

# Regeringens skrivelse

## 2006/07:54

Miljöanpassad offentlig upphandling

Skr.  
2006/07:54

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 8 mars 2007

*Maud Olofsson*

*Andreas Carlgren*  
(Miljödepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen presenteras en handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling. Som en del i EU:s program för den integrerade produktpolitiken (IPP) har EG-kommissionen uppmuntrat alla medlemsstater att utarbeta nationella handlingsplaner för hur man tänker öka graden av miljöanpassad upphandling.

Regeringens handlingsplan innehåller bedömningar av det aktuella läget och mål för de tre kommande åren. Den innehåller även fyra strategiska områden med åtgärder för att nå målen.

Vidare förtydligas ansvaret för olika aktörer vad gäller att driva utvecklingen framåt. Uppföljning av handlingsplanen och dess effekter organiseras och systematiseras.

Miljökrav vid offentlig upphandling bör öka. Åtgärderna behandlar bl.a. styrning av myndigheter, engagemang av politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå, utbildning och stöd till offentliga upphandlare.

Riksdagen har mot bakgrund av förslagen i budgetpropositionen för 2007 beslutat att avsätta 10,8 miljoner kronor för att stärka arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling. För 2008 och 2009 har motsvarande 6,7 miljoner kronor beräknats för respektive år.

1	Ärendet och dess beredning.....	4
2	Regeringens handlingsplan 07 – Miljöanpassad offentlig upphandling .....	4
3	Vision och nationella mål 2010 .....	10
3.1	Vision.....	10
3.2	Nationella mål.....	10
3.2.1	Inriktningsmål.....	10
3.2.2	Konsumtionsmål .....	12
4	Regeringens fyra strategiska områden med åtgärder för att nå målen	15
4.1	Strategiskt område 1 – Statliga myndigheter, styrning och kompetens .....	15
4.1.1	Krav på att miljöanpassa de statliga ramavtalen som upphandlas inom ramen för den statliga inköpsamordningen .....	17
4.1.2	Ge ramavtalsmyndigheterna skräddarsydda utbildningar .....	17
4.2	Strategiskt område 2 – Engagera politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå.....	18
4.2.1	Genomför en informationskampanj riktad till politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå .....	19
4.3	Strategiskt område 3 – Säkerställ kompetensen bland upphandlare.....	19
4.3.1	Inrätta en helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling .....	21
4.3.2	Kunskap om att ställa miljökrav bör integreras i befintliga upphandlingsutbildningar .....	22
4.3.3	Erbjud en webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling.....	22
4.3.4	Ta fram ett informationsmaterial om miljökrav, upphandlingslagstiftning och rättsfall.....	23
4.4	Strategiskt område 4 – Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg .....	23
4.4.1	Tydliggör målsättningen för EKU-verktyget..	26
4.4.2	Se över kvalitet, innehåll och nivå på miljökriterierna .....	26
4.4.3	Se över användarvänlighet och funktionalitet	27
4.4.4	Återlansera och marknadsför verktyget.....	27
4.4.5	Tydliggör kopplingen mellan EKU och miljömärkning.....	28
5	Uppföljning av handlingsplanen.....	29
6	Vägen framåt – nyckelaktörer .....	31

Bilaga 1	Förutsättningar och nuläge.....	33	Skr. 2006/07:54
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser avseende Naturvårdsverkets rapport En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan (rapport 5520 december 2005) .....	38	
Bilaga 3	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 2007.....	39	

## 1 Ärendet och dess beredning

EG-kommissionen har i sitt meddelande till Europeiska rådet och Europaparlamentet den 18 juni 2003 Integrerad produktpolitik, Miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv, KOM(2003) 302 slutlig, s. 12, uppmuntrat alla medlemsstater att utarbeta treåriga nationella handlingsplaner för hur man tänker öka graden av miljöanpassad upphandling.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan (rapport 5520 december 2005). Rapporten innehåller en beskrivning av det aktuella läget, förslag på mål för de tre kommande åren samt åtgärder för att nå målen. Rapporten har remitterats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2005/6241/Hm).

Riksdagen har mot bakgrund av förslagen i budgetpropositionen för 2007 beslutat att stärka arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling genom att öka anslaget 34:2 Miljöövervakning m.m. med 10,8 miljoner kronor 2007 till 15,8 miljoner kronor (prop. 2006/07:1, utg.omr. 20, bet. 2006/07: MJU1, rskr. 2006/07:65). Regeringen har i budgetpropositionen beräknat totalt 11,7 miljoner kronor per år 2008 och 2009.

Regeringen redovisar med denna handlingsplan hur arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling skall stärkas.

## 2 Regeringens handlingsplan 07 – Miljöanpassad offentlig upphandling

**Regeringens bedömning:** 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 i dag inte i den utsträckning som är möjlig. Den offentliga sektorn bör så långt som möjligt enligt lagen om offentlig upphandling (1992:1528) (fortsättningsvis LOU) och gemenskapsrätten ställa miljökrav vid upphandling.

Det är angeläget med en handlingsplan med mål och tillhörande åtgärder för att öka miljökraven vid offentlig upphandling. Regeringens ambition är att minska regelbördan för företag och att fler företag deltar vid offentlig upphandling. Det är därför viktigt att tydliggöra för upphandlande enheter och leverantörer vilka krav som får ställas. Målen och åtgärderna bör följas upp och handlingsplanen bör vid behov revideras.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna är positiva till och stödjer Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* är positiv till förslagen i rapporten och

menar att de är utmärkta redskap för att komma framåt mot målsättningen att statsförvaltningens miljöarbete skall vara ett föredöme. *Konsumentverket* anser att medlemsstaternas arbete med att utarbeta handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling är mycket angeläget. *Statens energimyndighet* ser positivt på den föreslagna handlingsplanen och anser att det finns ett stort behov av styrning. *AB Svenska Miljöstyrningsrådet (Miljöstyrningsrådet)* tycker överlag att förslaget till handlingsplan på ett mycket bra och belysande sätt beskriver de behov som finns och de satsningar som behövs för att stödja den miljöanpassade upphandlingen.

*Linköpings tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg och Länsrätten i Stockholms län* har inga invändningar mot förslagen i rapporten. *Domstolsverket* har i stort inget att erinra mot de mål och åtgärder som anges i förslaget till handlingsplan. Ambitionsnivån avseende miljökraven bör dock ställas högre än vad som framgår av handlingsplanen om de skall leda till miljöförbättringar. *Kommerskollegium* ifrågasätter att marknadsetablering av de miljömässigt bästa produkterna skall avgöra vilka miljökrav som ställs i en upphandling eftersom detta premierar väletablerade och starka företag framför nytillkomna och innovativa företag. *Statskontoret* menar att handlingsplanen borde ha föregåtts av en analys som diskuterar både för- och nackdelar med olika miljökrav och vilka avvägningar mellan olika intressen som offentliga upphandlare bör göra vid upphandlingstillfället.

*Konkurrensverket* anser att en allvarlig brist är att man inte har analyserat olika slags miljökrav och deras påverkan på konkurrensen, särskilt för små företag. *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* lyfter också fram vikten av att ta hänsyn till de mindre företagen. Det gäller inte minst hur olika miljökrav kan påverka konkurrensen mellan leverantörerna. *Nutek* ser positivt på den föreslagna handlingsplanen och ser möjligheter till samhällsliga besparingar när det gäller både kostnader och miljönytta. *Institutet för tillväxtpolitiska studier* är i grunden positivt till att den upphandlande enheten ställer miljökrav på den produkt eller tjänst som upphandlas så länge kriterierna är möjliga att utvärdera, att den upphandlande enheten besitter tillräcklig kompetens för att bedöma olika anbud och miljökraven är kopplade till produktens eller tjänstens egenskaper.

Många instanser betonar vikten av att de miljökrav som ställs utgår från möjligheterna lagen ger och är avvägda mot andra intressen. *Företagarna* anser att miljökrav vid offentlig upphandling bör formuleras så att de riktar sig mot den vara eller tjänst som skall upphandlas och att de är begripliga, proportionella och möjliga att följa upp. Den nu aktuella rapporten gör ingen klar skillnad mellan de olika typerna av miljökrav utan talar i allmänna ordalag om att sådana krav bör ställas. *Konkurrenskommissionen* har inga principiella invändningar mot en nationell handlingsplan för en mer miljöanpassad offentlig upphandling så länge grundläggande upphandlingsrättsliga principer om transparens, proportionalitet, likabehandling samt ömsesidigt erkännande iakttas. *Svensk Teknik och Design* anser att miljöhänsyn bör vara ett grundläggande samhällsintresse och ställer sig principiellt positiv till vad som föreslås. Man vill dock mana till försiktighet när det gäller att införa nya krav på vad de upphandlande enheterna skall iakttä förutom de som

gäller själva föremålet för upphandlingen. Det är utomordentligt viktigt att de krav som ställs har relevans på det som skall upphandlas. *Gröna bilister* är starkt positiva till att förslaget är konkretiserat, med förslag i form av att-satser och pengabelopp.

### Skälen för regeringens bedömning

Enligt regeringsförklaringen 2006 skall miljöutmaningarna nyttjas som en ekonomisk hävstång och miljökraven vid offentlig transportupphandling 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. Den offentliga upphandlingen har beräknats omsätta ca 400 miljarder kronor per år.

Det har länge funnits ett stort intresse internationellt för miljökrav vid offentlig upphandling. Organisationer som FN och OECD har liksom EU arbetat länge med att stärka arbetet med ökad miljöanpassad offentlig upphandling. Det är också ett prioriterat styrmedel, bl.a. i arbetet med genomförandeplanen från toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 samt i EU:s arbete med en aktionsplan för miljöteknik och en integrerad produktpolitik, IPP.

I EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling från juni 2006 (rådsdokument 10917/2/06) anges ett flertal operativa mål under det övergripande målet att främja hållbar konsumtion och produktion. Ett av dessa är ”att sträva efter att senast 2010 uppnå en genomsnittlig EU-nivå i fråga om miljövänlig offentlig upphandling som är lika hög som den som för närvarande uppnåtts i de medlemsstater som nått längst”.

Sverige har länge arbetat med att utveckla arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling. Internationellt sett har vi kommit långt. En delegation för ekologiskt hållbar upphandling var verksam 1998–2001. Delegationen genomförde bl.a. landsomfattande utbildningar och utvecklade ett Internetbaserat verktyg för ekologiskt hållbar upphandling (EKU-verktyget). EKU-verktyget administreras och utvecklas i dag av AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Miljöstyrningsrådet arbetar även med utbildningar och andra stöd angående miljöanpassad offentlig upphandling till offentliga inköpare.

Enligt LOU finns vissa uttryckliga möjligheter att ta miljöhänsyn vid utformningen av tekniska specifikationer. Vid valet av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga kan kriterier som miljöpåverkan tillämpas. Allmänt gäller att de krav som ställs måste vara förenliga med EG-fördragets grundläggande principer och regler om fria rörligheter, likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet. Vidare måste de kriterier som används för att välja anbud vara kopplade till det som upphandlas.

Den 30 april 2004 trädde två nya EG-direktiv inom upphandlingsområdet i kraft. Det är dels direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, dels direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster. Under lagstiftningsarbetet verkade Sverige för ökade möjlig-

heter att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Båda direktiven innehåller bestämmelser som gör det möjligt att ta miljöhänsyn, dels vid utformningen av tekniska specifikationer, dels vid bedömningen av vilket anbud som är det ur den upphandlande myndighetens eller upphandlande enhetens synvinkel ekonomiskt mest fördelaktiga, dels genom att ställa särskilda krav på hur kontraktet skall fullgöras. En proposition med förslag till lagstiftning som genomför direktivens bestämmelser – däribland de nu nämnda – i svensk rätt är aviserad till juni 2007. När den nya lagstiftningen träder i kraft upphävs LOU.

Upphandlingsutredningen 2004 har i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) bl.a. lämnat ett förslag om att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter *bör* ställa miljökrav i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. I betänkandet konstateras att en sådan regel enbart är en rekommendation och inte lägger några skyldigheter på de upphandlande enheterna. Betänkandet har remissbehandlats och är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

Som Institutet för tillväxtpolitiska studier och Företagarna har påpekat måste krav som ställs vara kopplade till föremålet för upphandlingen, proportionerliga och möjliga att följa upp. Miljöstyrningsrådets arbete med miljökrav tar hänsyn till alla dessa aspekter. Rådet arbetar sedan länge med många olika referensgrupper och samtliga viktiga aktörer som är berörda av offentlig upphandling och miljökrav får tillfälle att ge sina synpunkter på de miljökrav som utvecklas.

Syftet med handlingsplanen är att ta fram mål och åtgärder för hur miljökraven vid offentlig upphandling kan öka. Det råder en samsyn om att kunskapen om LOU är bristfällig. Detta gäller inte endast avseende miljökrav, utan kunskapsbristen rör även andra delar, t.ex. om särskilda hänsyn kan tas till små och medelstora företag, innovation eller sociala krav. Handlingsplanen är ett första steg för att åtgärda den osäkerhet som råder både hos upphandlande enheter och leverantörer. Regeringens ambition är att fler småföretag skall delta i offentlig upphandling. I och med ett ökat deltagande av företag i leverantörsledet ökar konkurrensen och de upphandlande enheterna får fler valmöjligheter och priserna kan pressas. Samtidigt öppnas nya marknader för de företag som deltar vid upphandlingarna.

Nutek har tagit fram en rapport, Småföretag och offentlig upphandling (R.2005:21), där det framgår att den administrativa bördan är stor för företagen. Förfrågningsunderlagen skapar mycket arbete och flera små och medelstora företag anser att krångel och administration är det främsta hindret för dem att delta i upphandlingar. Det innebär att regelbördan måste minska. Regelförenkling är en högt prioriterad fråga för regeringen. Det är därför viktigt att åtgärderna som vidtas inte ökar regelkrånglet eller medför en ökad administration, utan i stället innebär förenkling och stöd för hur miljökrav kan ställas.

Detta lägger ett tungt ansvar på upphandlande myndigheter att se till att de krav som ställs är proportionella, relevanta, kopplade till föremålet för upphandlingen och uppföljningsbara. Tillämpas kraven felaktigt får ställda krav negativa konsekvenser på marknaden och därmed på regeringens mål i och med att de kan innebära ökade inträdeshinder för små företag. Rätt tillämpade kan kraven dock medföra flera positiva

effekter, både för miljö, innovation och konkurrenskraft. Svenska företag kan få konkurrensfördelar genom att de ligger i framkant på bl.a. miljöteknikområdet.

Det är därför viktigt att frågan om en miljöanpassad upphandling samordnas med regeringens arbete om att förenkla och göra offentlig upphandling mer tillgänglig för små och medelstora företag. Regeringen kommer att återkomma om förslag på åtgärder i dessa delar.

Hittills har ett led i detta arbete varit att ge Konkurrensverket (KKV) i uppdrag att vidta de åtgärder som behövs för att inordna verksamheten vid Nämnden för offentlig upphandling i KKV. Det finns flera skäl för detta. Bland annat har Upphandlingskommittén (SOU 1999:39) föreslagit detta och menar att trots att LOU inte fullt ut kan anses vara en konkurrenslag torde de syften som ligger bakom LOU och konkurrenslagen i allt vara överensstämmande och en sammanslagning innebär en stärkt offentlig upphandling. Förtroendekommisionen (SOU 2004:47) har lämnat förslag om sammanslagning med skälen att det samlade genomslaget för konkurrenspolitiken kommer att stärkas om ansvar och tillsyn för upphandlings- och konkurrensfrågor så långt som möjligt samordnades. Myndigheterna förväntas kunna dra nytta av varandras kunskaper och de administrativa funktionerna samordnas vid en sammanslagning.

#### *Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan m.m.*

Som en del i EU:s program för den integrerade produktpolitiken (IPP) har EG-kommissionen uppmanerat alla medlemsstater att utarbeta treåriga nationella handlingsplaner för hur man tänker öka graden av miljöanpassad upphandling. Naturvårdsverket fick därför i uppdrag att ta fram ett förslag till en sådan handlingsplan: "Naturvårdsverket skall i samråd med Nämnden för offentlig upphandling och efter samråd med AB Svenska Miljöstyrningsrådet och andra berörda aktörer utarbeta ett förslag till handlingsplan för att öka hänsynstagande till miljöpåverkan vid offentlig upphandling. EG-kommissionen uppmanar alla medlemsstater att utarbeta nationella handlingsplaner i sitt meddelande till Europeiska rådet nr 302 daterat den 18 juni 2003 angående integrerad produktpolitik. Handlingsplanen skall innehålla bedömningar av det aktuella läget och mål för de tre kommande åren. Den skall även innehålla åtgärder för att nå målen." Uppdraget rapporterades till regeringen den 1 december 2005.

Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan togs fram genom diskussioner med ett stort antal intressenter i både offentlig sektor, näringsliv och intresseorganisationer. Däribland kan nämnas Miljöstyrningsrådet, Nämnden för offentlig upphandling, Statlig inköpsamordning, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges offentliga inköpare, Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Regeringskansliet, Svenskt Näringsliv, Företagarna, SIS Miljömärkning, TCO Development samt ett antal landsting, kommuner, statliga myndigheter och enskilda företag.

Framtida krav på miljöanpassad offentlig upphandling har även behandlats på andra håll. Enligt betänkandet "Bilen, Biffen, Bostaden – Hållbara laster och smartare konsumtion" (SOU 2005:51) finns det en



stor potential i att komplettera EKV-verktyget så att de miljökrav som ställs premierar de miljömässigt bästa produkterna på marknaden i enlighet med den s.k. ”bästa kvartilenmodellen” eller ”spjutspetskriterier”. Enkelt uttryckt handlar det om att ge möjlighet att upphandla produkter/tjänster som ligger bland de 25 procent av marknaden som har minst miljöpåverkan. Trettioen instanser har yttrat sig över förslaget. Fjorton stödjer förslaget att offentlig upphandling skall ske i bästa kvartilen, däribland Astma- och allergiförbundet, Ekologiska lantbrukarna, Energimyndigheten, Energirådgivarna, Fiskeriverket, Glesbygdsverket, Konsumentverket, LRF, Miljöstyrningsrådet, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Konsumenter i Samverkan och Växjö kommun. Göteborgs kommun anser att den offentliga upphandlingen kan utgöra ett ”draglok”. Kemikalieinspektionen skriver att offentlig upphandling är en viktig drivkraft till ett bättre produktsortiment. Naturvårdsverket och Kooperativa Förbundet anser inte att kvartilsmodellen är realistiskt genomförbar just nu. Nämnden för offentlig upphandling tycker att det är svårt att se hur modellen skall kunna tillämpas i praktiken. Sex instanser anser/tror att det föreslagna systemet strider mot befintliga regler på området – svenska och/eller EG-rättsliga. Kommerskollegium påpekar att den enda tillåtna metoden är att fastställa vilka egenskaper som skall vara uppfyllda. Konkurrensverket, Nutek, Nämnden för offentlig upphandling, Miljöstyrningsrådet och Statskontoret anser också att frågan borde ha behandlats mer ingående. I detta sammanhang är det viktigt att betona att det är frågan om att *ge möjlighet* att upphandla produkter/tjänster som ligger bland de 25 procent av marknaden som har minst miljöpåverkan. En grundförutsättning när miljökrav ställs är självklart att kraven utgår från vad som är tillåtet enligt LOU, gemenskapsrätten och EG-rättens principer om icke-diskriminering, likabehandling, transparens samt öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

### *Sammanfattning – nuläge och utmaningar*

Enligt Naturvårdsverkets rapport ställs inte miljökrav i den utsträckning som det är möjligt. I dag innehåller sex av tio upphandlingar miljökrav men endast hälften av dessa innehåller miljökrav som får verkliga konsekvenser för vad som upphandlas. En tredjedel av de statliga ramavtalen saknar miljökrav som får verkliga konsekvenser vid upphandlingen. Bristande kunskap om hur miljökrav kan ställas är ett av de största hindren för en miljöanpassad offentlig upphandling. EKV-verktyget används inte heller i den utsträckning som det är möjligt. Styrningen av myndigheterna är svag och uppföljningen är bristfällig.

För en beskrivning av förutsättningarna för miljökrav vid offentlig upphandling, nuläge samt diskussion om problem och möjligheter, se bilaga 1, som är hämtad från Naturvårdsverkets rapport.

Enligt regeringens uppfattning bör den offentliga sektorn så långt som möjligt enligt LOU och gemenskapsrätten ställa miljökrav vid upphandling. Regeringen välkomnar därför EG-kommissionens uppmaning och anser att det är angeläget med en handlingsplan med mål och tillhörande åtgärder för att öka miljökraven vid offentlig upphandling.

Regeringens handlingsplan grundar sig huvudsakligen på Skr. 2006/07:54 Naturvårdsverkets förslag.

Målen och åtgärderna bör följas upp och handlingsplanen bör vid behov revideras.

### 3 Vision och nationella mål 2010

#### 3.1 Vision

**Regeringens bedömning:** Myndigheter inom stat, kommun och landsting ställer, så långt det är möjligt enligt lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten, krav på miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Detta får inte innebära att den administrativa bördan ökar för företag eller att det försvårar för företag, särskilt små, att delta. Offentliga upphandlare och leverantörer har tillgång till verktyg, utbildningar och annat stöd avseende miljöhänsyn vid offentlig upphandling.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att det är viktigt med en vision som beskriver vad det är som skall uppnås på sikt. En vision skall inte vara tidsatt och inte heller specifikt konkret. Den anger vad man skall sträva mot och skall fungera som en ledstjärna för berörda aktörer genom att uttrycka ett önskat framtida tillstånd vad gäller beteende och stödfunktioner.

#### 3.2 Nationella mål

##### 3.2.1 Inriktningsmål

**Regeringens bedömning:** Följande nationella inriktningsmål bör eftersträvas till 2010:

- Andelen offentliga upphandlingar med välformulerade miljökrav bör öka.
- Andelen statliga ramavtal med välformulerade miljökrav bör öka.
- Andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer välformulerade miljökrav bör öka.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Det första målet finns inte med i Naturvårdsverkets rapport. Det andra och tredje målet innehåller inte en procentsats som bör uppnås, vilket Naturvårdsverket föreslog.

**Remissinstanserna:** De flesta instanser är positiva till målen. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att de allmänna målen och konsumtionsmålen i förslaget till handlingsplan är relevanta och angelägna. Målen bör även anges tydligare för att undvika tolkningsproblem och underlätta

uppföljningen. *Ekonomistyrningsverket* instämmer i handlingsplanens målsättning att ställda miljökrav skall få konsekvenser för det som upphandlas. *Miljöstyrningsrådet* menar att det är viktigt att andelen offentliga organisationer som ställer miljökrav skall öka, men på samma premisser som de som föreslås för ramavtalsmyndigheterna, dvs. det räcker inte alltid att ställa miljökrav utan det måste också få konsekvens för upphandlingen såtillvida att miljöaspekter måste få en större tyngd i de utvärderingar som görs.

*Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* finner att både de allmänna målen och konsumtionsmålen är väl avvägda och rimliga att uppnå. *Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att mycket tyder på att miljökrav i dag ställs slentrianmässigt och godtyckligt vid upphandling utan att dessa är utformade på ett för den upphandlade produkten eller tjänsten relevant sätt. Att i detta läge slå fast ett mål som går ut på att ännu fler upphandlare skall ställa miljökrav, i 80 procent i stället för nuvarande 60 procent av fallen, utan att samtidigt förvissa sig om att miljökraven verkligen är relevanta vore oklokt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen lägger fast tre inriktningsmål som baseras på Naturvårdsverkets förslag. Statliga myndigheter, kommuner och landsting bör sträva efter dessa inriktningsmål.

Regeringen anser att det är viktigt att också uttrycka en målsättning som riktar sig mot andelen upphandlingar generellt. Därför kompletterar regeringen Naturvårdsverkets förslag med det första målet. Regeringen vill inte ange en bestämd procentsats i målen som verket föreslår. Anledningen är att det behövs en bättre analys av hur stor andel miljökrav vid upphandlingar som är realistisk att uppnå och uppskattningar av vad olika andelar kan ha för kostnader och nytta.

Det är även viktigt, som Institutet för tillväxtpolitiska studier kommenterar, att miljökraven är upphandlingstekniskt välformulerade. Miljöstyrningsrådet är expertorgan vad gäller att ge stöd till offentliga upphandlare att ställa välformulerade miljökrav. De resursförstärkningar som beslutats om enligt budgetpropositionen för 2007 för att kunna utöka stödet till upphandlare att ställa bra miljökrav är härvid av stor betydelse, se närmare avsnitt 4. Även leverantörerna kommer att behöva hjälp och stöd. Arbetet med att öka olika stödinsatser bör samordnas med Nämnden för offentlig upphandling när myndigheten har inordnats i Konkurrensverket. Kunskapsbristen om offentlig upphandling rör inte endast miljökraven utan är bredare än så. Det är viktigt att de olika hjälpinsatserna samordnas. Miljökrav är ett slag av krav som kan ställas vid upphandling. Det är viktigt att både upphandlande enheter och leverantörer får ett samlat stöd även i andra delar av LOU än såvitt avser miljökrav. Regeringen avser att återkomma med förslag om åtgärder i dessa delar.

Naturvårdsverket skall fortsätta att kontinuerligt följa upp utvecklingen mot målen, se även avsnitt 5. I och med att målen baseras på studier av nuläget, se bilaga 1, och tidigare uppföljningar från Naturvårdsverket kommer vi att få en framtida uppföljning av målen som kan jämföras med historiska data.

**Regeringens bedömning:** Regeringen anser att frågan om eventuella konsumtionsmål på produktnivå bör utredas närmare.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Naturvårdsverket har föreslagit ett antal konkreta konsumtionsmål.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser är positiva till förslagen till konsumtionsmål. *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)* menar att Naturvårdsverkets metod, att i formuleringen av mål prioritera enkelhet, är väl vald. *Sveriges Byggindustrier (BI)* stödjer huvuddragen i de föreslagna målen och åtgärderna och anser att rapporten är föredömligt klar och tydlig. Många instanser anser att ambitionsnivån borde sättas högre och att fler produktgrupper borde inkluderas. BI anser att den allvarligaste invändningen mot rapporten är att ett så totalt avgörande område och av så stor nationell betydelse som byggsektorn helt saknas i de föreslagna målen och åtgärderna. *Miljöstyrningsrådet* efterfrågar också ett mål för byggsektorn. Flera instanser, bl.a. *Sveriges Ekokommuner*, *Landstinget i Skåne län* och *Stockholms kommun*, anser att konsumtionsmål för ekologiska livsmedel i den offentliga sektorn bör inkluderas. *Kemikalieinspektionen* föreslår att föreslagna mål även skall sättas för andra miljöaspekter än enbart för energieffektiva alternativ, exempelvis i formen av ett samlingsdokument med riktlinjer för kriterieutveckling för miljöanpassad upphandling.

*Landstinget i Stockholms län* anser att de allmänna mål och konsumtionsmål som föreslås är rimliga och verkningsfulla men det hade varit önskvärt om rapporten hade föreslagit åtminstone ett konsumtionsmål som inte enbart handlar om energiförbrukning/klimatmålet. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att konsumtionsmålen i första hand är anpassade till statliga myndigheters verksamheter. Ambitionsnivån beträffande konsumtionsmålen bör kunna sättas högre än i förslaget. SKL menar vidare att för att konsumtionsmålen skall få genomslag bör de föras in i de statliga myndigheternas miljö- och upphandlingspolicys. SKL kommer att verka för att motsvarande mål förs in i kommuners och landstings miljö- och upphandlingspolicys.

NOU menar att det är bra att kravnivåerna avseende el och glödlampor utgår från EG-direktiv. Kraven kan därmed inte anses diskriminerande i förhållande till den fria rörligheten inom EU. Kravet på att 35 procent av anskaffade personbilar i offentlig sektor skall uppfylla kraven i den redan etablerade förordningen (2004:1364) om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar gör att även detta krav blir konkret och tillgängligt. *Verket för näringslivsutveckling* stödjer förslaget om att personbilar, elenergi och belysning prioriteras vid offentlig upphandling utifrån fastställda mål till en början. Vid en utvidgning måste hänsyn tas till små och medelstora företags förutsättningar. *Gröna bilister* saknar konsumtionsmål för tjänster. Man bedömer det som en stor brist bl.a. på grund av att tjänster står för en stor och växande del av offentlig upphandling. Gröna bilister skulle därför välkomna att fokusområdet personbilar kompletteras med upphandlingar av tjänster där personbilar och andra fordon ingår, såsom

### Skälen för regeringens bedömning

Naturvårdsverket föreslår följande tre konsumtionsmål att uppnå till 2010:

- 35 procent av anskaffade personbilar i offentlig sektor uppfyller krav enligt förordningen (2004:1364) om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar.
- 50 procent av anskaffad el i offentlig sektor kommer från förnybara energislag i enlighet med EG-direktiv 2001/77/EG.
- 50 procent av anskaffade glödlampor i offentlig sektor byts ut mot lågenergilampor som uppfyller energiklass A enligt EG-direktiv 98/11/EG.

Naturvårdsverket anger att huvudsyftet med dessa mål är att skapa ett engagemang i arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling. Verket har i formuleringen av målen prioriterat enkelhet framför största möjliga miljönytta. En annan utgångspunkt är att målen skall vara mät- och uppföljningsbara.

Naturvårdsverket har i sina undersökningar funnit att det under en lång tid har uttalats en vilja från centralt håll att myndigheter inom stat, kommun och landsting skall miljöanpassa sin upphandling och ställa relevanta miljökrav. Verket menar att detta upplevs som ett diffust uppdrag och lämnar mycket arbete åt de enskilda organisationerna. Många menar att större framgång nås av de organisationer som väljer att under en avgränsad tid fokusera sitt arbete på ett begränsat antal produktgrupper.

Verket menar att genom att sätta upp konsumtionsmål för ett antal produkter kan arbetet konkretiseras och förenklas och uppföljning och utvärdering underlättas. Det är viktigt att börja med ett fåtal produktgrupper för att sedan bygga på handlingsplanen efter hand. Avsikten med målen är att underlätta för offentliga organisationer att påbörja arbetet med miljökrav vid upphandling. För offentliga organisationer som redan kommit långt i detta arbete utgör målen en mindre utmaning.

Verket anger att följande förutsättningar vid val av produktgrupper har varit utgångspunkter. Produkterna måste

- ge minskad miljöbelastning,
- upphandlas i betydande omfattning av både stat, kommun och landsting,
- vara enkla att definiera och formulera miljökrav för samtidigt som miljökraven måste kunna följas upp och gå att konsekvensanalysera från kostnads- och nyttopunkt.

Naturvårdsverket menar vidare att respektive organisation mycket väl kan komplettera med egna produktgrupper.

Regeringen finner frågan intressant. Dock måste konsekvenserna av eventuella konsumtionsmål utredas närmare.

Att eftersträva enkelhet och därmed få många offentliga organisationer att arbeta med miljökrav vid offentlig upphandling kan vara en bra

strategi. Den kan dock även innebära nackdelar. En viktig aspekt i sammanhanget är att det finns många typer av offentliga upphandlare. Exempelvis upphandlar många landsting liknande produktgrupper liksom kommuner. Statliga myndigheter kanske kan grupperas efter de som har liknande upphandlingsflöden. Ett viktigt produktområde för kommuner och landsting utgörs av livsmedel. Exempel på andra stora upphandlingsområden med stor miljöpåverkan är kemikalier, transporttjänster, tunga fordon, offentligt resande, storköksutrustning, byggmaterial, byggtjänster, läkemedel och träprodukter.

Under dessa omständigheter kan det vara lämpligare att hitta konsumtionsmål för olika upphandlare. Miljöstyrningsrådet har här en viktig roll då rådet genom bl.a. EKV-verktyget, utbildningar och andra former av stöd hjälper offentliga upphandlare att ställa välformulerade miljökrav. Det webbaserade EKV-verktyget visar vilka miljökrav som kan ställas på olika produktområden. En lämplig väg kan vara att Miljöstyrningsrådet anpassar sin rådgivning genom ”paket” till olika användare. Miljöstyrningsrådet bör utreda frågan vidare och vid behov återkomma till regeringen med förslag på konsumtionsmål.

Många offentliga organisationer har kommit långt i arbetet med att ställa miljökrav vid offentlig upphandling. Regeringen ser positivt på detta och vill genom handlingsplanen uppmuntra denna utveckling och hoppas att fler organisationer upprättar egna upphandlingspolicys och handlingsplaner för ett systematiskt och effektivt arbete med att öka miljökraven vid sin upphandling. Härigenom kan respektive organisation utveckla sina egna mål. Miljöstyrningsrådet kan stödja organisationen att utveckla mål och handlingsplaner som passar den specifika verksamheten. Vartefter arbetet mognar kan målen och handlingsplanerna revideras.

Genom riksdagens beslut att anta budgetpropositionen för 2007 har arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling fått en kraftfull resursförstärkning för att kunna leva upp till denna handlingsplan.

#### *Pågående arbete med transportupphandling*

Regeringen har hittills pekat ut transportområdet som särskilt viktigt vad gäller miljökrav vid offentlig upphandling. I budgetpropositionen för 2007 anges att miljökraven vid offentlig transportupphandling skall skärpas. Regeringen har den 21 december 2006 beslutat att i förordningen om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar skärpa kravet på statliga myndigheters anskaffande av miljöbilar från 75 procent till 85 procent av köpta eller leasade personbilar. Genom regeringens beslut införs också krav på att en viss andel av de utryckningsfordon som statliga myndigheter köper in skall vara miljöbilar. För 2007 är kravet att minst 25 procent av de utryckningsfordon som köps in är miljöbilar.

## 4 Regeringens fyra strategiska områden med åtgärder för att nå målen

För att nå de uppsatta målen krävs dels incitament för ledningen i myndigheter, kommuner och landsting att *vilja* ställa miljökrav, dels förutsättningar för upphandlare att *kunna* ställa effektiva miljökrav vid upphandling.

Det finns vissa skillnader att ta hänsyn till för de olika målgrupperna. Enligt Ekonomistyrningsverket uppgick de statliga myndigheternas inköp till 110 miljarder kronor år 2005, varav ca 7 miljarder kronor avropades på de statliga ramavtalen. Regeringen kan styra de statliga myndigheterna genom förordningar, uppdrag och instruktioner. Kommuner och landsting är självbestämmande och kan inte styras på samma sätt. Ett sätt att få med kommuner och landsting är därför att engagera den lokala politiska ledningen och de som leder verksamheten.

Regeringen pekar ut fyra strategiska områden med åtgärder för att kunna nå de nationella målen. För varje område redovisas skäl för åtgärden, hur åtgärden skall utföras och vilken nytta den kommer att ha.

### 4.1 Strategiskt område 1 – Statliga myndigheter, styrning och kompetens

**Regeringens bedömning:** Förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning bör ses över i syfte att undersöka förutsättningarna för att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de statliga ramavtalen överenskomna inom den statliga inköpssamordningen.

Ramavtalsmyndigheterna bör ges skräddarsydda utbildningar.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Naturvårdsverket har även föreslagit att konsumtionsmålen bör förankras hos de statliga myndigheterna i en förordning.

**Remissinstanserna:** *Stockholms universitet* anser att miljökrav bör ställas vid samtliga upphandlingar genom statliga ramavtal. Hos ramavtalsmyndigheterna skall erforderlig kompetens finnas. *Svensk Handel* och *Svenskt Näringsliv* anser liksom *Naturvårdsverket* att det är av vikt att upphandlare på alla nivåer har den nödvändiga kunskapen för att både formulera tydliga miljökrav och sedan följa upp ställda krav. *Ekonomistyrningsverket* föreslår en ändring i förordningen om statlig inköpssamordning så att det framgår att, vid upphandling genom de statliga ramavtalen, möjligheterna att ställa effektfulla miljökrav skall beaktas. En sådan formulering skulle då korrespondera till det nuvarande kravet i förordningen att små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingen beaktas. Dessutom skulle det samordnade

ansvaret för målsättningen bibehållas genom att det tas in i denna förordning i stället för i de enskilda myndigheternas regleringsbrev.

*Verket för högskoleservice* är positivt till förslaget att ge statliga myndigheter i uppdrag att uppnå de mål som staten kommer att ställa avseende offentlig konsumtion. Kemikalieinspektionen instämmer i slutsatsen att styrningen av statliga myndigheter skall stärkas genom att de statliga ramavtalen miljöanpassas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är viktigt att statliga myndigheter har ett tydligt ansvar för att ställa miljökrav vid sin upphandling. Härigenom blir frågan förankrad i verksledningen och innebär därmed ett krav på myndigheten att ställa miljökrav i sin upphandling. Det ger även utrymme och mandat för upphandlarna att ställa miljökrav.

Att ställa miljökrav kan medföra en konkurrensnackdel särskilt för små företag då förutsättningarna för dem att delta i ramavtalen ytterligare försvåras. Dessa anses redan nu vara svårtillgängliga, bl.a. genom de stora volymer som efterfrågas. Denna problematik måste därför särskilt beaktas och kraven måste utformas på ett konkurrensneutralt sätt. Det är därför viktigt att bedöma i vilken utsträckning konkurrensen påverkas.

I dag har ca 220 statliga myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem. En central punkt i miljöledningssystemet är att utarbeta en handlingsplan för fortsatt integrering av miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. För huvuddelen av myndigheterna ingår det också i uppdraget att särskilt arbeta för att inom ramen för gällande regelverk miljöanpassa sin upphandling. Myndigheter med centrala miljörelaterade uppgifter och myndigheter med stor betydelse för miljön, sammanlagt omkring 100 myndigheter, har vidare ålagts av regeringen att vart tredje år redovisa hur man säkerställer att miljöhänsyn tas vid upphandling.

Sju miljarder kronor av de statliga myndigheternas inköp sker genom avrop på ramavtal överenskomna inom den statliga inköpssamordningen. Det är därför viktigt att dessa ramavtal innehåller bra miljökrav. Så är ofta inte fallet i dag. Enligt Naturvårdsverkets rapport finns studier som visar att effektfulla miljökrav saknas i 34 procent av ramavtalen. En orsak är bristande kunskap om hur miljökrav kan ställas. I förordningen om statlig inköpssamordning finns bestämmelser om bl.a. statliga ramavtal. De tolv myndigheter som sluter ramavtal ingår i den grupp av myndigheter som beskrivs ovan som enligt regeringens beslut om miljöledningssystem skall miljöanpassa sin upphandling.

Det är viktigt att de myndigheter som utformar miljökrav tar tillvara t.ex. Miljöstyrningsrådets kompetens och utnyttjar EKV-verktygets miljökrav där så är möjligt. Syftet är att förenkla för upphandlande enheter att ställa relevanta miljökrav och att kraven inte försvårar för företag att delta i upphandlingarna. Det är också viktigt att regelbördan för små och medelstora företag minskar. Det är regeringens ambition att minska de administrativa kostnaderna för företagen med 25 procent fram till 2010. EKV-verktyget och Miljöstyrningsrådet får en viktig uppgift att i samråd med övriga berörda aktörer och myndigheter ta fram stöd för att kunna ställa objektiva, proportionella och mätbara krav. De krav som ställs måste följas upp. Det kan handla om hur kraven påverkar marknaden, konkurrensen och småföretagen samt att kraven får önskade miljöeffekter.



#### **4.1.1 Krav på att miljöanpassa de statliga ramavtalen som upphandlas inom ramen för den statliga inköpssamordningen**

Skr. 2006/07:54

##### *Skäl*

Ramavtalen omsätter ca sju miljarder kronor per år och utgör en viktig del av statens inköp. De tolv myndigheter som sluter ramavtal ingår i den grupp av myndigheter som beskrivs ovan som enligt regeringens beslut om miljöledningssystem skall miljöanpassa sin upphandling. Det kan behövas ytterligare styrning för att ramavtalen skall innehålla fler miljökrav och krav av högre kvalitet.

##### *Hur*

Genom att se över förordningen för statlig inköpssamordning med syfte att undersöka möjligheten att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de centralt samordnade statliga ramavtalen. Möjligheten att använda t.ex. EKV-verktygets miljökrav i ramavtal bör utnyttjas där så är möjligt.

##### *Nytta*

Ökad fokus på och kontroll av miljökrav i samordnade statliga ramavtal ger tydliga signaler till leverantörerna.

#### **4.1.2 Ge ramavtalsmyndigheterna skräddarsydda utbildningar**

##### *Skäl*

Enligt Naturvårdsverkets rapport ställs miljökrav i många ramavtal. Enligt verket kan dock sättet på vilket detta vanligen gjorts ifrågasättas. Ofta har kravet utgjort en öppen fråga som inte kunnat utvärderas. Effekterna av de ställda miljökraven blir då små. Ramavtalsmyndigheternas kompetens i att ställa relevanta och effektfulla miljökrav behöver höjas.

##### *Hur*

Utbildningar för de tolv ramavtalsmyndigheterna bör genomföras. Utbildningarna bör vara skräddarsydda för respektive myndighets verksamhetsområde/upphandlingsverksamhet. Ekonomistyrningsverket ges ansvar för att utbildningarna genomförs. Det är viktigt att samarbete sker med Miljöstyrningsrådet, Nämnden för offentlig upphandling och Naturvårdsverket. Vissa remissinstanser anser att kunskapsbristen rör hela LOU. Att genomföra utbildningar för ramavtalsmyndigheterna avseende endast miljökrav är därför inte effektivt. Det krävs därför en

samordning med övriga myndigheter och utbildningarna bör göras bredare för de ramavtalsmyndigheter som så önskar. Insatserna och utbildningarna skall alltid samrådas med Nämnden för offentlig upphandling.

#### *Nytta*

Bättre miljökunskap inom ramavtalsmyndigheterna ger bättre kvalitet på de miljökrav som ställs i statliga ramavtal.

## 4.2 Strategiskt område 2 – Engagera politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå

**Regeringens bedömning:** En informationskampanj riktad till politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå bör genomföras.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av instanserna är positiva till förslaget. *Ekonomistyrningsverket* anser att en så bred uppslutning kring målen som möjligt kan enbart vara positiv och kan öka kompetensspridningen bland de målgrupper som har att arbeta med offentlig upphandling. *Miljöstyrningsrådet* påpekar att det vore värdefullt att i detta sammanhang också öka politikernas och ledares kännedom och kunskap om EKV-verktyget. *Landstinget i Västra Götalands län* anser att det är oerhört viktigt med information och engagemang för att skapa efterfrågan på miljöanpassade produkter och tjänster.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* ser positivt på de åtgärder som föreslås för att ytterligare engagera och informera politiker i kommuner och landsting i arbetet för en mer miljöanpassad offentlig upphandling. SKL m.fl. anser vidare att för att kommuners och landstings miljö- och upphandlingspolicys skall förbli levande dokument bör inte enbart politiker och upphandlare, utan också de verksamhetsansvariga, engageras och utbildas i miljöanpassad upphandling. Denna grupp medverkar ofta i upphandlingarna såsom beställare och har på grund av sitt budgetansvar en nyckelroll för att målen i handlingsplanen kan uppnås. *Göteborgs universitet* vill varna för att det anordnas någon form av ”kick-off”. Är önskan att nå ut till så många som möjligt är det bättre att utnyttja ett redan befintligt organ såsom Kvalitetsmässan som är Nordens största konferens- och fackmessa om verksamhets- och samhällsutveckling.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ledningens stöd är en förutsättning för att lyckas med miljöanpassad offentlig upphandling. För att tjänstemän i organisationer på lokal och regional nivå skall få mandat och resurser att ställa miljökrav vid upphandling behövs ledningens beslut. Genom sådana beslut kan miljöanpassad upphandling integreras i de offentliga organisationernas verksamhetsmål. Det är därför viktigt att engagera politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå i

arbetet med att miljöanpassa upphandlingen. Alla sådana aktiviteter bör ske i samarbete med SKL. Skr. 2006/07:54

Insatserna skall samordnas med övriga insatser om offentlig upphandling som regeringen avser att återkomma om.

#### **4.2.1 Genomför en informationskampanj riktad till politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå**

##### *Skäl*

Att skapa engagemang och ge inspiration till politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå att införa miljöanpassad offentlig upphandling. Det är också viktigt att de får information om handlingsplanen och ges tillfälle att diskutera denna med experter.

##### *Hur*

En informationskampanj bör genomföras om bl.a. handlingsplanen i form av en riktad seminariereserie till målgruppen politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå. Kampanjen bör genomföras av Miljöstyrningsrådet i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. De viktigaste budskapen bör sammanfattas i ett enkelt informationsmaterial och distribueras bl.a. genom Sveriges Kommuner och Landsting och andra lämpliga kanaler såsom regionkontoren.

##### *Nytta*

Den önskade effekten är att fler politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå blir medvetna om och intresserade av att införa miljöanpassad offentlig upphandling.

#### **4.3 Strategiskt område 3 – Säkerställ kompetensen bland upphandlare**

**Regeringens bedömning:** En helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling bör inrättas. Kunskap om hur man ställer miljökrav bör integreras i befintliga upphandlingsutbildningar. En webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling bör erbjudas. Ett informationsmaterial om miljökrav, upphandlingslagstiftning och rättsfall bör tas fram.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av instanserna är positiva till förslagen. *Svensk Handel* och *Svenskt Näringsliv* anser liksom *Naturvårdsverket* att det är av vikt att upphandlare på alla nivåer har den nödvändiga kunskapen för att både formulera tydliga miljökrav och

sedan följa upp ställda krav. Svenskt Näringsliv finner att de föreslagna åtgärderna i syfte att säkerställa kompetensen bland upphandlare på olika nivåer kan vara förslag i rätt riktning. *Landstinget i Gävleborgs län* menar att helpdeskfunktionen som föreslås är en mycket spännande idé som kraftfullt kan förstärka den hjälp man kan få från Miljöstyrningsrådet. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* är generellt positivt till åtgärder som kan bidra till en kompetensutveckling bland upphandlare. ESV m.fl. anser att det är mest effektivt att integrera ställande av miljökrav i de befintliga utbildningar som erbjuds. *Verket för högskoleservice* anser det vara mycket positivt att arbeta med att höja kompetensen bland upphandlarna. Det är även betydelsefullt att inte likställa, utan se skillnaderna mellan statliga upphandlingar, statliga ramavtalsupphandlingar, kommunala upphandlingar samt kommunala ramavtalsupphandlingar och erbjuda individuellt utformade utbildningar till de olika grupperna.

*Sveriges Ekokommuner* instämmer i att politiker och tjänstemän är viktiga i arbetet för att öka den miljöanpassade upphandlingen. De ser fram emot ett samarbete kring kompetenshöjande insatser för ovanstående grupper samt ställer sig bakom förslagen till resursförstärkning till Miljöstyrningsrådet och en utveckling av EKV-verktyget. Många instanser uttrycker också behovet av stöd avseende sociala krav. *Göteborgs universitet* anser att det i sammanhanget vore synd att koncentrera sig enbart på miljö – även om detta varit utgångspunkten för Naturvårdsverkets uppdrag. *Konsumentverket* understryker vikten av att det utarbetas liknande handlingsplaner för socialt anpassad offentlig upphandling. *Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att regeringen bör överväga behovet av ett framtida helhetsgrepp för hållbar upphandling, liknande det som har gjorts i Storbritannien. Detta skulle kunna innebära värdefulla samordningsvinster för såväl upphandlande enheter som leverantörer, i synnerhet de små och medelstora företagen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Av Naturvårdsverkets enkätstudie framgår att bristande kunskap om hur miljökrav kan ställas är det största hindret för en miljöanpassad offentlig upphandling. I dag är det egentligen endast Miljöstyrningsrådet som anordnar utbildning i miljöanpassad offentlig upphandling. SIPU, som är en utbildnings- och konsultorganisation, anordnar en utbildning i miljöanpassad offentlig upphandling där personal från Miljöstyrningsrådet föreläser. Sveriges Offentliga Inköpare (SOI) utbildningar ”diplomerade upphandlare” har ett miljöinslag men i begränsad omfattning. Landstingsnätverket för Upphandling (LfU) är ett forum för utveckling, samverkan och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet. LfU håller ett stort antal kurser och seminarier varje år, anpassade för landstingens och regionernas upphandlingar. Därutöver finns flera aktörer som håller kurser i offentlig upphandling generellt, bl.a. Verket för Högskoleservice samt en rad olika universitet och högskolor.

Samtidigt som Naturvårdsverket i sina uppföljningar har funnit att bristande kunskap är ett problem är det inte självklart att det är kurser som i första hand kan öka kunskapsnivån. Telefonrådgivning, nätverk och goda exempel är andra viktiga sätt att skaffa sig kompetens på området. Många menar också att de varken har tid eller pengar att gå utbildningar. I den fördjupade intervjuundersökning som Naturvårds-

verket låtit genomföra framkommer att man snarare efterfrågar konkreta exempel på hur miljökrav kan ställas än allmänt hållna kurser. Många saknar också tillgång till rättsfall som kan styrka olika miljökrav. Ett annat problem är det juridiska språket som kan vara svårt att förstå för personer utan juridisk utbildning.

Olika aktörer (verksamhetsansvariga, miljöexperter, miljösamordnare, upphandlare, inköpare, brukare, leverantörer m.fl.) behöver också olika kunskap – alltifrån grundläggande miljöfakta till detaljerade utbildningar i lagstiftning på området. Detta gör att det är svårt att utforma en större generell utbildningsinsats för att höja kunskapsnivån. Det ideala är snarare att ett stort antal korta och skraddarsydda utbildningar för specifika målgrupper utformas. Ett sätt att tillgängliggöra utbildning för fler är att erbjuda webbaserade kurser. Regeringen kommer framöver att vidta olika åtgärder för att öka kunskapen om LOU generellt. Åtgärderna kommer att samordnas allteftersom regeringen tar fram nya förslag. Det är bl.a. viktigt att minska antalet myndigheter som företagen behöver ha kontakt med för att få hjälp i olika frågor om offentlig upphandling.

Det är också viktigt att undersöka om upphandlare i aktiebolag, både privat och offentligt ägda, kan vara intresserade av stöd från Miljöstyrringsrådet. Se närmare Strategiskt område 4, avsnitt 4.4.4.

Regeringen noterar att några remissinstanser tagit upp frågan om att man även bör ställa sociala krav vid upphandling. Regeringen anser att detta är en viktig fråga men konstaterar samtidigt att det saknas underlag för att nu lägga förslag om sociala krav i detta sammanhang.

#### **4.3.1 Inrätta en helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling**

##### *Skäl*

Det finns ett stort behov av praktisk, konkret, hjälp med att ställa miljökrav. Även leverantörer har behov av stöd i upphandlingsprocessen. Miljöstyrringsrådet har i dag ingen organiserad telefonrådgivning men ägnar ändå ca ett halvt personår till att besvara frågor. Frågorna kommer verksamheten till nytta i och med att de får reda på vad upphandlare och leverantörer upplever som problematiskt, vad som är på gång etc.

##### *Hur*

En telefon- och e-posttjänst bör inrättas på Miljöstyrringsrådet för rådgivning i konkreta frågor om miljöanpassad offentlig upphandling.

##### *Nytta*

En helpdesk ger konkret och praktisk hjälp till upphandlare med resultat att fler lyckas ställa effektiva miljökrav. En helpdesk bör också kunna bidra positivt till Miljöstyrringsrådets arbete i och med att den ger en bra bild över vilka frågor som är aktuella och vilka hinder de som

upphandlar stöter på. Under förutsättning att inkommande frågor och hur de besvaras struktureras, sammanställs och utvärderas kan detta utgöra ett värdefullt bidrag till Miljöstyrningsrådets kvalitetsäkring. Skr. 2006/07:54

#### **4.3.2 Kunskap om att ställa miljökrav bör integreras i befintliga upphandlingsutbildningar**

##### *Skäl*

En slutsats från Naturvårdsverkets enkätundersökning är att de organisationer som har utbildat sin personal i miljöanpassad offentlig upphandling har kommit längre i sitt arbete med miljöanpassad upphandling. Det är dock inte fastställt exakt vilken utbildning man refererar till i svaren. Samtidigt anser vissa att en utbildning i miljöanpassad offentlig upphandling är för smal och man väljer hellre att uppdatera kunskaperna i en allmän kurs om offentlig upphandling. Andra tycker att miljökrav inte bör lyftas fram som något särskilt svårt eller speciellt och att det därmed skulle krävas särskilda utbildningar för just den delen. Miljökrav bör därför i större utsträckning än i dag ingå som en naturlig del i generella utbildningar om offentlig upphandling. Det huvudsakliga syftet bör vara att ge kursdeltagarna insikt om att det går att ställa miljökrav och kunskap om hur man bör gå tillväga för att göra det.

##### *Hur*

Ett utbildningsmaterial utvecklas som syftar till att ingå som en naturlig del i befintliga utbildningar om offentlig upphandling. Materialet bör erbjudas av Miljöstyrningsrådet till utbildare inom offentlig upphandling.

##### *Nytta*

Högre kompetens om hur miljökrav vid upphandling kan formuleras.

#### **4.3.3 Erbjud en webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling**

##### *Skäl*

För att erbjuda alla de som behöver en grundläggande introduktionskurs till miljöanpassad offentlig upphandling och som inte har tid eller pengar att satsa på en längre utbildning. I kursen skall finnas ingångar, tips och länkar om var fördjupad kunskap (litteratur, utbildningar, nätverk, aktörer etc.) kan sökas.

En webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling bör utvecklas och tillhandahållas på Miljöstyrningsrådets hemsida.

#### *Nytta*

Fler går Miljöstyrningsrådets utbildning i miljöanpassad offentlig upphandling, vilket i sin tur innebär fler upphandlingar med effektiva miljökrav.

#### **4.3.4 Ta fram ett informationsmaterial om miljökrav, upphandlingslagstiftning och rättsfall**

#### *Skäl*

Det finns en felaktig uppfattning om att LOU hindrar upphandlare från att ställa miljökrav. Det finns också en betydande rädsla för att miljökrav som ställs skall bli föremål för överprövning av förvaltningsdomstol.

#### *Hur*

Ett informationsmaterial bör tas fram av Nämnden för offentlig upphandling i samarbete med Miljöstyrningsrådet där budskapet är att det faktiskt går att ställa miljökrav, att det är tillåtet enligt lagen. Det bör bl.a. innehålla en sammanställning av rättsfall som gäller ställda miljökrav. Sammanställningen bör gälla rättsfall där principfrågan kring miljökrav bedömts och inte fall där miljökraven varit av dålig kvalitet. Det finns ett värde i att tillsynsmyndigheten står som avsändare. Materialet bör spridas via bl.a. Miljöstyrningsrådets och Nämndens för offentlig upphandling hemsidor. Det kan även användas i utbildningar i offentlig upphandling.

#### *Nytta*

Fler vågar ställa effektiva miljökrav.

#### **4.4 Strategiskt område 4 – Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg**

**Regeringens bedömning:** Målsättningen för EKV-verktyget bör tydliggöras. Kvaliteten, innehållet och nivån på miljökriterierna bör ses över liksom användarvänligheten och funktionaliteten. EKV-verktyget bör återlanseras och marknadsföras. Sambanden mellan EKV och miljömärkingen bör tydliggöras.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av instanserna är positiva till förslagen. Många understryker särskilt behovet av resursförstärkning till Miljöstyrningsrådet och arbetet med EKU. *Konkurrensverket* har inget att erinra mot förslagen i detta avsnitt som syftar till att tillhandahålla ett nationellt Internetbaserat upphandlingsverktyg med miljökrav. Verket vill dock framhålla vikten av att en analys av effekterna på konkurrensen integreras i arbetet med verktyget. *Stockholms kommun* anser att EKU-verktyget är en viktig hjälp för att ställa relevanta miljökrav i upphandlingen. Kriteriedokumentet bör ses över och i flera fall skärpas och kravnivån behöver bli jämnare såväl inom enskilda produktgrupper som mellan olika produktgrupper. Vidare krävs kontinuerlig uppdatering av kriteriedokumentet för att öka och främja användningen av verktyget. Det finns även ett behov av en tydligare struktur. *NOU* stödjer förslaget att ett verktyg tillhandahålls som kan underlätta kravställandet vid offentlig upphandling. Verktyget bör utgå från marknaden såtillvida att nivån på kraven inte läggs alltför långt ifrån den nivå som kan tillhandahållas. Den konkurrensrättsliga aspekten bör beaktas vid utformningen av ett sådant verktyg.

*Verket för förvaltningsutveckling* konstaterar att för flera av IT-upphandlingens ramavtalsområden saknas krav i EKU-verktyget. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att de områden där störst miljönytta kan uppnås genom effektiv upphandling är i första hand transportområdet, energisektorn och energieffektiva produkter samt byggområdet, inklusive entreprenader och tjänster. SKL förutsätter att åtgärder inom dessa områden ges ökad prioritet i det fortsatta arbetet med bl.a. EKU-verktyget. *Svenskt Näringsliv* menar att rörande det som står i rapporten om att EKU-verktyget bör röra sig mot miljömärkningen så är det viktigt att komma ihåg att det aldrig får vara märkningen i sig som är villkor i upphandlingen utan enbart de kriterier som ligger till grund för märkningen och att av detta följer att andra produkter som uppfyller samma kriterier skall godtas. Kriterierna måste vara öppna och transparenta också för producenter utanför Europa. *Kommerskollegium* påpekar också att EKU-verktyget och miljömärkningen är två skilda saker. Medan EKU-verktyget skall basera sig på miljöfakta och gällande krav i befintlig lagstiftning, är miljömärkningen ett frivilligt verktyg som syftar till att skärpa kriterierna för att peka ut de allra bästa produkterna från miljösynpunkt. Dessa två system bör därför hållas isär för att inte bädda för diskriminering av produkter från andra länder. Många instanser betonar vikten av uppföljning av miljökraven.

*Gröna bilister* anser att utveckling av metodiken för uppföljning av miljökrav är en hittills försummad del i EKU som bör betonas framöver. *Landstinget i Gävleborgs län* betonar att effektiva verktyg för uppföljning av miljökrav i utvärderingskriterierna är minst lika viktiga som själva kravställandet i en upphandling. *Miljöstyrningsrådet* anser att teknikupphandling är ett viktigt inslag för att hålla sig ajour med teknikutvecklingen inom området och för att stimulera framtagandet av frontprodukter. Här skulle Miljöstyrningsrådet kunna göra en viktig insats genom att löpande föra in resultat från teknikupphandling i det vardagliga upphandlingsarbetet med hjälp av EKU-verktygets kriterier.



**Skälen för regeringens bedömning:** Ett av EKU-delegationens huvudförslag var att tillhandahålla ett nationellt Internetbaserat upphandlingsverktyg med miljökrav. Detta resulterade i EKU-verktyget. Verktyget förvaltas av Miljöstyrningsrådet på uppdrag av regeringen. Verksamheten har hittills finansierats med statliga bidrag som 2006 höjdes till fem miljoner kronor.

Ett nationellt verktyg är en förutsättning för att lyckas med att föra ut miljöanpassad offentlig upphandling på bred front. Det spar tid och resurser för upphandlare och det ger harmoniserade krav gentemot leverantörerna. De studier Naturvårdsverket gjort visar dock att EKU-verktyget har ett antal brister vilka bör åtgärdas för att verktyget skall bli optimalt för användarna och få full effekt på marknaden. Kriteriedokumentationen bör t.ex. ses över och användarvänligheten på webbplatsen förbättras. Användarantalet är i dagsläget ca 150 unika besökare per dag och det finns en stor potential för en ökad användning.

I dag fungerar EKU-verktyget främst på så sätt att de miljömässigt sämre produkterna väljs bort. Därmed förskjuts hela marknaden mot ett genomsnittligt bättre värde. Det finns dock möjlighet för de upphandlare som vill gå längre beroende på hur de använder sig av och viktar de föreslagna utvärderingskriterierna. EKU-verktyget bör på sikt kompletteras med att också omfatta förslag till särskilt höga miljökrav, s.k. ”spjutspetskriterier”. Detta skulle gynna de miljömässigt bästa produkterna på marknaden och kan även stimulera utvecklingen av miljöanpassade produkter. Offentliga upphandlare kan därmed välja vilken nivå på miljökrav de vill använda. En grundförutsättning vid ställandet av miljökrav är, som redan nämnts, att kraven är förenliga med LOU och gemenskapsrätten.

Att ställa högre krav kan även driva på innovations- och teknikutveckling. Ett större incitament skapas att utveckla mer miljöanpassade varor, tjänster och teknik över hela dess livscykel. Teknikupphandling, dvs. att beställa fram helt ny teknik på marknaden, är viktig för att få ut *nya* miljöanpassade produkter och tjänster på marknaden. Statens energimyndighet har stor erfarenhet av teknikupphandlingar. Vinnova och Nutek har till regeringen lämnat förslag på hur teknikupphandling kan främja innovations- och teknikutveckling. Det är viktigt att Miljöstyrningsrådet utvecklar detta område i samverkan med bl.a. Statens energimyndighet, Vinnova, Nutek och Nämnden för offentlig upphandling.

Det bör också noteras att kriterier för miljömärkning ofta har som ambition att premiera de 25 procent av marknaden som har minst miljöpåverkan. Kriterier för miljömärkning utgör därmed ett bra underlag och komplement till EKU-verktyget för de upphandlare som önskar gå längre i sina miljökrav. Det finns dock ett behov av att tydliggöra för upphandlare hur de olika verktygen kan användas. T.ex. har Svenskt Näringsliv framfört den viktiga synpunkten att det aldrig får vara märkningen i sig som utgör villkor i upphandlingen utan enbart de kriterier som ligger till grund för märkningen och att av detta följer att andra produkter som uppfyller samma kriterier skall godtas. Ett förtydligande minskar även risken för felaktig användning av miljömärkning vid upphandling och risken för diskriminering av varor från andra länder. Det är viktigt att konkurrensaspekterna beaktas.

##### *Skäl*

En övergripande målsättning saknas för vad EKU-verktyget skall åstadkomma vilket resulterar i en osäkerhet bland både intressenter och användare om hur EKU-verktyget fungerar.

##### *Hur*

Miljöstyrningsrådet bör utveckla verktyget med målsättningen att erbjuda förslag till miljökrav för en komplett uppsättning produktgrupper för offentlig upphandling. Det bör vidare fastställas mål för att öka antalet användare av verktyget.

##### *Nytta*

Det blir tydligt för alla intressenter vad de kan förvänta sig av EKU-arbetet och EKU-verktyget i stort. Tydligare uppföljning är en förutsättning för utvärdering.

#### 4.4.2 Se över kvalitet, innehåll och nivå på miljökriterierna

##### *Skäl*

Den genomgång som Naturvårdsverket gjort av EKU-verktyget visar att detta i den övervägande delen av de undersökta fallen haft en effekt i riktning mot minskad miljöpåverkan, men att kraven i många fall är för lågt ställda. Kravnivån är ojämn såväl inom enskilda produktgrupper som mellan olika produktgrupper. En generell översyn är nödvändig. Ett omfattande analysarbete måste ligga till grund för såväl framtagande av nya krav som revidering av befintliga krav. Analysarbetet kan omfatta en genomgång av hur marknaden ser ut avseende produkters miljöprestanda, vilken grad av marknadsmognad som den aktuella produktgruppen har, vilken teknisk utveckling och vilka lösningar som är möjliga på kort och lång sikt, vilken eventuell extrakostnad man är beredd att acceptera för att utveckla mer miljöanpassade produkter samt lämpliga verifieringsmetoder att använda för att underlätta arbetet för upphandlarna.

Ett arbete med att även ange ”spjutspetskriterier” bör påbörjas. Det kommer därmed att finnas *möjlighet* för upphandlare att välja vilken nivå på miljökrav man vill använda sig av – ”vanliga” eller ”spjutspets”. Därmed ges stöd till de upphandlare som vill ställa högre miljökrav. Som tidigare sagts är det viktigt att beakta EG-rättens principer om icke-diskriminering, likabehandling, transparens samt öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Miljöstyrningsrådet bör i samarbete med en grupp experter se över de kriteriedokument som i dag ligger i verktyget vad avser struktur och nivå och föreslå hur arbetet kan förstärkas och förbättras när det gäller utformning och omfattning av framtida kriterier för en komplett uppsättning produktgrupper i EKU-verktyget.

*Nytta*

Ett mer lättanvänt, komplett och homogent verktyg underlättar och utökar användandet av gemensamma och väl underbyggda miljökriterier i offentlig upphandling. Åtgärden är en förutsättning för att arbetet med EKU-verktyget skall ge avsedd effekt. ”Spjutspetskriterier” möjliggör en ännu större drivkraft mot en mer miljöanpassad produktion med innovations- och teknikutveckling.

**4.4.3 Se över användarvänlighet och funktionalitet***Skäl*

Det är viktigt att verktyget är enkelt att använda för upphandlare. Det gäller såväl enkelheten i att hitta och ladda ner kriteriedokument som den estetiska upplevelsen av webbplatsen. Samtal med användare visar att det finns brister i EKU-verktyget från användarsynpunkt. Bl.a. upplevs verktyget som rörigt och ojämnt. En annan brist är statistiken från webbplatsen. Det går t.ex. inte att få ut information om antalet nedladdade kriteriedokument.

*Hur*

Miljöstyrningsrådet bör tillsätta en arbetsgrupp med upphandlare med uppgiften att anpassa webbplatsen efter målgruppens behov.

*Nytta*

Ett mer lättanvänt och tilltalande verktyg genererar fler återvändande användare. Ett bättre statistikverktyg ger uppföljningsbar statistik av bl.a. antalet nedladdade kriteriedokument.

**4.4.4 Återlansera och marknadsför verktyget***Skäl*

Intervjuundersökningen av upphandlare visar att det finns många åsikter om EKU-verktyget. Verktyget har en brokig historia och vissa upphand-

lare har inte använt det sedan EKU-delegationens tid. Missnöjda användare har aldrig återkommit sedan dess. Vissa upphandlare kände inte ens till verktyget. Det är därför nödvändigt att göra en marknadsföringsinsats. Det är viktigt att kvaliteten på miljökriterierna samt användarvänligheten har åtgärdats innan återlanseringen sker.

Miljöstyrningsrådet bör även undersöka om det finns behov av stöd till upphandlare i aktiebolag, både privata och offentligt ägda.

#### *Hur*

Miljöstyrningsrådet bör återlansera och marknadsföra verktyget.

#### *Nytta*

Ökad kännedom om EKU-verktyget ger ett ökat antal användare.

### **4.4.5 Tydliggör kopplingen mellan EKU och miljömärkning**

#### *Skäl*

Förtydliga för upphandlare vilka möjligheter de har att använda sig av EKU-verktyget respektive kriterier för miljömärkning i sina upphandlingar. Detta minskar även risken för felaktig användning av miljömärkning vid upphandling och risken för diskriminering av varor från andra länder. Särskilt skall konkurrensaspekterna beaktas.

#### *Hur*

Miljöstyrningsrådet och SIS Miljömärkning bör synkronisera sina budskap gentemot målgruppen upphandlare så att kopplingar och skillnader mellan EKU-verktyget och miljömärkningen blir tydliga. Detta bör ingå i deras utbildningar och i övrig information till upphandlare och andra berörda.

#### *Nytta*

Större förståelse och säkerhet bland upphandlare om hur de kan använda EKU och kriterier för miljömärkning för att ställa miljökrav vid sina upphandlingar.

## 5 Uppföljning av handlingsplanen

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket bör kontinuerligt följa upp utvecklingen av miljökrav vid offentlig upphandling, bl.a. resultaten av handlingsplanen. Naturvårdsverket bör vid behov samarbeta med andra berörda aktörer, bl.a. upphandlande myndigheter och leverantörer.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De flesta instanser är positiva till förslagen. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* förutsätter att en uppföljning av genomförda förslag kommer att ske och att målen därefter ytterligare skärps. *Ekonomistyrningsverket* ställer sig positivt till att Naturvårdsverket utvärderar hur miljöhänsyn tas tillvara i de statliga ramavtalen. Emellertid skulle det vara önskvärt om utvärderingen kunde omfatta fler ramavtal än i tidigare undersökningar för att om möjligt uppnå en bättre reliabilitet och validitet i undersökningsresultaten. *Landstinget i Skåne län* konstaterar att enkätstudier, kvalitativa studier och fallstudier anges som lämpliga metoder i rapporten. Landstinget har ingen annan uppfattning men vill särskilt lyfta fram de båda senare metoderna. Möjligheten att genomföra fler än angivna 5–7 fallstudier bör prövas. *Sveriges Ekokommuner* skriver att de samarbetar med Sveriges Kommuner och Landsting inom MINK-projektet som syftar till att ta fram indikatorer för att följa upp det lokala miljömålsarbetet. Inrapporteringen från kommunerna inom detta projekt kan användas som en del av underlaget vid den nationella uppföljningen av handlingsplanen.

### Skälen för regeringens bedömning

Uppföljning och utvärdering av offentlig upphandling är, generellt sett, ett eftersatt område. Den statistik som finns är osäker. Det är osäkert hur stora summor som hanteras och vad som upphandlas.

Naturvårdsverket, som har gjort flera uppföljningar på området, har i sina enkäter ställt frågan huruvida man ställer miljökrav i sina upphandlingar. Därigenom finns en viss uppfattning om utvecklingen på detta område. Dock vet man endast litet om hur miljökraven formuleras och vilken effekt de får på själva upphandlingen. Av enkätstudien framgår att den systematiska uppföljningen från miljösynpunkt är begränsad. Av landstingen arbetar 50 procent med detta, av kommunerna 34 procent och av myndigheter inom staten 29 procent.

Enligt uppdraget om miljöledningssystem för statliga myndigheter, se avsnitt 4.1, skall de myndigheter med centrala miljörelaterade uppgifter och myndigheter med stor betydelse för miljön, sammanlagt omkring 100 myndigheter, vart tredje år redovisa hur man säkerställer att miljöhänsyn tas vid upphandling. Kommuner och landsting skulle kunna återrapportera sitt arbete med miljökrav vid offentlig upphandling på frivillig basis. För att ytterligare kunna följa upp utvecklingen bör studierna enligt nedan genomföras.

Naturvårdsverket bör fortsätta att kontinuerligt följa upp utvecklingen av miljökrav vid offentlig upphandling, bl.a. resultaten av handlingsplanen. Naturvårdsverket bör vid behov samarbeta med andra berörda aktörer, bl.a. både upphandlande myndigheter och leverantörer. Skr. 2006/07:54

#### *Enkätstudier om miljökrav i upphandling*

Enkätstudier bland upphandlingsansvariga i stat, kommun och landsting bör göras enligt Naturvårdsverkets tidigare modell. Uppföljningen skall även inkludera de nationella inriktningsmålen.

#### *Fallstudier om miljökrav i upphandling*

Fallstudier kan ge en bättre bild av vad som underlättar och förhindrar att miljökrav ställs, på vilket sätt miljökrav påverkar upphandling och förutsättningar för uppföljning. Genom att kvalitativt granska ett representativt urval av upphandlingar ökar kunskaperna om bl.a. vilka miljökrav som ställts, vilken effekt de faktiskt fått på upphandlingen, om någon uppföljning gjorts etc. Uppföljningen skall även inkludera de nationella inriktningsmålen.

#### *Utvärderingar av miljöhänsyn i statliga ramavtal*

Kvalitativa studier av statliga ramavtal bör göras enligt Naturvårdsverkets tidigare modell. Uppföljningen skall även inkludera de nationella inriktningsmålen.

## 6 Vägen framåt – nyckelaktörer

**Regeringens bedömning:** Nämnden för offentlig upphandling (NOU) utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen. Miljöstyrningsrådet är dock en nyckelaktör för att driva utvecklingen av miljöanpassad upphandling framåt. Det är viktigt att Miljöstyrningsrådet noga följer utvecklingen av arbetet med åtgärder och dess effekter för att kunna fungera som bästa stöd för upphandlare över tid. Miljöstyrningsrådet bör, under ledning av Regeringskansliet, delta i arbetet med att företräda Sverige i EU-samarbetet och i det internationella samarbetet om miljökrav vid offentlig upphandling. Samarbetet med EG-kommissionen är av särskild vikt. Samarbete mellan Miljöstyrningsrådet, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter är viktigt. Naturvårdsverket bör vid behov återkomma till regeringen med förslag till fortsatt arbete.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ansvaret för att utveckla den miljöanpassade offentliga upphandlingen är i dag otydligt. Det operativa ansvaret för genomförandet av handlingsplanen kommer att ligga på Miljöstyrningsrådet som därmed blir nyckelaktör för att driva utvecklingen framåt. Rådet fungerar som expert dit upphandlare kan vända sig för att få hjälp med hur miljökrav kan ställas. Det är viktigt att rådet noga följer utvecklingen av arbetet med åtgärder och dess effekter för att kunna fungera som bästa stöd för upphandlare över tid. Miljöstyrningsrådet bör även kunna erbjuda näringslivets upphandlare stöd, t.ex. utbildningar.

Internationellt sett har miljöanpassad offentlig upphandling länge varit ett viktigt miljöpolitiskt verktyg. Organisationer som FN och OECD har liksom EU program för miljöanpassad offentlig upphandling. Det är ett prioriterat styrmedel, bl.a. i arbetet med genomförandeplanen från toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 samt i EU:s arbete med en aktionsplan för miljöteknik och en integrerad produktpolitik, IPP. I EU:s strategi för hållbar utveckling anges ett flertal operativa mål varav ett handlar om ökade miljökrav vid offentlig upphandling. EG-kommissionen har under senare år stärkt utvecklingen av och samordningen kring frågan samt kommer närmast att utveckla en verktygslåda med tips och råd för offentlig upphandling som förväntas bli klar i början av 2008. Flera remissinstanser har uttryckt önskemål om att Miljöstyrningsrådets ansvar förtydligas. Miljöstyrningsrådet bör, under ledning av Regeringskansliet, delta i arbetet med att företräda Sverige i det internationella samarbetet om miljökrav vid offentlig upphandling. Samarbetet med EG-kommissionen är av särskild vikt.

Naturvårdsverket ansvarar för att följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen. Verket bör ansvara för att kontinuerligt följa upp utvecklingen av miljökrav vid offentlig upphandling där handlingsplanen är en central del, se även avsnitt 5. Resultatet av uppföljningarna bör också utvärderas och analyseras. Verket bör, med uppföljningarna och analyserna som grund, ge förslag till det fortsatta arbetet med ökade miljökrav vid offentlig upphandling.

Ett bra samarbete mellan Miljöstyrningsrådet, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter är viktigt.

Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) och Ekonomistyrningsverket (ESV) är nyckelaktörer i arbetet med de statliga ramavtalen. VERVA svarar för den samordnade upphandlingen för offentlig förvaltning inom området informationsteknik. ESV har ansvar för att utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen om statlig inköpssamordning. Verken har ansvar för att på bästa sätt i sina ordinarie verksamheter integrera de mål och åtgärder som är relevanta och som följer av denna handlingsplan.

NOU är tillsynsmyndighet för LOU. NOU skall verka för en effektiv upphandling och sprida information genom bl.a. nyhetsbrev, skrifter och konferenser. NOU skall enligt handlingsplanen, i samarbete med Miljöstyrningsrådet, ta fram ett informationsmaterial om miljökrav, juridik och rättsfall. Materialet kan spridas via bl.a. Miljöstyrningsrådets och NOU:s hemsidor. Det kan även användas i utbildningar i offentlig upphandling. Det finns ett stort värde i att ha tillsynsmyndigheten som avsändare. Ett ökat samarbete mellan NOU och Miljöstyrningsrådet är också av stor vikt. NOU avses under innevarande år inordnas i Konkurrensverket.

Kommuner och landsting är några av huvudaktörerna. De beslutar själva om och i vilken utsträckning de skall miljöanpassa sin upphandling. Sveriges Kommuner och Landsting arbetar för att främja miljöanpassad offentlig upphandling i kommuner och landsting, bl.a. genom nätverk, utbildning och informationsinsatser. Det är viktigt att främjandet fortsätter och att det stödjer handlingsplanen med dess nationella mål, åtgärder och uppföljning.

Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket och övriga myndigheter att vidta de åtgärder som framgår av handlingsplanen. Regeringen avser vidare att, i samråd med Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting, i ägardirektiv till Miljöstyrningsrådet uppdra åt rådet att vidta åtgärder och att arbeta enligt vad som anges i handlingsplanen.



## Förutsättningar och nuläge enligt Naturvårdsverkets rapport

### **Juridiska förutsättningar för miljöanpassad offentlig upphandling**

Lagen utgör i dag inget hinder för miljöanpassad offentlig upphandling. Offentlig upphandling i Sverige regleras i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, vilken i sin tur baseras på EG-direktiv. Fr.o.m. den 1 februari 2006 gäller nya EG-direktiv på området, direktiv 2004/17/EG om vatten, energi, transporter och posttjänster och direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster. Direktiven ger möjlighet men inte skyldighet att ställa miljökrav vid upphandling. I enlighet med EG-direktiven kan miljökrav ställas inom upphandlingens olika faser: kvalificeringskrav, utvärderingskriterier och särskilda kontraktsvillkor under verkställandefasen. Upphandlingen skall göras på ett transparent sätt och kraven skall vara proportionerliga och överensstämmande med övriga grundläggande EG-rättsliga principer.

### **Organisation och ansvar för miljöanpassad offentlig upphandling**

I dag finns ingen tydlig ansvarsfördelning för miljöanpassad offentlig upphandling på central nivå. Miljöstyrningsrådet är ansvarigt för EKV-verktyget. Övriga aktörer har inget klart uppdrag vad avser miljöanpassad offentlig upphandling.

#### *Miljöstyrningsrådet*

Miljöstyrningsrådet är ett aktiebolag som ägs gemensamt av staten, Svenskt Näringsliv samt Sveriges Kommuner och Landsting. Rådet är i dag den centrala aktören för att driva det operativa arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling framåt. Rådet har i uppdrag av regeringen att förvalta och utveckla EKV-verktyget, en Internetbaserad databas med förslag till miljökrav vid upphandling av varor och tjänster ([www.eku.nu](http://www.eku.nu)). Msr arrangerar också utbildningar och ger ut information om miljöanpassad offentlig upphandling.

#### *Nämnden för offentlig upphandling*

NOU är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. De har åtta anställda som vid sidan av tillsyn skall följa rättsutvecklingen, lämna stöd till Regeringskansliet, sprida information samt ansvara för statistik. NOU har inget specifikt uppdrag att främja miljöanpassad offentlig upphandling. Regeringen har föreslagit att NOU skall införlivas i KKV under juli 2007. I och med detta kommer myndigheten att stärkas. Myndighetens framtida uppdrag och uppgifter rörande offentlig upphandling kommer att ses över. Det är viktigt att få en effektiv tillsyn av offentlig upphandling.

### *Statlig inköpssamordning*

Statlig inköpssamordning (SIS) vid ESV ansvarar för att samordna de statliga ramavtalen. Den statliga inköpssamordningen styrs av förordning (2005:864) Statlig inköpssamordning. Syftet med den statliga inköpssamordningen är att kostnadseffektivisera myndigheternas inköpsverksamhet och därigenom spara pengar för staten. Den totala omsättningen på den statliga inköpssamordningens ramavtal uppgick 2005 till drygt 6,4 miljarder kronor. Statlig inköpssamordning har inget uppdrag att arbeta för miljöanpassad offentlig upphandling.

### *Ramavtalslutande myndigheter*

De tolv ramavtalslutande myndigheterna är Arbetsmarknadsstyrelsen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmaktens logistik, Lantmäteriverket, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Verket för förvaltningsutveckling (Verva) och Verket för högskoleservice. Samtliga har genom sitt arbete med miljöledningssystem ett uppdrag att miljöanpassa sina upphandlingar.

### *Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket arbetar med uppföljning av styrmedlet miljöanpassad offentlig upphandling, bl.a. genom regelbundna enkätstudier. Vidare ger verket förslag till förbättringar av styrmedlet. Naturvårdsverket har dock inget specifikt uppdrag att främja miljöanpassad offentlig upphandling.

### *Statliga myndigheter*

Statliga myndigheter har genom sitt arbete med miljöledningssystem ett uppdrag att miljöanpassa sina upphandlingar. Inom miljöledningsarbetet finns ett nätverk för upphandlare. Många statliga myndigheter är mycket små – mer än hälften har under 100 anställda, nästan hälften har under 50, och de flesta har inte någon upphandlingsansvarig utpekad eller en sådan funktion över huvud taget.

### *Kommuner och landsting*

Kommuner och landsting beslutar själva om och i vilken utsträckning de skall miljöanpassa sin upphandling. Sveriges Kommuner och Landsting är en intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner. Organisationen arbetar för att främja miljöanpassad offentlig upphandling i kommuner och landsting, bl.a. genom nätverk, utbildning och informationsinsatser.

### *Upphandlarens roll*

Upphandlingen inom de offentliga organisationerna påverkas av flera viktiga aktörer. För det första finns den politiska ledningen som sätter övergripande mål och policy för verksamheten. För det andra har de verksamhetsansvariga som beslutar vad som skall upphandlas till sina verksamheter. Slutligen har vi upphandlarna som utför själva upphandlingarna och formulerar miljökraven. För att miljöanpassad offentlig upphandling skall få fullt genomslag i en organisation måste samtliga tre aktörer samverka. Ledningen måste vilja köpa miljöanpassade produkter

och tjänster samtidigt som verksamheten och upphandlaren måste kunna ställa relevanta miljökrav. Skr. 2006/07:54

#### *Leverantörer*

Den offentliga efterfrågan har stor betydelse för leverantörerna, i många fall är t.ex. kommunen ensam kund åt leverantören och därför avgörande för leverantörens överlevnad. Det största hindret för företag att delta enligt Nuteks rapport Småföretag och offentlig upphandling (R 2005:21) är att företagen saknar kapacitet att leverera de volymer som krävs. Vidare anses krångel och administration bli ett problem för företagen när de väl har bestämt sig för att lämna ett anbud. Stora upphandlingar utesluter mindre aktörer, och därtill utesluts flera på grund av att leverantörerna anser att företagets tid och kostnader är ett hinder för att lämna anbud. Det är mycket viktigt att kraven utformas på ett sätt så att de inte utesluter särskilt de små leverantörer.

#### **Nuläge**

Naturvårdsverket följer regelbundet upp hur miljöanpassad offentlig upphandling utvecklas i Sverige. Enkätstudier såväl som kvalitativa studier har gjorts för både statliga ramavtal och övrig upphandling. Inför utarbetandet av handlingsplanen genomfördes också en intervjuundersökning i stat, kommun och landsting samt en utvärdering av EKV-verktyget. Nedan följer en sammanfattning av nuläget samt resultaten från de enskilda studierna.

#### *Sammanfattning av nuläget*

Av de upphandlingsansvariga i stat, kommun och landsting uppger 60 procent att de ställer miljökrav regelbundet vid upphandling. Ca 60 procent av alla upphandlingar innehåller miljökrav. I nästan hälften av dessa upphandlingar är dock kraven formulerade på ett sådant sätt att de inte får några konsekvenser för vad som upphandlas. Detta tyder bl.a. på bristande kunskap om hur miljökrav skall formuleras. Detsamma gäller de statliga ramavtalen. Nästan alla statliga ramavtal innehåller miljökrav men i en tredjedel av avtalen är miljökraven formulerade på ett sådant sätt att de inte får några konsekvenser för vad som upphandlas.

EKV-verktyget används inte i den utsträckning som är möjlig. En granskning av miljökriterierna i verktyget visar att nivå och struktur behöver ses över.

Framgångsfaktorer för miljöanpassad offentlig upphandling är ledningens stöd, en rimlig budget, kunskap om upphandlingsjuridiken, tillgång till miljökompetens, ett enkelt verktyg att använda och metoder för utvärdering.

#### *Miljöanpassad offentlig upphandling – en enkätstudie 2004, Naturvårdsverkets rapport 5445*

Rapporten, som omfattade upphandlingsansvariga på samtliga kommuner, landsting och statliga myndigheter där totalt 558 respondenter ingick och svarsfrekvensen var 77 procent, visar bl.a. att:

- 60 procent av de upphandlingsansvariga alltid eller ofta ställer miljökrav vid upphandling. (kommun 70 procent, landsting 80 procent, stat 40 procent).
- 34 procent har utbildat sin personal i miljöanpassad offentlig upphandling (kommun 43 procent, landsting 86 procent, stat 19 procent).
- 42 procent använder EKV-verktyget (kommun 62 procent, landsting 86 procent, stat 14 procent).
- 32 procent arbetar med någon form av uppföljning av sin upphandling från miljösynpunkt (kommun 34 procent, landsting 50 procent, stat 29 procent).
- 48 procent anser att det största hindret för miljöanpassad offentlig upphandling är bristande kunskap om hur man ställer miljökrav.
- 64 procent önskar hjälp med att formulera miljökrav.

Studien visar att landstingen har kommit längst med miljöanpassad offentlig upphandling, följt av kommuner och sist statliga myndigheter. Studien visar också att kunskapsbristen är ett stort problem och att de organisationer där personalen genomgått utbildning har kommit längre i sitt arbete med miljöanpassad offentlig upphandling.

#### *Miljöhänsyn i statliga ramavtal, Naturvårdsverket rapport 5400*

I studien som gjordes 2003 detaljgranskades 19 statliga ramavtal för att se vilka miljökrav som hade ställts vid upphandlingarna. Granskningen visade att samtliga ramavtal utom ett innehöll miljökrav. Förfrågningsunderlagen skiljde sig dock mycket från varandra i fråga om tydlighet och i sju av de nitton granskade ramavtalen bedömdes miljökraven vara formulerade på ett sådant sätt att de inte fick några konsekvenser för vad som upphandlades.

Resultatet visar att integreringen av miljöhänsyn i statliga ramavtal inte kommit så långt att samtliga avtal innehåller krav som får konsekvenser i upphandlingen. Studien visar också på en stor ojämnhet vad gäller miljökrav i de olika ramavtalen. Vissa ramavtal innehöll ett flertal miljökrav, medan andra saknade miljökrav. Sådana skillnader fanns även mellan ramavtal upphandlade av samma myndighet. Dessutom valde myndigheterna i många fall att ställa miljökrav beträffande helt olika miljöaspekter.

#### *Fördjupningsstudie av miljöanpassad offentlig upphandling inom offentlig verksamhet, ARS Research 2005*

I studien som genomfördes sommaren 2005 djupintervjuades upphandlare och upphandlingschefer i sex myndigheter, tre landsting och fem kommuner. Totalt intervjuades 24 personer.

Studien visar att i stort sett samtliga anser att de arbetar med miljöanpassad offentlig upphandling på något sätt. Beslutet om miljöanpassad upphandling tas högt upp i organisationerna, oftast i form av riktlinjer från politikerna. Verksamhetscheferna fattar dock det slutgiltiga beslutet om vad som skall upphandlas. Miljökrav spelar dock en sekundär roll vid upphandling i de flesta organisationer. Funktion och pris kommer i första hand. Det finns en osäkerhet om hur mycket mer miljöanpassade pro-

duktioner får kosta. Få arbetar med kalkylering av livscykelkostnad eftersom det anses vara för komplicerat. Skr. 2006/07:54

Många anser att LOU är ett hinder för miljöanpassad offentlig upphandling och det finns en oro för att göra fel i upphandlingen och hamna i en överprövning. Man efterfrågar rättsfall och goda exempel som visar vilka miljökrav som kan ställas. Det finns också okunskap om vad som är miljöanpassat och många saknar en tillgänglig miljöresurs. Man efterfrågar också kunskap om specifika produkter och vilka miljökrav som kan ställas. Vidare önskar man utbildning och verktyg för utvärdering och uppföljning. Användningen av EKV-verktyget är låg bland de intervjuade och många har inte varit inne på webbplatsen på mycket länge. Omdömet om verktyget är spretigt. Vissa tycker att kraven i EKV-verktyget är för låga medan andra tycker att de är för komplicerade. Många anser att EKV uppdateras för långsamt och innehåller för få produkter.

Förteckning över remissinstanser avseende Naturvårdsverkets rapport En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan (rapport 5520 december 2005)

Riksrevisionen, Svea hovrätt, Linköpings tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Apoteket AB, Ekonomistyrningsverket, Nämnden för offentlig upphandling, Statskontoret, Nämnden för elektronisk förvaltning, Verket för högskoleservice, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Konsumentverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå, SIS Miljömärkning AB, Statens energimyndighet, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Vägverket, Luftfartsverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Stockholms kommun, Sölvesborgs kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Ludvika kommun, Skellefteå kommun, Kiruna kommun, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Jönköpings län, Landstinget i Skåne län, Landstinget i Västra Götalands län, Landstinget i Gävleborgs län, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Svensk Energi, Svensk teknik och design, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Almega, Gröna bilister, IT-företagen, Konkurrenskommissionen, KRAV ek. för., Sjukvårdsleverantörernas förening, Svenska Lokaltrafikföreningen, Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Ekokommuner, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges offentliga inköpare, E-nämnden, Skogsindustrierna, Verket för förvaltningsutveckling, Branschföreningen för industriell och institutionell hygien, Kemikalieinspektionen, Däckspecialisternas Riksförbund, Rosengren, Peter

## Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 8 mars 2007

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Odenberg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors.

Föredragande: statsrådet Carlgren

---

Regeringen beslutar skrivelse Miljöanpassad offentlig upphandling