



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Elin Rosén  
Tel: 010-698 17 07  
elin.rosen@naturvardsverket.se

SKRIVELSE  
2012-11-01 Ärendenr:  
NV-09021-12

### Sammanfattning

Det är Naturvårdsverkets uppfattning att för att kunna lämna ett komplett svar på frågan om vilka produktområden som kan lämpa sig för förordningsstyrning, så som den ställts till Naturvårdsverket, krävs det bättre och delvis annan statistik än den som för närvarande förs på upphandlingsområdet. Det går av befintlig statistik inte att närmare utläsa vilka produkter som upphandlas i stor omfattning, eller till stora värden, av olika typer av myndigheter.

Med utgångspunkt i den information om upphandlingsmarknaden som Naturvårdsverket ändå har fått tillgång till är det verkets uppfattning att det mest intressanta ur miljösynpunkt är att utreda möjligheterna att genom lagstiftning, förordningar och/eller andra styrmedel ställa krav på de upphandlingar som görs av bygg- och anläggningsarbete i vid bemärkelse.

När det gäller mer konkreta, enskilda, produkter anser Naturvårdsverket att möjligheten att styra upphandlingarna av de stora samordnade ramavtalen mot att ta större miljöhänsyn bör utredas.

Slutligen vill Naturvårdsverket erinra om vikten av att ständigt arbeta med att förbättra den information som finns till stöd för de upphandlande myndigheterna, genom t.ex. vägledningar, information och metodstöd från Konkurrensverket och Upphandlingsstödet eller en eventuell ny upphandlingsmyndighet. Detta är viktigt dels för att en eventuell förordning ska få ett reellt genomslag, men också i högsta grad eftersom de statliga myndigheterna endast står för omkring en femtedel av de upphandlingar som görs på ett år. Den största upphandlande sektorn är kommunerna och dessa nås inte av en eventuell förordning.

### **Bakgrund – en kort beskrivning av uppdraget och utredningen.**

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av Upphandlingsutredningen (SOU 2010:06 *Upphandlingsutredningen*) att lämna förslag på vilka produktområden som lämpar sig för förordningsstyrning – d.v.s. på vilka områden det vore lämpligt att anta förordningar om en skyldighet för myndigheter att ställa vissa miljökrav i upphandlingar. Det ska röra sig om produktområden som upphandlas brett av alla typer av myndigheter, i stor omfattning och där det finns stora potentiella miljövinster att göra.

Naturvårdsverket avser med denna skrivelse att besvara ovanstående fråga utifrån den kunskap som i dagsläget finns tillgänglig.

### **Produktgrupper som är lämpliga för förordningsstyrning.**

För att kunna svara på Upphandlingsutredningens fråga givet de önskade förutsättningarna krävs att det går att avgöra vilka produktgrupper som upphandlas brett (dvs. av både landsting och kommunala och statliga myndigheter) och i stor omfattning. Det betyder att det måste finnas tillgång till tillräckligt preciserad och omfattande statistik. Upphandlingsutredningen konstaterade i sitt delbetänkande *På jakt efter den goda affären* att ” Den upphandlingsstatistik som i dagsläget samlas in är av bristande kvalitet och omfattar inte all offentlig upphandling.”<sup>1</sup> Utredningen skriver vidare att ” Det är i dagsläget i det närmaste omöjligt att svara på så grundläggande frågor som vad och hur den offentliga sektorn upphandlar, vem som köper vad och värdet av den samlade upphandlingen.”<sup>2</sup> Det finns inte heller någon samlad statistik om hur mycket som faktiskt köps in genom upphandlade avtal och hur mycket, eller vad, som köps in vid sidan av sådana avtal. Frågan är alltså inte helt lätt att besvara.

Konkurrensverket kom i april 2012 med en rapport, *Siffror och fakta om offentlig upphandling*<sup>3</sup>, som innehåller upphandlingsstatistik baserad på uppgifter ur Visma Opics databas. Denna information är betydligt mer heltäckande än den statistik som tidigare samlats in av SCB – den omfattar bl.a. även upphandlingar under tröskelvärdena. Dock baserar sig uppgifterna om vad som upphandlats fortfarande på de s.k. CPV-koderna. Någon finkornigare uppfattning om vilka produktgrupper som upphandlas än vad dessa koder ger uttryck för går därför inte att få heller ur denna rapport. Rapporten innehåller inte heller t.ex. uppgifter om vilka produktgrupper som upphandlas fördelat på myndighetstyp. Rapporten ger dock ett i flera delar intressant underlag för denna framställning.

#### *Vem upphandlar?*

Enligt Konkurrensverkets rapport stod statliga myndigheter för 20 % av upphandlingarna under 2010 och kommunerna för 42 %. Landstingen genomförde endast 8 % av de utannonserade upphandlingarna. Det är endast den femtedel av

<sup>1</sup> SOU 2011:73 *På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, S. 275

<sup>2</sup> Ibid s. 275

<sup>3</sup> Konkurrensverkets rapport 2011:1, *Siffror och fakta om offentlig upphandling*

upphandlingarna som genomförs av statliga myndigheter som kan styras direkt genom en förordning som t.ex. miljöbilsförordningen, även om andra myndigheter frivilligt kan använda en sådan förordning som förebild i sina upphandlingar. Av de myndigheter som har annonserat mer än 100 upphandlingar under 2010 är en något högre andel, ca 1/3, statliga myndigheter. Totalt stod ungefär en tiondel av de upphandlande myndigheterna för hälften av upphandlingarna under 2010. Det finns med andra ord en grupp myndigheter som upphandlar väldigt ofta, medan majoriteten av myndigheterna genomför relativt få upphandlingar varje år.

*Vad upphandlas?*

Att tänka på om CPV-koder

CPV-koder är sifferkoder som används för att ange vad en upphandling handlar om. Det finns ca 10 000 koder organiserade i en hierarkisk/trädstruktur från mindre till mer detaljerat. Koderna kan grupperas i ett antal huvudgrupper, med undergrupper i flera nivåer. På en upphandling är det möjligt att använda flera CPV-koder och det finns ingen styrning av vilken nivå utannonserande myndighet väljer. Det gör att det utifrån använda CPV-koder är väldigt svårt att dra några säkra slutsatser om hur många upphandlingar som gjorts inom ett särskilt område.

Upphandlade produkter/tjänster under 2010

40 % av de utannonserade upphandlingarna för 2010 rörde CPV-huvudgrupp 45, *Anläggningsarbete*. Den CPV-huvudgrupp som har använts näst flest gånger användes i 10 % av upphandlingarna. Gruppen *Anläggningsarbete* var därmed den överlägset vanligaste. Av de tio vanligaste angivna CPV-huvudgrupperna rör majoriteten byggande, byggnader och infrastruktur<sup>4</sup>.

Det framgår inte av uppgifterna i Konkurrensverkets rapport i någon ytterligare detalj vilka typer av produkter eller tjänster som upphandlats inom ramen för gruppen *Anläggningsarbete*, eller vilken typ av myndigheter som står för vilka upphandlingar. Naturvårdsverket har fått tillgång till en del av det material som Konkurrensverket använt som underlag för sin rapport. I det kan man bl.a. se att den övervägande majoriteten (knappt 3/4) av de CPV-koder som använts fler än 100 gånger rör byggande, byggnader och infrastruktur på olika sätt.

Man kan utifrån frekvensen av CPV-koderna inte dra några slutsatser om de värden som upphandlas. Det står klart att räknat till antalet så är det som oftast upphandlas av svenska myndigheter olika tjänster relaterade till anläggning och förvaltning av byggnader och infrastruktur. Samtidigt är det fullt möjligt att en stor del av dessa upphandlingar rör ett fåtal stora bygg- och anläggningsprojekt som vardera omfattar ett mycket stort antal upphandlade tjänster.

---

<sup>4</sup> 45 Anläggningsarbete, 71 arkitekt-, bygg- ingenjers- och besiktningstjänster, 44 konstruktioner och konstruktionsmaterial, 50 reparation och underhåll, 90 avlopps- och avfallshantering, sanering och miljö tjänster, 34 transportutrustning och transporthjälpmedel, 42 industrimaskiner, 31 elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning, belysning, 39 möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter.

Man kan också konstatera att de flesta produkter och produktgrupper inte upphandlas så ofta. De kan mycket väl ändå upphandlas till stora belopp – men kanske t.ex. i form av samordnade ramavtal. Det behövs ytterligare information för att något säkert ska kunna sägas på den punkten. Över huvud taget behövs det betydligt mer detaljerad statistik för att man ska kunna dra några säkra slutsatser om vilka typer av produkter eller tjänster som upphandlas i stor omfattning av vilka myndigheter.

#### *Har produktgruppen stor miljöpotential?*

I Naturvårdsverkets senaste fördjupade utvärdering av de nationella miljö-kvalitetsmålen<sup>5</sup> gjordes bedömningen att fjorton av de sexton nationella miljö-kvalitetsmålen inte kommer att nås till år 2020 med beslutade styrmedel. Naturvårdsverket föreslog tre fokusområden för att ta ytterligare steg mot ett uppfyllande av miljömålen. Utöver att genomföra beslutade åtgärder var det att utveckla strategier för en hållbar konsumtion och att kommunicera och informera mer om möjligheterna med miljöarbete.<sup>6</sup> Arbetet mot miljö-kvalitets-målen måste stärkas och integreras i alla politikområden och samhällssektorer. Genom att öka miljöhänsynen i bygg- och anläggningsbranschen kan viktiga steg tas som bidrar positivt till möjligheterna att nå framför allt de nationella miljö-kvalitetsmålen god bebyggd miljö, begränsad klimatpåverkan, frisk luft och giftfri miljö. Även målen myllrande våtmarker och ett rikt växt- och djurliv kan påverkas, framför allt av frågor om lokalisering, utformning och materialval.

Miljöpotentialen i bygg- och fastighetsbranschen är i detta avseende mycket stor. Fastigheter och infrastruktur har normalt en mycket lång livslängd och de val som görs i upphandlingen kan därför ha effekter under mycket lång tid. Det gäller dels de material man väljer som kan innehålla skadliga ämnen eller komma från ändliga resurser men kanske i synnerhet hur byggnaden eller anläggningen utformas ur energieffektivitetssynpunkt. Saker som ventilation, uppvärmning, nedkylning och belysning förbrukar stora mängder energi under hela en byggnads livstid.

Även hur man utformar en trafiklösning eller annan infrastruktur kan ha stora konsekvenser på den energiförbrukning, de utsläpp och annan miljöbelastning som genereras under användningen av anläggningen. Därtill påverkar själva bygg- och anläggningsprocessen miljön på olika sätt. De maskiner som används orsakar utsläpp, arbetsmetoder genererar olika mängder avfall och spill och energiförbrukningen under byggtiden kan påverkas av hur arbetet organiseras och genomförs. Alla byggnationer tar dessutom markyta i anspråk vilket på olika sätt kan påverka djur- och växtliv negativt.

Det är därför inte säkert att det bästa ur miljösynpunkt är att fokusera på enskilda produkter eller produktgrupper. Kanske kan en betydligt större effekt fås genom att t.ex. styra byggandet mot mer energieffektiva konstruktioner och metoder och hur man väljer att utforma närmiljö och infrastruktursatsningar. Arbetet bör inriktas på att öka miljö- och hållbarhetsnyttan genom hela bygg- och anläggningsprocessen med ett livscykelkostnads perspektiv snarare än genom att

<sup>5</sup> Naturvårdsverkets rapport 6500, *Steg på vägen; Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, juni 2012

<sup>6</sup> *Ibid*, s. 6

fokusera på enskilda produkter eller tjänster. En möjlighet vore att ställa krav på de myndigheter som genomför bygg- och anläggningsprojekt att ha ett systematiskt miljöarbete genom hela processen, från planläggning och projektering till driftstart, för att tillse att den totalt sett största miljönyttan kan uppnås i varje enskilt fall.

Enligt SOUn *Bilen, biffen, bostaden* från 2005 spenderar svenska hushåll totalt ca 90 procent av sina disponibla inkomster efter skatt på boende, livsmedel och transporter. Utredningen anger också att dessa sektorer svarar för uppskattningsvis hälften av all negativ belastning på miljö och hälsa.<sup>7</sup> Detta bekräftas i European Environment Agency's (EEA) rapport *Consumption and the environment – 2012 update*, där EEA uppskattar att drygt 70 % av utsläppen av växthusgaser, av försurande ämnen och av den direkta och indirekta miljöpåverkan orsakad av privatkonsumtion är hänförliga till livsmedel, boende, infrastruktur och transporter.<sup>8</sup> I *Bilen, biffen, bostaden* föreslår utredningen att stat, kommun och landsting utifrån sammanvägda hållbarhetsaspekter på dessa områden ska upphandla i den bästa fjärdedelen av produktsortimentet, för att på så sätt styra marknaden som helhet i en mer hållbar riktning. En utredning av och satsning på möjligheterna att ställa högre miljökrav på byggbranschen skulle vara i linje med detta.

#### *Befintliga initiativ inom byggsektorn*

Det finns i dagsläget ett antal nationella och internationella initiativ för att miljöanpassa byggnader och byggande. I Sverige har Miljöstyrningsrådet tagit fram miljökriterier bl.a. för byggtreprenader gällande flerbostadshus respektive lokaler<sup>9</sup>, som de regelbundet uppdaterar. Sweden Green Building Council<sup>10</sup> (SGBC) är en ideell förening som är öppen för alla företag och organisationer inom den svenska bygg- och fastighetssektorn och vars ändamål är att verka för grönt byggande. SGBC arbetar bl.a. med att anpassa miljöcertifieringssystemen BREEAM<sup>11</sup> och LEED<sup>12</sup> till Svenska förhållanden. SGBC ansvarar också för EU-certifieringen GreenBuilding<sup>13</sup> i Sverige och svenska Miljöbyggnad<sup>14</sup>. Inom den nordiska miljömärkningen Svanen finns kriterier för flerfamiljshus. Det finns alltså befintliga kriterier och certifieringar som ett eventuellt framtida förordningsarbete skulle kunna använda som förebild eller inspiration.

United Nations Environment Programme (UNEP) har under 2012 kommit med en rapport där man går igenom ett antal fallstudier av lyckade projekt inom området hållbar upphandling.<sup>15</sup> Bl.a. redogörs för projektet YORBuilds satsning

<sup>7</sup> SOU 2005:51, *Bilen, Biffen, Bostaden - Hållbara laster, smartare konsumtion...*, s. 26-27

<sup>8</sup> *Consumption and the environment – 2012 update*, European Environment Agency, 14 juni, 2012

<sup>9</sup> <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kriterier/Bygg-och-Fastigheter/Byggtreprenader/>

<sup>10</sup> <http://www.sgbc.se/>

<sup>11</sup> <http://www.breeam.org/>

<sup>12</sup> <https://new.usgbc.org/leed>

<sup>13</sup> <http://www.eu-greenbuilding.org/>

<sup>14</sup> <http://www.sgbc.se/index.php/certifieringssystem/miljoebyggnad>

<sup>15</sup> *The Impacts of Sustainable Public Procurement; Eight Illustrative Case Studies*, DTI/1513/PA, tillgänglig på <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/projectinfo/StudyonImpactsofSPP.pdf>

på hållbara bygg- och anläggningsarbeten där man fokuserade framför allt på att minska CO<sup>2</sup>-utsläpp och avfallsmängder. Även detta, och liknande, projekt kan tjäna som förebild för det fortsatta arbetet.

Sedan 2009 finns också förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter som baseras på Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG. Syftet med direktivet och förordningen är att få till stånd en effektivare energianvändning och förebygga negativa klimatförändringar genom bl.a. minskade utsläpp av växthusgaser. Energieffektivisering av byggnader är en av de åtgärder statliga myndigheter kan välja att genomföra för att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen.<sup>16</sup>

#### *Behov av ytterligare utredning och konsekvensanalys*

Naturvårdsverket förordar som sagt en utredning av möjligheterna att öka styrningen av bygg- och anläggningsupphandlingar ur ett miljöperspektiv. Verket vill dock återigen poängtera att den befintliga statistiken om upphandlingen i Sverige inte ger stöd för några säkra slutsatser om vare sig omfattningen av denna sektor inom upphandlingen eller bredden av myndigheter som gör upphandlingar på området. Innan en eventuell förordning kan tas fram behövs en betydligt mer omfattande utredning av lämpligheten av bygg- och anläggningssektorn som målgrupp, huruvida en förordning vore det sammantaget mest lämpliga styrmedlet i detta fall och vilka konsekvenser en sådan förordning skulle få både ur ett miljöperspektiv och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Hänsyn behöver också tas till frågan om regleringen ska inskränka sig till just upphandlingsreglerna eller omfatta alla typer av inköp och bygg- och anläggningsprojekt en myndighet genomför, t.ex. i egen regi.

#### **Prioritering av produktgrupper med UNEP och DEFRA:s modell**

Den 24 oktober 2012 genomfördes en workshop anordnad av Naturvårdsverket för att enligt uppdrag från EU-kommissionen göra en prioritering av ett antal utpekade produktgrupper avsedda för utarbetande av kriterier för grön upphandling. Prioriteringen gjordes med hjälp av ett verktyg utarbetat av United Nations Environment Programme (UNEP) och brittiska Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra).<sup>17</sup> I verktyget anger man ett antal olika faktorer, som miljörisker, socio-ekonomiska risker och utrymme för förbättringar, och får då en prioriteringsordning för de olika angivna produktgrupperna. I workshopen deltog representanter för Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet, Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Konkurrensverket och Inköp Gävleborg.

De produktområden som rankades högst då verktyget användes under workshopen var byggnader och byggnation, transporter, livsmedel och vägar. Resultatet från workshopen var därmed i överensstämmelse med vad som framhölls i *Bilen, biffen, bostaden*, och ger ytterligare stöd för Naturvårdsverkets ovan redovisade uppfattning om intresset av att göra en satsning på bygg- och anläggningssektorn.

<sup>16</sup> 3 § 6 punkten förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter

<sup>17</sup> <http://sd.defra.gov.uk/advice/public/nsppp/prioritisation-tool/>

## Styrning av ramavtalsupphandlingar och enskilda myndigheter

I rapporten *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*<sup>18</sup> föreslog Naturvårdsverket att klimat skulle pekats ut som prioriterat område fram till 2013. Energieffektiv utrustning, förnybar energi och miljöanpassade fordon och transporter lyftes fram som exempel på produktområden där upphandling kan bidra till de svenska klimatmålen. I rapporten föreslog Naturvårdsverket också att tydligare krav bör ställas på de ramavtalslutande myndigheterna när det gäller att ställa miljökrav, samt att informationen till avropare måste förbättras så att det framgår om miljökrav ställts i en ramavtalsupphandling och vilka möjligheter till miljöalternativ som finns inom avtalet. Naturvårdsverket anser fortfarande att detta är en viktig aspekt att beakta när det gäller de statliga myndigheternas inköp av ofta inhandlade produkter.

De statliga ramavtalen används av ett stort antal statliga myndigheter och kan i vissa fall användas även av kommuner och landsting eller tjäna som förebild för dessas egna upphandlingar. Genom att höja graden av miljöhänsyn i de statliga ramavtalen kan man därför snabbt få en stor spridning och effekt. På detta sätt undviker man också att t.ex. mindre myndigheter själva måste bygga upp en kompetens på området grön upphandling som man kanske inte har resurser för. Styrning av en enskild myndighet, Kammarkollegiets inköpscentral, är också ett betydligt mer flexibelt styrmedel än en förordning som ska gälla generellt för alla statliga myndigheter. Eventuellt kan man också överväga att på motsvarande sätt ställa krav på vissa andra enskilda myndigheter som genomför många och omfattande upphandlingar med stor miljöpåverkan – t.ex. Trafikverket. De miljökrav som ställs i dessa myndigheters upphandlingar kan sedan tjäna som förebild även för andra myndigheter när de väl har etablerats.

## Vikten av information och kompetensutveckling

Naturvårdsverket kom 2010 med en rapport om miljöanpassad offentlig upphandling i praktiken, *Miljöanpassad offentlig upphandling; en fråga om att kunna, vilja och förstå*<sup>19</sup>. Rapporten visade att osäkerhet kring hur och vilka miljökrav som kan ställas i offentliga upphandlingar är ett hinder för ställandet av miljökrav i praktiken. Det är därför mycket viktigt att de upphandlande myndigheterna har ett starkt stöd från de organ som har till uppgift att lämna rådgivning om upphandling och har tillgång till tillräcklig information för att kunna ställa miljökrav. Detta oavsett om det finns förordningar som kräver miljöanpassning på ett visst område eller inte.

Naturvårdsverket har gjort en översiktlig genomgång av Upphandlingsstödet vägledningar med avseende på hur frågor om miljökrav i upphandlingar behandlas. Genomgången visade att det varierar från vägledning till vägledning hur mycket och hur detaljerad information det finns om möjligheterna att och hur man kan ställa miljökrav i upphandlingar. Bl.a. saknas det konkreta exempel

<sup>18</sup> Naturvårdsverkets rapport 6329, *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*, januari 2010

<sup>19</sup> Naturvårdsverkets rapport 6326, *Miljöanpassad offentlig upphandling En fråga om att kunna, vilja och förstå*, januari 2010

och kopplingar till de nationella miljö kvalitetsmålen och alla myndigheters ansvar för att samverka för att uppnå dessa.

Naturvårdsverkets uppfattning är att för att miljöhänsyn ska kunna få ett reellt och kraftfullt genomslag i den offentliga upphandlingen måste varje eventuellt annat styrmedel som införs kompletteras med utförliga och genomtänkta informationsinsatser och metodstöd som kan ge myndigheterna de faktiska förutsättningarna att uppfylla de krav som ställs på dem. De myndigheter som arbetar med stöd och rådgivning på upphandlingsområdet måste också få tillräckliga resurser för att kunna genomföra sådana insatser.

-----  
Beslut om denna skrivelse har fattats av avdelningschef Björn Södermark.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschef Kristina von Oelreich och förvaltningsjurist Elin Rosén, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

  
Björn Södermark

  
Elin Rosén