både den offentliga och privata upphandlingen i samhället gör att dessa upphandlingar i hög grad kan bidra till att göra avsevärda miljöförbättringar i produktionen av varor och utförandet av tjänster²²⁵. Erfarenheter från den miljöanpassade offentliga upphandlingen pekar på att detta också är en realitet. Det finns flera tecken som tyder på att de potentiella miljövinster från miljöanpassad offentlig upphandling som helhet kan vara betydande. I jämförelse med detta borde den privata upphandlingen vara väl så betydelsefull i detta avseende, om inte kanske större beroende på de mer omfattande beloppen som kan hänföras till privata inköp.

Trots uppfattningen att miljöanpassad upphandling är ett effektivt verktyg för att stimulera till en mer hållbar produktion och konsumtion är tillämpningen av miljökrav vid upphandling ännu begränsad särskilt i den privata sektorn och dess förädlingskedja²²⁶. En orsak till detta kan vara att ingen gemensam övergripande näringslivsstrategi har tagits fram för att undvika de allmänt bekanta hinder som föreligger för en större tillämpning av miljöanpassad upphandling. EU-kommissionen har inom ramen för sitt IPP-arbete identifierat flera hinder för en mer framgångsrik miljöanpassad upphandling²²⁷. De drivkrafter och hinder som nämns i litteraturen uppvisar vissa skillnader om man jämför upphandling i den offentliga och privata sektorn²²⁸.

²²⁵ PricewaterhouseCoopers (2009). *Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys.

²²⁶ Kogg, B. (2003). *Power and Incentives in Environmental Supply Chain Management*. I: S. Strategy and Organization in Supply Chains, Physica-Verlag, Heidelberg New York, sid. 65-81.

²²⁷ Commission Communication (2003). *Integrated Product Policy on Environmental Life-Cycle Thinking*. COM 302 final. Brussels.

²²⁸ Thai, K., Arauji, A., Carter, R., Callender, G., Drabkin, D., Grimm, R., Ejlskov Jensen, K., Lloyd, R., McCue, C. & Telgen, J., Eds. (2005). *Challenges in Public Procurement: An International Perspective*. Florida, USA, PrAcademics Press.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	202 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Litteraturen är förhållandevis omfattande med avseende på de fördelar som kan anföras för den miljöanpassade upphandlingen²²⁹. Ett flertal studier ger också en ganska klar bild av de hinder som finns för att organisationer fullt ut ska kunna engagera sig i miljöanpassad upphandling²³⁰.

Omfattningen för och innehållet i hållbarhetsarbetet inom den offentliga och privata sektorn varierar något beroende på olika förutsättningar och ambitioner. Många privata företag uppmärksammas ofta omgående för sitt hållbarhetsarbete av många intressentgrupper, bland annat kunder, media, myndigheter och investerare. I många fall är uppmärksamheten utifrån inriktad på bristen av de möjligheter som finns att kontrollera hanteringen av sociala och etiska frågor i leverantörskedjan. Det är mycket vanligt att fackpress och akademisk litteratur särskilt belyser exempel där en sådan kontroll generellt sett överhuvudtaget inte förekommit eller varit undermålig, beroende på grava missförhållanden och korruption i länder där legoproduktion sker²³¹, med exempel i återförsäljarled²³², i oljeföretag²³³, bland leksakstillverkare²³⁴ och stora mobiltillverkare²³⁵.

Många privata organisationer upplever att deras verksamhet alltför noga granskas av utomstående aktörer, inklusive kunder, media, investerare och regeringar. Oftast beror de bristande möjligheterna att påverka sociala och etiska resultat på svårigheten att överblicka och kontrollera verksamheten i förädlingskedjan. Även offentliga organisationer har bevakats i massmedia i de fall då missförhållanden har kunnat misstänkas. Ett välbekant exempel på detta under senare tid är inköp av gatstenar som tillverkats i Kina²³⁶. Sett över tiden har denna i många fall önskade uppmärksamhet föranlett att organisationer

²²⁹ Vassallo, D., Cacciatore, E., Locatelli, M., Clarke, R. och Jones, M. (2008). *Green Purchasing Power. Cost Reduction and Revenue Generation through Sustainable Procurement*. Arthur D. Little, 12.

²³⁰ Walker, H., Di Sisto, L. & McBain, D. (2008). *Drivers and barriers to environmental supply chain management practices: Lessons from the public and private sectors*. Journal of Purchasing and Supply Management 14(1): 69-85.

²³¹ IIED & WBCSD (2002). *Breaking New Ground: Mining, Minerals, and Sustainable Development*. London and Sterling, VA, Earthscan Publications Ltd.: 450.

²³² Henkle, D. (2005). *Gap Inc. sees supplier ownership of compliance with workplace standards as an essential element of socially responsible sourcing*. Journal of Organizational Excellence 25(1): 17-25.

²³³ Frynas, J. G. & Scott, P., Eds. (2003). *Transnational Corporations and Human Rights*. New York, Palgrave Macmillan.

²³⁴ Bjurling, K. (2004). *Billig, snabb och lydig – en rapport om kinesiska leksaksarbetare och företagens ansvar*. Stockholm, SwedWatch: 72.

²³⁵ Chan, J., de Haan, E., Nordbrand, S. & Torstensson, A. (2008). *Silenced to Deliver: Mobile phone manufacturing in China and the Philippines*. Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO).

²³⁶ Johnson, T., Huitfeldt, J. & Wong, O. (2006). *Sjukt billigt*. Kaliber, Sveriges Radio P1.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	203 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

börjat utveckla strategier för att inkludera icke-ekonomiska kriterier i sin upphandlingsverksamhet.

Många litteraturstudier pekar på att de huvudsakliga drivkrafterna för den socialt ansvarsfulla upphandlingen är inverkan på verksamheten av olika intressegrupper, bevakning av miljöorganisationer samt behov av goda egna anställningsförhållanden. De huvudsakliga hindren är bristen på resurser för revisioner hos leverantörer, svårigheten/omöjligheten att förvissa sig om att leverantörerna följer de angivna uppförandekoderna, skillnader i kultur och ledningsförmåga, låg social standard och hög korruption i tillverkarländer. Allt detta gör att uppföljning är en mycket stor och svår uppgift samtidigt kostsam. Inte nog med att det kan vara svårt att formulera relevanta kriterier, det är också svårt att verifiera dem. Som ett tillägg till detta kan påtalas att få organisationer har ett helhetsgrepp om sin upphandlingsprocess i fråga om såväl miljömässiga som sociala aspekter sett ur ett livscykelperspektiv. Det är dock positivt att arbetet med att integrera sociala krav i upphandlingar tycks gå mycket fortare jämfört med vidareutveckling av den miljöanpassade upphandlingen.

Omfattningen av och innehållet i arbetet med hållbarhet i privata och offentliga organisationer förändras, vilket både stimulerar och hindrar detta arbete. De vanligaste stimulanserna och hindren i samband med miljöanpassad och socialt ansvarig upphandling sammanfattas i tabell 8.

Tabell 8. Ofta rapporterade stimulansfaktorer och hinder i samband med miljöanpassad upphandling och socialt ansvarig upphandling.

	Drivkrafter	Hinder
Miljöanpassad upphandling	<ul style="list-style-type: none"> • Ger en klar marknadssignal om medvetenheten om att köpa miljömedvetet. • Goda marknadsförutsättningar för hållbara varor och tjänster. • Begränsat erkännande av produktion av "grönare" varor och tjänster. • Att påverka andra aktörers socio-ekonomiska beteende i positiv riktning. • Att flytta fram organisationens position i ekonomiska sammanhang. • Att förbättra hållbarhetsarbetet i den egna organisationen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Frustration över alltför stor mängd miljöinformation. • Brist på information om leverantörers miljöarbete. • Begränsad kunskap om potentiella fördelar med miljöanpassad upphandling. • Liten förståelse för kostnader i en produkts livscykel. • För stort utbud av olika produktalternativ. • En känsla av oförmåga och brist på entusiasm och engagemang bland upphandlare.
Socialt ansvarsfull upphandling	<ul style="list-style-type: none"> • Att visa lyhördhet inför framförda önskemål från nyckelintressenter. • Öppnar möjligheter att 	<ul style="list-style-type: none"> • Brist på resurser för leverantörsuppföljningar. • Svårigheter att förvissa sig om att leverantörer följer

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	204 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

	<p>minska potentiella kostnader som annars skulle uppkomma i ett längre tidsperspektiv.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Att tillgodose engagemang bland medarbetare och stärka organisatoriska värden. • Att hantera risker för otillbörlig ryktesspridning och visa ansvar vid sociala missförhållanden. • Att stärka organisationens sociala och etiska profil. 	<p>föreskrivna uppförandekoder.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skillnader i ledningsförmåga och kultur bland leverantörer. • Låg social standard och hög korruption i leverantörsländer. • Stora utmaningar när det gäller att formulera och verifiera användningsfria upphandlingskriterier.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

LIKHETER OCH OLIKHETER

Organisationer kan vara antingen offentliga eller privata och de skiljer sig vanligtvis åt när det gäller vilka miljömässiga och sociala aspekter de väljer att integrera i sina upphandlingar. En allt större andel av dem har påbörjat arbete med att kombinera miljö och sociala aspekter i sin upphandlingsverksamhet. Offentlig upphandling har pågått under en förhållandevis lång tid, vilket lett till att många organisationer har etablerat rutiner för sin upphandlingsverksamhet och i vissa fall också särskilda verktyg för att inkludera miljökrav. Den förhållandevis begränsade omfattningen av gemensamt strukturerad miljöanpassad upphandling i den privata sektorn under det senaste årtiondet har lett till vissa tveksamheter om den roll som den miljöanpassade upphandlingen här kan spela. Under årens lopp har förväntningarna på miljöanpassad upphandling inom den offentliga och privata sektorn ökat. De sociala och etiska frågorna har å andra sidan inte fått samma uppmärksamhet som miljöfrågorna sett över en längre tidsperiod och har därmed inte heller resulterat i samma strukturerade arbete. Hur som helst verkar sociala frågeställningar numera införas i högre tempo än vad som gäller de miljömässiga aspekterna.

Det tilltagande intresset i samhället för frågor om sociala aspekter i allmänhet har lett till att frågan fått stor uppmärksamhet i media. Det snabbt uppvaknande intresset för sociala aspekter kan också återfinnas i litteraturen, dock finns få artiklar som specifikt avser socialt ansvarsfull upphandling. Å andra sidan omfattar den miljöanpassade upphandlingen i allt högre grad också sociala och etiska frågeställningar, och man med visst fog förvänta sig ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan dessa två olika former av upphandling.

Det finns viktiga likheter och olikheter avseende de aspekter och metoder som vanligtvis tillämpas i den miljöanpassade respektive den socialt ansvarsfulla upphandlingen. Likaså föreligger vissa överlappningar mellan dem, som resulterar i liknande arbetssätt vare sig det rör sig om miljörelaterade, sociala eller etiska frågeställningar. Medan miljöanpassad upphandling i ett tidigt utvecklingsskede betraktades som ett inköpsverktyg till stor del fokuserat på

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	205 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

frågor om återvinning och avfallsbehandling²³⁷, går nuvarande tillämpningar betydligt längre. I dag förväntas den miljöanpassade upphandlingen allmänt också inkludera frågor som livscykelkostnader i leverantörskedjan, design för demontering och återanvändningsmöjligheter samt samverka med leverantörer i teknikutvecklingsprogram.

LIKHETER

Det finns många skäl till att konstatera att miljöaspekter går hand i hand med sociala frågeställningar både avseende policy, forskning och praktisk tillämpning i upphandlingssammanhang. Ett av dessa skäl är att i praktiken hanteras båda koncepten samtidigt och av samma personal i en organisation.

Tillvägagångssättet för att utveckla och formulera miljökriterier och sociala kriterier i uppföljningsarbetet och i leverantörsbedömningar har många likheter, även om utgångspunkterna och typen av frågeställningar varierar²³⁸. Ett annat exempel på likheter är att många aktörer och de aspekter som bör beaktas för ansvarsfrågor i leverantörsledet i många fall är tätt sammankopplade. Ett praktiskt exempel i detta sammanhang är EU-direktivet om förnybar energi, där ett synsätt för hållbarhetsaspekter för biobränsle fastställs (oavsett om det rör sig om import eller produktion inom EU) som inkluderar både miljö och sociala kriterier²³⁹. I policysammanhang ingår ofta miljö och sociala hänsynstaganden i samma koncept och brukar benämnas icke-ekonomiska kriterier, *non-economic criteria*.

För en upphandlande enhet resulterar den miljöanpassade upphandlingen i en rad aktiviteter för att i praktiken kunna integrera miljökrav i hela upphandlings- och inköpskedjan. De olika sätten att integrera frågeställningar i upphandlingsprocessen är lika för både miljö och sociala aspekter²⁴⁰. Å andra sidan skiljer sig utgångspunkterna vanligtvis åt när det gäller att välja aspekter som ska täcka in i miljö och sociala kriterier.

OLIKHETER

Det finns också viktiga skillnader mellan de aspekter och metoder som ofta tillämpas i den miljöanpassade respektive den socialt ansvarsfulla

²³⁷ Carter, C. och Carter, J. (1998). *Interorganizational determinants of environmental purchasing: initial evidence from the consumer products industries*. Decision Sciences, 29(3), 659-684.

²³⁸ McCrudden, C. (Ed.). (2007). *Corporate Social Responsibility and Public Procurement*. Cambridge University Press, 2007.

²³⁹ European Parliament (2009). *On the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC*. Directive 2009/28/EC.

²⁴⁰ Bowen, F.E., Cousins, P.D., Lamming, R.C. & Faruk, A.C. (2001). *The role of supply management capabilities in green supply*. Production and Operations Management, 10(2), 174-189.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	206 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlingen. En viktig skillnad är att den socialt ansvarsfulla upphandlingen i större utsträckning är inriktad på ”uppströmsfrågor” (i leverantörsledet) och produktionsmetoder samt på förhållanden som avser den direkta produktionen, t.ex. arbetsrättsliga frågor, hälsa och säkerhet. Miljöanpassad upphandling är däremot i större utsträckning inriktad inte bara på produktion utan också på ”nedströmsfrågor” i fråga om själva produkten, dess användning och kvittblivning. Sålunda omfattar den socialt ansvarsfulla upphandlingen i dagsläget mer av leverantörsegenskaper medan den miljöanpassade upphandlingen fokuserar på produkttegenskaper.

Såväl för den miljöanpassade upphandlingen som den socialt ansvarsfulla upphandlingen utarbetas kriterier som leverantörer måste/bör uppfylla om de ska tilldelas kontrakt, men dessa kriterier skiljer sig åt avseende deras ursprung. Medan kriterierna för den miljöanpassade upphandlingen ofta tar sin utgångspunkt i direkta produktjämförelser, LCA, miljömärkning, i enlighet med ekodesigndirektivet eller substitutionslistor, utgår kriterier för socialt ansvarsfull upphandling ofta från ILO-standarder och konventioner.

Valet av lämpliga kriterier för olika produkter eller tjänster kan vara en väl så svår uppgift vare sig de ska omfatta miljöaspekter eller sociala aspekter. Vid valet av miljökritierier kan ibland ”nedströmsaspekter” vara mer viktiga att noggrant precisera än ”uppströmsaspekter”, vilket kan exemplifieras av köp av elektrisk utrustning som kan antas ha sin huvudsakliga miljöpåverkan under dess användning. Här kan det vara svårt för upphandlare att motivera kriteriesättning i uppströmsledet. För inköp av elektricitet som alstras konventionellt alternativt av solceller tycks emellertid detta mer motiverat. Detta exempel visar också på svårigheten för en upphandlare att kunna beräkna någorlunda tillförlitliga perioder för en investerings återbetalningstid. Sociala kriterier omfattar huvudsakligen krav på leverantörer och är i många fall integrerade i hela synsättet kring de arbetsuppgifter och metoder en leverantör bör uppfylla. Även om fokuseringen på produkter kan förväntas vara större för miljökrav, kan produktkriterier också vara mål för sociala krav, då det inom detta område finns märkningssystem såsom t.ex. *Fair Trade*, *UTC certified* och *Rainforest Alliance*.

Något som talar mot ovanstående resonemang är det faktum att många ansatser inom den miljöanpassade upphandlingen på senare tid alltmer inriktas på leverantörsledet, i de flesta fall som en konsekvens av den oklara lagstiftningen särskilt avseende frågan om det går att ställa krav på t.ex. tillverkningsprocesser. I sådana situationer har många upphandlare valt att istället välja kvalificeringskrav för potentiella leverantörer. En sammanställning av likheter och olikheter mellan miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling återges i tabell 9.

Tabell 9. Ofta rapporterade likheter och olikheter mellan miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling.

	Likheter	Olikheter
Miljöanpassad	• Båda	• Socialt ansvarsfull

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	207 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

<p>upphandling jämfört med socialt ansvarsfull upphandling</p>	<p>upphandlingsformerna är generellt sett likadant uppbyggda och engagerar samma personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miljö och sociala frågor är tätt sammanvävda. • Sättet att ställa krav är förhållandevis jämförbart. 	<p>upphandling är mer inriktad på "uppströmsprocesser", medan miljöanpassad upphandling är mer inriktad på "nedströmsprocesser".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utgångspunkterna för kravställande bygger på olika koncept och källor. • Valen av specifika upphandlingskriterier kan vara svåra att i detalj motivera och försvara.
-----------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	208 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

BILAGA 4. DEFINITIONER AV MILJÖANPASSAD, SOCIALT ANSVARSFULL OCH HÅLLBAR UPPHANDLING

Definitionen av begreppet miljöanpassad upphandling har breddats under årens lopp. Viktiga utgångspunkter har varit stora internationella överenskommelser såsom FN:s Rio-konferens 1992 om nya regler för en hållbar utveckling. Det resulterade Agenda 21-arbetet innehöll också klarlägganden om hur man kan komma tillrätta med sociala och ekonomiska problem.

Under årens lopp har fler aspekter ansetts relevanta att införliva i begreppet miljöanpassad upphandling. En viktig milstolpe i detta avseende var introduktionen av delar av konceptet kring *Corporate Social Responsibility* (CSR), som sedermera tog ett ännu bredare grepp på ansvarstagande i fråga om såväl miljö som sociala aspekter under benämningen Socialt Ansvarstagande, *Social Responsibility*²⁴¹.

Under det senaste årtiondet har begreppet CSR i flera fall omfattat såväl miljö som sociala utgångspunkter. Den Europeiska kommissionen har definierat CSR som: "att vara socialt ansvarsfull innebär inte bara att uppfylla lagstiftningsmässiga krav utan också att ha en högre ambition i sitt miljö- och sociala engagemang ("Going beyond compliance") genom att investera i och stärka medarbetarkapital, arbetsmiljö och intressentrelationer"²⁴². The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) definierar CSR som "engagemanget för ökad öppenhet och sociala förpliktelser"²⁴³. Andra definitioner har ytterligare breddat CSR-konceptet till "ett företags beaktande av, och gensvar till, aspekter som går utöver snäva ekonomiska, tekniska och lagstiftningsmässiga krav"²⁴⁴ och "en ansats att främja affärsverksamhet med förväntade resultat som inte bara fokuserar på så hög ekonomisk vinst som möjligt"²⁴⁵.

²⁴¹ Carter, C.R. & Jennings, M.M. (2004). *The role of purchasing in corporate social responsibility: a structural equation analysis*. Journal of Business Logistics, 25(1), 145-186.

²⁴² European Commission (2001). *Promoting a European framework for corporate social responsibility*. Brussels. 35.

²⁴³ World Business Council for Sustainable Development (2002). *Corporate social responsibility: The WBCSD's journey*. WBCSD.

²⁴⁴ Davis, K. (1973). *The case for and against business assumption of social-responsibilities*. Academy of Management Journal 16(2): 312.

²⁴⁵ Newport, D., Chesnes, T. & Lindner, A. (2003). *The environmental sustainability problem: Ensuring that sustainability stands on three legs*. International Journal of Sustainability in Higher Education 4(4): 357-363.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	209 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

MILJÖANPASSAD UPPHANDLING

Innebörden av begreppet miljöanpassad upphandling har breddats under årens lopp. Redan 2001 presenterades en definition²⁴⁶ som tog ett bredare grepp på frågeställningar kring den miljöanpassade upphandlingen än vad som tidigare gjorts. Efter detta har ännu fler aspekter ansetts relevanta att införliva i begreppet miljöanpassad upphandling.

I ett meddelande från EU-kommissionen har miljöanpassad offentlig upphandling definierats som ”en process där offentliga organisationer upphandlar varor, tjänster och entreprenader med låg miljöpåverkan under sin livscykel jämfört med varor, tjänster och entreprenader med samma funktioner som annars skulle upphandlas utan dessa miljöaspekter”²⁴⁷. Andra tidigare definitioner som kommit fram i EU-sammanhang är av liknande slag – ett exempel från en omfattande EU-studie, där miljöanpassad offentlig upphandling definieras som ”en process där offentliga myndigheter kan tillgodose sina behov av varor och tjänster genom att söka och välja produkter och lösningar som har en låg miljöpåverkan jämfört med konventionella produkter. En upphandling kan endast betraktas som grön om det leder till inköp av produkter som är avsevärt grönare och endast om produktens goda miljöprestanda går längre än vad som kan betraktas som den nivån som gäller för gällande EU-lagstiftning eller den som gäller på ett nationellt plan”²⁴⁸. Ytterligare en definition från en annan EU-studie är ”det tillvägagångssätt med vilket offentliga organisationer integrerar miljökrav i hela upphandlingsprocessen för att stimulera en större tillgång till miljöteknik och utveckling av miljöanpassade produkter genom att identifiera och välja de produkter som har minst miljöpåverkan sett i ett livscykelperspektiv”²⁴⁹.

SOCIALT ANSVARSFULL UPPHANDLING

EU-kommissionen har i sin handledning om socialt ansvarsfull upphandling²⁵⁰ definierat den som ”upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera av

²⁴⁶ Bowen, F.E., Cousins, P.D., Lamming, R.C. & Faruk, A.C. (2001). *The role of supply management capabilities in green supply*. Production and Operations Management, 10(2), 174-189.

²⁴⁷ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment (Impact assessment)*. COM 400 final, Brussels.

²⁴⁸ AEA (2009). *Assessment and Comparison of the National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes*. Interim Report to the European Commission, ENV.G.2/SER/2009/0059r.

²⁴⁹ Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K. & Szuppinger, P. (2006). *Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview*. Haarlem. Virage Milieu & Management bv.

²⁵⁰ Socialt ansvarsfull upphandling. *En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Europeiska kommissionen, 2011.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	210 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

följande sociala aspekter: sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbetet, överensstämmelse med sociala rättigheter och social integration arbetstagares rättigheter (inbegripet personer med funktionshinder), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet för alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar (CSR), samtidigt som principerna i EUF-fördraget och upphandlingsdirektiven efterlevs”.

I litteraturen finns angivet olika förslag till definitioner såsom ”inkluderandet av sociala aspekter i beslut om inriktning av upphandlingar i många fall på uppmaning av en organisations nyckelintressenter”²⁵¹. En annan definition anger att socialt ansvarsfull upphandling innebär ”försök att beakta allmänna konsekvenser av ett organisatoriskt inköpsbeteende som kan påverka social förändring”²⁵². Svårigheten att finna en gemensam definition av socialt ansvarsfull upphandling kan möjligtvis bero de många aspekter som många menar kan omfattas, t.ex. mänskliga rättigheter, säkerhet och diversitet²⁵³, arbetsvillkor och arbetstagares rättigheter, funktionshinder av olika slag, jämställdhet avseende rastillhörighet, minoriteter, etnisk bakgrund och könstillhörighet²⁵⁴ - aspekter som i vissa fall har mer en etisk karaktär.

HÅLLBAR UPPHANDLING

Inom EU har begreppet hållbar upphandling i många fall kommit att förknippas med utvecklingen av CSR-arbetet. EU-kommissionen har definierat CSR som ”*ett koncept med vilket företag på frivillig basis integrerar miljö och sociala aspekter i sina affärsverksamheter och i dess samverkan med viktiga intressentgrupper*”²⁵⁵. Häri inbegrips både miljö, sociala och ekonomiska (affärsmässiga) utgångspunkter. Några EU-länder har, inom ramen för upprättandet av handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling, direkt involverat sociala aspekter och benämnt sina handlingsplaner som hållbar upphandling. UNEP (*United Nations Environment Program*) framhåller inom ramen för arbetet med hållbar konsumtion och produktion att ”*Hållbar upphandling syftar till att uppnå den rätta balansen mellan de tre grundpelarna för hållbar utveckling, dvs. ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer, där de ekonomiska faktorerna inkluderar kostnader för varor och tjänster sett över deras hela livscyklar*”

²⁵¹ Carter, C. R. (2004). *Purchasing and Social Responsibility: A Replication and Extension*. Journal of Supply Chain Management 40(4): 4-16.

²⁵² Lobel, O. (2006). *Sustainable capitalism or ethical transnationalism: Offshore production and economic development*. Journal of Asian Economics 17(1): 56-62.

²⁵³ Murray, J. J. (2003). *When you get what you bargained for—but don't*. Purchasing 132(4): 26.

²⁵⁴ Preuss, L. (2007). *Buying into our future: sustainability initiatives in local government procurement*. Business Strategy and the Environment, 16 (5), 354-365.

²⁵⁵ European Commission (2001). *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement*. Brussels 24.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	211 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

såsom råvaruframställning, tillverkning, användning och kvittblivning (inkl. avfallsbehandling) i samklang med god affärsmässighet, de sociala faktorerna rättvisa och jämlikhet, trygghet och säkerhet, mänskliga rättigheter och arbetsförhållanden samt de miljömässiga faktorerna utsläpp till luft, mark och vatten, klimatförändringar, biologisk mångfald, resursförbrukning och vattenbrist sett i ett helhetsperspektiv²⁵⁶. UNEP har vidare i samband med arbetet med *Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement* identifierat hållbar upphandling som: "en process där organisationer tillgodoser sina behov av varor och tjänster som ger ett kostnadsmässigt mervärde sett i ett helhetsperspektiv och som resulterar i att generera nyttor till organisationerna men också i samhällsekonomiska termer i stort samtidigt som det bidrar till minskad miljöförstöring"²⁵⁷.

Den internationella standarden om socialt ansvarstagande, *Social Responsibility (ISO 26000)*²⁵⁸ ger en definition av begreppet hållbar upphandling som ger viss vägledning i dessa frågor: "Hållbar upphandling innebär att organisationer bör, i sina upphandlingsbeslut, ta i beaktande miljö, sociala och etiska aspekter hos varor och tjänster sett i ett livscykelperspektiv".

Arthur D. Little har i en rapport om *Green Purchasing Power*²⁵⁹ definierat hållbar upphandling som: "Hållbar upphandling är ett tillvägagångssätt att införskaffa varor och tjänster som sammantaget beaktar ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter. Den baseras på utgångspunkter om bästa ekonomiska värde, optimering av pris, kvalitet och funktion. Hållbar upphandling tar hänsyn till en produkts miljöpåverkan påverkan under hela dess livscykel samt sociala aspekter av varors och tjänsters ursprung och användning såsom fattigdomsbekämpning, internationell jämställdhet avseende resursfördelning, arbetsförhållanden och mänskliga rättigheter". Av denna definition framgår också att upphandling inte kan anses hållbar om den frikopplas från ekonomiskt uppnåeliga affärsmål.

Sammantaget dessa definitioner framgår att det går att ställa miljö och sociala krav i alla faser av en produkts livscykel samt man får köpa de mest miljö och socialt anpassade produkter på marknaden, även dessa som har prestanda och andra egenskaper som går längre än gällande lagstiftning. Därtill framgår att offentlig upphandling kan vara ett effektivt politiskt styrmedel som stimulerar innovationer och utveckling av ny miljöteknik.

²⁵⁶ <http://www.unep.fr/scp/procurement/whatisspp>.

²⁵⁷ UNEP (2011). *Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*. Swiss Confederation, Activity Report, May 2011.

²⁵⁸ International Organization for Standardization (2010). *Guidance on Social Responsibility*. ISO, Geneva, 2010.

²⁵⁹ Vassallo, D., Cacciatore, E., Locatelli, M., Clarke, R. & Jones, M. (2008). *Green Purchasing Power. Cost Reduction and Revenue Generation through Sustainable Procurement*. Arthur D. Little, Report, Sustainability and Risk Operations Management, 2008.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	212 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

BILAGA 5. UTVECKLING AVSEENDE EU-RÄTTEN ATT BEAKTA MILJÖ OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING

De ökade möjligheterna att ställa miljö och sociala krav i offentlig upphandling har sin bakgrund i den allmänna rättsutvecklingen inom EU. Framför allt kan den belysas utifrån fyra aspekter:

- EU-fördragen
- Miljöhandlingsprogram
- Lagstiftning och bakomliggande arbete
- Rättspraxis

EU-FÖRDRAGEN

Det europeiska överstatliga samarbetet inleddes i början av 1950-talet inom ramen för den s.k. kol- och stålunionen, som ursprungligen var en samarbetsorganisation mellan sex länder i Västeuropa. Fördraget trädde i kraft i juli 1952 med en giltighetstid på 50 år och var början på det samarbete som senare ledde till bildandet av den Europeiska Unionen. Antalet medlemsstater har successivt utökats från 6 till 27 medlemsländerna.

Miljö och sociala frågor var från början av samarbetet inte några prioriterade områden och upphandlingsfrågorna fokuserades ensidigt på varors och tjänsters fria rörlighet. Under 1960- och 1970-talen ökade insikten om de växande miljöproblemen som en följd av ökande föroreningsutsläpp och miljöfrågorna började allt oftare föras upp på EU:s dagordning och successivt föras in i EU-samarbetet. Det var under 1970-talet som den ökande omsorgen om miljön ledde till initiativ inom detta område på gemenskapsnivå. Under toppmötet i Paris i juli 1972 erkände stats- och regeringscheferna att man inom ramen för ekonomisk tillväxt och förbättrad livskvalitet måste lägga särskild tonvikt vid miljön. Praktiska frågor om sociala hänsyn aktualiserades något senare i upphandlingssammanhang, men har på senare tid stundtals hamnat mer i fokus jämfört med miljöfrågorna.

Införandet av ett alltmer omfattande samarbete på miljöområdet har till stor del skett inom ramen för de olika fördrag som antagits av samtliga medlemsländer. Fördragen innehåller grundläggande regler som utgör ramarna för mer detaljerade gemensamma regler som utarbetas inom EU-samarbetet. Den offentliga upphandlingen har under senare år blivit ett allt viktigare politikområde och uppmärksammas på olika håll. Ett antal EU-fördrag och strategier ger också stöd för den miljöanpassade upphandlingen. De olika fördragen är:

- Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (1952)

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	213 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Romfördraget (1958) – fördragen om Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom)
- Bryssel fördraget (1967)
- Europeiska enhetsakten (1986)
- Fördraget om Europeiska unionen – Maastrichtfördraget (1993)
- Amsterdamfördraget (1999)
- Nicefördraget (2003)
- Lissabonfördraget (2009)

Romfördraget utgör grunden till EU-samarbetet och undertecknades i Rom 1957. Fördraget trädde i kraft den 1 januari 1958 och kom till som en utveckling av det tidigare kol- och stålfördraget med syfte att bland annat underlätta för handel mellan medlemsländerna. Här ligger också grunden för EU:s inre marknad, jordbrukspolitik och tullunion. Genom fördraget bildades EEG, Europeiska ekonomiska gemenskapen. Det ursprungliga fördraget innehåller inte några speciella regler för offentlig upphandling, men innehöll dock vissa grundläggande krav som måste uppfyllas av medlemsstaterna även vid offentlig upphandling.

I fördraget infördes bestämmelser om att kommissionen ålades, i sina förslag om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd att "utgå från en hög skyddsnivå". I senare tillägg till Romfördragets artikel 6 föreskrivs att "miljöskydds krav ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet i syfte att bl.a. främja hållbar utveckling" och Romfördraget artikel 30 behovet att beakta "skyddet för människors och djurs hälsa och liv".

Bryssel fördraget kallas också fusionsfördraget och innehåller inga egentliga sakfrågor utan syftade till att slå samman de parallella institutioner som upprättats för varje gemenskap.

Det var genom den Europeiska enhetsakten 1987 som miljöskydd blev en uttalad del av de gemensamma målen för samarbetet. Genom enhetsakten fick miljön ett eget avsnitt i EG-fördraget. Från det ögonblicket kunde gemenskapens åtgärder inrättas på en klart uttalad rättslig grundval, där målen och de grundläggande principerna för EG:s åtgärder på miljöområdet är fastlagda. Det blev också föreskrivet att miljöskydds kraven skall ingå som en komponent i gemenskapens politik på övriga områden.

Ikraftträdandet av EU-fördraget, det s.k. Maastrichtfördraget, i november 1993 innebar ett nytt framsteg i flera avseenden. Först och främst gav det möjlighet att införa begreppet "*en hållbar tillväxt där man tar hänsyn till miljön*" bland EU:s uppgifter, liksom *försiktighetsprincipen* i den artikel där grundvalarna för miljöpolitiken fastläggs (artikel 174i EG-fördraget). Vidare innebar EU-fördraget att miljön lyftes upp till det politiska planet och att man som regel kunde fatta beslut med kvalificerad majoritet i rådet, utom i vissa frågor som miljöskatter eller fysisk planering – frågor som fortfarande måste beslutas enhälligt.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	214 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

När Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999 blev hållbar utveckling ett mål med samma status som ekonomisk och social utveckling. Miljöpolitiken i EU anses ha kraftigt förstärkts genom Amsterdamfördraget. De regler som skärpts är i korthet följande:

- Principen om hållbar utveckling skrivs in i fördraget.
- Hänsyn till miljön ska tas på alla politikområden.
- Enskilda länder får större möjligheter att ha strängare miljöregler.

Den s.k. miljögarantin breddades (nuvarande artikel 114.4 EUF-fördraget), vilket innebär att ett land under vissa förutsättningar, inte bara kan ha kvar gamla regler som går längre, utan också införa nya. Härigenom klarläggs bl.a. rätten att under vissa förutsättningar införa nationella regler på områden där det redan finns harmoniserade regler. Här kan också nämnas att *försiktighetsprincipen* och *substitutionsprincipen* fördes in som exempel på rättsligt bindande principer.

Nicefördraget 2003 handlade främst om reformering av institutioner så att unionen kunde fungera mer effektivt efter utvidgningen till 25 medlemsländer.

Lissabonfördraget, trädde i kraft 2009, och syftar till att göra EU mer effektivt. Lissabonfördraget innebar även att ökad vikt läggs vid stärkt miljöskydd inom EU och globalt samt särskilt fokus på att minska klimatförändringarna. I och med Lissabonfördraget fick även Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna en bindande juridisk verkan motsvarande fördragen.

MILJÖHANDLINGSPROGRAM

Innan skydd av miljön och hållbar utveckling blev grundläggande mål i EU:s fördrag utvecklades miljöpolitiken främst genom de miljöhandlingsprogram som fastslog EU:s prioriteringar på miljöområdet för de närmaste åren. 1973 antogs EU:s första handlingsprogram för miljön.²⁶⁰ Det första handlingsprogrammet var viktigt eftersom det uppställde flera grundläggande principer för EU:s miljöpolitik. Det andra handlingsprogrammet antogs 1977, det tredje 1982, det fjärde 1987, det femte 1993 och det sjätte 2001.

I och med antagandet av Enhetsakten 1986 fick EU en uttrycklig behörighet att agera inom miljöområdet, vilket också inkluderade preventiva åtgärder i miljöhandlingsprogrammen i syfte att hindra föroreningsutsläpp. Det femte programmet, "*Mot en hållbar utveckling*", präglades mycket av de krav som ställts i Agenda 21. EU lovade också att anpassa sin miljölagstiftning till de hårda miljökrav som de nya medlemmarna Sverige, Finland och Österrike ställt. Syftet

²⁶⁰ Första handlingsprogrammet gällde perioden 1973-1976, andra handlingsprogrammet (1977-1981), tredje handlingsprogrammet (1982-1986), fjärde handlingsprogrammet (1987-1992), femte handlingsprogrammet (1993-2000) och sjätte handlingsprogrammet (2001-2010).

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	215 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

med det sjätte handlingsprogrammet, ”*Miljö 2010: Vår framtid- vårt val*”, är att identifiera de viktigaste miljöproblemen och deras bakomliggande orsaker. En viktig del är också att integrera miljöskyddskraven i artikel 11 EUF i övrig EU-politik.

År 2002 kom den första nationella strategin för hållbar utveckling i Sverige, *Nationell strategi för hållbar utveckling*. Strategin omfattar alla dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Strategin har två syften: att uppfylla det internationella åtagandet avseende hållbar utveckling samt att ge en framåtblick vad gäller hållbar samhällsutveckling i Sverige. Revideringar har gjorts år 2004 och 2006.

LAGSTIFTNING OCH BAKOMLIGGANDE ARBETE

Syftet med EU:s inre marknad är att åstadkomma en fri rörlighet av människor, varor, tjänster och kapital genom bl.a. harmonisering av lagstiftning. Detta är av betydelse för vilka möjligheter som finns att ställa miljö- och sociala krav i samband med inköp av varor och tjänster. Det kan dock inte frångås det faktum att miljö- och sociala krav, som icke-ekonomiska kriterier, kan komma i konflikt med principen om fri rörlighet.

Miljöpolitiken har fått en allt starkare ställning inom EU. Skyddet av miljö hör nu till ett av EU:s viktigaste mål. EU kan anta miljörelaterade regler dels för att underlätta rörligheten på den inre marknaden, dels med enda mål att skydda miljön. Beroende på syftet är reglerna antingen harmoniserande eller minimikrav. När EU utarbetar sin miljöpolitik finns fyra omständigheter att beakta. De är:

- tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,
- miljöförhållanden i EU:s olika regioner,
- fördelar och kostnader som följer av att åtgärder vidtas, eller inte vidtas samt
- den ekonomiska och sociala utvecklingen i EU och dess regioner.

Den miljölagstiftning som antas i syfte att underlätta den inre marknadens funktion återfinns i EUF-fördragets artikel 114. Denna lagstiftning skapar en harmoniserad nivå för miljöskyddet inom EU som inte medger att enskilda medlemsländer inför strängare krav annat än i vissa undantagsfall. I dag hör bindande miljöregler till EU:s mer omfattande lagstiftningsområden. EU:s lagstiftning på miljöområdet har sin grund dels i fördragets artiklar om miljöskydd, dels i de artiklar som syftar till att underlätta rörligheten på den inre marknaden. De regler som rör miljöskydd återfinns i EUF-fördragets avdelning XX artiklar 191-193. Här beskrivs målen och principerna för miljöpolitiken. Detta är den rättsliga grunden för EU:s befogenhet att anta rättsakter och minimiregler på miljöområdet. I artikel 193 anges att det är möjligt för en medlemsstat att anta strängare åtgärder för att skydda miljön, förutsatt att dessa är förenliga med fördragen.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	216 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

MILJÖHÄNSYN

Sedan nästan tre decennier har förarbeten till lagstiftning och anknytande policys tagits fram inom EU som underlag för att kunna inkludera miljökriterier i offentlig upphandling. Det politiska stödet för miljöanpassad upphandling har manifesterats inte bara på EU-nivå utan även internationellt. Sett i ett större internationellt perspektiv har den miljöanpassade upphandlingen också fått större fotfäste och då särskilt inom den offentliga sektorn. I en särskild handlingsplan, *the Plan of Implementation*, som fastställdes vid världskongressen om hållbar utveckling i Rio de Janeiro 1992 uppmuntrades ”*alla lämpliga organisationer att beakta hållbar utveckling i sina beslutsprocesser*” och att ”*utarbета policys för offentlig upphandling som stimulerar utveckling och spridande av miljöanpassade varor och tjänster*”²⁶¹.

Principerna för miljöanpassad upphandling började utvecklas i slutet av 1980-talet i ett antal europeiska länder och i Japan. I vissa europeiska länder uppmärksammandes den miljöanpassade offentliga upphandlingen tidigt som ett policyinstrument och i t.ex. Danmark fastställdes den första handlingsplanen för miljöanpassad offentlig upphandling 1994, vilken följdes av en liknande ansats i Japan året efter. Inom OECD påbörjades arbete med miljöanpassad offentlig upphandling 1996, och senare, år 2002, beslutade OECD:s medlemsländer, många av dem i Europa, om en rådsrekommendation om ”*att förbättra miljöprestandan i den offentliga upphandlingen*”²⁶².

En viktig process inom EU var den s.k. Cardiffprocessen 1999 där ett beslut togs om integrering av miljöhänsyn i alla beslut i EU. Offentlig upphandling nämns där som ett strategiskt viktigt styrmedel. I den s.k. Lissabonstrategin från år 2000 formulerar EU:s ledare målet att till år 2000 göra Europa till ”*den mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomin, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en hög grad av social sammanhållning*”. Ett tillägg gjordes Lissabonstrategin genom ett tredje, miljömässig stöttepelare efter antagandet av EU:s strategi för hållbar utveckling (COM/264 final). Ett tillägg till strategin markerade en vändpunkt som framhåller att ekonomisk tillväxt och social sammanhållning måste ske utan att förstöra miljön. Omvänt innebär detta att miljömål måste vägas mot ekonomiska och sociala hänsynstaganden. Miljöanpassad offentlig upphandling bedömdes starkt kunna bidra till att uppnå dessa mål.

År 2001 lade EU-kommissionen fram ett meddelande om möjligheten att via lagstiftning kunna inkludera miljökriterier i offentlig upphandling²⁶³. I ett senare

²⁶¹ United Nations (2002). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*.
New York. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

²⁶² OECD (2002). *Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement*. C (2002) 3.

²⁶³ Commission Proposal (2002). *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating environmental considerations into public procurement*. COM 274 final, Brussels.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	217 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

meddelande inom området integrerad produktpolitik, *Integrated Product Policy*, IPP²⁶⁴, omnämndes för första gången den stora potentialen för miljöanpassade upphandlingar har att bidra till att nå de fastställda miljömålen inom EU. I meddelandet beskrevs behovet av att klarlägga omfattningen av miljöanpassad upphandling i EU:s medlemsländer och att utvärdera på vilket sätt den miljöanpassade upphandlingen skulle kunna minska miljöpåverkan och underlätta introduktionen av miljöanpassade produkter och tjänster på marknaden. EU-kommissionen rekommenderade EU:s medlemsländer att utveckla nationella handlingsplaner *National Action Plans* (NAP) för miljöanpassad offentlig upphandling före slutet av 2006, vilka ska revideras och ses över vart tredje år. Man angav att handlingsplanerna skulle vara frivilliga till sin natur, men att de trots detta starkt skulle bidra till att öka förståelsen och medvetandet om värdet hos att stärka den miljöanpassade offentliga upphandlingen i Europa. Man antog också att handlingsplanerna skulle leda till förenklingar av utbytet av bästa teknik *Best Available Technology* (BAT). I slutet av 2009 hade flertalet av EU:s 27 medlemsländer påbörjat arbete med sina handlingsplaner för att stärka och effektivisera den miljöanpassade offentliga upphandlingen.

Utöver de nationella handlingsplanerna förutsåg EU-kommissionen behovet av förstärkta informationsinsatser till offentliga enheter i deras arbete med att göra sin upphandling ”grönare”, vilket bl.a. resulterade i en handbok med titeln *Buying Green*²⁶⁵, förslaget om en produktdatabas och lanseringen av en särskild hemsida om grön offentlig upphandling (*Green Public Procurement*, GPP). Syftet var att erbjuda lättillgänglig information för allehanda upphandlingsfrågor. Efter meddelandet från EU-kommissionen om IPP utarbetade EU-kommissionen ytterligare två direktiv - (rådets direktiv 2004/17/EG) och (rådets direktiv 2004/18/EG) – som ytterligare klarlägger specifika förhållanden som anknyter till lagstiftning om den miljöanpassade offentliga upphandlingen. I dessa direktiv ges upphandlarna riktlinjer om hur de kan inkludera miljökrav i sina upphandlingar, med speciellt fokus på de tekniska specifikationerna för kvalificeringen via obligatoriska krav, bedömningen via utvärderingskriterier och möjligheten att beakta vissa speciella miljöaspekter via särskilda kontraktsvillkor.

År 2004 lanserade EU-kommissionen en handlingsplan för att stimulera användning av miljöteknik, *Environmental Technology Action Plan*²⁶⁶, i syfte att minska de ekonomiska, finansiella och institutionella hinder som förekommer i arbetet med att främja utveckling av ny miljöteknik. Offentlig upphandling omnämns här som ett viktigt instrument för att förbättra

²⁶⁴ Commission Communication (2003). *Integrated Product Policy on Environmental Life-Cycle Thinking*. COM 302 final. Brussels.

²⁶⁵ European Commission. (2004). *Buying green! A handbook on environmental public procurement*. Brussels.

²⁶⁶ Commission Communication (2007). *Report of the Environmental Technologies Action Plan (2005-2006)*. SEC 413. Brussels.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	218 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

marknadsförutsättningarna för och underlätta tillämpningen av miljöteknik. Ett antal rapporter har publicerats om genomförandet av ETAP under 2004-2006, i vilka särskilt prioriterade insatser föreslås för det framtida arbetet. I rapporterna betonades särskilt att man i handlingsplanerna skulle "utarbeta mål och benchmarks för att öka tillämpningen av miljöanpassad offentlig upphandling liksom vägledning och praktiska verktyg för upphandlare". Samma år publicerade *the High Level Group on the Revision of Lisbon Strategy for Growth and Employment* en rapport i vilken det också rekommenderades, i enlighet med meddelandet om IPP, att myndigheter på det nationella planet ska utarbeta handlingsplaner, och utöver detta, särskilda aktiviteter kring offentlig upphandling med särskilt fokus på nya fordonsbränslen och teknik för förnybar energi²⁶⁷.

År 2006, inom ramen för EU:s strategi för hållbar utveckling, fastställdes målet att den genomsnittliga nivån för införande av miljökrav i den offentliga upphandlingen i alla medlemsländer år 2010 ska vara på samma nivå som då råder i de ledande medlemsländerna. Detta mål ingick också i den övergripande handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion och hållbar industripolitik – *the Action Plan for Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP)*, vilken innehåller ramar för genomförande av ett paket med olika instrument för att förbättra produkters energieffektivitet och miljöprestanda²⁶⁸.

År 2008 presenterade EU-kommissionen sitt förslag *Proposal on Public Procurement for a Better Environment* med en uppföljning och vidareutveckling av målen för den offentliga upphandlingen i enlighet med handlingsplanen för SCP/SIP [39]. Vidare beslutade man att genomföra en utvärdering av kostnaderna för och nyttan hos olika policyåtgärder för att stärka den miljöanpassade offentliga upphandlingen i medlemsländerna. Därutöver föreslogs ett gemensamt politiskt mål om att 50 procent av den offentliga upphandlingen ska betraktas som "grön" år 2010²⁶⁹.

År 2010 presenterades en studie som EU-kommissionen låtit utföra för Europas gemensamma marknad - *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society*²⁷⁰ i vilken framfördes vikten av att nya innovativa

²⁶⁷ Kok, W., Ed. (2004). *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg. European Communities.

²⁶⁸ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Community of the Regions: The Sustainable Consumption and Production and the Sustainable Industry Policy (Action Plan)*. COM 397 final, Brussels.

²⁶⁹ Commission Communication (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment (Impact assessment)*. COM 400 final, Brussels.

²⁷⁰ Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society*. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, May 2010.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	219 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

marknader (*Lead markets*) bör vara anpassade redan från början till den interna marknaden. En särskild rekommendation som ges är att etablera en intern marknad för gröna produkter genom att utveckla EU-gemensamma standarder för t.ex. beräkningar av klimatpåverkan och energieffektiva produkter inkluderande utsläppscertifikat för produkter som använder förnybar energi.

I januari 2010 introducerades en omarbetad "Lissabonstrategi" med inslag för att introducera nya och effektivisera existerande policies och styrmedel för att öka den inre marknads konkurrenskraft. Den 26 mars 2010 beslutade Europarådet om en "EU-strategi för år 2020" (*the European Sustainable Development Strategy – SDS*) i vilken man också indikerade viljan att rätta till "flaskhalsar" med anknytning till en väl fungerande inre marknad och infrastruktur. Härigenom lades en miljömässig dimension till "Lissabonprocessen", med målet att göra Europa till den mest konkurrenskraftiga och kunskapsbaserade marknaden i världen år 2010.

År 2011 presenterade EU-kommissionen en grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling²⁷¹, vilken utgick från att en modernisering av de befintliga verktygen och metoderna för offentlig upphandling kan leda till att de blir bättre lämpade att hantera den föränderliga politiska, sociala och ekonomiska miljön.

SOCIALA HÄNSYN

I sitt tolkningsmeddelande från 2001 har EU-kommissionen utvecklat en strategi för att förtydliga möjligheten att beakta och integrera sociala hänsyn i processerna kring offentlig upphandling mot bakgrund av gällande lagstiftning²⁷². Syftet med meddelandet är att "*klargöra i vilken omfattning gällande gemenskapslagstiftning tillåter att social hänsyn beaktas i offentlig upphandling. Det främsta syftet är att trygga ett positivt och dynamiskt samspel mellan ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik, vilka förstärker varandra ömsesidigt*". Både före och efter publikationen av meddelandet har EU-domstolen förtydligat de olika möjligheterna i ett antal prejudicerande mål²⁷³.

Den rättsliga ramen för att beakta sociala hänsyn i offentlig upphandling befästes genom i upphandlingsdirektiven 2004/18/EG och 2004/17/EG. Här anges specifika metoder för att införliva sociala hänsyn i tekniska specifikationer, urvalskriterier, tilldelningskriterier och bestämmelser om fullgörande av kontrakt. Här infördes också en ny bestämmelse om verkstäder

²⁷¹ EU-kommissionen (2011). *Grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad*. KOM(2011) 15 slutlig.

²⁷² EU-kommissionen (2001). *Om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling*. Tolkningsmeddelande KOM (2001) 566 slutlig, 15 oktober 2001.

²⁷³ Se EU-domstolens domar i målen C-513/99 (*Concordia Bus*) och C-448/01 (*Wienstrom*).

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	220 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

för funktionshindrade. Inom vissa områden har EU antagit lagstiftning – i synnerhet när det gäller jämställdhet och icke-diskriminering, religion eller övertygelse men också om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, arbetstider, arbetsförhållanden samt avseende likabehandling också gemenskapsåtgärder för att främja arbetsvillkoren.

Upphandlingsdirektiven är inte tillämpliga på alla offentliga kontrakt. Vissa upphandlande myndigheter har antagit strategier för att beakta sociala hänsyn som specifikt gäller kontrakt som inte täcks av upphandlingsdirektiven (t.ex. kontrakt under tröskelvärdena för att tillämpa direktiven) eller som endast delvis täcks (t.ex. kontrakt för tjänster som överstiger tröskelvärdena för att tillämpa upphandlingsdirektiven och som listas i Bilaga II B till direktiv 2004/18/EG och Bilaga XVII B i direktiv 2004/17/EG).

EU-domstolens rättspraxis visar dock att EUF-fördragets regler för den inre marknaden också gäller kontrakt som hamnar utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområden²⁷⁴. EU-domstolen har t.ex. slagit fast att principerna om likabehandling och öppenhet, fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster också gäller kontrakt som underskrider de tröskelvärden som angetts i upphandlingsdirektiven.

Under de senaste tjugo åren har EU utvecklat den sociala dimensionen på andra sätt än genom lagstiftning, vilket år 2008 konkretiserades genom den förnyade sociala agendan²⁷⁵. Viktigt när det gäller denna utveckling är att socialt ansvarsfull offentlig upphandling i högre utsträckning kan stärka politiken på EU-nivå, t.ex. samspelet med den internationella politiken. Andra uttryckssätt är att EU-kommissionen främjar en social dialog, den öppna samordningsmetoden för sysselsättning, strategier för socialt skydd och social integration samt ekonomiskt stöd från Europeiska socialfonden. Ytterligare förbättringar av de sociala standarderna är ett mycket viktigt EU-mål i flera avseenden, i synnerhet där de sociala standarderna också är grundläggande rättigheter.

Några arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har under de senaste åren utarbetat handböcker för organisationer och offentliga myndigheter om tilldelning av kontrakt för specifika sektorer (catering, städning, privatsäkerhet och textilier), utifrån de regelverk som gällde då dokumentationen skrevs²⁷⁶. De sektorspecifika handböckerna är ett resultat av det självständiga arbete som arbetsmarknadens parter genomfört inom ramen för den europeiska sociala

²⁷⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-324/98. (Teleaustria).

²⁷⁵ Meddelande till kommissionen från Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionala kommittén om en "En förnyad social agenda: Möjligheter, tillgång och solidaritet i framtidens Europa". KOM (2008) 412 slutlig, 2 juli 2008.

²⁷⁶ Catering: "Guide to meet economically advantageous offering in contract catering" (2006); Städning: "Selecting best value – A manual for organizations awarding contracts for cleaning services" (2004); Privatsäkerhet: "Selecting best value – A manual for organizations awarding contracts for private guarding services" och Textiler: "Public procurement awarding guide for the clothing-textile sector" (2005).

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	221 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

dialogen, och de lyfter fram betydelsen av tekniks vägledning om hur den socialt ansvarsfulla upphandlingen ska användas inom de specifika sektorerna.

Även inom EU identifierades tidigt ett behov en mer omfattande och uppdaterad vägledning för att säkerställa att upphandlingspraxisen följer den aktuella EU-lagstiftningen när det gäller offentliga upphandlingar. År 2011 publicerade därför EU-kommissionen en vägledning om socialt ansvarsfull upphandling²⁷⁷, där man har tydliggjort för hur man ser på möjligheten att ta sociala hänsyn från kommissionens sida. Denna vägledning får ses som steg mot en samsyn om vad som inryms inom begreppet socialt ansvarsfull upphandling. Samtidigt är det tydligt att dessa frågor anses vara ett prioriterat område och klargör vilka slags sociala hänsyn man kan beakta i upphandling samt i vilka delar av upphandlingsprocessen. Ett tydligt ställningstagande från kommissionens sida är värdefullt för den fortsatta utvecklingen inom området och leder till en större acceptans för dessa frågor.

RÄTTSPRAXIS

Under åren har viktig rättspraxis inom området utvecklats genom prövning i EU-domstolen av olika nyckelfrågeställningar. Några särskilt viktiga sådana domar beskrivs kortfattat nedan.

MILJÖHÄNSYN

- Concordia Bus (mål C-513/99) om möjligheten att tillämpa icke-ekonomiska argument som tilldelningskriterier. Målet rörde upphandling av transporttjänster av bussar i Helsingborg där låga nivåer på kväveutsläpp och buller gav en tilläggspoäng vid utvärderingen av inkomna anbud. EU-domstolen gav den upphandlande myndigheten rätt då ett miljökrav inte behöver ha en direkt positiv effekt för den upphandlande myndigheten då kostnaden för utsläppen och bullret skulle bäras av invånarna i staden och inte direkt av den upphandlande myndigheten. EU-domstolen pekade även på artikel 6 i dåvarande EG-fördraget (nuvarande artikel 11 EUF-fördraget) enligt vilket miljöskyddsåtgärder ska integreras i gemenskapens politik och verksamhet. EU-domstolen fann att likabehandlingsprincipen inte utgjorde något hinder för att beakta sådana miljöskyddsåtgärder i målet.
- Preussen Elektra (mål C-379/98) berörde frågan om det anses strida mot den fria rörligheten inom EU att en tysk delstat föreskriver att elproduktionen dels ska komma från förnybara energikällor, dels vara lokalt producerad. I målet fastställdes att användningen av förnybara energikällor för elproduktion tjänar ett miljöskyddsändamål eftersom den bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser, som är en av huvudorsakerna till klimatförändringarna. EU och dess medlemsstater har

²⁷⁷ Europeisk kommissionen (2011). *Socialt ansvarsfull upphandling. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling.*

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	222 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

föresatt sig att motverka dessa. Målet har dock fått betydelse för senare avgöranden. Detta betydelsefulla syfte ansågs också berättiga till att frånga ett par viktiga principer: Dels den om koppling till föremålet för upphandling eftersom *”Det ligger för övrigt i elens natur att det är svårt att bestämma dess ursprung och särskilt dess källa, när den en gång har matats in i ett överförings- eller distributionsnät”* och dels den att krav på produktionsmetod ska påverka varans egenskaper.

- EVN Wienstrom (mål C-448/01) Upphandlingen i fråga avsåg ett ramavtal för elleveranser liknande Preussen-Elektra. Domstolen bygger sitt resonemang kring miljöhänsyn på ovan nämnda ”Preussen-Elektra”, men ett par andra principiellt viktiga frågor togs också upp. Enligt upphandlingen i målet skulle elleverantören förpliktiga sig att så långt det var tekniskt möjligt leverera el från förnybara energikällor. Inte under några omständigheter skulle den leverera el från kärnkraft. Det betydelsefulla syfte som EU-domstolen konstaterat i fallet ovan (Preussen-Elektra) angående ”förnybara energikällor” innebar att en viktning av detta kriterium till 45 % ansågs som relevant och inte stred mot bestämmelserna i upphandlingsdirektiven. Tilldelningskriteriet ”el från förnybara energikällor” avsåg dock den mängd förnybar el som anbudsgivarna kunde leverera till andra kunder än den upphandlande enheten, och den upphandlande enheten angav också att elleverantören inte skulle vara skyldig att inge handlingar som visade varifrån elen köptes och uppgav dessutom att den varken ämnade eller hade möjlighet att kontrollera om anbudsgivarens uppgifter var korrekta. Domstolen konstaterar för det första att det strider mot likabehandlingsprincipen och ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande att inte ett kriterium förenas med kontrollmöjligheter för att bedöma efterlevnad. För det andra ansågs ett upphandlingskriterium, som endast hänvisar till den mängd el från förnybara energikällor som överskrider den upphandlande myndighetens förväntade årliga konsumtion, inte ha ett samband med kontraktets föremål.

SOCIALA HÄNSYN

- Bentjesdomen (mål C 31/87) gällde bl.a. om det var förenligt med det då gällande byggdirektivet att ha med ett krav på att 70 % av den av leverantören anlita arbetskraften skulle bestå av arbetslösa knutna till en regional arbetsförmedling. EU-domstolen konstaterade att det var möjligt att använda ”hjälpkriterier” så länge dessa var lämpliga för en sådan bedömning och att de inte hade en diskriminerande effekt. Domstolen benämnde kravet som ett s.k. särskilt tillkommande villkor, trots att det inte angavs i direktivet, men att ett sådant krav ändå kunde ställas.
- Nord pas-de-Palais (mål C-225/98) gällde också ett krav rörande sysselsättning som en åtgärd för att begränsa arbetslösheten. Med hänvisning till Beentjes godtog EU-domstolen villkoret och betonade att

	MILJÖSTYVRINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	223 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

kontraktsvillkor av detta slag inte får strida mot EU-rätten och att det ska ha tillkännagivits i förfrågningsunderlaget.

- Laval-målet (mål C-341/05) om kravet att teckna kollektivavtal som gäller på den ort där tjänsten ska utföras. Målet rörde ett lettiskt byggföretag Laval som anlitas för ett skolbyggsprojekt i Vaxholm och där Byggnads blockerade arbetsplatsen för att Laval inte anslutit sig till de kollektivavtalsregler som gällde i Sverige. Följden blev att det lettiska byggföretaget sattes i konkurs. EU-domstolen dömde till det lettiska företags fördel vilket av vissa tolkades som att domen säkerställde ökad rättssäkerhet för utländska företag som vill komma till Sverige och utföra arbete.
- Rüffert-målet (mål C-346/06) om betalning av kollektivavtalsreglerade lön som gäller på den ort där tjänsten ska utföras. Målet rörde ett polskt byggföretag anlitas som underentreprenör för att bygga en kriminalvårdsanstalt i den tyska delstaten Niedersachsen. Den polska underentreprenören betalade sina polska anställda tyska kollektivavtalsreglerade minimilöner som var lägre än i de minimiregler som gällde för lokala förhållanden. EG-domstolen såg det som oförenligt med den fria rörligheten för tjänster inom EU att det finns nationella regler som tvingar ett gästande företag att tillämpa löner i ett icke allmängiltigförklarat kollektivavtal när det finns ett allmängiltigförklarat kollektivavtal med en lägre minimilön. Därmed befäste domstolen sin ståndpunkt från det svenska Laval-målet.

DEN RÄTTSLIGA SVENSKA GRUNDEN

Upphandlingsreglernas ursprungliga syfte är att förverkliga den inre marknaden och skapa konkurrens och inte i första hand att upphandlande myndigheter ska miljöanpassa sina inköp. På senare år har dock förståelsen för möjligheten att använda miljöanpassad offentlig upphandling som ett viktigt styrmedel för en hållbar utveckling ökat.

Den offentliga upphandlingen regleras i Sverige av tre nu gällande lagar: Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) i enlighet med två direktiv. Den svenska lagstiftningen baseras på direktiv 2004/17/EG om samordning av upphandlingsförfarandet inom försörjningssektorn - vatten, energi, transporter och tjänster inom postsektorn (LUF), och direktiv 2004/18/EG om samordning av upphandlingsförfarandet för den klassiska sektorn genom tilldelning av offentliga kontrakt för varor, tjänster och byggentreprenader. Den svenska lagstiftningen bygger därmed i sin helhet på EU-rätten. Det innebär att denna lagstiftning, upphandlingsdirektiven och Europeiska Unionens bestämmelser om fri rörlighet av varor, tjänster, företag i stort bestämmer ramarna för vilka krav en svensk myndighet kan ställa vid offentlig upphandling.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	224 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

I upphandlingsdirektiven beskrivs möjligheter att på frivillig basis ställa miljökrav vid offentlig upphandling. Direktiven medger att miljökrav får ställas i olika faser av upphandlingsprocessen – vid kvalificeringen av anbudsgivare, vid utvärderingen av inkomna anbud och vid leverantörens utförande av kontrakt, under förutsättning att de är förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principerna krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsägbarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande – se figur 10. Dessa är avgörande för hur miljökrav kan ställas.

Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet. Även om den upphandlande enheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformningen av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Den upphandlande enheten får vidare till exempel inte ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge.

Principen om likabehandling

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information och vid samma tillfälle.

Principen om transparens

Principen om transparens medför främst skyldigheten för den upphandlande enheten att skapa öppenhet, att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.

Proportionalitetsprincipen

Med proportionalitetsprincipen avses att kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Om det finns flera alternativ bör det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande.

Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att en medlemsstat ska godta varor och tjänster från andra aktörer i andra EU-länder om produkten är jämförbar med de krav den medlemsstaten godkänner för inhemska produkter.

Figur 10. De grundläggande principerna för offentlig upphandling²⁷⁸.

Upphandlingsdirektiven ger också utrymme för beaktande av sociala hänsyn under förutsättning att de är kopplade till kontrakt föremålet²⁷⁹ och står i proportion till dessa krav och så länge principerna om prisvärdighet och lika

²⁷⁸ Dahlström, A. och Sundbom P-A. (2008). *Miljökrav i offentlig upphandling*. Stockholm, Konkurrensverket.

²⁷⁹ Europeiska kommissionen (2011). *Socialt ansvarsfull upphandling*. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling. Brussels.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	225 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

tillgång för alla EU-leverantörer efterlevs. Detta område har under årens lopp utvecklats successivt av EU-domstolens rättspraxis, av ett meddelande från Europeiska kommissionen 2001²⁸⁰ och av en undersökning som kommissionen publicerade år 2003 om mångfald och jämlikhet i offentlig upphandling. Dessutom tillkommer särskilda arbetsrättsliga regler, möjligheten för facket att granska om en entreprenad är seriös eller inte genom förhandlings- och vetorätsreglerna i 38-40 § MBL och fackets möjlighet att genom kollektiva åtgärder söka förmå företaget att teckna kollektivavtal.

I december 2009 presenterade Regeringen en lagrådsremiss om förändringar i LOU och LUF för att förbättra förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling och för att underlätta för företag att delta i upphandlingar. För att ytterligare förtydliga vikten av hållbar utveckling föreslog regeringen även en bestämmelse om att miljöhänsyn och sociala hänsyn bör beaktas vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta – den s.k. ”bör-regeln”²⁸¹. Bör-regeln är ett målsättningsstadgande som förmedlar Regeringens intentioner att offentliga upphandlare inte bara ”får” utan *bör* beakta miljö och sociala aspekter där upphandlingens art motiverar detta. Lagrådsremissen utgjorde sedermera underlag för de regelförändringar som infördes i den svenska upphandlingslagstiftningen²⁸² och som trädde i kraft 1 juli 2010.

REGLER MOT SOCIAL DUMPNING

Regler för att förhindra social dumpning vid offentlig upphandling har funnits länge. Redan 1949 antog *International Labour Organisation*, ILO, som är ett internationellt samarbetsorgan mellan arbetsgivare, fack och stat, ILO-konvention nr 94 som förbjöd social dumpning vid offentlig upphandling²⁸³. Konventionen förbjuder myndigheter att pressa anbudspriser genom att låta entreprenörer som tillämpar sådana villkor som allmänt gäller i landet och som är fastställda i kollektivavtal eller motsvarande, få delta i offentlig upphandling. För att en sådan konvention ska gälla i ett land krävs att landets riksdag godkänner den och att den omsätts i lagstiftning. EU-kommissionen uppmanade 2008 alla EU:s medlemsländer att ratificera ILO-konvention nr 94 och nio av medlemsländerna har nu gjort det.

1950, när konventionens skulle behandlas i den svenska riksdagen, sade både SAF och LO nej till att Sverige skulle ratificera konventionen. Detta ställningstagande har emellertid omprövats på senare tid av arbetsmarknadens parter. Bakgrunden är EU-domstolens dom i Laval-målet 2007 som resulterade i

²⁸⁰ KOM (2001) 566 om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

²⁸¹ Lagrådsremiss. *Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet*. Finansdepartementet, 17 december 2009.

²⁸² *Lagen om Offentlig Upphandling*, LOU, 2010.

²⁸³ ILO-konvention nr 94 om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig upphandling är en part.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	226 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

förändringar i det svenska regelverket, *lex Laval*. Förändringarna handlar om när det ska vara tillåtet att ta till fackliga stridsåtgärder om villkoren för arbetstagare som är utstationerade i Sverige. Riksdagen i juni 2011 beslutade om tre tillkännagivanden till regeringen om *lex Laval*, EU:s utstationeringsdirektiv och ILO-konvention nr 94²⁸⁴. Det första beslutet innebär att riksdagen ber regeringen att skyndsamt tillsätta en utredning om den så kallade *lex Laval*. Oron för att de svenska kollektivavtalen på den svenska arbetsmarknaden inte kan hävdas och värnas med nuvarande lagstiftning är berättigad, anser riksdagen. Därför vill riksdagen att utredningen överväger vilka lagändringar som krävs för att värna den svenska modellen i ett internationellt perspektiv. Utredningen bör vara klar senast den 1 september 2012. Regeringen behöver ta nya politiska initiativ på EU-nivå när det gäller utstationeringsdirektivets skyddsregler, menar riksdagen i ett andra tillkännagivande. Detta för att säkerställa att utstationeringsdirektivets regler i framtiden tolkas som ett golv för löne- och anställningsvillkor och inte som ett tak. Riksdagen vill i ett tredje tillkännagivande att Sverige ska ratificera, det vill säga godkänna, ILO-konvention 94. Enligt konventionen ska offentliga myndigheters upphandling innehålla villkor som bland annat garanterar arbetare kollektivavtalsenlig lön och arbetstid.

Sverige är anslutet till världshandelsorganisationens WTO:s (World Trade Organisation) multilaterala, frivilliga avtal om offentlig upphandling – *General Procurement Agreement* (GPA). Detta innebär att länder kan öppna sina upphandlingar för leverantörer, varor och vissa tjänster (till exempel byggtreprenader) från andra länder som också är anslutna till GPA. Upphandlande enheter i Sverige är således skyldiga att följa både EU-direktiv och GPA.

²⁸⁴ <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=7160&datum=6/16/2011>

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	227 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

BILAGA 6. NÅGRA EKOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER

Ekologi är vetenskapen om samspelet mellan de levande organismerna och den miljö de lever i, det vill säga samspelet mellan biotiska (levande) och abiotiska (icke-levande) faktorer²⁸⁵. Ekologi är i praktiken det vetenskapliga studiet av:

- De levande organismernas förekomst (mängd, antal)
- Deras geografiska fördelning
- Hur förekomsten och fördelningen påverkas av interaktionen arterna sinsemellan
- Hur förekomsten och fördelningen påverkas av miljöns andra (icke-biologiska) egenskaper hos miljön

Ekologin behandlar sällan frågeställningar om kostnader för insatta miljöskyddsåtgärder, varför en analys av begreppet kostnadseffektivitet utifrån fastställda miljömål, uttryckta som önskvärda effekter i miljön, bör ses som en sammantagen ansats som såväl bygger på miljöekonomiska som ekologiska synsätt.

I ett ekologiskt perspektiv bör kartläggningar för att belysa resultatet av insatta miljöskyddsåtgärder t.ex. i samband med miljöanpassad upphandling med fördel förknippas med belastnings-effektsamband (*Load-Response Relationships*²⁸⁶), då det övergripande syftet med miljöskyddsåtgärder är att minska onödigt hög miljöbelastning till acceptabla nivåer. Detta ska i sin tur leda till önskvärda effekter i form av förbättrade miljöförhållanden – gärna också i form av ”nyttor” för att enklare synliggöra vad som menas med god hälsa och miljö.

Det finns dock många osäkerheter att beakta i dessa sammanhang. Vad som särskilt bör beaktas för just de aktuella frågeställningarna är t.ex. att:

- Det förekommer mycket sällan enkla belastnings-effektsamband med få andra påverkande faktorer såsom påverkan från indirekta föroreningsutsläpp (*non-point source pollution*) – faktorer som ofta fluktuerar utan att man på förhand kan förutse detta.
- Effekterna i miljön av minskad föroreningsbelastning skiljer sig markant åt beroende på olika trofigrader (mått på näringsriktighet) i mark och vattensystem. Välbuffrade näringsrika miljöer kan i regel bryta ned eller ackumulera en större mängd föroreningar särskilt de med giftpåverkan utan att det nämnvärt påverkar miljötillståndet. Näringsfattiga miljöer är känsligare i detta avseende
- Belastnings-effektmodeller sällan är linjära och vilket kräver fördjupad kunskap om de ofta kurvlinjära samband som förekommer. I regel krävs tillförlitliga regressionsanalyser för att överhuvudtaget kunna dra några

²⁸⁵ Odum, E. P. (1959). *Fundamentals of Ecology*. W.B. Saunders Co, Philadelphia and London, Second Edition.

²⁸⁶ Wetzel, R.G. (1975). *Limnology*. W. B. Saunders Company, ISBN O-7216-9240-0.



som helst säkerlagda slutsatser då många populationsstudier uppvisat plötsliga oförväntade ekosystemeffekter vid förändrade miljöförhållanden t.ex. i form av *J-shaped response curves* med plötsliga och drastiska negativa miljöeffekter, s.k. *tipping effects*). Föroreningsutsläpp eller resulterande halter i miljö, som kan leda till oönskade negativa miljöeffekter benämns vanligen kritiska belastningsgränser (*Critical Load*).

Vad gäller belastnings-effektmodeller kan man med dessa osäkerheter är det i princip att på förhand kunna prognosticera önskade effekter i naturen av minskningar av miljöstörande verksamhet. Naturens komplicerade och ytterst finkänsliga samverkan och balans på organismnivå medför att ekosystemstörningar, av vilket slag det än månne vara, är svåra att förutse. Detta har stor relevans för förväntningarna av miljömålsarbetet.

Särskilt drastiska och storskaliga miljöeffekter noteras ofta i områden där två olika typmiljöer överlappar varandra, varvid det uppstår en viss instabilitet. I stabila typmiljöer finns i regel färre arter, men i gengäld stora populationer av dessa som väl anpassat sig till de rådande förhållandena. I områden där typmiljöer möts, blir förhållandet oftast det motsatta, dvs. flera arter men med mindre populationsstorlekar. Detta brukar benämnas randeffekter (*edge effects*) och beror på att arterna som finns i respektive typmiljö måste klara sig i delvis nya miljöförhållanden som kräver mer av speciell anpassningsförmåga då de lever i "utkanten" av de förhållanden de bäst är anpassade för. Exempel på sådan särskilt känsliga miljöer för ekosystemstörningar är Östersjön med dess bräckta innanhav där salt och sött vatten förenas med sina två delvis olika organismsamfund. En aktuell fråga som behandlats i en svensk domstol är kravet på att kunna visa på vilken miljöpåverkan ett visst ämne har om det kommer ut i ökad omfattning i vattenmiljön – en för många kanske enkel frågeställning, men synnerligen svår att besvara. Effekterna kan vara inga eller olika beroende på vilken vattenmiljö man menar – bäckar, inlandsvatten, floder, innanhav eller i stora marina sammanhang. Frågeställningen kompliceras ytterligare om effekterna ska precisera vilka organismer som påverkas – växtplankton, djurplankton, fiskbestånd eller landlevande djur som uppehåller sig i vattenmiljöer. Dessutom finns inga tillförlitliga uppgifter om den naturliga bakgrundsbelastning av silver och den som sker från andra industriella eller kommunala föroreningskällor.

Det finns många exempel på den långa tid naturen tar på sig för att återhämta sig. Detta är i många fall snarare regel än undantag. Det gäller inte minst de svenska miljömålen, vilket Miljömålsrådet konstaterat i sin senaste utvärdering av miljömålsarbetet (se ovan [kapitel 5.6.2.1](#)). Det finns t o m exempel där naturen inte återhämtat sig alls även efter totalt bortförande av föroreningsutsläpp. Kanske mest bekant här är de många sjöar och vattendrag med fortsatta omfattande algblomningar trots en totalavlastning av föroreningsutsläpp. Orsaken till detta står oftast att finns i att sjöar, under en lång tid med överbelastning av föroreningar, ackumulerar föroreningar i sina bottensediment och som under återkommande och särskilda kemiska betingelser under sommartid återförs till vattenmassan med sin gödande effekt,

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	229 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

s.k. "interbelastning". Samma fenomen finns att återfinna i Östersjön med sina återkommande algbloomningar längs kusterna och i den öppna vattenmassan under sommaren. Här finns en koppling till det begrepp som ovan nämnts som "*tipping effect*", dvs. när vissa tillstånd i miljön, på grund av långvarig tidigare föroreningsbelastning, plötsligt leder till förändringar med kraftiga försämringar i miljötillståndet. I Östersjöns fall rör det sig i de flesta fall om den syrebrist som breder ut sig i bottenvatten och ytliga bottensediment så att upplagrad näring frigörs och kan återföras till vattenmassan. Ett annat exempel på en "*tipping effect*" men här av inte kemisk utan av populationsbiologisk karaktär, är överfiskningen av de rika torskbestånden utanför Newfoundland under 1970- och 1980-talen som plötsligt ledde till en total kollaps av torskbeståndet²⁸⁷. Trots fiskeförbud sedan dess saknas fortfarande goda torskbestånden vid Newfoundland.

För att undvika alla dessa osäkra moment som måste beaktas i naturliga ekosystem kan man utföra försök i s.k. modellekosystem. Studier i modellekosystem syftar till att skapa en exakt kopia av den miljö man vill studera, men i mindre skala – och att i kontrollerade parallellförsök utsätta modellekosystemen för olika grader av föroreningar. Men även här har det visat sig uppstå svårigheter att få fram helt säkra och invändningsfria vetenskapliga bevis. Resultat från flera parallella experiment under exakt liknande förhållande kan ändå visa sig skilja sig åt²⁸⁸.

Denna kortfattade beskrivning av ekologiska utgångspunkter har försökt visa på de svårigheter, för att inte säga omöjligheter, att med motsvarande juridiska stringens som förekommer i den rättsliga prövningen, kunna hävda att upphandlande myndigheter ska kunna visa på effekter på djurhälsa eller överlag i den yttre miljön av minskad omfattning av ekosystemstörningar.

²⁸⁷ <http://en.wikipedia.org/wiki/Overfishing>.

²⁸⁸ K.J. Lehtinen, Svenska Miljöinstitutet AB, personlig information.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	230 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

BILAGA 7. LITTERATURÖVERSIKT AV METODER ATT UPPSKATTA KOSTNADER I SAMBAND MED MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING

Mot bakgrund av Miljöstyrningsrådets breddade utredningsansats vad avser den del av uppdraget som handlar om kostnadseffektivitet (se kapitel 5.1) har Miljöstyrningsrådet valt, att i den litteraturgenomgång som gjorts, välja ut några centrala undersökningar och projekt som exemplifierar olika angrepps- och beräkningssätt relativt den miljönytta den miljöanpassade offentliga upphandlingen kan föra med sig. Orsaken till detta står att finna av saknaden av gemensamma utgångspunkter vilket försvårar jämförelser mellan olika studier. Dock innehåller förhållandevis många studier olika former av kostnadsberäkningar i ett helhetsperspektiv över en produkts livscykel. De olika principiella angrepps- och beräkningssätten som Miljöstyrningsrådet valt att separera är:

- Samhällsekonomiska konsekvenser
- Miljöhänsyn utifrån policyperspektiv
- Potential till förbättring av miljöprestanda
- Jämförelse av miljöeffekter och kostnader av miljökrav
- Effektivitet utifrån policyperspektiv
- Miljömässiga och ekonomiska konsekvenser
- Drivkraft för innovation och förnyelse
- Kostnadsbesparingar och miljöförbättringar
- Ett effektivt samhällsekonomiskt styrmedel
- Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden
- Framtidsutsikter för en ekoeffektiv ekonomi i Europa
- Innovativ upphandling och kostnadsargument
- En ny EU-strategi i ett ekonomiskt och samhällsekonomiskt perspektiv
- Standard för ekoeffektivitet

Exempel på dessa olika utgångspunkter redogörs för i korthet nedan.

SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER

Regeringen gav 1999 Statskontoret i uppdrag att analysera de samhällspolitiska konsekvenserna av miljökrav vid offentlig upphandling mot bakgrund av att regeringen vid denna tidpunkt önskade utveckla en svensk ståndpunkt om vilka

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	231 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

miljökrav som bör ställas vid offentlig upphandling²⁸⁹. Frågan hade då länge diskuterats inom EU i samband med ett tolkningsmeddelande rörande EG-direktiv om offentlig upphandling. I uppdraget ställdes följande frågor:

- Har miljökrav i samband med offentlig upphandling betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling?
- Vilka är de övriga samhällsekonomiska konsekvenserna av den miljöanpassade offentliga upphandlingen i jämförelse med konsekvenserna av andra miljöpolitiska styrmedel?

För att kunna belysa den första frågan ingick en kartläggning av vilka andra styrmedel (reglering, information, beskattning) som samtidigt är i bruk för att åstadkomma samma slag av miljöeffekter som kan förväntas vid att ställa miljökrav i den offentliga upphandlingen. Av rapporten framgick att det inte var möjligt att uttala sig om vilka miljöeffekter den miljöanpassade offentliga upphandlingen kan ge eftersom det saknas empiriska data för sådan bedömning – endast hypotetiska resonemang är möjliga att föra.

För att belysa den andra frågan gjorde man en åtskillnad mellan:

- Specifika miljömål som kan nås med generella styrmedel.
- Situationer där det förekommer särskilda svårigheter att nå specifika miljömål.
- Ospecificerade miljömål, såsom ”miljöhänsyn” och ”hållbarhet”.

De analyser som gjordes visade att när det gäller specifika miljömål, exempelvis en minskning av kväveutsläpp, synes dessa bäst kunna nås via generella styrmedel andra än upphandling. Det gäller såväl ekonomiska styrmedel som administrativa. Utredningen konstaterade dock att i en rad situationer kan den miljöanpassade offentliga upphandlingen vara mer effektiv som styrmedel, även när det gäller att kunna nå specifika miljömål. Det gäller i första hand situationer där de nationella miljömålen är svåra att nå dessa med generella styrmedel. Den miljöanpassade offentliga upphandlingen kan då vara ett komplement till de generella styrmedlen, då det mest effektiva synsättet borde vara en mix av olika typer av styrmedel.

Några av de specifika frågor som ingick i studien kommenterades på följande sätt:

- Miljökrav vid offentlig upphandling leder ofta till högre kostnader för offentliga tjänster.
- Ökat inslag av miljökrav kommer troligtvis att medföra en effekt uppåt i prisnivån.
- Marknaderna synes segmenteras av miljökrav i offentlig upphandling, vilket påverkar konkurrensen negativt.

²⁸⁹ Statskontoret (1999). Miljökrav vid offentlig upphandling – samhällsekonomiska konsekvenser. Statskontoret Rapport 1999:28.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	232 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

- Miljökravens effekt på utländska leverantörer kan göra att dessa överger den svenska marknaden, vilket minskar konkurrensen.
- Utvecklingen av miljöteknik och miljöanpassade produkter synes stimuleras av den miljöanpassade offentliga upphandlingen

MILJÖHÄNSYN UTIFRÅN ETT POLICY-PERSPEKTIV

OECD (*Organisation of Economic Co-operation and Cultural Development*) publicerade 2003 en rapport om miljöhänsyn i offentlig upphandling med en underrubrik som antydde behovet av sammanhängande policys i de olika medlemsländerna²⁹⁰. Sett till den ekonomiska betydelsen och miljönyttan av den offentliga upphandlingen påtalas att volymmässigt stora upphandlingar kan vara mycket betydelsefulla i policysammanhang liksom i miljöhänseende, men att åsätta en exakt siffra på dess betydelse såväl ekonomiskt som miljömässigt synes inte vara möjligt. Däremot finns flera angivelser på hur stor del av de samlade inköpen i ett land som hänför sig till den offentliga upphandlingen. Denna typ av uppgifter inkluderar emellertid också privat konsumtion, vilket kanske inte är helt relevant för den offentliga upphandlingen då den i första hand omfattar infrastruktur och varor. Avseende så stor positiv effekt på miljön som möjligt är det en fördel att fokusera på de sektorer som potentiellt sett kan nedbringa sin miljöpåverkan mest i samband med upphandling. Tyvärr synes det vara sparsamt med statistik som separerar offentliga utgifter för olika sektorer. Generellt sett synes det vara mest motiverat i ett miljöperspektiv att prioritera sektorer med stor omsättning och potentiellt väsentliga miljöproblem.

Det kan vara värt att notera att vissa sektorer påverkar endast ett fåtal miljöeffektkategorier medan från andra sker utsläpp av olika typer av föroreningar, som därmed har en mer spridd miljöpåverkan. Detta bör vara en utgångspunkt vid val av objekt för den offentliga upphandlingen. Det bör också poängteras, sett i ett livscykelperspektiv, att i många fall utgör den indirekta miljöpåverkan från den offentliga sektorn den dominerande miljöpåverkan. I dessa fall är det betydligt svårare att få fram den underlagsinformation som en upphandlande myndighet önskar få verifierat, vilket i många fall handlar om information från underleverantörer. Likaså är det ofta svårt att få fram produktspecifik information under en produkts användning.

OECD-rapporten tar också upp den offentliga upphandlingen i dess vidare bemärkelse och påverkan på samhällsekonomin i stort. Primärt handlar det om den offentliga upphandlingens möjlighet att stimulera innovationer och miljöteknikutveckling samt att förändra konsumenters köpbeteenden i riktning mot att ge större företräde till miljöanpassade produkter. En av de viktigaste drivkrafterna för att vidareutveckla den miljöanpassade upphandlingen är att kunna påverka och bredda produktutvecklingsarbete i en mer miljöanpassad riktning. Den kan då vara ett "draglok" och vara ett föredöme för andra

²⁹⁰ OECD (2003). *The Environmental Performance of Public Procurement*. OECD, Paris, 2003.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	233 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

upphandlingar och inköp, bl.a. genom att praktiskt kunna visa på miljöförbättringar som är ett resultat av upphandlingen. De företag som känner sig motiverade att svara upp mot allt strängare miljökrav får då fördelen av att kunna bredda sina marknadsandelar och bli mer konkurrenskraftiga gentemot sina konkurrenter.

POTENTIAL TILL FÖRBÄTTRING AV MILJÖPRESTANDA

Inom ramen för EU-kommissionens *5th Framework Programme* genomfördes ett stort forskningsprojekt kallat RELIEF²⁹¹, med två huvuduppgifter inom ett s.k. *Work Package*. Syftet var att ge en översikt över Europeiska "relief-potentialer" förutsatt en förändring i upphandlingspraxis för vissa utvalda produktgrupper och att upprätta en någorlunda heltäckande samling av relevanta miljö- och marknadsdata för beräkning av Europeiska "relief-potentialer".

Metodiken för att beräkna en "relief-potential" baseras huvudsakligen på att jämföra produkter med samma funktionella enhet men med olika miljöprestanda för skilda miljöeffektkategorier i olika stadier av produkternas livscykel. Syftet är att få ett så fullgott underlag som möjligt för att kunna bedöma "potentialen" till bättre miljöprestanda för gröna produkter jämfört med konventionella produkter. Beräkningsmetoden tar hänsyn till samlad miljöpåverkan, miljöpåverkan per funktionell enhet, marknadsandel, årlig omfattning av funktionell enhet tillgänglig på marknaden, konventionella produkter och gröna produkter.

Studien tog sin utgångspunkt från reella data från ett stort antal centrala produktgrupper – elektricitet, persondatorer, kopieringsmaskiner, möbler, busstrafik, livsmedel och sanitetsprodukter. De jämförelser som gjordes utgick från de olika miljöeffektkategorierna där det visade sig att, vad avser klimatpåverkan, synes den största "relief-potentialen" gälla elektricitet genererad från förnybara källor. Inom miljöeffektkategorin fotokemisk oxidantbildning (smog) blev bilden mer komplex, men det alternativ som resulterade i den största "relief-potentialen" visade sig vara om den offentliga upphandlingen kunde efterfråga mer organiska näringsämnen i livsmedelsproduktion. För försurningsproblematiken blev utfallet detsamma som för klimatområdet, för övergödningsfrågorna ungefär detsamma som för fotokemisk oxidantbildning.

De sammanfattande slutsatserna av studien visade att beräkningar enligt "relief-metodiken" indikerade stora potentiella möjligheter att genom offentlig upphandling minska miljöbelastningen för ett flertal vanligt förekommande produktområden. Dock påpekas behovet av mer tillförlitliga och uppdaterade data för de faktorer som ingår i beräkningarna. Med tillgång till mer tillförlitliga

²⁹¹ Technische Universität Vienna & Institute of Finance and Infrastructural Policy (2003). *RELIEF – Relief Potentials for Green Products*. Final Report TU Wien & ifipTU, 2003.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	234 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

data kan RELIEF-metodiken kunna utvecklas till ett mycket värdefullt planeringsinstrument i de inledande faserna i den offentliga upphandlingen.

JÄMFÖRELSE AV MILJÖEFFEKTER OCH KOSTNADER AV MILJÖKRAV

Miljödepartementet lät 2004 påbörja en studie om jämförelse av miljöeffekter och kostnader av miljökrav i offentlig upphandling²⁹². I denna utredning jämfördes kostnader och miljöeffekter för ett antal utvalda miljökrav som skulle kunna ställas vid den statliga offentliga upphandlingen. Ansatsen var att utreda om det med hjälp av höjda miljökrav kan bidra till uppfyllandet av de nationella miljömålen med fokus främst på målet begränsad klimatpåverkan.

En fråga som uppstår är vad konsekvenserna blir för miljön i form av förändrade utsläpp och finansiellt för upphandlarna i kronor samt för industrin/företagen/leverantörerna i kvalitativa termer. Utgångspunkten för analysen var att ta reda på vad miljökrav inom vissa produktområden skulle medföra för miljöeffekter samt kostnadsökningar/besparingar för statens myndigheter. De två produktområden som i samråd med företrädare för Miljödepartementet valdes ut var fordon – personbilar, lätta lastfordon och tunga fordon samt energi – Bra miljöval-el, energisnåla glödlampor och datorer. Analysen byggde på att två alternativ ställs mot varandra - dagens situation där ett visst antal procent av inköpen lever upp till vissa definierade miljökrav, mot en situation där alla inköpen gör det. I kostnaderna ingick både inköps- och driftskostnader, och i samtliga fall avsågs statens kostnader – inte de samhällsekonomiska kostnaderna. En sammanfattning av de utvärderade åtgärderna framgår i tabell 10.

Tabell 10. Uppskattad merkostnad och minskade utsläpp av CO₂ för olika produktområden om den offentliga sektorn till fullo ställer miljökrav i sina upphandlingar.

Åtgärd	Merkostnad SEK/ton CO ₂	Potential, ton CO ₂ /år
<u>Bra Miljöval El</u>	88	94 000
<u>Lågenergilampor</u>	Vinst	35 000
<u>Personbilar, biogas, bruksbilar</u>	400	48 000
<u>Personbilar, etanol, bruksbilar</u>	860	33 000
<u>Personal, biogas, förmånsbilar</u>	Vinst	48 000
<u>Personbilar, etanol, förmånsbilar</u>	38	33 000
<u>Lätta lastbilar, biogas</u>	1300	11 000
<u>Tunga lastbilar</u>	4400	15 000

²⁹² Von Bahr, J. (2005) *Jämförelse av miljöeffekter och kostnader i offentlig upphandling*. Miljödepartementet, Green Index, januari 2005.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	235 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

Det bör dock poängteras av resultaten i tabell 5 att dessa bör ses i ett sammanhang med andra jämförbara åtgärder från staten sida. Enligt uppgifter från Näringslivet förespråkades att samtliga utredda åtgärder kan vara lämpliga att genomföra utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv, möjligen med undantag från övergången till biogasdrivna tyngre fordon. Studien indikerade att biogasdrift synes vara att föredra jämfört med etanoldrift både ur ett miljö- och kostnadsperspektiv, däremot kan den bristfälliga långsiktiga potentialen för biogas tala för etanoldrift.

Det framkom dock i studien att miljöeffekterna för andra föroreningar och hithörande miljöproblem inte var lika entydigt positiva. Exempelvis visade det sig att etanol- jämfört med bensindrift visserligen ur ett livscykelperspektiv synes leda till lägre utsläpp av CO₂ och VOC men i gengäld leder till högre utsläpp av kväve- och svaveloxider - NO_x och SO_x – samt dessutom partiklar och metan (CH₄). Detsamma gällde för biogasdrivna fordon, som jämfört med bensindrivna fordon släpper ut mindre CO₂, NO_x, SO_x och partiklar men mer av VOC och CH₄.

EFFEKTIVITET UTIFRÅN ETT POLICYPERSPEKTIV

DEFRA i England (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*) lät 2005 genomföra en konsultstudie av SQW²⁹³. Syftet med studien var att genomföra ett antal kost-nyttostudier (*Cost Benefit Analysis, CBA*) i olika europeiska länder inom ramen för hållbar offentlig upphandling för att kunna klarlägga effektiviteten utifrån ett policy-perspektiv. Sex olika områden ingick i studien:

- Infrastruktursatsning – vägbygge med delvis återvunnet material
- Genomförande av videokonferenser
- Inköp av skogsråvara
- Engagemang av arbetslösa
- Införande av busstrafik som drivs med biogas
- Utbyte till LED-teknik i trafikljus

Kost-nyttostudier beaktar i allmänhet aspekter som på olika sätt påverkar en konkurrenskraftig marknadsekonomi. Exempel på sådana aspekter är monopolsituationer, tekniska externaliteter, osäkerhet och jämställdhetsfrågor. Kost-nyttoanalyser syftar till att inkludera denna typ av ”marknadspåverkande faktorer”. Konventionella ekonomiska analyser omfattar oftast inte externaliteter och jämställdhetsfrågor, inte heller de osäkerheter som alltid i någon omfattning råder när det gäller upphandling av produkter som på olika sätt påverkar vårt samhälle i stort. Kost-nyttoanalyser syftar till allsidig information för allehanda beslutsfattande med en bredare samhällsförankring. De har också visat sig vara

²⁹³ DEFRA (2006). *Cost Benefit Analysis of Sustainable Public Procurement*. Economic Development Consultants, Report JC 5999.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	236 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

av stor nytta i samband med upphandling och inköp. De tar, liksom en livscykelanalys (LCA), ett helhetsgrepp över varor och tjänster, men kan också belysa frågeställningar med sociala utgångspunkter och nyttor utifrån en given policy för hållbar upphandling dels på det lokala planet men även sett i ett bredare samhällsperspektiv. En viktig fördel med kost-nyttoanalyser är att utfallet och resultaten transformeras över i monetära termer, vilket underlättar jämförelser i upphandlingshänseende avseende alternativa anbud med utgångspunkt från kostnadseffektivitet, och att dessa kan göras avseende kostnader och nyttor som uppstår i olika skeden i ett livscykelperspektiv. I allt väsentligt har kost-nyttoanalyser samma utgångspunkter som livscykelkostnadsanalyser, LCC, med den skillnaden att kost-nyttoanalyser också inkluderar den sociala dimensionen.

SQW-studien sammanfattade sina erfarenheter av de sex fallstudierna på följande sätt:

- Kost-nyttoanalyser har visat sig ge värdefull information om sociala aspekter förknippade med hållbar upphandling
- Brist på underlagsdata är ett hinder för att generellt sett utföra kost-nyttoanalyser
- Kost-nyttoanalyser kan ge viktigt indikation om avvägningar (*trade-offs*) mellan kostnader och nytta i olika livscykelfaser för att identifiera områden med positiva nettoeffekter

Generella lärdomar från de olika fallstudierna visade på vikten av kunskap om huvudsakliga utgiftsposter, högvolumsupphandlingar, långväga transporter och vikten av konsistens avseende tidshorisonter för kostnader och nytta, där mer långsiktiga projektioner resulterade i allt osäkrare utfall. Vissa fallstudier identifierade olika aspekter där svårigheter förelåg till möjligheter att göra meningsfulla tolkningar och slutsatser.

Baserat bl.a. dessa resultat har DEFRA genomfört omfattande kost-nyttoanalyser för olika produktgrupper som förekommer i den offentliga upphandlingen – textilier, möbler, papper, transporter. Arbete pågår för livsmedel och måltidstjänster och ICT²⁹⁴. Flera av dessa analyser har klart kunnat påvisa samhällsekonomisk nytta som en följd av offentlig upphandling av dessa produkter.

MILJÖMÄSSIGA OCH EKONOMISKA KONSEKVENSER

Miljöstyrelsen i Danmark uppdrog 2005 åt en grupp danska experter och forskare att belysa de miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av ökande offentliga gröna inköp²⁹⁵. Studien syftade till att belysa hur och i vilken omfattning det var möjligt att kvantifiera miljöeffekter och hithörande kostnader

²⁹⁴ Stephen Steele, personlig kommunikation.

²⁹⁵ Hansen, E. et.al. (2006). *Miljømaessige og økonomiske konsekvenser af øgede offentlige grønne indkøb*. Miljøstyrelsen, Köpenhamn, 2006.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	237 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

för ett antal utvalda produktgrupper vanligt förekommande i offentlig upphandling – datorer, lampor/belysning, kyl- och frysar, utskrifts- och kopieringspapper, kopiatorer, tapeter och väggbeklädnad, bensin- och dieseldrivna fordon samt elektriska kablar/kabellage. En jämförelse gjordes med motsvarande utgångspunkter för miljömärkningen.

Generellt sett framkom att de största miljömässiga och kostnadsmässiga potentialerna tycks finns för de produktområden som inte omfattas av miljömärkningen – exempelvis fordon och kablar/kabellage. För de produkter där miljömärkningen etablerat sig föreföll det vara så att en hel del positiv produktutveckling redan skett för att minska miljöbelastningen och att marginalerna för ytterligare motiverade satsningar för en miljöanpassning därmed var mindre. Överlag framkom i studien att:

- Miljöanpassade produkter kan kosta mer vid inköpstillfället jämfört med konventionella produkter, men att det finns en stor variation mellan de studerade produktgrupperna
- Det finns goda miljövinster att göra sett till minskat innehåll av hälso- och miljöfarliga ämnen i vissa produkter exempelvis för elektriska kablar/kabellage – ftalater; dieseldrivna fordon – partiklar; tapeter och väggbeklädnad – flyktiga organiska kolväten (VOC) och för lampor/belysning – kvicksilver.

Inköp av energieffektiva produkter visade sig kunna leda till lägre kostnader sett i ett längre tidsperspektiv, men det utgör ingen generell regel för alla olika typer av produktgrupper – se tabell 11.

Tabell 11. Exempel på långsiktiga miljövinster som kan göras i Danmark vid offentliga inköp av olika produkter (miljoner DKK/år).

Produktgrupp	Potentiell "miljövinst"
<u>Datorer</u>	5,3 (20-25)
<u>Lampor/belysning</u>	15 (126)
<u>Kyl och frysar</u>	0,36 (5,4)
<u>Kopieringspapper</u>	-
<u>Kopiatorer</u>	-
<u>Tapeter/väggbeklädnad</u>	-
<u>Bensindrivna fordon</u>	22 (280)
<u>Dieseldrivna fordon</u>	7,5 (97)
<u>Kablar/kabellage</u>	-

Not. Siffror inom parentes anger den årliga miljövinsten om alla produkter byts ut till miljöanpassade alternativ – siffrorna före parenteser den aktuella miljövinsten baserat på de produkter som i verkligheten byts ut.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	238 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

DRIVKRAFT FÖR INNOVATION OCH FÖRNYELSE

År 2006 redovisade VINNOVA och NUTEK resultatet ett regeringsuppdrag om offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse²⁹⁶. Syftet med uppdraget var att utreda hur offentlig upphandling skall kunna bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse. Det innebar bl.a. att utreda hur upphandlingar kan utformas så att de i större utsträckning driver teknikutveckling och genererar affärsmöjligheter. För att främja innovation och förnyelse genom offentlig upphandling föreslår VINNOVA följande åtgärder:

- Inför offentlig innovationsupphandling, dvs. upphandling som innehåller moment av forskning och utveckling (FoU), som en generell upphandlingsform i Sverige.
- Skapa stödande kompetensstrukturer med hjälp av de myndigheter som har FoU-granskning som kärnverksamhet.
- Inför tydliga incitament för upphandlande myndigheter genom målsättningen att en viss procent av upphandlingsvolymen ska utgöras av innovationsupphandling.
- Uppmärksamma och premiera särskilt framgångsrika innovationsupphandlingar för att på detta sätt motivera att offentlig innovationsupphandling blir en strategisk fråga för svenska myndigheter.
- Stärk organisationen av och förenkla procedurer för offentlig upphandling så att samordning och kritisk massa i metodkompetens och efterfrågan uppnås med ett särskilt syfte att små- och medelstora företags innovations- och effektivitetspotential tillvaratas.
- Skapa tillförlitlig information för uppföljning och statistik om offentliga upphandlingar.
- Utvärdera offentliga upphandlingars omfattning och fördelning samt dess effekter på offentliga verksamheters förnyelse och effektivitet liksom dess effekter på innovationskraften i det privata näringslivet.

Incitament för och ägarskap av innehåll och processer för innovationsupphandling måste finnas hos varje enskild myndighet, eftersom sådan upphandling bör vara en integrerad del i dessa myndigheters långsiktiga verksamhetsutveckling. Därför är det viktigt att det för alla myndigheter finns tydliga incitament att bedriva innovationsupphandling. Eftersom incitamenten för innovationsupphandling är mycket svaga, föreslås att särskilda incitament för sådan upphandling skapas.

Till stöd för införandet av innovationsupphandling som en generell form för offentlig upphandling föreslås att utveckling av metoder och strukturer för samordning av processer för innovationsupphandling. Kvalitetsgranskningen av FoU-innehållet i innovationsupphandlingar bör kunna genomföras av

²⁹⁶ VINNOVA (2006). *Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse. Redovisning av regeringsuppdrag till NUTEK och VINNOVA*. VINNOVA, oktober 2006.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	239 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

myndigheter som har bedömning av FoU-finansiering som sin kärnverksamhet. Förslaget bör kunna omfatta alla statliga myndigheter och verk och därmed alla de sektorer i vilka dessa är en del. Nödvändig anpassning till respektive myndighets verksamhet och roll inom respektive sektor bör göras på initiativ av myndigheterna själva. Principerna i förslaget bör även kunna användas av kommuner och landsting som en del av dessas strategier för innovation och förnyelse. I så fall bör statliga myndigheter kunna ges uppgifter som stödjer kommuner och landsting metodologiskt och ifråga om ambitioner att åstadkomma nödvändig samordning. I det sammanhanget bör finansiering via EU:s strukturfonder kunna komma ifråga.

KOSTNADSBESPARINGAR OCH MILJÖFÖRBÄTTRINGAR

I EU-kommissionens reviderade *Sustainable Development Strategy* som antogs 2006 fastställdes ett inriktningsmål för den miljöanpassade offentliga upphandlingen att år 2008 skulle den gemensamma ambitionen i EU:s medlemsländer vara på samma nivå som den i de ledande medlemsländerna år 2006. År 2008 fick EU-kommissionen en rekommendation av Europa Rådet att utveckla en praktisk metod för att utvärdera de framsteg som görs inom den miljöanpassade upphandlingen inom unionen. Uppdraget skede i form av ett konsultuppdrag till PwC, som inriktade sitt arbete i de sju mest framträdande länderna i detta avseende – Österrike, Danmark, Finland, Tyskland, Nederländerna, Sverige och England²⁹⁷. Underlag utgjorde ca 3 000 studerade upphandlingar för tio av de mest vanliga produktgrupperna, bland dem elektricitet, IT-produkter, möbler, konstruktion, trädgårdsskötsel, transporter, rengöringsmedel och papper. Ett huvudsyfte med studien var att kunna uppskatta kostnadsaspekter och resulterande CO₂-utsläpp. Resultaten visade på stora variationer mellan de olika länderna avseende omfattningen av gröna inköp, där rengöringsmedel och papper visade på de största inslagen av miljökriterier, medan konstruktion, trädgårdsskötsel och transporter låg lägst i detta avseende. Sett till stor potential att minska CO₂-utsläpp synes detta i första hand gälla områdena elektricitet och konstruktion. Sett över alla produktgrupper visade studien på en genomsnittlig reduktion av CO₂-utsläpp på 25 % med en variation i intervallet 9 % till 47 %. För svenskt vidkommande visade det sig att 39 % av CO₂-utsläppen minskades genom att ställa miljökrav i samband med upphandlingen.

Den kanske mest intressanta delen av studien var kartläggningen av de potentiella kostnadsbesparingar som kan hänföras till som en positiv följd effekt av den offentliga upphandlingen. För att inkludera kostnadsaspekten användes livscykelkostnadsanalyser, *Life Cycle Cost Analysis (LCC)*, som beräknar den totala kostnaden för en viss produkt under hela dess s.k. livscykel. LCC-beräkningar omfattar inte bara grundinvesteringen vid inköpstillfället utan dessutom drifts- och underhållskostnaderna. Resultaten i PwC:s studie visade att

²⁹⁷ PricewaterhouseCoopers (2009). *Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	240 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

miljöanpassad offentlig upphandling kan resultera i lägre kostnader i stället för högre. I studien framkom att den genomsnittliga ekonomiska kostnadsbesparingen i Sverige vid upphandling av vanligt förekommande produktgrupper var på drygt 1 % av den totala kostnaden för offentlig upphandling, vilket i dagens situation skulle motsvarar en årlig besparing i den offentliga sektorn på drygt 6 miljarder kronor. Det är visserligen så att tillämpning av miljöanpassad offentlig upphandling initialt kan leda till högre direkta inköpskostnader, men det kan i gengäld resultera i lägre totala kostnader om de kompenseras av lägre underhålls- och driftskostnader. I ett EU-gemensamt perspektiv uppskattades denna besparingspotential till runt 1 procent av den totala kostnaden för den offentliga upphandlingen i Europa, vilken i så fall skulle uppgå till ca 20 000 miljarder kronor motsvarande 16 % av EU:s BNP. Offentliga upphandlare är således en mycket betydelsefull grupp i samhället och som i hög grad bidrar till allas vårt samlade miljöarbete. I de fall den miljöanpassade offentliga upphandlingen ytterligare kan effektiviseras finns således möjligheter till ännu större besparingar.

ETT EFFEKTIVT SAMHÄLLSEKONOMISKT STYRMEDEL

I ett nordiskt samarbete studerades fördelar med den miljöanpassade offentliga upphandlingen som ett effektivt samhällsekonomiskt styrmedel i arbetet mot en hållbar utveckling²⁹⁸. En viktig målsättning i arbetet var att identifiera viktiga produktgrupper som i första hand bidrar till en sådan ansats. Arbetet inleddes med att identifiera produktgrupper som dels är volymmässigt omfattande i upphandlingar dels har en betydande miljöpåverkan. Härvidlag identifierades tre produktgrupper där förutsättningar för en kostnadseffektiv upphandling synes vara särskilt goda: taxi- och färdtjänster, IT-produkter och rengöringsmedel. Dessa produktgrupper utvärderades vidare gentemot lagstiftning och ekonomiska styrmedel som används i de nordiska länderna. Man fann härvid att miljöanpassad offentlig upphandling generellt sett utgjorde ett bra alternativ till andra styrmedel, särskilt i de fall den offentliga upphandlingen är av relativt stor omfattning. I samband härmed konstaterades också att den miljöanpassade offentliga upphandlingen är ett mer dynamiskt och ”mjukt” styrmedel, vilket har flera fördelar. Sett i ett mer lokalt upphandlingsperspektiv finns både för- och nackdelar att peka på. Om man på ett framgångsrikt sätt på det lokala planet vill skapa en grön profil i sina inköp och kommunicera det till allmänheten krävs emellertid visioner och ett starkt ledarskap. Därutöver krävs kvalificerade och engagerade medarbetare med god kunskap om marknadens utbud, upphandlingsteknik, miljöfrågor och de begränsningar som finns inom lagstiftningen på genom området. Denna utmaning på det lokala planet kan med fördel stödjas på det nationella och nordiska planet genom tillgång till ett allmänt tillgängligt stöd i form av utbildningsinsatser, detaljerade riktlinjer och vägledningar avseende kriterieutformning men också konsultstöd i olika former.

²⁹⁸ Bauer, B., Christensen, J., Christensen, K., Dyekjaer-Hansen, T. & Bode, I. (2009). *Benefits of Green Public Procurement*. TemaNord 2009:593.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	241 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

En generell slutsats av ovan nämnda studie är att miljöanpassad offentlig upphandling är ett bra kompletterande och anpassningsbart verktyg till de mer "hårda" styrmedlen som lagstiftning och ekonomiska styrmedel. I vissa fall kan det visa sig vara det mest effektiva medlet att nå uppsatta mål. Styrkorna i den miljöanpassade upphandlingen visade sig vara att den är:

- ett "mjukt" och mer flexibelt styrmedel,
- kan påverka marknaden på ett mer dynamiskt sätt som lättar kan accepteras av producenter och konsumenter, samt
- möjliggör en mer lokal anpassning till satta samhällsmål.

De svagheter som framhålls i den nordiska studien är att:

- omfattningen för vissa produktgrupper i vissa fall kan vara för liten för att i realiteten utgöra ett effektivt styrmedel i så motto att den påverkar produktutbudet,
- det tar längre tid att uppnå önskvärda effekter, samt att
- det krävs ett starkt engagemang och ledarskap på det lokala och regionala planet.

De lärdomar som drogs utifrån den nordiska studien var att:

- regelmässigt införa LCC-beräkningar i upphandlingsarbetet, som visat sig vara ett mångsidigt och mycket användbart verktyg i upphandlingsarbetet,
- visa på goda exempel på lyckosamma upphandlingar som genomförts där man både sparat pengar och minskat miljöpåverkan, samt
- att på det nationella planet prioritera upphandlingsarbetet som strategiskt och viktigt i samhällets strävan mot en hållbar utveckling och tillhandahålla centralt stöd med pratiska upphandlingsverktyg, visioner, stöd och utbildning.

SAMHÄLLSEKONOMISK EFFEKTIVITET OCH KONKURRENSBEGRÄNSANDE ÖVERVÄGANDEN

Konkurrensverket uppdrog 2008 åt Umeå Universitet att bedöma den samhällsekonomiska effektiviteten och belysa konkurrensbegränsande överväganden i samband med miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen²⁹⁹. Ett övergripande syfte i arbetet var att ge grundläggande och generella kunskaper om den offentliga upphandlingens roll som ett miljöpolitiskt styrinstrument för en hållbar utveckling och att, givet detta, belysa frågan huruvida konkurrensgraden påverkas av miljöhänsyn i upphandling. Mer specifikt syftade arbetet till att ge generella rekommendationer om hur krav på hållbar utveckling ska beaktas i upphandlingsprocessen, och där utveckling förknippas med ökad

²⁹⁹ S., Marklund, P-O. & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN-nr 1652-8069.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	242 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

välfärd i samhället. En viktig frågeställning var huruvida man kan betrakta miljöanpassad upphandling som ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrinstrument.

Rapporten kommer till den slutsatsen att det kan vara en komplex uppgift att föra miljöpolitik via miljöhänsyn i offentlig upphandling. De nackdelar som särskilt framhålls är att, betraktat i perspektivet av kostnadseffektivitet, kan den miljöanpassade upphandlingen uppfattas som ett trubbigt miljöpolitiskt instrument. Forskarna menade att i och med att graden av miljöhänsyn specificeras i förfrågningsunderlaget kommer alla potentiella anbudsgivare att behöva möta samma miljökrav. Oavsett deras olika förutsättningar och produktionsstruktur måste de uppfylla samma krav, vilket i samtliga fall sannolikt inte kan anses vara kostnadseffektivt. En fördel som dock påpekas är att då en del utsläppskällor utanför landets gränser påverkar miljön i Sverige kan den offentliga upphandlingen även påverka utländska leverantörer och deras föroreningsutsläpp. Konkurrensverkets rapport pekar på fördelar med ekonomiska styrmedel avseende kostnadseffektivitet, även om de inte utgör någon patentlösning.

Konkurrensverkets rapport pekar vidare på att miljöhänsyn i offentlig upphandling inte tycktes ha någon signifikativ inverkan på konkurrensgraden. Om det miljöproblem som upphandlingen avser att reducera redan är föremål för andra miljöpolitiska åtgärder, t.ex. ekonomiska styrmedel, dras slutsatsen i rapporten att en upphandlande myndighet bör bedöma värdet av att ta hänsyn till det i sina upphandlingar. Beslutet att inkludera miljöhänsyn i offentlig upphandling bör baseras på relevant information och kunskap om det aktuella miljöproblemet, aktuella konkurrensförhållanden, marknadens utbud av produkter m.m. I Konkurrensverkets rapport dras slutsatsen att givet den idag begränsade kunskapen om miljöanpassad offentlig upphandling går det inte att utsluta att det kan vara bättre för välfärden i Sverige att i större utsträckning använda ekonomiska styrmedel istället för att öka miljöhänsynen i upphandling.

FRAMTIDSUTSIKTER FÖR EN EKO-EFFEKTIV EKONOMI I EUROPA

Inför det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009 utförde SEI (*Stockholm Environment Institute*) en studie om framtidsutsikter för en ekoeffektiv ekonomi i Europa med utgångspunkt från klimat, energi och konkurrensfrågor³⁰⁰. Sett till nuvarande EU-policys konstaterades de som berör regional utveckling, turism, forskning- och utveckling (FOU), jordbruk och näringslivsfrågor sannolikt kommer att ha stor influens på utvecklingen mot en eko-effektiv ekonomi. Mycket av hithörande frågor inryms i den integrerade produkt policyn (IPP, *Integrated Product Policy*), de tematiska strategierna för hållbar resursanvändning, avfallsminimering och återvinning med verktyg såsom miljöledningssystem (EMAS), miljömärkning, miljöteknik (ETAP) och eco-

³⁰⁰ SEI (2009). *A European Eco-Efficient Economy – Governing climate, energy and competitiveness*. Stockholm Environment Institute, Project Report, 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	243 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

designfrågor kopplat till energiförbrukande produkter (EuP). Grön upphandling är här ett centralt styrinstrument, då de på olika sätt kan anknyta till många av dessa verktyg och använda sig av dem vid formulering av miljökrav.

Studien tar bl.a. fasta på marknadens allt större globalisering och gränsöverskridande handeln, vilket leder till att den framtida utvecklingen av global konsumtion och produktion hamnar i blickpunkten. EU-kommissionen ser för närvarande över och reviderar sin handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion, HKP, och industripolicy (*Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industry Policy, SCP/SIP*). IPP-strategin tar särskilt fasta på behovet av att se till ett helhetsperspektiv och en livscykelansats i produktutvecklingsarbetet, men också när man marknadsför produkter som kan bli föremål för offentlig upphandling och privata inköp. Man poängterar vidare behovet att internalisera externa kostnader som uppkommer vid produktion, användning och kvittblivning och den inverkan det har på miljön för att vid prissättning kunna återspegla de totala samhällskostnaderna av produktion och konsumtion.

INNOVATIV UPPHANDLING OCH KOSTNADSARGUMENT

I en studie utförd av *Copenhagen Economics* studerades hur den offentliga upphandlingen kan stimulera innovationer³⁰¹. Av resultaten framgår att det är särskilt viktigt att på bästa sätt utnyttja de möjligheter som finns att främja innovations- och teknikutveckling som finns inom ramen för löpande arbete med miljöanpassad offentlig upphandling. Den har en stor potential att stimulera innovationer inom miljöteknikområdet genom att stödja samhällsmässiga behov och hjälpa till att minska det s.k. "innovationsgapet", dvs. skillnaden mellan eget ekonomiskt risktagande och det som i realiteten uppstår om offentliga upphandlare förpliktigar sig att köpa upp icke oväsentliga volymer av produkten om vissa förutbestämda produktgenskaper kan tillhandahållas (se vidare [kapitel 5.2.1](#)) Detta beror i allt väsentligt på att det ofta är svårt för nya innovativa produkter att få ett fullgott marknadsgenomslag, då miljöteknikföretag å ena sidan ofta avvaktar efterfrågan på produkten, medan upphandlare enheter å den andra väntar på att produkten finns allmänt tillgänglig på marknaden. Den miljöanpassade upphandlingen kan minska detta innovationsgap då offentliga upphandlare sammantaget ofta köper stora volymer och kan t o m i vissa fall acceptera ett högre pris för en "grön produkt". Med detta "upphandlingsstöd" kan miljöteknikföretag med större förvisning kunna realisera sina innovationsambitioner till slutlig marknadsintroduktion, via demonstrationsfasen och "uppskalning", utan att ta på sig alltför stora ekonomiska risker.

Det finns få tillgängliga exempel på att den miljöanpassade offentliga upphandlingen påskyndat utvecklingen av innovativ miljöteknik. I de fall det är

³⁰¹ Lundvall, K., Ballebye Okholm, H., Marcusson, M., Jespersen, S.T., Birkeland, M.E. (2009). *Can public procurement spur innovations in health care?* Copenhagen Economics, Vinnova, september 2009.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	244 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

dokumenterat visar dessa dock på en inspirerande händelsekedja som börjar med ett klart engagemang och policybudskap från högsta ledningen.

Det finns en allmän insikt om att den miljöanpassade offentliga upphandlingen har en viktig roll att spela i kommersiella sammanhang för att bidra till produktutveckling som annars kanske inte annars hade kommit till stånd. Att upphandla innovationer är emellertid inte lätt. Offentliga upphandlare behöver både vara kompetenta och välinformerade om behov, tekniska möjligheter och den aktuella marknadssituationen. Förfrågningsunderlag måste dessutom utformas på ett sätt som attraherar innovatörer till att offerera förslag till lösningar som kan lösa särskilt uppmärksammade miljöproblem. Detta kräver i regel en affärsmässig grund och villighet att dela på risker som kan uppstå i forskning och utveckling (FoU) i samverkan med offentliga upphandlare.

Som ovan nämnts är en av de viktigaste förutsättningarna en engagerad upphandlande enhet med en fast övertygelse om att åstadkomma en lösning på aktuella miljöproblem, som inte kan åtgärdas på annat sätt. En rekommendation till beslutsfattare bör ta fasta på följande:

- Engagerade och kompetenta upphandlare
- Identifiering av reella och upplevda behov
- Utformning av förfrågningsunderlag som ger anbudsgivare tillräcklig flexibilitet
- Säkerställ konkurrens

EN NY EU-STRATEGI I ETT EKONOMISKT OCH SAMHÄLLSEKONOMISKT PERSPEKTIV

En nyligen genomförd studie ger inblick i de behov som finns för att EU-kommissionen ska kunna utarbeta en ny strategi för Europas gemensamma marknad³⁰². Avseende området offentlig upphandling, med infallsvinkel på att utveckla den för att nå långsiktiga samhällsekonomiska mål, konstateras i rapporten att det står utom allt tvivel att EU:s upphandlingsregler i stora delar har varit en stor framgång och blivit ett av de mest utvecklade och tekniskt sofistikerade områden inom den gemensamma marknaden. Antalet upphandlingar som officiellt dokumenteras ökar ständigt och tillvägagångssätten är otvetydigt mer transparenta än tidigare. Den offentliga upphandlingen har också satt sina tydliga avtryck i ökad konkurrens. Förväntningarna på alltmer kostnadseffektiva upphandlingar har också infriats – uppskattningsvis har det resulterat i besparingar på mellan 5 - 8 % av prisbildningen.

Bortsett från denna utveckling finns starka önskemål om att se över upphandlingsregelverket. Två aspekter har i dessa sammanhang framhållits

³⁰² Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society*. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, May 2010.

	MILJÖSTYRNINGSRÅDET	DATUM	2012-01-18	SIDOR	245 (246)
	RAPPORT 2012:1	MILJÖ, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING			

med särskild tyngd i debatten – om den övergripande policyn borde revideras och, om så sker, att den borde bli mer ”horisontell” och bättre anknyta till andra policies. Ett visst nytänkande förefaller troligt och att en viktig följd effekt skulle vara förenkla, fortsätta modernisera och skärpa upphandlingsreglerna.

Det finns fördelar med att ytterligare bredda tillämpningen av upphandlingsregelverket och en större öppenhet för utländska anbudsgivare att delta. De mest påtalade nackdelarna med upphandlingsregelverket bör också ses över – komplexiteten, de administrativa pålagorna och ”SME-problematiken”. Här kan varje medlemsstat på det lokala och regionala planet hjälpa till med ambitioner i samma riktning för att vidga sitt synsätt till att inte agera protektionistiskt utan se fördelar i att släppa in fler anbudsgivare från andra länder.

Sett i ett längre tidsperspektiv bör den offentliga upphandlingen för att bidra till en ekonomisk konkurrenskraft bland Europas länder och breddas till att omfatta bl.a. innovationsfrågor, jämställdhet och sociala aspekter. Denna s.k. Monti-rapporten förespråkar att nya innovativa marknader (*Lead markets*) bör vara anpassade redan från början till den interna marknaden. En särskild rekommendation som ges är att etablera en intern marknad för gröna produkter genom att utveckla EU-gemensamma standarder för att beräkna och verifiera klimatavtryck (*Carbon Footprint*) för t.ex. energieffektiva produkter inkluderande utsläppscertifikat för produkter som använder förnybar energi.

Rapporten behandlar inte specifikt kostnadseffektivitet men poängterar att man bör avstå från alltför omfattande och egna initiativ från enskilda medlemsländer för att undvika ”marknadsmässig snedvridning” och varierande prissättning.

STANDARD FÖR EKO-EFFEKTIVITET

Den internationella standardiseringsorganisationen ISO (*the International Organization for Standardisation*) är i slutfasen i sitt arbete med en standard för eko-effektivitet (*Eco-efficiency assessment of product systems*)³⁰³. Eko-effektivitet kan betraktas som ett kvantitativt ledningsverktyg som möjliggör ställningstaganden om miljöpåverkan av produktsystem samt dessa ”värde” för olika intressentgrupper. Miljöpåverkan beskrivs utifrån traditionella livscykelanalyser (LCA), vilket medför att det omfattas av alla de olika utgångspunkter som ingår i en LCA – exempelvis ansats kring funktionella enheter, systemgränssättning, avgränsningsprinciper (*cut-off*), iterativitet, transparens och vetenskapliga utgångspunkter. Värdebegreppet kan väljas utifrån ett resonemang kring resurssnålhet, optimala produktionsförhållanden, god marknadstillgång, energiåtervinning eller en kombination av dessa. Värdebegreppet kan uttryckas i monetära termer eller andra relevanta aspekter med anknytning till exempelvis funktionalitet eller estetik. I standarden

³⁰³ International Organization for Standardisation (2011). *Eco-efficiency assessment of product systems – guidelines, requirement and guidelines*. ISO/DIS 14045, Draft for voting, ISO, Geneva, January 2011.