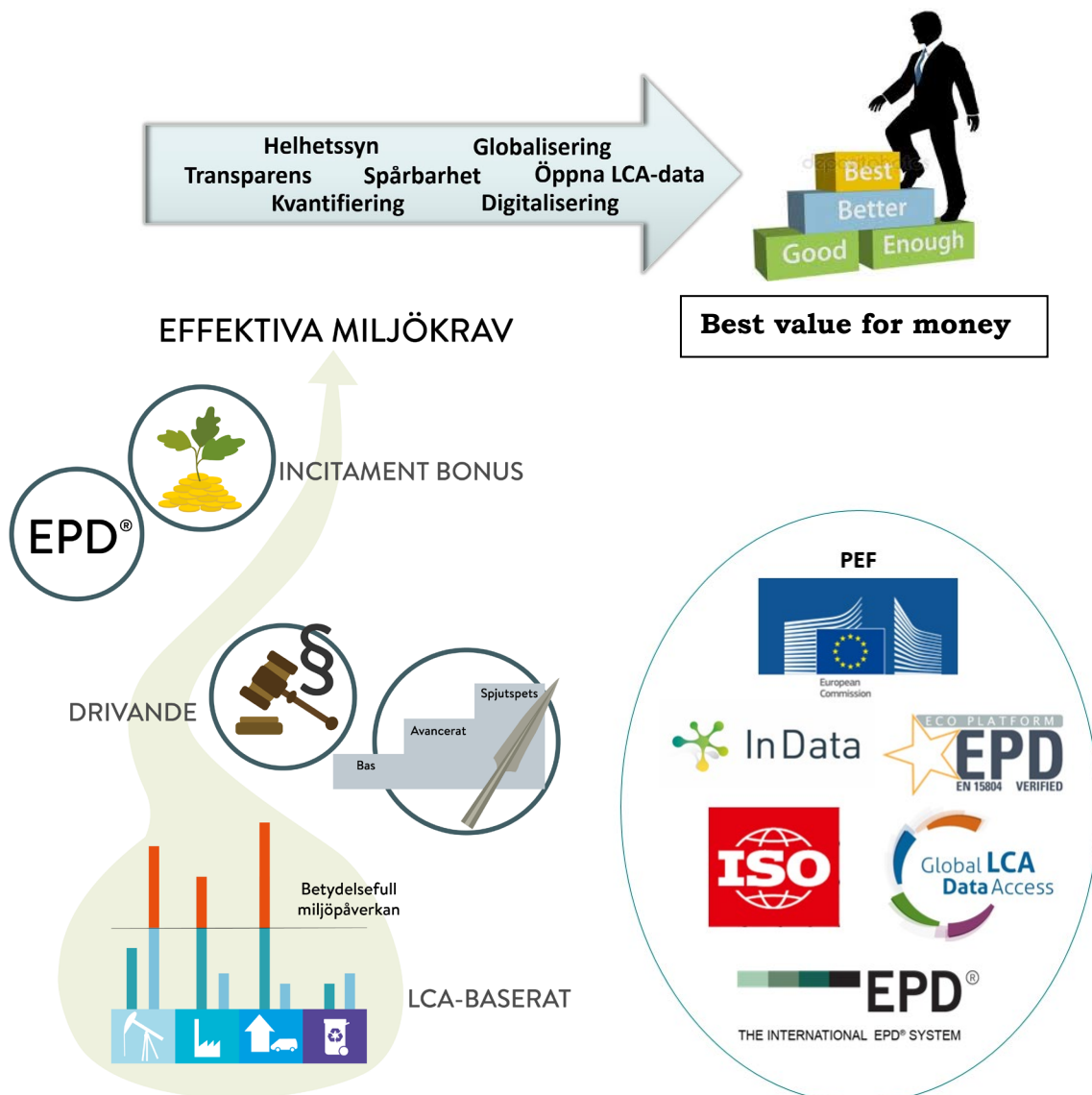


UPPHANDLA KLIMATSMART OCH CIRKULÄRT I ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV



Sven-Olof Ryding

Rapport från ett gemensamt projekt mellan IVL och SKL genom SKL Kommentus AB, inom ramen för SIVL:s samfinansierade forskning

Författare: Sven-Olof Ryding

Medel från: SKL Kommentus AB, inom ramen för SIVL:s samfinansierade forskning

Rapportnummer B 2340

ISBN 978-91-7883-036-7

Upplaga Finns endast som PDF-fil för egen utskrift

© IVL Svenska Miljöinstitutet 2018

IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm

Tel 010-788 65 00 // www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

FÖRORD

Miljöpolitiken kan bidra till en stark konkurrenskraft för industri och näringsliv på framtida marknader med höga miljökrav. Miljöutmaningarna bör kunna nyttjas som en ekonomisk hävstång om miljökraven succesivt kan skärpas i offentlig upphandling. Miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt verktyg i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och produktion. I slutet av 2015 antog FN:s generalförsamling en ny hållbar utvecklingsagenda, Agenda 2030, i vilken klimat- och upphandlingsfrågorna särskilt omnämns som en viktig del¹. För närvarande pågår arbete inom regeringen med ett klimatpolitiskt ramverk med mål satta för att minska våra klimatutsläpp till år 2030 i enlighet med våra internationella åtaganden.

Det har skett en snabb utveckling inom området hållbar upphandling under senare år vilket lett till behov av utveckling av nya hjälpmedel och verktyg. Denna utveckling har i många fall skett på det internationella planet och fokuserats på vikten av nya ansatser inom främst klimatområdet såsom beaktande av ett livscykelperspektiv och införande av en cirkulär ekonomi. Vid presentation av nya metoder och användningssätt har alltid den offentliga upphandlingen omnämnts som den kanske viktiga praktiska tillämpningen av dessa.

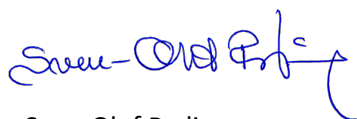
Det har nyligen framgått att klimatutsläpp från vår konsumtion i Sverige till allra största delen uppstår i andra länder – uppemot två tredjedelar eller mer av de samlade utsläppen. Dessa utsläpp har visat sig öka under senare tid vilket innebär att vi inte uppfyller vårt generationsmål, som är det övergripande målet för svensk miljöpolitik. För alla som arbetar inom upphandlingsområdet innebär detta nya utmaningar att ta sig an då den offentliga upphandlingen är det enda styrmedel vi har med möjlighet att direkt påverka utländska leverantörers miljöarbete i större skala.

Denna rapport tar sin utgångspunkt i det ökade politiska intresset för miljöanpassad offentlig upphandling under 1990-talet och beskriver den vidare utvecklingen inom området sedan dess. Huvudsyftet med rapporten är att belysa de nya trender i samhället som skett under senare år vad avser ett ökat behov att beakta ett livscykelperspektiv och cirkulär ekonomi. Med tanke på bredden och omfattningen av dessa nya synsätt behövs sannolikt ett mer aktivt deltagande från många aktörer i samhället som på olika sätt bedriver arbete med upphandlingsstöd och berörs av den klimatinriktade offentliga upphandlingen. Ett ytterligare syfte med denna rapport är att försöka ge inspiration och kunskapsstöd för olika lokala och regionala initiativ som nu i ökad omfattning behöver tas för att effektivisera den klimatinriktade offentliga upphandlingen. Rapporten innehåller därför goda exempel på framgångsrika upphandlingar. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har nyligen gett ut skrift med allehanda stöd för kommuner med utgångspunkt i dessa delar².

Olika personer har bidragit med mycket värdefulla synpunkter till denna rapport och till vilka framförs ett särskilt tack. Detta riktas till Marilouise Berg - Helsingborg stad, Anna Christiansson - Naturvårdsverket, Andreas Hagnell - SKL, Anna Löfström - Malmö stad, Peter Nohrstedt - SKL Kommentus och Britta Florén – RISE.

Dessutom riktas ett tack till följande personer i nätverket "Miljö och Hälsa i Upphandling" för olika former av underlag till och synpunkter på rapporten - Kristina Henriksson, Halmstad kommun, Astrid Stockenberg, Huddinge kommun och Frida Torbäck, Göteborgs stad

Stockholm den 23 mars 2019



Sven-Olof Ryding

¹ <https://skl.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/agenda2030/omagenda2030.9611.html>

² SKL (2018) *Upphandla klimatsmart och hållbart. Inspiration och tips till kommuner*. Sveriges kommuner och Landsting, idéskrift

FÖRKLARINGAR AV TERMER OCH BEGREPP

EPD – Environmental Product Declaration

EU – European Union

CF – Carbon Footprint

CEN – Europeiska standardiseringsorganisationen

CU – Cirkulär Upphandling

GWP – Global Warming Potential

ISO – International Standardization Organization

LCA – Life Cycle Assessment

LCI – Life Cycle Inventory Analysis

LCIA – Life Cycle Impact Assessment

PCR – Product Category Rules

PEF – Product Environmental Footprint

PEFCR – Product Environmental Footprint Category Rules

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	8
2	SUMMARY	10
3	INTRODUKTION	12
4	AKTÖRER I ETT UPPHANDLINGSLANDSKAP.....	15
4.1	FN's arbete med hållbar offentlig upphandling	15
4.2	EU-kommissionens arbete med kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling.	16
4.3	Upphandlingsmyndigheten	17
4.4	SKL Kommentus inköpscentralstöd	18
4.5	Statens inköpscentral	19
4.6	Övriga ramavtal	19
4.6.1	Allmännyttans inköpscentral, HBV.....	19
4.6.2	Sinfra.....	19
4.6.3	Varuförsörjningen.....	20
4.6.4	Upphandling inom region örebro län	20
4.6.5	Upphandlingsdialog Dalarna	20
4.7	Webbtjänster som stöd för offentlig upphandling.....	21
4.7.1	OPIC	21
4.7.2	TED.....	22
4.7.3	Mercell.....	22
4.7.4	E-avrop	22
4.7.5	Kommers Annonc	23
4.8	Övriga samarbeten	23
4.8.1	SLC's "myndighetsdialoger"	23
4.8.2	Nätverket Miljö och Hälsa i Upphandling.....	24
5	ÖVERSIKT AV KLIMATARBETET.....	25
5.1	EU's ramverk för miljö och energi	25
5.2	Det svenska klimatpolitiska ramverket	25
5.3	Hur ser utsläppsbilden ut i ett internationellt perspektiv.....	26
5.4	Resultat av klimatarbete i Sverige	29
5.5	Styrmedel för att minska klimatpåverkan	30
5.6	Svenskt klimatarbete i andra länder.....	32
5.7	Regeringens klimatpolitiska handlingsplan	33
6	UTGÅNGSPUNKTER FÖR DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN	34

6.1	Den nationella upphandlingsstrategin	34
6.2	Upphandlingslagstiftningen.....	36
6.2.1	Miljöledningssystem - med ny syn på behovet av ett livscykelperspektiv.....	37
6.2.2	Miljömärkning – med krav på relevant kriteriebeskrivning	39
6.3	Internationell standard för hållbar upphandling.....	40
7	NYA TRENDER ATT BEAKTA	43
7.1	Cirkulär ekonomi	43
7.1.1	Cirkulär upphandling	44
7.1.2	Om cirkulär upphandling i regeringens klimatpolitiska handlingsplan	46
7.2	Incitamentsavtal	47
7.3	Tydligare krav på beaktande av ett livscykelperspektiv och LCA-data.....	50
7.4	Digitalisering	51
7.5	EU-kommissionens arbete med produkters miljöavtryck – PEF	54
7.6	Breddning av ECO-design-konceptet till nya produktgrupper	56
7.7	FN´s arbete med etablering ett globalt nätverk för LCA-databaser – GLAD	57
7.8	Eco Platform – ett frivilligt initiativ för harmonisering av EPD inom byggsektorn ...	58
7.9	Uppföljning av hållbarhetskrav i leverantörskedjor	59
7.10	Ökad tillgång till och tillämpning av LCA-databaser	60
7.10.1	IVL´s system för LCA-beräkningar.....	60
7.10.2	RISE klimatdatabas för livsmedel	62
7.10.3	Dabas	62
7.11	Boverket föreslår en särskild lag om miljödeklarationer av byggnader.....	63
7.12	Internationella standarder för verifiering och kvalitetssäkring av LCA-data	63
7.13	Monetarisering av miljöpåverkan.....	64
7.14	Kommunikation om klimatpåverkan	65
7.14.1	Konsumtionsrelaterad klimatpåverkan	66
7.15	Tolkning och jämförelser av LCA- och EPD-information	68
7.16	Ömsesidigt erkännande mellan olika EPD programoperatörer	70
8	MILJÖKRAV UR ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV	73
9	MILJÖKRAV FÖR KLIMATÅTGÄRDER	74
9.1	Indirekta klimatkrav.....	74
9.2	Direkta miljökrav	75
9.3	Miljödeklarationer, EPD, och miljödeklarationer (PCR) i upphandling	79
9.4	Exempel på upphandlingar med direkta miljökrav	82

10 MILJÖKRAV FOR CIRKULÄR UPPHANDLING	85
10.1 Pågående forskning	85
10.2 Exempel på miljöaspekter att beakta vid formulering av upphandlingskriterier	87
10.3 Behov av information i ett livscykelperspektiv	89
10.4 Exempel på cirkulär upphandling	92
11 EFFEKTIVA MILJÖKRAV	94
12 TEKNIK/INNOVATIONSUPPHANDLING	97
12.1 Erfarenheter av teknikupphandling.....	98
12.2 Erfarenheter av innovationsupphandling.....	99
12.2.1 Beställargrupp för anläggning av konstgräs	99
12.2.2 Beställargrupp avancerad avloppsvattenrening	101
13 SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER.....	103
BILAGA 1. OFFENTLIG UPPHANDLING – ETT FLEXIBELT OCH LOKALANPASSAT STYRMEDEL	115
BILAGA 2. GODA EXEMPEL PÅ UPPHANDLINGAR I NÅGRA UTVALDA KOMMUNER.....	117
BILAGA 3. FRAMGÅNGSRIKA AKTIVITETER INOM NÄTVERKET MILJÖ OCH HÄLSA I UPPHANDLING .	126
BILAGA 4. VAD INNEBÄR ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV?	134
BILAGA 5. MILJÖDEKLARATIONER (EPD) OCH PRODUKTKATEGORIEREGLER (PCR).....	141
BILAGA 6. MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING I SVERIGE – EN HISTORISK ÅTERBLICK	145

1 SAMMANFATTNING

Miljöutmaningarna ska nyttjas som en ekonomisk hävstång med hjälp av bl.a. drivande miljökrav i offentlig upphandling. Miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt verktyg i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och produktion. En snabb internationell utveckling inom området hållbar upphandling har lett till behov att beakta nya aspekter i upphandlingssammanhang.

En ny upphandlingslagstiftning började gälla i Sverige 2017 med viktiga tillägg gör att bredda användningen av miljöaspekter. Två av de viktigaste områdena är möjligheten att ställa upphandlingskrav ur ett livscykelperspektiv och att utgå från en cirkulär ekonomi som sätter fokus på att minska avfall genom bl.a. återvinning av material och energi. Regeringen har sedan en tid lanserat en nationell upphandlingsstrategi. I denna betonas att ett bristande helhetsperspektiv i upphandling kan innebära att effektiva miljöåtgärder, kostnader och värden för andra verksamheter som berörs av upphandlingen inte tas med i kalkylen. Det kan leda till oönskade "övervältringseffekter" och till en suboptimering av resurser totalt sett. Ett beprövat sätt att ta fram underlag för att belysa sådana aspekter är livscykelanalyser (LCA) som både kan beskriva miljöprestanda under en produkts hela livscykel och underlag för miljöbedömning av cirkulära materialflöden.

Det finns goda förutsättningar att inkludera LCA-information i den offentliga upphandlingen. Flera organisationer tillhandahåller öppna databaser med LCA-information. Det finns också tillgång till flera standardiserade tillvägagångssätt och verktyg som utvecklats för användning inom upphandlingsområdet. Detta gäller särskilt miljödeklarationer, EPD, som fått ett brett internationellt genomslag i första hand inom bygg- och livsmedelsområdet. Cirkulär upphandling är ett relativt nytt begrepp inom upphandlingsområdet. Det finns exempel på framgångsrika upphandlingar som har gett företräde för återanvändning och återvinning av material och energi. Däremot saknas en gemensamt förfarande som kan komma till allmän användning för upphandling av cirkulära materialflöden. Här pågår dock ett flertal forskningsprojekt inom området.

Dagens miljöutmaningar är till stora delar gränsöverskridande och många av Sveriges miljöproblem kan inte lösas inom landet. Nyligen meddelade Naturvårdsverket att vi inte når våra, av riksdagen satta, miljömål – inte heller når vi vårt generationsmål i och med att utsläpp i andra länder ökar som en följd av vår konsumtion i Sverige. Detta är bekymmersamt då det samtidigt framhålls "att vi har ett ansvar för våra utsläpp, var de än sker". För alla som arbetar inom upphandlingsområdet innebär detta nya utmaningar att ta sig an då den offentliga upphandlingen är det enda styrmedel vi med möjlighet att direkt påverka utländska leverantörers miljöarbete i större skala.

I underlagen till regeringens klimatpolitiska ramverk till år 2030 beskrivs förslag till åtgärder i olika samhällssektorer för att reducera våra klimatutsläpp med upp till 70% i enlighet med våra internationella klimatåtaganden. Här omnämns bl.a. vikten av den miljöanpassade offentliga upphandlingen för ett flertal tillämpningar i olika samhällssektorer som ett bidrag i detta arbete. Dock finns inga handlingsplaner beskrivna för hur detta ska ske – än mindre finns mål uppsatta för hur mycket ett aktivt upphandlingsarbete kan minska utsläppen. De utsläpp av växthusgaser som vår konsumtion orsakar behöver reduceras kraftigt den närmaste 10-årsperioden. För att nå såväl EU's klimatmål som det svenska målet att bli världens första klimatneutrala välfärdsland krävs att utsläppen minskar betydligt snabbare än hittills. Vad avser utsläppen relaterade till vår konsumtion bör de år 2050 vara högst en tiondel av dagens utsläpp.

I dessa skrivningar framgår vidare att myndigheter ska kunna beakta miljöhänsyn och livscykelperspektivet i upphandlingens olika faser på ett effektivt sätt måste data om LCA vara lättillgängligt och arbetet vara enkelt att följa upp. Genom arbete inom EU och UNEP finns nu goda möjligheter att ställa krav på LCA-parametrarna i en miljövarudeklaration (EPD) i offentliga upphandlingar. På det politiska planet finns således klart formulerade önskemål om introduktion av

ett livscykelperspektiv i den offentliga upphandlingen som nu också pekar på hur detta skulle kunna gå till, med bl.a. LCA- och EPD-information baserade på internationella standarder. På det internationella planet finns sådana metoder tillgängliga via ett antal ISO-standarder särskilt anpassade för upphandlingsområdet.

Den miljöanpassade offentliga upphandlingen står inför nya och spännande utmaningar. Behovet av att beakta ett livscykelperspektiv har visat sig vara mycket betydelsefullt för en effektiv upphandling för att ge en helhetsbild av en produkts miljöpåverkan och möjligheten att skapa cirkulära materialflöden. I praktiken innebär detta att upphandlande myndigheter måste börja beakta ett livscykelperspektiv och börja efterfråga LCA och EPD i sina förfrågningsunderlag³, som kvantitativa underlag vilket visat sig användbara i bygg- och livsmedelssektorn. För närvarande synes utveckling av nya upphandlingsförfaranden ske genom frivilliga marknadsmässiga initiativ, som förhoppningsvis med tiden kan få ett brett marknadsmässigt genomslag i den offentliga sektorn.

Rapporten föreslår en komplettering av arbetet med miljökriterier för att förbättra upphandlingsarbetet genom att öppna möjligheterna att beakta och premiera de leverantörer som kan offerera produkter som överstiger de krav som framgår i förfrågningsunderlagen genom att förorda en breddning av konceptet miljöeffektiv upphandling till att omfatta tre sammanhängande utgångspunkter – LCA-underlag, drivande miljökrav och incitamentsavtal. Upphandlingsarbetet måste bli mer flexibelt och inte bara i detalj beskriva det man önskar upphandla, vilket kan leda till ”inlåsnings effekter”. Det är viktigt att tillämpa upphandlingsformer som gynnar de anbudsgivare som regelbundet utvecklar miljösmarta lösningar, små som stora, utgående från vad som är relevant utifrån ett helhetsmässigt miljöperspektiv – en form av ”regelbundet innovationsarbete”.

Rapporten tar avstamp i ett stort antal olika bakgrundsförutsättningar – hur den miljöanpassade offentliga upphandlingen utvecklats sedan snart 25 år, lagstiftning inom området, förekomst av olika former av upphandlingsstöd från olika aktörer på marknaden samt goda exempel på framgångsrika upphandlingar i kommuner. Rapporten syftar också till att informera om utgångspunkterna för att kunna beakta ett livscykelperspektiv och cirkulär ekonomi i den miljöanpassade offentliga upphandlingen, de trender som pågår nationellt och internationellt. Dessutom ges en historisk återblick av arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling.

³ Förfrågningsunderlag börjar numera också benämnas upphandlingsdokument och kontraktsvillkor avtalsvillkor. I denna rapport används genomgående förfrågningsunderlag och särskilda kontraktsvillkor

2 SUMMARY

The environmental challenges shall be used as an economic driver by making use of advanced environmental requirements in public procurement. Green Public Procurement (GPP) is a market-based and powerful tool in our work for a sustainable consumption and production. An international response to this challenge has realized the necessity to incorporate two new aspects to consider – the inclusion of a life cycle perspective and the concept of circular economy, which favor better incentives of waste minimization through reuse and recycling of materials and energy.

New national procurement legislation was enacted in Sweden from the beginning of 2017 making it possible to use environmental criteria considering a life cycle perspective. The Swedish Government has the need of a holistic approach by addressing these topics in its “National Procurement Strategy”. It specifically emphasizes that the lack of a holistic approach could result in ineffective environmental measures, costs and other activities which might not be considered otherwise. It could also lead to sub-optimization of resources not knowing where the most important environmental impacts occur in a product’s life cycle. It is therefore of vital importance to fully consider a life cycle perspective in public procurement as well as the concept for circular economy in future procurement activities. In many cases, such activities need information from life cycle assessments (LCA).

There are several good opportunities to include LCA-information in GPP. ISO-standards are now available specifically adapted to public procurement focusing on environmental declarations, EPD, which has proven to be successful in the building/construction and food sector. Quite a number of open-accessible LCA-databases have also been established to promote the use of LCA-information for a variety of market applications. Circular procurement is quite a new concept in the procurement process. There are some few examples of successful procurements leading to increased use of reuse and recycling of materials and energy. Hence, there is lack of a common and generally-accepted procurement procedure stimulating circular material flows. However, there are a lot of ongoing research activities on this subject.

Environmental problems are today global and pollutant emissions transboundary. Hence, Sweden cannot cope with its environmental challenges on its own. Recently, the Swedish Environmental Protection Agency announced that we do not reach most of our national environmental goals – not even our “generation goal” – the predominant goal for future environmental work in Sweden. This is due to an increase of emissions of greenhouse gas (GHG) emissions in other countries (which is twice as much as the territorial emissions) and has shown an increase since many years as a consequence of the consumption pattern in Sweden. Adding to this, it was stated that Sweden has a responsible for our pollutant emissions where ever they occur. Public procurement is considered to be an effective political tool in the environmental domain and has the possibility to put direct demands on the environmental performance of products from foreign suppliers. In fact, GPP might be the only practical tool we have in the public sector with the capacity to influence foreign suppliers to reduce their GHG emissions.

The preparatory work to the Swedish governments climate-political framework to 2030 includes suggestions for measures in different sectors of society to reduce their GHG emission with up to 60 – 70 % as a contribution to our overall national commitments to international agreements to reduce GHG emissions. Here, the importance of GPP was mentioned as one of these activities. However, no information was given on how or to what extent GPP actions would have to be taken to accomplish necessary reductions of GHG emissions. The consumption-related GHG emissions have to be reduced to quite some extent within 10 years until 2030. If Sweden should be able to meet the challenge to become the world’s first climate-neutral welfare country the emissions must be reduced at a much higher pace than today – our consumption-related GHG emissions must be one-tenth of the current levels.

The Swedish governments climate-political framework also highlights the need to consider a life cycle perspective in the different phases of public procurement and to be effective in this sense there is a need of easy-accessible LCA data to collect and follow-up. It is also emphasized through recent activities in EU and UNEP there is now good opportunities to put demand on LCA-information in environmental declarations (EPD) in public procurement. The National Strategy for Procurement it is further stressed that, when forwarding demands on foreign suppliers in public procurement, these have to be based on international standards. It seems that from a political level there are now officially stated expectations on GPP as instrumental in these achievements and even clear messages how to move forward making use of LCA and EPD. Such methods and tools are now available through a number of ISO standards specifically adapted to public procurement.

It is important to prepare for taking aboard these new challenges to mitigate climate change and create circular material flows for all actors on the market providing procurement support. In practice, procurement organizations may have to consider and include a life cycle perspective into their tender documents by including requests for LCA-information and environmental declarations, EPD – a quantitative descriptions of the environmental performance of products over its entire life cycle – which has proven to be supportive as an effective tool in GPP initially in the building and food sector. Currently this development is taking place as voluntary market-based initiatives. Hopefully these initiatives will pave the way for more effective procurement criteria in the public sector.

The report also tries to elaborate on what needs to be considered as complementary to environmental criteria to be more successful with regard to environmental efficiency. Based on the inclusion of LCA-data and environmental criteria being more strict than existing legislation, economic motives for suppliers “to do more” than requested was found to be key. Therefore, this report recommends a three-staged approach including both LCA-information, driving criteria as well as different forms of economic incentives for environmental criteria to become more effective. Procurement work has to be much more flexible and avoid too strict technical requirements on products which otherwise hampers new and better environmental solutions. It is important to introduce a procedure stimulating those suppliers that can provide more environmentally-adapted offers to also win contracts – a sort of “regular innovation work”.

This report makes an attempt to cover information on progress with regard to GPP from when it all started 25 years ago, legislation on the subject, governmental support as well as experiences from procurement authorities in their daily work. It also describes the principles for a life cycle perspective and circularity with regard to GPP and recent trends on the subject both on a national and international level. It also gives a historic review of the development of GPP in Sweden.

3 INTRODUKTION

EU:s fördrag har successivt framhållit behovet av miljöhänsyn – Maastrichtfördraget 1993 om ”utveckling med hänsyn till miljön”, Amsterdamfördraget 1999 där medlemsstater tilläts gå före och ta egna initiativ i sitt miljöarbete samt Lissabonfördraget 2009 som betonade vikten av att hantera miljöfrågorna i ett helhetsperspektiv. Med tiden har allt fler organisationer insett betydelsen av att inkludera miljökrav i den offentliga upphandlingen. EU-kommissionen har i många sammanhang lyft fram den miljöanpassade upphandlingen som ett nyckelverktyg i arbetet med den s.k. EU 2020-visionen. Detta har bl.a. kommit till uttryck i den s.k. Montirapporten, Grönboken och den första versionen av direktiven för offentlig upphandling 2004.

Klimatfrågorna kom att tydliggöras på högre politisk nivå i EU-sammanhang först genom Lissabonfördraget 2009 där det klargjordes att dessa, per definition, är globala och dess påverkan sker runt om i vår värld och inkluderar alla de aktörer som på olika sätt är involverade i miljöarbete utifrån en produkts leverantörs/värdekedja. I Sverige föreslog Naturvårdsverket, vid samma tidpunkt, att klimat pekats ut som ett prioriterat område för en kommande handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling 2010 – 2012 och att offentlig upphandling ska bidra till att nå de svenska klimatmålen⁴.

En viktig vägvisare i vårt samhälles miljöarbete är att uppfylla generationsmålet⁵. Dess syfte är att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska finnas på plats inom en generation. För att nå dit krävs politiska beslut och åtgärder i Sverige, EU och internationella sammanhang. Målet innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Styrmedel och åtgärder för att lösa miljöproblemen i Sverige ska utformas så att Sverige inte ”exporterar miljöproblem”.

Dessa strävanden har nu särskilt kommit till uttryck i regeringens Nationella Upphandlingsstrategi, där man särskilt betonar att bristande helhetsperspektiv i upphandling kan innebära att kostnader och värden för andra verksamheter som berörs av upphandlingen inte tas med i kalkylen. Det kan också leda till oönskade övervälringseffekter och till en suboptimering av resurser totalt sett. Det är därför viktigt att beakta livscykelperspektivet i upphandlingsarbetet. Användningen av miljöanpassad upphandling bör därför öka, särskilt inom produktgrupper med stor miljöpåverkan. Miljöhänsyn och livscykelanalysperspektivet bör beaktas i upphandlingens olika faser. Detta kräver i många fall LCA-studier som underlag i upphandlingsarbetet.

Miljöanpassad upphandling bedöms ha stor potential som ett verktyg i arbetet för att främja en hållbar utveckling och som ett bidrag till genomförande av åtgärder för uppfyllandet av våra nationella miljö kvalitetsmål såväl på myndighetsnivå i stat, kommuner och landsting som i olika näringslivssammanhang liksom FN's Agenda 2030. Det bedöms dessutom vara ett effektivt styrmedel för att minska miljöpåverkan i leverantörsled även utanför landets gränser. I en nyligen genomförd studie⁶ framgår att vår konsumtion i Sverige till största del bidrar till miljöproblem i andra länder – för utsläpp från fossila bränslen uppemot två tredjedelar eller mer av de samlade utsläppen. Miljöanpassad offentlig upphandling är kanske det viktigaste styrmedlet som har möjlighet att ställa direkta miljökrav på produkter som tillverkats i andra länder på för att minska klimatpåverkan från vår konsumtion.

⁴ Naturvårdsverket (2010) *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*. Rapport 6326, januari 2010

⁵ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Generationsmalet/>

⁶ <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Ny-forskning-synliggor-den-globala-miljopaverkan-fran-svensk-konsumtion/>

Denna rapport beskriver utgångspunkter för de nya förutsättningar som alla de som arbetar med upphandlingsstöd kan behöva beakta i framtiden med följande utgångspunkter:

- Utgångspunkter för den offentliga upphandlingen
- Aktörer i ett breddat upphandlingslandskap
- Nya trenderna att beakta
- Vad innebär ett livscykelperspektiv?
- Kriterier för miljökrav och cirkulär upphandling
- Miljövarudeklarationer (EPD) och produktkategoriregler (PCR)
- Goda exempel på upphandlingar i några utvalda kommuner

Sett i ett historiskt perspektiv har den miljöanpassade offentliga upphandling haft varierande tilltro och stöd från statligt håll, vilket delvis återspeglats i de resultat som uppnåtts, och där Sverige en gång hamnade i topp i flera internationella utvärderingar av olika länders arbete med hållbar upphandling. Därtill har stundtals kritik framförts av experter inom området. Ett försök att återge dessa skeenden görs i Bilaga 6.

Rapporten har både en beskrivande del i kapitelform och en fördjupningsdel i Bilagor. Ett försök att återge hur dessa olika delar anknyter till varandra görs i figur 1.

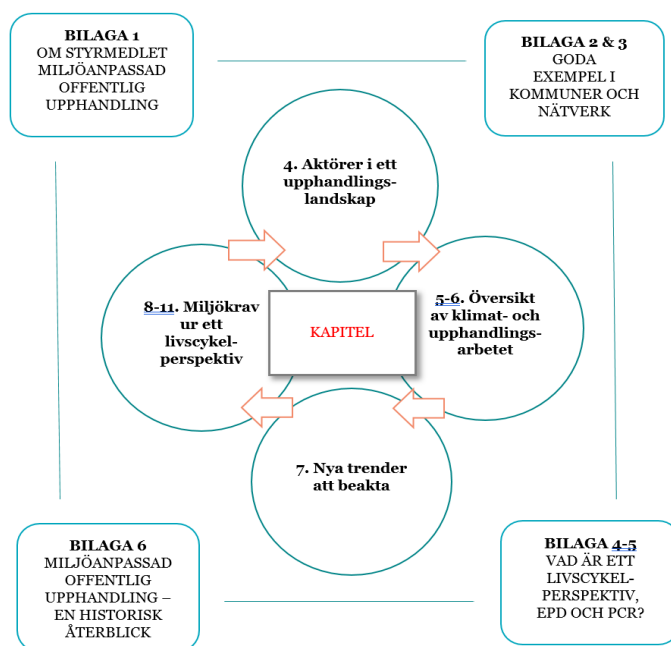


Fig. 1. Översikt av rapportens uppläggning i beskrivande texter i kapitel och fördjupningar i bilagor

Rapporten tar avstamp i ett stort antal olika bakgrundsförutsättningar – hur den miljöanpassade offentliga upphandlingen utvecklats sedan snart 25 år, lagstiftning inom området, det statliga stödet till arbetet upphandlingskriterier, annat stöd och tillämpliga verktyg samt nya trender att beakta och den internationella utvecklingen som en följd därav.

Uppdragets uppläggning och genomförande har skett efter diskussioner med SKL och SKL Kommentus, i kontakt med representanter från kommunnätverket "Miljö och Hälsa i Upphandling" och andra representanter för kommuner som visat intresse att delge sina erfarenheter.

Denna rapport beskriver utgångspunkter för att beakta ett livscykelperspektiv i offentlig upphandling som ett resultat av ett gemensamt projekt mellan IVL och SKL genom SKL Kommentus AB, inom ramen för SIVL:s samfinansierade forskning.

Författaren ansvarar för rapportens sakmässiga innehåll. Den historiska beskrivningen av miljöanpassad upphandling i Sverige, omvärldsanalysen, slutsatser och reflektioner är författarens egna.

4 AKTÖRER I ETT UPPHANDLINGSLANDSKAP

Det finns indikationer om att en hel del kommuner önskar sig ett förhållandevis utökat och detaljerat stöd i sitt upphandlingsarbete. Detta kan vara en följd av de alltmer mångfacetterade frågor inom miljöområdet som EU's senaste upphandlingsdirektiv ger möjlighet för inte minst för klimatarbetet och minskat avfall av våra konsumtionsvanor.

Det ökande behovet av olika former av stöd till upphandlande myndigheter för att kunna fullgöra sina dagliga upphandlingsuppgifter har lett till nya former av potentiellt stöd såsom t.ex. ett antal nya forskningsinsatser inom området på universitet och högskolor. En annan följdverkan är också att konsulter inom upphandlingsområdet har behövt bredda utbudet av sina tjänster.

Merparten av utvecklingsarbete inom upphandlingsstödsområdet vad avser hållbar och cirkulär upphandling sker på ett internationellt plan och det finns i dag ett stort antal rapporter som beskriver denna utveckling. De kanske viktigaste i detta sammanhang är de som utarbetas och publiceras via FN's miljöorganisation UNEP (*United Nations Environment Programme*) och EU-kommissionen – se figur 2.



Fig. 2. Exempel på två centrala internationella publikationer som berör hållbar och cirkulär upphandling^{7,8}

Utvecklingen under de senaste åren har lett till att succesivt nya aktörer etablerats som erbjuder olika former av upphandlingsstöd som sammantaget bildar ett delvis ”nytt upphandlingslandskap”. De viktigaste av dessa aktörer och deras arbete beskrivs kortfattat nedan. De arbetar med olika uppgifter inom ramen för hela upphandlingsprocessen – några utarbetar t.ex. förslag till miljökriterier, andra erbjuder ramavtal och några ger stöd i form av vägledningar av skilda slag och annan form av stöd för kommuner i deras dagliga upphandlingsverksamhet m.m.

4.1 FN'S ARBETE MED HÅLLBAR OFFENTLIG UPPHANDLING

Inom ramen för FN's arbete med det 10-åriga ramprogrammet för hållbar konsumtion och produktion (10YFP) administrerar dess miljöorganisation UNEP (*United Nations Environment Programme*) ett särskilt programområde för hållbar offentlig upphandling (SPP, *Sustainable Public Procurement*)⁹. I samband med FN's konferens Rio+20 i juni 2012 lanserade UNEP detta program

⁷ UNEP (2013) *Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report.* www.unep.org

⁸ EU (2017) *Public Procurement for a Circular Economy. Good Practice and Guidance.* www.ec.europa.eu/environment/gpp

⁹ www.eupar.org/files/brochure_spp_programme_10yfp_june30.pdf

inom ramen för en satsning kallad SPPI (*Sustainable Public Procurement Initiative*) inom vilken ett antal olika undergrupper formerades för att handa olika speciella frågeställningar inom området – se figur 3¹⁰. SPPI-initiativet var en fortsättning på arbetet i den s.k. *Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*, som leddes av Österrike mellan 2005 och 2011¹¹.

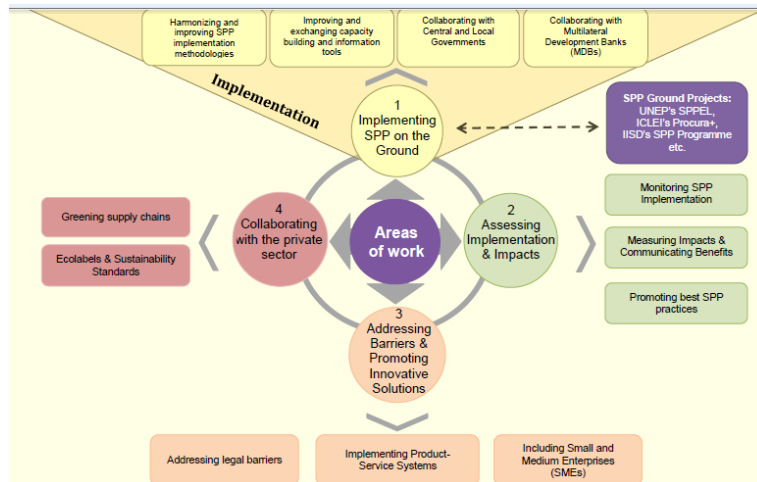


Fig. 3. Översikt över de programelement som ingår inom ramen för UNEP's arbete med hållbar offentlig upphandling

UNEP's arbete med hållbar offentlig upphandling innehåller en lång rad olika aktiviteter för att formulera gemensamma principer för den hållbara offentliga upphandlingen och stärka samarbeten mellan olika länder. Arbetet har också innehållit möjligheter för olika länder att få finansiellt bidrag till principiellt viktiga områden. Miljöstyrningsrådet fick 2013 stöd från UNEP att genomföra ett projekt om att inkludera miljöaspekter i den s.k. CSR-kompassen¹², som Miljöstyrningsrådet introducerade under sin verksamhetsperiod.

UNEP's arbete med hållbar offentlig upphandling har vidare resulterat i ett stort antal publikationer som har bäring på det praktiska arbetet med hållbar offentlig upphandling.

4.2 EU-KOMMISSIONENS ARBETE MED KRITERIER FÖR MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING

EU-kommissionen arbetar kontinuerligt med olika former av vägledning och verktyg för medlemsstaternas arbete med miljöanpassad offentlig upphandling kallat *GPP Training Toolkit*¹³. Detta har huvudsakligen utvecklats för stöd till upphandlande myndigheter. Det består av tre oberoende moduler:

- En strategisk modul med syfte att öka det politiska intresset för den miljöanpassade offentliga upphandlingen
- En juridisk modul för att klargöra de olika juridiska hänsyn som måste tas i den offentliga upphandlingen

¹⁰ www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/SPPIConcept.pdf

¹¹ www.esa.un.org/marrakechprocess

¹² *Procurement of Pharmaceuticals in an Environmental Context and its Inclusion into the CSR Compass*. Swedish Environmental Protection Agency, Report 6735, November 2016

¹³ http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

- En operationell modul som stöd för upphandlare i deras dagliga och operationella arbete

Den operationella modulen definierar utgångspunkterna för den miljöanpassade offentliga upphandlingen, beskriver den potential som finns i den miljöanpassade upphandlingen för att miljöanpassa den offentliga konsumtionen och produktionen samt ger exempel på hur den miljöanpassade offentliga upphandlingen i praktiken kan nå dessa mål¹⁴.

Av särskilt intresse i detta sammanhang utgör det kriteriearbete EU-kommissionen utför som för närvarande omfattar ett drygt 20-tal olika produktgrupper¹⁵.

4.3 UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN

Upphandlingsmyndigheten har, som central instans sedan 2015, det samlade och nationella ansvaret för upphandlingsstöd i Sverige. Den historiska bakgrunden av arbetet med miljöanpassad upphandling i Sverige som sedermera ledde till etablerandet av Upphandlingsmyndigheten beskrivs i Bilaga 6.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett stort antal tjänster inom upphandlingsstödsområdet vilket framgår av deras hemsida¹⁶. Särskilt intresse för frågor som denna rapport särskilt fokuserar på, som berör miljöfrågor i ett livscykelerspektiv och cirkulär ekonomi, utgör Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek med ett s.k. miljömålssök och den nyligen lanserade s.k. miljöspendanalysen.

Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek med uppemot 600 separata förslag till hållbarhetskriterier för de flesta vanligt förekommande produktgrupperna inom upphandlingsområdet och som öppet tillhandahålls via ett lätthanterligt söksystem (*Wizard*) är en mycket uppskattad tjänst¹⁷.

Miljömålssöket syftar till att ge en kommun möjligheten att identifiera vilket eller vilka miljömål som en viss upphandling kan påverka för att kunna beskriva i vilken omfattning deras upphandlingar kan bidra till för att nå miljömålen¹⁸. Den utgår från de miljöaspekter som identifierats för olika produktgrupper och sammankopplar detta med de indikatorer som olika myndigheter har angivit för uppföljningen av miljömålen.

Miljöspendanalysen har tillkommit som ett nytt och uppskattat sätt att visa på klimatpåverkan från den offentliga sektorns inköp och kan användas som ett strategiskt verktyg vid upphandling. Den är en inköpsanalys där olika miljöfaktorer har integrerats. Miljöspendanalyser görs genom att använda statistik från så kallade input-outputanalyser över miljöbelastningar och generella data om produkters miljöpåverkan. Syftet är att undersöka vilken miljöpåverkan inköp inom offentlig sektor kan ha. Men också att undersöka vilken och hur stor miljöpåverkan olika typer av inköp har i relation till andra typer av inköp¹⁹.

En spendanalys visar hur mycket som spenderats på (betalats ut till) olika leverantörer. Utbetalningarna kan motsvara olika inköp. I en spendanalys bygger man en struktur med olika typer

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/gpp_introduction_en.pdf

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

¹⁶ www.uhm.se

¹⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/>

¹⁸ www.upphandlingsmyndigheten.se/arkiverat/nyhetsarkiv-miljostyrningsradet/msr-lanserar-ett-verktyg-for-att-effektivisera-miljomalsarbetet-inom-upphandlingsområdet/

¹⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/miljospendanalys/>

av inköp som kallas för kategorier eller inköpskategorier. Miljöspendanalyser har hittills presenterat resultat för miljöpåverkan från upphandlingsarbete inom kommuner²⁰ och landsting²¹.

Det vilar ett särskilt ansvar på Upphandlingsmyndigheten i dess roll som det nationella upphandlingsstödet såtillvida i den mån förslag till nya upphandlingskriterier diskuteras ställer sig ofta leverantörer frågan om dessa förespråkas och rekommenderas av Upphandlingsmyndigheten – detta som en form av garanti för att dessa kriterieförslag är relevanta. Om så icke är fallet uppstår lätt en form av ”moment 22” såtillvida att om inte Upphandlingsmyndigheten inkluderar sådana krav i sina kriterieförslag saknas i många fall de incitament som gör att leverantörer sätter till resurser och arbete för att ta fram underlag till sådana krav. För engångsprodukter inom sjukvården anges kravet är att få information om produktens klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv är bl.a. att ge en signal till marknaden om att denna information efterfrågas²². Detta är emellertid ett undantag.

För att inte fördröja införandet av LCA-krav i kommande offentliga upphandlingar ställs förhoppningar till att Upphandlingsmyndigheten påbörjar sådant arbete inom kort. Det finns klara motiv för att göra detta i den nationella upphandlingsstrategin – se kapitel 6.1.

4.4 SKL KOMMENTUS INKÖPSCENTRALSTÖD

SKL Kommentus Inköpscentral (SKI) tillhandahåller ca 100 ramavtal för kommuner, landsting och regioner samt deras bolag. Syftet är att förenkla försörjningen till offentlig sektor av varor och tjänster. En stor del av SKI:s upphandlade varor och tjänster är relevanta ur ett hållbarhetsperspektiv. Exempelvis inom möbler, fordon, drivmedel och förbrukningsmaterial finns stor potential till att ställa drivande miljö- och sociala krav i samband med ramavtalsupphandlingar. SKI lägger därför stort fokus på att ställa drivande miljö- och sociala krav i alla ramavtalsupphandlingar där det är relevant. Eftersom SKI upphandlar ramavtal åt många av SKL:s medlemmar, finns stor potential att minska det fotavtryck som dessa varor och tjänster ger upphov till. SKI arbetar också med att systematiskt följa upp kraven under avtalstiden, för att säkerställa att upphandlade varor och tjänster håller utlovad miljö- och sociala prestanda och att eventuella brister åtgärdas. Genom SKI:s ramavtal effektiviserar den offentliga upphandlingen samtidigt som hållbarhetsaspekter tillåts få stort utrymme²³.

Hållbarhetskollen²⁴

SKI erbjuder sina kunder ett samordnat uppföljningssystem (Hållbarhetskollen) av kraven för socialt ansvarstagande som ställts i kundernas upphandlingar. Att ha tillgång till Hållbarhetskollen innebär att SKI:s kunder kan ta del av samordnade uppföljningar av etiska och sociala krav. Vid uppföljningarna kontrolleras de krav som många upphandlande myndigheter ställer i sina avtal exempelvis huvudsakligen utifrån FN:s barnkonvention och ILO:s åtta kärnkonventioner, såsom:

- ingen förekomst av barnarbete
- tvångsarbete
- diskriminering
- föreningsfrihet
- organisationsrätt
- krav om miljö, hälsa och säkerhet

²⁰ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/miljospendanalys/kommunernas-miljopaverkan/>

²¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/miljospendanalys/landstingens-miljopaverkan/>

²² För engångsprodukter inom sjukvården anges kravet är att få information om produktens klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv är bl.a. att ge en signal till marknaden om att denna information efterfrågas

²³ <https://www.skllkommentus.se/om-oss/vi-tar-ansvar-for-hallbarhet/hallbar-upphandling/>

²⁴ Ibid

Hållbarhetskollen ansvarar för att uppföljning av processer och rutiner görs hos avtalsleverantören genom kontorsrevisioner, och att kontroller genomförs på tillverkningsanläggningar runt om i världen, i t.ex. Kina, Malaysia, Pakistan, Thailand, Litauen och Polen. Uppföljningar kan exempelvis omfatta tillverkning av kontorsmaterial, livsmedel, IT-produkter, kopieringsmaskiner, kläder och möbler.

4.5 STATENS INKÖPSCENTRAL

Statens inköpscentral (SIC) vid Kammarkollegiet har uppdraget att ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter. Myndigheter under regeringen ska avropa från Kammarkollegiets ramavtal. Inom IT och telekom gäller uppdraget hela den offentliga förvaltningen, det vill säga även kommuner och landsting. Enligt förordningen om statlig inköpssamordning ska ramavtal finnas för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Genom att samordna myndigheternas upphandlingar av varor och tjänster bidrar SIC till effektiviseringar i form av tidsbesparingar och förmånligare villkor för myndigheterna och därmed pengar åt staten, kommunerna och landstingen.

SIC använder ofta Upphandlingsmyndighetens förslag till hållbarhetskriterier. Därutöver har SIC dokumenterat ett antal drivande krav som kan komma till användning i särskilda fall. Information om samtliga avtal avropats genom en särskild webbplats för upphandlande myndigheter som avropar till offentliga sektorer eller är ramavtalsleverantör²⁵.

4.6 ÖVRIGA RAMAVTAL

Det finns en hel del andra organisationer som erbjuder ramavtalstjänster, vilka kortfattat beskrivs nedan.

4.6.1 ALLMÄNNYTTANS INKÖPSCENTRAL, HBV

HBV är inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag och genomför samordnade upphandlingar för produkter och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter²⁶. Med drygt 180 ramavtal hjälper HBV dagligen sina medlemsbolag att förvalta och utveckla boendet för sina hyresgäster.

Enligt HBV förtjänar deras medlemsbolag det bästa. Med strategisk planering inför varje upphandling skapar HBV de bästa förutsättningarna för marknadens bästa ramavtal för långsiktigt hållbara affärer. På så sätt adderar HBV största möjliga värdeutveckling med fokus på fastighetsnära varor och tjänster för sina medlemmar.

4.6.2 SINFRA

Sinfra står för Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk förening och representerar medlemmar i Sverige som bedriver fjärrvärme, VA och El verksamheter. Det är en nationell inköpscentral som jobbar med att färdigställa hållbara upphandlingar inom området²⁷. Årligen omsätter Sinfra cirka 500 MKr årligen genom avrop från Sinfras ramavtal. Syftet med dess verksamhet är att förse sina medlemmar med produkter och tjänster via ramavtal med ramavtalsleverantörer som är upphandlade utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Sinfra's vision är att vara en naturlig del i medlemmarnas inköpsverksamheter och skapa effektivitet och trygghet i kombination med bästa möjliga teknik.

²⁵ www.avropa.se

²⁶ <https://hbv.se/>

²⁷ <https://sinfra.se>

Sinfra's strävan är att alltid tillhandahålla de bästa, mest hållbara produkterna och tjänsterna, både ur tekniskt, miljömässigt, ekonomiskt samt ur ett CSR-perspektiv. Genom dialog med medlemmar, leverantörer, myndigheter, branschföreningar driver de utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle.

FVUab, dotterbolag till Sinfra, är ett innovationsbolag vars syfte är att ur ett globalt perspektiv hitta nyutvecklad och kommande teknik som kan bidra till att försörjningssektorn får bättre och mer långsiktigt hållbar verksamhet²⁸. Kvalitetssäkring sker bl.a. genom testning tillsammans med försörjningssektorn.

4.6.3 VARUFÖRSÖRJNINGEN

Varuförsörjningen är ett samarbete mellan landstingen/regionerna Dalarna, Västmanland, Sörmland, Uppsala och Örebro med syfte att förse vården och tandvården med förbrukningsartiklar av engångskaraktär. Det sker dels genom gemensamma upphandlingar och inköp, men även genom lagerhållning och distribution via en tredjepartsdistributör²⁹.

Varuförsörjningen genomför årligen ca 20 större upphandlingar och totalt upphandlas produkter till ett värde av ca 1,5 miljarder kronor per år omfattande ca 71 000 artiklar avtalade från över 400 olika leverantörer. De är även ansvariga för distribution och lagerhållning för delar av det sortiment som avtalats. Varuförsörjningen har valt att upphandla en tredjepartsdistributör som hanterar lagerhållningen och distributionen till dess fem landsting/regioner.

4.6.4 UPPHANDLING INOM REGION ÖREBRO LÄN

Region Örebro län har tagit ett särskilt engagemang för att samordna upphandlingar inom sina kommuner - Askersund, Degerfors, Hallsberg, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Laxå, Lekeberg, Lindsberg, Ljusnarsberg, Nora och Örebro³⁰. Genom dess miljöpolicy, miljö- och hållbarhetsprogram, miljöstyrningsrådets kriterier samt den nationella uppförandekoden, beaktar de i varje upphandling krav på miljöhänsyn och socialt ansvarstagande.

Den samordnade upphandlingen inom Region Örebro län är indelade i olika ansvarsområden:

- Varor och tjänster - alla varor och tjänster som inte preciseras nedan sköter Upphandlingsavdelningen
- Förbrukningsmaterial - upphandling sker gemensamt med andra landsting och regioner genom den s.k. Varuförsörjningen
- Medicinteknisk utrustning - hela processen från behovsanalys till driftsättning sköts av Medicinsk Teknik

4.6.5 UPPHANDLINGSDIALOG DALARNA

Upphandlingsdialog Dalarna (UDD)³¹ är ett stöd för de som kommer i kontakt med offentlig upphandling antingen som företagare, upphandlare eller på annat sätt. UDD förmedlar kunskap, visar goda exempel och erbjuder metodstöd vid upphandling, allt utifrån de regionala förutsättningarna i Dalarna.

Det övergripande målet är att fler småföretag i Dalarna ska lägga anbud och delta i offentliga upphandlingar. Upphandlingsdialog Dalarna vänder sig främst till småföretag, men även till upphandlande organisationer, kommuner, kommunala bolag samt aktuella bransch- och intresseorganisationer.

²⁸ www.fvuab.se

²⁹ www.varor.lul.se

³⁰ <https://www.regionorebolan.se/sv/Om-regionorebolan/Detta-ar-landstinget/Lednings--och-verksamhetsstod/Upphandling/>

³¹ <http://www.upphandlingsdialogdalarna.se>

Upphandlingsdialog Dalarna arbetar bl.a. med att skapa regionala mötesplatser för lärande och erfarenhetsutbyte. Utifrån de behov som finns i Dalarna arrangeras seminarier, informationsmöten och fortbildningskurser i offentlig upphandling för mindre företag och upphandlande myndigheter.

4.7 WEBBTJÄNSTER SOM STÖD FÖR OFFENTLIG UPPHANDLING

De flesta myndigheter använder sig av elektroniska databaser för att annonsera upphandlingar. Annonser som publiceras i en databas överförs ofta till andra databaser.

I databasen fyller en upphandlande myndighet i relevanta uppgifter om upphandlingen i ett färdigt annonsformulär och annonsen skapas automatiskt. Exempel på några svenska elektroniska databaser där upphandlande myndigheter kan publicera annonser återges nedan.

4.7.1 OPIC

OPIC är en webbtjänst som hjälper upphandlande myndigheter att svara på praktiska frågor gällande upphandlingar³² samt att optimera bevakning pågående offentliga upphandlingar med tillgång till förfrågningsunderlag m.m. OPIC hjälper också till med att svara på allmänna frågor kring anbudsgivning, upphandlingslagar, överprövningar, skall-krav, utvärderingar etc.

I OPIC kan upphandlande myndigheter följa vilka annonseringar som är pågående, avbrutna, avslutade eller kompletterade. Alla upphandlingar över tröskelvärdet annonseras via OPIC, i Europeiska gemenskapens officiella tidning (EGT), samt vid behov i lokal-/fackpressen. Upphandlingar under tröskelvärdet annonseras via OPIC samt vid behov i lokal-/fackpressen. Som upphandlande myndighet finns dessutom möjlighet att bevakna när anbudsfrågan kommer ut i respektive medium.

I OPIC's utbud finns dessutom att göra en fördjupad marknadsanalys som är en tjänst för de upphandlande myndigheter som önskar ett mer detaljerat analysunderlag för strategiska beslut och vill kunna kombinera OPIC's upphandlingsdata med sina egna data. Detta ges då som information om den specifika marknad som är relevant och visualiserad på olika sätt – se exempel i figur 4. Tjänsten är en analysplattform som enkelt och snabbt levererar svar även på mer avancerade frågor.



Fig. 4. Exempel på en fördjupad marknadsanalys från OPIC

³² www.opic.com

4.7.2 TED

Tenders Electronic Daily (Ted) är webbversionen av tillägget till Europeiska unionens officiella tidning, där upphandlingar som omfattas av EU-reglerna utannonseras³³. Ted erbjuder tillgång till annonser, och uppdateras fem gånger i veckan med cirka 1 500 meddelanden om offentliga upphandlingar.

Upphandlingsmeddelandena i Ted-databasen innehåller nummerkoder. Koderna ingår i den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (CPV) och består av följande två delar:

- En huvuddel med en 8-siffrig kod som hänvisar till olika verksamheter
- En tilläggsdel som ytterligare preciserar varan eller tjänsten som ska upphandlas

Ted erbjuder också hjälp- och rådgivningstjänster.

4.7.3 MERCELL

Mercell är en ledande annonsör och förmedlare av offentliga upphandlingar³⁴. De är en del av Merzellgruppen, en av Europas ledande leverantörer av elektroniska upphandlings- och anbudssystem på den professionella marknaden.

Mercell's system säkerställer att anbudsprocessen sker elektroniskt, överskådligt och efter rådande riktlinjer och krav. Målsättningen är leverantörer ska få de mest relevanta uppdragen och att upphandlare enkelt kan hantera sina inköp. De erbjuder följande tjänster:

- Upphandlingsbevakning
- Upphandlingsverktyg
- Utbildningar
- Anbudsassistans

I området upphandlingsbevakning erbjuds:

- Kundanpassad daglig bevakning
- Full tillgång till vårt system
- Anpassade e-post-meddelande om aktuella upphandlingar
- Obegränsade sökmöjligheter bland upphandlingar, offentliga affärer, ramavtal osv.
- Fri support

Mercell bevakar upphandlingar från över 2000 källor, varav OPIC och Ted är två. Utöver detta har Merzell kontakt med många privata och offentliga upphandlare som annonserar sina upphandlingar genom Merzell's portal.

4.7.4 E-AVROP

e-Avrop AB är ett svenskt företag som utvecklar systemstöd och metodik för offentlig upphandling³⁵. Systemet är utvecklat av upphandlare för upphandlare i samverkan med kunder för att bidra till bättre upphandling och möjliggöra en god affär. De tillhandahåller:

- Upphandlingssystem
- Beställningssystem
- Konsulttjänster
- Utbildning

³³ <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

³⁴ <https://www.mercell.com/sv-se/62475383/start sida.aspx>

³⁵ <http://info.e-avrop.com/>

e-Avrop AB levereras som molntjänst, även benämnt SaaS (*Software as a Service*). Det innebär att tjänsten alltid är tillgänglig, och kunden alltid har tillgång till senaste programversion, samt att drift och backup ingår. I det s.k. upphandlingsstödet skapas projekt där kunden antingen arbetar själv eller bjuder in andra till samarbete. Kunderna kan dela på arbetsuppgifter så att alla har överblick över hur arbetet fortskrider. Anbuderna läggs rakt in i verktyget av anbudsgivarna. Med rätt förberedelser kan öppning och utvärdering av alla anbud gå mycket snabbt.

4.7.5 KOMMERS ANNONS

Kommers Annons är en portal för leverantörer som vill hitta pågående upphandlingar, lämna anbud och hantera e-handel³⁶. Användningen varierar mellan olika kunder. En del organisationer har egna Kommers Annons-portaler. Varje användare behöver i dagsläget separata användarkonton för varje portal. Det är kostnadsfritt att använda Kommers Annons.

Nedan ges exempel på portaler där offentligt annonserade upphandlingar återfinns. Här går det också att hantera direktupphandlingar och e-handel med kunder som använder det:

- Kommers eLite
- Inköp Gävleborg
- Polisen
- Sida

4.8 ÖVRIGA SAMARBETEN

Det finns ett antal större regionala samarbeten mellan olika upphandlande myndigheter. De mest framträdande i detta sammanhang är:

- VästraGötalandsregionen³⁷
- Region Skåne³⁸
- Stockholms läns landsting (SLL)³⁹

Några övriga viktiga samarbeten med delvis inriktning på ett livscykelperspektiv beskrivs nedan.

4.8.1 SLC'S "MYNDIGHETSDIALOGER"

Swedish Life Cycle Center, SLC, samlar forskare och praktiker inom livscykelområdet. Detta nationella kompetenscentrum har 14 företag, universitet, forskningsinstitut och myndigheter som partners och runt 300 personer i sitt nätverk. Centrat möjliggör samarbeten och utbyte av kunskap och erfarenheter bland forskare och tillämpare inom livscykelområdet, samt gemensam påverkan på den internationella agendan.

SLC etablerade för snart två år sedan en särskild aktivitet för att fånga upp myndigheters arbete med LCA och hur ett livscykelperspektiv påverkar deras hållbarhetsarbete. SLC anordnar regelbundet webinarer som alla intressenter inbjuds ta del av. Myndighetsdialogen omfattar nu ett stort antal myndigheter förutom Upphandlingsmyndigheten – Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Trafikverket, Jordbruksverket och Energimyndigheten.

Vad som är särskilt värdefullt med SLC's myndighetsdialog är de myndigheter som deltar får en mycket god överblick av aktuella frågeställningar inom upphandlingsområdet som andra myndigheter kan dra nytta av och vill ha hjälp med. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverket

³⁶ <http://www.kommersannons.se/>

³⁷ <https://www.vgregion.se/om-vgr/organisation-och-verksamhet/inkop>

³⁸ <https://www.skane.se/organisation-politik/Att-gora-affarer/upphandling>

³⁹ <https://www.sll.se/om-landstinget/upphandling>

informerar om sitt deltagande i etablerandet av ett globalt nätverk för LCA-databaser, GLAD (kapitel 7.7), Trafikverkets arbete med att ställa drivande miljökrav i sina upphandlingar (kapitel 7.4 och 9.4) och Boverkets regeringsuppdrag om klimatpåverkan inom byggområdet med förslag till en särskild klimatlag och obligatoriskt krav på klimatdeklarationer i samband med nybyggnationer (kapitel 7.11).

4.8.2 NÄTVERKET MILJÖ OCH HÄLSA I UPPHANDLING

I början av 2015 tog personer som arbetar med miljöfrågor på inköpsenheten i Helsingborg stad kontakt med Sveriges Offentliga Inköpare (SOI) och bad att få publicera ett upprop för att hitta fler personer som arbetade med liknande frågor i andra organisationer för att utbyta erfarenheter inom området. Målet var att skapa ett forum där man kan dela med sig av praktiska erfarenheter och kunskap kring olika branscher. Exempel på frågor var:

- Har någon ställt bra kemikaliekrav i en måleriupphandling?
- Vet någon vilka plastgolv som finns utan mjukgörare?
- Vi ska göra en elenergiupphandling – är det någon som har tips på rimliga krav?

Uppropet fick gott genomslag och ett nätverk bildades för miljöstrategier och hållbarhetsamordnare med flera som har behov av att ta del av varandras kunskap och lärdomar gällande miljö- och hälsofrågor kopplat till upphandlingar. Idag består nätverket av följande större kommuner, städer och en myndighet:

- Göteborgs stad
- Halmstads kommun
- Helsingborgs stad
- Huddinge kommun
- Jönköpings kommun
- Karlstads kommun
- Kungsbacka kommun
- Malmö stad
- Polismyndigheten
- Stockholms stad
- Umeå kommun
- Västerås stad
- Örebro kommun

Nätverket "Miljö och Hälsa i Upphandling" visar på betydelsen av ett aktivt och engagerat samarbete mellan olika myndigheter som vill använda den offentliga upphandlingen som ett kraftfullt verktyg för att på sikt nå ett hållbart samhälle. Flera av deras pågående aktiviteter tjänar dessutom som föredömen i hur man kan lyckas med detta. Några av dessa framgångsrika aktiviteter redogörs för kortfattat nedan tillsammans med några andra kommuners arbete i samma anda.

5 ÖVERSIKT AV KLIMATARBETET

Enligt regeringens intentioner ska Sverige bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. För att nå dit krävs att alla aktörer i samhället arbetar aktivt med att minska utsläppen och, kanske inte minst, att det sker genom ett stort internationellt engagemang. Arbetet har pågått under många år för att skapa internationell samverkan med en samsyn för mål för nödvändiga utsläpps begränsningar i framtiden.

5.1 EU'S RAMVERK FÖR MILJÖ OCH ENERGI

EU-kommissionen presenterade 2014 ett samlat paket där bland annat ett meddelande om ett ramverk för klimat- och energipolitiken⁴⁰. Bakgrunden till förslaget var det mål som Europeiska rådet beslutat om att EU ska minska utsläppen av växthusgaser med 80 – 95 % till 2050 jämfört med 1990 i samband med nödvändiga utsläppsminskningar i de industrialiserade länderna. Ramverket ska enligt förslaget följas upp med nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi.

I samband med ramverket presenterades också ett förslag till beslut om förändringar av EU:s direktiv för handel med utsläppsrätter (EU ETS). EU-kommissionen föreslog införandet av en stabilitetsreserv som reglerar mängden auktionerade utsläppsrätter varje år beroende på befintligt utbud av utsläppsrätter och föreslås träda ikraft i den fjärde handelsperioden d.v.s. från och med 2021.

Meddelandet innehöll förslag till en målstruktur för klimat- och energipolitiken till 2030.

Kommissionens förslag omfattade ett klimatmål om 40 % för EU-interna utsläppsminskningar och ett bindande mål på EU-nivå för förnybar energi om minst 27 % till 2030. Kommissionen noterade att de åtgärder och styrmedel som redan är på plats för att nå utsläppsmålet till 2020 kommer att fortsätta ha effekt efter 2020 och tillsammans troligen bidra till en utsläppsminskning på 32 % till 2030.

Kommissionen föreslog att målet fördelas så att utsläppen inom den handlande sektorn, EU ETS, ska minska med 43 % och utsläppen i den icke-handlande sektorn med 30 % till 2030 jämfört med år 2005. Åtagandet i den icke-handlande sektorn avsågs fördelas mellan medlemsstaterna på basis av förslag som kommissionen planerar presentera i ett senare skede. Kommissionen konstaterade att en fördelning mellan medlemsstater bör ske på ett sätt som adresserar relevanta fördelningsaspekter samtidigt som det säkerställer den inre marknadens funktion. Nuvarande fördelning mellan medlemsstaterna baseras på BNP/capita men tar även viss hänsyn till tidigt vidtagna åtgärder.

Regeringen ställde sig bakom EU-kommissionens förslag till utsläppsminskning inom EU förutsatt att detta borde fördelas mellan medlemsländerna på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen kunde därutöver tänka sig ytterligare 10 % utsläppsminskning i form av internationella krediter förutsatt att andra utvecklade länder tar sin del av bördan i internationella förhandlingarna. Regeringen ansåg att förslaget som skulle stärka EU ETS-systemet borde behandlas med prioritet och ville se konkreta förslag med prissignaler i närtid.

5.2 DET SVENSKA KLIMATPOLITISKA RAMVERKET

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken baseras på det s.k. Generationsmålet att "till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser". Generationsmålet innehåller dessutom ett antal strecksatser för att förtydliga målets definition och vad miljöpolitiken ska fokusera på. För de frågor som berör hållbar produktion och konsumtion däribland att "Konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt".

⁴⁰ http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/ett-ramverk-for-klimat-och-energi-for-perioden_H106FPM56

Riksdagen har antagit ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige som ska skapa ordning och reda i klimatpolitiken och baseras på en överenskommelse inom den parlamentariska Miljömålsberedningen⁴¹. Det är den viktigaste klimatreformen i svensk historia och ger långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle att genomföra den omställning som krävs för att kunna lösa klimatutmaningen. Genom detta har Sverige en lag som innebär att varje regering har en skyldighet att föra en klimatpolitik som utgår från de klimatmål som riksdagen har antagit. Den ska också tydligt redovisa hur arbetet med att nå målen fortskrider. För första gången kommer Sverige att ha långsiktiga klimatmål bortom 2020. Reformen är en central del i arbetet för att Sverige ska leva upp till Parisavtalet.

Det klimatpolitiska ramverket består av tre delar: klimatlag, klimatmål och ett oberoende klimatpolitiskt råd som granskar klimatpolitiken. Klimatlagen, som trädde i kraft i januari 2018 lagfäster att regeringens klimatpolitik ska utgå ifrån klimatmålen och hur arbetet ska bedrivas.

- Regeringen ska varje år presentera en klimatredovisning i budgetpropositionen
- Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som bland annat ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås

De klimatmål som satts fastställer att Sverige senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Detta brukar benämnas "netto-noll utsläpp". Utsläppen i Sverige ska gradvis minska, och minskningen jämförs med utsläppsmängden under 1990. Minskningen ska ske enligt följande:

- Senast 2030 ska utsläppen vara minst 63 % lägre
- Senast 2040 ska utsläppen vara minst 75 % lägre
- Senast 2045 ska utsläppen vara minst 85 % lägre

Utsläppen som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning är främst från transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar, bostäder och jordbruk. Dessa utsläpp ingår inte i EU ETS-systemet som omfattar det mesta av utsläppen från industrin, el- och fjärrvärmeproduktion samt flygningar med start och landning inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES. Nästan hälften av EU's utsläpp av växthusgaser samlas i ETS-systemet – i Sverige ca 40 %. Det är det viktigaste styrmedlet i EU's klimatpolitik.

På motsvarande sätt som för de långsiktiga målen finns även möjlighet att nå delar av målen till år 2030 och 2040 genom kompletterande åtgärder, såsom ökat upptag av koldioxid i skog eller genom att investera i olika klimatprojekt utomlands. Sådana åtgärder får användas för att klara högst 8 respektive 2 procentenheter av utsläppsminskningarna år 2030 och 2040. Utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 % senast år 2030 jämfört med 2010. Anledningen till att inrikes flyg inte ingår i målet är att inrikes flyg ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

5.3 HUR SER UTSLÄPPSBILDEN UT I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

Miljöpåverkan från svensk konsumtion redogörs för i en nytutgiven rapport från Naturvårdsverket⁴². Det underliggande arbetet skedde i ett projekt som kallas PRINCE och hade som syfte att analysera potentiell miljöpåverkan kopplad till svensk konsumtion både i Sverige och utomlands, och att kvantifiera dessa för åren 2008 – 2014. I begreppet "miljöpåverkan" innefattas utsläpp till luft och vatten samt användning av naturresurser och kemiska produkter. Begreppet konsumtion utgår ifrån

⁴¹ <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>

⁴² Steinbach, N., Palm, V., Cederlund, C., Finnveden, G., Persson, L., Persson, M., Berglund, M., Björk, I., Fauré, E. & Trimmer, C. (2018) *Påverkan från svensk konsumtion – nya indikatorer för uppföljning. Slutrapport för forskningsprojektet Prince*. Naturvårdsverket, Rapport 6842, oktober 2018

nationalräkenskapernas ”slutliga användning”, som mäts i efterfrågan från hushåll, statlig sektor, hushållens ideella organisationer, investeringar, lager och export⁴³.

Miljöpåverkan och effekter av den inhemska produktionen går att följa med relativt god noggrannhet via svensk statistik. Eftersom delar av den svenska konsumtionen, som består av varor och tjänster, köps in från andra länder behövs även internationell statistik för att få en fullständig bild av alla konsumentrelaterade utsläpp. PRINCE-studien konstaterade att beräkningar av den miljöpåverkan som sker vid produktion i andra länder är mer komplex och resulterar i mer osäkra uppgifter. Detta beskrivs mer i detalj i kapitel 5.6. Utsläpp från importländer har uppskattats genom den svenska ekonomins påverkan som den framkommer i nationalräkenskapernas input-outputtabeller.

Sverige är ett litet importberoende land som bedriver en omfattande handel med andra länder. Därigenom sker en miljöpåverkan i vår omvärld som en följd av vår konsumtion av varor och tjänster. I termer av utsläpp av klimatgaser bidrar svensk konsumtion till större utsläpp av växthusgaser utomlands än i Sverige. Av figur 5 framgår att svensk konsumtion är orsak till dubbelt så stora klimatutsläpp i utlandet jämfört med de utsläpp som sker i Sverige.

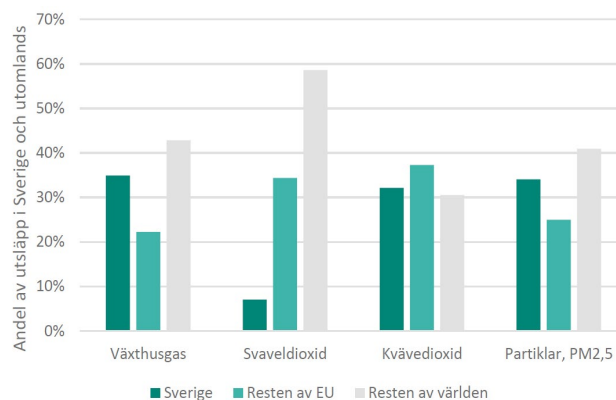


Fig. 5. Utsläpp från svensk konsumtion i Sverige och utomlands för växthusgaser, svaveldioxid, kvävedioxid och partiklar⁴⁴

Andelen utsläpp som sker i andra länder var för växthusgaser cirka 65%. För jämförbarhetens skull kan omnämnas att utsläpp av svaveldioxid som orsakats av svensk efterfrågan är mycket stor, drygt 90% av utsläppen skedde utomlands. För utsläpp av kvävedioxider var motsvarande utsläpp nästan 70% medan för partiklar strax över 60%. Resultaten pekade också på att både användning och utsläpp av farliga kemikalier i stor utsträckning förekommer utomlands t.ex. sker endast 22% av användningen av farliga kemikalier och 20% av utsläppen av farliga ämnen för svensk konsumtions räkning inom Sveriges gränser.

Sett i tidsperspektivet 2008 – 2016 kan man konstatera att utsläppen av växthusgaser, efter att ha minskat något under senare år, åter tycks öka och är tillbaka på samma höga nivåer som för 10 år sedan. Också utsläppen i andra länder ökar som en följd av tilltagande svensk konsumtion (figur 6).

⁴³ OECD (2014). Understanding National Accounts. <http://www.oecd.org/sdd/UNA-2014.pdf>

⁴⁴ Steinbach, N., Palm, V., Cederlund, C., Finnveden, G., Persson, L., Persson, M., Berglund, M., Björk, I., Fauré, E. & Trimmer, C. (2018) Påverkan från svensk konsumtion – nya indikatorer för uppföljning. Slutrapport för forskningsprojektet Prince. Naturvårdsverket, Rapport 6842, oktober 2018

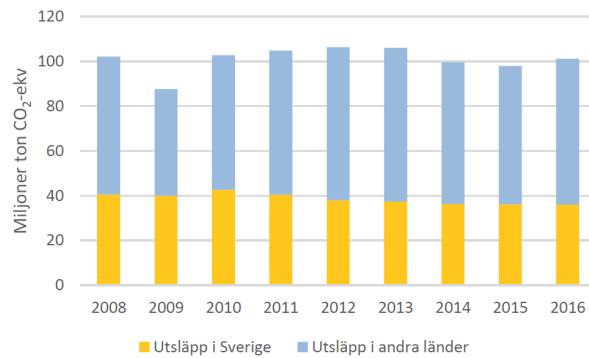


Fig. 6. Konsumtionsbaserade utsläpp i Sverige och andra länder 2008 - 2016⁴⁵

I stort sett samma förhållanden gäller också utsläppen uppdelade på olika konsumtionsområden som visat sig vara relativt konstanta för undersökningsperioden 2008 – 2016. Här kan det vara värt att noteras att offentlig konsumtion och andra investeringar utgör den största posten (figur 7).

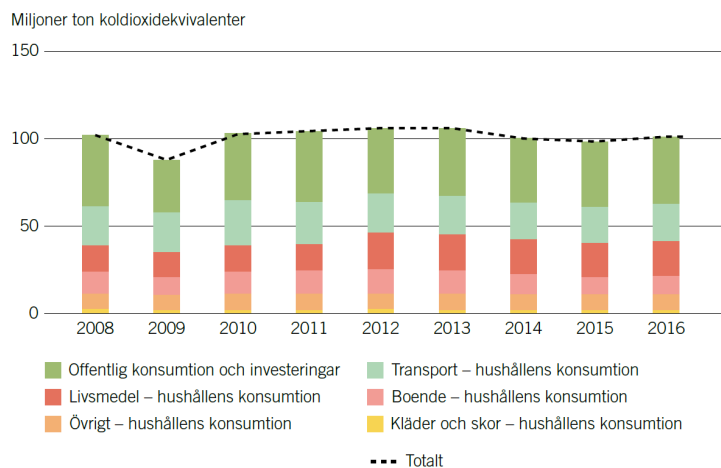


Fig. 7. Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser per område⁴⁶

Resultaten från PRINCE-studien visar att de varor och tjänster som Sverige importerar är utsläppsintensiva jämfört med svenskproducerade produkter. En anledning till att nivåerna på utsläppen utomlands skiljer sig åt i olika länder har ofta att göra med den energimix som länderna behöver för sin produktion. Sverige har en stor andel vatten- och kärnkraft för framställning av elektricitet vilket gör att skillnaderna märks tydligt när man jämför med en del andra länder som har mer fossilbaserad elproduktion.

Det finns flera andra intressanta resultat från PRINCE-studien bl.a. om den miljöpåverkan kopplat till svensk konsumtion som sker andra länder, vilket bl.a. omfattar stora länder som Kina, Ryssland, Tyskland och USA men också i många andra länder som Sverige importerar ifrån (figur 8).

⁴⁵ Naturvårdsverket (2019) *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag*. Naturvårdsverket, Rapport 6879, 2019

⁴⁶ Steinbach, N., Palm, V., Cederlund, C., Finnveden, G., Persson, L., Persson, M., Berglund, M., Björk, I., Fauré, E. & Trimmer, C. (2018) *Påverkan från svensk konsumtion – nya indikatorer för uppföljning. Slutrapport för forskningsprojektet Prince*. Naturvårdsverket, Rapport 6842, oktober 2018

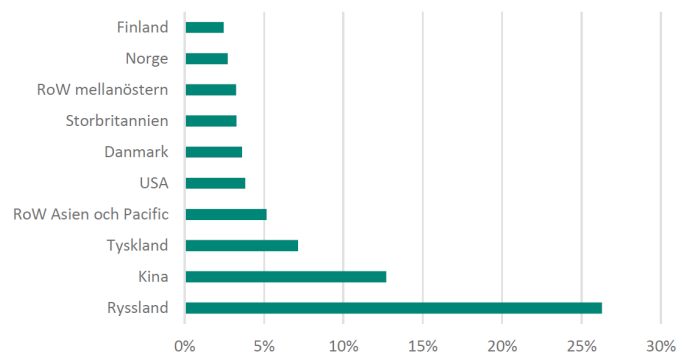


Fig. 8. Utsläpp från svensk konsumtion – de tio största länderna eller regionerna, exklusive Sverige, växthusgaser, 2014⁴⁷

5.4 RESULTAT AV KLIMATARBETE I SVERIGE

Resultat av klimatarbetet i Sverige dokumenteras löpande genom uppföljning av klimatmålen⁴⁸. Utsläppen inom Sveriges gränser – de territoriella utsläppen – kan delas in i utsläpp som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (ETS), övriga utsläpp samt utsläpp och upptag inom markanvändningssektorn. Övriga utsläpp som sker utanför utsläppshandeln kallas för utsläpp från den icke-handlande sektorn och omfattar:

- Uppvärmning av bostäder och lokaler
- Avfall
- Lösningssmedel och övrig produktanvändning
- Industri samt el och fjärrvärme (utanför utsläppshandeln)
- Arbetsmaskiner
- Jordbruk
- Inrikes transporter (exkl. inrikes flyg)

Den icke-handlande sektorn omfattas av etappmålen som definierats i det klimatpolitiska ramverket. Dessa mål omfattar dock inte utsläpp och upptag inom markanvändningssektorn. EU ETS-systemet omfattar utsläpp från el- och fjärrvärmeproduktion, tillverkningsindustrin och flygoperatörer som flyger inom EU.

Flera sammanställningar har visat att utsläpp från den icke-handlande sektorn minskar⁴⁹. Figur 9 illustrerar detta uppdelat på de utsläpp som sker från EU's utsläppshandeln och de som sker från den icke-handlande handlande sektorn.

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Sa-foljer-vi-upp-klimatmalen/>

⁴⁹ <https://naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Kvartals--och-preliminara-arsvisa-vaxthusgasutslapp/Vaxthusgaser-utslapp-i-icke-handlande-sektorn/>

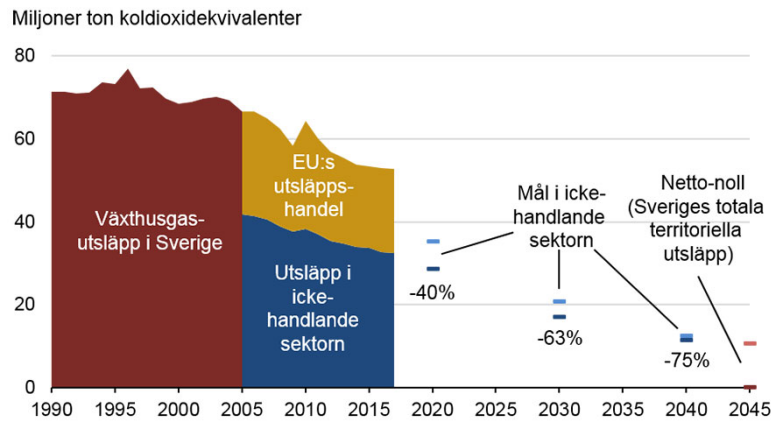


Fig. 9. Sveriges växthusgasutsläpp för åren 1990 – 2005 fördelat mellan utsläppen inom EU:s system för handel med utsläppsrätter och inom den icke-handlande sektorn för åren 2005 – 2016⁵⁰

Figuren visar också Sveriges klimatmål för den icke-handlande sektorn för år 2020, 2030 och 2040 samt att nettoutsläppen ska vara noll senast år 2045.

Slutligen kan nämnas att Sveriges del av EU's klimatmål med att reducera sina egna territoriella växthusgasutsläpp synes uppnås med marginal. Detta illustreras i figur 10.

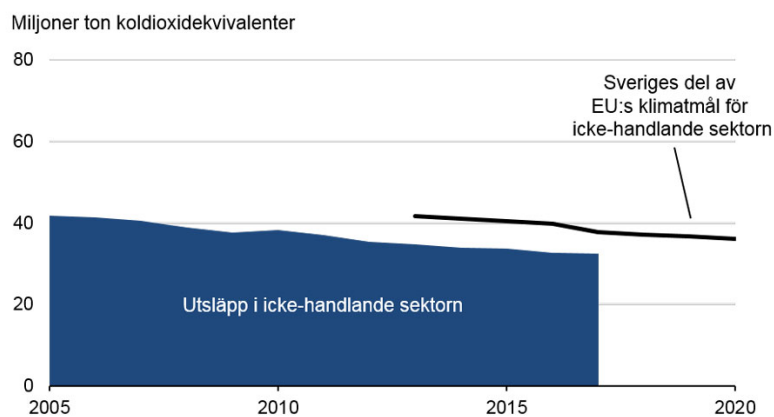


Fig. 10. Illustration av Sveriges del av EU's klimatmål för den icke-handlande sektorn⁵¹

5.5 STYRMEDEL FÖR ATT MINSKA KLIMATPÅVERKAN

I en nyutkommen rapport från Naturvårdsverket beskrivs de styrmedel som anses kunna påverka utsläppen av växthusgaser i syfte att kunna bedöma deras klimatpolitiska och energipolitiska effekt på koldioxidutsläppen från den icke-handlande industrin i Sverige⁵². Rapporten utgör ett underlag till regeringens framtida klimatpolitiska handlingsplan.

För att nå uppsatta klimatmål kan olika typer av styrmedel införas på internationell, regional eller nationell nivå. Definitionen av ett klimatpolitiskt styrmedel är att det skapar incitament för aktörer (företag, hushåll, individer) att vidta åtgärder/förändra beteende på ett sätt som minskar klimatpåverkan. Styrmedel kan delas upp i följande huvudkategorier:

⁵⁰ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Sa-foljer-vi-upp-klimatmalen/>

⁵¹ Ibid

⁵² Sharin, H., Persson, A. & Wallström J. (2018) *Styrmedelsverkan för den icke-handlande sektorns industri*. Naturvårdsverket, Rapport 6862, 2018

- Administrativa styrmedel såsom reningskrav, förbud, tekniska krav etc. (koldioxidskatten, energiskatten, klimatklivet, klimp, industriklivet, energiklivet, program för energieffektivisering, energikartlägningscheckar till små och medelstora företag samt miljöstudier)
- Ekonomiska styrmedel såsom: skatter, subventioner, ersättningar, avgifter, handel med utsläppsrätter, pantsystem, etc. (miljöbalken, lagen om ekodesign och lagen om energikartläggning i stora företag)
- Informativa styrmedel såsom utbildning, informationskampanjer etc. (kommunala energi- och klimatrådgivare, coacher för energi och klimat, nätbaserat lärande för energieffektivisering och incitament för energieffektivisering)

I vissa fall brukar forskning och utveckling betraktas som ett styrmedel trots att de inte skapar några direkta incitament till utsläppsminskningar.

Det kan noteras att offentlig upphandling överhuvudtaget inte omnämndes i rapporten⁵³. Detta hade varit intressant att få detta belyst i denna rapport då det är det enda praktiska styrmedlet för att direkt kunna påverka organisationers miljöarbete i utlandet. Ett försök att beskriva den offentliga upphandlingen som ett verksamt styrmedel, särskilt för att kunna påverka miljöarbete i andra länder, görs i Bilaga 1.

En illustration över när de olika styrmedlen implementerades återges i figur 11.

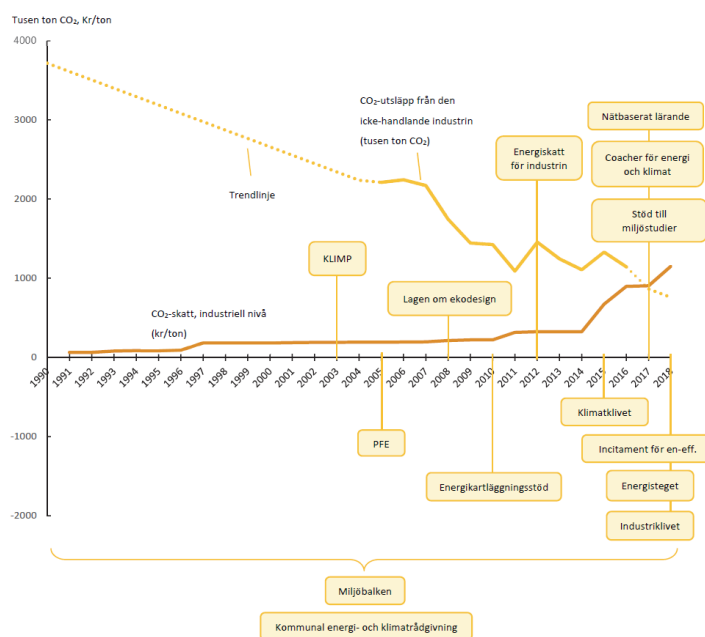


Fig. 11. Tidslinje över styrmedel inom den icke-handlande sektorn⁵⁴

Naturvårdsverksrapporten noterar att det är svårt att göra en exakt bedömning av i vilken grad de olika styrmedlen har bidragit till den icke-handlande industrins minskning av koldioxidutsläppen. Utifrån den teoretiska diskussionen som förs om de incitament olika styrmedel ger upphov till samt tidigare utvärderingar görs bedömningen prissignaler genom koldioxid- och energiskatten spelar en avgörande betydelse för att minska utsläppen. Flertalet av de övriga styrmedel betraktas som komplement till denna prissignal i det att de adresserar vissa marknadsmisslyckanden vilket skapar

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

förutsättningar för att öka skatternas effekt på utsläppen. Vidare betonas att i frånvaron av prissignalen skulle effekten av dessa kompletterade styrmedel vara betydligt mindre och vice versa.

5.6 SVENSKT KLIMATARBETE I ANDRA LÄNDER

Som omnämnts ovan innehåller inte generationsmålet några mål eller åtgärder för att minska utsläpp i andra länder som en följd av konsumtion i Sverige. Några riktade insatser för att följa upp åtgärder i andra länder har därför inte funnits anledning att göra. I PRINCE-studien, som omnämnts ovan, drogs slutsatsen att då de totala utsläppen kopplat till svensk konsumtion minskat så har även utsläppen som skett utomlands under perioden minskat något⁵⁵.

Generationsmålet innebär att svensk konsumtion inte ska orsaka större miljöbelastning utomlands. Det innebär ett ansvar för att så icke sker. Detta kräver en mer heltäckande analys både vad avser miljöparametrar och ekonomiska data än de som hittills genomförts⁵⁶. Den dokumentation som finns i detta avseende och presenteras i PRINCE-studien behöver vidareutvecklas. Att mäta den miljöpåverkan som sker vid produktionen i andra länder är komplext.

När man beräknar miljöpåverkan från konsumtion så är det utsläpp i andra länder som är den kritiska komponenten i statistiken. Längre har antagande ”som-om-producerat- i-Sverige” använts. Detta antagande används fortfarande hos till viss del i andra avseenden. Frågeställningen blir då: hur förändras utsläpp i ett land genom att produkter produceras i ett annat land givet att landet har samma produktions- och utsläppsstrukturer som i Sverige? Nackdelen är att det finns en risk att dra felaktiga slutsatser om användaren inte är medveten om innebörden av detta antagande.

Resultaten från PRINCE-studien är inte självklart lämpliga eller möjliga att använda på ännu finare nivå än den som presenteras här. Nackdelen med denna ansats är bl.a. att den inte fångar skillnader mellan olika branscher i importländerna och ger en begränsad bild av de internationella försörjningskedjorna. Till exempel finns det inom en produktgrupp många olika aspekter att ta hänsyn till. Exempelvis vad gäller kött finns det olika kvaliteter för konsumenten att köpa, såsom ekologiskt producerat kött och konventionellt framtaget kött. Denna detaljrikedom går inte att få fram med hjälp av en traditionell input-outputberäkning. Här skulle det krävas annan typ av statistik och analyser som kompletterar den informationsbas som finns tillgänglig. Här bör LCA kunna komma till god användning då man kan följa en produkts miljöpåverkan från utvinningen av material till avfallsbehandling.

Det bör påpekas att det finns en hel del skillnader mellan input-outputanalyser och LCA. Input-outputanalysen gör det möjligt att beräkna omfattningen av hela värdekedjan i ekonomin med en kalkyl. LCA möjliggör att få tillgång till en helhetssyn på en produkts klimatutsläpp i ett livscykelperspektiv, vilket i många fall är information på den detaljnivå som behövs för att kunna formulera relevanta miljöåtgärder inom olika produktområden. Det finns flera tänkbara möjligheter att utgå från LCA-underlag som ett sätt att fånga upp produktspecifika underlag om miljöpåverkan i andra länder utifrån marknadsmässiga realiteter och utgå från detta för att sätta miljömål vad avser utsläpp i andra länder från vår konsumtion – ett område som lämpar sig för framtida forskningsinsatser.

⁵⁵ Steinbach, N., Palm, V., Cederlund, C., Finnveden, G., Persson, L., Persson, M., Berglund, M., Björk, I., Fauré, E. & Trimmer, C. (2018) *Påverkan från svensk konsumtion – nya indikatorer för uppföljning. Slutrapport för forskningsprojektet Prince*. Naturvårdsverket, Rapport 6842, oktober 2018

⁵⁶ Ibid

5.7 REGERINGENS KLIMATPOLITISKA HANDLINGSPLAN

Naturvårdsverket har utarbetat ett underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan⁵⁷. I detta framgår att eftersom det allmänna i svensk grundlag ska främja en hållbar upphandling ska offentlig upphandling inte bara ses som ett styrmedel utan det är också en skyldighet för det offentliga i sin verksamhet agera miljömässigt ansvarfullt. Rapporten beskriver förslag till åtgärder för olika sektorsövergripande styrmedel, dock har ingen effektanalys gjorts för den offentliga upphandlingen.

Rapporten omnämner flera områden där den offentliga upphandlingen kan komma till användning, bl.a. att det behövs ett koldioxidpris för att nya tekniker ska nå marknaden men också annan styrning som säkrar efterfrågan på nya produkter såsom den offentliga upphandlingen. konserverande formuleringar i upphandlingar kan motverka nya innovationer – upphandlingar kan göras mer ”innovationsvänliga” genom att beskriva den funktion snarare än de produkt som efterfråga. Även flera andra incitament behöver säkerställas för att lösningar ska kunna implementeras i god tid för att hinna få effekt innan 2045 – även här nämns upphandlingskrav som hjälp i arbetet.

Naturvårdsverkets anser vidare att upphandling och innovationsupphandling är ett strategiskt viktigt område bl.a. genom att:

- Uppmana statliga myndigheter, kommuner och regioner att följa Trafikverkets rutiner vid upphandling av större byggnadsprojekt
- För att myndigheter ska kunna beakta miljöhänsyn och livscykelperspektivet i upphandlingens olika faser på ett effektivt sätt måste data om LCA vara lättillgängligt och arbetet vara enkelt att följa upp. Genom arbete inom EU och UNEP finns nu goda möjligheter att ställa krav på parametrarna i en EPD i offentliga upphandlingar

Naturvårdsverket konstaterar också att det behövs en förbättrad strategisk kompetens i hur offentlig upphandling kan användas för att styra utsläpp i hela värdekedjan.

⁵⁷ Naturvårdsverket (2019) *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*. Rapport 6879. Mars 2019

6 UTGÅNGSPUNKTER FÖR DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN

Den offentliga upphandlingen har med tiden breddats till att omfatta ett allt större register av varor, tjänster och entreprenader samt att innefatta alla tre dimensioner i ett hållbarhetsperspektiv – den miljömässiga, den sociala och den ekonomiska. Samtidigt med denna utveckling har nya politiska initiativ tagits på olika plan. Några av de mest betydelsefulla är:

- Förslag till en nationell upphandlingsstrategi år 2016
- Nuvarande lagstiftning om offentlig upphandling år 2017
- Internationell standard för hållbar upphandling 2018

Vad avser nuvarande lagstiftning om offentlig upphandling beskrivs särskilt de nya möjligheter som finns att ställa miljökrav i ett livscykelerspektiv samt de två verktyg som kan användas i detta sammanhang – miljöledningssystem och miljömärkning.

6.1 DEN NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN⁵⁸

För att skapa en god grund för en strategisk offentlig upphandling presenterade regeringen 2016 ett omfattande reformarbete inom upphandlingsområdet. Reformen består av tre delar: Upphandlingslagstiftningen, Den nationella upphandlingsstrategin och inrättandet av Upphandlingsmyndigheten.

Regeringens arbete med att ta fram en nationell upphandlingsstrategi har syftat till att möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter i Sverige att utveckla sitt strategiska arbete med upphandling. I strategin presenteras förslag på konkreta åtgärder som kan vidtas i de upphandlande myndigheternas och enheternas organisationer. Utifrån detta övergripande mål har regeringen tagit fram sju inriktningsmål för upphandlingsstrategin:

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
2. Effektiva offentliga inköp.
3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.
4. En rättssäker offentlig upphandling.
5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.
6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

Flera av dessa mål indikerar behov av en breddning av arbetet med just livscykelerspektivet och cirkulär ekonomi samt ett nära samarbete med leverantörer.

Inom område 2 poängteras att genom effektiva inköp kan den bästa affären uppnås utifrån behov, kostnad, kvalitet och andra krav såsom exempelvis miljökrav. Bristande helhetsperspektiv i upphandling kan innebära att kostnader och värden för andra verksamheter som berörs av upphandlingen inte tas med i kalkylen och inte heller kostnadsskillnader som uppstår under produkters livscykel. Det kan leda till oönskade "övervältringseffekter" och till en suboptimering av resurser totalt sett. Det är därför viktigt att beakta livscykelerspektivet i inköpsarbetet. Det kan här noteras att livscykelanalyser, LCA, är den metod som vanligtvis används för att möjliggöra sådana bedömningar. Livscykelkostnadsperspektivet är viktigt och ska beaktas i offentlig upphandling. Bristande helhetsperspektiv leder alltför ofta till att produkter med lågt inköpspris väljs, trots att kvalitets- och hållbarhetsskillnader leder till att kostnaden för driften på längre sikt blir högre. I upphandlingar som omfattar såväl produkter och material som investeringar, drift och underhåll, bör

⁵⁸ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-upphandlingsstrategin/>

det finnas en drivkraft att effektivisera och stimulera nytänkande baserat på ett livscykelperspektiv. Detta gäller i hög grad också miljö, sociala och etiska aspekter.

Inom område 5 betonas att det finns stora möjligheter att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att främja utveckling och innovation. I rollen som aktiv beställare kan den offentliga sektorn bidra till att marknaden utvecklar lösningar på viktiga samhällsutmaningar. Innovationsupphandling är ett viktigt verktyg för att möta samhällsutmaningar och driva på utveckling en av nya lösningar som stödjer och utvecklar den offentliga verksamheten.

Förutsättningarna för att arbeta med innovationsupphandling som verktyg skiljer sig dock mellan stora och små upphandlande myndigheter samt mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter. Många upphandlande organisationer har inte de resurser som behövs för att initiera och leda innovationsupphandlingar. Utifrån dessa olika förutsättningar finns trots detta goda möjligheter för alla upphandlande organisationer att finna vägar till framgång företrädesvis genom att använda de möjligheter att löpande stimulera produktutveckling och klimatsmarta lösningar med de upphandlingsverktyg som finns.

Inom område 6 framgår att ett modernt miljö- och hållbarhetsarbete förutsätter att en organisation har ett livscykelperspektiv. Här poängteras att den miljöanpassade upphandlingen måste öka i hela den offentliga sektorn. Sverige ska ligga i framkant och fortsatt vara ett föredöme när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling. Redan i dag finns krav för hur 190 myndigheter ska genomföra sina upphandlingar i förordningen (2009:07) om miljöledning i statliga myndigheter. Med väl utformade krav på varor och tjänster kan offentlig upphandling bli en stark drivkraft för hållbar utveckling. Användningen av miljöanpassad upphandling bör därför öka, särskilt inom produktgrupper med stor miljöpåverkan. Miljöhänsyn och livscykelperspektivet bör beaktas i upphandlingens olika faser. Även om priset i en enskild upphandling blir högre om miljökrav ställs kan den totala samhällskostnaden på sikt bli lägre.

Här framhålls också cirkulär ekonomi som en aktuell fråga, liksom den offentliga verksamhetens betydelse för samhällets övergång till en cirkulär ekonomi. Med cirkulär ekonomi avses att återanvända och återvinna material och produkter samt en ökad konsumtion av tjänster och funktioner istället för produkter. Det här ska leda till en minskad mängd avfall och mer effektiv användning av ändliga resurser. EU:s paket för cirkulär ekonomi pekar på att offentlig upphandling spelar en viktig roll i omställningen till en cirkulär ekonomi. Förutsättningen är att de upphandlande organisationerna är öppna för innovativa lösningar.

Upphandling kan också användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi för att nå de nationella miljömålen och för Sveriges arbete för att uppfylla de globala hållbarhetsmålen och 2030-agendan. Syftet med att använda miljökriterier i offentlig upphandling är att bidra till att nå våra egna miljö kvalitetsmål.

Områdena 1,2 och 3 tar delvis fasta på leverantörsperspektivet där man framhåller vikten av ett utvecklingsinriktat arbete i samspel med leverantörsmarknaden. Därför betonas behovet av ett leverantörsperspektiv i upphandlingar då det visar sig angeläget att upphandlande myndigheter fortsätter arbeta för att fler organisationer, såväl stora som små ska bli intresserade av offentliga upphandlingar. På flera ställen i upphandlingsstrategin poängteras de stora möjligheter som finns att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att främja utveckling och innovation.

I detta sammanhang kan också omnämnas att i början på 2018 år beslutade riksdagen stödja ett förslag till Sveriges första klimatlag – ett klimatpolitiskt ramverk, där klimatlagen är en av tre delar. De andra två delarna är nya klimatmål och ett klimatpolitiskt råd som ska se till att våra politiker tydligt redovisar hur arbetet går. Upplägget liknar det finanspolitiska ramverk som styr finanspolitiken. Ramverket baseras på en överenskommelse inom Miljömålsberedningen, där representanter från sju av våra riksdagspartier ingår.

Klimatlagen ska se till att regeringens klimatpolitik utgår ifrån klimatmålen och bestämmer hur arbetet ska bedrivas, att regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som bland annat ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås samt att regeringen varje år ska presentera en klimatredovisning i statsbudgeten. Det finns anledning att tro att en effektiv offentlig upphandling kommer att utgöra ett viktigt verktyg i regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

6.2 UPPHANDLINGSLAGSTIFTNINGEN

Den offentliga upphandlingen har de senaste 20 åren genom förnyande av upphandlingslagstiftningen getts större utrymme att ta hänsyn till alla dimensioner ur ett hållbarhetsperspektiv – den miljömässiga, den sociala och de ekonomiska. Europaparlamentet och Rådet beslutade år 2014 om nya direktiv för offentlig upphandling (*Directive 2014/24/EU*). För svenskt vidkommande inordnades de nya direktiven i ny nationell lagstiftning med tillämpning från och mer 2017.

EU beslutade om tre nya upphandlingsdirektiv: ett klassiskt direktiv, ett försörjningsdirektiv och ett koncessionsdirektiv. Den svenska upphandlingslagstiftningen bygger till stor del på EU-lagstiftning och för Sveriges del innebar att de nya direktiven att de tidigare gällande LOU och LUF upphörde att gälla och ersattes med nya lagar.

Utrymmet för att ställa krav på miljö och sociala hänsyn har blivit tydligare på många sätt i den nya lagen om offentlig upphandling (LOU) som också innehåller skyldigheter för upphandlande myndigheter att beakta sådana hänsyn i vissa fall. Reglerna kring vilka bevis som kan krävas av leverantörer förändras också. Den nya upphandlingslagstiftningen innehåller dessutom betydligt större möjligheter att ställa miljökrav sett i ett livscykelperspektiv inkluderande leverantörers organisatoriska miljöledningsarbete. En kort sammanfattning av några av de viktigaste nyheter med hänvisning till hållbarhetsfrågor i den nu gällande upphandlingslagstiftningen är:

- Möjligheten att ställa miljökrav sett i en produkts hela livscykel, t.ex. hur råvaror har utvunnits, användningen av processkemikalier vid tillverkning av produkter och produkters energiprestanda vid drift.
- Hänvisning till miljöledningssystem som bevis för att en anbudsgivare har tillräcklig teknisk kapacitet för att fullgöra kontrakt.
- Användning av märkningar av olika slag som verifikat för uppfyllande av specifika krav förutsatt att kriterierna i dessa märken är direkt kopplat till föremålet för upphandling
- Tilldelning av kontrakt till den anbudsgivare som kan uppvisa det ekonomiskt fördelaktiga anbudet (MEAT också benämnt Best Value for Money) som ett rekommenderat tillvägagångssätt för att frångå ”principen om lägsta pris”
- Användning av livscykelkostnadsberäkningar (LCC) i upphandlingsprocessen och där både interna och externa miljökostnader (externaliteter) kan ingå

Det nya synsättet att premiera tilldelande av kontrakt som vars anbud är det mest ekonomiskt mest fördelaktiga uttrycks på följande sätt i den nya upphandlingslagstiftningen⁵⁹.

16 kap. 1 § En upphandlande myndighet ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.

Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

1. bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
2. kostnad, eller
3. pris.

⁵⁹ http://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145

Principen ”bästa förhållande mellan pris och kvalitet” gör det möjligt att utvärdera kvaliteten på en produkt eller tjänst för att ställa den mot priset. Pris benämns som ekonomiska kriterier och kvalitet icke ekonomiska kriterier. Det är inom ramen för de icke-ekonomiska kriterier som miljö och sociala aspekter kan inrymmas. Man kan använda en utvärderingsmodell för att beräkna bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Hur den beräkningen utförs bestäms av den utvärderingsmodell som väljs.

När en upphandlande myndighet utvärderar ett anbud får bedömningen utgå från en analys av kostnaderna under livscykeln för den vara eller tjänst eller det byggnadsverk som ska anskaffas. Livscykelkostnader får omfatta kostnader för externa miljöeffekter som har anknytning till det som ska anskaffas, om miljöeffekterna kan fastställas till ett belopp i pengar som kan kontrolleras.

6.2.1 MILJÖLEDNINGSSYSTEM - MED NY SYN PÅ BEHOVET AV ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV

Ett vanligt förekommande krav i offentliga upphandlingar är att leverantören ska ha ett miljöledningssystem dvs. ett strukturerat arbetssätt för att följa verksamhetens miljöpåverkan och ett systematiskt miljöarbete. Att arbeta med ett miljöledningssystem innebär att arbeta med ständiga förbättringar och att med hjälp av planering, åtgärder och uppföljning stegvis förbättra miljön. Skillnaden avseende miljöledningssystem mellan den tidigare och den nuvarande lagstiftningen är dels att dessa krav får ställas i alla upphandlingar och inte bara tjänste- eller byggtreprenadupphandlingar. Dessutom har formuleringarna ”lämpliga fall” samt ”naturligt motiverar” tagits bort. Den mer centrala aktuella texten i den nya upphandlingslagstiftningen som beskriver miljöledningssystem anges nedan.

15 § Om den upphandlande myndigheten kräver att leverantörerna visar upp ett intyg, utfärdat av ett oberoende organ, om att leverantören följer vissa miljöledningssystem eller miljöledningsstandarder, ska myndigheten precisera kraven genom att hänvisa till

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1221/2009 av den 25 november 2009 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas), i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013,
2. andra miljöledningssystem som erkänns i enlighet med artikel 45 i samma förordning, eller
3. andra miljöledningssystem som bygger på miljöledningsstandarder som grundas på berörda europeiska eller internationella standarder och är certifierade från organ som har ackrediterats för uppgiften.

Myndigheten ska godta ett likvärdigt intyg från något annat organ som är etablerat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

När en leverantör inte kan få tillgång till intyget inom den angivna tidsfristen och detta inte beror på leverantören eller något förhållande på leverantörens sida, ska myndigheten godta även andra bevis om att leverantören har vidtagit miljöledningsåtgärder, om leverantören kan visa att åtgärderna är likvärdiga med dem som erfordras i det miljöledningssystem eller den miljöledningsstandard som myndigheten har krävt.

Upphandlingsmyndighetens kommentar till denna lagtext klargör att det finns tre möjligheter för upphandlande myndigheter att hänvisa till miljöledningssystem eller standard som krav för leverantör i upphandling – det första EU’s miljölednings- och miljörevisions förordning, EMAS, det andra enklare miljöledningssystem som erkänns i enlighet med artikel 45 i förordningen om deltagande i EMAS (*Regulation 1221/2009*). I tredje hand har den upphandlande myndigheten möjlighet att hänvisa till andra miljöledningssystem som bygger på miljöledningsstandarder som grundas på berörda europeiska eller internationella standarder och är certifierade från organ som har ackrediterats för uppgiften. I Sverige har en sådan standard ackrediterats, SS-EN ISO 14001. Den upphandlande myndigheten ska också godta ett likvärdigt intyg från något annat organ som är etablerat inom Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES).

Det bör i detta sammanhang påpekas att en ny uppdaterad version av ISO 14001 publicerades 2015. Den nya versionen har ändrats i flera avseenden. Ur ett upphandlingsperspektiv synes den kanske mest väsentliga ändringen vara densamma som i den nya Upphandlingslagstiftningen, nämligen behovet av att införa ett livscykelperspektiv. Exempel hur detta beskrivs i den nya standarden framgår nedan.

6.1.2 Miljöaspekter

Inom miljöledningssystemets omfattning ska organisationen fastställa miljöaspekterna för sådana aktiviteter, produkter och tjänster som den kan styra och sådana som den kan påverka, samt deras miljöpåverkan, *under beaktande av ett livscykelperspektiv*.

6.2.1 Miljömål

Organisationen ska upprätta miljömål för relevanta funktioner och nivåer, *med hänsyn tagen till organisationens betydande miljöaspekter* och tillhörande bindande krav, under beaktande av dess risker och möjligheter.

8.1 Planering och styrning av verksamheten

I överensstämmelse med ett livscykelperspektiv ska organisationen:

- upprätta styrning, i lämplig omfattning, för att säkerställa att miljökraven hanteras under konstruktionsochutvecklingsprocessen för produkten eller tjänsten, under beaktande av varje del av dess livscykel;
- fastställa lämpliga miljökrav för upphandling av produkter och tjänster;
- kommunicera relevanta miljökrav till externa leverantörer, inklusive entreprenörer;
- beakta behovet av att ge information rörande potentiell, betydande miljöpåverkan som kan kopplas till transport eller leverans, användning, hantering efter avslutad livslängd och slutlig avfallshantering av dess produkter och tjänster.

Organisationen ska upprätthålla dokumenterad information i den omfattning som är nödvändig för att ha tilltro till att processerna har utförts som planerat.

Möjligheten att utgå från ett livscykelperspektiv är kanske en av de viktigaste nyheterna i den nya upphandlingslagstiftningen sett ur ett miljöperspektiv. Detta medför att val av kriterier kan göras med insikt om i vilken fas eller faser i en produkts livscykel där den största negativa miljöpåverkan sker. I den nya upphandlingslagstiftningen definieras begreppet livscykelperspektiv på följande sätt *”med livscykel avses samtliga skeden, inklusive forskning och utveckling, som en vara, tjänst eller ett byggnadsverk genomgår från råvaruanskaffning eller generering av resurser till bortskaffande, sanering och tjänstens eller användningens slut”* – se nedanstående illustration i figur 12. Det bör här noteras att denna definition även omfattar forskning och utveckling, vilket inte ingår i internationella definitioner.

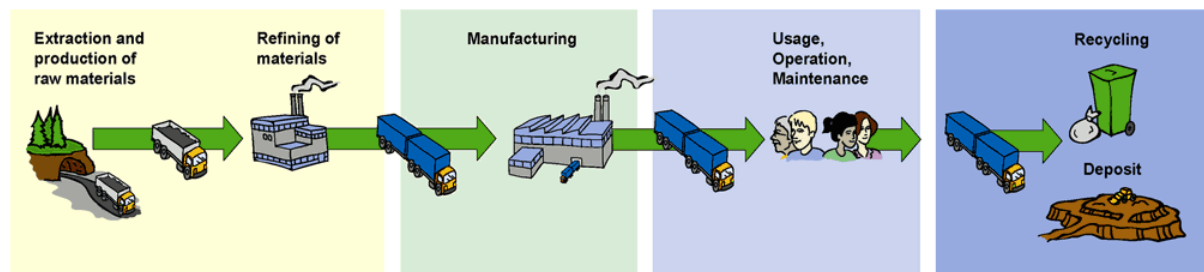


Fig. 12. Generell illustration av de olika faser som ingår i en produkts livscykel

För att med säkerhet kunna göra en sådan helhetsbedömning av olika faser i en produkts totala miljöpåverkan behövs i regel en livscykelanalys (LCA) enligt internationellt vedertagna och erkända standarder, ISO 14040/44. Sådana är för stunden sparsamt förekommande för de produkter som vanligtvis upphandlas inom den offentliga sektorn.

Det bör noteras att när arbete genomfördes för uppdateringen av ISO 14001 med möjlighet att inkludera ett livscykelperspektiv stöddes inte detta av motsvarande möjlighet i LOU, som tillkom först 2017. Det förekommer att vissa upphandlande organisationer kräver att leverantörer ska ha ett certifierat miljöledningssystem enligt ISO 14001:15 för att på sätt förvissa sig om efterlevnad av livscykelperspektiv.

Det internationella referens/livscykeldata-systemet, ILCD (*International Reference Life Cycle Data System*) togs fram för att ge en gemensam grund för kvalitetssäkrade livscykeldata, metoder och bedömningar – se figur 13. Systemet är tänkt som stöd för affärsmodeller och -styrmedel kring

produkter, naturresurser och avfallshantering samt implementeringar som t.ex. miljömärkning, koldioxidavtryck och miljöanpassad upphandling. ILCD togs fram för att stödja den europeiska databasen ELCD⁶⁰.

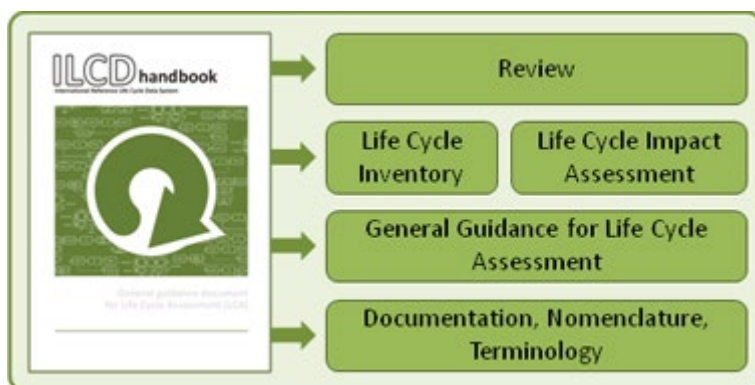


Fig.13. Struktur och innehåll i den s.k. "ILCD-handboken"

Offentlig upphandling nämns ofta som det område där livscykelbaserad information kan komma att få sin första marknadsmässiga tillämpning. Det är därför av stor vikt att upphandlande myndigheter löpande börjar begära in sådan information. Om leverantörer blir medvetna om betydelsen av sådan information i förfrågningsunderlag kommer de att få de motiv som behövs för att börja ta fram LCA-baserad information om sina produkter. Internationell standardisering om hållbar upphandling (ISO 20400), pågående arbete inom EU med utveckling av gemensam metodik för beräkning av produkters miljöavtryck (PEF) och inte minst den ökande tillgången av LCA-baserad information via miljödeklarationer (EPD) kommer att vara till stor hjälp för upphandlare i detta avseende.

6.2.2 MILJÖMÄRKNING – MED KRAV PÅ RELEVANT KRITERIEBESKRIVNING

LOU möjliggör för en upphandlande myndighet att direkt hänvisa till en särskild märkning, vilket kan vara en miljömärkning, social märkning eller annan form av märkning, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Den aktuella texten som beskriver detta anges kortfattat nedan.

9 kap 12 § Med märkning avses alla dokument, certifikat eller intyg som bekräftar att varor, tjänster, byggentreprenader eller processer eller berörda förfaranden uppfyller vissa krav.

9 kap 13 § En upphandlande myndighet får i de tekniska specifikationerna, tilldelningskriterierna eller villkoren för fullgörande av kontraktet kräva en viss märkning som bevis för att varan, tjänsten eller byggentreprenaden motsvarar de egenskaper som krävs, om

1. kraven för märkningen endast rör kriterier som har anknytning till det som ska anskaffas,
2. kraven för märkningen är lämpliga för att definiera egenskaperna hos den vara, tjänst eller byggentreprenad som ska anskaffas,
3. kraven för märkningen grundas på objektiva kontrollerbara och icke-diskriminerande kriterier,
4. märkningen har antagits genom ett öppet och transparent förfarande i vilket samtliga berörda kan delta,
5. märkningen är tillgänglig för alla berörda, och att
6. kraven för märkningen fastställs av ett organ som den som ansöker om märkningen inte har ett avgörande inflytande över.

Om en upphandlande myndighet inte kräver att det som ska anskaffas har alla egenskaper som krävs av en märkning, ska den ange vilka krav för märkningen som ska uppfyllas.

Om en märkning uppfyller villkoren i första stycket 3-6, men kraven för märkningen även rör kriterier som inte har anknytning till det som ska anskaffas, får den upphandlande myndigheten inte kräva märkningen för varan, tjänsten eller byggentreprenaden. Myndigheten får dock fastställa de tekniska specifikationerna genom

⁶⁰ http://eplca.jrc.ec.europa.eu/?page_id=86

hänvisningar till sådana detaljerade specifikationer för märkningen som har anknytning till det som ska anskaffas.

LOU anger, att vid hänvisning till vissa miljömärken, måste kraven ha koppling till och vara lämpliga för att definiera de önskvärda egenskaperna för en viss produkt. Om det är så att den anvisade märkningen inte uppfyller dessa krav måste en upphandlande myndighet ange vilka specifika krav som är relevanta och ha koppling till föremålet för den aktuella upphandlingen. Om inte detta klart kan anges i ett förfrågningsunderlag kan inte en upphandlande myndighet hänvisa ett miljömärke där sådan information saknas. Det är sannolikt så att många av de officiella miljömärkningsystemen har anpassat sina kriterier för hänvisning i upphandlingssammanhang.

Vid användning av miljömärken måste, enligt LOU, även andra märkningar godtas om de även betraktas vara "likvärdiga". Det går inte att kräva bara ett visst miljömärke, t.ex. Svanen som ett verifierat på uppställda krav. Ett exempel på detta är att Svanen ställer krav på 14 ftalater som inte får finnas i strömkablar till datorer. Ett annat miljömärke, *TCO Certified*, ställer här krav på 4 ftalater, och de får inte finnas någonstans i hela datorn. Det finns inte märkningar som är helt lika, och vem ska avgöra om de är likvärdiga⁶¹.

Många av de kontakter med kommuner som togs inom ramen för detta uppdrag framhöll att miljömärkning inte alltid är ett verktyg som kan användas för den direkta klimatsatsning som många kommuner önskar. Detta beror på avsaknaden av information om vad miljömärkningskriterier egentligen innebär specifikt för klimatfrågan. Vill man som upphandlare fokusera på ett effektivt klimatarbete, kan det vara problem med att hänvisa till ett miljömärke, som har ett mer holistiskt perspektiv och samtidigt fokuserar på andra aspekter – t.ex. kemikalieinnehåll.

Nordiska Ministerrådet har gett ut en vägledning om miljömärkning⁶². Det kan noteras att vid användning av miljömärkning i upphandlingssammanhang är det ett sätt att uppnå ett *Better Value for Money* utifrån en miljömässig utgångspunkt och inte ett *Best Value for Money*, som upphandlingslagstiftningen poängterar som angeläget. För detta krävs i regel LCA-studier och EPD:er. Detta har påtalats i ett vägledningsdokument från ISO om de tre olika typerna av miljökommunikation – miljömärkning (ISO 14024), egna miljöuttalanden (ISO 14021) och miljödeklarationer (ISO 14025)⁶³.

6.3 INTERNATIONELL STANDARD FÖR HÅLLBAR UPPHANDLING

Ett av de mest omfattande internationella standardiseringsarbetena utgjorde utarbetandet av ISO 26000 om Socialt Ansvarstagande (*Social Responsibility*). I en utvärdering av erfarenheterna av tillämpningen av denna standard framkom önskemål om att utarbeta en speciell standard om hållbar upphandling (*Sustainable Procurement*). Arbetet engagerade experter från 52 länder och genomfördes mellan 2013 och 2017 och fick benämningen ISO 20400.

I ett inledande kartläggningsskede framkom följande erfarenheter av ledande personer engagerade i hållbar upphandling, där det visade sig att:

- 90% av leverantörerna förbättrade sitt "miljörykte"
- 70% av leverantörerna utvecklade bättre och mer långlivade affärsrelationer
- 50% av leverantörerna utvecklade mer miljöanpassade produkter, vilket med tiden innebar ökad försäljning
- 45% av leverantörerna förbättrade sin ranking i internationella bedömningssystem
- 30% av leverantörerna utvecklade sina produkter med påföljande kostnadsbesparingar

⁶¹ <http://www.soi.se/aktuellt/2017/juni/att-stalla-krav-pa-miljomarkning>

⁶² <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1087097/FULLTEXT01.pdf>

⁶³ ISO (2014) *How can ISO Standards help?* www.iso.org

ISO 20400 är en vägledningsstandard och har ett flexibelt arbetssätt då den innefattar ett flertal olika s.k. ”kärnområden” – medborgarsamverkan, konsumentfrågor, affärsmoral, miljö, arbetsmiljö och mänskliga rättigheter. Arbetssättet liknar det som förekommer i miljöledningsarbete med de olika på varandra följande elementen – planera-genomföra-kontrollera-följa upp (*Plan-Do-Check-Act*) – se figur 14. Det finns också likheter med inköpsprocessen⁶⁴.

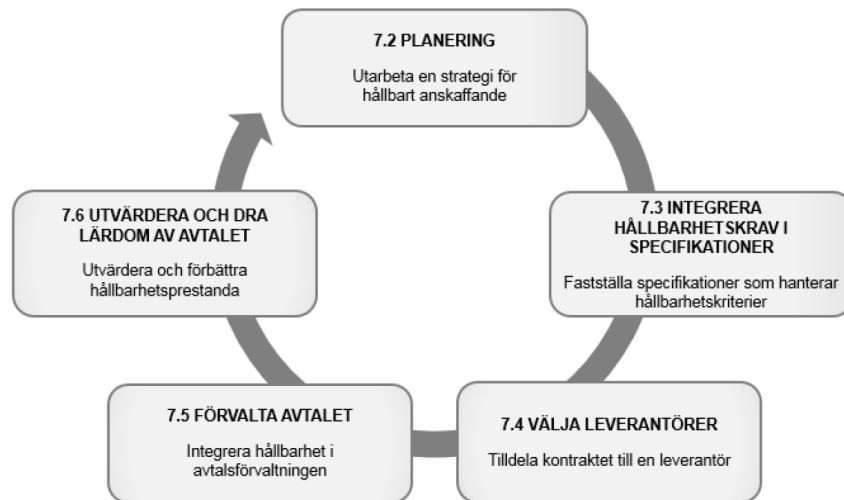


Fig. 14. De olika arbetsmomenten som ingår i ISO 20400

Standarden ger en mycket bra överblick av och förståelse för hur hållbarhetsbegreppet involveras i olika delar av upphandlingsprocessen – policyfrågor, strategier, organisationsfrågor, processer och hur upphandling bör gå till i praktiken. Standarden är mycket användbar och inspirerande då den särskilt lyfter fram betydelsen av upphandling som en länk mellan olika intressenter (*Stakeholders*) som har önskemål om vad upphandling ska leda till och aktörer i leverantörskedjor (*Supply chains*) som förväntas tillhandahålla det som upphandlingen syftar till – se nedan figur 15.

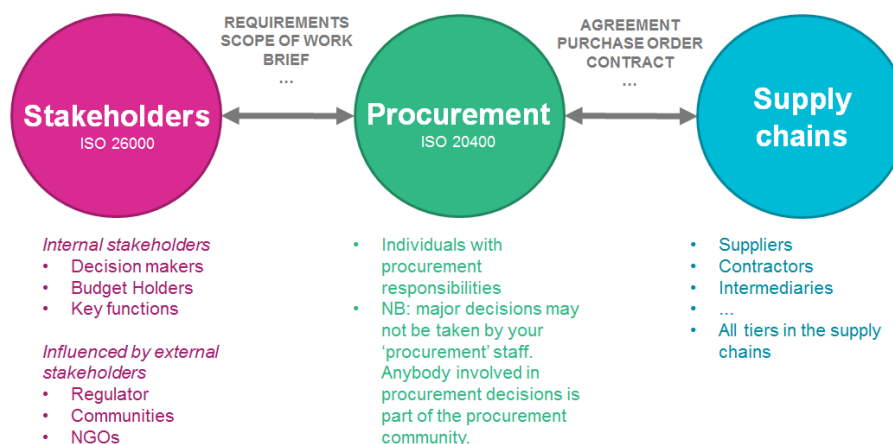


Fig. 15. Illustration av olika aktörer och intressenter som ingår i ISO 20400 med upphandlingsfrågorna i centrum

⁶⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/strategiskt-inkopsarbete/>

Det bör noteras att alla standarder är frivilliga att använda och ersätter därför inte vare sig lagstiftning, policys eller etiska utgångspunkter.

7 NYA TRENDER ATT BEAKTA

Under de senaste 5 – 10 åren har en hel del nya trender successivt tillkommit med anknytning till den miljöanpassade offentliga upphandlingen, till övervägande del på det internationella planet. Det är viktigt att utgå från dessa uttryckssätt vad avser vilka aktiviteter som bör ske bland alla aktörer i det nya "upphandlingslandskapet" i Sverige för att fånga upp förbättringar av arbetet med bl.a. miljökriterier som många aktörer har behov av. Nedan ges en kortfattad beskrivning av dessa:

1. Cirkulär ekonomi
2. Incitamentsavtal
3. Tydligare krav på beaktande av ett livscykelperspektiv och LCA-data
4. Digitalisering
5. EU-kommissionens arbete med produkters miljöavtryck – PEF
6. Breddning av ECO-design-konceptet till nya produktgrupper
7. FN's arbete med att etablera ett globalt nätverk för LCA-databaser – GLAD
8. ECO Platform – ett frivilligt initiativ för harmonisering av EPD inom byggsektorn
9. Uppföljning av hållbarhetskrav i leverantörskedjor
10. Ökad tillämpning av LCA-databaser för olika upphandlingsändamål
11. Boverkets föreslår en särskild lag om miljödeklarationer av byggnader
12. Internationella standarder för verifiering och kvalitetssäkring av LCA-data
13. Monetarisering av miljöpåverkan
14. Kommunikation om klimatpåverkan
15. Tolkning och jämförelser av LCA- och EPD-information
16. Ömsesidigt erkännande mellan olika EPD programoperatörer

7.1 CIRKULÄR EKONOMI

Våra samhällen står inför ett paradigmskifte. Linjära resursflöden måste bytas mot cirkulära – en helt nödvändig omställning om vi ska kunna möta utmaningarna på miljö- och klimatområdet. Den linjära modellen behöver ändras om vi ska skapa en hållbar framtid – och det kan bland annat göras genom att gå över till en cirkulär ekonomi som tar hållbarhetens alla tre aspekter i beaktande, det ekonomiska, det ekologiska och det sociala. Fortfarande är Sverige mycket långt ifrån ett praktiskt genomförande av att material av olika slag ska kunna cirkulera i samhället - från råvara till produkt till råvara av god kvalitet. Här kan den offentliga upphandlingen säkerligen bidra.

I många decennier har forskare och internationella organisationer med stort allvar framhållit att knapphet på naturresurser kan utgöra ett allvarligt hot mot en hållbar utveckling. I Sverige har resursfrågor av detta slag ofta blivit föremål för diskussioner med koppling till hur vi försökt reglera avfallshantering. Deponering är inte längre en huvudsaklig metod för att bli av med avfall, istället energi- och materialåtervinns och återanvänds allt fler fraktioner. Det finns regler och rutiner för hur farligt avfall ska tas om hand och vi har producenter som tar ansvar. Det är, trots detta, en stor utmaning att i ljuset av ökande konsumtion och gränsöverskridande global handel, etablera ett långsiktigt system för hållbar avfallshantering och effektiv hushållning med naturresurser.

Cirkulär ekonomi bygger på idén om att minskad miljöpåverkan och nya affärsmöjligheter kan uppnås genom effektivare och mer kortslutna materialkretslopp. En viktig princip är att återanvändning och reovering premieras starkt framför material- och energiåtervinning. Detta illustreras i figur 16, där råmaterial designas och går till produktion, distribution och konsumtion. Produkter och material samlas in och återvinns för att gå in i ny produktion (återtillverkning) och konsumtion som baseras på återanvändning och reparation.

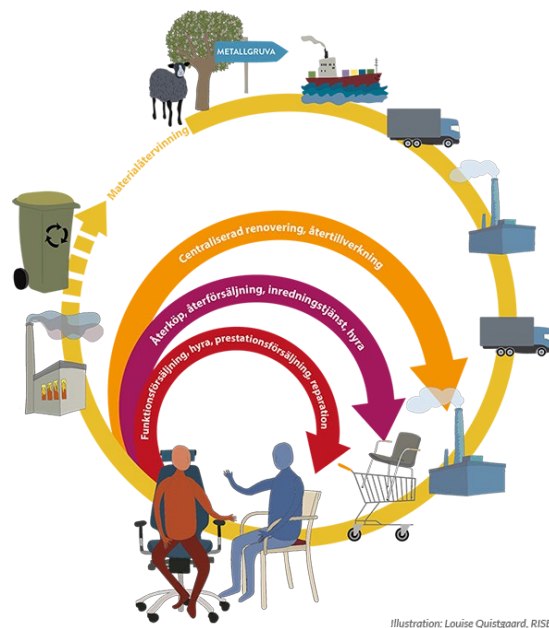


Fig. 16. Illustration av cirkulära material- och energiflöden

Cirkulär ekonomi är inspirerat av naturens kretslopp. Strävan är att avfall inte ska existera utan ses som en råvara. Därför konstrueras produkterna så att de är lätta att återvinna. Biologiskt material ska kunna komposteras, och övrigt material designas så att det går att återanvändas, materialåtervinnas, energiutvinnas eller deponeras. Detta ska ske i fallande önskvärdhet, vilket ofta beskrivs genom den s.k. avfallstrappan (se figur 17).

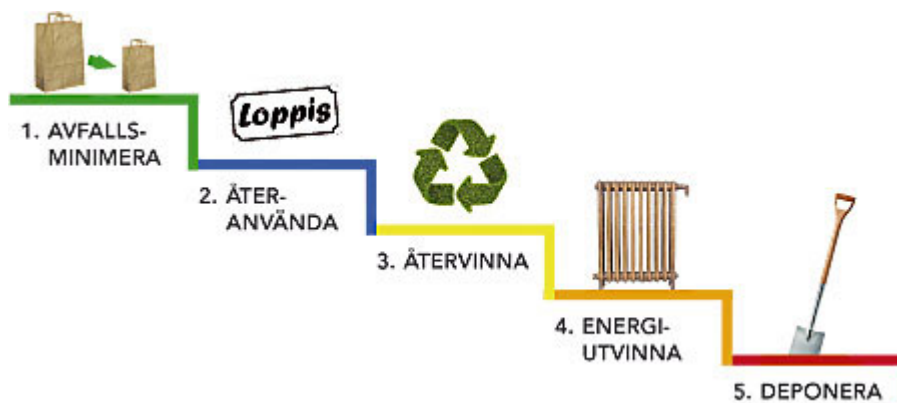


Fig. 17. Illustration av den s.k. "avfallstrappan"

7.1.1 CIRKULÄR UPPHANDLING

Förändringar måste göras på flera områden i vårt samhälle för att stimulera cirkulära energi- och materialflöden. Vi behöver produktdesign som tar större miljöhänsyn, nya företags- och marknadsmodeller, nya sätt att organisera samhället, nya finansieringsmetoder och sätt att omvandla avfall till resurser. Vi behöver också nya konsumentbeteenden och en bättre samordning mellan olika politikområden. Här är den offentliga upphandlingen ett viktigt verktyg.

Upphandlingskriterier som fångar upp detta koncept kan vara av lite olika slag – använda förnybar energi vid produktion och transporter, spara på produkter (resurshushållning), undvika miljö- och hälsofarliga ämnen, tillverkning av produkter som går lätt att plocka isär, förlänga produkters livslängd, reparation, återanvändning eller material- eller energiåtervinning vid avfallshantering. Det

finns även möjlighet att dela, hyra eller leasa produktionsmedel snarare än att äga dem själva, och på samma sätt hyra eller leasa ut produkterna till sina kunder snarare än att sälja dem. På så sätt kan man upphandla "funktionen" snarare än produkten. Anbudsgivare kan i många fall bidra till ett mer cirkulärt samhälle genom att t.ex. vara anslutet till ett kommersiellt retur- och återvinningssystem.

För överskådlighetens skull kan olika förslag till upphandlingsförfaranden delas i upp fyra faser, vilket illustreras nedan i figur 18.

1. Upphandling av mer cirkulärt anpassade produkter genom den miljöanpassade offentliga upphandlingen

Cirkulär upphandling kan stimuleras genom indikering av vilka av de upphandlingskrav som kan rekommenderas och särskilt bidra till "ett cirkulärt tänkande". I anslutning till detta kan sökningar via kriteriedatabaser indikera om den aktuella produkten är lämplig för t.ex. återanvändning, återvinning eller användning av återvunnet material.

2. Upphandling av nya och innovativa varor och tjänster som stöder ett nytt produktkoncept baserat på cirkularitet

I samband med principerna för en cirkulär ekonomi kan offentlig upphandling ge företräde för förutsättningar som kan stimulera nya innovativa lösningar och skapa nya affärsmöjligheter för vissa typer av produkter. Detta innebär en fokusering på produkter som är påvisbart mycket bättre vad avser cirkularitet såsom förlängd produktanvändning, goda möjligheter till demontering förutom vanliga aspekterna såsom återanvändning och material- och energiåtervinning. Man bör ha i åtanke att många av dessa produkter kanske finns att upphandla men har ännu inte fått ett större marknadsgenomslag. Här finns goda förutsättningar att den offentliga upphandlingen kan bidra till att dessa produkter får en större marknadsmässig synlighet och försäljning, också för privata konsumenter.

3. Upphandling genom nya affärskoncept

Det finns möjlighet till nya förutsättningar inom ramen för den offentliga upphandlingen som mer fokuserar på inköp av varor och tjänster som mer anknyter till nya affärsmodeller som tillgodoser upphandlares behov snarare än till specifika produkter. En sådan modell skulle kunna vara att upphandla en specifik funktion som en bra metod att stimulera fram mer cirkulära system. Detta inkluderar olika typer av underhålls- och servicesystem såsom möjligheter att hyra/leasa produkter istället för att köpa dem och delningssystem mellan olika användare såväl inom offentlig som privat sektor. Här finns en klar koppling till det förslag att ge ut en vägledning om behovsanalys, som i internationellt ibland omnämns som "*shared economy*" - *buy per use and buying and by selling back*".

4. Upphandling som för fram "industriell symbios" och cirkulära ekosystem

Detta tillvägagångssätt omfattar större investeringar och bildande av ekosystemmässiga förutsättningar som ett resultat att många intressenters önskemål. Cirkulära ekosystem kan utgöra effektiva plattformar för att förespråka slutna material- och energisystem där avfall från en aktör kan bli råmaterial för en annan. Exempel på ett sådant förfarande är lokalt producerad bioenergi eller konstruktions- och anläggningsarbete som på ett effektivt sätt använder återvunnet material.

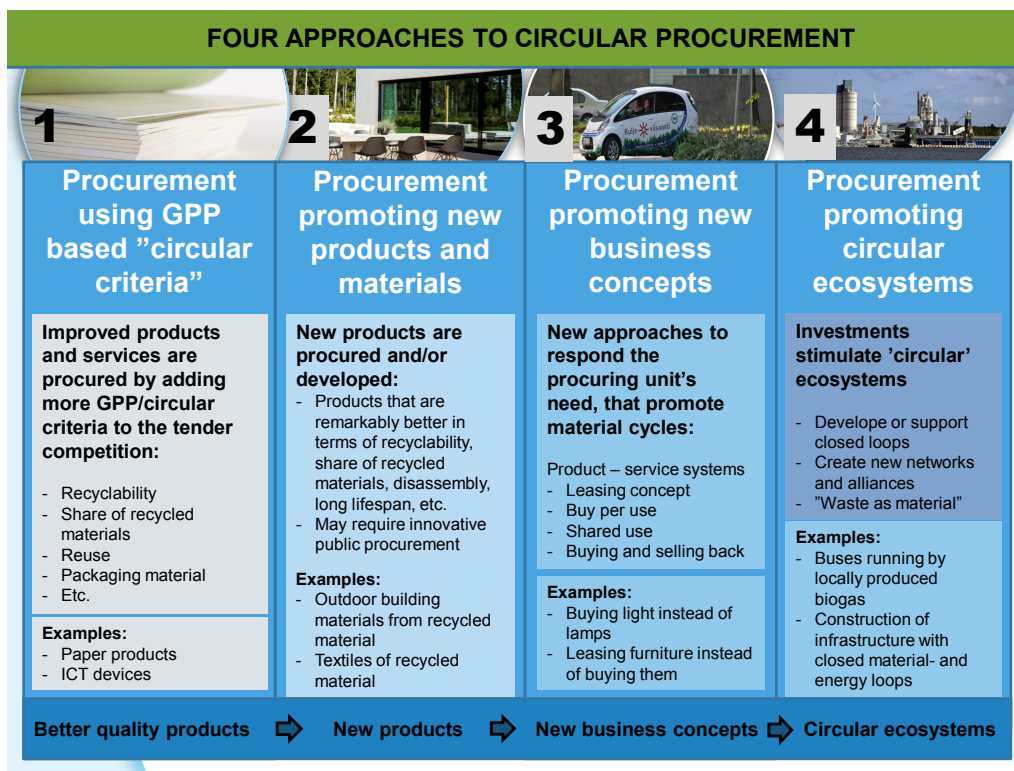


Fig. 18. Principiella upphandlingsförfaranden med anknytning till Cirkulär Ekonomi⁶⁵

Inom ramen för EU-kommissionens PEF-arbete har det utvecklats en generell LCA-baserad modell att med ingångsparametrar såsom återanvändning och återvinning av olika material- och energi kan räkna fram utfall av olika scenarier som kan uppstå efter att produkter är uttjänta⁶⁶.

7.1.2 OM CIRKULÄR UPPHANDLING I REGERINGENS KLIMATPOLITISKA HANDLINGSPLAN

Naturvårdsverket har utarbetat ett underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan⁶⁷. I den framhålls behovet av att finna olika vägar för att undanröja hinder för offentliga aktörer att ställa krav på återanvändning och materialåtervinning i offentliga inköp av t.ex. textilier, möbler och IT-utrustning. Här kan den offentliga upphandlingen vara en väg att pröva.

Vad som kan vara värt att påpeka i klimatsammanhang, särskilt vad avser byggande, är behovet av ett livscykelperspektiv och att metoder bör utvecklas både för materialval, produktionsprocess och livslängd. Det behövs en dialog, samordning, kostnads- och riskfördelning mellan olika aktörer i värdekedjan. Boverket har dock konstaterat att det i dagsläget finns få drivkrafter för att använda LCA i byggnation, vilket är en förutsättning för ökad samordning inom branschen.

Naturvårdsverket pekar på några problem som finns inom återvinningsområdet:

- Otillräckliga incitament för att byta ut den fossila råvaran (för plaståtervinning)
- Sänkta förutsättningar för ökad återvinning
- Informationsbrist och olika mycket kunskap hos olika aktörer

Underlaget ger några exempel på styrmedel som kan överbygga problemen:

⁶⁵ Alhola, K., Ryding, S-O., Salmepärä, H. & Busch, N (2017) *Exploiting the potential for public procurement. Opportunities for circular economy*. Journal of Industrial Ecology, February 2017

⁶⁶ ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/footprint/PEF methodology final

⁶⁷ Naturvårdsverket (2019) *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*. Rapport 6879. Mars 2019

- **Återvinningscertifikat:** För att öka efterfrågan på återvunnet och biobaserat material och bygga ut en marknad för dessa finns en möjlighet att införa någon form av återvinningscertifikat. Dessa kan vara utformade på olika sätt, men innebär ofta en slags kvotplikt för aktörer som då blir skyldiga att använda en viss mängd återvunnet material i sina produkter. Sådana certifikat ökar sannolikt efterfrågan på återvunnet material
- **Upphandlingskrav:** Vill man öka efterfrågan i en mindre skala kan man börja med att ställa speciella krav vid upphandling i offentlig sektor. Dessa krav kan utformas så att man dels designar produkter med mer återvunnet eller biobaserat material och dels ser till att produkterna är möjliga att återvinna i slutfasen. Ett sådant förfarande skulle kunna skapa nischmarknader och inkludera miljöaspekter i företags beslutsfattande kring investeringar

7.2 INCITAMENTSAVTAL

Enligt en avhandling vid Umeå universitet skapar inte kravställning inom offentlig upphandling önskvärda incitament för företag att anpassa sin produktion efter specifika miljökrav⁶⁸, där hållbar upphandling pekats ut som ett svagt styrmedel för att uppnå en bättre miljö. Exempelvis nämns att miljökrav bör formuleras så att företagen måste förbättra sin miljöstandard. Det finns således goda skäl för att skapa olika former av upphandlingskontrakt med inslag av incitament.

Ett incitament är ofta en anledning för någon att utföra en viss handling och något som stimulerar ett önskvärt beteende. Incitament vid upphandlingar kan vara ett bra styrmedel för att till och med öka det önskade utfallet av upphandlingen. Några exempel på detta beskrivs kortfattat nedan.

Energy Performance Contracting, EPC

En bra metod att upphandla och genomföra energieffektiva åtgärder i byggnader är *Energy Performance Contracting, EPC*. Det är en affärsmodell för energibesparande åtgärder. Förenklat innebär EPC att investeringar i energieffektiviseringsåtgärder finansieras med hjälp av garanterade energibesparingar. På svenska används ibland termen "funktionsupphandling med driftansvar och prestandagaranti".

Projekten finansieras genom fastighetsägarens investering av de energibesparingar som uppkommer, och metoden är därför en form av offentlig-privat samverkan. Modellen innebär att entreprenören lämnar en besparingsgaranti som gäller under hela återbetalningstiden i termer av kronor och kWh med förslag på åtgärder. Affärsupplägget är tänkt att motivera entreprenören att nyttja hela sin kompetens och kreativitetsförmåga när de genomför ett projekt. Ju mer besparingar som kan definieras, desto större projekt blir det och desto mer tjänar både fastighetsägaren och entreprenören.

Flera delstater i USA har sedan 1990-talet lagstiftat om att EPC skall användas vid större energieffektiviseringsåtgärder i offentliga fastigheter⁶⁹. Inom EU har metoden rekommenderats flera förslag till direktiv och styrmedel om energitjänster. I Sverige har bl.a. Naturvårdsverket låtit genomföra ett projekt om EPC – en metod för minskad energianvändning och miljöpåverkan⁷⁰. Projektet studerade energieffektiviseringen i ett flertal offentliga och industrilokaler. Några av de slutsatser som framkom var:

- EPC är en fungerande metod för att få utfört energieffektiviseringsåtgärder med stora minskningar av energianvändningen som resultat. Energieffektiviseringen var i offentliga lokaler i genomsnitt 22 % och i industrilokaler i genomsnitt 55 % för de EPC-projekt som undersökts i denna studie

⁶⁸ Strömbäck, E., (2015) *Policy by public procurement; Opportunities and pitfalls*. PhD Dissertation, Umeå School of Business and economics, 2015.

⁶⁹ <https://www.epa.gov/greeningepa/energy-efficiency-epa>

⁷⁰ <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5776-3>

- Den energibesparing som skett genom EPC-projekten har gett betydande miljöförbättringar i form av minskade utsläpp, bidrag till minskad halt av olika luftföroreningar och till minskad resursförbrukning. Då de studerade projekten varit få är även uppnådda utsläppsreduktioner små i ett svenskt perspektiv. De visar dock på betydelsen av energieffektiviseringsåtgärder som ett led i minskad miljöpåverkan och till att uppfylla svenska miljö kvalitetsmål
- Det är inte trivialt att samla in data från genomförda EPC-projekt. För att slippa extremt tidskrävande inventeringsarbete vid framtida uppföljning av EPC-projekt bör en metodik upprättas som underlättar datainsamling

Naturvårdsverksrapporten diskuterade också EPC i relation till andra styrmedel och omnämnde då huvudsakligen energideklarationer enligt ramdirektivet för byggnaders energiprestanda, energitjänstedirektivet samt de svenska OFFROT- och KLIMP-bidragen. Någon direkt koppling till offentlig upphandling gjordes inte.

Som en följd av allt högre energipriser och ökad medvetenhet om miljöpåverkan borde EPC potentialen ha potential att kunna bli ett kraftfullt verktyg för att minska utsläpp av växthusgaser i samband med upphandling och då som en form av en funktionsupphandling av energibesparing med prestandagaranti. EPC kan ses som ett koncept som medger ett öppet upphandlingsförfarande där allehanda anbudsgivare ges möjlighet att inkomma med sina offerter. Dessa leverantörer upphandlas för att förbättra energieffektiviteten i det objekt som omfattas vilket kan resultera i att leverantören kan nå resultat som överstiger kraven i förfrågningsunderlaget. Den då uppnådda bättre energibesparingen kan då används för att leverantören ska kunna betala de kapitalinvesteringar som har behövts för att implementera förbättringarna. Ett sådant förfarande ger säkerligen leverantörer konkurrensmässiga fördelar i framtiden.

Trafikverkets klimatupphandlingar

Den offentliga sektorn kan införa styrmedel för att ge incitament till hushåll och företag om att byta teknik eller begränsa alternativt öka användningen av ett visst material. Styrmedlen motiverar via till exempel krav, information eller genom prissignaler som uppmuntrar en aktör (företag eller en individ) att genomföra en åtgärd. Trafikverket tog tidigt ett initiativ i detta sammanhang genom utveckling av en beräkningsmodell kallad Klimatkalkyl som är en kvantifiering av en anläggnings klimatprestanda i ett livscykelperspektiv. Klimatkalkyl är en beräkningsmodell att på ett effektivt och konsekvent sätt kunna kvantifiera den energianvändning och klimatbelastning som transportinfrastrukturen ger upphov till. Modellen kan användas för att göra klimatkalkyler för hela eller delar av investeringsobjekt och baskontrakt för underhåll, samt som verktyg för att jobba effektivt och systematiskt med klimat- och energieffektivisering inom infrastrukturhållningen, vilket styrs av speciella riktlinjer.

Vad som är viktigt i detta sammanhang är att Klimatkalkyl understödjer också ställandet av klimatkrav i upphandling av investeringsobjekt. Trafikverket ger genom klimatkraven på investeringsåtgärder och på inköp av material klara incitament till företag att reducera utsläppen av växthusgaser från byggande och tillverkning. Klimatkraven är i grunden ett administrativt styrmedel. Den bonus som kan bli aktuell i vissa typer av kontrakt är ett ekonomiskt styrmedel.

Bonusmodellen beskrivs i förfrågningsunderlaget för entreprenader. Entreprenören utarbetar en klimatdeklaration (en form av EPD) i slutet av projektet som visar hur stora utsläpp projektet resulterat i och vilken reduktion som uppnåtts. Bonus utgår om reduktionen är större än det kravet som fastställts. Däremot, om kravet inte nås utgår ingen klimatbonus. Detta gäller då också bonus för andra områden, även om projektet i övrigt genomförts på ett sätt som skulle berättigat till bonus för t.ex. tidshållning. Genom att låta entreprenören avgöra på vilket sätt de kan uppfylla kraven uppnås en viss form av teknikneutralitet. För att säkerställa att kraven uppfylls har en incitamentsstruktur byggts in som innebär att om kraven överträffas utgår bonus. Om leverantören däremot inte når kraven ska det finnas ett straff. Kravefterlevnad kontrolleras genom en framtagen och verifierad klimatdeklaration. I de fall materialinköp sker centralt definieras klimatkraven i samband med

upphandlingen⁷¹. Det är då leverantörens uppgift att verifiera materialens utsläpp av växthusgaser genom miljövarudeklarationer⁷².

Den bonusmodell som erbjuds entreprenader ger dem klara incitament att föreslå speciella åtgärder vid kontraktsgenomförande som reducerar utsläppen av växthusgaser. Vid totalentreprenad ingår både projektering och byggande. Detta kan innebära att incitamenten kan variera och indirekt berörs här även underleverantörer. Vid Trafikverkets slutliga bedömning av genomfört uppdrag utgår man från leverantörernas resultatredovisning, varvid uppgifterna används för att beräkna en poängsumma. Denna kan ge bonus alternativt fördel i nästa upphandling⁷³.

Trafikverket har vid upphandling av objektet "Förbifart Stockholm" inskrivet kravet på 10% som ett mål för minskning av klimatpåverkan utan bonus – ett krav som upplevs tydligt och motiverat. Pengar kan dock avsättas för att kunna tillmötesgå ytterligare åtgärder för klimatförbättringar, t.ex. inköp av material med mindre påverkan. Vissa frågor behöver sannolikt klarläggas ytterligare, t.ex. hur ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten (ÄTA) sak hanteras i klimatkalkylen.

Trafikverkets initiativ till att introducera LCA-baserade krav i offentlig upphandling utgör en form av pionjärsarbete och det finns mycket att lära för framtiden. En sådan lärdom är i vilken omfattning leverantörer som offererar ett nytänkande inom ett visst område kan vara öppna med denna information eller om de kräver att den ska sekretessbeläggas.

Några övriga exempel

Västtrafik använder framgångsrikt ett upphandlingskoncept som kallas Västtrafikmodellen⁷⁴. Det är en form av funktionsupphandling som bygger på ett fördjupat samarbete med trafikföretagen. Västtrafiks upphandling av busstrafik har kvalitetsbonus om hög kundnöjdhet uppnås och resandeincitament där resandeutvecklingen avgör hur stor ersättningen blir.

Västtrafiks målmedvetna jobb med kundperspektivet har gett resultat, vilket lett till att leverantörer har fått dela på många miljoner bonuskronor, vilket visar att trafikföretagen tjänar på att arbeta med de här frågorna. Trafikföretagen ska nå avtalade nivåer för åtta kriterier som fastslagits i respektive trafikavtal. Det handlar framför allt om trafik enligt tidtabell, städade vagnar samt trevliga och lugnt körande förare. Som mest kan bonusen bli tre procent av hela omsättningen i avtalet. Bonusen är indelad i två nivåer. För att nå första nivån ska minst 85 – 92 % av kunderna ha gett högsta eller näst högsta betyg för sin senaste resa. För nivå två gäller 90 – 97 %.

De nya avtalen, som kommer att bli alltfler, har en stark miljöprofil med tydliga mål att minska klimatpåverkan. Skärpta krav ställs också på energieffektivitet och buller. Från trafikstarten i juni 2018 kommer drygt 90 % av trafiken köras med fossilfria drivmedel, vilket innebär en minskning av utsläppen av klimatpåverkande gaser med 70 %.

I de nya avtalen har trafikföretagen ännu större möjlighet att utforma trafiken och påverka utförandet. Det finns också möjlighet att få kvalitetsbonus om hög kundnöjdhet uppnås och resandeincitament, där resandeutvecklingen avgör hur stor ersättningen blir. Syftet är att ge de upphandlade företagen större ansvar och möjlighet att bättre använda sin kompetens.

På Regionstyrelseförvaltningen Gotland, Ekonomi och Upphandling, har en annan form av bonussystem tillämpats i samband med rekommendationer om samåkning⁷⁵. Utgångspunkten är vid att en samordning som minskar bilåkandet med mer än 20 % utgår en bonussumma om 10 000 kronor per ökat procenttal. Detta bonussystem är en "win-win-situation" för båda parter – både för

⁷¹ Ibid

⁷² Ibid

⁷³ Nilsson, S., Pädam, S., Uppenbergs, S. & Arushanian, Y. (2018) *Styrning och uppföljning av Trafikverkets klimateffektiviseringsarbete*. Delrapport 2 – Omvärld och styrmedel, Trafikverket Rapport 2018-02-07

⁷⁴ <https://www.vasttrafik.se/om-vasttrafik/upphandlingar>

⁷⁵ Therese Agehed, personlig kommunikation

förvaltningen som besparingar och för fordonsförarna med pengar. Naturligtvis är miljön också en vinnare med mindre utsläpp av växthusgaser.

Det kan också nämnas att bonussystem även synes förekomma i löneavtal för personer som arbetar med offentlig upphandling. Det är vanligast med bonus bland upphandlingskonsulter, men förekommer också i bolag som ägs av kommun, stat eller landsting. Många bolag fördelar bonusen som en del av företagets resultat som då ofta baseras på företagets resultat, men det finns också konstruktioner där bonusen baseras på vilket nöjd kund-index som bolaget har uppnått och i enstaka fall efter individuella prestationer.

Som en generell regel bör gälla att tillämpa upphandlingsformer som gynnar de anbudsgivare som regelbundet utvecklar miljösmapta lösningar, små som stora, utgående från vad som är relevant utifrån ett helhetsmässigt miljöperspektiv.

7.3 TYDLIGARE KRAV PÅ BEAKTANDE AV ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV OCH LCA-DATA

Den allt ökande användningen av gemensamma LCA-data ställer krav på behov av allmängiltiga regler och metodik för olika marknadsmässiga tillämpningar. Detta utvecklingsarbete, tidigare i form av utarbetande av internationella standarder, har i allt väsentligt skett på frivillig grund. Det är först på senare år som obligatoriska krav på ett livscykelperspektiv börjar förekomma i olika sammanhang. Detta kommer med stor sannolikhet komma att leda till ett ökat behov av och tillgång till LCA-data för att, sannolikt i ett första skede, beskriva byggprodukters och byggnaders miljö- och klimatprestanda samt dess tillämpning i olika certifieringssystem för byggnader (t.ex. BREEAM⁷⁶ och LEED⁷⁷). Därefter finns flera samhällssektorer som säkert också kommer att behöva tillgång till LCA-data – närmast i tur står sannolikt livsmedels- och IT-sektorerna.

Byggsektorn

Byggproduktförordningen (*Construction Product Directive, CPR*)⁷⁸ introducerade redan i början av 2000-talet ett tänkbart koncept med att inkludera miljöinformation i samband med framtida försäljning av byggprodukter på den inre marknaden. Detta gällde bl.a. att inkludera en prestandadeklaration med miljöinformation inom ramen för den obligatoriska CE-märkningen (figur 19) där man, redan då, omnämnde att detta eventuellt kunde tillhandahållas med en EPD.



Fig. 19. Symbolen för CE-märkning

Med syfte att nå en enhetlig implementering av CPR med dessa utgångspunkter har EU startat pilotprojekt för att inkludera EPD-resultat i harmoniserade produktstandarder i enlighet med *Basic Work Requirement (BWR) 7 Sustainable use of natural resources for windows, gypsum products and cement products*. Viktiga utgångspunkter är här att bygg- och anläggningar utformas, byggs och rivs med beaktande av:

- återanvändning och återvinning av material eller delar av material efter rivning,
- hållbarhet, och av
- användning av miljömässigt jämförbara rå- och sekundära material i konstruktionsarbetet.

⁷⁶ <https://www.breeam.com>

⁷⁷ <https://www.sgbc.se/var-verksamhet/leed>

⁷⁸ ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation_en

Om EPD kan komma att bli ett obligatoriskt inslag i den kommande CE-märkningen, kommer detta att väsentligt bredda den marknadsmissiga tillämpningen av EPD. Detta kommer dock med stor sannolikhet medföra att programoperatörer för EPD behöver anpassa sin verksamhet till vissa administrativa och obligatoriska krav såsom nationell ackreditering.

Den europeiska standardiseringsorganisationen, CEN, och dess tekniska kommitté 350 är ansvarigt för utveckling av "horisontella standardmetoder" för bedömning av hållbarhetsaspekter av existerande och nya aspekter inom bygg- och konstruktionssektorn inkluderande utveckling av EPD:er inom området. Arbetet i CEN/TC 350 är uppdelat i åtta arbetsgrupper:

- CEN/TC/WG 1: Environmental performance of buildings
- CEN/TC/WG 2: Framework for the development of indicators and a core set of indicators for buildings (not active)
- CEN/TC WG 3: Product Level (EPD's, communication formats etc.)
- CEN/TC WG 4: Economic Performance Assessment of Buildings
- CEN/TC WG 5: Social Performance Assessment of Buildings
- CEN/TC WG 6: Civil Engineering works
- CEN/TC WG 7: Framework and coordination
- CEN/TC WG 8: Sustainable refurbishment

Arbetet inom CEN/TC 350 är mycket betydelsefullt för införandet av ett livscykelperspektiv och krav på LCA-underlag i den framtida offentliga upphandlingen. Inom kort kommer regeringen att behöva ta ställning till ett förslag om klimatdeklarationer vid ny byggnation vilket, om det kommer att genomföras, innebär obligatoriska krav på enhetliga LCA-beräkningar vid bl.a. upphandlingar.

Miljöledningssystem och offentlig upphandling

Några exempel på där krav nu finns på ett beaktande av livscykelperspektiv och LCA-baserad information och underlag i form av miljödeklarationer, EPD, förekommer är:

- Den senaste versionen av den internationella standarden för miljöledningssystem (ISO 14001:2015 – *Environmental Management System*) med tre klara krav på information utifrån ett livscykelperspektiv (om miljöaspekter, miljömål och styrning av verksamheten inkluderande inköp och upphandling) – se ovan kapitel 6.2.1.
- EU's nya direktiv om offentlig upphandling (*Directive on Public Procurement, 2014/24/EU*), i vilket det nu framgår att upphandlingskriterier kan utgå från ett livscykelperspektiv såväl ur ett miljö- som ekonomiskt synsätt för att bl.a. premiera anbud utifrån "det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet" istället för att utgå från "principen om lägsta pris" – se ovan kapitel 6.2.

7.4 DIGITALISERING

Sveriges regering har pekat på att digitalisering har en viktig roll att spela när det gäller att möta klimatutmaningen och de globala målen för hållbar utveckling. Allt fler organisationer uppmärksammar möjligheter att effektivt motverka klimatförändringar med nya verktyg som baseras på digitaliserad, och därmed mer lättillgänglig, miljöinformation om produkters miljöprestanda sett i ett livscykelperspektiv.

Digitaliseringskommissionen

Regeringen gav 2012 Digitaliseringskommissionen i uppdrag att verka för att det it-politiska målet i den digitala agendan uppnås, och att regeringens ambitioner inom området fullföljs. I Digitaliseringskommissionens slutrapport "För digitalisering i tiden"⁷⁹ framhålls den centrala roll som

⁷⁹ Prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 22.

digitalisering kan spela för utveckling av nya verktyg som ger inblick i den totala miljöpåverkan som en produkt ger upphov till sett i ett livscykelperspektiv.

Digitaliseringens systemeffekter kommer från förändrade beteenden och andra icke-teknologiska faktorer, vilka kan vara både avsiktliga och oavsiktliga. Digitalisering kan ge systemeffekter på flera sätt, men särskilt, i ett klimatperspektiv för att:

- *Påverka beteende och beslut genom att tillhandahålla av information:* Tillgång till och visualisering av data kan informera och påverka beslut i regeringar (t.ex. via fördelning av utsläppsrätter), företag (t.ex. via information om underleverantörers miljöprofil) och hushåll (t.ex. via smarta elmätare som visar elanvändning)
- *Ge möjligheter att utveckla nya affärsmodeller och teknikanvändning:* Teknisk utveckling och nya affärsmodeller för med sig förändringar i beteenden. När nya konsumtionsmönster utvecklas, t.ex. att musik konsumeras i digital form, så resulterar det i både direkta effekter (genom att serverna som lagrar musiken drar energi) och möjliggörande effekter (genom att användningen av fysiska skivor och musikspelare minskar)

Digitaliseringskommissionen framhåller också digitaliseringens betydelse för konsumenters beteende och betydelsen av styrmedel. Digitalisering har stora möjligheter att bidra till hållbar produktion och konsumtion, till exempel genom att underlätta spårbarhet av material som i sin tur förenklar återanvändning av material, genom att effektivisera transportflöden och minska resbehov etc. Att möjligheterna att samla in, analysera och presentera information om olika val för konsumenterna ökar betyder däremot inte per automatik att konsumenterna därmed kommer att göra hållbara val. Beteendevetenskaplig forskning pekar på att styrmedel för hållbar konsumtion kräver en kombination av information, ekonomiska incitament, regler, byggande av positiva sociala normer och insatser för att underlätta förändring som leder bort från områden med stor negativ påverkan på hållbarhet.

Möjligheterna till hållbar konsumtion påverkas i högsta grad av politiska beslut, åtgärder och styrmedel. I detta sammanhang är det viktigt att politiska åtgärder riktade mot utbudssidan (produktionen) kompletteras med åtgärder riktade mot efterfrågesidan (konsumtionen) för att få individer att välja mer hållbara val. Dessa hållbara val främjas inte bara genom information, utan även genom strategier för infrastruktur, prissättning och samhällsinstitutioner. Fokus på beteendeförändringar behöver alltså öka och ges lika stort utrymme som introduktion av ny teknik. Beteendeförändringar för ett koldioxidneutralt samhälle behöver fokusera på fler intressenter än de individer som ska förändra sitt beteende, t.ex. politiker, konsulter, media, lobbyorganisationer och andra med makt att förändra vanor.

I Digitaliseringskommissionens delrapport om Digitalisering för ett hållbart klimat (Temarapport 2016:3) förs en diskussion om de utgångspunkter som är särskilt viktiga att beakta för att digitaliseringen ska få så stor potential som möjligt för att minska klimatförändringar. För att kunna avgöra var de största effekterna av digitalisering kan uppnås av aktiviteter i olika samhällssektorer är det nödvändigt att klargöra vilka systemgränser som används när man sätter sina klimatmål. Har de anlagt ett konsument- eller producentperspektiv och har de också anlagt ett livscykelperspektiv på produkter och tjänster?

Med ett konsumentperspektiv omfattas all konsumtion av produkter och tjänster av de individer som bor i staden, oavsett var i världen utsläppen förekommer. Ett produktionsperspektiv däremot fokuserar oftast endast på utsläpp från produkter och tjänster inom en viss region. Ett livscykelperspektiv innebär att alla utsläpp från en produkts livscykel (produktion, användning och utfasning) tas med. Beroende på vilket perspektiv som används för att beräkna växthusgasutsläpp kan satsningar på digitala lösningar resultera i olika angreppssätt. Ett exempel är om flygresor som görs av innevånare inte allokeras till en viss verksamhet eftersom de utförs utanför dennas gräns, då kan slutsatsen bli att det inte är aktuellt att satsa på lösningar för att minska resandet som t.ex. videokonferensanläggningar. Stora växthusgasutsläppen kommer från uppvärmning, transporter och

matkonsumtion. Genom att anlägga ett konsumtionsperspektiv är det möjligt att finna lösningar så att konsumtionen förändras vid själva källan till att de uppstår. Men för att utnyttja den fulla potentialen av digitalisering bör även andra perspektiv undersökas.

Naturvårdsverkets arbete med "Digitalt först"

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att som utvecklingsmyndighet 2016 – 2018 bidra till smartare miljöinformation⁸⁰. Uppdraget är en del i en större satsning från regeringen – *Digitalt först* – som syftar till att digitalisera den offentliga sektorn och därmed skapa en enklare, öppnare och effektivare offentlig förvaltning. Regeringen ser miljöinformation som en strategisk resurs i samhället, för såväl företag som för individ och myndighet. Rollen innebär att Naturvårdsverket ska leda arbetet med att förbättra tillgängligheten av miljöinformation genom att samverka kring befintlig information men även utveckla ny sådan. Syftet är att nå en ökad användning av miljöinformation, att bidra till att möta klimatutmaningen samt att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Utöver olika tematiska frågor behöver diverse aktiviteter ta höjd för att följa utvecklingen av systemfrågor och hur miljöinformation kan bidra till arbetet, t ex:

- Grön infrastruktur
- Hållbara städer
- Cirkulär ekonomi
- Livscykelanalyser/LCA t.ex. *Footprints*
- Samhällsskydd-/krisberedskap/krishantering

Internationellt arbete med digitalisering av EPD-information – InData

Byggsektorn har en jämförelsevis betydande miljöpåverkan, vilket medfört ett stort intresse för att introducera ett koncept om hållbart byggande. Detta har sedan lång tid uppmärksamats och rekommenderats bl.a. inom ramen för EU's byggproduktionsförordning (*Construction Products Directive, CPR*⁸¹). EU's standard om Hållbarhet för byggnadsverk – Miljödeklarationer – Produktspecifika regler (EN 15804)⁸² har utgjort grunden för de drygt 6 000 registreringar av EPD:er i olika europeiska länder (se kapitel 7.8). Därtill finns ett ökat intresse av användning av EPD:er som underlag för certifiering av byggnader t.ex. för systemen BREEAM och LEED. Ett särskilt behov av lättillgänglig information om produkters miljöprestanda har identifierats inom ramen för arbetet med BIM (*Building Information Modelling*⁸³) som är en process för projektering och visualisering utgående från digitaliserad information om byggnader och besluten kring byggande.

Denna bakgrund utgjorde motiven för bildande av en informell internationell arbetsgrupp för etablering av en plattform för erfarenhetsutbyte och harmonisering av arbete med digitalisering av EPD-information - kallad InData⁸⁴ - se figur 20. Arbetsgruppen består av representanter från forskningsinstitutioner, EPD program och experter inom området.

Information om InData-arbetet kommer framöver att finnas på en särskild hemsida⁸⁵ tillsammans med tillgång till olika dokument och specifikationer. Målsättningen på sikt är att skapa ett brett nätverk och tillhandahålla en gemensam mötesplats för digitaliserad information om produkters miljöprestanda.

⁸⁰ Regeringsbeslut N2016/02035/EF, NV-02606-16, se bilaga 1 bild 2

⁸¹ https://ec.europa.eu/.../harmonised-standards/construction-products_en

⁸² EN 15804 *Sustainability of construction works – Environmental Product Declarations – Core rules for the product category of construction products*. CEN, 2012-01-31

⁸³ <https://www.thenbs.com/knowledge/what-is-building-information-modelling-bim>

⁸⁴ <https://www.oekobaudat.de/en/info.html>

⁸⁵ <https://www.indata.network/>



Fig. 20. Logotypen för InData-arbetet med digitaliserad information om produkters miljöprestanda

Det internationella EPD[®] systemet var tidigt ute med att öppet lansera digitaliserade EPD-data⁸⁶, vilket också kommit att kallas "maskinläsbar EPD-information". Tillgång till denna typ av miljörelaterade produktdata möjliggör kommunikation om produkters miljöprestanda för många olika typer av marknadsmässiga applikationer som i ökad grad som i många fall kräver digitaliserade underlag.

7.5 EU-KOMMISSIONENS ARBETE MED PRODUKTERS MILJÖAVTRYCK – PEF

EU-kommissionens tog 2013 ett initiativ för ökat utbud av miljöanpassade produkter inom ramen för sitt långsiktiga arbete med att etablera en gemensam marknad för "gröna produkter" (*Single Market for Green Products*)⁸⁷. Detta innehöll riktade insatser för att nå målen i EU:s tillväxtstrategi för 2014 – 2020. Initiativet ska bland annat bidra till att öka utbud och efterfrågan på miljöanpassade produkter.

En central del i detta initiativ är att utveckla förslag på en gemensam metod för att beräkna produkters s.k. "miljöavtryck"⁸⁸. Initiativet fick benämningen *Product Environmental Footprint*, PEF. Metoden tar hänsyn till hela livscykeln - från uttag av råvaror, tillverkning och användning ända tills produkten kasseras. Metoden bygger på internationella standarder för livscykelanalys (LCA), till exempel ISO 14040/44 och ISO 14025. Det bygger också på EU-kommissionens handbok för livscykelanalys, the *International Reference Life Cycle Data System* (ILCD), som är ett uppslagsverk för LCA-expertter (se ovan). EU-kommissionen har för avsikt att använda PEF för policyfrågor inom miljöområde regelstyrning av olika slag och kanske t.o.m. lagstiftning inom området. Detta medförde att PEF-arbetet ledde till ett stort internationellt intresse och vissa länder utanför Europa deltog i det operativa arbetet – se figur 21.

⁸⁶ <https://www.environdec.com/News-archive/the-international-epd-system-launches-a-new-database-with-digital-epd-data/>

⁸⁷ ec.europa.eu/environment/eussd/smgp

⁸⁸ ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/ef_pilots.htm

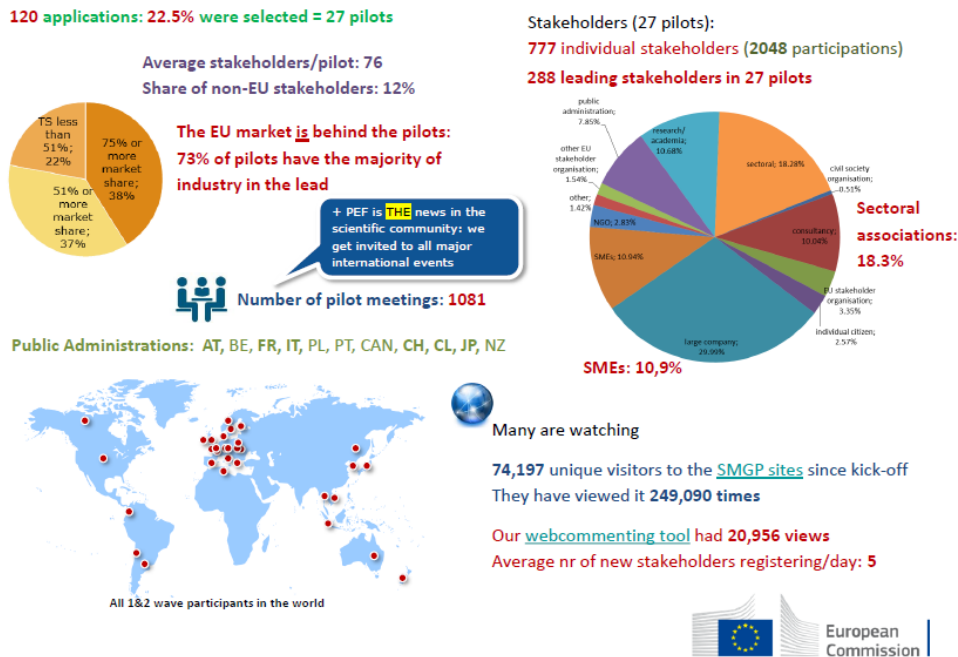


Fig. 21. Översikt av EU-kommissionens arbete med produkters miljövvertryck (PEF)

Mellan 2013 och 2017 genomförde EU-kommissionen pilotstudier för att utveckla förslag till gemensamma regler för att beräkna miljövvertryck, s.k. PEF (Product Environmental Category Rules) – totalt 22 olika produktgrupper/organisationstyper – se figur 22. Pilotstudierna genomfördes i samarbete med medlemsstater, de branscher som listas nedan, livscykelanalysexpeter och andra berörda aktörer.

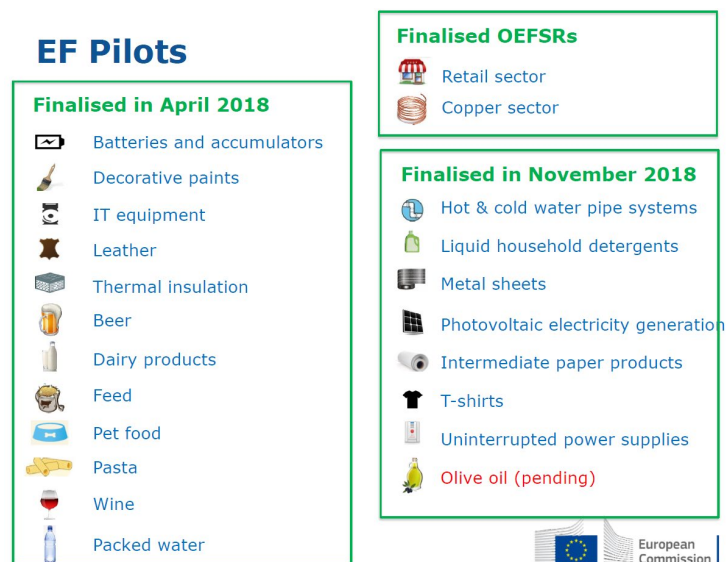


Fig. 22. De olika produktområden som ingår som "pilotstudier" i EU-kommissionens arbete med produkters miljövvertryck (PEF)

EU-kommissionens metod för miljövvertryck möjliggör tillämpning av 16 miljöpåverkanskategorier. De kategorier som bedöms som mest relevanta för respektive produkt/organisation ska redovisas. Förutom de miljöpåverkanskategorier som ofta används vid traditionella LCA-studier - klimatpåverkan, nedbrytning av ozonskiktet, fotokemisk bildning av marknära ozon, försurning, övergödning på land och vatten föreslår PEF-metodiken också toxicitet (giftighet) för människor (som

orsakar cancer), toxicitet (giftighet) för människor (som ej orsakar cancer), utsläpp av partiklar/oorganiska ämnen som påverkar luftvägarna, joniserande strålning med effekter på människors hälsa, ekotoxikologiska effekter (giftighet) för/på ekosystem i sötvatten, landomvandling, resursutarmning, vatten och resursutarmning, mineral, fossil.

Pilotstudierna är nu avslutade och PEFCR har godkänts för ett drygt 20-tal produktkategorier. Nu pågår ett arbete i en övergångsfas (*transition state*) för att utvärdera de praktiska erfarenheterna av genomfört arbete. Syftet är att ta ställning till om metodiken har den "robusthet" som krävs för att EU-kommissionens ska övertygas om att PEF ska kunna användas i framtida policys, lagstiftning och övriga regelverk.

Ett viktigt syfte med EU's PEF arbete är att utveckla metoder för att tolka och uttala sig om storleksordningar av EPD-information i första hand genom att ta fram s.k. "bench-marks" i form av fördelningskurvor över produkters miljöprestanda (se kapitel 6.14) och enkla grafiska illustrationer för mer av kommunikation till konsumenter (se kapitel 6.15). Ett annat, kanske ännu viktigare användningsområde för den information som PEF-arbetet kan leda till, är att använda informationen för att utarbeta LCA-baserade upphandlingskrav för ett antal befintliga och nya produktgrupper inom ramen för *EU GPP Toolkit*⁸⁹.

7.6 BREDDNING AV ECO-DESIGN-KONCEPTET TILL NYA PRODUKTGRUPPER

En del produkter måste uppfylla vissa minimikrav på energieffektivitet. De kallas ekodesignkrav och ska bidra till att minska produktens miljöpåverkan under dess livscykel. Innan sådana produkter introduceras på EU-marknaden måste de uppfylla kraven. De produkttyper det gäller är de som använder energi, t.ex. värmepannor, datorer och hushållsapparater.

Ekodesigndirektivet innehåller två typer av krav:

Specifika krav som anger exakta gränsvärden för t.ex. högsta tillåtna energiförbrukning eller minsta mängd återvunnet material som ska användas i produktionen.

Allmänna krav som innebär att:

- produkten måste vara energieffektiv eller återvinningsbar,
- information måste ske om hur produkten ska användas och underhållas för att minimera miljöpåverkan, samt att
- en livscykelanalys för produkten måste genomföras för att undersöka alternativa designlösningar och förbättringsmöjligheter.

Nya minimikraven innebär att produkter som inte uppfyller bestämmelserna inte får säljas i EU-länderna. Ett exempel är glödlampor som håller på att fasas ut sedan 2009.

Eko-designdirektivet måste följa harmoniserade standarder antas av de europeiska standardiseringsorganen Cenelec och CEN. Produkter som uppfyller dessa standarder antas också uppfylla kraven i genomförandeåtgärderna.

Fler harmoniserade EU-standarder håller på att tas fram för att förtydliga ekodesignreglerna. I detta arbete ingår att bredda konceptet till nya produktgrupper utöver de som nu omfattas av direktivet.

⁸⁹ ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

7.7 FN'S ARBETE MED ETABLERING ETT GLOBALT NÄTVERK FÖR LCA-DATABASER – GLAD

För att undvika onödigt dubbelarbete och alltför stora kostnader för att använda LCA-information, men framför allt för att förenkla en öppen tillgång av gemensam bakgrundsinformation har UNEP, i nära samarbete med EU-kommissionen, etablerat ett globalt databasnätverk för allmän tillgång till relevanta och tillförlitliga LCA-data i samverkan mellan olika länder och existerande databasleverantörer kallat GLAD (*Global Network for Interoperable LCA Databases*⁹⁰). I detta arbete deltar alla välkända databasleverantörer såsom Ecoinvent, GABI, SimaPro, EU-kommissionens ELCD-databas och ett antal nationella databaser i länder världen över. Syftet med GLAD är att erbjuda olika målgrupper tillgång till ett system baserat på existerande LCA-data på ett sätt som säkerställer ett användarvänligt gränssnitt för olika typer av marknadsmässiga applikationer runt om i världen. Nätverket ska vara öppet, transparent och flexibelt för att kunna anpassas till nuvarande och kommande behov. Arbetet leds av en *GLAD Steering Committee* med representanter för ett 15-tal olika länder, i vilket Sverige, genom Naturvårdsverket, aktivt deltar i.

GLAD-nätverket lanserades i slutet av april 2018. Hittills har ett flertal allmänna LCA-databaser anslutits som s.k. "noder" och alltfler sådana noder tillkommer framöver. Det har, sedan arbetet påbörjades, uttalats ett särskilt behov av fler nationella LCA-databaser som beskriver miljö- och klimatinformation utifrån aktuella LCA-data för att på ett rättvisande sätt beskriva olika länders viktiga exportprodukters miljöprestanda.

Syftet med GLAD är att erbjuda en söktjänst via en webb-portal som ligger som en delaktivitet under UNEP's *Life Cycle Initiative*⁹¹. Vid ett sökutfall länkas man vidare till de speciella databasleverantörer (noder) som kan tillhandahålla efterfrågade LCA-data i ett ILCD-format. Till en början kommer GLAD att omfatta LCI-data (inventeringsuppgifter). Arbetet pågår att också på sikt kunna erbjuda LCA-data och då i form av digitaliserad EPD-information. En översiktlig information över GLAD-koncepter ges i figur 23.

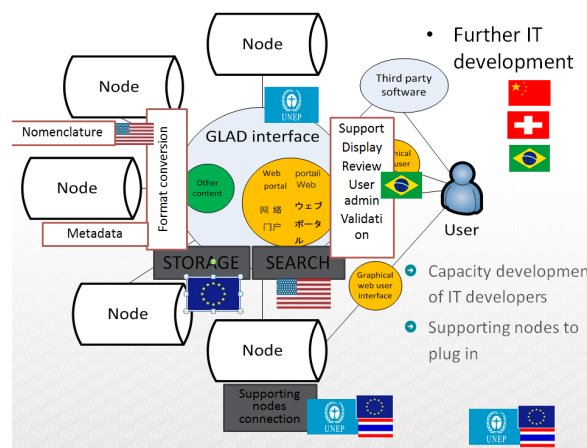


Fig. 23. Översikt av UNEP's GLAD-koncept

Utvecklingen av det globala GLAD-nätverket har lett till mycket värdefull kunskap och erfarenheter av allehanda frågor som är centrala i arbetet för att lyckas utveckla en kostnadseffektiv, praktisk och tillämpbar databas t.ex. i frågor om gemensam nomenklatur, lämpliga metadata (för logiska sökrutiner) och nätverksstrukturer när det gäller dagsaktuella web- och internetlösningar.

⁹⁰ <https://www.lifecycleinitiative.org/resources-2/global-lca-data-network-glad/>

⁹¹ <https://www.lifecycleinitiative.org>

Naturvårdsverket har utarbetat en rapport som beskriver GLAD-arbetet och formerna för det fortsatta arbetet, som nu koordineras via UNEP's *Life Cycle Initiative*⁹². Den officiella logotypen för GLAD-arbetet illustreras i figur 24.



Fig. 24. Logotypen för UNEP's GLAD-arbete

7.8 ECO PLATFORM – ETT FRIVILLIGT INITIATIV FÖR HARMONISERING AV EPD INOM BYGGSEKTORN

ECO Platform är en frivillig organisation som bildades av ett antal EPD programoperatörer i Europa 2012⁹³. Det övergripande syftet med ECO Platform är att verka för en harmonisering och gemensam tillämpning av internationella organisationer inom bygg- och konstruktionssektorn i ett livscykelperspektiv, främst den europeiska standarden EN 15804. EPD programoperatörerna är kärnan i verksamheten och utgör *the Founding Members*. Nätverket är öppet också för aktörer som arbetar med LCA- och EPD-frågor. Sammanlagt har idag ECO Platform 35 medlemmar i vilket också omfattar *Green Building Councils*, branschorganisationer, forskningsinstitut och LCA-konsulter.

Drivkrafterna för ECO Platform är att stödja oberoende, trovärdig, konsistent och vetenskaplig väl underbyggd information om EPD:er i bygg- och konstruktionssektorn samt att reducera kostnaderna för att utarbeta EPD:er för alla organisationer i Europa.

ECO Platform bedriver sitt arbete i tre arbetsgrupper – LCA-relaterade tekniska frågor, verifiering och kvalitetssäkring. De viktigaste målsättningarna är:

- Utarbeta former och tillvägagångssätt för robusta och konsistenta krav på vad som bör ingå i en "kärn-EPD" (core EPD) baserat på ISO 14025 och EN 15804. EPD-program har möjlighet att inkludera information med nationell relevans.
- Föreslå ett gemensamt rapporteringsformat för EPD inom den europeiska bygg- och konstruktionssektorn.
- Etablera en gemensam process för kvalitetssäkring och verifiering av ECO Platform EPD:er
- Definiera regler för ömsesidigt erkännande mellan EPD programoperatörer med fokus på informationen i en "kärn-EPD".
- Utveckla och tillhandahålla ett sökbart "PCR register" för EPD programoperatörer på den europeiska marknaden (till att börja med)

Det har skett en stor ökning av registrerade EPD:er inom ramen för arbetet bland medlemmarna i ECO Platform – se figur 25. I dagsläget finns drygt 6 000 EPD:er registrerade enligt EN 15804.

⁹² Ryding, S-O. (2018) *Beskrivning av Naturvårdsverkets internationella samarbete med att upprätta ett globalt nätverk för LCA-data*. Naturvårdsverket, Internrapport 2018-12-31

⁹³ www.eco-platform.org

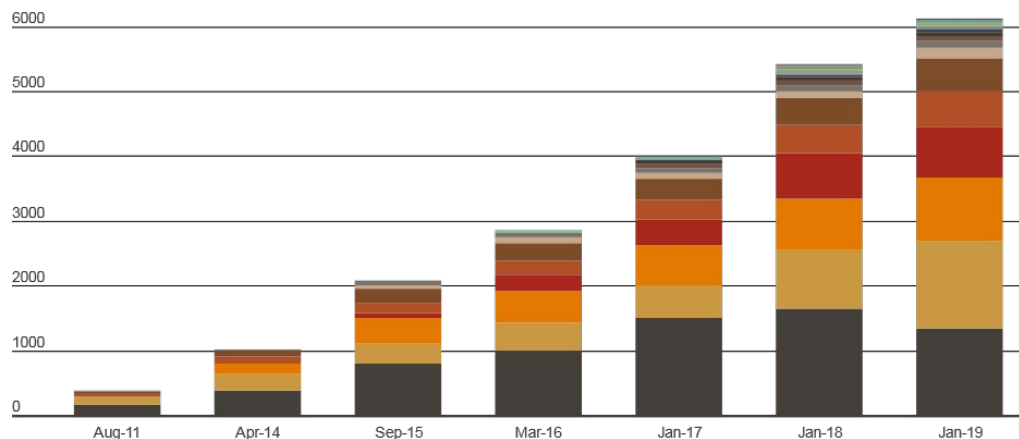


Fig. 25. En sammanställning av antalet EPD:er registrerade enligt EN 15804 bland EPD programoperatörer inom EU⁹⁴ (de olika färgerna i staplarna anger olika EPD-programs andelar)

Varje EPD programoperatör genomgår en granskning (*audit*) innan de väljs in i ECO Platform. En sådan granskning genomförs sedan vart femte år. ECO Platform har utarbetat flera dokument och vägledningar för en gemensam tillämpning av EN 15804 och en *Guideline for verification and quality assurance of LCA-data*.

De företag som uppfyller ECO Platform's bestämmelser och som fått sin EPD registrerad hos en programoperatör som är medlem i ECO Platform's arbete kan få använda ECO Platform's logotyp på sin EPD – se figur 26. De kallas då *ECO EPD's*.



Fig. 26. Logotypen för verifierade EPD:er i enlighet med EcoPlatforms bestämmelser

7.9 UPPFÖLJNING AV HÅLLBARHETSKRAV I LEVERANTÖRSKEDJOR

Det finns goda möjligheter att skaffa sig information om förhållanden inom leverantörskedjor inom ramen för det regelverk som gäller för den offentliga upphandlingen. Genom att använda särskilda kontraktsvillkor kan man ställa relativt långtgående krav men dessa behöver inte vara uppfyllda i samband med tidpunkten för kontraktsskrivning utan kan succesivt införas under kontraktstiden. Det förekommer dock undantag från denna regel där man kräver uppfyllande från dag 1 på avtalet. Det förekommer ofta i samband med att upphandlare som ställer sociala krav noterar att flertalet leverantörer inte klarar av att direkt uppfylla dem, men att förbättringsarbete snabbare initieras i samband med revisioner. Här finns säkert mycket lära vad avser avtals-/kontraktsvillkor även vid ställande av miljökrav.

⁹⁴ <https://infogram.com/constructionlcas-2019-guide-to-epd-1h7j4dyeyjv4nr?live>

Genom kontraktsvillkor kan man på detta sätt "fasa in" önskvärt beteende och information från leverantörer. Exempel på hittills framgångsrika ställda krav i kontraktsvillkor kan röra tjänstens utförande t.ex. att löpande rapportera och redovisa genomfört arbete, införande av ett komplett eller delar av ett miljöledningssystem eller att personal ska genomgå utbildning i miljöanpassad körning (*Eco-driving*).

I Uppföljningsarbete framförs ofta skälet till att inte kunna erhålla information om leverantörers miljöarbete att det är svårt att få tillgång till sådana uppgifter. I många fall har det dock visat sig möjligt om de gäller den sista leverantören i värdekedjan, dvs. den som direkt levererar den part som kontrakterats. Detta kan också gälla mellan leverantörer sinsemellan längre upp i värdekedjan – det som ofta benämns "en upp – en ned" (*one up – one down*).

Det finns dock inget som förhindrar att en sluttillverkare av produkter kan ställa långtgående krav på flera underleverantörer – till och med ända till de första leverantörerna av råmaterial och energi. Förutsättningarna för detta är emellertid kanske lite speciella såtillvida att utbudet av andra leverantörer för de "speciella mellanprodukter" som behövs för att realisera detta är begränsat. Sådana förhållanden finns ofta vid långvariga affärsförbindelser vad avser leverantörer i värdekedjan. Här kan man dock ge underleverantörer en chans att förbättra sina leveranser inom viss tid istället för att ersätta dem med andra.

I och med att det inte är olagligt på något sätt att ställa allt tuffare krav långt upp i värdekedjan bör upphandlare ta tillfället i akt att utnyttja särskilda kontraktsvillkor på detta sätt istället för att acceptera att det är svårt att få in information om sina leverantörers och underleverantörers miljöarbete. Detta är också, i många fall, en nödvändig signal till leverantörer att förbereda möjligheter att tillhandahålla sådan information i framtiden då det kan betraktas som en konkurrensfördel.

7.10 ÖKAD TILLGÅNG TILL OCH TILLÄMPNING AV LCA-DATABASER

Det finns ett allt större behov, såväl i Sverige som på det internationella planet, av lättillgänglig och användaranpassad miljöinformation som baseras på ett livscykelperspektiv. Internationellt samordningsarbete för att utveckla en gemensam metodik för att täcka ett livscykelperspektiv har i allt väsentligt skett genom standardiseringsarbete av livscykelanalyser. Ett flertal internationella standarder har sedan dess tagits fram, vilka bildat grunden för utarbetande av olika former av LCI-databaser runt om i världen såsom GABI, Ecoinvent och SimaPro – se vidare kapitel 7.7.

För svenskt vidkommande finns ett antal databaser uppbyggda för olika syften och tillämpningar (figur 27). Några av dem har fått olika benämningar såsom IVL's "klimatkonto" (kapitel 7.14.1), RISE "klimatkompassen" och Trafikverkets "klimatkalkyl".



Fig. 27. Exempel på olika existerande databaser i Sverige

7.10.1 IVL'S SYSTEM FÖR LCA-BERÄKNINGAR

IVL har upprättat ett system för att genomföra LCA-studier på ett systematiskt och stegvist sätt för att tillförsäkra tillförlitliga och repetitiva resultat. Systemet är uppbyggt kring fyra moment – se figur 28. Det är ett förhållandevis omfattande system, varför denna beskrivning försöker ta fasta på de

aspekter som kan vara till värde för de intressenter som har behov av att få LCA-uppdrag genomförda.



Fig. 28. IVL's system för LCA-beräkningar uppdelat i fyra moment

IVL's system beskriver hur LCA-studier bör genomföras för att säkerställa ett kostnadseffektivt resultat med hög kvalitet och i enlighet. I det operativa arbetet ingår följande moment:

- Datainsamling, datasammanställningar, datadokumentation och import av Gabi data
- Gabimodellering
- Val av "uppströmsdata"

Datainsamling, datasammanställningar, datadokumentation och import av Gabi data

Vad avser datainsamling i en LCA-studie kan avse både en produkt eller en tjänst. De olika faser som normalt ingår i en LCA-studie omfattar olika faser – utvinning av material, produktion, produktanvändning och avfallshantering. Produktionen (eller tillverkningen) kan sedan delas upp i många undergrupper – råmaterial, kemikalier, insatsvaror, där dessa i sin tur kan behöva separat identifieras hur råmaterialet bearbetas i olika tillverkningsprocesser.

Det bör också påpekas att "livscykelperspektivet" kan antingen bestå av hela produktens livscykel (*Cradle-to Grave*), vilket är den gängse principen. För vissa produktgrupper, framför allt inom bygg- och konstruktionssektorn, används ofta LCA-kalkylerna beräkningar fram till "färdig produkt" (*Cradle-to-Gate*) mot bakgrund av att en slutlig LCA-studie i dessa fall är beroende på vilket sätt byggmaterial används och inkorporeras i byggnader.

Vad avser datasammanställningar måste ofta insamlingen av ursprungliga LCA-data anpassas på olika sätt för att ingå som input i de olika kommande LCA-beräkningarna. Dessa sker i IVL's system inom ramen för en "datainsamlingsmatris" som en förberedelse för import av Gabi-data.

Vad avser datadokumentation och import av Gabi data sker denna via "datainsamlingsmatrisen" med hänsyn till IVL's minimumbestämmelser för överföring av sådana data för kommande modellering utifrån Gabi-data.

Gabi modellering⁹⁵

När väl alla ingångsdata med deras anpassning till kommande LCA-beräkningar har skett fortsätter LCA-studien i enlighet med tillgängliga databaser – se också nedan. I denna finns förutom ursprungliga Gabi-data också exempel på ett antal LCA-modelleringar baserat både på IVL LCA och EPD-projekt. Här finns exempel på olika former av modelleringar, både enkla och mer komplicerade, vad avser olika utgångspunkter för LCA-studier.

Val av uppströmsdata

Val av uppströmsdata är ett mycket viktigt ställningstagande för representativiteten för en LCA-studie. Här finns möjlighet att använda generiska data eller företagsspecifika sådana. IVL har här gjort en distinktion mellan vad man benämner Gabi-data och "föreslagna data" (*preferred LCA-data*) i vad som kallas *the IVL Master Database*. De "föreslagna LCA-data" omfattar egna LCA-data som visat sig

⁹⁵ Gabi är en av några "mjukvaruleverantörer", som erbjuder tillgång till LCI-data för ett stort flertal industriprocesser – se vidare <https://www.gabi.com>

vara väl underbyggda för de ändamål som studierna avsåg. IVL's LCA-studier har visat sig resultera i en värdefull LCA-databas, i många fall representativa för svenska förhållanden i vårt näringsliv

Detta IVL's system för LCA-beräkningar kan då på detta sätt beskrivas finnas tillgängligt i två kategorier:

- *Data by IVL* som definieras som data som inte återfinns i Gabi-systemet utan istället har inhämtats genom egna LCA-studier genom många projekt genomförda under senare år
- *Database data at IVL* som definieras som data som ingår i Thinksteps Gabi Prof + Extensions database, men som också innefattar IVL's "föreslagna LCA-data".

Det bör också noteras att IVL, i speciella applikationer, också använder sig av andra välkända internationella databaser som t.ex. Ecoinvent⁹⁶.

7.10.2 RISE KLIMATDATABAS FÖR LIVSMEDEL

2015 lanserade RISE sin klimatdatabas för livsmedel, den s.k. klimatkompassen. Den utvecklades i samarbete med kommuner och landsting samt med tre kostdatasystem (Matilda, Mashie, Aivo), verktyg som kommunerna redan använde för att näringsberäkna och följa kostnader för sina livsmedel. Klimatkompassen innehåller "klimatavtryck" för mer än 700 livsmedelsprodukter och där för de stora volymråvarorna finns alternativa klimatavtryck framtagna beroende på ursprung och produktionsmetod. Klimatdatabasen är sammankopplad med Livsmedelsverkets livsmedelsdatabas som redan används i verktygen för näringsberäkningarna. Sedan dess har betydligt fler kommuner/landsting och regioner börjat använda verktyget för att lära sig mer om storlek och variation i de måltider som de serverar i sina menyer, prioritera förbättringar och vilka råvaror de ska ersätta i förändring av recepten men också som underlag för extern kommunikation till måltidsgäster. Detta används även inom WWF's koncept *One Planet Plate*. Fler verktyg har också kommit till sedan starten 2014/2015. Exempel på detta är en rapport från grundprojektet liksom ett produktblad som beskriver konceptet (välj rätt mat för klimatet) samt en guide som visar på hur RISE klimatdatabas används för olika syften⁹⁷. Där framgår även vilka företag och verktyg som vi idag har ett partnerskap med. 2017 lanserades också en sorts modernare variant av Klimatkompassen med RISE klimatdatabas som grund i samarbete med ett verktyg (Hantera Livs) som används av en stor del av kommunerna.

För närvarande pågår en uppdatering av klimatkompassen såtillvida att man utöka information till andra miljöeffektkategorier än klimat.

7.10.3 DABAS

Dabas har funnits sedan 1991 och växte fram ur dagligvarubranschens begynnande behov av elektronisk artikelinformation. Kunderna efterfrågade datablad på diskett att använda i kostplaneringsprogram och producenterna saknade ett verktyg där informationen kunde skrivas in och distribueras. Dabas skapades och har sedan dess utvecklats till en ledande och modern webbtjänst för dagligvarubranschen. Dabas är Sveriges största artikeldatabas inom "food-service-branschen" med kvalitetssäkrad information om de artiklar som finns tillgängliga på den svenska livsmedelsmarknaden.

Målsättningen med Dabas är att effektivisera informationsflödena i dagligvarubranschen⁹⁸.

Det gör vi genom att i en öppen artikeldatabas samla, kvalitetssäkra och tillgängliggöra relevant artikelinformation om de livsmedel som finns på den svenska marknaden.

I dagens globaliserade livsmedelsindustri har behovet av transparens aldrig varit större. Som en

⁹⁶ <https://www.ecoinvent.org>

⁹⁷ http://www.sp.se/sv/units/risebiovet/fb/sustainable/Documents/RISE%20klimatdatabas%20för%20livsmedel_2018.pdf

⁹⁸ <https://www.dabas.com/publicdb/om.aspx>

oberoende tjänst erbjuder Dabas just denna öppenhet kring vilka livsmedel som finns på marknaden.

7.11 BOVERKET FÖRESLÅR EN SÄRSKILD LAG OM MILJÖDEKLARATIONER AV BYGGNADER

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag om metod och regler för att redovisa byggnaders klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv. Boverkets svar på regeringsuppdraget är ett förslag till en särskild lag med krav på klimatdeklaration av byggnader⁹⁹.

Syftet med klimatdeklarationen är att öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimatpåverkan och styra mot lägre klimatpåverkan och bidra till att nationella målet om klimatneutralt Sverige 2045 ska uppnås. Förslaget bygger på att en miniminivå av klimatdeklaration för byggnader ska införas för i princip samtliga byggnader. En utökning av omfattningen av klimatdeklarationen föreslås komma i nästa steg.

Klimatdeklarationen föreslås följa indelningen av en byggnads livscykel i livscykelskeden och moduler enligt den europeiska standarden EN 15978 "Värdering av byggnaders miljöprestanda"¹⁰⁰. Boverket föreslår att det initialt blir obligatoriskt att redovisa byggskedet och modulerna A1-A5 (råvaruförsörjning i produktskedet, transport i produktskedet, tillverkning i produktskedet, transport i byggproduktionskedet, bygg- och installationsprocessen i byggproduktionskedet).

Uppgifterna ska sparas i energideklarationsregistret på Boverket. För att få den förväntade effekten av förslaget är en fungerande tillsyn nödvändig. Boverket föreslår att ansvaret för tillsyn ges till Boverket.

De som påverkas av att kravet på klimatdeklaration införs är framför allt byggherrar, byggnadsentreprenörer och byggnadsägare. Införandet av ett krav på klimatdeklaration för byggnader kommer att vara en betydande omställning för ett stort antal byggherrar och byggnadsentreprenörer. Det är Boverkets bedömning att krav på klimatdeklaration av byggnader kommer att få stor påverkan på byggsektorn, då det är helt nya krav som introduceras.

Boverket föreslår vidare att staten finansierar framtagandet av en nationell databas med generiska klimatdata för byggsektorn (se kapitel 7.11). Naturvårdsverket bör i samråd med Boverket och Trafikverket få i uppdrag att utveckla och långsiktigt förvalta denna databas som successivt kan byggas på med fler sektorer och data för fler miljöpåverkanskategorier. I rapporten lämnas förslag till lag om klimatdeklaration av byggnader och förordning om klimatdeklaration av byggnader. Tidigast i januari 2021 bedöms reglerna kunna vara på plats. Om detta kommer tillstånd finns säkerligen stora önskemål om att denna satsning också kommer att inkludera alltfler samhällssektorer, nu närmast livsmedels- och IT-sektorn.

Etablerandet av en nationell LCA-databas kommer med stor sannolikhet att komma till användning i många olika sammanhang i den offentliga sektorn t.ex. som stöd i departements och myndigheters ärendehandläggning och genomförande av regeringsuppdrag med anknytning till miljö- och klimatrelaterade frågor.

7.12 INTERNATIONELLA STANDARDER FÖR VERIFIERING OCH KVALITETSSÄKRING AV LCA-DATA

I samband med utarbetande av internationella standarder, utveckling av olika kommersiella mjukvaror för hantering av LCA-data och etablerande av EPD-program har mycket arbete fokuserats

⁹⁹ Boverket (2018) *Klimatdeklaration av byggnader. Förslag på metod och regler – Slutförslag*. Rapport 2018:23

¹⁰⁰ <https://www.sis.se/api/document/preview/82222> · PDF-fil

på verifiering och kvalitetssäkring av ingående data. Några centrala standarder i detta avseende utgör

- ISO 14025 – Miljödeklarationer, EPD
- ISO TS 14027 – PCR-utveckling
- ISO 14040/44 – LCA-metodik
- ISO DIS 17029 – Bedömning av överensstämmelser – Generella principer och krav för validering och verifieringsorganisationer
- ISO 21930 – Miljöpåverkan av byggprodukter
- EN 15804 – Hållbarhet i byggnadsverk

Standarder kan ju tolkas lite olika, varför det är viktigt att i praktiken börja använda standarderna i gemensamt samarbete mellan t.ex. programoperatörer för EPD. Så har också skett inom ramen för ECO Platform¹⁰¹, vilket är ett europeiskt nätverk som bildades 2012 mellan alla EPD-programoperatörer som arbetar med utgångspunkt för EN 15804 (fn 16 stycken) i bygg- och konstruktionssektorn. ECO Platform har utarbetat en *Guideline for verification and quality assurance of LCA-data*, som säkerligen direkt kan användas för motsvarande syften vid etablerande av en nationell LCA-databas¹⁰² - se vidare kapitel 7.8.

7.13 MONETARISERING AV MILJÖPÅVERKAN

IVL påbörjade ett arbete i början på 1990-talet utveckling av en metod för att ge företag och andra aktörer enkla värderingsfaktorer för olika typer av miljöproblem som kan användas i samhällsekonomiska analyser, livscykelanalyser och andra metoder för att utvärdera olika förslag på åtgärder och lösningar, företrädesvis för materialval i anknytning till miljöanpassad produktutveckling. Metoden fick benämningen EPS – *Environmental Priority Strategies in Product Design*¹⁰³. Resultatet blev en "prislista över miljöskadestnader" för att synliggöra det meningsfulla i att sluta kretsloppen och skapa incitament för teknikutveckling. Så gott som alla naturresurser, från rent vatten och sällsynta jordartsmetaller till jordbruksmark och rovdjur, prissätts i metoden, allt värderat i euro.

Ett vanligt förfarande vid LCA-studier är att uttrycka potentiell miljöpåverkan i olika miljöeffektkategorier, som ett resultat av att konvertera inventeringsdata om mass- och energiflöden i gemensamma enheter (ekvivalenter) som tar fasta på t.ex. olika föroreningsutsläpps påverkan för en viss miljöeffektkategori.

För att kunna uttrycka potentiell miljöpåverkan på ett annat sätt än i olika miljöeffektkategorier utan istället aggregerade till enskilt värde (*single score*) krävs en viktning av de olika miljöeffektkategorierna mot varandra. Hur viktigt är t.ex. försurning gentemot klimatförändringar? För många beslutsfattare är sådan information enkel att utgå från och därmed önskvärd. Det finns olika metodansatser för viktning av olika slag, och några av dem bygger på monetarisering av miljöpåverkan. Det är viktigt att poängtera att all form av viktning innehåller mer eller mindre subjektiva värderingen i motsats till den vetenskap som ligger bakom beräkningar av miljöeffektkategorier.

EPS-metodiken uttrycker miljöpåverkan i termer av betalningsvilja (*willingness-to-pay*) för att undvika miljöskador på fem "skyddsobjekt" – mänsklig hälsa, biologisk mångfald, ekosystemproduktion, naturliga resurser och estetiska värden. Beräkningarna utgår från en medel-

¹⁰¹ www.eco-platform.com

¹⁰² Boverket (2018) *Klimatdeklaration av byggnader. Förslag på metod och regler – Slutförslag*. Rapport 2018:23

¹⁰³ *Environmental Priority Strategies in product design (EPS)*. Integrated Environmental Management 4, November 1991

OECD-medborgare och skadan i kategoriindikatorer såsom förlust av liv (*years of lost life, YOLL*), skördeproduktion eller "oljereserver". Dessa är sedan relaterade i ekonomiska termer och den samlade effekten över en livscykel summeras upp till det slutliga resultatet.

För de som använder EPS-metoden kan det vara värt att notera att en monetarisering av miljöpåverkan är ett sätt att både ge en insikt om effekter av miljöförorenande verksamhet för nuvarande och kommande generationer, men också ett sätt att belysa vilka kostnader som kan förväntas av lagstiftning inom miljöskyddsområdet.

EPS-metoden har vidareutvecklats och förfinats under årens lopp, och den senaste versionen finns tillgänglig på IVL's hemsida¹⁰⁴.

De möjligheter som nu finns inom LOU möjliggöra att ta hänsyn till ett livscykelperspektiv är i mångt och mycket knutet till livscykelkostnader, LCC. En upphandlande organisation ska kunna tilldela anbudsgivare ett kontrakt om anbudet är det ekonomiskt mest fördelaktiga utgående från bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. I mångt och mycket är det trots allt livscykelkostnaderna som är utgångspunkterna i lagstiftningen, men att man därutöver kan tillföra andra aspekter såsom exempelvis miljöhänsyn. I detta bör det i framtiden finnas möjligheter att uppskatta de kostnader som uppstår på grund av föroreningsutsläpp, s.k. externaliteter.

Ett exempel på detta är EU:s Direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och effektiva vägtransportfordon har fungerat som en komplettering till EU:s övergripande lagstiftning inom området. Genom att göra det obligatoriskt att beakta energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln i samband med offentlig upphandling av vägtransportfordon ska direktivet stimulera marknaden för rena, energieffektiva fordon, och bidra till minskade utsläpp av koldioxid och luftföroreningar samt öka energieffektiviteten. En utvärdering 2015 visade på allvarliga brister i detta avseende. Direktivet har inte främjat den offentliga upphandlingen av rena och energieffektiva fordon. De komplicerade bestämmelser som anvisats om användning av "monetariseringmetoden" ansågs för komplex och det konstaterades att offentliga organ sällan använder metoden. Direktivet har därför varit under översyn.

Kanske finns ändå ett utrymme för en ny ansats vad avser monetarisering av miljöutsläpp som stöd för upphandling. Den internationella standardiseringsorganisationen har nyligen utarbetat en standard om "*Monetary valuation of environmental impacts and related environmental aspects*" – ISO 14008 – skulle kunna vara till god hjälp vid en sådan ansats.

7.14 KOMMUNIKATION OM KLIMATPÅVERKAN

En alltmer vanligt förekommande publik information från LCA-studier är att beräkna en produkts s.k. klimatavtryck uttryckt i koldioxidekvivalenter (CO₂-ekvivalenter). Denna utveckling kommer med tiden säkerligen att göra sitt inträde i upphandlingssammanhang och arbete pågår här inom ett flertal produktgrupper, där bygg- och fastighetssektorn samt inom livsmedelscykelsektorn har kommit längst vad avser s.k. *Business-to-Business* (B2B) kommunikation. Denna mer professionella form av kommunikation medger möjligheter till detaljerade presentationer t.ex. i form av resultat från inventeringsarbete om material – och energiflöden, men också om potentiella miljöproblem i termer av välbekanta miljöeffektkategorier.

ISO har tagit fram en särskild standard om principer och tillvägagångssätt vad avser kommunikation om s.k. "fotavtryck" för olika typer av miljöproblem som kan vara till hjälp vid tolkning och bedömning av resultat som framkommit med bakgrund av ett livscykelperspektiv¹⁰⁵.

¹⁰⁴ <https://www.ivl.se/english/startpage/pages/focus-areas/environmental-engineering-and-sustainable-production/lca/eps.html>

¹⁰⁵ *Environmental labels and declarations – Communication of footprint information*. ISO 14026: 2016

Det stora marknadsmässiga genomslaget av information om våra klimatproblem har till stor del sin förklaring i att det vetenskapliga underlaget för sådana beräkningar är relativt enkla att tillgodogöra sig också för allehanda andra aktörer än LCA-experter. Här finns flera exempel under senare tid som gjorts tillgängliga via olika media och som t.ex. visat på förhållandevis stor klimatpåverkan vid odling av tomater i Sverige (genom uppvärmning av växthus med fossila bränslen) jämfört med i andra länder på sydligare breddgrader, fisk som transporterats långväga mellan olika kontinenter för beredning till färdiga fiskprodukter (se vidare kapitel 8). Det senaste exemplet är tillverkning av batterier till elbilar som medför mycket stora klimatutsläpp och kraftigt överskrider den som sker vid normal drift av bilen under många år¹⁰⁶.

Det finns några exempel på myndighetsinitiativ med förslag till att informera om produkters klimatavtryck. Ett av dessa utgör det förslaget till "Miljömärkning av drivmedel", se nedan figur 29, med utgångspunkten att hänvisa personer att tanka drivmedel som har den lägsta klimatpåverkan. Detta är i många fall liktydigt med andel förnybara bränslen i drivmedlet och att hänsyn också tas till på vilket sätt olika förnybara bränslen ursprungligen producerats och fortsatt förädlats.

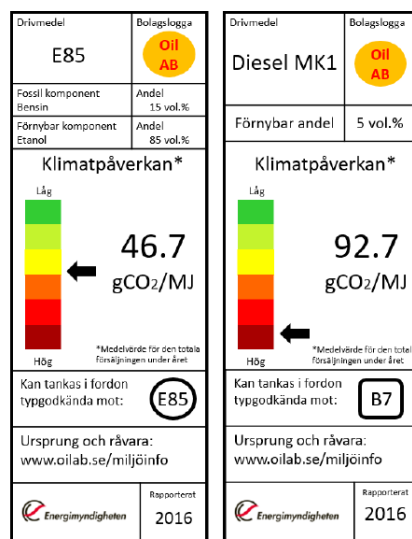


Fig. 29. Föreslagen utformning av klimatinformation på pumpar för drivmedel¹⁰⁷

7.14.1 KONSUMPTIONSRELATERAD KLIMATPÅVERKAN


I ett privatkonsumentperspektiv är det kanske mest välbekanta exemplet, med tillhörande klimatinformation, möjligheten att köpa en hamburgare vare sig den bygger på nötkött, kyckling eller fisk med information om respektive produkts klimatutsläpp uttryckta i termer av CO₂-ekvivalenter – se nedan figur 30. Numera lanseras även hamburgare som "klimatpositiva" såtillvida att den klimatkompensation som sker har beräknats ta upp mer koldioxid än de utsläpp som sker under hamburgarens hela livscykel.

¹⁰⁶ Dahllöf, L. & Romare, M. (2017) *The Life Cycle Energy Consumption and Green House Emissions from Lithium Ion Batteries*. IVL, Rapport C 243

¹⁰⁷ Energimyndigheten (2017) *Miljöinformation om drivmedel. Redovisning av uppdrag 4 i Energimyndighetens regleringsbrev 2017*, april 2017

Burgare	
Produkter	kgCO ₂ e
Cheese 'n' Bacon	3,1
Triple Cheese	3,1
Friscoburgare	1,7
Originalburgare	1,7
Maxburgare	1,7
BIG	1,6

Klimatdeklaration



Vi koldioxidmärker våra produkter.

Fig. 30. Marknadsföring av nyhet om "klimatpositiva hamburgare"

Tendensen till ökad klimatinformation i samband med inköp av dagligvaror är ett tecken på konsumenters möjlighet att vilja och kunna ta till sig och beakta sådana underlag vid sina inköp. Inom de produktsegment där klimatinformation kanske har större betydelse än i andra sammanhang är där klimatutsläppen är betydande under produktens användning. Ett exempel på detta är försäljning av bilar, där deras utsläpp av CO₂ noga anges i olika informations-sammanhang, i många fall i dagspress och reklam. Vid bilkörning kan en person själv påverka omfattningen av utsläppen genom sina egna körvanor. Information om de klimatutsläpp som skett under tillverkning av produkter har visat sig mindre intressant ur ett konsumentperspektiv då den inte går att påverka vid inköpstillfället. Här finns i många fall annan information som relaterar till produktens klimatprestanda – då i form av t.ex. energi- eller prestandamärkning, som färgade staplar eller bokstavskombinationer. Tyvärr ger inte denna typ av information samma precisa underlag för jämförelser som direkta mått på CO₂-utsläpp.

Klimatpåverkan har visat sig vara ett bra, översiktligt och begripligt sätt att informera om miljöpåverkan av våra konsumtionsmönster. Som ett resultat av detta har enkla internetbaserade hjälpmedel utvecklats för att kunna beräkna klimatavtryck för enskilda personers olika levnadsvanor, transportslag, förpackningar m.m.¹⁰⁸. Överlag finns en klar tendens till ökning av konsumentinriktad klimatinformation i många olika sammanhang, vilket säkert har sin förklaring tillgängligheten av enkla metoder att beräkna produkters miljöprestanda uttryckt i CO₂-ekvivalenter. Ofta presenteras resultaten på ett sätt som ger ett intryck av att det går att jämföra resultaten. Detta är naturligtvis möjligt förutsatt att man följer de internationella regler som finns för att man ska kunna jämföra olika produkters klimatavtryck (se vidare kapitel 9.2).

IVL's Klimatkonto

Klimatkontot är Svenska Miljöinstitutet IVL:s verktyg för att beräkna individers utsläpp av växthusgaser¹⁰⁹. Klimatkontot togs fram 2009 av IVL i ett gemensamt projekt med Naturvårdsverket, Stiftelsen Futura, E. ON, Skanska, Stockholms stad, Göteborgs stad, Umeå kommun, Malmö stad, Svenska Kyrkan, Sveriges Ingenjörers Miljöfond och Naturskyddsföreningen. Denna uppdaterade version av Klimatkontot har utvecklats för Hallå konsument av IVL Svenska Miljöinstitutet och Naturvårdsverket 2014. Under det internationella mötet COP 15 visades verktyget upp i Köpenhamn.

Klimatkontot beräknar påverkan från klimatet till följd av koldioxid, metan och dikväveoxid genom *Global Warming Potential* i ett 100-årsperspektiv. Klimatkontot är ett webbaserat verktyg där alla privatpersoner kan mata in data gällande sitt vardagsliv i en så kallad klimatdeklaration. Klimatkontot fokuserar mest på individers konsumtion av varor och resor. Beräkningarna sker utifrån svenska förhållanden och i ett

¹⁰⁸ <https://climatehero.se/koldioxidutslappkalkylator/>; [klimatbalans.se/neutralisera/kalkylator.html](https://www.klimatbalans.se/neutralisera/kalkylator.html); <https://www.derompeletsplus.se/om-oss/koldioxidkalkylator>; www.mynewsdesk.com/se/inrego-ab/news/koldioxidkalkylator-fraan-kth; www.klimatbalans.se; <https://miljo-utveckling.se/koldioxidkalkylator-mater-transport>; <https://www.kodexe.se/Cases-och-Koncept/Tetra-Pak>; www.utslappspratt.se/berakna-utslapp; <https://www.klimatkontot.se>

¹⁰⁹ www.klimatkontot.se

livscykelperspektiv. Klimatkontot tar hänsyn till alla led i produkters livscykel, från det att resurser tas från naturen, till exempel olja eller järnmalm, tills produkterna återvinns, förbränns eller läggs på deponi. Utsläpp från produkternas hela livscykel inkluderas, oavsett om de sker i Sverige eller i andra länder.

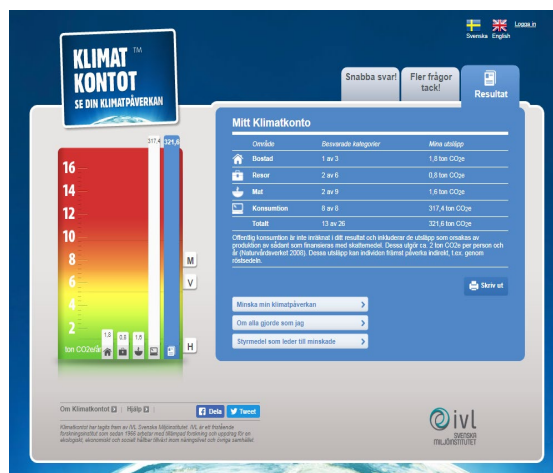


Fig. 31. Illustration av hur resultat kan presenteras från en persons klimatavtryck genom beräkningar i IVL's klimatkonto

Genom att ge information och möjlighet till att beräkna utsläpp av växthusgaser fungerar Klimatkontot som ett verktyg i arbetet med att minska klimatpåverkan från enstaka personers leverne och konsumtion – se figur 31. Genom att svara på frågorna om livsstil kan alla få snabb få en indikation om hur man ligger till jämfört med medelsvensken och en hållbar nivå. Man kan också få information och tips på hur man kan minska sina utsläpp och vilken påverkan olika styrmedel har på samhällets utsläpp av växthusgaser.

På www.klimatkontot.se återfinns grundversionen av Klimatkontot. Förutom den versionen finns några kommunanpassade versioner där utseende, funktioner och beräkningar skiljer sig något åt.

7.15 TOLKNING OCH JÄMFÖRELSER AV LCA- OCH EPD-INFORMATION

Bristen på trovärdiga sätt att tolka och jämföra LCA- och EPD-information har lett till en mindre användning av LCA-information än förväntat för olika marknadsmässiga tillämpningar. EU-kommissionen har därför, inom ramen för sitt PEF-arbete, tagit ett initiativ till att vidareutveckla LCA-metodik där ett viktigt mål är att utveckla nya metoder för att tolka och jämföra LCA- och EPD-information. Målsättningen är att använda LCA-information för eventuella framtida policys och lagstiftning för att nå målen i sin vision om "en gemensam marknad för gröna produkter" (*Single market for green products*).

En avgörande del i detta arbete är att finna trovärdiga utgångspunkter för sådana tolkningar och jämförelser. Detta arbete sker nu i ett antal pilotstudier med utgångspunkt från generiska databaser, som representerar teoretiska medelvärden. Den ansats EU-kommissionen nu tagit för att utveckla system för tolkning och jämförelser av LCA- och EPD-information baseras på medelvärden utifrån tillgängliga databaser med branschgemensam information antagna att representera en normalfördelning. Syftet är att fastställa s.k. "bench-marks" (mittpunkter i en fördelningskurva över produkters miljöprestanda) som en utgångspunkt för bedömning av olika produkters miljöprestanda – se figur 32.

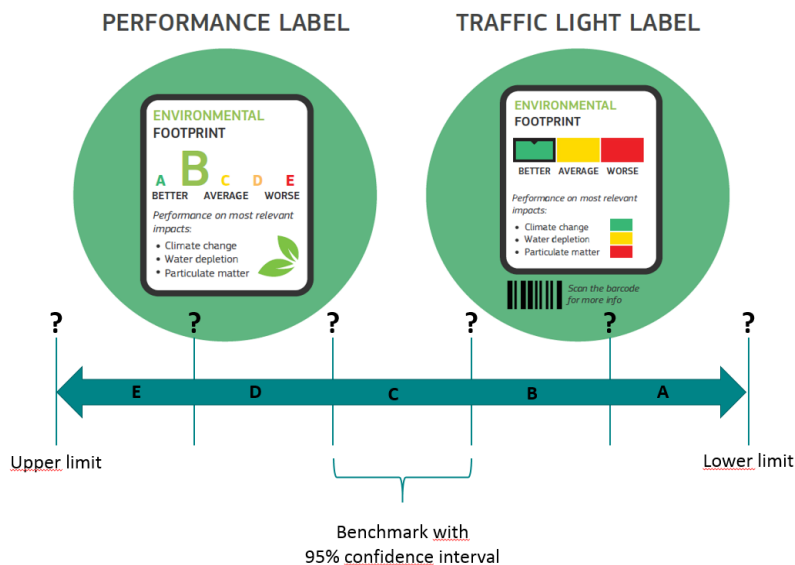


Fig. 32. Illustration av två tillvägagångssätt för att bedöma produkters miljöprestanda utifrån "benchmarks"¹¹⁰

En avgörande del i detta arbete är att finna trovärdiga utgångspunkter för sådana tolkningar och jämförelser. Detta arbete sker nu i ett antal pilotstudier med utgångspunkt från generiska databaser, som representerar teoretiska medelvärden. Den ansats EU-kommissionen nu tagit för att utveckla system för tolkning och jämförelser av LCA- och EPD-information baseras på medelvärden utifrån tillgängliga databaser med branschgemensam information antagna för att representera en mer marknadsanpassat sätt att nå detta mål bör vara att identifiera "benchmarks" på verkliga förhållanden, dvs. tillgänglig information från existerande EPD:er. Detta är nu för möjligt via den databas över EPD:er som byggts upp i det internationella EPD®-systemet med uppemot 1 100 registrerade EPD:er i 43 länder.

I ett pågående projekt inom IVL – "En marknadsbaserad ansats för att tolka och jämföra LCA- och EPD-information - genomförs olika statistiska analyser på den databas som byggts upp inom det internationella EPD®-systemet med primärt fokus på bygg- och livsmedelssektorn. Syftet är att beskriva de fördelningskurvor som visar sig representativa för olika produktsegment, och inom dessa för olika miljöeffektkategorier. Hittillsvarande resultat visar att det kanske snarare är ett undantag än en regel att fördelningskurvor över produkters miljöprestanda är normalfördelade. För såväl ett antal bygg- som livsmedelsprodukter synes fördelningskurvorna både vara positivt eller negativt fördelade – se figur 33.

Information om fördelningen av miljöprestanda för olika produktgrupper underlättar möjligheten att relatera EPD-information, i den mån den är liten eller stor, till hur informationen ser ut i ett bredare perspektiv inom detta marknadssegment. Innan man gör en rättvis bedömning av de resultat om "benchmarks" som framkommer inom EU's PEF-arbete och resultaten från IVL's projekt baserat på EPD-information måste den indelning som skett efter olika klassningssystem för produktindelning beaktas. Sådana system med indelning av produktkategorier i huvud- och undergrupper (*granularity of products*) har sina fördelar i olika sammanhang, vilket också kan påverka lämpligheten av olika förslag till "benchmarks". Fortsatt utvecklingsarbete pågår inom detta område.

¹¹⁰ Welling, S. & Ryding, S-O (2018) *A market-based approach for interpreting, bench-marking and comparisons of LCA- and EPD-information*. (Submitted to Int J of LCA)

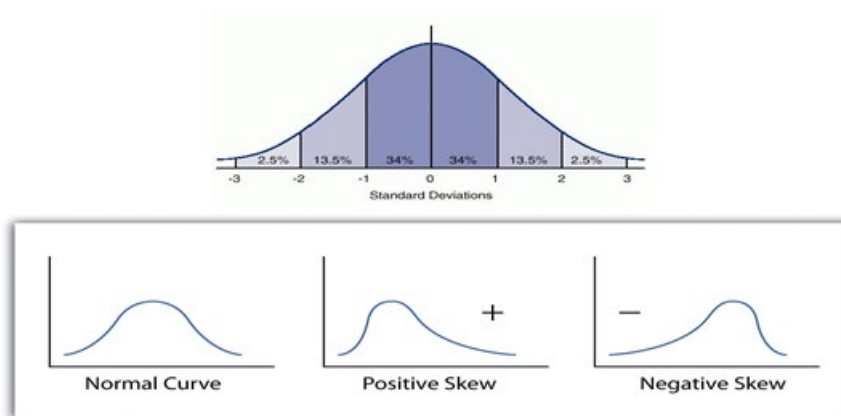


Fig. 33. Illustration av normalfördelade och positivt och negativt fördelningskurvor¹¹¹

Dessa indikationer kan vara väl så betydelsefulla att ta hänsyn till om LCA- och EPD-information kommer att vara utslagsgivande i eventuellt kommande policys eller lagstiftning om produkters miljöprestanda.

För att ytterligare säkerställa betydelsen olika parametrars fördelningskurvor som underlag för att fastställa "bench-marks" krävs mer forskningsinsatser. Detta berör t.ex. att se över den uppdelning av produktgrupper och underproduktgrupper i "hierarkier" (*granularity of products*) som ofta används baserat på olika universella klassificeringssystem. Det kan mycket väl inträffa att alternativa produktgruppsindelningar kan leda till andra fördelningskurvor.

7.16 ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE MELLAN OLIKA EPD PROGRAMOPERATÖRER

Avtal om ömsesidigt erkännande (*Mutual Recognition Arrangements, MRA*), är avtal mellan två parter för ömsesidigt erkännande av varandras procedurer för att bedöma varors överensstämmelse med den andra partens tekniska föreskrifter. I många fall innebär dessa avtal innebär att man hos den exporterande parten kan utföra de procedurer - provning, certifiering, märkning med mera - som krävs för att bedöma att en vara överensstämmer med den andra partens föreskrifter. Enligt principen om ömsesidigt erkännande är grundregeln att en vara som är lagligen saluförd i en medlemsstat skall kunna säljas fritt i alla andra länder. Det har därför hittills i allt väsentligt kommit till användning i handelsrelaterade sammanhang i ett internationellt perspektiv.

Ömsesidigt erkännande har under senare tid också börjat användas i miljösammanhang och då företrädesvis i de fall olika organisationer tillhandhåller olika system för bedömning av produkters och organisationers miljöprestanda. Ett exempel på detta är den globala samarbetsorganisationen för miljömärkning, GEN¹¹² (*Global Eco-labelling Network*) som 2001 började utveckla ett speciellt system för ömsesidigt erkännande med syfte att utveckla gemensamma miljömärkningskriterier för olika produktgrupper. Detta skedde inom ramen för ett tillvägagångssätt som fick benämningen "*GEN Internationally Coordinated Ecolabelling System*" (GENICES). Arbetet med att utveckla ett arbetsätt för att harmonisera olika system för miljömärkning blev lyckosamt, däremot ledde inte arbetet till att likställa miljömärkningskriterier i praktiken.

Ömsesidigt erkännande har fått en framstående roll inom ramen för ECO Platforms arbete (se vidare kapitel 7.8) och med tiden lett till ett flertal överenskommelser mellan olika EPD programoperatörer inom EU – se figur 34.

¹¹¹ Ibid

¹¹² <https://www.globalecolabelling.net>

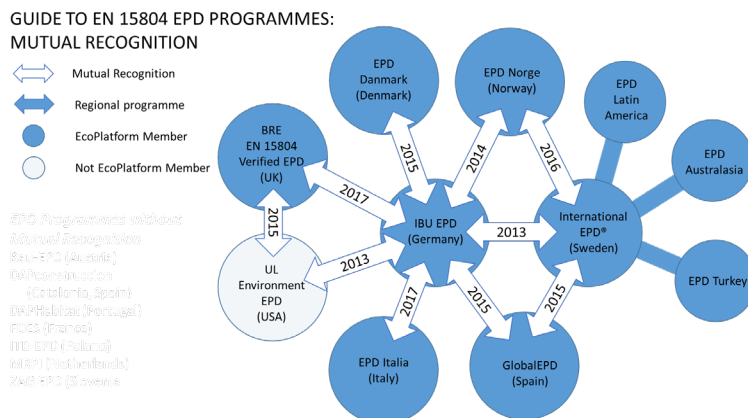


Fig. 34. Illustration över de olika överenskommelser om ömsesidigt erkännande som upprättats mellan EPD programoperatörer inom EU

ECO Platform har utarbetat en början till generella riktlinjer för ömsesidigt erkännande. Syftet är att harmonisera ett generellt tillvägagångssätt i alla EPD programoperatörers ambition att "gå samman" för att minska antalet olika system på marknaden, vilket är ett tydligt krav från marknaden. Några av de avtal om ömsesidigt erkännande som upprättats mellan EPD programoperatörer har också börjat få en liknande struktur. De har i allt väsentligt utgått från tre principiellt olika faser, vilka illustreras i figur 35.

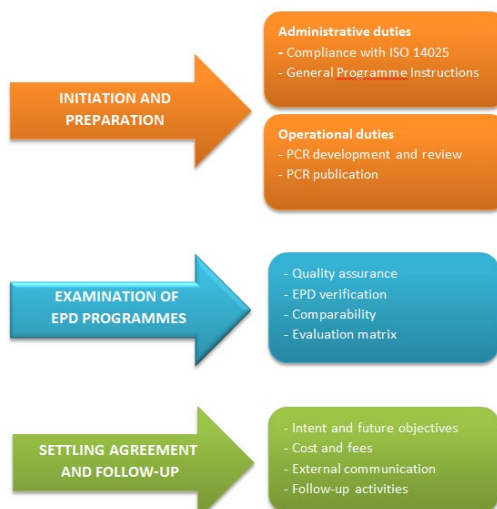


Fig. 35. Illustration an de tre olika faser som förekommer i några avtal om ömsesidigt erkännande mellan EPD programoperatörer in EU

Det politiska intresset för att använda EPD:er i olika marknadsmässiga sammanhang har ökat under den senaste 10-årsperioden tydligast indikerat av EU's PEF-arbete med möjliga omnämnda tillämpningar inom framtida lagstiftning, policys m.m. – se vidare kapitel 6.5. Detta har lett till krav på harmonisering och standardisering av principer och tillvägagångssätt för ömsesidigt erkännande. Orsaken till detta är det successivt ökade avtal om ömsesidigt erkännande som nu sker runt om i världen och som ser olika ut och bygger på skilda utgångspunkter. Information om ömsesidigt erkännande brukar ofta framhållas på programoperatörers hemsidor utan övrig information om vad det innebär i praktiken för användare av EPD-information.

De erfarenheter som hittills finns av ömsesidigt erkännande mellan EPD programoperatörer visar att det är svårt att finna fullt gemensamma former för samarbete. Detta beror huvudsakligen på lite olika regionala skillnader på hur man ser på de administrativa formerna för arbetet för

programoperatörerna (*programme governance*). Det viktigaste ur ett marknadsperspektiv är däremot att EPD-beräkningarna sker på ett likartat sätt, dock måste man acceptera att karakteriseringsfaktorerna för olika miljöeffektkategorier kan skilja sig åt på grund av naturliga regionala skillnader.

Ett förslag till en ny standard om ömsesidigt erkännande har föreslagit till ISO för att inkluderas inom ramen för det s.k. ISO 14000-arbetet.

8 MILJÖKRAV UR ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV

Möjligheten att beakta ett livscykelperspektiv i offentlig upphandling har nu införts i upphandlingslagstiftningen. Den nationella upphandlingsstrategin har också fångat upp detta genom att betona att ett bristande helhetsperspektiv i upphandling kan innebära att effektiva miljöåtgärder, kostnader och värden för andra verksamheter som berörs av upphandlingen inte tas med i kalkylen. Det kan leda till oönskade övervärtrings effekter och till en suboptimering av resurser totalt sett. Användningen av miljöanpassad upphandling med denna utgångspunkt bör därför öka, särskilt inom produktgrupper med stor miljöpåverkan. Miljöhänsyn och livscykelanalysperspektivet bör därför beaktas i upphandlingens olika faser.

Vad är då skälen till att det viktigt att ta hänsyn till ett helhetsperspektiv vad avser en produkts miljöpåverkan. Nedan i figur 36 ges några exempel på vikten av att på ett rättvist sätt belysa de relevanta miljöproblem som kan behöva beaktas i ett livscykelperspektiv.

- Byggnader – i takt med att allt fler hus isoleras väl, beläggs med solpaneler, blir klassade som ”passivhus” och hus som ger ett positivt energinetto ut på ledningsnäten fokuseras nu åtgärder på att minska klimatpåverkan från produkter och byggfasen
- Höghastighetståg – anläggningsarbeten för räls, tunnlar, broar m.m. medför mycket stor klimatpåverkan. Enligt uppgifter kan det dröja flera decennier efter det att tågtrafiken påbörjats till dess den lägre klimatpåverkan vid drift balanserar upp klimatpåverkan vid byggnationen
- Elbilar – det har visat sig att framställning av batterier till elbilar kan medföra mycket stora CO₂-utsläpp. En översiktlig beräkning har visat att elbilen behöver åka fyra varv runt jorden innan en nyproducerad dieselbil kan börja tas i bruk för att båda bilarna ska få samma totalutsläpp av CO₂ under en normal livstid
- Fisk – fisk som fångats i våra närområden genom ett hållbart fiske belastas ändå med stora klimatutsläpp då mycket av fångsterna transporteras långa sträckor till andra sidan jordklotet för att fileas och förpackas

Fig. 36. Exempel på produktgrupper där LCA-studier gett värdefull information om miljöbelastning i ett helhetsperspektiv

Utifrån dessa exempel kan det kanske vara värdefullt att börja diskutera, och med tiden förhoppningsvis införa, kompletterande sätt för att kunna ställa relevanta miljökrav utifrån ett livscykelperspektiv på ett sätt som inryms i upphandlingslagstiftningen.

Det finns tillgång till ett antal olika metoder för att ställa effektiva miljökrav men för att en upphandlare ska kunna välja vilka av dessa metoder och verktyg som man vill hänvisa till är det av största vikt att från början klargöra för vilka syften den begärda informationen ska användas till. Det förefaller troligt att upphandlare kanske inte alltid behöver göra väl underbyggda och strikta jämförelser av miljöpåverkan från olika produkter sett i ett helhetsperspektiv. Det kanske ibland kan räcka med att premiera leverantörer som kan visa att de identifierat var i en produkts livscykel den största miljöpåverkan uppstår och har inriktat sitt övergripande miljöarbete därefter. Å andra sidan behöver en upphandlare kunna jämföra olika anbud och då krävs speciella metoder. I sådana fall räcker det inte att bara hänvisa till vedertagen metodik eller internationella LCA-standarder i generella ordalag, då de i många sammanhang kan visa sig vara alltför flexibla (för att kunna tillmötesgå olika önskemål) och därmed kanske inte är specifika nog för att passa in i en sådan upphandlingssituation.

Detta kapitel försöker redogöra för de olika metoder och beräkningsätt som finns vad avser miljökrav för klimatåtgärder i ett livscykelperspektiv samt ger några praktiska exempel på tillämpning av dessa metoder.

9 MILJÖKRAV FÖR KLIMATÅTGÄRDER

Att upphandla med klimathänsyn i innebär ofta i dagsläget att ställa höga krav på energiprestanda vid tillverkning och användning av produkter, installationer och byggtreprenader. Vid upphandling av tjänster av olika slag kan man t.ex. ställa krav på effektivare transporter med låg bränsleförbrukning samt att öka andelen drivmedel från förnybara källor. Uppfyllandet av sådana miljökrav leder till minskade utsläpp av växthusgaser från leverantörer. Dock saknas i många fall kunskap om det finns andra utsläpp som kan vara betydande om man betraktar produkter och tjänster i ett miljömässigt helhetsperspektiv. För detta krävs att man beaktar växthusgasutsläppen i ett livscykelperspektiv.

Att ta hänsyn till livscykelperspektivet innebär ofta att försöka identifiera i vilken av en produkts livscykelfaser de största utsläppen av växthusgaser sker. Produkter som kräver mycket energi vid drift, t.ex. fordon och de flesta transportslag, och som används under längre tid har generellt sin största miljöpåverkan under användningsfasen. Andra typer av produkter, t.ex. möbler, har sin största klimatpåverkan under tillverkningsfasen som inkluderar utvinning av råvaror. Det är därför viktigt att ställa krav där de gör mest nytta beroende på produktens klimatpåverkan sett i ett större helhetsperspektiv.

En upphandlare har således stor nytta av att informera sig om klimatpåverkan under en produkts livscykel med hjälp av LCA som ger information om energi- och resursanvändning och de utsläpp som vid framställning av råvaror, tillverkning och användning av produkter och slutlig avfallshantering. En inledande undersökning kan ta fasta på om det redan finns LCA-studier genomförda på de produkter som är föremål för en upphandling för att få en bild av klimatpåverkan. Miljödeklarationer (EPD), som bygger på LCA och som tagits fram mot bakgrund av speciella produktspecifika regler (PCR) är här särskilt värdefulla – se vidare kapitel 9.3 och Bilaga 5.

9.1 INDIREKTA KLIMATKRAV

De flesta produktgrupper som är vanligt förekommande i offentlig upphandling med inriktning på klimatfrågor omfattar i regel energiförbrukning och transporter av något slag. Att upphandla med klimathänsyn går därför ofta hand i hand med många av våra miljömål – i många fall sammantaget med andra miljöaspekter. Vid sökning på Upphandlingsmyndighetens s.k. "Miljömålssök"¹¹³ efter vilka miljöproblem som man i första hand kan påverka vid upphandling av olika produkter framkommer i många fall just påverkan på klimatet.

Upphandlingsmyndighetens rekommendationer om att upphandla med klimathänsyn antyder vikten av att fokusera på upphandling av energieffektiva produkter, tjänster och entreprenader samt fordon och transporter. Produktområden som särskilt identifierats i detta avseende är¹¹⁴ :

- Bygg och fastighet
- Belysning
- IT-utrustning
- Medicinteknisk utrustning
- Storkök
- Kaffe- och varuautomater
- Vitvaror
- Luftfilter för energieffektiv ventilation
- Persontransporter

¹¹³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/miljomalssok/>

¹¹⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/energi-och-klimat/>

- Godstransporter
- Fordon
- Drivmedel
- Däck
- Kollektivtrafik

Av detta synes att i stort sett miljökrav på ett stort antal produktområden leder till någon form av minskad klimatpåverkan. Nedan ges i figur 37 två exempel som man kan finna i Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas vad avser datorer och bildskärmar samt ljuskällor och armaturer med fokus på energikrav.

Datorer och bildskärmar

Miljökrav

Bildskärmar ska uppfylla kraven på energieffektivitet enligt Energy Star 7.1 för bildskärm

Förslag till bevis Uppvisa teknisk dokumentation som visar att Energy Star 7.1 för bildskärmar uppfylls, det vill säga att E_{TEC} -värdet är mindre än eller lika med uppmätt E_{TEC_MAX}

Förslag till uppföljning

Kontrollera att de produkter som avropas motsvarar de energieffektiva bildskärmar som efterfrågades i upphandlingen samt kontrollera provningsrapporter som visar på uppmätta värden

Ljuskällor och armaturer

Miljökrav

Ljuskällan ska uppfylla anvisade energiklasser avseende förordning (EU) 874/2012 om energimärkning av elektriska lampor och armaturer

Förslag till bevis

Kopia på layout av förpackningen, där energiklass finns deklarerad i enlighet med Energimärkningsförordningen 874/2012. Under kontraktperioden kan stickprovskontroller ske och ljuskällor kan då skickas in för testning i laboratorium.

Fig. 37. Exempel på miljökrav och förslag till bevis och uppföljning för två produktgrupper från Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas

Dessa typer av miljökrav är relativt vanligt förekommande bland Upphandlingsmyndighetens kriterier – i många fall som energiprestanda för medicinsk-tekniska produkter. De resulterar inte i direkta mätetal för klimatpåverkan såsom CO₂-ekvivalenter men väl klimatrelaterad information i den mån det finns behov av att sätta de förväntade effekterna på klimatet i proportion till speciella målsättningar för klimatarbetet, t.ex. standarder/förordningar om energiprestanda, energimätningar eller till olika former av miljömärkning med energiinriktning. Av denna anledning har de, i denna rapport, fått benämningen "indirekta klimatkrav" medan miljökrav som uttrycks i CO₂-ekvivalenter fått benämningen "direkta miljökrav".

9.2 DIREKTA MILJÖKRAV

Direkta miljökrav kan definieras som krav som ska resultera i ett kvantitativt mått vad avser de samlade växthusgasernas påverkan på klimatet uttryckt i CO₂-ekvivalenter. Nedan ges i figur 38 två exempel på detta som man kan finna i Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas vad avser krav på förnyad andel av drivmedel och engångstextilier inom sjukvården:

Förnyad andel av drivmedel vid transporter

Miljökrav

De minskade växthusgasutsläppen från biodrivmedel ska vara minst 50 procent lägre än medelvärdet för bensin och diesel som definieras i EU-direktivet 2009/28/EG.

Leverantören ska senast 1 år efter att avtalet slutits redogöra för hur kraven uppfyllts. Uppgifterna ska anges

som gram koldioxidekvivalenter per MJ drivmedel och omfatta hela produktionskedjan från råvaror till färdig produkt på en massbalansnivå. Minst 97% av det offererade drivmedlet ska redovisas. Klimatkraven ska rapporteras i enlighet med Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen samt tillhörande föreskrifter.

Motiv

Att veta hur mycket koldioxid de förmedlade tjänsterna åstadkommer är viktigt för att kunna bedöma sin miljöpåverkan och kunna minska den. Informationskravet för minskad klimatpåverkan handlar om att få kontinuerlig information om klimatprestanda från tjänsten. Klimatprestanda och minskad klimatpåverkan beräknas med hjälp av koldioxidekvivalenter, till exempel från så som de presenteras på miljöfordons hemsida eller motsvarande källa. Viktigt i sammanhanget är att kunna motivera de åtgärder som man vidtagit. Minska koldioxid påverkan från persontransporter.

Förslag till bevis

Vid uppföljning av kravet krävs att leverantören redovisar verklig drivmedelsförbrukning och underlaget för samtliga beräkningar. Leverantören ska jämföra sin egen drivmedelsförbrukning mellan olika mätperioder. Beräkningarna baseras på verklig drivmedelsförbrukning. Beräkning av koldioxidekvivalenter kan baseras på metoden (*well-to-wheel*) alternativt verifierade leverantörsspecifika värden. Även kalkylverket Frida kan användas för att räkna ut koldioxidekvivalenterna.

Engångstextilier inom sjukvården

Motiv

Information om engångstextiliers vikt, i samband med kontraktsvillkor, är viktigt för att kunna beräkna hur mycket CO₂-ekvivalenter som förbrukas i relation till hur mycket engångstextilier som köps in och för att då exempelvis kunna jämföra CO₂-ekvivalenter för t.ex. biobaserat förkläden mot vanliga förkläden.

Förslag till bevis

Leverantören ska kunna redovisa den offererade produktens klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv. Miljödeklaration, klimatfotavtryck eller motsvarande innehållande resultat från livscykelanalys i enlighet med ISO 1404/44, ISO/TS 14067 eller ISO 14025, alternativt likvärdig information om produktens miljöpåverkan.

Förslag till uppföljning

Granska verifikatens giltighet.

Läkemedel¹¹⁵

Motiv

Läkemedels klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv är viktigt genom att leverantörer tar fram informationen enligt vedertagna metoder och internationella standarder för livscykelanalyser. Informationen kan exempelvis användas för att utveckla olika miljöbedömningsmodeller för läkemedel.

Förslag till kravtext

För att erhålla poäng eller prisavdrag ska leverantören för offererat läkemedel redovisa information om dess klimatpåverkan (CO₂-ekvivalenter) ur ett livscykelperspektiv [för hela livscykeln eller ange vald del av livscykeln] enligt ISO 14044, ISO 14025 eller ISO 14067.

Förslag till uppföljning

Leverantören ska tillhandahålla information om klimatpåverkan för offererat läkemedel. Leverantören ska ange vilken standard som har använts för att göra analysen.

Fig. 38. Exempel på miljökrav och förslag till bevis och uppföljning för tre produktgrupper från Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas

Det första exemplet återger kravställande om förnyad andel av drivmedel. Liknande typ av krav finns för ett flertal produkter där tillgängliga livscykelanalyser visar att energianvändning i användningsfasen utgör en betydande del sett till produktens totala miljöpåverkan. Detta indikerar att det finns en potential för energieffektivisering.

¹¹⁵ Detta ett förslag som utarbetats av Upphandlingsmyndigheten

Vad avser det aktuella exemplet anges i Lag (2010:958) att om biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara ska användningen av dessa bränslen medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser, jämfört med de utsläpp som användning av fossila bränslen hade gett, med:

- minst 50 %, om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015, och
- minst 60 % om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 5 oktober 2015.

Utsläppen ska räknas från den produktionsprocess som börjar med odling av biomassa, inkluderande framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet eller, om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av avfall eller restprodukter, den produktionsprocess som börjar med omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna. Exemplet anger en beräkningsmetod för utsläpp med resultat uttryckta som CO₂-ekvivalenter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

Det andra exemplet återger kravställande för engångsprodukter inom sjukvården som ett tilldelningskriterium på spjutspetsnivå. Syftet med denna form av krav anges vara att få information om produktens klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv och att ge en signal till marknaden om att denna information efterfrågas. Här kan omnämnas att, om kravet uppfylls, kan ett mervärde ges i form av t.ex. ett prisavdrag eller poäng beroende på vilken utvärderingsmodell som används.

Det tredje exemplet återger kravställande för läkemedel inom slutenvården som ett tilldelningskriterium på spjutspetsnivå. Syftet med denna form av krav anges vara att få information om produktens klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv som exempelvis kan användas för att utveckla olika miljöbedömningsmodeller för läkemedel. Leverantören ska, som verifikat, intyga att på begäran inom 6 månader ska inkomma med information om offererat läkemedels klimatpåverkan enligt kravtexten.

Vad avser engångsprodukter inom sjukvården och läkemedel inom slutenvården utgör de exempel på liknande krav om produktens miljöpåverkan, som tilldelningskriterier på spjutspetsnivå, som företrädesvis förekommer inom områdena giftfri förskola samt sjukvård och omsorg. De är dock till antalet mycket begränsade i Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas.

De hänvisar till ett antal internationella standarder med anknytning till LCA och produkters miljöprestanda. Även om så är fallet är de oprecisa då det ger anbudsgivare möjligheter att få inkomma med underlag som beräknats på olika sätt. Att därtill ange att en anbudsgivare kan få välja fritt vad avser omfattningen av LCA-studierna medför ytterligare svårigheter för en upphandlare att bilda sig en uppfattning om användningen av informationen. Dessutom anges inga krav på om informationen ska ha genomgått en verifiering eller inte, vilket är av stor vikt för en anbudsgivare eftersom det leder till ytterligare en kostnad för att ta fram anbudsunderlaget. Det kan i detta sammanhang påpekas att kraven på verifiering (kritisk granskning) är olika i de anvisade standarderna:

- ISO 14044 anger att typ och omfattning av verifieringen avgörs beroende på LCA-studiens mål och omfattning och kan utföras av både interna och externa utförare. Standarden ställer krav på en viss typ av granskning i de fall resultaten är avsedda att användas för ett jämförande miljöpåstående
- ISO 14025 anger att en verifiering ska ske av antingen interna och externa utförare, av vilket det senare kan omfatta ackrediterade certifieringsorgan. Standarden preciserar de kompetenskrav som ska uppfyllas av den som utför granskningen
- ISO 14067 anger att verifiering ska ske antingen enligt de krav som ställs i ISO 14025 eller genom en "öppen redovisning" (t.ex. *Carbon Footprint Disclosure Report*). En sådan öppen

redovisning behöver inte genomgå en formell verifiering men ska innehålla särskilt beskriven information presenterad på ett sätt som möjliggör en bedömning av komplexitet och de avvägningar som gjorts

Avgörande i alla dessa fall är på vilket sätt information kan komma att användas vid bedömning av inkomna anbud. I den mån informationen är av allmän karaktär och kan utgöra underlag för utveckling av framtida miljöbedömningsmodeller behövs inte alltför strikta krav på LCA-beräkningar och inte heller om den ska verifieras eller inte. Om informationen däremot ska användas för poängsättning i tilldelningskriterier eller för att jämföra olika produkters miljöprestanda som underlag för tilldelning av kontrakt är de inte tillämpliga och kanske till och med kan stå i strid med upphandlingsreglerna exempelvis vad avser likabehandling.

Principen att ge poäng till de anbudsgivare som utför en LCA-studie kan också te sig lite märkligt då det är tillåtet att genomföra det på olika sätt. Detta öppnar för möjligheten att anbudsgivare kan genomföra LCA-studien på det enklaste tänkbara sätt – för bara någon eller några få livscyklifaser och utgående från den standard som inte ställer höga krav på verifiering. Mot bakgrund av allt detaljerat och uppstyrt arbete med datainsamling och beräkningar kan det lätt uppfattas att det inte är mödan värt med LCA då upphandlare inte verkar vara intresserade av att tillvara all den miljöinformation av olika slag som en LCA-studie resulterar i. En liknande situation gäller för certifieringssystemen för byggnader – BREEAM och LEED – där poäng ges bara en leverantör har tagit fram en EPD.

Det är allmänt bekant att LCA-beräkningar kan få ske med olika utgångspunkter, vilket den som genomför arbetet kan bestämma själv beroende på vilken vara eller tjänst som är aktuell. Detta ställer emellertid stora krav på kunskap och kompetens hos en upphandlare för att rättvist kunna genomföra en bedömning av anbuderna i de fall man önskar jämföra de inkomna LCA-underlagen vad avser produkters miljöprestanda. Detta har tidigare påpekats av Konkurrensverket och Finansdepartementet i två rapporter¹¹⁶.

Tredjepartsverifierade verifikat kräver ofta i upphandlingssammanhang tredjepartsgranskade verifikat, vilket påpekas i ett flertal internationella standarder. Att först vid uppföljning av påbörjade kontrakt begära en granskning av giltigheten av inkomna verifikat synes därför otillräckligt vid tillämpning av tilldelningskriterier baserat på LCA-underlag. En granskning bör ske redan vid den bedömningen av inkomna anbud.

En generell regel i fråga om att ställa direkta klimatkrav bör vara att inte ge möjlighet för leverantörer att inkomma med "likvärdiga system" – då sådana system inte förekommer i dagsläget när krav på beräkningssätt är mycket precisa.

De angivna exemplen ovan på klimatkrav är visserligen tydliga vad avser de metoder för beräkning av växthusgasutsläpp som en som anbudsgivare ska använda sig av. Klimatkrav och underliggande beräkningar måste dock ha gemensamma utgångspunkter om upphandlare ska kunna jämföra olika anbud med varandra – se vidare kapitel 9.3.

Om nu utvecklingen tycks gå dithän att informationen om klimatpåverkan i anbud måste utgå från mer på förhand fastställda beräkningssätt för att möjliggöra jämförelser av produkters miljöprestanda måste upphandlare få mer exakt information om hur krav ska ställas. Det känns orimligt att upphandlare ska ha all den kompetensen som behövs i detta avseende. Det är därför utveckling har skett vad avser LCA-beräkningar för en EPD utgående från s.k. produktkategoriregler (PCR) för att säkerställa produktjämförelser i upphandlingssammanhang. Därför ska en upphandlare

¹¹⁶ Marklund, S. & Brännlund, R. (2009) *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN nr 1652-8069 och Lundberg, S. & Marklund, P-O. (2013) *Offentlig upphandling eller gröna nedköp?* Finansdepartementet, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:10

referera till en specifik PCR i sitt förfrågningsunderlag om önskemål finns om att kunna jämföra produkters klimatpåverkan. Mer information om detta och EPD och PCR finns i nedanstående kapitel och i Bilaga 5.

9.3 MILJÖDEKLARATIONER, EPD, OCH MILJÖDEKLARATIONER (PCR) I UPPHANDLING

ISO-standarderna om miljödeklarationer (ISO 14025¹¹⁷) har som en uttalad målsättning att ge underlag för framtagande av sakliga underlag som underlättar för upphandlare att göra ”informerade beslut” i upphandlingssammanhang. Det är därmed den enda internationellt accepterade och vedertagna praktiska verktyget för användning inom upphandlingsområdet, vilket uttrycks i standarden som *to assist purchasers and users to make informed choices between products*. Ett förtydligande görs att standarden inte skall användas till vad som benäms produktuttalanden (*environmental claims*), där man uttalar sig om en produkts miljöprestanda jämfört med en annan konkurrerande produkt.

I ISO-standarderna för miljödeklarationer framhålls behovet av ytterligare vägledning vad avser att utarbeta PCR. Detta föranledde arbete med att ta fram en särskild internationella standard för ”Utarbetande av produktkategoriregler” – ISO/TS 14027¹¹⁸ innehållande principer, tillvägagångssätt, uppföljning, verifiering och registrering.

Det finns redan nu möjlighet för upphandlande myndigheter att få information om hur man kan ställa LCA-baserade krav i upphandlingar som medger att en upphandlare kan jämföra olika produkters miljöprestanda. De förutsättningar som ska gälla för de underlag som tas fram för sådana jämförelser finns beskrivna i den internationella standarden ISO 14025 om miljödeklarationer – se figur 39.

I de förutsättningar som ska finnas för att kunna jämföra EPD-information mellan olika produkter miljöprestanda görs en distinktion mellan vad som ska vara identiskt (*identical*) och likalydande (*equivalent*).

Av de aspekter som ska vara identiska framgår följande:

- ... definition av produktkategori och anknytande beskrivning av t.ex. funktion, tekniska prestanda och användning
- ... beskrivning av mål och omfattning vad avser funktionell enhet, systemgränssättning, kriterier för* in- och utförelse av data samt använda enheter
- ... beskrivning av inventeringsanalys vad omfattar beräkningsmetoder
- ... beskrivning av val och beräkning av miljöeffektkategorier
- ... beskrivning av förutbestämda kompletterande parametrar
- ... beskrivning av tillkommande miljöinformation vad avser metodkrav
- ... beskrivning av material- och energiflöden
- ... instruktioner för tillhandahållande av data
- ... instruktioner om utformning och format för EPD:n
- ... information om vilka livscykel faser som eventuellt utlämnats i LCA-beräkningarna
- ... giltighetsperioden för EPD:n

Av de aspekter som ska vara likalydande framgår följande:

- ... beskrivning av data
- ... beskrivning av datakvalitet omfattande bl.a. omfattning, precision, täckning, representativitet, konsistens, reproducerbarhet, källor och osäkerheter
- ... datainsamling med angivande av källor för generiska datakällor
- ... allokering av material- och energiflöden

Fig. 39. Förutsättningar som måste vara uppfyllda för att kunna jämföra produkters miljöprestanda med utgångspunkt från olika EPD:er (från ISO 14025:2006)

¹¹⁷ *Environmental labels and declarations – Type III environmental declarations – Principals and procedures*. ISO 14025:2006, www.iso.org

¹¹⁸ *Environmental Management – Development of Product Category Rules*. ISO/DTS 14027, 2015

Det synes självklart vara så att det, med de utgångspunkter som beskrivs i figur 38, är en i princip omöjlig uppgift för en upphandlare att själv bedöma om olika EPD:er uppfyller alla dessa förutsättningar.

Det tillvägagångssätt som behövs är därför för en upphandlare att hänvisa till en särskild PCR som anger på vilket sätt en EPD ska tas fram för en speciell produktkategori. En PCR anger i detalj hur LCA-beräkningar ska ske för att ta fram en EPD för olika produktkategorier. För att en upphandlare ska känna sig säker på att kunna jämföra två separata produkters klimatpåverkan på ett invändningsfritt sätt bör de ställa krav på EPD:er framtagna med utgångspunkt från samma PCR och att de är registrerade i samma EPD system. Det finns således ingen logik i att hänvisa till "likvärdiga system", då sådana system inte existerar annat än hos en och samma programoperatör.

Det kan därför rekommenderas att upphandlare i sina förfrågningsunderlag om produkters klimatpåverkan baserade på LCA-beräkningar kräver att dessa ska ske efter speciella PCR:er. Det finns flera sätt för en upphandlare att få information om tillgängliga PCR:er. En bra överblick i dessa avseenden kan fås via hemsidan till det internationella EPD® systemet¹¹⁹, som är det äldsta och mest omfattande EPD-systemet av sitt slag i världen¹²⁰. Här återfinns också information om de PCR:er och EPD:er som utarbetats runt om i världen genom länkar till olika EPD programoperatörers hemsidor¹²¹. Dessa kommer med tiden att öka via samverkan mellan olika EPD programoperatörer i världen och slutligen i framtiden via GLAD-nätverket och ECO Platform (se kapitlet 7.7 och 7.8). Värt att notera är att de allra flesta EPD:er som utvecklats av andra programoperatörer är koncentrerade till byggsektorn.

Möjligheten för upphandlare att kunna hänvisa till fastställda PCR:er för olika produktområden finns nu företrädesvis via det Internationella EPD® systemets hemsida¹²² där det finns över 100 PCR:er för en rad olika produktkategoriområden – se nedan i tabell 1:

Tabell 1. Tillgängliga PCR-dokument för olika produktgrupper i det Internationella EPD® systemet

🌱 Services	🔨 Construction products
⚡ Electricity, steam & fuels	🔨 > Aggregates
🧴 Chemical products	🔨 > Asphalt
⚙️ Machinery & equipment	🔨 > Boards
⚙️ > Lifts (elevators)	🔨 > Ceilings
⚙️ > Other machinery & equipment	🔨 > Cement & building limes
🍎 Food & beverages	🔨 > Concrete & concrete elements
🍎 > Bakery products	🔨 > Floor coverings
🍎 > Bottled water, wine & beer	🔨 > Glass
🍎 > Dairy & egg products	🔨 > Mortars
🍎 > Fruits, vegetables & juice	🔨 > Paint & coatings
🍎 > Grain mill products	🔨 > Pipes
🍎 > Olive oil	🔨 > Steel & other metal products
🍎 > Pasta	🔨 > Thermal insulation
🍎 > Other food products	🔨 > Tiles
🏠 Infrastructure & buildings	🔨 > Waterproofing
👕 Textiles, footwear & apparel	🔨 > Windows & doors
🪑 Furniture & other goods	🔨 > Wood & wood-based products
📄 Paper products	🔨 > Uncategorized construction products
🧻 > Absorbent hygiene products	🚗 Vehicles & transport equipment
📦 > Packaging & materials	✈️ Aircraft
🧻 > Tissue products	🚲 Carts & trolleys
🔩 Metal, plastic & glass products	🚆 Rolling stock (trains & trams)

¹¹⁹ <https://www.environdec.com/PCR/Global-PCR-harmonization/>

¹²⁰ Det internationella EPD® systemet utvecklades av Miljöstyrningsrådet på mitten av 1990-talet

¹²¹ <https://www.environdec.com/PCR/Global-PCR-harmonization/>

¹²² www.environdec.com

Enligt den internationella standarden för EPD (ISO 14025) skall EPD:er granskas och godkännas av oberoende "tredjepartsverifierare". Dessa verifierare kan både vara separata personer och certifieringsorgan. Kompetenskrav för att accepteras som oberoende EPD-verifierare finns beskrivna i standarden och dessa krav utgör de utgångspunkter som åberopas av EPD programoperatörer för godkännande av EPD-verifierare.

Det finns några olika exempel på ansatser som gjorts för att förenkla verifieringen för att på så sätt effektivisera arbetet och minska kostnader. Ett sätt är att utveckla "automatiserade" EDP:er, dvs. beräkningsverktyg (*EPD tool*) som utgående från ingångsdata om material- och energiflöden omvandlar dessa till information om miljöeffekter. Sådana verktyg måste initialt godkännas av kunniga personer för att tillåtas användas på ett externt och marknadsmässigt sätt. Ett annat sätt gäller i de fall företag vill registrera ett stort antal produkter inom sitt sortiment finns, inom ramen för vissa EPD-program, möjligheten till en s.k. processcertifiering¹²³. Detta innebär att det i ett företag ska finnas en dokumenterad kunskap och erfarenhet att upprätta EPD:er på ett sakligt och trovärdigt sätt utifrån existerande PCR:er. Med en processcertifiering kan ett företag upprätta och uppdatera EPD:er på enklare administrativt sätt och till lägre kostnader, men i övrigt följa samma krav som övrigt gäller i de fall en separat verifierare granskar och godkänner en EPD. Det bör betonas att godkännande av en processcertifiering måste ske av ett ackrediterat certifieringsorgan.

EPD:er har hittills endast i begränsad omfattning kommit till användning i upphandlingssammanhang i Sverige. Ett undantag Trafikverkets större upphandlingar, där man tillhandahåller information om hur leverantörer ska beräkna klimatpåverkan utgående från en särskilt upprättad databas med generella bakgrundsdata. Denna information kan ersättas med mer leverantörsspecifika data i takt med den produktutveckling som sker. Användning av EPD:er i upphandlingssammanhang ingår nu i Boverkets förslag till lag om miljödeklarationer av byggnader (se kapitel 7.11). Bra exempel i andra länder är i Norge där programoperatören "EPD Norge" har utarbetat flera EPD:er inom byggsektorn och som ställs som krav i offentlig upphandling¹²⁴ samt i Italien vad avser upphandling av mjukpapper. EPD:er börjar dessutom komma till användning i byggcertifieringssystemen BREEAM¹²⁵ och LEED¹²⁶, där uppvisande av en EPD ofta ger ytterligare poäng i den slutliga bedömningen av byggnaders miljöprestanda.

Det är viktigt att upphandlande myndigheter ger marknaden signaler om värdet av att ta fram EPD:er. Om sådana inte finns för aktuella produktgrupper i dagsläget kan det ändå vara av stort värde att upphandlande myndigheter aviserar att EPD:er kan komma att krävas i kommande klimatkrav i framtiden. Om inte upphandlare börjar ställa krav på EPD eller informera om att de kommer att kräva sådana i framtiden kommer sannolikt inte leverantörer att ta fram EPD:er i den takt som behövs. Det finns annars en uppenbar risk för ett "moment 22" och leda till att det tar onödigt lång tid innan offentlig upphandling kan omsätta behovet av ett livscykelperspektiv i praktisk handling.

Det kan slutligen noteras att EPD är ett mångfacetterat upphandlingsverktyg då EPD dels kan användas vid:

- planering då den öppna EPD-informationen kan komma väl till pass i behovs- och marknadsanalysen,
- kriteriearbetet för att identifiera betydande miljöaspekter och
- uppföljningsarbetet som ett bevis/verifikat.

¹²³ <https://www.environdec.com/Creating-EPDs/Steps-to-create-an-EPD/Verification/EPD-Process-Certification/>

¹²⁴ www.epd-norge.no

¹²⁵ <https://www.breeam.com>

¹²⁶ <https://www.sgbc.se/var-verksamhet/leed>

Utifrån ett företagsmässigt perspektiv är EPD ett värdefullt verktyg i det miljöanpassade produktutvecklingsarbetet samt ett trovärdigt sätt att marknadsföra sin verksamhet

9.4 EXEMPEL PÅ UPPHANDLINGAR MED DIREKTA MILJÖKRAV

De finns få exempel på upphandlingar som utgått från LCA-information. Två av de kanske mest välkända beskrivs kortfattat nedan. Mer information om det bonussystem som Trafikverket avser använda sig av framöver beskrivs ovan i kapitel 7.2.

Trafikverkets upphandlingar av olika former av infrastruktur

Trafikverket upphandlar och beställer investeringsobjekt (produkter, tjänster och entreprenader) för cirka 40 miljarder kronor per år för att utveckla och förvalta transportsystem för väg- och järnvägstrafik. Transportsystemet använder energi och material och påverkar på det sättet klimatet genom utsläpp av växthusgaser från trafik, byggande, drift och underhåll av infrastruktur.

Trafikverket tog tidigt ett initiativ i detta sammanhang genom utveckling av en beräkningsmodell kallad Klimatkalkyl som resulterar i en kvantifiering av en anläggnings klimatprestanda i ett livscykelperspektiv^{127,128}. Trafikverkets modell för klimatkalkyl är baserad på metodik för livscykelanalys (LCA) och använder emissionsfaktorer tillsammans med resursschabloner och generella indata för att beräkna energianvändning och emissioner av CO₂-ekvivalenter (dvs. klimatbelastning) från ett investeringsobjekt eller en åtgärd i samband med byggande och drift av en anläggning.

Klimatkalkyl medger ett effektivt och konsekvent sätt kvantifiera den energianvändning och klimatbelastning som olika transportinfrastrukturer ger upphov till. Modellen kan användas för att göra beräkningar av klimatpåverkan för hela eller delar av investeringsobjekt som underlag för baskontrakt samt för att jobba effektivt och systematiskt med klimat- och energieffektivisering genom hela infrastrukturhållningen, vilket styrs av speciella riktlinjer som Trafikverket fastslagit.

Trafikverket använder regelmässigt Klimatkalkyl för nya investeringsåtgärder större än 50 miljoner kronor vad avser både framtagande av beslutsunderlag samt rapportering/uppföljning. Den följer en investeringsåtgärd genom hela planläggningsprocessen och följer en process från åtgärdsvalstudie till färdig anläggning som kan uppdateras vid specifika tillfällen (inför beslut) – se figur 40. En upphandlad konsult pekar ut var utsläpp av växthusgaser sker och föreslår vilka typer av åtgärder som är lämpliga för att minska dessa. Däremot fastställs här inga reduktionskrav. Konsulten använder Trafikverkets klimatkalkyl men också, till viss del, andra verktyg.

Trafikverkets interna målstyrning ger incitament för att välja leverantörer och åtgärder med lägre utsläpp. Den konsult som upphandlas ska föreslå konkreta åtgärder i projekteringen och framtagning av förfrågningsunderlag för upphandling av entreprenad. Därefter värderar Trafikverket de framkomna förslagen och beslutar om åtgärder som omfattar utförande och reduktionskrav som ska ställas vid upphandling av entreprenad. Vad avser upphandling av utförandeentreprenad sker en fördelning av reduktionskravet utgående från dels på konsulten underlag för framtagande av bygghandling och dels på entreprenör (bygg). De slutliga reduktionskraven specificeras sedan i respektive upphandling. Vid upphandling av totalentreprenad läggs hela reduktionskravet på entreprenören. Dessa kan sedan själv bestämma hur kraven ska uppfyllas genom ytterligare specificering av åtgärder i detaljprojektering och utförande och kan sedan i sin tur upphandla materialleverantörer.

¹²⁷ Larsson, M. & Novakovic, H. (2017) *Fallstudie Hantering av Klimatkrav Förbifart Stockholm*. Trafikverket Rapport 2017-12-08

¹²⁸ Nilsson, S., Pädam, S., Uppenbergs, S. & Arushanian, Y. (2018) *Styrning och uppföljning av Trafikverkets klimateffektiviseringsarbete*. Delrapport 2 – Omvärld och styrmedel, Trafikverket Rapport 2018-02-07

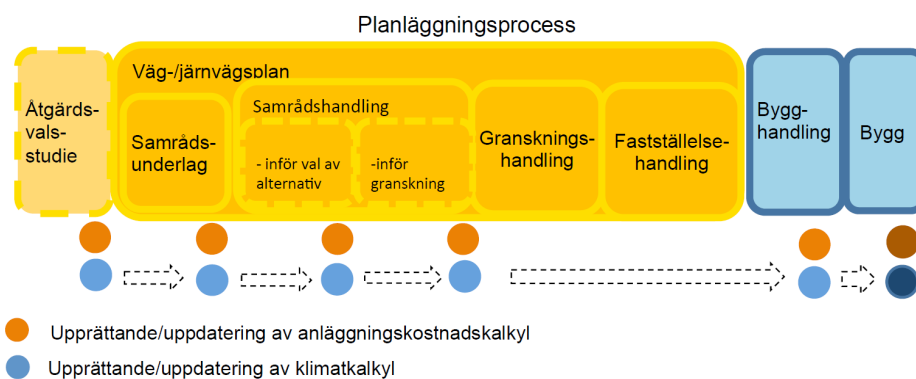


Fig. 40. Trafikverkets planläggningsprocess från åtgärdsvalstudie till färdig anläggning ¹²⁹

Trafikverket är en av aktörerna i denna planläggningsprocess med den del av den egna personalen som hanterar planerings- och investeringsverksamheten berörs av Trafikverkets interna mål och rutiner. Denna process påverkar de prioriteringar som görs. Flera andra aktörer som berörs av Trafikverkets kravställningar ingår också. Av dessa kan nämnas företag som kontrakteras i Trafikverkets upphandlingar, konsulter inom planläggning, konsulter som genomför projektering och tar fram förfrågningsunderlag samt entreprenörer och leverantörer. Den slutliga anpassningen sker i samband med att uppdrag offereras och genomförs.

Vad som är viktigt i detta sammanhang är att Klimatkalkyl utgör utgångspunkterna för ställandet av klimatkrav i upphandling av investeringsobjekt. Trafikverket använder sig av två olika typer av upphandlingskrav – informationskrav och reduktionskrav (genom kontraktsvillkor). I Trafikverkets arbete med klimatkalkylen erbjuds potentiella entreprenader att inkomma med en uppskattning av den reduktion av klimatpåverkan de kan uppnå utifrån en initial projektering – ett underlag varifrån det slutliga valet av kontraktspartner sker. Ett alternativt tillvägagångssätt är att göra en åtskillnad mellan initial projektering av Trafikverket och genomförande av produktionen såtillvida att en kontrakterad entreprenör (och deras eventuella konsult) genomför ytterligare planläggning investeringsobjektet utifrån sina egna förutsättningar innan slutlig upphandling materialleverantörer. Fördelen med denna kontraktstyp är möjligheten för entreprenören att försäkra sig om nödvändig kvalitet av byggandet då de kan specificera projekteringen mer i detalj. Precisionen kan ökas successivt om mer produktspecifika data finns tillgänglig – leverantören kan välja att använda generiska LCA-data (som ligger som default i beräkningsmodellen) eller byta ut dessa mot materialspecifika LCA-data (kräver verifikat i form av EPD). Nackdelen kan vara att den ger mindre utrymme för ytterligare förslag till miljöåtgärder från leverantörerna (t.ex. genom val av mer miljöanpassade material) beroende på alltför strikta kravformuleringar i planläggningsprocessen.

Trafikverket ställer regelbundet krav på succesiv minskad klimatpåverkan i samband med upphandlingar, t.ex. i form av en minskning av växthusgasutsläpp uttryckt i procenttal – det har i många fall hittills rört sig om en årlig minskning på ca 10 – 15%. För närvarande pågår ett arbete med att vidareutveckla klimatkalkylen och dess användning för att bl.a. införa ett bonussystem i form av en ekonomisk återbäring som ytterligare en stimulans om leverantören kan nå längre i sitt klimatreduktionsarbete än de som Trafikverket begär – se kapitel 7.2.

Göteborgs kommuns upphandling av livsmedel

I Göteborgs kommuns upphandling av livsmedel användes Klimatkompassen från RISE (se ovan kapitel 7.10.2) med vars hjälp en integrerad inköpsmodul utvecklades med data från upphandling. Man integrerade även modulen i ett måltidssystem så att kockar, men även andra, kunde beräkna

¹²⁹ Toller, S. (2018) *Presentation av Livscykelperspektiv inom Trafikverket – Tillämpning och behov*. SLC's myndighetsdialog, 2018-02-01

klimatpåverkan utifrån olika recept där man t.ex. byter ut köttfärsen mot bönor/linser. Initiativet med ett sådant kostdatasystem utifrån ett måltidsperspektiv ger möjlighet att klimatberäkna enskilda måltider utifrån olika menyer. Konceptet har kallats "Lätt att välja rätt" – både som ett verktyg för kockar att klimateffektivisera olika menyer men också för måltidsgäster att underlätta klimatsmarta val för sina vidkommanden. För mer information, kontakta Britta Floren¹³⁰.

RISE har sedan lång tid arbetat med beräkningar av klimatavtryck av måltider och inköpta livsmedel där Klimatkompassen var det första (och enklaste verktyget) där inköpsstatistik sammanställdes och matchades med aktuella klimattal för de största livsmedelsflödena. Klimatkompassen ger ett relativt grovt mått på klimatpåverkan från en kommuns inköpta livsmedel och baseras på ca 60 "klimatavtryck" för livsmedel och måltider som väljs ut tillsammans med kund för att uppnå en så god representativitet som möjligt. Klimatkompassen ger information om total klimatpåverkan uttryckt som mängd CO₂-ekvivalenter, men också som nyckeltal för CO₂-ekvivalenter/mängd inköpta livsmedel. Det finns också möjlighet i Klimatkompassen att beskriva fördelning av klimatavtrycket för olika livsmedelsgrupper. För närvarande sker en uppdatering av Klimatkompassen i en version 2.0.

¹³⁰ britta.floren@rise.se

10 MILJÖKRAV FOR CIRKULÄR UPPHANDLING

Cirkulär upphandling är ett relativt nytt begrepp inom upphandlingsområdet. Det finns exempel på framgångsrika upphandlingar som har gett företräde för återanvändning och återvinning av material och energi. Däremot saknas en gemensamt förfarande som kan komma till allmän användning för upphandling av cirkulära materialflöden. Dock pågår här ett flertal forskningsprojekt inom området.

Begreppet cirkulär upphandling kanske leder tanken till att det är liktydigt med en iterativ upphandlingsprocess. Så är dock inte fallet utan det handlar om att upphandla produkter som kan återanvändas och återvinnas för att minska mängden avfall – dvs. ett cirkulärt materialflöde. Som en följd av detta resonemang bör man kanske undvika begrepp som cirkulära metoder, verktyg m.m. Ett exempel på detta utgör de miljödeklarationer, EPD, som föreslås användas som verifikat i samband cirkulär upphandling, vilka fått benämningen ”cirkularitetsdeklarationer” – se kapitel 10.3.

Som ovan beskrivits i kapitel 7.1.1 kan upphandlingskriterier mycket väl fånga upp konceptet med cirkulära materialflöden utifrån olika utgångspunkter, t.ex. genom att ställa krav på:

- använda förnybar energi vid produktion och transporter,
- använda återvunnet material (resurshushållning),
- undvika miljö-och hälsofarliga ämnen,
- tillverka produkter som går lätt att plocka isär,
- förlänga produkters livslängd,
- möjliggöra reparation och återanvändning eller
- premiera material- eller energiåtervinning vid avfallshantering.

Det finns även möjlighet att dela, hyra eller leasa produktionsmedel snarare än att äga dem själva, och på samma sätt hyra eller leasa ut produkterna till sina kunder snarare än att sälja dem. På så sätt kan man upphandla "funktionen" snarare än produkten. Anbudsgivare kan dessutom i många fall bidra till ett mer cirkulärt samhälle genom att t.ex. vara anslutet till ett kommersiellt retur- och återvinningssystem.

10.1 PÅGÅENDE FORSKNING

Som ovan omnämnts pågår en hel del forskningsaktiviteter vad avser cirkulär upphandling. Några exempel på forskningsprojekt inom området är:

- Offentlig upphandling av cirkulära lösningar
- Offentlig upphandling av cirkulära lösningar baserat på livscykelbaserad miljöprissättning
- Exploiting the potential for public procurement – possibilities for circular economy
- Påverkan av offentlig upphandling för ett hållbart livsmedelssystem
- Exploring the use of circular procurement to promote a circular economy in Sweden
- Upphandling av cirkulära produkter
- Upphandlingskrav för cirkulära flöden i bygg- och rivningsprocessen

Vad avser projektet om *Exploiting the potential for public procurement – possibilities for circular economy*, vilket var ett nordiskt projekt, framkom den uppdelning av upphandlingsförfaranden i fyra faser, som sedermera hänvisats till av Upphandlingsmyndigheten:

1. Upphandling av mer cirkulärt anpassade produkter genom den miljöanpassade offentliga upphandlingen
2. Upphandling av nya och innovativa varor och tjänster som stöder ett nytt produktkoncept baserat på cirkularitet
3. Upphandling genom nya affärskoncept

4. Upphandling som för fram "industriell symbios" och cirkulära ekosystem

Inom projektet "Upphandling av cirkulära produkter" finns mål är att dokumentera och sprida erfarenheter från upphandlingar i Sverige där olika typer av cirkulära kriterier prövats. Arbetet kommer att utformas med inspiration och lärdom från andra, även internationella aktiviteter, med exempel där ett mycket stort antal upphandlande organisationer, såväl privata som offentliga, gått samman och gjort åtgärder för att utveckla sina upphandlingar till att bli mer cirkulära. I projektet ingår att etablera något motsvarande aktörsnätverk med möjlighet till rådgivning och att deltagande parter genomför upphandlingar där cirkulära kriterier prövas. Möjligheter ska också finnas för deltagande parter att kunna dela och sprida erfarenheter från upphandlingar där cirkulära kriterier ingått. En översiktlig skiss över projektets uppläggning återges i figur 41.

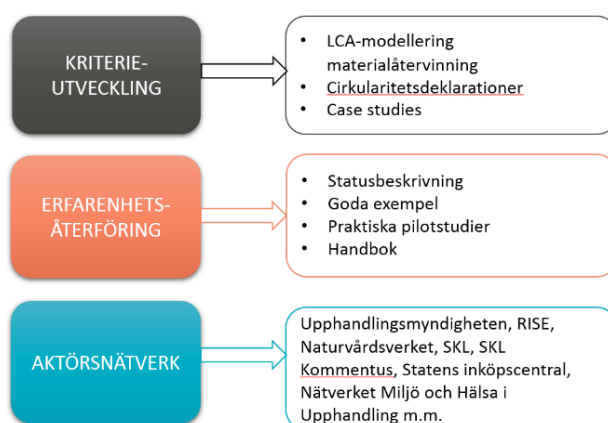


Fig. 41. Initial skiss över uppläggnings av genomförandet av projektet "Upphandling av cirkulära produkter"

Projektet "Upphandling av cirkulära produkter" kommer att innehålla en hel del aktiviteter kring att försöka utveckla effektiva upphandlingskriterier för cirkulära materialflöden. Dessa kommer då att till stor del behöva utgå från LCA-beräkningar och hur man t.ex. kan behöva fastställa relevanta allokeringsregler för att bedöma i vilken omfattning olika material kan cirkulera i ett tekniskt kretslopp för att beräkna deras klimatbesparingspotential.

En god hjälp i detta arbete kan vara det förslag till generell modell för cirkulära materialflöden (återanvändning, återvinning av material och energi, kvittblivning m.m.) som ett resultat av EU-kommissionens PEF-arbete med möjlighet att beräkna miljömässiga utfall för olika typer av material för olika utgångspunkter. Denna beräkningsmodell illustreras figur 42. För vidare information om PEF-arbetet, se ovan kapitel 7.5.

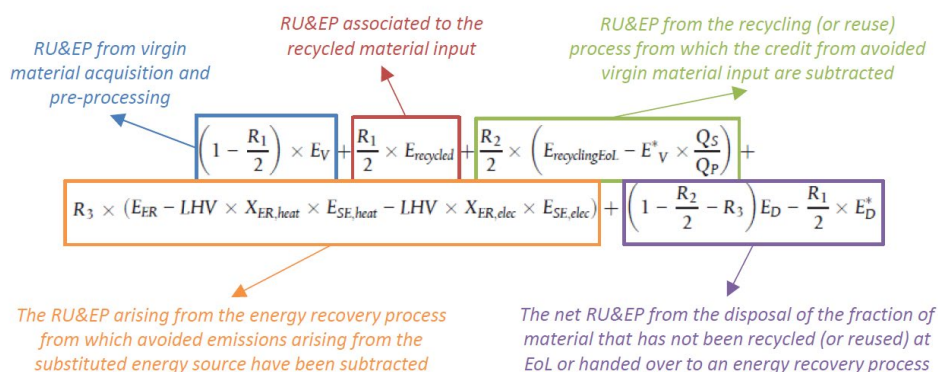


Fig. 42. EU's beräkningsmodell för cirkulära materialflöden¹³¹

Inom projektet "Upphandlingskrav för cirkulära flöden i bygg- och rivningsprocessen" ingår en uppgift att utarbeta ett "bästa tänkbara upphandlingsscenario" för att med alla samlade krafter och goda idéer genomföra upphandlingar som kan resultera i bästa tänkbara utfall sett i ett miljöperspektiv. Här finns sannolikt många tänkbara infallsvinklar som skulle kunna vara aktuella såsom exempelvis:

- Fastställande av nationella klimatmål för importerade produkter
- Krav på inledande dialoger med potentiella anbudsgivare
- Införande av funktionskrav
- Separata upphandlingar med materialleverantörer
- Tillämpning av effektiva LCA-baserade miljökrav
- Införande av cirkularitetsdeklarationer för verifiering av reducerad materialanvändning
- Ökad användning av incitamentsavtal och bonussystem
- Förlängda livslängder för använda produkter
- Krav på minimumregler för underhåll och reparationer
- Etablerande av en nationell produktdatabas
- Leverantörers obligatoriska deltagande i en avfallsbörss för återanvändbara material
- Löpande leverantördialoger efter genomförda uppdrag

10.2 EXEMPEL PÅ MILJÖASPEKTER ATT BEAKTA VID FORMULERING AV UPPHANDLINGSKRITERIER

Som ett resultat av det nordiska forskningsprojektet *Exploiting the potential for public procurement – possibilities for circular economy*¹³², presenterades exempel på lämpliga miljöaspekter att beakta vid ställande av miljökrav för att gynna cirkulära materialflöden. Detta återges i tabellerna 2 och 3 uppdelat utifrån de fyra utgångspunkter som beskrivs ovan i kapitel 7.1.1.

Tabell 2. Exempel på miljöaspekter som har koppling till cirkulär upphandling (föreslagna av Motiva, Finland)

<p><u>Förlängd livslängd:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Återanvändbara förpackningar (<i>många produktgrupper</i>) • Åtgärder som förlänger livslängder (<i>t.ex. motorvärmare för fordon</i>) • Förlängd garanti (<i>många produktgrupper</i>) • Tillgång till reparationer och service (<i>många produktgrupper</i>) • Förlängd tillgång till reservdelar (<i>t.ex. fordon</i>)
<p><u>Effektivitet vid användning:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning om måttlighet (<i>mat och catering</i>) • Kontroll av mängden matavfall (<i>mat och catering</i>)
<p><u>Cirkulering av biologiska och tekniska material:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Återvinningsbara förpackningar (<i>många produktgrupper</i>) • Rådgivning om återvinning (<i>många produktgrupper</i>)

¹³¹ HelpDesk – PEF – Guide – training_final 13Jan2014.pdf

¹³² Alhola, K., Ryding, S-O., Salempere, H. & Busch, N. (2017) *Circular Procurement in the Nordic Countries*. The Nordic Council of Ministers, January 2017

<ul style="list-style-type: none"> • Produktmärkning om återvinningsbara plaster (<i>t.ex. datorer</i>)
<p><u>Rena och riskfria cykler:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning om återvinning av toner (<i>IT-utrustning, datorer</i>) • Hänvisning till RoHS direktivet - 2011/65/EC (<i>IT-utrustning, datorer</i>) • Undvikande av kvicksilver och PVC-plast (<i>IT-utrustning, datorer</i>)

Tabell 3. Exempel på miljöaspekter som har koppling till cirkulär upphandling (föreslagna inom ramen av Hansel's ramavtal, Finland)

<p><u>Förlängd livslängd:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regummerade däck (<i>bilservice, fordon</i>) • Biluthyrning och tillgång till billeasing (<i>bilservice, fordon</i>) • Tillgång till bruksanvisningar (<i>bilservice, fordon</i>) • Tillgång till regelbundna serviceprogram och reparationer (<i>bilservice, fordon</i>) • Tillgång till uppgraderade reservdelar (<i>ICT, datorer, kopieringsmaskiner</i>) • Förlängda garantitider för reservdelar garanti (<i>ICT, datorer</i>) • Uthyrning av datorer (<i>ICT, datorer</i>) • Rådgivning om olika sätt att återanvända ICT-utrustning (<i>ICT</i>)
<p><u>Effektivitet vid användning:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning om effektiv användning och kvittblivning (<i>många produktgrupper</i>) • Livsmedel som delvis är förtillverkade (<i>mat och catering</i>) • Förpackningsmaterial som förhindrar transportskador (<i>mat och catering</i>)
<p><u>Cirkulering av biologiska och tekniska material:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Miljöanpassad avfallshantering och kvittblivning (<i>bilservice, fordon</i>) • Krav på återvinningsbara förpackningar (<i>många produktgrupper</i>) • Krav på information från leverantörer om minskning och återvinning av förpackningsmaterial (<i>många produktgrupper</i>) • Märkning på förpackningar som underlättar separering och återvinning (<i>t.ex. catering</i>) • Krav på att leverantörer samlar in alla återvinningsbara förpackningar (<i>många produktgrupper</i>)
<p><u>Rena och giftfria cykler:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Krav på information hur leverantörer hanterar skadliga kemikalier (<i>bilservice, fordon</i>) • Krav på viss mängd återvunnet material i förpackningsmaterial (<i>ICT, många produkter</i>) • Krav på användning av visst återvunnet papper kopieringsmaskiner (<i>kopieringsmaskiner</i>) • Krav på information från leverantörer om avfallsminimering (<i>många produktgrupper</i>) • Krav på avfallsbehandling (<i>IT-utrustning, datorer</i>)

Ett ännu ganska oprövat koncept är att uppmuntra tillvägagångssätt som innebär att man kan hyra/leasa produkter istället för att köpa dem. Detta kan på sikt leda till mindre volymer av upphandlade produkter och att produkter som hyrs kan lämnas tillbaka efter en bestämd brukstid. Detta förfaringssätt medger att upphandlande organisationer kan säkerställa att i ökad utsträckning kunna använda ny teknik inom området som är mer resurssnål och mindre förorenande. Säkerligen finns här möjligheter för aktörer som tillhandahåller upphandlingsstöd att indikera möjligheter till en sådan omställning av synen att upphandla produkter för att därmed stimulera en sådan typ av anskaffning av produkter i framtiden.

Vad avser upphandlingskriterier bör ett stort fokus ligga på att beakta de gemensamma resursernas knapphet. Hållbarhet i ordets bokstavligena bemärkelse måste värderas högre. Dagens upphandlingskriterier är för linjära och funktionsupphandlingar borde tillämpas i större omfattning. Det innebär t.ex. att vad man handlar upp inte längre bara är att betrakta som en fysisk produkt, utan en bra arbetsmiljö där användningen av produkten ska hålla över längre tid. Då olika former cirkulär upphandling är en delvis ny företeelse i upphandlingssammanhang kan det vara klokt att börja "fasa in dem" genom olika kontraktsvillkor för att med tiden kanske börja använda tilldelningskriterier.

10.3 BEHOV AV INFORMATION I ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV

Cirkulär upphandling uppfattas av många som en resursfråga då det primära syftet är att minska mängden avfall. Att minska mängden avfall innebär i allt väsentligt mindre resursuttag, mindre arbete med förädling av råmaterial och mindre transporter – vilket alla i förlängningen bidrar till resursbesparingar och mindre utsläpp av växthusgaser. Man behöver således betrakta de miljövinster som kan uppnås genom en cirkulär upphandling i ett livscykelperspektiv.

Att förebygga uppkomsten av avfall är ett prioriterat område både inom EU och i Sverige och i vissa sammanhang har den offentliga upphandlingen allt oftare pekats ut som ett viktigt verktyg. Det finns inga generella upphandlingskriterier utarbetade för cirkulära material eller avfallsförebyggande åtgärder. Däremot pågår en hel del forskning inom området (se kapitel 10.1) och flera frivilliga initiativ med fallstudier under verkliga förhållanden där upphandling varit i fokus. I en av dessa projekt, inkluderande 8 olika upphandlingar med syfte att minska uppkomsten av avfall skedde ett samarbete med Inköp Göteborg, Gästrike Återvinnare, Eskilstuna kommun, Västerås stad och Vafab Miljö AB¹³³. Vid flera av projektets upphandlingar föll tyvärr de avfallsförebyggande kraven eller utvärderingskriterier bort eftersom de upphandlande organisationerna ansåg att det fanns för lite kunskap för att kunna ställa krav som var utvärderingsbara på ett konkurrensneutralt och säkert sätt. Däremot framkom en hel del värdefulla insikter med tanke på framtida upphandlingsarbete.

En viktig slutsats var behovet av kunskap om produkten eller tjänsten och om hur avfallsmängder eller avfallets farlighet påverkas vid tillverkning, användning och efter användning för att kunna ställa rimliga och relevanta avfallsförebyggande krav. Det faktum att produkter tillverkas i komplexa och världsomspännande produktionskedjor ger sämre förutsättningar att få insyn i och kunskap om konsekvenser vid tillverkningen och sämre förutsättningar att nå fram med krav och uppföljningen av dessa. Detta skulle kanske till del kunna undanröjas om man i tid beaktade ett livscykelperspektiv. Alltför begränsad kunskap om material och produkter och vilka konsekvenser som följer av olika kravställningar, sett i ett större sammanhang, som följer av olika kravställningar upplevdes som ett betydande hinder för att kunna ställa relevanta krav och kriterier.

Det tar tid och är resurskrävande att insamla kunskap om produkten och dess tillverkning som underlag för bedömning av vilka krav som är möjliga att ställa för att förebygga uppkomsten av avfall. En konsekvens av detta är att en hög ambition att ställa avfallsförebyggande krav ofta får stå åt sidan för att det inte finns tid att skaffa sig den kunskapen innan en upphandling ska påbörjas. Det är

¹³³ Avfall Sverige (2018) *Förebyggande av avfall i offentlig upphandling*. Avfall Sveriges Utvecklingssatsning, Rapport 2018:06

därför viktigt att avsätta god tid till kunskapsinhämtning för alla berörda parter. En hel del av denna information kan erhållas genom att ställa krav på information i anbudet eller genom tidiga kontakter med potentiella leverantörer. Informationsinsamling kan också säkerställas inför framtida upphandlingar genom att etablera mer långsiktiga samarbeten med leverantörer kring avfallsförebyggande åtgärder. En fråga som uppstår i upphandlingssammanhang är emellertid att sådan information kan behöva delges andra leverantörer och hur pass sanningsenlig är denna information är om den inte genomgår någon form av oberoende kontroll.

Det behövs också i många fall annan form av information t.ex. om de behov som föreligger hos den beställare som genomför upphandlingen – hur ska produkten fungera, vilka aspekter och funktioner går inte att kompromissa om och vilka funktioner används ofta inte. Kunskap om användarens behov är naturligtvis central så att rätt funktion uppnås genom kravställandet. Överlag bör gälla att för att förebygga uppkomsten av avfall bör man utgå från det som faktiskt behövs och inte produkten innehålla funktioner som inte behövs. Ett väl underbyggt kravställande leder ofta till ett förebyggande av avfall, då eventuella felinköp kan innebära att nya produkter, om vilka kunskapen är sämre, måste köpas snabbt med begränsad till bedömning av produkten.

Även om det skulle finnas tillgång till god information om en produkt kan svårigheter uppstå att avväga avfallsförebyggande påverkan utifrån andra behövliga utgångspunkter. Detta kan exempelvis gälla i de fall det krävs kunskap för bedömningar av konsekvensen av att använda mindre mängder av en produkt som innehåller miljöfarliga ämnen. Här är ofta produktens funktion och var den kommer att hamna i en färdig konstruktion viktiga att beakta. Kunskap kan handla om produktens livslängd, hur den används, möjlighet att reparera m.m. används och kraven kan utformas för att det i användningsskedet ska innebära att mindre naturresurser behövs. För att ställa dessa typer av krav behövs inte alltid ett stort tekniskt kunnande.

Återanvändning och återvinning centrala begrepp när det gäller att sluta materialflöden. Att låta en leverantör kvarstå som ägare av en produkt kan leda till incitament hos denne att ha hög kvalitet på produkten och se till att den underhålls och repareras på ett sätt som bibehåller produktens funktionalitet över en längre tidsperiod. Detta innebär att det avfallsförebyggande arbetet kan bli framgångsrikt. Leverantören eller producenten besitter nästan alltid mer kunskap om varan eller produktion än den upphandlande organisationen. Att låta leverantören ta ansvar även för den uttjänta produkten kan leda till ytterligare incitamentet att hitta innovativa lösningar. Detta förutsätter då att sådana anbudsgivare prioriteras vid anbudsutvärderingen.

Cirkulär upphandlingen i ett bredare perspektiv skulle gynnas av en gemensam och öppen kunskapsbas. Kommunerna i Avfall Sveriges projekt upplevde att leverantörerna inte ifrågasätter de generella krav om de kommer från ett centralt upphandlingsstöd¹³⁴. En fördel är att leverantörerna då känner till kraven och flera kommuner kan använda sig av dem. För närvarande finns ett praktiskt verktyg som hjälper till exempel fastighetsägare, entreprenörer, arkitekter och byggkonstruktörer som vill göra medvetna materialval i syftet att fasa ut ämnen med farliga egenskaper kallat Basta Online¹³⁵. Det är en öppen databas som är fritt tillgänglig för alla att söka i. I Basta Online återfinns bygg- och anläggningsprodukter som klarar högt ställda krav på kemiskt innehåll där EU:s lagstiftning REACH är kärnan till kraven på kemiskt innehåll.

En viktig informationskälla vad avser cirkulära materialflöden och arbete för att minska klimatpåverkan är den webbplats som drivs av det Vinnova-finansierade projektet "Affärsmodellinnovation för cirkulära materialflöden"¹³⁶. Projektet arbetar för att visa hur möbelbranschen konkret kan ställa om till en mer cirkulär ekonomi. Med nytänkande affärsrelationer och affärsmodeller har projektet visat att det går att förena stark konkurrenskraft med en mer

¹³⁴ Ibid

¹³⁵ <https://www.bastaonline.se/om-basta/basta/>

¹³⁶ <https://cirkularitet.se/om-oss/>

hållbar samhällsutveckling. Koncepter kallas cirkulära affärsmodeller – där möblerna renoveras, repareras och säljs på nytt. Det har visat sig att det går att halvera resursförbrukningen och minska klimatpåverkan med cirka 30 % i jämförelse med linjära system där möbler produceras, används och slutligen slängs. Inom möbelbranschen finns det idag en stark vilja, kunskap och kapacitet för att skapa förändring.

Upphandlingsmyndigheten ser ett av målen med projektet "Affärsmodellinnovation för cirkulära materialflöden" att lansera cirkularitetsbegreppet brett, så att det sprids till andra branscher¹³⁷. Fördelarna med arbetet är att många aktörer samlas och att alla tar ett steg framåt tillsammans. Upphandlingsmyndigheten noterar dock att det finns ett visst motstånd och en viss rädsla hos dem som upphandlar. Det kan också vara så att upphandlare tror att det ska bli billigare att cirkulera än att köpa nytt. Om det är rätt eller fel är svårt att generellt uttala sig om. Det avgörs från fall till fall beroende på ett stort antal bakgrundsförutsättningar. Vad som här är viktigt är att titta på pris över tid istället för pris vid inköpstillfället.

Särskilt inom möbelområdet finns exempel på praktiskt upphandlingsarbete. Det gäller i första hand ett Vinnova-finansierat projekt kallat "Cirkulära Möbelflöden"¹³⁸, där inköpsorganisationer och möbelleverantörer studerade vilka cirkulära affärsmodeller som skulle kunna fungera för offentliga kontrakt. Ett problem som framkom var att många av dessa affärsmodeller inte riktigt stämmer överens om hur man arbetar i offentlig sektor med att köpa och äga de varor som upphandla (med budget för endast ett år framåt). Både förvaltnings- och upphandlingslagstiftningen är utformade med detta som cementerad grundbult.

Cirkulära upphandlingar fortfarande är ganska nytt begrepp så finns begränsat med praxis på området. Det är viktigt med inköpsorganisationer att vara med och sätta praxis men det måste ske inom ramen för upphandlingslagstiftningen. Ett uppenbart problem är att det inte finns centralt fastställda upphandlingskriterier för cirkulära materialflöden kriterier på samma sätt som krav och kriterier för ett nyproducerat upphandlingsföremål. RISE har arbetat med att utveckla en form av nyckeltal (cirkularitetsmått) som ett värde på den totala cirkularitetsgraden för en produkt som behövs för att bidra till en cirkulär omställning där resurser tas tillvara och återanvänds istället för att produkter slängs¹³⁹. Detta mått kan förhoppningsvis bli ett värdefullt inslag vid framtida upphandlingar.

Även på sina håll inom näringslivet ökas insikten om marknadsmässiga av cirkulära materialflöden. Möbelproducenter som IKEA, Kinnarps och EFG välkomnar funktionsupphandling, där upphandlingsunderlagen är mer detaljerade med krav på en viss andel återvunnet material eller att produkterna skall vara helt cirkulära. Om upphandlingars syfte är att främja cirkularitet bör kvalitet och funktion vara viktigare, och branschen skulle därmed kunna slippa prata pris för att istället kunna tala om prisvärdhet i förhållande till livslängd.

Den nationella upphandlingsstrategin framhåller att för att möjliggöra för utländska leverantörer att delta i upphandlingar bör hänvisning ske till internationella standarder (eller märkningar när så är möjligt) – se ovan kapitel 7.3. Det finns för närvarande inga vedertagna eller internationellt metoder som anpassats för att tillgodose de informationskrav om material och produkter som skulle behövas som underlag vid en cirkulär upphandling. Eftersom en hel del av informationsbehovet täcker en produkts hela livscykel kan en möjlighet vara att bygga vidare på konceptet om EPD till en form som skulle kunna kallas "cirkularitetsdeklaration" – se figur 43.

¹³⁷ Upphandlingsmyndigheten (2018) *Trendens – Utvecklingen på upphandlingsområdet*. Nr 3, 2018

¹³⁸ <https://cirkularitet.se/cirkulara-mobelfloden-inspirerar/>

¹³⁹ Cirkularitetsmättet (2019) *Snabbfakta från Vinnova-projektet "Affärsmodeller för cirkulära möbelflöden"*. www.cirkularitet.se, version 1, februari 2019

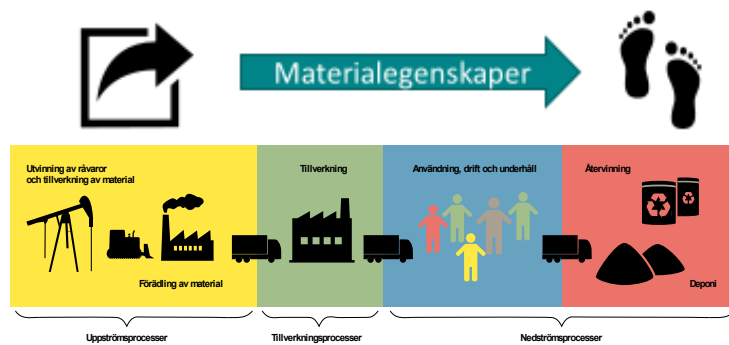


Fig. 43. Illustration av en cirkularitetsdeklaration med fokus på materialegenskaper i tidiga faser i en produkts livscykel

En EPD innehåller underlagsinformation från en inventering av material och energiflöden in- och utgående från en studerad produkt. Den del som innehåller information om ingående materialflöden skulle kunna utvidgas till att också beskriva olika former av materialegenskaper som passar in i kravställandet vid en upphandling. En EPD kan också innehålla övrig miljörelaterad information som skulle kunna passa in i en cirkularitetsdeklaration för just speciellt önskvärd information som inte baseras på LCA. Det enda krav som måste vara uppfyllt är att denna "extra" informationen måste vara verifierbar och bli godkänd av en oberoende expert liksom all annan information i en EPD. Det kan i detta sammanhang noteras att möjligheten att införa ett återvinningscertifikat omnämns i Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan¹⁴⁰. Dessa kan vara utformade på olika sätt, men skulle kunna innebära en slags kvotplikt för aktörer som då blir skyldiga att använda en viss mängd återvunnet material i sina produkter. Detta skulle kunna öka efterfrågan på återvunnet material.

10.4 EXEMPEL PÅ CIRKULÄR UPPHANDLING

Det finns ett begränsat antal exempel på genomförda cirkulära upphandlingar där information finns tillgänglig om utgångspunkter, upphandlingsprocess, kriterieval och förväntade effekter. I figur 44 ges tre sådana exempel som framkommit inom ramen för projektet inom ramen för projektet om *Exploiting the potential for public procurement – possibilities for circular economy*¹⁴¹.

¹⁴⁰ Naturvårdsverket (2019) *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*. Rapport 6879, mars 2019

¹⁴¹ Alhola, K., Ryding, S.-O., Salemperä, H. & Busch, N. (2017) *Circular Procurement in the Nordic Countries*. The Nordic Council of Ministers, January 2017

REUSE OF BRICKS

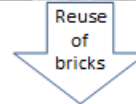
Procurement authority: Copenhagen Municipality

Subject for procurement: Buildings for extension of 2 schools

Procurement procedure: Open public procurement procedure with specification of the type of bricks to be used in the new buildings

Type of criteria used: The tender documents specified that the bricks used for the outer wall should be reused bricks or some with similar appearance (hand made appearance)

Impact on circular procurement: The strict requirements for the appearance of bricks will ensure reuse of bricks from demolition activities and thereby reduce the emission of GHG with 0.5 kg CO₂ eq per brick.



PUBLIC TRANSPORTATION

Procurement authority: Kalmar länstrafik, County Council in Kalmar län, Sweden

Subject for procurement: All types of public transportation including city and regional transport modes, and specific service transportation

Procurement procedure: Negotiated procedure including bidders qualified via pre-qualification

Type of criteria used: Certified environmental and work environment management systems, a gradual reduction of emissions of NO_x and particles during the contract period, noise limitations, requirements on energy efficiency, use of biofuels and electricity, follow-up procedures and annual environmental reporting.

Impact on circular procurement: Strict requirements and follow-up procedures for exchanging fossil fuels with different types of biofuels (biogas, sustainable synthetic diesel, "green electricity, RME and ethanol) including electricity simulating the generation these fuels from local activities and manufacturing.

INCREASED LIFE OF WORKING CLOTHES

Procurement authority: Herning Municipality

Subject for procurement: Working clothes for technical operations department.

Procurement procedure: Open public procurement/leasing

Type of criteria used: Technical criteria for maintenance, repair and recycling of clothes

Impact on circular procurement: The technical criteria are assumed to extend the life of the clothes. Estimated savings; 6700 Euros and 1011 tonnes of CO₂ emission in 4 years for the department alone.



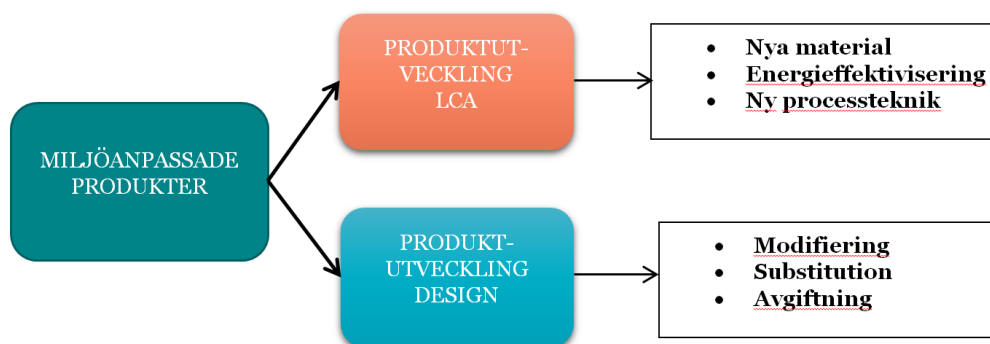
Fig. 44. Tre exempel på cirkulär upphandling¹⁴²

Andra exempel på cirkulär upphandling i Sverige utgör arbetet med upphandling av avfallsfrågor som genomförts av nätverket Hållbar Upphandling Skåne – se Bilaga 3.

¹⁴² Ibid

11 EFFEKTIVA MILJÖKRAV

Det är viktigt att dra nytta av alla de olika infallsvinklar som finns för att få bästa tänkbara resultat av en upphandling utifrån de ursprungliga önskemål om inköp som identifierats vid behovsanalysen. Ökade krav på utveckling av miljöanpassade produkter kan ta sig flera uttrycksätt beroende på skilda förutsättningar, vilket illustreras i figur 45. Utifrån möjligheter att identifiera de mest betydande miljöaspekter baserat på LCA-studier kan val av alternativa råmaterial och ändringar i tillverkningsprocesser bli aktuella. Vid fokus på själva produkten utifrån ökad livslängd och minskat avfall kan olika produktmodifieringar bli aktuella såsom bättre demonterbarhet och att ersätta farliga ämnen mot mindre miljöfarliga sådana. Det är värt att notera att alla miljöåtgärder som kan stimulera cirkulära materialflöden också har en klimatbesparande effekt. Det innebär att alla ansatser att utveckla mer miljöanpassade utgångspunkter utgör viktiga bidrag till en effektiv upphandling.



Figur 45. Olika tänkbbara miljöanpassningar av produkter som en följd av val till följd av LCA-underlag och möjligheter till cirkulära materialflöden

De flesta förslag till miljökrav, vare sig de ingår i EU's "Toolkit for Green Public Procurement"¹⁴³ eller inom ramen för något av de upphandlingsstöd som tillhandahålls på den svenska marknaden är, i princip, strängare än gällande lagstiftning i den mån sådan förekommer.

I den handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling som regeringen beslutade om och genomfördes 2007 – 2009¹⁴⁴ i Sverige framgick speciellt uppdraget att utveckla drivande miljökrav på olika nivåer för att tillgodose kommuners varierande önskemål om att kunna ställa krav i sina förfrågningsunderlag på en eller flera högre ambitionsnivåer. Detta ledde till att dåvarande Miljöstyrningsrådet, som regeringens expertorgan på miljöanpassad upphandling, utvecklade förslag till miljökrav på tre olika nivåer – bas, avancerat och spjutspets. Dessa återfinns nu i Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas¹⁴⁵.

Vad som verkligen är "drivande miljökrav" behöver dock kanske klarare beskrivas så att de får en innebörd som allmänt kan förstås och tillämpas. Drivande miljökrav är sådana som överstiger gällande lagstiftning men behöver inte ha tagit hänsyn till ett livscykelperspektiv. Den nationella upphandlingsstrategins område 2 hänvisar till effektiva inköp och betonar vikten av att beakta ett livscykelperspektiv i inköpsarbetet¹⁴⁶. Drivande miljökrav täcker heller inte andra aspekter med miljöanknytning som kan behöva tillföras för att optimalt använda upphandling också i bemärkelsen

¹⁴³ http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

¹⁴⁴ <https://data.riksdagen.se/fil/A59DF5C5-FBE0-47F3-858A-282B1A984F7A>

¹⁴⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/>

¹⁴⁶ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-upphandlingsstrategin/>

att ge incitament till anbudsgivare att offerera ännu mer miljöanpassade produkter än vad som krävs i ett förfrågningsunderlag.

De olika former av innovationsupphandlingar som förekommer är ofta alltför omfattande både vad avser tid och resurser och är svårt att administrera för vanliga upphandlande myndigheter. För att miljöanpassad upphandling ska betraktas vara effektiv bör alla möjliga sätt tas tillvara för att minska miljöpåverkan. Det finns säkert otaliga fall där upphandlingar genomförts och där leverantörer med miljösmarta lösningar fått stå åt sidan för andra leverantörer med mindre ambitiösa miljöåtgärder, men som vunnit kontrakt på andra premisser. Om upphandlande organisationer ser allvaret i det klimathot som konfronterar oss finns säkert all anledning för dem att utnyttja alla de möjligheter upphandlingslagstiftningen ger för att erbjuda olika former av incitament för att premiera de leverantörer som anstränger sig för att regelbundet offerera produkter med bättre miljöprestanda än vad som krävs. Många små och löpande miljöförbättringar utöver de krav som ställs synes särskilt angelägna mot bakgrund att 99 % av anbudsgivare är små och medelstora leverantörer. Det är därför viktigt att potentiella anbudsgivare får information om att det kan vara värt besvären för att på detta sätt satsa på utveckling av miljöanpassade produkter för att vinna kontrakt och bättre komma i åtanke vid kommande upphandlingar.

När nu upphandlingslagstiftningen möjliggör nya utgångspunkter vid ställande av miljökrav borde drivande miljökrav kompletteras med nya utgångspunkter som i första hand borde omfatta:

- Behovet att beakta ett livscykelperspektiv
- Ambitionen, att i görligaste mån, gå ifrån principen om lägsta pris till förmån för andra utgångspunkter med mer av kvalitetsinnehåll, i vilket miljöhänsyn utgör ett sådant

I princip skulle detta innebära två tänkbara tillägg till de drivande miljökraven:

- att införa LCA-underlag för att identifiera betydande miljöaspekter, och att
- finna incitament med kompletterade upphandlingskoncept som gynnar de anbudsgivare som regelbundet utvecklar miljösmarta lösningar, små som stora, utgående från vad som är relevant utifrån ett helhetsmässigt miljöperspektiv.

Dessa tre utgångspunkter skulle med all sannolikhet fånga upp de möjligheter som ges i upphandlingslagstiftningen för att kunna benämnas effektiva miljökrav. Detta kan kanske till viss del jämföras med upphandlingslagstiftningens benämning "det ekonomiskt mest fördelaktiga" - *Best value for money*. Ett försök till att beskriva dessa utgångspunkter återges i nedanstående faktaruta.

Drivande miljökrav: Krav som utgår från en viss aspekt (energiförbrukning, transporter etc.) och som ligger på en betydligt högre nivå än den som befintlig lagstiftning anger.

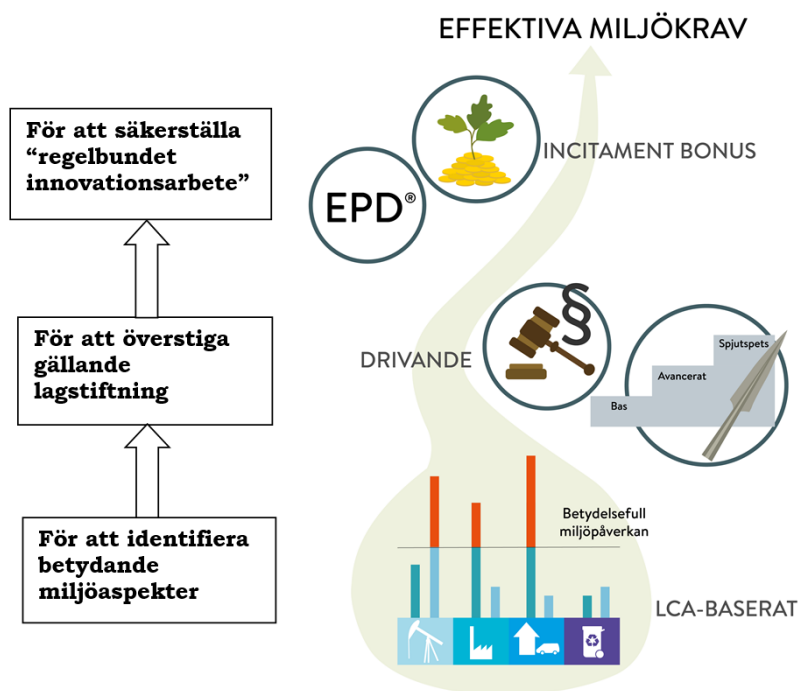
LCA-baserade direkta miljökrav: Krav som utgår från var i en produkts livscykel de största miljöproblemen uppstår för olika typer av miljöproblemen uppstår

Incitamentsbaserade miljökrav: Krav som utgår från motiv för leverantörer att genomföra ytterligare miljöåtgärder (utöver ställda krav) genom användning av tilldelningskriterier och/eller olika former av bonussystem

En logisk ordning vid kriteriesättning borde vara att först utgå från LCA-studier för att kartlägga var i en produkts livscykel de mest betydelsefulla miljöproblemen uppstår för att därefter avgöra i vilken omfattning åtgärder för att minska dessa miljöproblem kan skäras med bästa tillgängliga teknik (som är mer långtgående än lagstiftningskrav) och slutligen användning av incitamentsbaserade miljökrav.

**Effektiva miljökrav =
LCA-baserade direkta miljökrav + drivande miljökrav + incitamentsbaserade miljökrav**

Ett försök att illustrera detta återfinns i figur 46.



Figur 46. Illustration av begreppet effektiva miljökrav

12 TEKNIK/INNOVATIONSUPPHANDLING

Teknikupphandling innebär för många att köpa en vara eller tjänst ”som inte finns på marknaden” och som kräver utvecklingsarbete för att uppfylla en köparens mål och krav. Teknikupphandling syftar till att stimulera och skynda på utveckling för marknadsintroduktion av ny teknik. Metodiken nyttjar marknadsaktörer för att utveckla nya produkter eller produktkoncept när det gäller att tillfredsställa kundbehov, bidra till minskad miljöpåverkan och stimulera näringslivsutveckling. Resultatet av en teknikupphandling kan leda till en omfattande marknadsintroduktion av de nya produkter som utvecklas. En teknikupphandling kan sålunda fungera som katalysator för innovationer med en påvisbar direkteffekt när stora volymer upphandlas.

Benämningen teknikupphandling har visat sig vara ett begrepp som till viss del kan missförstås. Det kan leda tanken till att det är frågan om en annorlunda upphandlingsform. The International Energy Agency (IEA) har definierat teknikupphandling som *”En process genom vilken en vara, tjänst eller system upphandlas, och för vilken utveckling av nya tekniska lösningar är nödvändig för att möta köparens behov. Arbetet med teknisk utveckling, som är en del av processen kan omfatta tillämpning av avancerad teknik, men också mindre avancerad teknik liksom produktmodifieringar. Utvecklingsarbetet kan omfatta såväl produkten, produktsystemet som tillverkningsprocessen.”*

Innovationsupphandling har begreppsmässigt sin bakgrund i den statliga utredningen Innovationsupphandling 2010¹⁴⁷ definieras i Den nationella innovationsstrategin¹⁴⁸ som *”Upphandling som främjar utveckling och införande av nyskapande och bärkraftiga lösningar – innovationer”*. Innovationsupphandling utgör inte en särskild metod, förfarande eller liknande. Det rör sig snarare om ett formaliserat sätt att främja utveckling i och genom en offentlig upphandling. Därmed följer innovationsupphandling samma process som all annan offentlig upphandling, med alla dess valmöjligheter.

Innovation kan handla om en ny vara, tjänst eller process, nya sätt att organisera affärsverksamhet, arbetsorganisation eller externa relationer¹⁴⁹. Det kan vara lösningar som innebär förbättring, förändring eller transformation inom ett verksamhetsområde. När det gäller innovation i upphandling är det viktigt att öppna upp och efterfråga marknadsförslag på lösningar kopplat till verksamhetens behov. Då kan det offentliga nå en högre måluppfyllelse och bidra till att lösa samhällsutmaningar.

Ordet innovation syftar inte på att en innovation upphandlas¹⁵⁰. Det är inte möjligt, eftersom det inte går att veta om en ny lösning är en innovation innan den kommit till lyckad användning i slutet av processen. Innovationsupphandling handlar istället om avsikten: *att en upphandlande myndighet eller enhet i sin upphandlingsprocess främjar innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar.*

Genom att upphandla, implementera och använda innovativa lösningar i offentliga organisationer kan bättre tjänster, samhällsservice och högre nytta erbjudas till våra medborgare.

Innovationsupphandling är ett viktigt verktyg för att premiera ett transformativt nytänkande för att åstadkomma en långsiktig och hållbar utveckling. Innovationsupphandling kan bidra till att skattemedel används effektivt genom att innovativa lösningar främjas vid offentlig upphandling. På så sätt kan samhällsliga utmaningar mötas och tillväxt av konkurrenskraftiga innovativa företag främjas.

- Innovationsupphandling kan användas när en upphandlande myndighet eller enhet t.ex. har:

¹⁴⁷ SOU 2010:56

¹⁴⁸ Regeringskansliet 2010, och N2012.27, Regeringskansliet 2012

¹⁴⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/innovation-i-upphandling/>

¹⁵⁰ Ibid

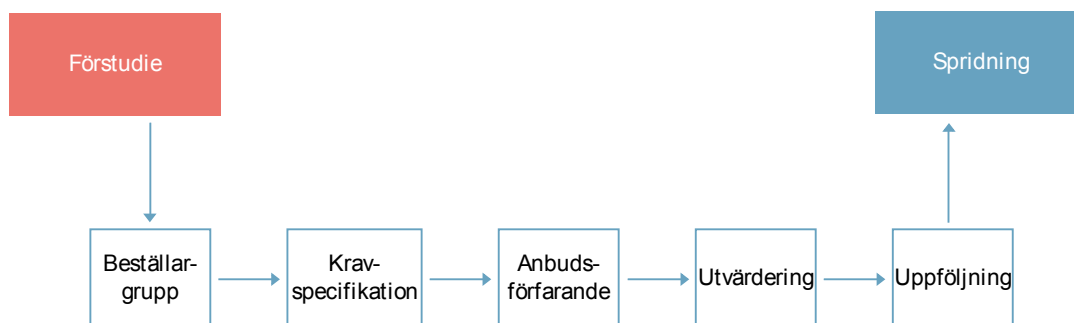
- behov som kan tillgodoses av marknaden, men där leverantörer har idéer om förbättringar och alternativa lösningar,
- behov av lösningar som är nära eller nya på marknaden, där den upphandlande myndigheten eller enheten agerar som första kund, eller
- behov av lösningar som är långt från marknaden, där det krävs utveckling och kanske till och med forskning för att leverantörerna ska få fram en ny lösning.

Offentlig upphandling framförs ofta som ett viktigt verktyg för att stimulera teknikutveckling och bidra till transformativa lösningar på många framtida och komplexa samhällsproblem med anknytning till miljöfrågor. Med tanke på de tidigare positiva erfarenheterna av teknikupphandling bör marknadsaktörer som tillhandahåller upphandlingsstöd informera om fördelarna och nyttan av innovationsupphandlingar.

Det bör dock noteras att innovationsupphandlingar är ett mycket omfattande arbete att genomföra i praktiken – både vad avser arbetstid och kostnader. Det är därför tveksamt om upphandlande myndigheter kan ta på sig att, i praktiken, initiera och leda innovationsupphandlingar.

12.1 ERFARENHETER AV TEKNIKUPPHANDLING

Teknikupphandling är en stegvis process som i regel omfattar förstudie, bildande av beställargrupp, framtagning av kravspecifikation, anbuds-förfarande, utvärdering av anbud, uppföljning samt spridning och marknadsintroduktion – se figur 47.



Figur 47. De olika steg som ofta förekommer i en teknikupphandling¹⁵¹

Teknikupphandling började användas av stora kunder och då riktat mot förhållandevis få anbudsgivare med ett begränsat urval av högt specialiserade produkter. Större offentliga upphandlingar, företrädesvis inom energieffektiviseringsområdet, kan också sägas tillhöra denna kategori. Teknikupphandling har även använts på en fragmenterad marknad bestående av många små aktörer, vilket är en vanlig marknadsform. Ofta är det kundmarknaden som är mest fragmenterad. På denna typ av marknad, t ex mot privata hushåll, är kundens roll generellt sett svag. Kundrollen visade sig kunna stärkas genom att med en teknikupphandling samla större aktörer som gemensamt kunde driva på en förändring och utveckling av ny miljöteknik.

Flera framgångsrika teknikupphandlingar har genomförts i Sverige, företrädesvis involverande många myndigheter och, som ovan nämnts, inom energieffektiviseringsområdet¹⁵². Före 1990 skedde ett antal kommunala upphandlingar där Styrelsen för teknisk utveckling, STU, medverkade. En av de

¹⁵¹ Miljöstyrningsrådet, MInT och Jegrelius Forskningscenter. *Teknikupphandling – ett verktyg för att främja innovationer och ny miljöteknik*. Miljöstyrningsrådet. Rapport 2008:10

¹⁵² Ibid

tidigaste upphandlingarna avsåg basfordon för räddningstjänsten där köparna var ett 30-tal kommuner med Svenska Kommunförbundet som huvudbeställare. Inom försvaret finns de största enskilda erfarenheterna av teknikupphandlingar i Sverige. Försvarets Materielverk, FMV, är exempel på stora beställare som upphandlar komplexa produkter genom att ställa mycket specifika krav som ofta kräver utvecklingsarbeten. Andra exempel på stora komplexa teknikupphandlingar är Televerkets upphandling av telesystem, Statens järnvägars upphandling av X2000 och Vattenfalls upphandling av likströmskabel till Gotland. Energimyndigheten har genomfört över 50 teknikupphandlingar mellan 1990 och 2005. Av dessa resulterade nästan ett 40-tal upphandlingar. Goda exempel är upphandlingar av värmepumpar för småhus, kyl/frysar med lägre energiförluster, fönster med lägre energiförluster, luftbehandlingsaggregat för förskolor, små solvärmesystem för tappvattenvärmning, energieffektiva tappvattenarmaturer för bostäder och högfrekvensdon. I en teknikupphandling om s.k. "närvarogivare" deltog ett femtontal stora fastighetsägare inklusive landstingen i Sörmlands län. Inom ramen för de lokala investeringsprogrammen, LIP, har Stockholm stad drivit ett tjugotal teknikupphandlingar.

Miljöteknikdelegationen tillsattes 1996 av regeringen för att arbeta med att stimulera utveckling och introduktion av miljöanpassade produkter, processer och teknik. De har förutom utarbetande av kravspecifikationer, kriterielistor, demonstrationer och tävlingar initierat två stora teknikupphandlingar. Det gällde bränsleflexibla småbilar och IT-stöd för godstransportföretag. Vid avslut fördes STU's samlade arbete över till Vinnova som med tiden började ta sig an begreppet innovationsupphandling och i ett internt PM¹⁵³ definierade det som ett "övergripande, samlande begrepp för offentliga upphandlingar som på något sätt syftar till att främja innovationer".

12.2 ERFARENHETER AV INNOVATIONSUPPHANDLING

Naturvårdsverket bedriver sedan några år tillbaka ett framgångsrikt arbete med innovationsupphandlingar. Detta arbete innehåller till stor del etablering och ledning av beställargrupper för olika aktuella produktområden som särskilt identifierats ha stor miljöpåverkan. Alla relevanta aktörer som är intresserade av att delta i en beställargrupp har möjlighet att engagera sig i detta arbete. Etablering av en beställargrupp har flera fördelar:

- En beställargrupp är ett sätt att höja kvaliteten i offentlig upphandling genom att gemensamt bygga upp kunskap och att samverka kring krav och metoder vid upphandling och inköp.
- Genom att uppträda tillsammans kan medverkande organisationers samlade köpkraft bidra till att förändra utbud och praxis på marknaden för konstgräsplaner.
- Beställargruppen är förhållandevis permanent och förväntas arbeta tillsammans under ett antal år framåt.

Naturvårdsverkets innovationsarbete har hittills huvudsakligen omfattat två prioriterade områden med anknytning till särskilt angelägna miljöproblem – anläggning av konstgräs och avancerad avloppsvattenrening.

12.2.1 BESTÄLLARGRUPP FÖR ANLÄGGNING AV KONSTGRÄS

Beställargruppen för anläggning av konstgräs arbetade för att minska negativ miljö- och hälsopåverkan av mikroplaster från konstgräsplaner och liknande ytor¹⁵⁴. Problematiken omfattade även andra närliggande miljö- och hälsoaspekter som kan inkluderas i arbetet. Fokus var att höja kvaliteten i offentlig upphandling för att förändra utbud och praxis på marknaden.

¹⁵³ Beskrivning av innovationsfrämjande med offentlig upphandling, Pilotprogram 2008; Sven-Erik Hargeskog

¹⁵⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2017/Mikroplaster--kallor-och-forslag-pa-atgarder-/Bestallargrupp-for-konstgrasplaner/>

Beställargruppens huvudman var Sveriges kultur- och fritidschefförening (SFK) som ansvarade för att hålla ihop och driva beställargruppens arbete. Beställargruppens medlemmar bestod av personer inom kommunernas fritids- och miljöförvaltningar, fastighetsbolag, sportanläggningar, fotbollsförbund och klubbar och liknande. Gemensamt för dem var att de hade mandat och möjlighet att påverka kommande investeringar och upphandlingar. Beställargruppen behövde inte driva gemensamma upphandlingar. Det handlade i stället framförallt om förberedelser inför upphandlingar som skulle genomföras i deltagarnas organisationer eller av andra berörda parter. En illustration av det organisatoriska upplägget för arbetet inom beställargruppen framgår av figur 48.

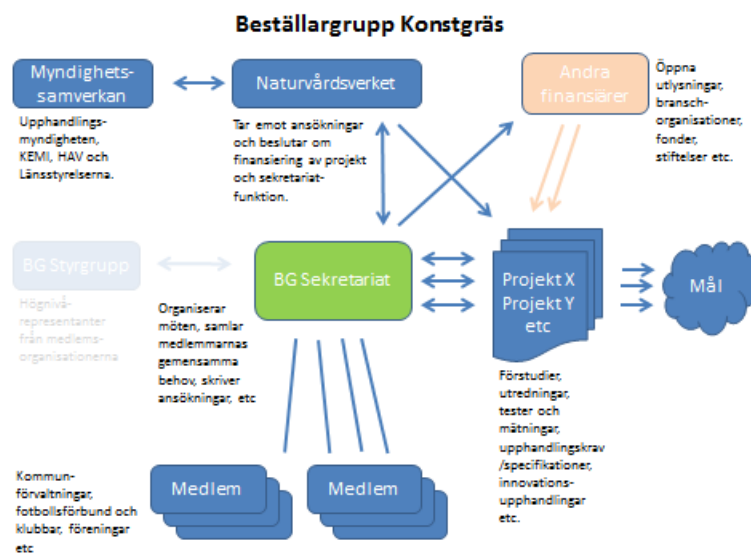


Fig. 48. Illustration av det organisatoriska arbetet inom beställargrupp konstgräs¹⁵⁵

Beställargruppens uppgifter kan delas in i fyra olika kategorier:

- Utmaning som kräver innovationsarbete
- Testning och verifiering
- Metod- och normutveckling
- Kommunikation

Några viktiga generella slutsatser av arbetet var att konkreta åtgärder som synes rimliga att vidta för att minska negativ påverkan på miljön från en konstgräsplan bör bedömas i det enskilda fallet. Det finns ett stort antal konstgräsplaner i Sverige och såväl miljöriskerna som de praktiska och tekniska förutsättningarna för olika typer av åtgärder kan variera beroende på bland annat planernas ålder, utformning och placering i förhållande till omgivande miljö.

Resultaten av arbetet mynnade bl.a. ut i ett flertal rekommendationer för olika parter. En generell rekommendation är att alla verksamhetsutövare som ansvarar för underhåll och skötsel av en konstgräsplan bör ta fram en plan för att minska miljöpåverkan från anläggningen. En sådan plan kan exempelvis innehålla åtgärder för regelbunden utvärdering av fyllnadsmaterial, åtgärder för att minska svinn av granulat och åtgärder för att utbilda planskötare för att minska negativa miljökonsekvenser i den löpande skötseln.

¹⁵⁵ Naturvårdsverket (2017) *Ramverk och inriktning för Naturvårdsverkets beställargrupp konstgräs*. Naturvårdsverket, PM 2017-09-04

Den som ansvarar för anläggning, underhåll och skötsel av en konstgräsplan har en skyldighet som verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att minska miljöpåverkan från konstgräsplanen¹⁵⁶. Verksamhetsutövaren har bland annat skyldighet att:

- Planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga påverkan på miljön (26 kap. 19 § miljöbalken)
- Skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön från negativa konsekvenser av verksamheten (2 kap. 2 § miljöbalken)
- Använda bästa möjliga teknik, t.ex. genom att utforma anläggningen för att så långt möjligt undvika påverkan på miljön (2 kap. 3 § miljöbalken)
- Undvika att använda sådana kemiska produkter som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter som kan antas vara mindre farliga (2 kap. 4 § miljöbalken).

Vid tillsynen av en konstgräsplan finns det möjlighet för tillsynsmyndigheter att ställa krav på att verksamhetsutövaren tar fram, redovisar och uppdaterar en åtgärdsplan. Beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet kan det därutöver vara rimligt att ställa krav på konkreta åtgärder.

12.2.2 BESTÄLLARGRUPP AVANCERAD AVLOPPSVATTENRENING

Beställargruppen för avancerad avloppsvattenrening arbetade med målet att ta fram och sprida kunskap, riktlinjer och rekommendationer samt att bistå vid upphandling, drift och skötsel av avloppsreningsverk¹⁵⁷. Projektet var en del i Naturvårdsverkets satsning på en hållbar plastanvändning och minskad miljöpåverkan från plast då de i tidigare regeringsuppdrag konstaterat att det finns behov av att införa avancerad rening av läkemedelsrester och andra mikroföroreningar i avloppsvatten. Det finns idag en stor osäkerhet kring var i avloppsreningsverket som mikroplaster avskiljs och hur utsläpp av mikroplaster från avloppsvatten kan begränsas samtidigt som mängden avskilda mikroplaster som hamnar i slammet kan minimeras.

Beställargruppen bestod av medlemmar från ett 20-tal organisationer som genomför upphandlingar inom området avloppsvattenrening. Problemställningen omfattade att minska utsläpp av läkemedelsrester, mikroplaster och andra föroreningar via avloppsreningsverk. Fokus var att höja kvaliteten i offentlig upphandling för att förändra utbud och praxis på marknaden.

En viktig uppgift för beställargruppen var att bidra till en kostnadseffektiv introduktion av tekniker för avancerad rening av läkemedelsrester, bl.a. genom att koppla ihop de projekt som Naturvårdsverket beviljar inom ramen för utlysningen om avancerad rening av läkemedelsrester. Beställargruppen ska också se till att erfarenheter och lärdomar från projekten sprids till fler kommuner.

En viktig erfarenhet av arbetet var att även om avloppsreningsverken skiljer sig åt i vissa avseenden finns många gemensamma frågeställningar där det finns anledning till samarbete. Utmaningarna i upphandlingssammanhang handlar bl.a. om att upphandla teknik som ska vara robust, ha en effektiv rening, ha låga driftskostnader, klara variationer i flöden och koncentrationer samt vara kompatibel med avloppsreningsverkens befintliga system och infrastruktur.

Inledande resultat pekade på att det, med befintligt underlag, inte gick att peka ut vid vilka och hur många avloppsreningsverk det finns ett behov av avancerad rening i framtiden¹⁵⁸. Detta beror till stor

¹⁵⁶ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Plast-och-mikroplast/Konstgrasplaner/>

¹⁵⁷ http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Nyhetsarkiv/Nyheter-och-pressmeddelanden-2018/Bidrag-till-avloppsrening_nyhet/

¹⁵⁸ Naturvårdsverket (2017) *Avancerad rening av avloppsvatten för avskiljning av läkemedelsrester och andra oönskade ämnen*. Naturvårdsverket, rapport 6766, april 2017

del på att avancerad avloppsvattenrening till viss del måste anpassas till kvaliteten på inkommande avloppsvatten, vilket kan medföra behov av olika typer av reningsprocesser – se exempelvis figur 49.

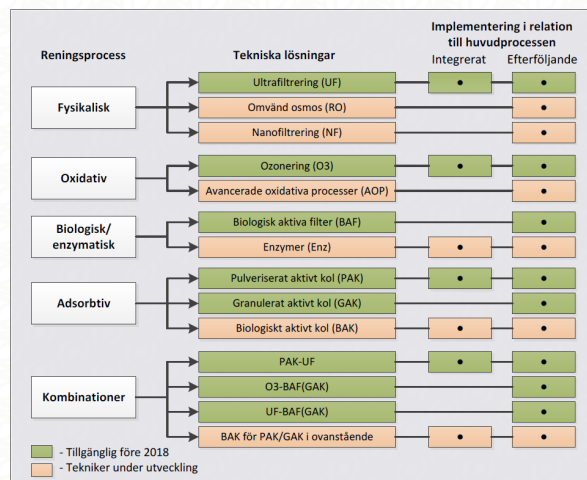


Fig. 49. Exempel på olika typer av reningsprocesser i ett avloppsreningsverk¹⁵⁹

Vid implementering av kompletterande reningssteg för läkemedelsrester och andra oönskade ämnen behöver hänsyn således tas till lokala förhållanden, såsom:

- Mängden läkemedelsrester och andra persistenta föroreningar som släpps ut till recipienten
- Recipientens vattenomsättning, där de recipienter med låg initial utspädning och låg vattenomsättning riskerar att uppnå halter som värdena i bedömningsgrunderna för särskilt förorenande ämnen och effektnivåer
- Flera avloppsreningsverk med utflöde till samma recipient
- Recipientens känslighet, såsom till exempel ekologisk känslighet
- Variationer över året i vattenomsättning i recipienten och variationer i utsläppsmängder från avloppsreningsverket

¹⁵⁹ Baresel, C., Magnér, J., Magnusson, K. & Olshammar, M. (2017) *Tekniska lösningar för avancerad rening av avloppsvatten*. IVL, rapport C 235, april 2017

13 SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER

Sverige har en lång tradition i att arbeta med miljöanpassad offentlig upphandling, alltifrån mitten på 1990-talet i samband med att miljöfrågor på allvar började uppmärksammas i den allmänna debatten. Från politiskt håll har det under årens lopp framhållits att miljöanpassad upphandling är ett kraftfullt styrmedel, inte bara när det gäller att minska miljöpåverkan utan även som drivkraft för att utveckla ny och innovativ miljöteknik. Enligt regeringsförklaringen 2006 ska miljöutmaningarna nyttjas som en ekonomisk hävstång och miljökraven vid offentlig upphandling ska skärpas. Vidare har sagts att miljöpolitiken kan bidra till en stark konkurrenskraft för Sverige på framtida marknader med höga miljökrav.

Detta kapitel innehåller författarens slutsatser och reflektioner utifrån huvudsakligen klimatfrågan med följande rubriker:

- Varierande förutsättningar sett i ett historiskt perspektiv
- Det mesta av utvecklingsarbetet inom klimatområdet har skett utomlands
- Vi klarar inte generationsmålet
- Ökade utsläpp i andra länder – den offentliga upphandlingen är ett effektivt styrmedel
- Miljöanpassad offentlig upphandling – en central verksamhet utan klimatmål
- Det behövs kvantifierbara upphandlingsverktyg för att veta om vi når våra klimatmål
- Dags att påbörja arbetet med lättillgängliga databaser och digitaliserad miljöinformation
- Stort behov av kunskap och användning av LCA – men det behövs inte för alla
- Öppenhet och saklighet varar längst
- Bordet är på väg att dukas – det är dags att sätta igång arbetet

Sett i ett historiskt perspektiv har den miljöanpassade offentliga upphandling haft varierande tilltro och stöd från statligt håll. Ett försök att återspegla dessa förutsättningar återges nedan.

Miljöanpassad offentlig upphandling – en snabbresa i tiden 1990 – 2019

Ett organiserat arbete började redan under 1990-talet där regeringen tog initiativ till den s.k. EKV-delegationen. Den resulterande databasen med miljökriterier fick en interimistiskt hemvist innan den infördes i Miljöstyrningsrådets verksamhet som till stor del omfattade framtagandet av hållbarhetskriterier. Med det politiska stödet för etablerandet av en nationell handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling 2007 – 2009 utvecklades verksamheten positivt och Sverige placerade sig i en tätposition i flera internationella utvärderingar av olika länders arbete med hållbar upphandling.

Vid denna tidpunkt började betydelsen av den miljöanpassade offentliga upphandlingen ifrågasättas från olika centrala håll i Sverige. Detta ledde till en rad, och delvis överlappande, statliga utredningar som kom fram till olika slutsatser om inriktningen på det framtida upphandlingsstödet. Konkurrensverket och Finansdepartementet avrådde i rapporter från att använda den miljöanpassade offentliga upphandlingen som ett miljöeffektivt styrmedel. Också inom forskarvärlden presenterades resultat som fann att den offentliga upphandlingen var ett svagt verktyg för att uppnå en bättre miljö. Vid denna tidpunkt började också det stödet till den statliga kriterieverksamheten reduceras.

Regeringen beslutade på hösten 2013 att lägga ned Miljöstyrningsrådets verksamhet. Kriteriearbetet ”tappade fart” under arbetet med avvecklingen. Statskontoret genomförde på våren 2014 en analys av konsekvenserna av att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i myndighetsform, med indikationer på flera nackdelar med ett sådant förfarande.

Miljöstyrningsrådets upphandlingsstödande verksamhet överfördes till Konkurrensverket vid halvårsskiftet 2014 och inlemmandes i en ny organisation. Den tillträdande regeringen hösten 2014 beslutade att flytta ut upphandlingsstödande verksamheter från Konkurrensverket till en ny myndigheten – Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten fick sin första permanenta GD på hösten 2016. Detta medförde att ”kriteriearbetet” åter kunde fortsätta utvecklas under mer långsiktiga finansiella former. I

underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan 2019 omnämns behovet av ett effektivt upphandlingsarbete på flera ställen.

Nya förutsättningar gäller sedan ett par år tillbaks med ny upphandlingslagstiftning, lansering av en nationell upphandlingsstrategi bildandet av Upphandlingsmyndigheten. Ett starkt politiskt stöd för det statliga upphandlingsstödet blir sannolikt avgörande för hur verksamheten kommer att utvecklas i en framtid annars finns kanske en risk för att livscykelperspektivet inte får något genomslag inom upphandlingsområdet i Sverige. Den praktiska utveckling som nu förekommer inom detta område sker huvudsakligen på frivillig grund.

Det mesta av utvecklingsarbetet inom klimatområdet har skett utomlands.

Lissabonfördraget 2009 betonade vikten av att hantera miljöfrågorna i ett helhetsperspektiv. Med detta fördrag påbörjades en tidsperiod om ca 5 år med ett flertal internationella initiativ som till sina praktiska tillämpningar till stor del var inriktade på upphandlingsfrågor. Under denna tidsperiod hände mycket på det internationella planet för att vidareutveckla den miljöanpassade offentliga upphandlingen så att den kan bli det effektiva styrmedel som den har potential till.

FN påbörjade arbete med lättillgängliga LCA-databaser och EU med metodutveckling kring produkters s.k. miljöavtryck för eventuellt kommande lagstiftning och policys. Den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001 omarbetades för att omfatta krav på ett livscykelperspektiv likaså EU's nya direktiv för offentlig upphandling. Det finns många fler likartade internationella ansatser. Gemensamt för dem alla är att vid diskussioner och presentationer av resulterande nya metoder och praktiska verktyg har alltid upphandlingsfrågorna varit i centrum när det gällt vilka praktiska tillämpningar som dessa upphandlingshjälpmedel förväntas få.

Tyvärr sammanföll denna period med flertalet av statliga utredningar om det framtida upphandlingsstödet och omorganisationer av det statliga upphandlingsarbetet. Detta fick den konsekvensen att Sverige bara kunde ägna mindre engagemang och begränsad kunskapsuppföljning av allt internationellt utvecklingsarbete som till större delen hade en tonvikt praktiska upphandlingsverktyg med ett klimatfokus. Ett resultat av detta var de internationella standarderna om LCA och miljödeklarationer, EPD.

Den tidigare statliga verksamheten kring miljöanpassad upphandling skedde sammantaget med två av de system/verktyg som vanligtvis förekommer i samband med anbuds- och uppföljningsarbete vad avser leverantörer organisatoriska och produktinriktade miljöarbete – miljöledningssystem (ISO/EMAS) och miljödeklarationer (EPD). Arbetet med EPD låg i den absoluta internationella frontlinjen med anknytning till just upphandlingsfrågor. Tyvärr frånskildes arbete med dessa två anknytnings system/verktyg från arbetet med upphandlingskriterier i de organisatoriska uppläggen i Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.

Man kan fråga sig hur det nuvarande statliga upphandlingsstödet hade sett ut om EPD-verksamheten fortsättningsvis hade fått förbli en del av denna verksamhet – kanske hade Sverige kunnat befästa sin internationella tätposition denna gång baserat på delvis förbättrade praktiska verktyg och en ny upphandlingslagstiftning.

Vi klarar inte generationsmålet

Generationsmålet är det övergripande målet som visar inriktningen för Sveriges framtida miljöpolitik. Målet ger vägledning om de värden som ska skyddas och den omställning av samhället som behöver ske inom en generation för att nå våra miljömål. Riksdagens definition av generationsmålet är att "det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser."

Naturvårdsverket publicerade nyligen en fördjupad utvärdering av våra miljö kvalitetsmål¹⁶⁰, som inledningsvis konstaterade att när riksdagen 1999 beslutade om dessa mål var det med ambitionen att till år 2020 skulle de stora miljöproblemen vara lösta. Naturvårdsverket konstaterar nu att vi har långt kvar till att nå de flesta av våra miljö kvalitetsmål.

Utsläppen av växthusgaser orsakade av svensk konsumtion (figur 50) kan kanske ge en viss återspeglning av denna negativa utveckling. De samlade klimatutsläppen tycks ha planat ut på en viss nivå, dock med en viss ökning under de senaste 2 - 3 åren efter 2015. Vad avser utsläppen i andra länder har dessa visat en i stort sett konstant ökning sedan början av 1990-talet orsakade av vår konsumtion i Sverige. Detta är sannolikt till del ett resultat av den utflyttning (*outsourcing*) av industriproduktionen som skett till låglöneländer under ett antal år.

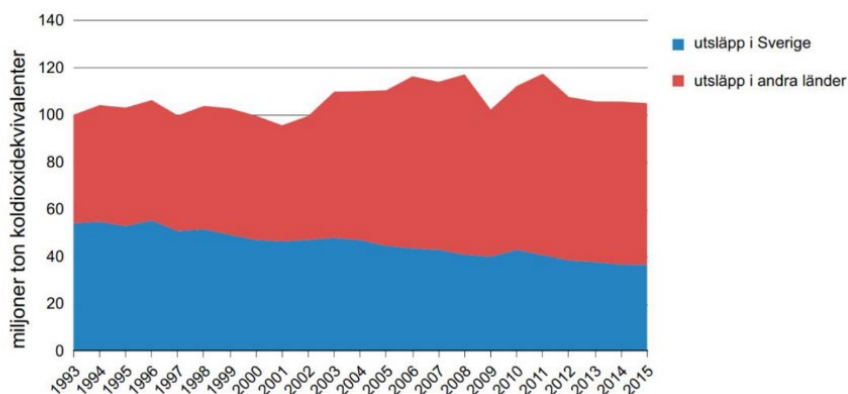


Fig. 50. Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser sett i ett 20-årigt perspektiv¹⁶¹

Naturvårdsverket föreslår, mot bakgrund av denna negativa utveckling, en hel del åtgärder för att på sikt kunna nå miljö kvalitetsmålen. Liksom i tidigare utvärderingar konstateras att de styrmedel och åtgärder som hittills använts har varit otillräckliga. Ett exempel på detta kan vara den genomgående användningen av ekonomiska styrmedel som är svåra att förutsäga effekterna av. Säkert beror den negativa utvecklingen också till viss del på brist på ett livscykelperspektiv som medfört att man kanske fokuserat alltför mycket på lättillgänglig information om utsläpp från kända punktkällor jämfört med mer diffusa utsläpp.

Vad som synes särskilt viktigt mot bakgrund av de ökade klimatutsläppen är, enligt Naturvårdsverket:

- Sverige kan påverka den globala utvecklingen. Dagens miljöutmaningar är till stora delar gränsöverskridande och många av Sveriges miljöproblem kan inte lösas inom landet utan särskilda insatser måste göras
- Förbättra styrningen mot miljö kvalitetsmålen. För att förbättra styrningen mot miljö kvalitetsmålen behövs bl.a. fler tidiga miljö- och samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analys av incitament och styrmedel
- Minska konsumtionens miljöpåverkan. Sverige har ett ansvar för de miljöproblem vår konsumtion skapar, oavsett var i världen de uppstår. Att utveckla effektiva styrmedel för att minska konsumtionens miljöpåverkan är en mycket viktig del i arbetet

Dessa förslag rimmar väl med vad en mer målinriktad och effektiv miljöanpassad offentlig upphandling skulle bidra med. Det bör noteras att offentlig upphandling kanske är det enda

¹⁶⁰ Naturvårdsverket (2019) *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*. Naturvårdsverket, 2019

¹⁶¹ Naturvårdsverket (2019) *Temaområde hållbar konsumtion och produktion. Arbetsrapport inom ramen för den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen 2019*. Naturvårdsverket, Rapport NV-06350-18

verksamma styrmedlet vi har för att direkt kunna påverka leverantörers miljöarbete i andra länder för att på så sätt minska konsumtionens miljöpåverkan också utomlands.

Med tanke på svårigheten att nå miljö kvalitetsmålen betonar Naturvårdsverket att det är särskilt viktigt att koncentrera det framtida miljömålsarbetet på klimatfrågor och biologisk mångfald. Klimatförändringar anses vara den yttersta orsaken till den negativa påverkan på våra ekosystem med utrotning av växter och djur och därmed en utarmning av den biologiska mångfalden som följd. Detta skulle i så fall medföra att klimatförändringarna är den högst prioriterade miljöfrågan att lösa.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Sverige nyligen rankades som världens bästa land i klimatrapporten CCPI¹⁶², som bl.a. väger in andelen förnybar energi, klimatrelaterade riktlinjer och utsläpp av växthusgaser. Från regeringshåll framhålls också officiellt att vi har de mest ambitiösa klimatmålen i världen. För att dela med oss av våra goda exempel har också framförts från "Fossilfritt Sverige" att Sverige borde ha en permanent världsutställning om hur man arbetar framgångsrikt med att minska klimatutsläppen, så kan andra länder komma hit och lära sig. För att nå såväl EU's som de svenska klimatmålen att bli världens första klimatneutrala världsfärdsland krävs dock att utsläppen minskar betydligt snabbare än hittills.

Om man i stället tittar på invånarnas konsumtion tillhör Sverige världens värsta klimatbovar¹⁶³. Här kan ett målinriktat och effektivt offentligt upphandlingsarbete bidra till att minska de konsumentrelaterade klimatutsläppen. Ett motargument som ibland framförs är att den offentliga upphandlingen bara står för ca 20 % av BNP (drygt 700 miljarder per år). Två tredjedelar av upphandlingarna görs av kommuner och deras bolag medan statliga myndigheter och landsting tillsammans står för den sista tredjedelen. Det finns dock flera indikationer att det privata näringslivet i ett flertal fall använder sig av den systematik och förslag till upphandlingskriterier som tas fram inom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn kan därför med goda skäl "ligga i framkant" i utvecklingen av sitt upphandlingsarbete, väl medveten om att fler aktörer (även i utlandet) tar hjälp och inspiration av detta arbete. Dessutom kan leverantörer, som deltar i offentlig upphandling, dra nytta av att ha klimatanpassat sina produkter som konkurrensfördelar i andra sammanhang.

Ökade utsläpp i andra länder – den offentlig upphandlingen är ett effektivt styrmedel

Sveriges del av EU's klimatmål med att reducera sina egna territoriella växthusgasutsläpp synes uppnås med bred marginal¹⁶⁴. Det som däremot är bekymmersamt är de stora utsläpp som sker i andra länder som en följd av vår konsumtion – de är ungefär dubbelt så stora som de som sker inom Sveriges gränser. Naturvårdsverket noterar att detta innebär att Sverige behöver ta ansvar genom att stödja utvecklingsländer i deras omställning till mer klimatsnål produktion och konsumtion. Det har visat sig att ett flertal länder som vi utövar handel med till stor del står för dessa utsläpp¹⁶⁵.

Våra miljöpolitiska ambitioner innehåller emellertid inga specifikt riktade åtgärder för att begränsa utsläppen i andra länder som vår konsumtion i Sverige bidrar till. Detta beror sannolikt på att det finns på få styrmedel som möjliggör att påverka andra länders miljöarbete. Det synes vara så att den offentliga upphandlingen är det enda av våra styrmedel där man kan ställa direkta krav på leverantörers miljöarbete i andra länder. Jämfört med ekonomiska styrmedel har offentlig upphandling flera olika fördelar inte minst mot bakgrund att krav kan ställas som specifikt inriktar sig på miljöproblem som olika aktuella att bemästra i ett regionalt perspektiv, att krav kan ställas på

¹⁶² <https://www.svd.se/sverige-klimatrankas-bast-i-varlden>

¹⁶³ <https://www.svd.se/svenskar-klimatpaverkan-inte-viktigt-nar-vi-handlar>

¹⁶⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Sa-foljer-vi-upp-klimatmalen/>

¹⁶⁵ Steinbach, N., Palm, V., Cederlund, C., Finnveden, G., Persson, L., Persson, M., Berglund, M., Björk, I., Fauré, E. & Trimmer, C. (2018) *Påverkan från svensk konsumtion – nya indikatorer för uppföljning. Slutrapport för forskningsprojektet Prince*. Naturvårdsverket, Rapport 6842, oktober 2018

olika ambitionsnivåer samt potentialen att miljöinsatser skulle kunna prognosticeras och följas upp. Man slipper då "titta i backspegeln" för att ta reda på om insatta miljöåtgärder har fått önskvärd effekt. Här har ekonomiska en nackdel såtillvida att det svårt att förutse miljöeffekter då personer/företag kan välja att betala ökade miljöskatter istället för att ändra sina konsumtionsvanor. Dessutom kan detta i förlängningen bidra till ökade klasskillnader med fördel för de som är mer bemedlade.

Det är därför viktigt att från centralt håll ge tillräckligt stöd och goda resurser för att klimatanpassa den offentliga upphandlingen. Av den nationella upphandlingsstrategin framgår att regeringen vill att konkurrensen i den offentliga upphandlingen förbättras genom medverkan från fler utländska leverantörer. Fler svenskar vill också att vi ska satsa mer arbete på att påverka miljöarbete utomlands.

Enligt Naturvårdsverket kan regeringen och myndigheterna göra mycket för att underlätta för offentliga aktörer att göra bra upphandlingar. Vad som synes särskilt viktigt mot bakgrund av den strategiska betydelsen av offentlig upphandling är följande:

- Det offentliga behöver gå före. Den offentliga sektorn bör ta egna initiativ och visa vägen genom att ställa höga miljökrav i sina upphandlingar. Enligt regeringens nationella upphandlingsstrategi ska Sverige ligga i framkant och fortsatt vara ett föredöme när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling.
- Offentlig upphandling kan vara en motor i omställningen. Staten, kommunerna, landstingen och regionerna kan genom medvetna inköp skapa marknader för innovativa och mindre miljöbelastande produkter och tjänster. Detta kan i sin tur öka efterfrågan och stimulera andra aktörer att upphandla varor och tjänster som ligger i framkant när det gäller miljömässig hållbarhet.
- Underlätta miljömässigt bra upphandlingar. Offentliga aktörer bör få stöd för att göra bra upphandlingar, bl.a. genom att stötta beställarnätverk för att främja innovationer, ställa krav på miljöanpassning ur ett livscykelperspektiv och prioritera miljökrav i de statliga ramavtalen.

Dessa förslag har stor anknytning till den miljöanpassade offentliga upphandlingen såtillvida att effektiva miljökrav föreslås innehålla olika former av incitament för att säkerställa effektiva upphandlingar. Det ligger dock i statens händer om den offentliga upphandlingen kan "ligga i framkant" och vara en motor i omställningen till hållbar konsumtion och produktion – det beror på en positiv tilltro och säkerställa tillräckliga resurser till, i första hand, Upphandlingsmyndigheten.

Miljöanpassad offentlig upphandling – en central verksamhet utan klimatmål

Från flera olika officiella håll framhålls betydelsen av den miljöanpassade offentliga upphandlingen som ett viktigt styrmedel i vår omställning till en hållbar konsumtion och produktion. Riksdag och regering har under årens lopp framfört ett flertal positiva uttalanden om betydelsen av den miljöanpassade offentliga upphandlingen. SKL betonar att den hållbara upphandlingen under senare decennier har utvecklats till ett kraftfullt verktyg i kommunernas händer och har nyligen gett ut en idéskrift om att upphandla klimatsmart och hållbart som uppmanar kommuner till att i ökad utsträckning ställa klimatkrav i sina upphandlingar¹⁶⁶.

"Näringslivets färdplaner för ett fossilfritt samhälle" lyfter fram flera branscher där den offentliga upphandlingen kan bidra till att nå långsiktiga klimatmål med t.ex. tillämpning av kvotplikter för att öka företagets mål att bli fossilfria¹⁶⁷. Även näringslivsnätverket "Hagainitiativet"¹⁶⁸ har framfört att all offentlig upphandling ska ha krav på fossilfrihet och klimatneutralitet. "Fossilfritt Sverige" lyfter

¹⁶⁶ SKL (2018) *Upphandla klimatsmart och hållbart. En inspirationsskrift till kommuner*. Sveriges Kommuner och Landsting, 2018

¹⁶⁷ http://fossilfritt-sverige.se/verksamhet_fardplaner_for_fossilfri_konkurrenskraft

¹⁶⁸ https://www.hagainitiativet.se/files/Rapporter/nordic_business_on_climate_april_2018.pdf

bl.a., i sitt Transportinitiativ, fram den offentliga upphandlingen som en viktig drivkraft i upphandling av t.ex. biogas. Härtill kan tillföras att de stora aktörerna som tillhandahåller kurser och utbildningar av allehanda slag inom upphandlingsområdet brukar framhålla att den hållbara upphandlingen får en allt större betydelse och är en starkt pådrivande faktor i samhällets hållbarhetsarbete¹⁶⁹.

Den 1 januari 2018 infördes Klimatlagen som en del i det klimatpolitiska ramverket som besluts av riksdagen¹⁷⁰. Detta innebär bl.a. att nya och långsiktiga mål för de klimatpåverkande utsläppen ska formuleras i första hand fram till år 2030. Nyligen publicerade Naturvårdsverket en rapport som underlag detta klimatpolitiska ramverk i form av en utvärdering av de styrmedel som påverkar utsläppen av växthusgaser från den del av industrin om inte omfattas av EU:s handelssystem, EU-ETS, vilka benämns den icke-handlande sektorn¹⁷¹. Något förvånande omnämns inte alls den offentliga upphandlingen som ett tänkbart styrmedel till den långsiktiga klimatpolitiska handlingsplan som regeringen nu utarbetar. Signaler av detta slag är naturligtvis ovälkommet om fortsatt stöd ska säkerställas till den hållbara offentliga upphandlingen. Detta gäller också i hög grad upphandlande organisationer som ofta ser till övergripande politiska signaler som ett underlag för nivån på sitt eget upphandlingsarbete.

I Naturvårdsverkets underlag till det klimatpolitiska ramverket beskrivs förslag till åtgärder i olika samhällssektorer för att reducera våra klimatutsläpp med upp till 70 % inom vissa områden i enlighet med våra internationella klimatåtaganden. I underlaget framgår att myndigheter ska kunna beakta miljöhänsyn och livscykelperspektivet i upphandlingens olika faser på ett effektivt sätt. Här omnämns bl.a. vikten av för ett flertal olika tillämpningar av den miljöanpassade offentliga upphandlingen som ett bidrag i detta arbete. Dock finns inga handlingsplaner eller liknande beskrivna för hur detta ska ske – än mindre finns mål uppsatta för hur mycket den miljöanpassade offentliga upphandlingen kan minska sina utsläpp med.

Det går naturligtvis inte att förneka att det är en svår uppgift att sätta relevanta klimatmål som både är drivande och lagom krävande för att de ska vara möjlig att nå för leverantörer. Ofta fastnar sådana utmaningar i diskussioner om lämpliga beräkningsätt, och är man inte överens om hur det ska gå till, kan det leda till att inga mål alls sätts. Naturvårdsverket har dock uttalat att "oavsett beräkningar måste något göras"¹⁷². Ett flertal branscher har dock antagit utmaningen och satt långsiktiga klimatmål – ett exempel är bygg- och anläggningssektorn som satt upp egna klimatmål för att hela värdekedjan ska kunna bidra till Sveriges miljömål – minus 50 % till 2030 jämfört med 2015 års utsläppsnivåer.

Upphandlingsområdet har sannolikt inte sämre förutsättningar andra sektorer att sätta klimatmål. Konkurrensverket har ett uppdrag att samla in viss statistik om bl.a. inköpsvolymen inom upphandlingsområdet och Upphandlingsmyndigheten har utvecklat ett system att uppskatta klimatutsläpp från upphandlande organisationer genom s.k. "miljöspendanalyser". Viktig information är här att närmare skala upp sådan information på produktgruppsnivå som överensstämmer med produktval som är vanligt förekommande i upphandlingssammanhang.

En betydligt svårare uppgift att få klarhet i är vilka variationer som förekommer vad avser klimatprestanda för de produkter som marknaden kan erbjuda – detta för att kunna ställa relevanta och tillräckligt krävande klimatmål som kan uppnås av tillräckligt många anbudsgivare. Här finns mycket värdefull erfarenhet genom de EPD:er som finns registrerade hos olika programoperatörer.

¹⁶⁹ aktuellh@dmd.ahallbarhet.se

¹⁷⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720

¹⁷¹ Naturvårdsverket (2019) *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan*. Rapport 6879, mars 2019

¹⁷² <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/>

Med alla dessa underlag borde det finnas möjlighet att sätta klimatmål också för den offentliga upphandlingen i framtiden.

Det behövs kvantifierbara upphandlingsverktyg för att veta om vi når våra klimatmål

Den nya upphandlingslagstiftningen ägnar en hel del utrymme åt att beskriva på vilket sätt miljömärkningen kan komma till användning, och många hävdar att möjligheten att använda märkningar av olika slag nu är större än tidigare. Visserligen öppnar den nya upphandlingslagstiftningen för att beakta ett livscykelperspektiv, men utvecklar inte detta vidare i termer av lämplig metodik eller förslag på tillgängliga verktyg som kan komma till användning. Arbetet med den nya upphandlingslagstiftningen påbörjades för flera år sedan och under en tid då många av de internationella initiativ som tagits för att modernisera upphandlingen ännu inte färdigställts. Detta kan kanske vara en orsak till att det saknas information om på vilket sätt ett livscykelperspektiv kan beaktas i praktiskt handlag.

New Wave Group, en organisation representerande de flesta miljömärkningsorganisationer i Sverige, publicerade 2015 en studie om hållbar offentlig upphandling¹⁷³. Inte heller här ägnas mer utrymme åt begreppet livscykelperspektiv annat än konstaterandet att bristen på helhets- och livscykelperspektiv inom den offentliga upphandlingen kan ta sig uttryck på olika sätt ofta med försämrad kvalitet och högre pris som resultat.

Upphandlingsarbete, som en del i att uppnå satta klimatmål, måste dock börja fokusera på andra verktyg än olika märkningar. Orsaken till detta är att krav på utsläpps begränsningar av växthusgaser ofta uttrycks i kvantitativa termer – i CO₂-ekvivalenter. Beskrivande och indirekta klimatmål, måhända hur ambitiösa som helst, kan därför inte användas i dessa sammanhang. Exempel på beskrivande klimatmål är det nationella miljömålet begränsad klimatpåverkan medan exempel på indirekta klimatmål kan vara miljömärknings satsningen ModUpp 2020¹⁷⁴ eller mål om servering av en viss andel ekologiska livsmedel. Till denna kategori kan kanske också olika former av produkters energiprestanda, EU-klassning av fordon och reduktionsplikt för inblandning av biobaserade drivmedel i flygbränslen räknas om inte sådana mål kan omräknas till kvantitativa utsläpp av CO₂.

Vad som behövs är istället direkta klimatmål. En fördel vid användning av kvantifierade upphandlingsmål genom t.ex. användning av LCA och EPD, med information om produkters klimatprestanda i CO₂-ekvivalenter, är att det möjliggör att prognoser kan göras om de miljöeffekter som kan förutses gentemot lokala, regionala eller globala satta mål. De möjliggör dessutom en uppföljning av om målen nås, vilket kan göras löpande med jämna mellanrum och kan då ge underlag som gör att klimatåtgärder kan skärpas i tid i den mån de bedöms otillräckliga.

Våga utse en vinnare och erbjud någon form av incitament

Kvantifierbara uppgifter om klimatpåverkan är också en förutsättning för att en upphandlare ska kunna identifiera och välja den anbudsgivare som kan erbjuda det bästa alternativet sett till en produkts klimatprestanda (*Best value for money*). Det är ju också det många upphandlare gärna vill göra – dvs. att kunna göra jämförelser av olika slag. I avsaknad av kvantitativa klimatuppgifter får en upphandlare i bästa fall nöja sig med att välja en anbudsgivare vars produkter uppfyller en viss miniminivå vad avser produktens klimatprestanda (*Better value for money*) – vilket i så fall också andra leverantörer kan erbjuda. Det slutliga valet kan ju i så fall bli en anbudsgivare vars produkter har en sämre klimatprestanda än många av de andra anbudsgivarnas produkter.

Det är tyvärr vanligt förekommande i upphandlingssammanhang att många anbudsgivare offererar produkter med klart mycket bättre klimatprestanda. Tyvärr är det vanligtvis så att om upphandlare inte har infordrat särskilda uppgifter om detta, kommer sådana ”klimatsmartare produkter” inte få företräde vid slutligt val av vinnande anbud. För många anbudsgivare kan detta olyckligtvis få till

¹⁷³ New Wave (2015) *Hållbar offentlig upphandling. En studie som slår hål på myter och erbjuder effektiva lösningar*. Version 1.1, oktober 2015

¹⁷⁴ www.svanen.se/l-fokus/ModUpp

konsekvens att miljöanpassade produkter och produktinnovationer inte heller får möjlighet att marknadsintroduceras i större omfattning. Detta är särskilt beklagligt ur ett miljöperspektiv då vi behöver tillgång till och i praktiken använda alla goda förslag till förbättrade klimatprestanda hos produkter.

Miljöanpassad offentlig upphandling är ett frivilligt verktyg att använda för upphandlande organisationer, och varje upphandlande organisation upphandlar produkter efter egna behov. Det kan vara svårt för en upphandlare att ställa krav på ett sätt som gör att anbudsgivare känner motivation att anstränga sig att erbjuda produkter med särskilt goda klimatprestanda om chanserna att vinna en upphandling av denna anledning är små. Det är därför viktigt att tillföra någon form av incitamentsprogram som belönar den anbudsgivare som inte bara klarar högt ställda klimatkrav utan till och med kan erbjuda produkter som är bättre. Ett incitamentsprogram kan innehålla företräden i samband med t.ex. utvärdering av tilldelningskriterier eller olika former av kostnadsåterbärningar. Incitamentsprogram ska inte förväxlas med traditionellt innovationsarbete, som i regel är administrativt och tidsmässigt resurskrävande. Ett incitamentsprogram kan på detta sätt istället ingå i normalt upphandlingsarbete och betraktas som ett "regelbundet innovationsarbete".

Dags att påbörja arbetet med lättillgängliga databaser och digitaliserad miljöinformation

Den digitala utvecklingen har varit snabb under de senaste decennierna och haft stor betydelse för samhällsutvecklingen. Det framhålls ofta i olika sammanhang att det är med hjälp av digitaliseringens möjligheter som vi kan utveckla en framtida välfärd i en hållbar riktning. Detta kommer sannolikt också till stor del påverka det framtida upphandlingsarbetet och därför viktigt att i tid börja introducera digitaliserad miljöinformation för olika tillämpningar.

Upphandlingsmyndigheten anser att man bör överväga ett förtydligande om digitaliseringen som en viktig beståndsdel i det framtida upphandlingsarbetet¹⁷⁵. Flera myndigheter ser också värdet av koppling mellan digitalisering och kunskapsöverföring om klimatpåverkan från olika produkter.

EPD-resultat presenteras vanligen i pdf-format, som med tiden visat sig en mindre lämplig form vad avser de flesta praktiska tillämpningar av framkomna resultat. Digitalisering av EPD-information är därför föremål för ett intensivt utvecklingsarbete. Ett internationellt samarbete i dessa frågor sker inom ramen för ett initiativ kallat InData med ett 25-tal olika intressenter. Den tyska databasen ÖkoBaudat har i detta sammanhang kommit längst och omfattar byggområdet. Det Internationella EPD® systemet, som är öppet för alla produktkategorier har också kommit en bit på väg och var tidigt ute med att lansera delar av sin EPD-databas i digitaliserad form.

FN och EU insåg tidigt betydelsen av öppna och lättillgängliga LCA-data och har genom ett stort internationellt samarbete lanserat en global databas (GLAD) med syfte att sådan information måste vara enkelt och billig att tillhandahålla inte bara för experter inom området utan också för utvecklingsländer och små- och medelstora företag för att kunna bredda allehanda miljöarbete utifrån ett livscykelperspektiv. Flera av de stora och väletablerade databasleverantörerna såsom EcoInvent, Gabi och SimaPro deltar i detta globala databasnätverk. Tyvärr möjliggjordes inte ett aktivt utvecklingsarbete från svensk sida i GLAD-arbetet, trots stort intresse från LCA-experterna inom landet. Förhoppningsvis tar det inte för lång tid innan ett arbete påbörjas med uppbyggnad av en svensk referensdatabas som kan kopplas till GLAD – då det bl.a. påtalats ett stort behov för etablerande av en sådan databas bl.a. från Boverket och Trafikverket i samband med offentlig upphandling.

En viktig aspekt i samband med tillgång till databaser är att informationen är transparent och spårbarhet. I samband med den digitalisering som nu pågår är frågor kring att säkerställa spårbarhet särskilt viktiga. Detta kan ske bl.a. genom s.k. blockkedjor, dvs. en databas som lagras i många kopior, vilket gör det svårt eller omöjligt att i efterhand manipulera databasens ändringshistorik.

¹⁷⁵ Naturvårdsverket (2019) *Fördjupad utvärdering av miljömålen med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*. Naturvårdsverket 2019

En tanke med en ökad digitalisering är att detta ska leda till effektivisering, kvalitetssäkring och arbetsbesparing. Vad avser upphandlingsarbete finns säkerligen många möjligheter till ett förenklat administrativt arbete. En sådan möjlighet borde vara att utveckla digitaliserade upphandlingsdokument där anbudsgivare enkelt kan överföra och ”länka in” olika former av lättillgängliga och förberedda digitaliserade underlag om produkters miljöprestanda.

Stort behov av kunskap och användning av LCA – men det behövs inte för alla

Enligt regeringens nationella upphandlingsstrategi bör livscykelanalysperspektivet beaktas i upphandlingens olika faser annars finns en risk för oönskade ”övervältringseffekter” och till en suboptimering av resurser totalt sett. Detta kräver i regel underlag från livscykelanalyser, LCA. Vidare framhålls att för att detta ska kunna genomföras på ett effektivt sätt måste data om LCA vara lättillgängligt och arbetet vara enkelt att följa upp.

Vad avser den mer professionella användningen av LCA framkom t. ex. i den s.k. PRINCE-studien att beräkningar utgående från nationella räkenskaper baserat på officiell handelsstatistik från input-outputanalyser inte medgav annat än uppskattningar av storleksordningar på utsläpp av växthusgaser inom olika samhällssektorer¹⁷⁶, särskilt vad avser utsläpp som sker i andra länder. För mer specifika och detaljerade beräkningar krävs LCA-beräkningar bl.a. för en uppdelning av klimatpåverkan från produktgrupper som vanligtvis förekommer i upphandlingssammanhang. Resultaten från PRINCE-studien framhöll dock att, oavsett tillgång på bättre utsläppsdata, är det svårt att bedöma i vilken grad eventuella utsläppsminskningar enbart kan förklaras av befintliga styrmedel eller ifall de beror på andra faktorer som kan ha förändrats över tiden (t.ex. teknisk utveckling, förändringar i drivkrafterna, förflyttning av produktion till utlandet).

Ett område där det tyvärr saknas information om är omfattningen av den utflyttning (outsourcing) som skett av industriell verksamhet i Sverige till andra länder under senare tid, och för vilka typer av produktion där så skett. Det framhålls ofta att om verksamheter flyttas till andra länder kommer de inte att fortsätta bedrivas med samma utsläppsnivåer som skedde i Sverige, utan under förhållanden med mindre krävande utsläppsregler. Detta skulle då medföra onödigt höga utsläpp av växthusgaser. Det är emellertid oklart på vilket sätt noggrannare konsekvensanalyser baserade på LCA-beräkningar skulle kunna bidra till att få fram bättre information i detta avseende. Enligt information från Statistiska centralbyrån, SCB, finns inga detaljerade underlag om storleken på eller vilken typ av industriproduktion som flyttats ut och till vilka länder. Detta försvårar möjligheten att få fram mer noggrann information om utsläppsökningarna i andra länder som en följd av denna utflyttning.

Ett LCA-område som är intressant för framtiden är användning av s.k. ”konsekvens-LCA” vid innovationsupphandlingar. En innovationsupphandling är ofta en förhållandevis tids- och resurskrävande aktivitet med många inblandade aktörer. Det är ofta mycket svårt för de som initierar en innovationsupphandling att beskriva förväntade miljöeffekter av olika allmänna scenarier som följd av t.ex. potentiella ”tekniksprång”. Än svårare är det säkert för de anbudsgivare som deltar i arbetet och ska komma med förslag till olika transformativa lösningar för att åtgärda ett visst storskaligt miljöproblem. Oavsett vilken part som har behov av att beskriva framtida förbättrade miljöförhållanden kan en konsekvens-LCA vara till god hjälp, inte minst då metodiken möjliggör att göra prognoser av olika framtida scenarier. Detta skulle säkert väsentligt underlätta såväl det praktiska arbetet som valet av slutligt vinnande koncept.

Vad avser den mer ”dagliga” användning av LCA, om den får likställas med en upphandlares behov, behövs inte samma expertkunnande för att i praktiken begära in och tolka LCA-information. Detta är heller inte att möjligt, vilket både Konkurrensverket och Finansdepartementet noterade i tidigare

¹⁷⁶ Steinbach, N., Palm, V., Cederlund, C., Finnveden, G., Persson, L., Persson, M., Berglund, M., Björk, I., Fauré, E. & Trimmer, C. (2018) *Påverkan från svensk konsumtion – nya indikatorer för uppföljning. Slutrapport för forskningsprojektet Prince*. Naturvårdsverket, Rapport 6842, oktober 2018

rapporter, då detaljerade kunskaper om LCA är omfattande och komplext och det är frågan om det är rimligt att lägga denna börda på den enskilda myndigheten eller tjänstemannen.

Samma synpunkt synes delas av Upphandlingsmyndigheten då LCA-kunskaper ofta saknas i upphandlande organisationer¹⁷⁷. Av denna anledning är det viktigt att presentera LCA-information ur ett livscykelerspektiv på ett väl förberett och begripligt sätt för upphandlare så att de förstår innebörden och fördelarna med detta betraktelsesätt för att kunna tolka och förmedla den vidare till beslutsfattare (i den mån det är aktuellt). Med tillämpning av de tillgängliga LCA-system och verktyg som nu finns genom EPD är nu detta möjligt.

Öppenhet och saklighet varar längst

Resultat från LCA-beräkningar betraktades tidigare som mindre tillförlitliga och med viss skepsis när det framkom information som delvis omkullkastade tidigare syn på orsakerna till vanligt förekommande miljöproblem. Ett uttrycksätt som ofta användes i dessa sammanhang var att "man kan visa vad som helst med en LCA". Detta var till del sant så länge beräkningarna var utförda med olika utgångspunkter och att detta inte förmedlades i samband med presentation av resultaten.

I samband med att ISO föreslog att påbörja ett arbete med att standardisera LCA under 1990-talet möttes också detta med tveksamhet om det överhuvudtaget var möjligt att lyckas med detta för en metod som uppenbarligen kunde användas på många olika sätt. Detta till trots samlades en stor del av internationell LCA-expertis när standardiseringsarbetet väl sattes igång. Resultatet av detta blev lyckat och överträffade mångas förväntningar. I den s.k. ISO 14000-serien finns nu en lång rad LCA-relaterade standarder publicerade. Standardiseringen av LCA ledde till att metodiken fick en acceptans i den vetenskapliga världen och resultat av många LCA-studier baserade på dessa standarder finns publicerade i internationellt värenommerade tidskrifter. Detta har hjälpt till med att sprida saklig information om olika miljöproblem sett ur ett livscykelerspektiv.

Med tiden har även insikten om värdet av helhetsmässiga miljöbedömningar ökat på det internationella och politiska planet med flera tillämpningar inom främst klimatområdet t.ex. vad avser internationella överenskommelser om reduktion av utsläpp av växthusgaser mellan olika länder samt handeln med utsläppsgränser (EU-ETS). Betydelsen av LCA-beräkningar inom klimatområdet har också visat sig centrala för fortsatta överenskommelser om reduceringar av växthusgasutsläpp runt om i världen samt kan dessutom leda till stora och kostsamma konsekvenser för industrin vid eventuella överträdelser.

Trots det glädjande faktum att LCA numera är en etablerad och allmänt accepterad beräkningsmodell infinner sig en oro för att misstron till LCA, som en gång fanns i vetenskapliga sammanhang, nu eventuellt kan återkomma. Detta beror på att metodiken i allt ökad utsträckning kommer att användas av marknadens aktörer som ofta inte har samma grundkunskap om LCA som experter inom området. Detta kan dock undvikas om man arbetar med en öppenhet och saklighet.

Länder har olika naturliga förutsättningar för att producera miljöanpassade produkter huvudsakligen beroende på tillgång till egna förnybara resurser och klimatsnål elproduktion. Dessa realiteter måste få komma fram vid rapportering av olika länder internationella åtaganden vad avser deras reduktion av klimatutsläpp. Ett bra sätt att tillförsäkra sig om detta är att kopiera de tillvägagångssätt som finns för att ta fram EPD-information – baserat på gemensamma beräkningsregler och granskade av oberoende kontrollanter.

Det gäller inte bara att beräkna CO₂-utsläpp på ett riktigt sätt utan också att få ta med alla relevanta utsläpp som sker. Olika länder redovisar sina territoriella utsläpp av växthusgaser. I Sverige har Naturvårdsverket ansvar för att redovisa de samlade årliga klimatutsläppen inom Sveriges gränser, men kanske inte dessa utsläpp helt överensstämmer med verkligheten. Ett exempel på detta framkom nyligen då SMHI redovisade att inrikes sjöfart släpper ut nästan dubbelt så mycket

¹⁷⁷ <https://www.lifecyclecenter.se/news/spotlight-on-the-national-agency-for-public-procurement/>

växthusgaser mot vad som tidigare varit känt¹⁷⁸. Den befintliga statistiken tycks vara missvisande. Enligt Sveriges officiella statistik släppte fartyg som gick i inrikes trafik ut 342 000 ton CO₂ år 2016, men utsläppen var i själva verket nästan dubbelt så höga. Enligt SMHI står sjöfarten mellan svenska hamnar för mer klimatutsläpp än inrikesflyget. Dessutom rapporterades också, i ett nyhetsinslag, att kryssningsfartyg som anlöper och stannar i svenska hamnar ”kör på tomgång” för fartygens interna strömförbrukning. Kanske finns fler utsläppskällor som på liknande sätt inte inkluderas i informationen om de samlade svenska klimatutsläppen inom landets gränser.

Marknadens aktörer har också, i ökad utsträckning, insett det positiva värdet av sakliga underlag om helhetssyn på miljöproblemen. Särskilt konsumentinriktade företag har insett fördelen med marknadsföring sett ur ett livscykelperspektiv, vilket nu förekommer i många olika sammanhang. Det förekommer dock konsumentinriktad klimatinformation som lämnar en del frågetecken efter sig. Ett exempel på detta är den typ av marknadsföring som Oatly lanserar i samband med redovisning av sina produkters klimatavtryck på förpackningarna i CO₂-ekvivalenter/kg. På sin hemsida framför de att *”Det enda problemet är att de här koldioxidkvivalenterna inte säger särskilt mycket - så länge det inte finns något att jämföra med. Är exempelvis 0,38 CO₂-ekvivalenter bra eller dåligt? Lösningen är såklart att fler livsmedelsproducenter följer efter och lägger siffrorna på bordet”*¹⁷⁹. Oatly uppmanar även, i ett mer direkt klimatupprop, andra producenter att visa sina motsvarande underlag under parollen: *”Hey food industry – show us our numbers. Nu lägger vi utsläppen på bordet. Snart kan Du förhoppningsvis jämföra dem med andras”*. Även om detta är en välvillig ansats och begäran till sina konkurrenter blir ansatsen lätt missvisande, då det bl.a. är svårt att få information om på vilket sätt Oatly genomfört LCA-beräkningarna. Först då är det möjligt att jämföra Oatly’s produkter med andra.

Det har blivit allt vanligare att företag kommunicerar om sina produkters klimatpåverkan i sin marknadsföring men det är sällan de visar de bakomliggande beräkningarna. Marknadens aktörer måste hålla sig till internationella regler för tillhandahållande av jämförbar information om produkters miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv, annars finns en uppenbar risk för att tilltron till hela systemet med LCA och EPD undergrävs.

Bordet är på väg att dukas – det är dags att sätta igång arbetet

Det klimatpolitiska rådet betonar i en nyligen utgiven rapport att offentliga utgifter och upphandlingar utgör omkring hälften av BNP och har därmed en stor effekt på utsläppsutvecklingen¹⁸⁰. Genom att exempelvis förändra kriterierna för offentliga investeringar och upphandlingar av varor och tjänster kan utsläppen påverkas. Detta är det senaste inlägget från politiskt håll om betydelsen av den miljöanpassad offentliga upphandlingen. Tidigare har såväl regeringen, naturvårdsverket och den nationella upphandlingslagstiftningen uttalat sig liknande positiva sätt – se figur 51.

¹⁷⁸ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-avslojar-sjofarten-mellan-svenska-hamnar-slapper-ut-mer-an-inrikesflyget>

¹⁷⁹ <https://www.oatly.com/se/klimatavtryck>

¹⁸⁰ Klimatpolitiska rådets rapport 2019

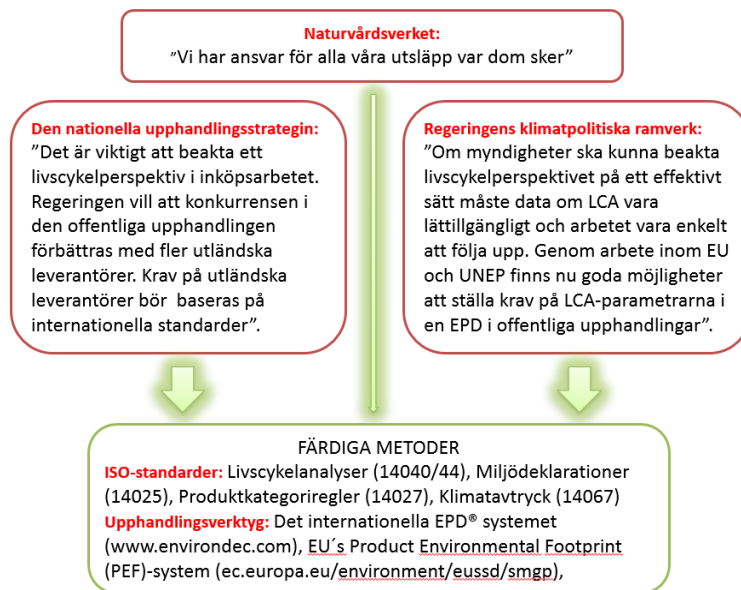


Fig. 51. Exempel på politiska uttalanden om betydelsen av den miljöanpassade offentliga upphandlingen, vad som behövs och tillgång till sådana färdiga metoder

Innehållet i de politiska uttalanden som exemplifieras i figur 51 indikerar att man synes vara väl förtrogen med den internationella utvecklingen inom området vad avser tillgängliga system och verktyg som kan användas i offentlig upphandling med beaktande av ett livscykelperspektiv. Detta beror säkerligen på de alltmer alarmerande observationerna kring framtida klimatförändringar som behöver en helhetssyn på växthusgasutsläpp.

Internationell erkända metoder och verktyg för klimatsmarta upphandlingar finns allmänt tillgängliga och används allt oftare i offentlig upphandling i många andra länder och som där visat sig vara effektiva särskilt när det gäller reduktion av växthusgasutsläpp. Det är viktigt att detta är väl känt för alla de aktörer som tillhandahåller upphandlingsstöd, särskilt de som erbjuder ramavtal.

Sverige har sannolikt det bättre förspänt än andra länder till ett effektivt klimatarbete ur ett livscykelperspektiv med de mångåriga erfarenheter av LCA som finns, att centrala standarder inom området initierats och letts från svenskt håll samt att Sverige tidigt lanserade det internationella EPD® systemet, som idag är det enda system i sitt slag i världen, med ett globalt nätverk med registrerade EPD:er i över 40 länder. Här finns också ett stort antal PCR:er redan tillgängliga för många produktgrupper med koppling till offentlig upphandling.

Parisavtalet manar till större internationell samverkan i klimatarbetet. Sverige har mycket goda förutsättningar att visa på praktiska exempel hur man kan hjälpa till i arbetet att minska "sina utsläpp i andra länder" och därigenom bli ett föredöme inom detta upphandlingsområde. Förhoppningsvis följer internationell utvecklingen inom upphandlingsområdet efter samma initiativförmåga som då kan visas från officiellt håll i Sverige. Det får inte bli så att vi kan mycket om problemen, men inte tar vara på möjligheterna att lösa dem.

BILAGA 1. OFFENTLIG UPPHANDLING – ETT FLEXIBELT OCH LOKALANPASSAT STYRMEDEL

Det har i många sammanhang framhållits att ekonomiska styrmedel är att föredra framför den miljöanpassade offentliga upphandlingen när det gäller möjligheten att nå våra miljömål. Tyvärr tyckts det vara så att den offentliga upphandlingen sällan beskrivs utifrån sina förutsättningar som ett praktiskt verktyg för många upphandlande organisationer.

Generellt sett har samhället tillgång till tre olika typer av miljöpolitiska styrmedel som kan införas på internationell, regional eller nationell nivå för att nå uppsatta klimatmål. Definitionen av ett klimatpolitiskt styrmedel är att det skapar incitament för aktörer (företag, hushåll, individer) att vidta åtgärder/förändra beteende på ett sätt som minskar klimatpåverkan. Styrmedel kan, enligt rapporten delas upp i följande huvudkategorier:

- Administrativa styrmedel: reningskrav, förbud, tekniska krav etc.
- Ekonomiska styrmedel: skatter, subventioner, ersättningar, avgifter, handel med utsläppsätter, pantsystem, etc.
- Informativa styrmedel: utbildning, informationskampanjer etc.

I detta sammanhang bör säkert den offentliga upphandlingen tillhöra kategorin administrativa styrmedel. Nedan görs ett försök till att jämföra den miljöanpassade offentliga upphandlingen som ett administrativt styrmedel med ekonomiska styrmedel som överlag har en stor tilltro i politiska sammanhang. En grundläggande skillnad mellan administrativa och ekonomiska styrmedel illustreras nedan i tabell 3 utgående från syftet och utformningen av regleringen och aktörers agerande.

Tabell 3. Jämförelse mellan ekonomiska och administrativa styrmedel mot bakgrund av utformning och efterlevnad.

<u>Typ av styrmedel</u>	<u>Utformning</u>	<u>Efterlevnad</u>
Ekonomiska styrmedel	Dimensioneras för uppfyllande av ett visst mål, men inte hur detta ska ske i praktiken	Den enskilde producenten (eller konsumenten) väljer själv om, hur och när anpassningen ska ske Ingen bestämd tidsperiod anges. Ingen egentlig uppföljning sker
Administrativa styrmedel /Miljöanpassad offentlig upphandling	Beskriver på vilket sätt ett visst mål ska nås i praktiken	Givet uppfyllandet av målet väljer leverantören väljer den produktionsteknologi som medger ett anbud med så lågt pris som möjligt Kontrakt gäller för en förutbestämd tid och följs upp under kontraktstiden

Andra viktiga utgångspunkter är att jämföra ekonomiska styrmedel med den miljöanpassade upphandlingen utifrån egenskaper, möjligheter och tillämpningar av de olika styrmedlen. Detta illustreras i tabell 4.

Tabell 4. Sammanställning av egenskaper, möjligheter och tillämpningar för ekonomiska respektive administrativa styrmedel (miljöanpassad offentlig upphandling). Med x indikeras en klar överensstämmelse; med (x) en något mindre uttalad överensstämmelse.

<u>Egenskaper, möjligheter och tillämpningar</u>	<u>Ekonomiska styrmedel</u>	<u>Miljöanpassad offentlig upphandling</u>
Flexibelt för att kunna beakta upphandlande myndigheters egna preferenser		X
Gäller generellt över hela landet	X	
Beaktar regionala och lokala anpassningar av miljöarbetet		X
Kostnadseffektivt	X	
Måleffektivt genom förutsägbarhet i att kunna ställa specifika krav med förväntade resultatet som följs upp		X
Möjlighet att kunna påverka miljöstörande utsläpp utanför landets gränser		X
Innovationsdrivande	(x)	X
Ge möjligheter till löpande kontakter och dialog med potentiella leverantörer, särskilt miljöinnovativa företag som kan leda till ökad miljöteknikexport och därigenom premiera de leverantörer som kan offerera "frontprodukter" med mycket god miljöprestanda		X
Uppfyllande av EU:s "subsidiaritetsprincip", dvs. att beslut tas så när som möjligt de som påverkas av insatserna		X
Ett verktyg med en dynamisk marknadspåverkan	X	X
Fungera enligt marknadens affärsvillkor	(x)	X

Tabell 4 indikerar att den miljöanpassade offentliga upphandlingen synes ha en betydligt mer mångdimensionell karaktär jämfört med ekonomiska styrmedel. Värt att notera är att den miljöanpassade offentliga upphandlingen synes bättre anknyta till lokala och regionala miljöambitioner hos upphandlande myndigheter.

BILAGA 2. GODA EXEMPEL PÅ UPPHANDLINGAR I NÅGRA UTVALDA KOMMUNER

Denna Bilaga innehåller följande avsnitt:

- Upphandlingar med miljökrav
- Upphandlingar med krav på LCC-beräkningar
- Upphandlingar med sociala krav
- Upphandlingar med sociala krav som premierar särskilt utsatta i samhället
- Upphandlingar med transformativa inslag

I samband med Miljöstyrningsrådets uppdrag åt Upphandlingsutredningen beskrevs ett stort antal s.k. Goda Exempel av genomförda upphandlingar uppdelat på några olika principiella utgångspunkter. Underlagen samlades in under åren 201 – 2012 och redovisades som ett separat underlag till utredningen¹⁸¹. Denna redovisning av goda exempel fick aldrig någon publik spridning utan ingick i de underlag som Upphandlingsutredningen hade som underlag.

Dessa goda exempel har emellertid fortsatt aktualitet varför de återges i denna Bilaga och ger exempel på erfarenheter av upphandlingar i några utvalda kommuner för att få bl.a. en uppfattning om i vilken omfattning miljökrav, men i många fall klimatkrav och krav som anknyter till cirkulär ekonomi förekommer och hur pass effektiva de varit. Bristen på ”grön upphandlingsstatistik” medförde tyvärr att det var svårt att dokumentera eventuella miljöförbättringar i kvantitativa termer.

Ett viktigt syfte med redovisningen i denna Bilaga är att, så långt möjligt, ange vilka krav som ställts, vilka effekter som förväntades och vilka effekter som kunnat observeras. Denna information är tyvärr i en del fall ofullständig i de underlag som kunnat inhämtas från litteratur och genom personliga kontakter och saknas därför på sina håll i nedanstående redovisning av exempel.

UPPHANDLINGAR MED MILJÖKRAV

Stockholms läns landsting: Hårda miljökrav på persondatorer bidrog till utfasning av hälso- och miljöfarliga ämnen

- Miljökrav: Låg energiförbrukning, användning av returplast, låg vikt, miljöanpassade kemikalier och PVC-fria produkter
- Förväntad effekt: Minskning av farliga kemikalier med 8 ton och 40 % lägre klimatpåverkan
- Observerad effekt: Full effekt av avtalet väntas först vid årsskiftet 2014/2015

Stockholms läns landsting (SLL) ställde krav i sina upphandlingar som syftade till att fasa ut bly, kvicksilver, halogenerade flamskyddsmedel och PVC i landstingets datorer. Kraven uttrycktes i form av blyfri lödning, kvicksilverfria produkter och ett ”tilldelningskrav” på att plasten i datorerna skulle vara helt utan bromerade, klorerade eller fluorerade flamskyddsmedel. Produkterna skulle även vara ”PVC-fria”. Kraven på halogenerade flamskyddsmedel var mer långtgående än de obligatoriska krav som finns med i RoHS-direktivet. De flamskyddsmedel som godkändes skall klara EU:s riskfraser. På så sätt säkras att inga nya farliga flamskyddsmedel kommer in i datorerna.

Göteborgs stads upphandlingsbolag: Avancerade krav på drivmedel för väntas resultera i en alvering av föroreningsutsläpp

- Miljökrav: Krav på minskad bränsleanvändning och andelen förnybart bränsle
- Förväntad effekt: 50 % minskade föroreningsutsläpp

¹⁸¹ Ryding, S-O. (2012) *Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling. Uppdrag åt Upphandlingsutredningen 2010*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2012:1

För att undvika användning av diesel och bensin som framställs från stenkol och tjärsand har Göteborgs Stads Upphandlingsbolag ställt särskilda krav i sina upphandlingar. Ett exempel är att bränslet inte ska vara sämre än medelvärdet för bensin och diesel som säljs inom EU. Det uppskattades att utsläppen av klimatpåverkande ämnen för biobaserade drivmedel skulle kunna minskas med minst 50 % jämfört med bensin/dieselolja sett över produktens hela livscykel. Trafikkontoret i Göteborg har publicerat en vägledning för leverantörer av drivmedel och entreprenörer för bl.a. busstrafik och renhållningstjänster för att närmare ge anvisningar i samband med anbudsgivningar.

Riksdagsförvaltningen: Upphandling av el med spjutspetskrav för väntas ge el från hållbara energikällor och metoder

- Miljökrav: Leverans ska ske med el från förnybara energikällor, vattenkraften ska ha regler för minimitappning i vattenmagasinen och får inte komma från kraftverk i orörda vattendrag
- Förväntad effekt: Utfasning av el från icke hållbara energikällor och metoder

Riksdagsförvaltningen ar upphandlat leverans av el med särskilt höga miljökrav, s.k. spjutspetskrav. I kraven ingick att leverans ska ske med el från förnybara energikällor, vattenkraften ska ha regler för minimitappning i vattenmagasinen och får inte komma från kraftverk i orörda vattendrag. I och med detta kan Riksdagen hävda att de bidrar till utfasning av el från icke hållbara energikällor.

Västra Götalandsregionen: Krav på PVC-fria handskar för väntas minska användning av mjukgörare

- Miljökrav: PVC-fria material
- Förväntad effekt: Minska PVC-förbrukningen och ftalater med 100 ton vardera

I Västra Götalandsregionen har man beslutat att handskar som upphandlas till sjukvården ska vara helt fria från PVC. Genom den stora volym plasthandskar som årligen upphandlas (ca 30 miljoner plasthandskar) har detta beräknats till att Västra Götalandsregionen genom sin upphandling kommer att minska användningen av PVC-plast med 100 ton, vilket samtidigt innebär det en minskning av mjukgörare (ftalater) på en lika stor mängd.

Göteborgsregionen: Samarbete mellan myndigheter och näringsliv gav nya utgångspunkter för sänkt klimatpåverkan

- Miljökrav: Krav på biogasdrivna fordon och distributionslastbilar med biogas/dieselhybrid samt optimering av körrutter
- Förväntad effekt: Halverad klimatpåverkan från svenska godstransporter före år 2020
- Observerad effekt: Sänkta CO₂-utsläpp med 20 %

Projektet "Hela lasten – halva utsläppet" var ett samarbete i Göteborgsregionen mellan Preem, Schenker, Volvo Lastvagnar, Vägverket och Göteborgs miljövetenskapliga centrum, GMV och samtidigt ett delprojekt inom området *Klimatneutrala godstransporter*. Projektets mål var att halvera klimatpåverkan från svenska godstransporter fram till 2020 genom effektivt utnyttjande av befintlig teknik.

Även om projektet i sig inte hade en direkt anknytning till upphandling, framkom resultat som kan ge nya utgångspunkter för upphandlande myndigheter vid formulering av miljökrav i förfrågningsunderlag. Utöver minskade utsläpp fortsatte samarbetsgruppen med insatser mot mindre buller och för en säker trafikmiljö. Därtill kan tilläggas att energin för uppvärmning i godsterminalen i framtiden helt ska komma från helt förnybara källor med effektiva ekonomiska krav.

UPPHANDLINGAR MED KRAV PÅ LCC-BERÄKNINGAR

Stockholms Lokaltrafik, SL:

- Ekonomiska krav: Preliminär energideklaration med angivande av energiförbrukningen och användning av LCC-beräkningar
- Observerad effekt: Utvärdering ska ske 3 – 5 år efter leverans

Stockholm Lokaltrafik, SL, upphandlade nya spårvagnar där det hade ställts energikrav genom utvärderingar genom LCC-beräkningar. Miljökraven på de nya spårvagnarna var likvärdiga med nya tunnelbanevagnar eftersom kraven avser alla spårgående fordon som upphandlas av SL. I upphandlingskraven ingick att anbudsgivaren skulle inlämna en preliminär energideklaration, i vilken en beskrivning ingick av energiförbrukningen i alla förekommande situationer, såväl under drift som vid uppställning som begäran att fordonets vikt skulle hållas så låg som möjligt och att bromsenergin ska kunna användas i det egna fordonet.

Minimering av energiförbrukningen var ett genomgående och tydligt dokumenterat mål i utvecklingen av fordonen. Energioptimering utvärderades som en del av den begärda LCC-utvärderingen, där anbudsgivaren ombads beräkna den totala driftskostnaden under fordonets tekniska livslängd. En av tre komponenter i denna kostnad var den beräknade energikostnaden baserad på en framräknad förbrukning i kilowattimmar/km som i sin tur baserades på en definierad banprofil och en definierad tidtabell.

Älvstranden Utveckling: Krav på LCC-beräkningar ökade värdet på fastigheter

- Ekonomiska krav: Miljödeklarerade material och energieffektiv konstruktion som en del av begärda LCC-beräkningar
- Förväntad effekt: Lägre kostnader tack vare lägre energikostnader på sikt
- Observerad effekt: 75 % lägre CO₂-utsläpp

Företaget Älvstranden Utveckling har arbetat med LCC-beräkningar för att driva utveckling av energi- och kostnadseffektivitet vid upphandling av bostadsbyggande. I ett av objekten (Hamnhuset i Göteborg) genomfördes ett femtontal LCC-beräkningar med upp till åtta jämförande alternativ i varje beräkning. Det gav ett mycket bra beslutsunderlag och förändrade utformningen av huset under projektering och byggande. Kostnaden för detta nybyggande utgick från en energiprestanda på 60 kWh/m² per år. Slutsatsen från Älvstranden Utvecklings kostnads kalkyl var att den extra investeringen för alla energibesparande åtgärder landade på 4 %, vilket motsvarade ca 8 miljoner kronor av den totala investeringen.

Karolinska Universitetssjukhuset: Noggranna energikrav på produkter minskade de totala kostnaderna

- Ekonomiska krav: Krav på beräkningar av energiförbrukning i viloläge respektive under användning
- Förväntad effekt: Inköp till lägsta möjliga pris sett i ett livscykelkostnadsperspektiv
- Observerad effekt: Kostnadsbesparing i ett femårs perspektiv genom inköp av utrustning med lägre energi- och servicekostnader

Upphandling av varor och tjänster vid Karolinska Universitetssjukhuset i Stockholm utgör drygt 25 % av sjukhusets totala kostnader. Det fanns tillgång till färdiga standardtexter att ingå i frågeformulär bl.a. när det gällde kravspecifikationen vid inköp av större energikrävande utrustningar såsom ultraljusutrustning, sängar och dialysapparater. Anbudsgivare blev bl.a. uppmanade att ange utrustningens totala effektförbrukning i kW i viloläge och under behandling/undersökning. Förfrågningsunderlaget beskrev hur informationen om energiförbrukningen skulle komma att användas för att komma fram till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Detta baserades på summan av kostnader för fem års energiförbrukning, inklusive förbrukningsmaterial och service, som läggs till inköpspriset för utrustningen.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut: Krav på LCC-beräkningar gav effektiv kylning av datorhallar

- Ekonomiska krav: LCC-beräkningar
- Förväntad effekt: Maximal användning av frikyla

När Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, SMHI, skulle handla upp kylning till sina datorhallar krävde man att anbudsgivaren skulle göra en LCC-kalkyl. Utgångspunkten var att upphandling skulle resultera i en övergång till ny miljöanpassad kylteknik i SMHI:s datorhallar samt en förstärkning av kylkapaciteten inför planerade datorinstallationer. Målet med upphandlingen av tjänsten är att SMHI vill använda så mycket "frikyla" som möjligt de närmaste 20 åren.

I anbudsintjudan fanns ett skall-krav om att leverantören skulle ha ett miljöledningssystem och att utförandet skulle genomföras enligt vissa miljöanpassade instruktioner. Till detta formulerades särskilda utvärderingskrav i upphandlingen. I denna fanns en möjlighet att kunna räkna till sig ett lägre jämförelsepris om vissa ytterligare miljökriterier uppfylldes. Anbudet med det lägsta priset i utvärderingsmallen vann sedan upphandlingen. Att räkna med energisnåla fläktar var ett av de inslag som gav stort genomslag i LCC-beräkningarna. Förutom att LCC-beräkningen skulle redovisas i en särskild kalkyl så skulle även ingående delar redovisas med produktblad och/eller speciella datakörningar.

Landstingsfastigheter i Jönköping: Krav på LCC-beräkningar gav stora kostnadsbesparingar

- Ekonomiska krav: LCC-beräkningar
- Förväntad effekt: Minskade energikostnader och utsläpp av växthusgaser
- Observerad effekt: Kostnadsbesparingar på 40 miljoner kronor under en 10-årsperiod

Landstingsfastigheter i Jönköping har använt sig av LCC-beräkningar vid upphandling av luftbehandlingsaggregat sedan slutat av 1990-talet. Det finns flera goda skäl till att genomföra LCC-beräkningar vid upphandling av energiförbrukande produkter såsom t.ex. luftbehandlingsaggregat. Ett skäl är att det ger en god överblick av kostnaden över produktens hela beräknade livslängd. Samtliga upphandlade luftbehandlingsaggregat har även följts upp för att kontrollera att utlovade data stämmer. Syftet med att använda LCC-beräkningar är att spara energi och därmed även reducera miljöpåverkan. Under beräkningsperioden har man uppskattat att den totala energikostnaden sänkts med cirka 40 miljoner kronor. Minskning av miljöpåverkan vid val och dimensionering enligt LCC-beräkningarna har erhållits för värmeenergi och elenergi.

UPPHANDLINGAR MED SOCIALA KRAV

Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Stockholms läns landsting: Sociala krav vid upphandlingar av textilier, plasthandskar och sjukvårdsartiklar ledde till ökad insikt om arbetsmiljöproblem

- Sociala krav: Efterlevnad av landstingens uppförandekod som är likalydande för alla Sveriges landsting
- Förväntad effekt: Ökad kunskapen och samsynen kring syftet med sociala krav samt motiv hos leverantörer att skapa rutiner för att förbättra arbetsvillkoren

Textilier

I Region Skåne ställde man krav på att leverantörer skulle fylla i frågeformulär för att ange hur man uppfyllde den angivna uppförandekoden. Därefter gjorde man en bedömning av inkomna svar varefter man valde att gå vidare med en fördjupad intervju med vissa utvalda leverantörer. Leverantörerna ombads vidare att förtydliga sina svar, särskilt med fokus på interna revisioner. Resultaten av detta visade sig att leverantörerna inte kunde svara för den efterfrågade informationen i hela leverantörskedjan, utan stannade vid vissa tillverkningsled.

Leverantörsled längre upp i värdekedjan kedjan förbisågs. Man kom då överens med leverantörerna om behov av handlingsplaner för att framöver bättre uppfylla de sociala krav som ställts i upphandlingen. Slutsatserna av detta ledde till att det är viktigt att beakta leverantörernas mognad på området och att det kommer att ta viss tid till fullständig kravefterlevnad. I kommande upphandlingar kan det dock komma att krävas fördjupade revisioner.

Plasthandskar

Västra Götalandsregionen har följt upp tidigare upphandlingar av handskar till vården¹⁸². Avtalen omfattade både operations- och undersökningshandskar. Vid uppföljningen ombads leverantörerna att fylla i ett frågeformulär med angivande av efterlevnad av företrädesvis ILO:s kärnkonventioner. Vissa leverantörer gav otillfredsställande svar och hade varken kommunicerat kraven vidare till sina underleverantörer, eller hade rutiner för att kontrollera detta. Västra Götalandsregionen valde att genomföra ytterligare revisioner hos vissa utvalda tillverkare varefter leverantörerna förband sig att inkomma med planer för hur bristerna ska åtgärdas.

Sjukvårdsartiklar

I Stockholms läns landsting (SLL) har man ställt krav vid sina upphandlingar på rostfria instrumentella sjukvårdsartiklar, vilket man sedermera följt upp¹⁸³. En av leverantörerna som underkändes har därefter det byggt upp ett arbete för socialt ansvarstagande. Det konstaterades att denna leverantör som inte hade så stor andel av avtalet som tidigare. Detta skulle kunna bero på att de tvingats höja priserna på grund av sitt arbete med socialt ansvarstagande.

SLL beslutade att genomföra revision på plats hos en av de leverantörerna blev godkända vid bedömningen av frågeformuläret – den leverantör som tilldelats stora delar av avtalet efter upphandling mot lägsta pris. Revisionsrapporten visar på brott mot landstingets sociala krav på flera punkter. Under uppföljningen begärde SLL rättelse av en större del av leverantörerna. Flertalet av dessa levererade allt eftersom tidsatta planer för arbetet.

Lantmäteriet: Sociala "skall-krav" gav förväntad effekt vid upphandling av kaffeautomater

- Sociala krav: Etiskt riktig produktion som uppfyller ILO:s kärnkonventioner
- Förväntad effekt: Produktion som garanterar att mänskliga rättigheter beaktas och lägre energiförbrukning
- Observerad effekt: Större medvetenhet hos leverantörer om etiska krav och 40 % lägre energiförbrukning vid användning av kaffemaskiner

Lantmäteriet har genomfört en upphandling av vendingtjänster av kaffe- och vattenautomater för statlig förvaltning. Ett viktigt syfte var att spara pengar samtidigt som att ställa sociala krav i upphandlingen. Lantmäteriet fick uppdraget inom ramen för den statliga inköpssamordningen, SIS, vilket skulle leda till att över ett flertal myndigheter kunde få stöd i sina inköp av vendingtjänster.

Vad som upplevdes som nytt i denna upphandling var att hållbarhetskraven formulerades som skallkrav. Anbudsgivarna var tvungna att bevisa att man uppfyllde de ställda kraven för att över huvud taget gå vidare i anbudsprövningen genom att offerera minst ett varumärke av hållbart ekologiskt producerat kaffe och bifoga ett certifikat eller motsvarande bevismedel för att så skedde. Detta var första gången som någon upphandlande myndighet ställde detta krav på produktnivå. Därutöver ställdes krav på att anbudsgivarna skulle kunna offerera minst ett varumärke som var både hållbart ekologiskt och etiskt producerat kaffe. Kravet var dessutom formulerat så att de offererade produkter skulle uppfylla produktionsreglerna för de 8 kärnkonventioner som identifierats av ILO.

UPPHANDLINGAR MED SOCIALA KRAV SOM PREMIERAR SÄRSKILT UTSATTA I SAMHÄLLET

¹⁸²www.swedwatch.org/sites/www.swedwatch.org/files/swedwatchreport_gloves_final.pdf.

¹⁸³www.swedwatch.org/sites/www.swedwatch.org/files/swedwatchs_instrumentrapport.pdf.

Göteborgs stad: Upphandling av "bemanning av café, skötsel av yttre städning, renhållning och skötsel av grönytor"

Göteborgs stad ställde i en upphandling som krav att minst 70 % av leverantörernas anställda vid ingången av sin anställning skulle ha varit beroende av försörjningsstöd eller arbetsmarknadsstöd. Anställningen kunde ha ingåtts i ett tidigare skede i leverantörens företag eller i samband med att avtal träffats kring denna upphandling. Vid utvärderingen viktades pris, organisations samt de anställdas kompetens lika. Det uppfattades som en fördel för den upphandlande myndigheten i det fall den inkluderade ansvarar för utbetalning av försörjningsstöd.

Stockholms hem: Fastighetskötsel med socialt engagemang

Det kommunala fastighetsbolaget Stockholms hem har genomfört en upphandling med rubriken *Fastighetskötsel med socialt engagemang*. Upphandlingen gällde området Tensta-Rinkeby i västra Stockholm där det finns en hög andel invandrare och där ungdomsarbetslösheten är hög. Tonvikten i anbudsunderlaget låg i att anbudsgivarna skulle ha en lokal förankring för att visa på det sociala engagemanget. På så vis avsågs uppdragsgivaren Stockholms hem kombinera behovet av att få fastighetskötsel utfört, samtidigt som en del av ungdomar i området på det här sättet kunde få ett arbete.

Botkyrka kommun: Traineetjänster vid parkentreprenad

Botkyrka kommun har genomfört en upphandling av parkentreprenader där kravet på anbudsgivarna var att de skulle erbjuda trainee-platser till arbetslösa ungdomar boende i kommunen. Syftet var enligt kommunen att nå ungdomar som riskerar att hamna i arbetslöshet och utanförskap i sysselsättning. Resultatet förväntades bli en ekonomisk vinst för kommunen genom att få ungdomar från arbetslöshet och istället genom sin anställning förmå betala skatt samtidigt som det ger en positiv utveckling på ett personligt plan för de ungdomar det berör.

Arbetsförmedlingen: Upphandling av "sociala företag" förväntas förbättra rehabilitering av personer med nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen har vid upphandlingar av *Rehabilitering, Sysselsättning och Arbete (RESA)* för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av psykisk funktionsnedsättning valt att prioritera "sociala företag" – detta med motivet att "sociala företag har i Sverige och i andra europeiska länder förutsågs kunna bidra till att skapa arbete för människor som står långt från arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen konstaterade att det finns behov av att skapa fler sysselsättningstillfällen för personer med psykiska funktionsnedsättningar och att detta kunde stimuleras via den offentliga upphandlingen. De sociala företagen bedömdes ha verksamhetsidéer som uppstått utifrån brukarnas behov, vilket ansågs som fördelaktigt. Sammantaget ledde dessa slutsatser till att hela upphandlingen utgick från bedömningen att: *"sysselsättningsverksamheter med rehabiliterande inslag hos arbetsintegrerade sociala företag mycket väl kan gynna att deltagarna får arbete i företaget eller på annat håll."*

Byggnads, Transport, Elektrikerna, Fastighets Kommunal och Målarna: "Vita jobbmodellen" – upphandlings verktyg mot svartarbete och social dumpning

Vita jobb var ett samarbetsprojekt mellan fackförbunden Byggnads, Transport, Elektrikerna, Fastighets Kommunal och Målarna – fackförbund, som särskilt utsätts för de negativa konsekvenserna av svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. Man utarbetade, tillsammans med Stockholms Stads jurister, en upphandlingsmodell med syfte att en kommun utgående från gällande upphandlingsregler ska kunna undvika svartarbeten och social dumpning. Fackförbunden bidrog i projektet med tillhandahållande av relevant information i form av branschvillkor kontroll av upphandlingsvillkoren.

”Vita jobbmodellen” visade sig vara anpassad till den då aktuella lagstiftningen inom området och gällande rättsläge efter den s.k. Vaxholmsdomen¹⁸⁴ m.fl. domar från EG-domstolen och praktiska råd finns att tillgå¹⁸⁵.

Vita jobbmodellen är en upphandlingsmodell – inte en modell för normalt fackligt arbete. Den är heller inte tänkt att vare sig komplettera eller ersätta förbundens vanliga teckna kollektivavtal. I Vita jobbmodellen ställer upphandlaren, genom särskilda kontraktsvillkor, krav på leverantören att iaktta bestämda sociala villkor mot sina anställda enligt kontraktet enligt branschens kollektivavtal. Fördelen med Vita Jobbmodellen är att den ger en heltäckande skydd för alla anställda, samtidigt som osund lönekonkurrens försvåras.

UPPHANDLINGAR MED TRANSFORMATIVA INSLAG

Ekerö kommun: Höga krav på och dialog med leverantörer resulterade i världens första biogasdrivna ambulans

- Specifika krav: Biogasbil med låg vikt minska innehåll av kemikalier
- Förväntad effekt: Miljömässigt hållbar materialanvändning och lägre bränsleförbrukning jämfört med konventionella ambulanser
- Observerad effekt: Marknadstillgång till mer miljöanpassade utryckningsfordon med lägre kemikalieinnehåll och mindre bränsleförbrukning

På Ekerö utanför Stockholm rullar sedan en tid världens första miljöanpassade ambulans. Det tog fyra år i Stockholms läns landsting, SLL, från en vision om en ambulans med särskild goda miljöprestanda, till dess detta kunde realiserades. Utgångspunkten var att upphandla en biogasdriven ambulans där mängden miljöfarliga ämnen skulle reduceras så långt som det var tekniskt och ekonomiskt möjligt.

När emellertid anbudsfrågan skickades ut kom inga anbud in. Det föreföll så att de höga kraven på leverantörerna krävde en annan typ av upphandling med ökad dialog. Ambulanser omfattas av många olika regelverk, beställs i små serier och dessutom kräver biogasdrift flera och tyngre bränsletankar. Det gör att fordonet i regel blir tungt, vilket inte är bra ur miljösynpunkt. Det var därför svårt för SLL att hitta en rätt och tillräckligt lätt modell på marknaden för en ambulans som kunde drivas med förnybara bränslen.

Av detta skäl inleddes en dialog med olika ”ambulanspåbyggare” för att diskutera vilka möjligheter som fanns för att nå de uppställda önskemålen. Det visade sig då att en leverantör visade intresse för att försöka gå önskemålen till mötes. Resultatet blev en prototyp till ambulansmodell som klarade av de krav på vikt, lastförmåga och räckvidd som varit ett problem med tidigare gasdrivna modeller. Resultatet blev ett framgångsrikt samarbete som ledde till att upphandlingskraven med tiden kunde uppfyllas.

Örebro kommun: Hälso- och miljökrav vid upphandling av nybyggnation minskade kemikalieanvändningen

- Specifika krav: Utfasning av farliga kemikalier och att anbudsgivare ska ha en miljöplan

Örebro kommun har i många år ställt särskilda hälso- och miljökrav för kemikalieanvändning i sina upphandlingar. Kommunen har fastställt en upphandlings- och inköspolicy med riktlinjer för sin upphandling. Arbetet med att fasa ut farliga kemikalier i kommunen och göra kemikalieinventeringar började året innan den nya REACH-lagstiftningen om kemikalier trädde i kraft. Byggnader i Örebro kommun har miljöinventerats för att undersöka om hälso- och miljökraven uppfyllts. När kraven inte har uppfyllts, har det åtgärdats. I vissa fall har det visat sig att det varit mest fördelaktigt att riva ner den befintliga byggnaden och bygga en ny.

¹⁸⁴ Vaxholmsmålet/Laval (mål C-341/05).

¹⁸⁵ www.upphandlingsinformation.nu

Vid nybyggen i Örebro ställs det numera krav på byggnaders funktion redan vid upphandlingen. Detta görs hjälp av funktionsupphandlingar med kontrollprogram av olika slag. Den första funktionsupphandlingen i Örebro kommun gjordes vid nybygget av Mariebergsskolan innehållande miljö- och hälsokrav på kemikalier med goda resultat. Vid den senaste upphandlingen av kem/tekniska produkter handlade det om städprodukter och VA-verksamhet.

Trafikkontoret i Stockholm: Utgångspunkten med en "koldioxidbubbla" gav anbud med entreprenörers bästa alternativ

- Specifika krav: Möjlighet för anbudsgivare att erbjuda bästa alternativ för utsläppsreducering utan att i detalj specificera krav på transport- och drivmedel
- Förväntad effekt: Lägre CO₂-utsläpp per ton transport

Trafikkontoret i Stockholm har genomfört en upphandling av transporter vilket utgick från konceptet om en "koldioxidbubbla", som anger ett tak för accepterade CO₂-utsläpp inom ett visst område. Upphandlingen gällde transporter för rökgasreningsprodukter och behandling av rökgasreningsprodukter från avfallsförbränning. Effekterna av ställda krav blev att entreprenörerna erbjöd sina bästa alternativ för utsläppsreducering. De fick dessutom incitament för att förbättra sin miljöprestanda under avtalsperioden. Utgångspunkten för resonemanget kring en "koldioxidbubbla" var att ge alla anbudsgivare en möjlighet att erbjuda en transporttjänst som kan utvärderas utgående från priset och kvaliteten på transporten utifrån minsta miljöpåverkan av CO₂-utsläpp utan att i detalj specificera vilka transportmedel och drivmedel som används.

Landstinget i Västernorrland: Förorenad gatusnö minskade elräkningen

- Specifika krav: "Snökyla" för att kunna minska konventionell elförbrukning
- Förväntad effekt: Smältvatten som kylmedel genom värmeväxlare
- Observerad effekt: Minskning av elförbrukningen med 90 %

Med hjälp av idéer från en flera hundra år gammal metod förvandlade Sundsvalls sjukhus förorenad gatusnö till hållbar kyla och lägre energiförbrukning. Projektet "Snökyla" startade då landstinget i Västernorrland sökte nya tekniker för att kunna avveckla köldmediet R11 i befintliga kylmaskiner. Efter utredningar och praktiska försök upphandlade landstinget en demonstrationsanläggning vid Sundsvalls sjukhus som den enda i världen i sitt slag.

Principen för anläggningen var enkel. En bassäng på 10 000 m² (motsvarande en fotbollsplan) fylls under vintern med snö. Snöfattiga vintrar finns möjlighet att tillverka en del av snön med snökanoner. I slutet av vintersäsongen täcks snön med ett lager flis. Under sommarhalvåret leds smältvattnet, som håller en temperatur på 0,5 – 2 °C, till en värmeväxlare som för över kylan till sjukhusets kylsystem. Snökylan används till att kyla vårdlokaler och teknisk utrustning och samtidigt kraftigt minska elförbrukningen. Anläggningen har motsvarat alla förväntningar när det gäller energi- och miljöaspekter. Elförbrukningen på Sundsvalls sjukhus har minskat med över 90 % och freonbaserade köldmedier har i stort sett avvecklats totalt.

ÖrebroBostäder AB: Ny typ av förfrågningsunderlag gav energisnålare hissar

- Specifika krav: Detaljerade krav på drivsystem och belysningslösning
- Förväntad effekt: Lägre elförbrukning och servicekostnader
- Observerad effekt: 45 % lägre elförbrukning

Sänkt energiförbrukning och lägre kostnader – det blev resultatet av ÖrebroBostäder AB's, (ÖBO) målsättning vid upphandling av hissar. Att ställa mer specifika krav i förfrågningsunderlaget var en av framgångsfaktorerna. ÖBO är ett kommunägt bostadsföretag som gör kraftiga insatser för att energieffektivisera i sitt bostadsbestånd. Sedan början av 2000-talet är ÖBO's elenergiförbrukning sänkts med ca 8 GWh, eller 14 %, trots tillkommande nybyggnation.

Hissar har visat sig vara ett av de områden där stora besparingar gjorts, både vad gäller elförbrukning och kostnader. Ett innovativt förfrågningsunderlag gjorde det möjligt för ÖBO att upphandla tekniska lösningar som då inte var introducerade på marknaden.

Kungälv kommun: Upphandling av solcellsdriven belysning resulterade i besparingar i kostnader och miljöbelastning

- Specifika krav: Rörelsedrivna solceller i belysningsarmatur
- Förväntad effekt: Lägre kostnader för belysning på sträcka utan traditionell belysning

Kungälv kommun önskade upphandla belysning på en sträcka av en cykelväg, där traditionella belysningsstolpar inte får plats. Traditionell belysning är mycket dyrt i både anläggande och drift och därför sätts vanligen inte belysning utefter cykelvägar, utan tillgängliga upphandlingsmedel går i regel i stället till att anlägga mer cykelväg

För att inte få en mörk sträcka av vissa cykelvägar upphandlades en solcellsdriven belysning. Solcellsdriven belysning är svagare än traditionell belysning men ger andra fördelar. För att spara kraft tänds den solcellsdrivna belysningen vid rörelser på cykelvägen och släcks då rörelserna upphör. Armaturerna kommunicerar med varandra så att intelligande armaturer tänds strax innan rörelserna når denna. Kungälv upphandling av solcellsdriven belysning visade sig vara en miljövänlig och innovativ lösning på en plats där alternativet kanske hade varit ingen belysning alls.

Lunds Tekniska Högskola: Solskärmar sparade el för belysning och kyla

- Specifika krav: Dagsljusreglerad kontorsarmatur för att minska elanvändning för belysning och kyla
- Förväntad effekt: Möjlig besparingspotential för belysning (el) på ca 50 % per år

Användningen av s.k. komfortkyla har ökat starkt i svenska kontorslokaler på senare år. Experiment vid Lunds Tekniska Högskola har t.ex. visat att standardpersienner med styrning i kombination med en dagsljusreglerad kontorsarmatur kan leda till såväl förbättrat inomhusklimat som till minskad elanvändning för belysning och kyla.

En demonstrationsanläggning kom tillstånd som en följd av laboratorieexperimenten vid Lunds Tekniska Högskola. Anläggningen innehöll motoriserade mellanglaspersienner och dagsljusstyrd belysning och ett system för ventilation och komfortkyla. Belysningen närmast fasad styrs efter tillgången på dagsljus. Dessutom har belysningen närvarostyrning via givare placerade i ventilationsdonen. Mätningresultatet visade på en möjlig besparingspotential för el till belysning på ca 50 % på årsbasis för berörda ytor, vilket kan bedömas till ca 25 % på hela arean. Dessutom beräknades en eventuell elbesparing för kylbehovet till ca 10 %.

BILAGA 3. FRAMGÅNGSRIKA AKTIVITETER INOM NÄTVERKET MILJÖ OCH HÄLSA I UPPHANDLING

Denna Bilaga innehåller följande avsnitt:

- Betydelsen av miljö- och hållbarhetsstrategier i upphandlingsarbetet
- Beställardialoger sparar miljö och miljoner
- Drivande miljökrav i upphandling med målet att nå Giftfri Miljö
- Samordnad varudistribution – ett konkret exempel på effektivt kommunsamarbete för att minska miljöpåverkan
- Upphandling av avfallsfrågor – ett bra exempel på cirkulär upphandling
- Vikten av nya incitament för en effektiv upphandling

BETYDELSEN AV MILJÖ- OCH HÅLLBARHETSSTRATEGIER I UPPHANDLINGSARBETET

Många kommuner har idag omfattande miljö- och hållbarhetsprogram innehållande en stor mängd olika ambitioner och aktiviteter inom miljöområdet gällande bl.a. klimat, kemikalier, utsläpp från transportområdet samt bevarande av naturreservat men också om inom det sociala området inriktade på arbetsrättsliga frågor vid anlitande av leverantörer i entreprenader och tjänster samt arbetsmiljöförhållanden vid inköp av varor som tillverkas i utvecklingsländer. Vissa kommuner har också antagit ett livskvalitetsprogram, där miljö och folkhälsa knyts ihop.

En stor del av en kommuns budget kan hänföras till upphandling av varor och tjänster. En kommun måste därför arbeta väldigt aktivt med företag/leverantörer i hela anskaffningsprocessen och inkludera alla steg från marknadsanalys, ställande av krav, anbudsutvärdering, uppstartsmöten, uppföljning och avslutsmöten. Detta ställer stora krav på en god överblick över det samlade upphandlingsarbetet och vilka enheter och förvaltningar inom en kommun som bör engageras i olika delar av arbetet. Med de ofta begränsade resurser en kommun tilldelat sin upphandlingsfunktion har några kommuner såsom Huddinge kommun samt städer såsom Malmö och Helsingborg tillsatt särskilda tjänster som s.k. miljö- och hållbarhetsstrateger.

Miljö- och hållbarhetsstrateger kan naturligtvis rent organisatoriskt vara knutna till olika enheter och förvaltningar, men det mest naturliga hemvisten bör vara motsvarande inköps- och upphandlingsenheten.

Det finns många viktiga övergripande arbetsuppgifter för en miljö- och hållbarhetsstrateg. Några av dessa kan vara:

- Bidra till en helhetssyn på miljö- och hållbarhetsområdet
- Visa på möjligheter att inkludera miljö- och hållbarhetsaspekter i inköpsprocessen
- Genomföra marknadsanalyser gällande hållbarhetsaspekter
- Kompetensutveckla upphandlarna
- Föra dialoger och genomföra uppföljning med leverantörer
- Redovisa speciella frågor av intresse till kommunledningen, såsom att upphandlingsarbetet lett till minskad miljöpåverkan kopplat till kostnadsbesparingar
- Inspel till kommunikationsenheten om goda exempel på ett framgångsrikt upphandlingsarbete

Vid intervju med Marilouise Berg, hållbarhetsstrateg på inköpsenheten i Helsingborgs stad, framhåller hon vikten av att miljö- och hållbarhetsstrateger och upphandlare lär känna varandra och skapar relationer. Hon trycker också på vikten av att upphandlare och strateger får förståelse för och insyn i

varandras frågor. Ett riktigt bra samarbete, som är både effektivt, tillåtande och förlåtande kräver en stabil grund att stå på. I Helsingborg deltar därför hållbarhetsstrategerna aktivt i alla steg i inköpsprocessen, från kravställning och hela vägen till att utvärdera inkomna anbud och följa upp avtalen och det har visat sig vara väldigt lyckosamt. Upphandlarna tycker att samarbete har tillfört en ny och spännande dimension i arbetet, som dessutom ligger helt i linje med den nationella upphandlingsstrategin och med Helsingborgs stads övergripande ambitioner.

Att inköpsarbetet är väl förankrat och att hållbarhetsfrågorna står högt upp på agendan är en klar fördel när hållbarhetsstrategerna i samarbete med upphandlarna vill driva utvecklingen framåt och få leverantörer att ta nya steg i sitt hållbarhetsarbete. Med mer långt gående krav eller krav inom nya områden ökar dock risken för överprövningar, men Marilouise menar att det är sällan som just miljökraven överprövas. I Helsingborg är de beredda att ta den risken om det kan ge produkter och tjänster som är bättre för användare, miljö och klimat.

För mer information kontakta Marilouise Berg - marilouise.berg@helsingborg.se

I Malmö stad finns två hållbarhetskoordinatorer med spetskompetens inom miljömässig- och social hållbarhet som är tillgängliga för de som arbetar med kommunövergripande upphandlingsprojekt och avtalsprocesser. För att säkra hållbarhetsperspektivet genom hela upphandlingsprocessen har en arbetsprocess tagits fram som definierar samarbetet mellan hållbarhetkoordinatorer (HK), upphandlare, beställare och leverantörer – se figur 52. Arbetsprocessen kommer börja tillämpas successivt under hösten 2018.

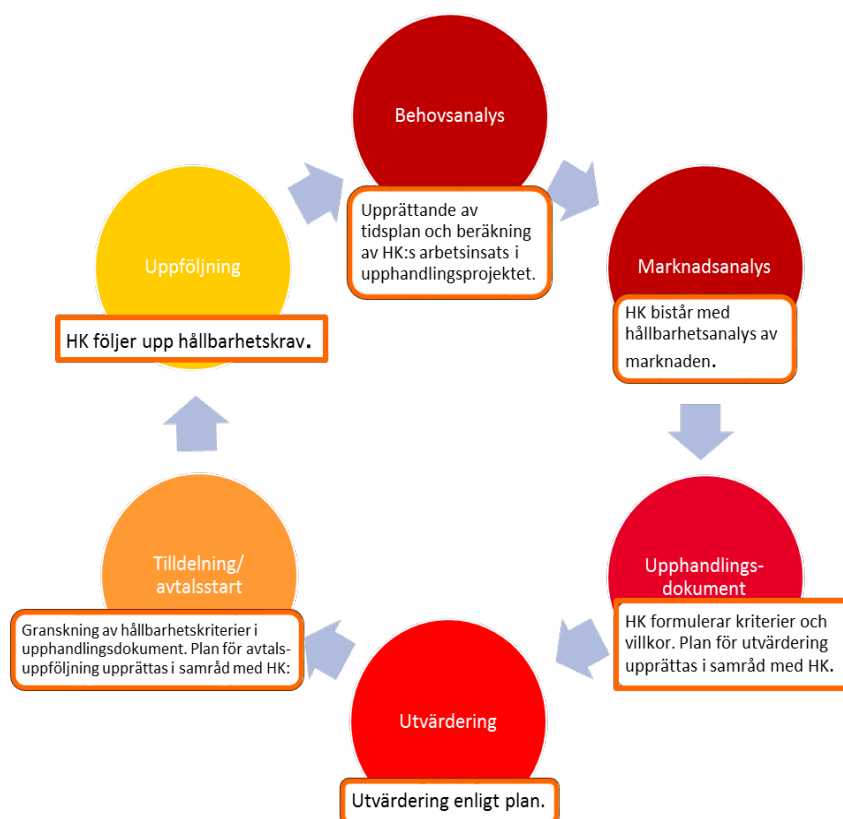


Fig. 52. Illustration av den arbetsprocess som tillämpas i Malmö stad som definierar samarbetet mellan hållbarhetkoordinatorer (HK), upphandlare, beställare och leverantörer

Därtill är en hållbarhetsanalys genomförd av kommunövergripande ramavtal. Analysen prioriterar de avtalsområden med störst påverkan på uppfyllelsen av såväl miljömålen i Malmö stads miljöprogram

som de sociala aspekterna, sysselsättning, samhällsansvar och arbetsrätt. Med analysens hjälp kan hållbarhetsinsatserna riktas till de avtalsområden där de uppnår störst effekt. Dessa är livsmedelsområdet, IT hårdvara, tvätttjänster, kontorsmaterial, lokalvård, kem/tekniska produkter, tryckeritjänster, belysning, profilprodukter samt hobby och leksaker.

För mer information kontakta Anna Löfström – anna.lofstrom@malmo.se

BESTÄLLARDIALOGER SPARAR MILJÖ OCH MILJONER

Detta är viktigt för det framtida samarbetet och att skapa en bra relation med upphandlarna vad avser kravställandet, men det är minst lika viktigt med en tät kontakt med beställarna i uppföljningsarbetet.

Det behövs inte alltid storslagna kommunikationskampanjer för att uppnå resultat, det personliga samtalet kan vara minst lika effektivt. Marilouise Berg, miljöstrateg i Helsingborgs stad, berättar om hur hon och inköpsanalytikern Charlotte Strömstedt sparat stora summor på ett avtal, bara genom att hitta rätt personer i organisationen och ringa dem.

Vid en uppföljning framkom det att avtalstrohetsmätningen på upphandlat sortimentet på städmaterial och mjukpapper var mycket låg. Beställarna handlade hos rätt leverantör, men de köpte fel rengöringsmedel, fel sopsäckar och muggar. En mer ingående analys visade t.ex. att beställarna köpt muggar av plast i stället för papper och handskar i PVC som innehåller mjukgörare. Mandatet att styra beställarna har bara respektive förvaltningschef, men att informera och diskutera med dem kan alla göra. Marilouise bestämde mig för att kontakta några beställare för att bl.a. undvika mjukgörarna.

Som miljöstrateg kan man kommunicera om minskade koldioxidutsläpp, fossiloberoende och kemikalier som påverkar djur och natur. När de argumenten inte övertygar finns alltid möjligheten att gå över till hälsoargument – påverkan på hormonsystem, cancer, koncentrationssvårigheter hos barn och allergier m.m. Om inte ens det räcker kvarstår kostnadsaspekten. Hur mycket pengar kan sparas om man gör rätt? Det brukar alltid fungera. Förutsättningarna var att produkterna i det upphandlade sortimentet i snitt är 30 procent billigare än motsvarande utanför sortimentet.

Bakgrundsanalysen visade inte bara hur mycket alla beställande enheter handlat, utan också andelen som kom från det upphandlade sortimentet. Därför kunde Marilouise välja ut 20 verksamheter med stor volym och en riktigt låg avtalstrohet till det upphandlade sortimentet innan hon kontaktade beställarna. Dessa var ofta trevliga och hade många åsikter i ärendet. Produkterna var sällan felet. De flesta beställarna hade helt enkelt inte nåtts av informationen att det fanns ett visst sortiment som de skulle hålla sig till, trots alla tidigare informationsinsatser. Några beställare hade inte tillgång till någon dator eller kunde inte logga in på datorn och var därför tvungna att ringa in sina beställningar. Dessutom visade det sig ofta att leverantörens kundtjänst inte hade något eget intresse att hänvisa till det upphandlade sortimentet. Efter varje samtal skickade Marilouise information och statistik till chefen för varje enhet med information om hur mycket pengar det uppskattades kunna spara på ett förändrat inköpsbeteende. Sammanlagt tog arbetet en och en halv dag.

På bara ett par månader senare kunde Charlotte Strömstedt tydligt se ett tydligt positivt resultat. De 20 enheter som kontaktades skulle tillsammans spara 1,2 miljoner kronor om deras nya inköpsbeteende kvarstod under fyra år. Detta lyckade resultat hade tydligen spritt sig till andra beställare inom organisationen. En ny mätning visade att dessa beställare hade ökat sin avtalstrohet till det upphandlade sortimentet med tio procentenheter. Detta gav en ytterligare besparing på 1,4 miljoner under en fyraårsperiod. Sålunda hade en nära kontakt med beställarna sparat staden en utgift på mer än 2,5 miljoner kronor – sålunda en vinst för både skattebetalare och miljön

För mer information kontakta Marilouise Berg - marilouise.berg@helsingborg.se

DRIVANDE MILJÖKRAV I UPPHANDLING MED MÅLET ATT NÅ EN GIFTFRI MILJÖ

Nätverket för miljö och hälsa i upphandling har konstaterat att offentlig verksamhet gör

kraftansträngningar för att minska användningen av de kemikalier som är hälso- och miljöskadliga. Det nationella miljömålet *Giftfri miljö* är ett område där många kommuner bedriver ett särskilt intensivt arbete, i många fall i ett högre tempo och med mer drivande krav än de som Upphandlingsmyndigheten rekommenderar. Exempel på sådana insatser sker i Halmstads kommun och Malmö stad.

Halmstads kommun har startat ett omfattande sådant arbete med syfte att minska barns och ungdomars exponering av farliga ämnen i kommunens olika verksamheter, lokaler och utemiljöer – kallat Giftfri vardag för barn och ungdomar. En förvaltningsövergripande arbetsgrupp har utsetts med en aktiv projektledare, som tillsammans med berörda nämnder och förvaltningar ska ta fram riktlinjer och arbetsmaterial som ska kunna användas aktivt i den dagliga verksamheten.

Ur Halmstad kommuns planeringsdirektiv med en handlingsplan för Barn- och ungdomsverksamheten framgår följande motiv för den särskilda satsningen på en giftfri vardag för barn och unga.

Vi kommer dagligen i kontakt med olika gifter. Gifterna kommer till stor del från tillverkning och användning av vanliga varor och kemiska produkter. Det handlar om ämnen som finns i exempelvis leksaker, kläder, möbler och rengöringsmedel. Forskningen visar att barn och ungdomar är mer sårbara än vuxna från påverkan av kemikalier. Riskbedömningar har traditionellt gjorts utifrån vuxna män, och barn har felaktigt betraktats som små vuxna. Barns biologiska utveckling i kombination med deras aktiviteter och sociala beteende gör att de är mer sårbara för kemikalier än vuxna. Barn andas också in och äter mer per kilo kroppsvikt än vad vuxna gör.

Barn- och ungdomsförvaltningen har som målsättning att skapa goda förutsättningar för ett aktivt arbete med upphandling/inköp, inventering/utsortering, personalutbildning samt framtagandet av nya och förbättrade rutiner och riktlinjer inom förvaltningen.

Exponering av hälsofarliga kemikalier på barn och unga sker i första hand genom textilier, leksaker, elektriska och elektroniska produkter samt byggnadsmaterial. Dessutom sker exponering genom tillsatser i livsmedel. Exponeringen sker ofta genom diffusa påverkan under lång tid och ofta i låga doser.

I mångt och mycket består problemen kemikalier att de igår i de produkter av allehanda slag som dels upphandlas centralt dels köps in via privat konsumtion. Upphandlingsarbetet kan här gå före genom att driva fram utveckling av produkter där man förbjuder innehåll av vissa kemikalier alternativt tillåter dem i mycket små mängder och kemiska föreningar som är mindre lätttrörliga. Om leverantörer kan möta upp dessa krav kommer med tiden dessa produkter också att kunna tillhandahållas av privatkonsumenter.

I grunden gäller att den försiktighetsprincip som man refererar till, ska tillämpas i kommunens upphandlingar och inköp. Vidare måste den lagstiftning som redan finns få genomslag i alla delar av samhället, exempelvis EU-kommissionens kemikalielagstiftning - REACH.

Den nya Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att hjälpa kommunerna att köpa in produkter med mindre hälso- och miljöfarliga kemikalier. Som grundprincip gäller att vid alla upphandlingar ska deras miljökrav användas men det finns inga hinder för att gå längre med mer skarpa krav så länge det inryms inom gällande upphandlingslagstiftning.

För mer information kontakta Kristina Henriksson – kristina.henriksson@halmstad.se

Malmö stad har fastslagit en kemikalieplan med fokus på barn och unga. Ett stort antal förvaltningar och bolag var involverade i detta arbete. I de utgångspunkter som gäller för denna satsning var att:

Malmö stad ska skapa en hållbar stadsstruktur för en växande befolkning och fortsätta utvecklas som en attraktiv och tillgänglig stad. Malmö ska vara en hälsofrämjande och klimatsmart stad där det är enkelt att göra hållbara val.

Malmö stads kemikalieplan är inriktad på barn och unga eftersom de påverkas mer

än vuxna av kemiska ämnen i sin närmiljö, då barnens kroppar är under utveckling. Åtta åtgärder har tagits fram som omfattar både projektorganisation och konkreta åtgärder i arbetet mot ett ”kemikaliesmartare” Malmö. Ett av dessa är:

Åtgärd ramavtal: Följa upp ramavtal som riktar sig till barn och unga genom dialog med leverantörer, anpassa produktutbudet i e-handelssystemet, granska teknisk dokumentation och analysera kemiskt innehåll.

Malmö stad köper varor, tjänster och entreprenader för nio miljarder SEK per år. I egenskap av betydande köpare på marknaden kan Malmö stad påverka så att utbudet av hållbara varor och tjänster utökas, speciellt inom de produktkategorier där Malmö stad har stora inköpsvolymerna. Malmö stads policy för inköp visar vägen för ekonomiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande.

Malmö stad ställer kemikaliekraav vid upphandling vilket är ett viktigt instrument för att fasa ut farliga ämnen. Exempel på tydliga kemikaliekraav kan vara haltgränser av utpekade kemiska ämnen eller att helt utesluta ett visst kemiskt ämne, exempelvis Bisfenol A- fria livsmedelsförpackningar. För att säkerställa att vår avtalspart efterlever samtliga kemikaliekraav krävs en kontinuerlig och omfattande avtalsuppföljning. Uppföljningen sker genom dialog med leverantörer för att anpassa produktutbudet i e-handelssystemet, granskning av teknisk dokumentation och/eller analys av det kemiska innehållet. Vidare arbetar Malmö stad kontinuerligt tillsammans med leverantörerna för produktutveckling i riktning mot bättre alternativ. Genomförda uppföljningar där produkter analyserats med hänsyn av kemiskt innehåll är uppföljning av idrottsmaterial år 2016 vilket resulterade i att två produkter togs bort från sortimentet och ersattes av miljövänligare alternativ. År 2018 genomfördes kemiska analyser av produkter från ramavtalen för leksaker, skapandematerial och idrottsmaterial. Analysresultaten väntas i oktober 2018.

För mer information kontakta Anna Löfström – anna.lofstrom@malmo.se

SAMORDNAD VARUDISTRIBUTION – ETT KONKRET EXEMPEL PÅ EFFEKTIVT KOMMUNSAMARBETE FÖR ATT MINSKA MILJÖPÅVERKAN

Transportarbetet står i dag för en betydande del av Sveriges av utsläpp av växthusgaser. Miljöpolitiska mål för transportsektorn har i Sverige satts till procentuella tal för minskningar av dessa utsläpp. Dessa mål är med traditionellt tänkande svårt att uppnå. Det krävs därför ett delvis nytänkande tänkesätt för att uppnå dessa ambitioner.

Ett samarbete har skett denna fråga i Södertörns utvecklingsprogram tillsammans med ett flertal andra kommuner i Stockholmsområdet - Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö. I dagsläget ställs ofta kraav på varan men inte på själva transporten. Det resulterar i begränsade möjligheter att ställa specifika kraav på transporter när dessa ofta ingår i varans pris. Samordnad varudistribution kan därför vara en lösning för att kunna ställa miljö- och klimatkraav på transporter.

Tanken med samordnad varudistribution är att transporter till olika funktioner inom en kommun inte ska ske separat till varje mottagare (ofta med fordon som inte utnyttjat sin fulla lastkapacitet) utan istället till en gemensamt uppställningslokal, varefter de åsyftade transporterna sker med full lastningskapacitet till de olika leveransadresserna – se figur 53.

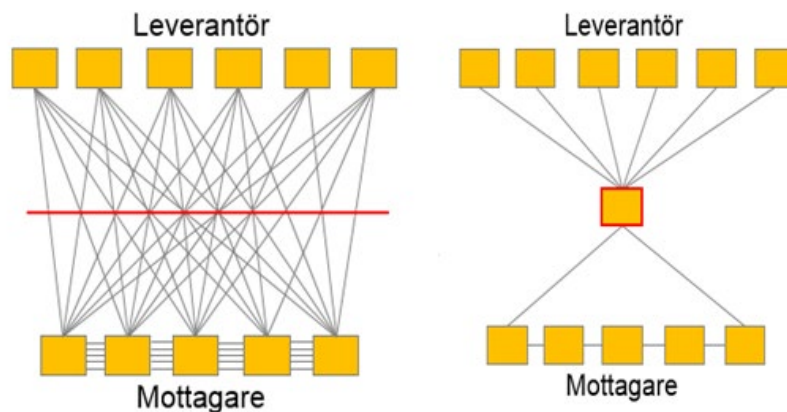


Fig. 53. Illustration av godstransporter utan och med en gemensam uppställningslokal i en samordnad varudistribution

Det övergripande målet har varit:

- Mindre miljöbelastning – minskade utsläpp av koldioxid
- Bättre folkhälsa – minskade utsläpp av hälsoskadlig kvävedioxid och partiklar
- Ökad trafiksäkerhet - färre transporter
- Bättre arbetsmiljö – fasta leveranstider
- Möjligheter till fler lokala leverantörer
- Lägre kostnader på sikt

En utvärdering efter en viss tid visade att:

- Antalet leveranser till kommunernas egna verksamheter hade minskat med 50 %
- Utsläppen av koldioxid och hälsoskadliga luftföroreningar hade minskat med 70%, varvid kravställning på biobränsle och fordon visade sig vara avgörande
- Arbetsmiljön - leveransprecision på ca 90 %
- Lägre kostnader på sikt – möjligheter till nya avtal med annan prismodell
- Potential för fler lokala leverantörer – underlättande för mindre lokala leverantörer att delta i framtida offentliga upphandlingar

Interna erfarenheter visade på fördelen med samarbete mellan kommuner – olika kompetenser kompletterar varandra, gemensamma upphandlingar ger förutsättningar för att ställa högre krav på miljö och klimat samt bättre förutsättningar för uppföljning av leverantörsavtal då detta är svårt hinna med i dagsläget för många kommuner.

För mer information kontakta Gunilla Isgren – gunilla.isgren@sodertornskommunerna.se

UPPHANDLING AV AVFALLSFRÅGOR

Det finns en stor potential att minska avfall från olika typer av samhällsaktiviteter och att därigenom bidra till en minskad miljöpåverkan på olika sätt. Trots det så går omställningen långsamt och i många fall saknas incitament för att minska avfallet. Kravställning vid upphandling kan här ha en stor roll att spela för att förändra hur man tänker och hanterar avfallsfrågan i ett längre perspektiv. I många fall handlar om att redan vid projekteringen skapa en mer klimatsmart och resurseffektiv materialanvändning. Ser man materialanvändning ur ett cirkulärt perspektiv handlar det om att återanvända det som går att återanvända på ett så resurseffektivt sätt som möjligt och samtidigt välja konstruktionslösningar med lång livslängd. Att stödja en marknadsdriven hållbar utveckling behöver därför gynna de företag som driver den här utvecklingen.

Inom framför allt i byggsektorn är potentialen stor att bidra till cirkulära materialflöden. Cirkulär ekonomi kan definieras som ett ekonomiskt system som ”syftar till att efterlikna naturliga mönster, där resurser systematiskt återvinns, återanvänds, konverteras och lagras för framtida bruk” med syfte att begränsa utvinningen av råmaterial. I enlighet med den s.k. avfallsstrategin kan offentliga myndigheter i en upphandlingssituation ställa krav på entreprenörens byggavfallshantering för att minimera resursslöseriet och möjliggöra systematisk cirkulation av material eller avfallsfraktioner. Avfallshierarkin bör alltså vara utgångspunkten för allt kravställande eftersom den syftar att styra mot en resurseffektivitet. Kommunerna har således en viktig roll och den kommunala upphandlingen kan mycket väl användas för att bidra till en mer cirkulär ekonomi.

Vid upphandling av byggprojekt, där avfallsfrågan är synnerligen aktuell, finns det två grundläggande ansvarsformer. Dessa är utförandeentreprenad och totalentreprenad. Utförandeentreprenad innebär att entreprenören utför beställda arbeten enligt beskrivningar och ritningar från beställaren. Eftersom beställaren tar ansvar för projekteringen tar hen även risken för eventuella fel i bygghandlingarna. Totalentreprenad innebär att entreprenören har ansvaret för att projekteringen uppfyller de funktionskrav som beställaren definierat. Ansvaret för bygghandlingarna ligger då på entreprenören och ger möjlighet för entreprenören att välja lösningar som uppfyller funktionskraven, vilket kan främja ett mer innovativt beteende än vid en utförandeentreprenad.

Genom att ställa krav som särskilda kontraktsvillkor garanteras det, i alla fall kontraktsmässigt, att entreprenören gått med på att följa anvisade krav i och med att anbud lämnas. I detta fall premieras inte de entreprenörer som är duktiga på avfallshantering. Är det vad man vill göra som beställare är ett alternativ att lägga in krav vid tilldelning av kontrakt. Detta kan göras genom att till exempel ge extra poäng för exempelvis avfallshantering vid prövning av anbud. Ett tredje alternativ är kvalificeringskrav, det vill säga en entreprenör exempelvis ska ha ett dokumenterat system för uppföljning av avfall, finns inte detta är entreprenören inte kvalificerad att utföra entreprenaden. Särskilda kontraktsvillkor är det säkraste då alla anbudsgivare går med på dessa vid givande av anbud. Om tilldelningskriterier används behöver dessa vara tydligt mätbara så att de uppfyller ställda krav på lika behandling. Kvalificeringskrav kan exkludera potentiellt bra entreprenörer, bör därför användas med försiktighet eftersom de kan vara konkurrenshämmande.

Ett verktyg för att utveckla detta synsätt i praktiken med syfte att användas som en idébank och inspirationskälla både i offentliga och privata upphandlingar av nybyggnation. Verktöget har tagits fram inom ramen för det Re:Source-finansierade projektet ”Minskat avfall vid nybyggnation” med deltagande från Lunds universitet, Sysav, NCC, Skanska, Trelleborgs kommun, Ronneby kommun, Helsingborgs stad, Svedala bygg, IVL och Wihlborgs fastigheter. Projektet leddes av ”Hållbar Utveckling Skåne”.

För mer information kontakta Hållbar Utveckling Skåne - <https://www.hutskane.nu>

VIKTEN AV NYA INCITAMENT FÖR EN EFFEKTIV UPPHANDLING

En allmän uppfattning är idag att uppföljningsarbetet inte sker på ett sätt som bör ske, vilket i många fall beror på resursbrist och att upphandlare måste nedprioriterad detta för att istället ta sig an nästa upphandling. Utan uppföljning snedvrids konkurrensen då seriösa leverantörers arbete undermineras av mindre seriösa konkurrenter som kan hålla priserna nere. Det är viktigt att alla leverantörer kontrolleras, även om försäljningen under avtalstiden varit låg eller till och med noll. Leverantören kan ju när som helst under avtalet få in andra beställningar de måste först ta sig an.

För att undvika detta har Göteborgs stad sedan en tid utökat sin uppföljningsorganisation samt infört ett systematiskt arbetssätt för uppföljning. Kontroller görs bland annat av att skatter och avgifter betalas, att försäljningsstatistik rapporteras in och efterlevnaden av miljö- och sociala krav kontrolleras. Ett av syftena med uppföljningen är att lägga tyngd bakom de krav som Göteborgs Stad ställer i upphandlingar.

För mindre företag, särskilt de så som särskilt inte deltar mycket i offentlig upphandling upplevs uppföljning ofta som en extra börda. Det är oftast de mindre företagen som har synpunkter på att uppföljningen är betungande. Många mindre leverantörer skjuter därför kravet på rapportering framför sig. Inte sällan lämnas respit på deadlines för denna avrapportering.

Uppföljningen är av stor betydelse för att ge svar på om kraven efterföljs i praktiken. Den styrs dock inte som upphandlingsregelverkets strikta lagar och regler. Upphandlande myndigheter har därigenom möjlighet att vara tillmötesgående, förklara och svara på frågor m.m., ofta i deras ambition att uppföljningen ska fungera och bidra till en bra affär för både köpare och säljare, fortsätter.

Större företag och grossister har oftare ett fungerande system och mer resurser att hantera krav på rapportering. Samtidigt har kommuners inköpsfunktioner ett politiskt mål att underlätta för små och medelstora företag att bli leverantörer.

Mot denna bakgrund har Göteborgs Stad sedan länge etablerat ett nära samarbete med ramavtalsleverantörer och funnit att de överlag sköter sig väl. Brister som trots allt har upptäckts har hanterats i första hand genom att guida leverantören i hur de kan gå tillväga för att uppfylla de krav som ställs. I andra hand görs avtalet icke beställningsbart tills avvikelse när väl åtgärdats och som en sista åtgärd sagt upp avtal i förtid.

För mer information kontakta Frida Torbäck – frida.torback@ink.goteborg.se

BILAGA 4. VAD INNEBÄR ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV?

Denna Bilaga utgör en vidare bearbetning av texter som ingår i en SLC-rapport att införa ett livscykelperspektiv i miljöledningssystem inom det privata näringslivet¹⁸⁶. Texterna har omarbetats med ett större fokus på frågeställningar som aktualiseras inom den offentliga sektorn med miljöanpassad offentlig upphandling. Bilderna har utformats av Louise Quistgaard eller Juhanni Rex-Karlsson på RISE.

Denna Bilaga innehåller följande avsnitt:

- Identifiering av särskilt viktiga miljöproblem
- Hur kan man underlätta förståelsen av livscykelinformation i upphandlingssammanhang?

Den nya upphandlingslagstiftningen möjliggör att krav kan ställas utifrån ett livscykelperspektiv. Detta är i många fall ett nytt synsätt i traditionellt upphandlingsarbete, och det finns många behov att fylla för att öka kunskapen bland upphandlare om vad ett livscykelperspektiv innebär. Detta gäller särskilt möjligheterna att ställa krav på information om miljöarbete i leverantörskedjan.

Ett livscykelperspektiv handlar om att beakta en varas eller tjänsts påverkan på miljön sett i ett helhetsperspektiv det vill säga genom alla steg i en produkts livscykel från råmaterialutvinning, produktion, transport, distribution och användning till avfallshantering eller återvinning till nya varor och tjänster – se figur 54. Detta brukar ofta kallas en produkts livscykel – ”från vaggan till graven”. Genom att ha ett livscykelperspektiv är målet att identifiera och kvantifiera den totala mängden resurser, energiåtgång, avfall och föroreningsutsläpp i hela den s.k. värdekedjan.

Med tillkommande krav på hållbarhetskriterier utifrån ett livscykelperspektiv från leverantörer till offentlig upphandling kan fokus ändras från att minska påverkan från föroreningsutsläpp från punktkällor till luft, mark och vatten till att optimera energi- och resurseffektivitet genom hela värdekedjan. På så sätt kan större effekter nås vad avser insatta miljöåtgärder och eventuella suboptimeringar minskas.

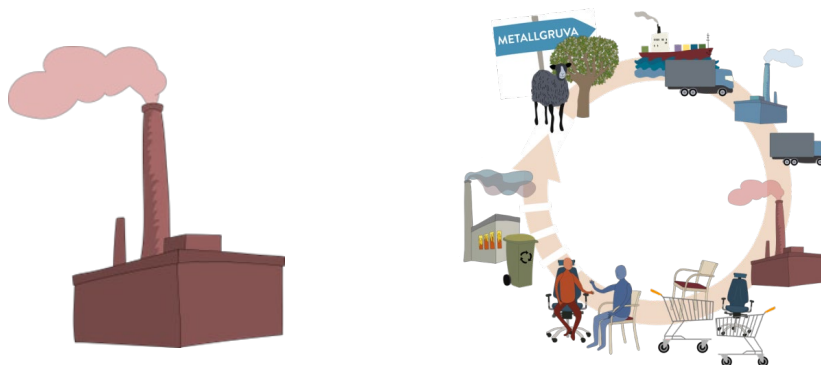


Fig. 54. Med ett livscykelperspektiv ändras fokus i miljöarbetet från enskilda föroreningsutsläpp från punktkällor vad som händer i hela den s.k. värdekedjan – ”från vaggan till graven”

Kännetecknande för ett livscykelperspektiv är att all påverkan på miljön från en vara eller en tjänst ska beaktas, oavsett var i värdekedjan den uppkommer. Det kan således omfatta alla leverantörer

¹⁸⁶ Fernqvist, F., Rex, E. & Ryding, S.-O. m.fl. (2018) *Att införa ett livscykelperspektiv i miljöledningssystem – inspiration, övningar och tips på tillvägagångssätt*. Swedish Life Cycle Center, Rapportnummer 2018:03

oavsett var de befinner sig i värdekedjan, som i vissa fall kan inkludera en lång rad underleverantörer runt om i världen. Livscykelperspektivet riktar således fokus på vilka åtgärder som ger störst effekt i hela värdekedjan, inte bara vad som ger effekt i den egna verksamheten. Detta är viktigt då det visat sig finnas mycket stor potential till förbättringar då man kan sätta in miljöåtgärder i värdekedjan där de har störst positiv miljöeffekt och dessutom kan bli kostnadseffektiva. I ett upphandlings-sammanhang är det ofta svårt att få information om olika underleverantörers miljöarbete – den möjlighet som i första hand finns är att försöka begära in information under kontraktstiden genom olika former av s.k. kontraktsvillkor.

IDENTIFIERING AV SÄRSKILT VIKTIGA MILJÖPROBLEM

En upphandlande myndighet som vill förvissa sig om att själva beakta ett livscykelperspektiv kan alltid begära att anbudsgivare ska ha ett miljöledningssystem i enlighet med ISO 14001 (eller införa det så tidigt som möjligt under kontraktstiden). En anbudsgivare måste då klarlägga de miljöproblem offererade produkt bidrar. Ett sådant arbete brukar inledas genom en miljöutredning med syfte att beskriva vilka miljöproblem som uppstår och var under produktens livscykel genom att omfatta alla de faser som ska beaktas. Miljöutredningen ska ge ett underlag för att identifiera de miljöaspekter som ger en betydande miljöpåverkan jämfört med andra. Med miljöaspekt menas de delar av en organisations verksamhet, produkter och tjänster som kan inverka på miljön. Betydande miljöaspekt är sådana som har eller kan ha en förhållandevis omfattande miljöpåverkan. Miljöpåverkan är varje förändring, vare sig den är negativ eller positiv, som helt eller delvis är ett resultat av en organisations verksamhet, produkter eller tjänster. Man kan säga att miljöaspekter och miljöpåverkan förhåller sig till varandra som förhållande mellan orsak och verkan.

Ett försök att förtydliga innebörden av miljöaspekter och miljöpåverkan innebär införande ett mellansteg som beskriver t.ex. vilken typ av resursanvändning eller utsläpp som identifierats. Detta mellansteg kallas påverkansfaktor. Typen av påverkansfaktor har stor betydelse för vilken miljöpåverkan som kan komma att inträffa. Om en transport görs med bensin, diesel eller eldrift kommer den ha olika typ och mängd av utsläpp, och därmed få olika effekter på miljön. Detta "trestegsförfarande" vid identifiering av miljöaspekter och miljöpåverkan illustreras figur 55.



Fig. 55. Det principiella förhållandet mellan miljöaspekt, påverkansfaktor och miljöpåverkan

Påverkan på klimatet som en följd av utsläpp av växthusgaser är en typ av miljöpåverkan som ofta diskuteras. Men det finns många andra former av miljöpåverkan att också ta hänsyn till. Exempel på annan typ av miljöpåverkan är t.ex. utarmning av resurser, försurning, övergödning och luftproblem i tätorter med sina speciella utsläpp. Några exempel på miljöaspekter, påverkansfaktorer och miljöpåverkan vid tillverkning av ost ges i figur 56 nedan.

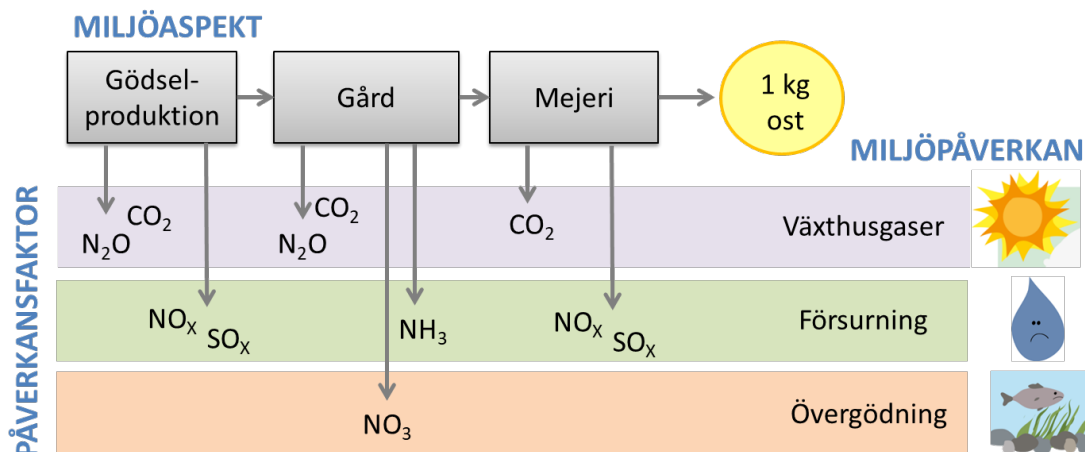


Fig. 56. Exempel på miljöaspekter vid tillverkning av ost, exempel på kopplade påverkansfaktorer och miljöpåverkan

När bilden av miljöaspekter, påverkansfaktorer och miljöpåverkan klarlagts återstår arbete med att identifiera de miljöproblem som är särskilt betydande. Här krävs i de flesta fall en kvantifiering av storleksordningen av de olika typer av miljöpåverkan, vilket i många fall kräver en livscykelanalys, LCA. Det är först utifrån resultaten av en LCA som det är möjligt att bedöma vilka olika typer av miljöpåverkan som i första hand bör bli föremål för information av en offererad produkts miljöprestanda i en kommande upphandling. I vissa fall kan en LCA göras mer översiktligt med en måttlig ambition för att få en någorlunda god uppfattning av var i en produkts livscykel de största miljöproblemen uppstår. Det krävs därför i ett sådant fall inte ett fullständigt exakt kvantitativt underlag. Omfattningen och inriktningen av en leverantörs redogörelse av miljöinformation ska framgå i en upphandlande myndighets förfrågningsunderlag.

En bra hjälp i arbetet med en miljöutredning är att först försöka rita upp sin värdekedja som beskriver flödet av material, energi och föroreningsutsläpp i produktens hela livscykel (se illustration i figur 57).

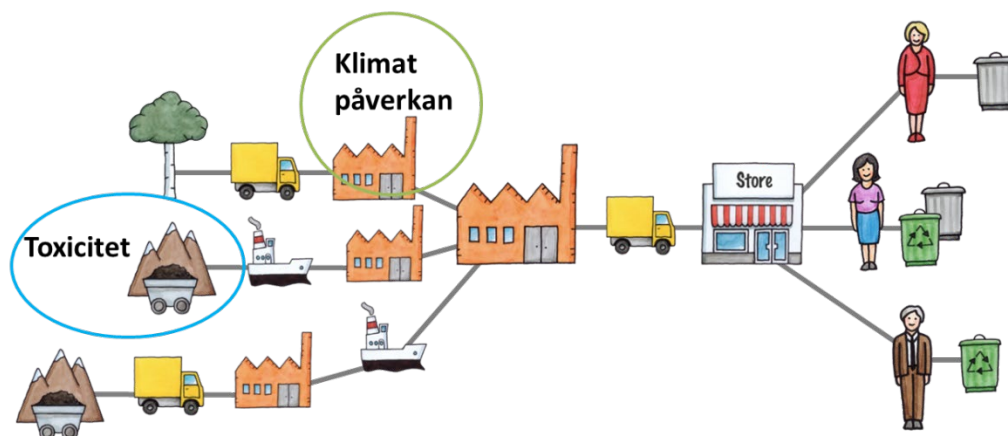


Fig. 57. Exempel på identifiering av betydande miljöaspekter för ett företag

Genom att mer rita upp och illustrera alla flöden som är kopplade till produktens livscykel underlättas det fortsatta arbetet med att få en uppfattning om vilka miljöaspekter som orsakar de olika typerna av miljöpåverkan - se illustrationen nedan för ett företag och ett träbord i figur 58.

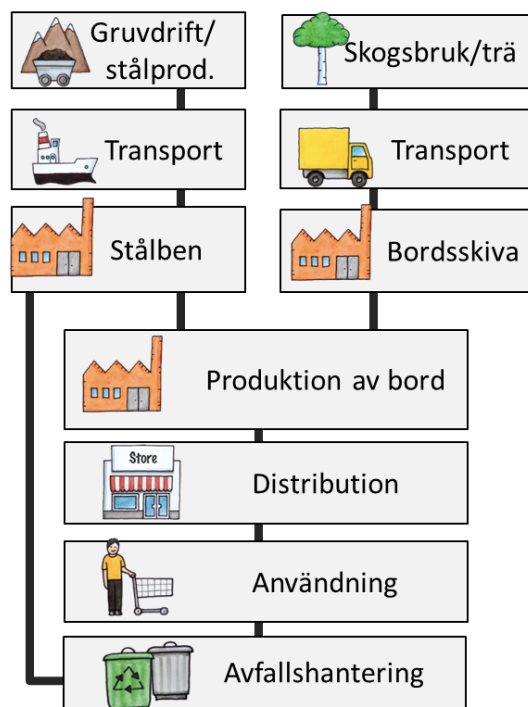


Fig. 58. Exempel på flödesschema för ett träbord med metallben

För att få svar på vilka miljöaspekter och påverkansfaktorer som är särskilt betydelsefulla kan några inledande frågor att få svar på vara till hjälp t.ex. följande:

- Vilka råvaror används? Varifrån kommer de? Hur förädlas och transporteras dessa till komponenter och produkter?
- Vilka tillverkningssteg leder till en färdig produkt?
- Hur distribueras och säljs produkten?
- Är det några flöden kopplade till produktens användning (såsom el, underhåll, tvätt, transporter m.m.)?
- Vad händer med produkten när den inte längre används?

Inte bara produkter utan även tjänster har ofta flöden kopplade till sig. En konsult som säljer utredningstjänster har ofta ett kontor med interiör, värme, ljus, och elanvändning. I sitt arbete behöver konsulten diverse kontorsmaterial. Produkter såsom t.ex. datorer, kopiatorer, färgpatroner m.m. behöver tillverkas och dess avfall tas om hand. Kunder kan ta sig till kontoret med olika transportmedel vilka har olika miljöpåverkan. Allt detta innebär flöden av emissioner och avfall som kan ses som del i ett konsultarbets livscykel.

Vid identifiering av betydande miljöaspekter behöver man systematiskt gå igenom hela värdekedjan för att kartlägga vilka miljöaspekter som ger upphov till den största miljöpåverkan. Vilka som är de mest betydande miljöaspekterna varierar stort mellan olika produkter och tjänster. För att kunna identifiera de viktigaste kan man göra en enklare kvantitativ analys av viktiga produkter eller tjänster där miljöpåverkan återges för de olika stegen i livscykeln så man identifiera var de mest påverkande aktiviteterna äger rum. Illustrationerna nedan i figurerna 59 och 60 visar resultatet av sådana analyser avseende klimatpåverkan för två olika stolar och för T-shirts, där det är tydligt att största klimatmässiga påverkan sker vid framtagande av komponenter/råmaterial.

Sådan kunskap är nödvändigt för att en upphandlare ska kunna föreslå miljökriterier som blir mest miljö- och kostnadseffektiva. Det är därför viktigt för ett upphandlingsstöd att förvissa sig om tillgång till sådan information.

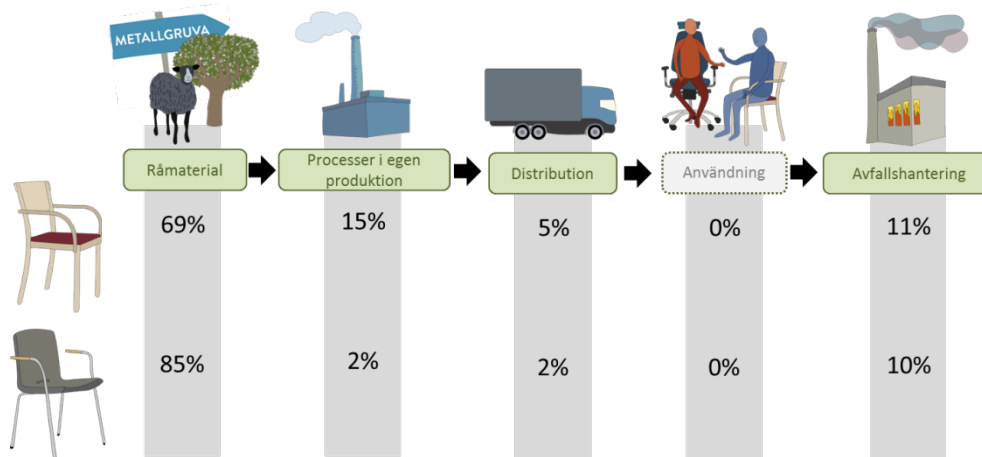
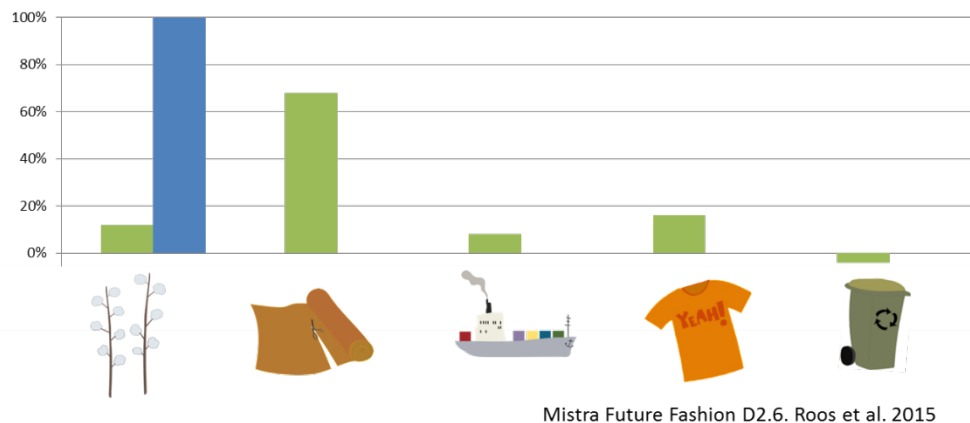


Fig. 59. Exempel på kvantitativ sammanställning av miljöaspekter med klimatpåverkan för två stolar. I exemplet framgår att framställning av råmaterial (och komponenter) är det steg i livscykeln som ger upphov till störst klimatpåverkan för båda typerna av stolar



Mistra Future Fashion D2.6. Roos et al. 2015

Fig.60. Exempel på kvantitativ sammanställning av miljöaspekter med klimatpåverkan T-shirts. I exemplet framgår att framställning av bomull är det steg i livscykeln som ger upphov till den största klimatpåverkan

Passiva och aktiva produkter

Det förekommer ofta en principiell skillnad vad avser var i livscykeln den principiella miljöpåverkan sker. Man kan dela upp det i två kategorier för s.k. passiva och aktiva produkter. Passiva produkter påverkar inte miljön i någon nämnvärd omfattning under produktens användning, t.ex. en leksaksbil, målarfärg eller en stol. Dessa produkter har som regel högst miljöpåverkan vid framtagning av resurser och råmaterial till de ingående delar. Andra viktiga aspekter kan vara energikrävande produktionsprocesser som använder fossila bränslen eller transport från återförsäljare till konsument, om man t.ex. tar bilen för att köpa en bok hos bokhandlaren. Aktiva produkter är sådana som ger upphov till förbrukning eller avfall/emissioner under sin användning, t.ex. ett kylskåp som förbrukar el eller en bil som går på bensin. Hos aktiva produkter kan ibland miljöpåverkan, t.ex. som påverkar klimatet, vara som störst vid användning av produkten, särskilt om fossil energi behövs.

HUR KAN MAN UNDERLÄTTA FÖRSTÅELEN AV LIVSCYKELINFORMATION I UPPHANDLINGSSAMMANHANG?

Livscykelinformation om varor och tjänsters miljöpåverkan kan inhämtas, beräknas och presenteras på många olika sätt. Resultat från LCA-studier uppfattas ofta av många som svåra att förstå innebörden av, särskilt inom upphandlingsområdet med stringens som råder när det gäller klara

formuleringar i ett förfrågningsunderlag. Information om varors och tjänsters miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv måste därför ske på ett sätt som gör den allmänt tillgänglig och förståelig. I dagsläget är det oftast så att bara experter inom LCA-området känner sig förtrodda med alla de olika traditionella former av underlag som kan tas fram från en LCA-studie för att bedöma värdet och signifikansen av resultaten sett mot bakgrund av de osäkerheter som olika metodikval leder till.

Erfarenheter visar med önskvärd tydlighet att LCA-resultat måste vidarebearbetas och aggregeras på olika nivåer samt presenteras på ett användarvänligt sätt till olika målgrupper. Detta är av stor vikt för att personer med olika förkunskaper och insikter om LCA ska kunna förstå och ta till sig information och använda resultaten för deras specifika syften. Olika målgrupper skiljer sig åt i sin förmåga att ta till sig och förstå innehållet i presentationer och informationsmaterial, vilket gör att LCA-information måste anpassas för olika målgruppers behov.

Den miljöinformation som behövs i ett livscykelperspektiv för olika beslut är ofta beroende av vilka frågor som ska besvaras. Vilken typ av presentationsform som skulle vara att föredra i upphandlingssammanhang bör nog bli föremål för vidare studier. En första början kan vara ett försök särskilja den i olika principiella utgångspunkter såsom var i produkts livscykel som informationen belyser, om den gör ett försök till någon form av att "blicka framåt" eller om informationen är av detaljerat slag alternativt försöker sammanfoga informationen på ett enklare sätt för just vissa beslutssituationer.

Upströms- och nedströmsinformation

Information i ett livscykelperspektiv innebär att uppgifter måste samlas in både före och efter den direkta tillverkningsprocessen, vilket illustrativt innebär ett flöde av information "från vaggan till graven" – se figur 61. Upströmsinformation, dvs. den som uppstår i leverantörsled vid inköp av kemikalier, material och insatsvaror är den typ av uppgifter som kanske har störst betydelse sett i ett livscykelperspektiv i upphandlingssammanhang, då det i många fall finns störst möjlighet att ställa drivande miljökrav för sådana produkter (passiva produkter). Väl medveten om att sådan information kan vara svår att få tillgång till, särskilt i långa leverantörskedjor som kanske har sina ursprung i utvecklingsländer, är detta tills trots en utmaning vad avser information som behöver krävas in i samband med anbudsförandet.

Nedströmsinformation, å andra sidan, går ofta inte att bli lika specifik att få tillgång till för de syften som åsyftas, beroende på okunskap om hur sådana produkter (aktiva produkter) de facto kommer att användas, underhållas och eventuellt återanvändas. Här får man oftast beskriva ett tänkbart "scenario" för hur detta troligtvis kommer att ske.

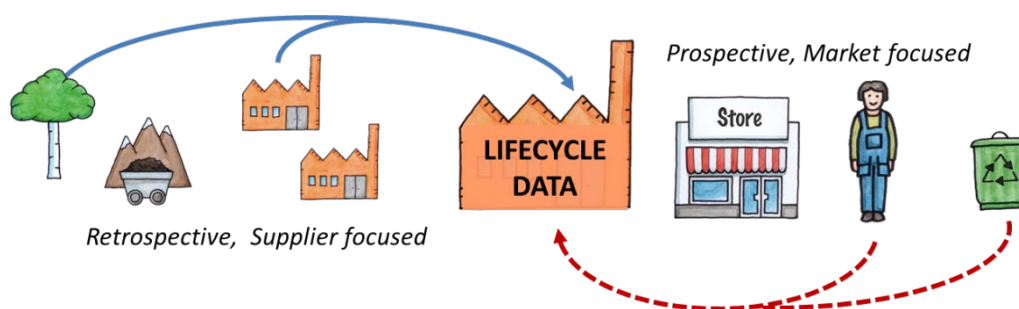


Fig. 61. Exempel på en enkel illustration som återger upp- och nedströmsinformation

Självklart är det förhållandevis enkelt att ställa på t.ex. energiförbrukning av kylskåp och bränsleåtgång av fordon, då sådan information ofta är lättillgänglig.

Tillbakablickande eller framtidsinriktad information

Upphandlande myndigheter kan ha olika önskemål om det tidsperspektiv de vill ha information om vad avser en produkts miljöprestanda. Det kan antingen byggas på miljöpåverkan baserat på

nuvarande miljöteknik, vilket kanske kan betecknas som en viss "tillbakablick" med befintlig teknik, men också en vilja att försöka få en inblick i behovet av om vad framtida teknik kan föra med sig. Sådana önskemål har ofta sitt ursprung i om en organisation för stunden arbetar mer kortsiktigt operativt eller ett mer långsiktigt strategiskt upphandlingsarbete.

LCA-metodiken har utvecklats i två riktningar för just dessa olika önskemål – å ena sidan för s.k. "bokförings-LCA" som bygger på dagens kunnande och teknik, å andra sidan för s.k. "konsekvens-LCA" med möjlighet att prognosticera framtida miljöpåverkan av nya konsumtionsmönster. Denna metod att via konsekvensanalyser förutspå minskad framtida miljöpåverkan är emellertid inte ännu en internationellt sanktionerad metod och därmed mindre beprövad i praktiken. Resultat från konsekvens-LCA-studier är särskilt lämpliga vid s.k. innovationsupphandlingar – se Kapitel 12.2.

Detaljerad och aggregerad information

Detaljerad underlag från LCA-studier är i många fall olämplig att använda som underlag i upphandlingssammanhang, då det krävs en mycket kunnig person med särskild expertis inom LCA-området för att tolka resultaten. Sådan information, ofta i form av resultat presenterad i en s.k. inventeringstabell, är ofta inte heller direkt avsedda för beslut om miljöåtgärder, utan för vidare bearbetning till omfattning potentiella miljöeffekter, dvs. miljöproblem i den form som ofta förmedlas och kan förstås av en bredare målgrupp, såsom i termer av växthuseffekter, försurning, övergödning m.m.

Aggregerad information, som dels sammanfattar inventeringsinformation i ett fåtal parametrar, och dessutom uttrycker dessa i termer av potentiell miljöpåverkan är därför den information som är att föredra i upphandlingssammanhang. Sådan tas regelbundet fram för s.k. miljödeklarationer (EPD), som under senare år fått stort internationellt gehör och är på stark utveckling. Det finns möjligheter redan idag att i förfrågningsunderlag begära en EPD beräknad utifrån internationellt fastställda och strikta regler (*PCR, Product Category Rules*) – se vidare Bilaga 5.

BILAGA 5. MILJÖDEKLARATIONER (EPD) OCH PRODUKTKATEGORIEREGLER (PCR)

Denna Bilaga innehåller följande avsnitt:

- Produktkategoriregler (PCR) för rättvisa produktjämförelser
- Klimatdeklarationer för att redovisa produkters klimatpåverkan

Det finns en stor internationell efterfrågan på saklig, verifierad och jämförbar information om varors och tjänsters miljöprestanda för användning i olika marknadsbaserade tillämpningar, så även för den miljöanpassade upphandling. För att uppfylla denna efterfrågan måste organisationer få tillgång till objektiv och trovärdig information så att de kan använda informationen för sina ändamål och fatta egna beslut. Ökad tillämpning av LCA-data runt om i världen leder till behov av praktiska tillämpningar av LCA-metodik för olika marknadsmässiga syften.

Internationell standardisering av system för miljödeklarationer (*Environmental Product Declaration, EPD*) – ISO 14025 – har som huvudsakligt mål att tillgodose detta marknadsbehov¹⁸⁷. En miljödeklaration definieras i ISO 14025 som ”kvantifierade miljödata för en produkt med i förväg fastställda kategorier av parametrar som bygger på ISO 14040-serien av standarder, men som inte utesluter ytterligare miljöinformation”.

Miljödeklarationer syftar till att säkerställa objektivitet, jämförbarhet och trovärdighet inom klart angivna varukategorier och tjänstetyper. System för miljödeklarationer har utformats för att uppfylla olika informationsbehov för råmaterial och insatsvaror i förädlingskedjan och för slutprodukter såväl för den privata som den offentliga sektorn, samt för mer allmänna kommunikationssyften för informationsaktiviteter och marknadsföring.

Ett av huvudsyftena med miljödeklarationer enligt ISO 14025 är att just hjälpa upphandlare att kunna göra ”väldokumenterade jämförelser mellan olika varor och tjänster”. Miljödeklarationer enligt ISO 14025 är det enda internationellt erkända och tillämpade verktyget som möjliggör rättvisa jämförelser mellan olika produkters miljöprestationer. I de flesta fall är detta just vad som behövs ur upphandlingssynpunkt när en upphandlare ska välja mellan olika inkomna anbud baserat på information om produkters miljöprestanda.

Informationen i en miljödeklaration presenteras ofta i ett enhetligt redovisningsformat och innehåller vanligtvis information om:

- produkten - dess funktion och prestanda,
- företaget - en kortfattad översikt över företagets miljöarbete och, om så önskas, arbete med frågor som gäller t.ex. arbete i förädlingskedjan och socialt ansvarstagande,
- miljöpåverkan – olika typer av föroreningsutsläpp i alla faser av livscykeln, konverterade och sammanfattade som ett mått på miljöpåverkan (sammanfatta de i termer av s.k. ekvivalenter),
- övrig miljöinformation – annan information som kan tänkas vara aktuell såsom klimatneutraliserande åtgärder,
- verifiering - hur informationen har kontrollerats av oberoende verifierare, och
- kontaktuppgifter - vem kan man kontakta för mer information.

¹⁸⁷ Miljömärkning och miljödeklarationer – Typ III miljödeklarationer – Principer och procedurer. Svensk standard SS-ISO 14025: 2006

PRODUKTKATEGORIREGLER(PCR) FÖR RÄTTVISA PRODUKTJÄMFÖRELSE

För att kunna uppfylla marknadens högt ställda förväntningar på flera praktiska tillämpningar för kommunikation av produkters miljöprestanda måste miljödeklarationer uppfylla särskilt strikta metodkrav. Dessa förväntningar omfattar i huvudsak två möjligheter – att kunna summera LCA-baserad information i förädlingskedjan (utan överlappande beräkningar) och att kunna jämföra informationen mellan olika produkters miljöegenskaper. För att kunna uppnå dessa mål krävs att man fastställer gemensamma och allmänt accepterade regler för att garantera att likartade beräkningssätt används när man upprättar miljödeklarationer. Olika produktgrupper skiljer sig emellertid åt i flera avseenden, inte bara sina inneboende miljöegenskaper. Detta kräver att särskilda regler upprättas för olika produktgrupper, så kallade produktkategoriregler, *Product Category Rules* (PCR), som beskrivs i en ISO-standard¹⁸⁸. PCR-dokumentet innehåller instruktioner som detaljerat beskriver de livscykelanalysbaserade metoder som ska användas för insamling av underlagsdata, särskilda krav på datakällor och deras kvalitet, konvertering av de insamlade uppgifterna till de föreskrivna miljöeffektkategorier och indikatorer för dessa samt principer för hur redovisning av informationen ska gå till. Utarbetandet av PCR följer ett strikt förfarande och ett tillvägagångssätt under flera av de ingående faserna: initiering, förberedelser, samråd, internationella öppen konsultation, godkännande och offentliggörande, samt uppdatering.

Handel med varor och tjänster sträcker sig ofta över nationsgränser, vilket kräver en harmonisering av PCR-dokument från olika länder, olika företag och branschorganisationer samt olika fristående organ som driver eller tillämpar program för miljödeklarationer som programoperatörer. Arbetet med PCR är förmodligen det viktigaste inslaget i en internationell harmonisering av program för miljödeklarationer. Denna harmonisering är dessutom en förutsättning för att undvika handelshinder, missförstånd och osäkerhet på marknaden om hur man bäst kan utnyttja miljödeklarationer för de avsedda syftena. Alla tänkbara hinder måste undanröjas om man ska kunna genomföra en harmonisering av och underlätta arbetet med att utveckla internationellt accepterade PCR-dokument.

Det finns dessutom ett behov av ett internationellt erkänt "språkbruk" – en form av accepterad "PCR-terminologi" för att kunna identifiera PCR-dokument på ett invändningsfritt sätt i olika delar av världen krävs ett gemensamt klassificeringssystem. CPC, *Central Product Classification*, är ett FN-baserat klassificeringssystem för statistisk indelning av produktkategorier och tjänstetyper. Miljöstyrningsrådet har identifierat CPC-systemet som den bästa principiella klassificeringsansatsen för att upprätta en hierarkisk PCR-struktur eftersom det till viss del utgår från ett livscykelperspektiv. CPC-systemet har stor potential att underlätta utvecklingen av allmänna PCR-regler som är giltiga för de flesta produkter som förekommer i global handel. Med den föreslagna CPC-strukturen kommer PCR-dokumentet att indelas i "informationsmoduler" som i sina olika detaljeringsgrader ska kunna kopplas samman till färdiga PCR-regler även för mycket specificerade varor och tjänster. Som regel kommer ett PCR-dokument att innehålla vägledning för beräkningar som ska följas under de tre huvudsakliga faserna i en produkts livscykel – uppströms, under tillverkningen och nedströms. Dessa kan också betraktas som olika informationsmoduler, där tillverkningsmodulen ofta benämns som en "kärnmodul".

CPC-systemet bygger på en hierarkisk strategi, indikerat med sifferbeteckningar på olika detaljeringsnivåer, för utveckling av PCR-moduler. Ett viktigt syfte med denna ansats är att minska arbetsbelastningen och därmed kostnaderna i samband med utveckling, samråd och godkännande av PCR-dokument. Ett annat viktigt skäl är att förenkla och harmonisera arbetet med PCR-regler samt undvika förvirring på marknaden och därmed tillhörande risk för handelshinder. En sammanfattning av de viktigaste skälen till att införa en modulär PCR-ansats baserat på ett internationellt klassificeringssystem är att:

¹⁸⁸ *Environmental Management – Development of Product Category Rules*. ISO/DTS 14027, 2015

- undvika onödig dubblering av arbete med PCR-regler i olika delar av världen,
- tillhandahålla en strukturerad strategi för uppbyggnad av ett globalt PCR-system, och att
- underlätta och förenkla identifieringen av tillgängliga PCR-dokument på marknaden.

KLIMATDEKLARATIONER FÖR ATT REDOVISA PRODUKTERS KLIMATPÅVERKAN

Informationen i miljödeklarationer anses ibland vara för omfattande och detaljerad, eftersom den beskriver alla relevanta aspekter av produkters miljöprestanda. Flera system för miljödeklarationer har därför börjat tillhandahålla en mer marknadsanpassad information för olika användares speciella behov och önskemål genom att vidareutveckla konceptet kring miljödeklarationer till deklarerationer som fokuseras på enstaka miljöeffekter. En sådan miljödeklaration kan t.ex. ta formen av en "klimatdeklaration", som samlar ger specifik information om klimatfrågor genom att fokusera beskrivningen på utsläppen av växthusgaser och deras konsekvenser för klimatförändringarna. Andra exempel på separata deklarerationer för enstaka frågeställningar s.k. *single-issue EPD:s* kan vara "övergödningsdeklarerationer", som sammanfattar miljöpåverkan från övergödning av sjöar och kustområden, "försurningsdeklarerationer", som sammanfattar effekterna av försurande utsläpp, eller "återvinningsdeklarerationer", som beskriver olika sätt att återvinna och använda återvunnet material vid tillverkning av nya produkter.

Klimatdeklarerationer kan betraktas som ett utdrag ur en miljövarudeklareration. Skillnaden är att miljövarudeklarerationer redovisar flera olika typer av miljöpåverkan, medan en klimatdeklareration fokuserar på klimatfrågan. Klimatdeklarerationer lanserades av Miljöstyrningsrådet i maj 2007 som ett svar på det ökande behovet från marknaden att organisationer borde rapportera sina utsläpp av växthusgaser och deras effekt på klimatförändringarna. Klimatdeklarerationer bygger, precis som miljödeklarerationer, på principerna i ISO-standarderna för miljödeklarerationer av typ III (ISO 14025). Detta ger dem en bred internationell grund och acceptans. Det medför också att informationen erkänns som objektiv och saklig och omfattar hela produktens livscykel samt att deklarerationerna är trovärdiga genom det obligatoriska kravet på en verifiering från en oberoende tredje part, *independent third party*.

Det finns flera olika tillämpningsområden för klimatdeklarerationer, bl.a. för:

- Miljöanpassad upphandling, där klimatdeklarerationer kan användas för marknadsanalys, som en "pool av verifierad information" för att formulera miljökriterier samt som ett bevismedel för verifiering. Klimatdeklarerationer gör det möjligt för upphandlare att möta en av de viktigaste utmaningarna - att jämföra klimatpåverkan för olika varor och tjänster samt obligatorisk verifiering av tredje part för att garantera största möjliga trovärdighet.
- Rapportering, där klimatdeklarerationer kan användas för att ge information till myndigheterna, som en grund för miljömärkning, marknadsföringsinsatser av skilda slag eller för allmänheten i olika former.
- Internationellt miljöarbete, där klimatdeklarerationer ger en organisation god information om hur deras varor eller tjänster påverkar miljön. Detta kan vara användbart i internationellt produktutvecklingsarbete och utgör en god grund för att hantera kommande aspekter i samband med klimatreducerande och klimatneutraliserande åtgärder.

Det övergripande syftet med klimatdeklarerationer är att skapa ett internationellt erkänt och gemensamt format för att kommunicera klimatpåverkan från varor och tjänster på ett sakligt och trovärdigt sätt. Klimatförändringen är ett växande globalt problem som kräver en internationell lösning. Det innebär en enorm utmaning för alla sektorer i samhället, inte bara för upphandlare utan också privata konsumenter som genom sin köpkraft kan ge produktutvecklingen en mer uttalat klimatvänlig inriktning. Därför skulle klimatdeklarerationer kunna fungera som ett mångfacetterat redskap för klimatinformation och eventuellt som grund för ett kommande klimatmärkningsystem. Ett exempel på en klimatdeklareration återges i figur 62.

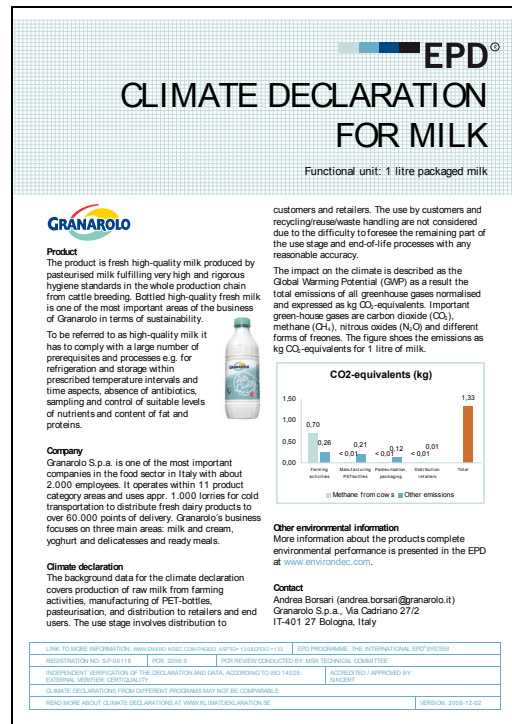


Fig. 62. Exempel på en klimatdeklaration – i detta fall för mjölk från Granarolo i Italien

Om det nu synes svårt att finna framkomliga metodmässiga tillvägagångssätt för en acceptabel klimatmärkning, finns genom klimatdeklarationer således goda möjligheter att bistå upphandlare och konsumenter med tillräckligt stöd i deras önskemål om tillgång till system för att bedöma produkters klimatpåverkan. Ett antal utmaningar måste dock klaras av om man ska lyckas med att förmedla ett enkelt och begripligt budskap om produkters klimatpåverkan till upphandlare och konsumenter. I figur 63 återges en möjlig utformning av en enklare form av klimatdeklaration som information på produkter och förpackningar.

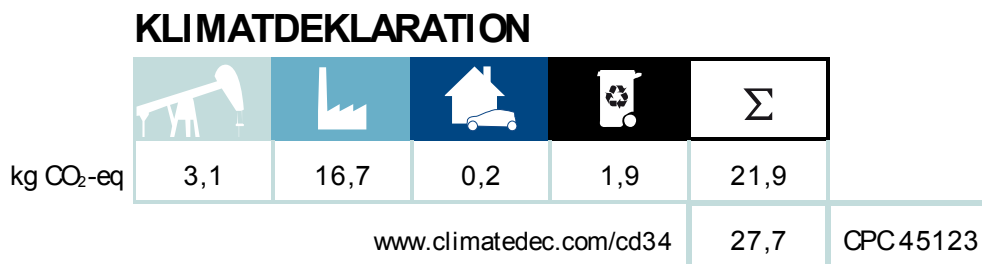


Fig. 63. Exempel på en klimatdeklaration som en samlad grafisk återgivning av klimatpåverkan från en produkt under dess livscykel (uttryckt som koldioxidekvivalenter, CO₂-ekv)

BILAGA 6. MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING I SVERIGE – EN HISTORISK ÅTERBLICK

Denna Bilaga innehåller följande avsnitt:

- Viktiga skeenden och händelser
- Statliga utredningar
- Debattartiklar

En lång rad regeringsuttalanden under årens lopp har framhållit att miljöpolitiken kan bidra till en stark konkurrenskraft för Sverige på framtida marknader med höga miljökrav. Miljöanpassad offentlig upphandling har i detta sammanhang bedömts som ett marknadsbaserat och kraftfullt verktyg i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och produktion. I dessa regeringens ambitioner har också påtalats att miljöutmaningarna ska nyttjas som en ekonomisk hävstång och att miljökraven vid offentlig upphandling bör skärpas.

Denna historiska återblick av den miljöanpassade offentliga upphandlingen i Sverige har uppdelats i tre delar – viktiga skeenden och händelser, statliga utredningar och debattartiklar som offentligt diskuterat betydelsen av den miljöanpassade offentliga upphandlingen. Till stor del är historiebetraktningen koncentrerad till utveckling av kriterier för miljöanpassad upphandling då detta varit en väsentlig del i det statliga engagemanget inom området. Återblicken baseras på författarens egen information inom området, vilket till stor del berör den kriterieverksamhet som Miljöstyrningsrådet bedrev, och är därför inte fullständig i alla avseenden.

VIKTIGA SKEENDEN OCH HÄNDELSER

Vad avser viktiga skeenden och händelser beskrivs följande:

1. Västernorrlandspärmen, EKU-delegationen m.m.
2. AB Svenska Miljöstyrningsrådet
3. En nationell handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling
4. Införande av en särskild "bör-regel" i upphandlingslagstiftningen
5. Konkurrensverket publicerar en rapport som ifrågasätter värdet av den miljöanpassade offentliga upphandlingen
6. Miljöstyrningsrådet föreslås ta över allt arbete med miljökrav – även för miljömärkningen
7. Etablerade av ett upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet
8. Regeringen avslutar handlingsplanen för miljöanpassad upphandling redan efter den inledande treårs-perioden
9. En statlig utredning – En ny upphandlingsmyndighet – föreslår att Miljöstyrningsrådets verksamhet överförs i myndighetsform
10. Sverige i internationell tätt position för arbete med hållbar upphandling
11. Riksrevisionen stöder Upphandlingsstödsutredningens slutsatser att bibehålla Miljöstyrningsrådets verksamhet
12. Kommerskollegium påpekar att kriterieverksamheten inte följer EU-rättsliga principer
13. Konkurrensverket föreslår slopande av "bör-regeln"
14. Upphandlingsstödsutredningen föreslår att bibehålla Miljöstyrningsrådets verksamhet
15. Utredningen "Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling" delar, i princip, Upphandlingsstödsutredningens slutsatser att bibehålla Miljöstyrningsrådets verksamhet

16. Finansdepartementet publicerar rapport om "Offentlig upphandling eller gröna nedköp"
17. Regeringen beslutar om en "förtida" avveckling av Miljöstyrningsrådet
18. Miljöstyrningsrådets kriteriearbete tappar fart under avvecklingsarbetet
19. Vetenskaplig avhandling med kritik mot miljökrav i upphandling
20. Förslag till en ny organisation för att säkerställa Miljöstyrningsrådets framtida verksamhet
21. Konkurrensverket splittrar det samlade kriteriearbetet
22. Statskontoret genomför en analys av "Konsekvenser av och risker med att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i en ny myndighet"
23. Den formella avvecklingen av Miljöstyrningsrådets verksamhet

I nedanstående historiska återblick av den miljöanpassade upphandlingen i Sverige är ambitionen att återge viktiga skeenden och händelser i ett tidsperspektiv, dock utan att konsekvent ange exakta årtal då många av dessa aktiviteter till del har överlappat varandra.

Västernorrlandspärmen, EKU-delegationen m.m.

Sverige har en lång tradition med att inkludera miljökrav i den offentliga upphandlingen. Det politiska intresset för att inkludera miljöaspekter i den offentliga upphandlingen väcktes på allvar under 1990-talet, vilket också lett till att Sverige tidigt identifierades som föregångsland inom detta område.

Historiskt sett har Västernorrland varit framstående inom miljöanpassad upphandling. Redan mellan 1994 och 2001 bedrevs ett aktivt arbete kring miljöanpassad upphandling med den så kallade Västernorrlandspärmen. Kommunerna utvecklade här miljökrav för en mängd olika produkter i samarbete med Kommunförbundet och inom ramen för Landstingsförbundets Upphandlingsgrupp – LfU.

Också andra gemensamma initiativ om miljöanpassad offentlig upphandling togs under 1990-talet. Ett exempel på detta var Miljösamverkan Västra Götaland – en samverkan mellan Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen Västra Götaland, länets kommunförbund samt kommunernas kommunkontor.

I slutet av 1990-talet tog regeringen ett samlat grepp i frågor om miljökrav i den offentliga upphandlingen genom bildandet av en delegation för ekologisk hållbar upphandling (EKU-delegation). Arbetet i EKU-delegationen skedde mellan 1998 och 2002 och resulterade bl.a. i förslag till miljökrav för 50 av de vanligast förekommande produkterna i offentlig upphandling. Detta gjordes allmänt tillgängligt genom det s.k. EKU-verktyget. Motiven för att utarbeta ett gemensamt verktyg som ett hjälpmedel för att ställa miljökrav vid upphandling angavs vara:

- Begränsade resurser hos upphandlande organisationer
- Vetenskaplig och juridisk grund viktig
- Behov av enhetliga kriterier – förutsägbarhet för leverantörer
- Många användare ger stor genomslagskraft

AB Svenska Miljöstyrningsrådet

Efter det att EKU-delegationens arbete slutförts upprätthölls EKU-verktyget temporärt genom en interimistisk placering på MFO under ca ett år i avvaktan på en mer långsiktig lösning.

År 2003 beslutade regeringen att EKU-verktyget skulle föras över och införlivas i AB Svenska Miljöstyrningsrådet – vars ägare var staten, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet (sedermera Sveriges Kommuner och Landsting) samt Industriförbundet (sedermera Svenskt Näringsliv). Som en följd av detta blev EKU-verktyget en del i Miljöstyrningsrådets verksamhet som också bestod i att vara huvudman för EU's miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) och ett nyutvecklat verktyg för LCA-baserad och produktrelaterad miljöinformation (EPD). EKU-verktyget

blev en viktig del i Miljöstyrningsrådets upphandlingsverksamhet och fick benämningen Miljöstyrningsrådets Upphandlingsverktyg.

Av Miljöstyrningsrådets ägardirektiv framgår att enligt bolagsordningen, som antogs på en extra bolagsstämma 2003, ska verksamheten främja en frivillig förbättring av näringslivets och den offentliga sektorns miljöarbete. Beträffande upphandlingsverksamhet ska bolagets verksamhet *"förvalta och utveckla system för en hållbar offentlig och annan professionell upphandling baserad på bolagets uppdrag att administrera det s.k. EKU-verktyget"*. Införandet av hållbarhetsbegreppet i bolagsordningen innebar möjligheter för Miljöstyrningsrådet att med tiden också inkludera sociala och ekonomiska frågor i kriteriearbetet. Alltsedan EKU-verktyget blev en del i Miljöstyrningsrådets verksamhet har arbetet med att utarbeta miljökritier expanderat kraftigt och utgjorde med tiden Miljöstyrningsrådets huvudsakliga arbetsområde.

Det ökade behovet av stöd och vägledning inom området miljöanpassad offentlig upphandling med krav på utveckling av kriterier för alltfler produktområden ledde till, som en följd av detta, succesivt ökade statliga anslag till Miljöstyrningsrådet för denna verksamhet.

En viktig del i Miljöstyrningsrådets arbete var att kartlägga och dokumentera aktuella bakgrundsförutsättningar om hållbar upphandling genom att redogöra för genomförda litteraturgenomgångar och kunskapssammanställningar. Det operativa arbetet i bolaget delades upp i kriterieutveckling, information/utbildning/kommunikation, andra strategiska upphandlingsaktiviteter samt kartläggning och uppföljning. Upphandlingsområdet är i sig mångfacetterat och Miljöstyrningsrådet kompletterade succesivt arbetet med upphandlingskriterier till att också omfatta olika typer av information, vägledningar, handböcker och utbildningar samt även praktiska verktyg. Möjligheter att ta del av all dokumentation som Miljöstyrningsrådet publicerade – i form av PM, rapporter och redovisning av forskningsuppdrag finns att tillgå på Upphandlingsmyndighetens hemsida¹⁸⁹.

Med tiden kom Miljöstyrningsrådets arbete att resultera i ett komplett upphandlingsverktyg med över 900 separata kriterier inom ramen för ett 60-tal produktgrupper täckande ca 120 undergrupper. Naturvårdsverkets löpande kartläggningar av användningen av Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier visade på en konstant ökning sedan 2004 – se figur 64.

¹⁸⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/sokresultat/?query=Milj%C3%B6styrningsr%C3%A5det>

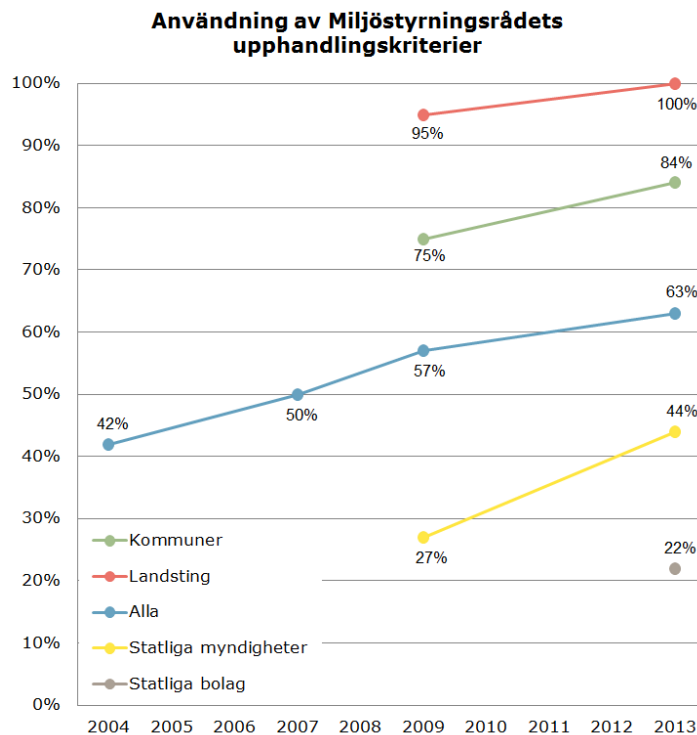


Fig. 64. Den tidsmässiga utvecklingen av användning av Miljöstyrningsrådets förslag till miljökriterier för olika målgrupper¹⁹⁰

En nationell handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling

Inom ramen för arbetet med integrerad produktpolitik (*Integrated Product Policy, IPP*)¹⁹¹ föreslog EU-kommissionen 2004 alla länder att införa återkommande treåriga handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling (*Green Public Procurement, GPP*) med syfte att öka användning av miljökrav i den offentliga upphandlingen.

Regeringen ansåg att den offentliga sektorn alltid ska tillämpa ändamålsenliga miljökriterier i samband med sina upphandlingar när det är möjligt i enlighet med EU:s direktiv om offentlig upphandling och lagen om offentlig upphandling (LOU). Regeringen välkomnade därför att EU-kommissionen uppmanade till miljöanpassad offentlig upphandling och insåg det stora behovet av en handlingsplan med mål och åtgärder som kunde bidra till att göra den offentliga upphandlingen mer miljöanpassad.

Regeringen bedömde i skrivelse 2006/07:54 om miljöanpassad offentlig upphandling att *”miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt styrmedel i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed produktion. Miljökrav ställs i dag inte i den utsträckning som är möjlig. Den offentliga sektorn bör så långt som möjligt enligt 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 i offentlig upphandling. Det är därför viktigt att tydliggöra för upphandlande myndigheter och enheter och leverantörer vilka krav som får ställas. Målen och åtgärderna bör följas upp och handlingsplanen bör löpande revideras”*.

¹⁹⁰ Ryding, S-O (2013) *Vilka är de viktigaste argumenten för att bibehålla Miljöstyrningsrådets nuvarande upphandlingsverksamhet*. Miljöstyrningsrådet PM 2013-11-011

¹⁹¹ EU (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrated Product Policy - Building on Environmental Life-Cycle Thinking*. COM/2003/0302 final.

Naturvårdsverket utarbetade förslaget till handlingsplanen¹⁹². Vid tidpunkten för utarbetandet av detta konstaterades att 6 av 10 upphandlingar innehöll miljökrav. Bara hälften till en tredjedel av de statliga ramavtalen innehöll däremot miljökrav som ansågs ha en positiv inverkan på miljöeffekterna från de verksamheter som upphandlingen avsåg. EKV-verktyget befanns inte heller tillämplas i den utsträckning som är möjlig. Bristen på kunskaper om hur miljökrav bör utformas angavs som det viktigaste hindret. Myndigheternas riktlinjer var dessutom bristfälliga och kontrollerna otillräckliga.

Regeringen gjorde den bedömningen att *”myndigheter inom stat, kommun och landsting ställer, så långt det är möjligt enligt LOU 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 och medelstora, att delta i upphandlingar. Offentliga upphandlare och leverantörer har tillgång till verktyg, utbildningar och annat stöd avseende miljöhänsyn vid offentlig upphandling”*.

Riksdagen beslutade 2007 om att påbörja arbetet med en treårig handlingsplan för den miljöanpassade offentlig upphandlingen, i vilken infogades att följande nationella inriktningsmål bör ha nåtts 2010:

- Andelen offentliga upphandlingar med välformulerade miljökrav bör öka
- Andelen statliga ramavtal med välformulerade miljökrav bör öka
- Andelen myndigheter på statlig, kommunal och regional nivå som regelbundet tillämpar välformulerade miljökrav bör öka

Handlingsplanen omfattade fyra strategier för att nå de uppsatta målen:

1. Förbättra statliga myndigheters styrning och kompetens
2. Engagera politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå
3. Säkerställ kompetensen bland upphandlare
4. Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg

Ett flertal olika arbetsuppgifter ingick under var och en av dessa fyra strategier. Miljöstyrningsrådet visade sig vara aktivt med pågående arbete i flertalet av dessa. Regeringen bedömde därför att *”Miljöstyrningsrådet är 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 EU-kommissionen¹⁹³ 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”*. Som en följd av utökade arbetsuppgifter fick Miljöstyrningsrådet förstärkta budgetmedel.

Miljöstyrningsrådet fick benämningen regeringens expertorgan i frågor om miljöanpassad offentlig upphandling och har utarbetat en särskild resultatrapport från den första handlingsplansperioden 2007 – 2009¹⁹⁴.

Införande av en särskild ”bör-regel” i upphandlingslagstiftningen

I en lagrådsremiss som regeringen presenterade i december 2009 föreslogs att en ”bör-regel” införs i LOU. Det innebar ett tillägg med en särskild formulering om att *”upphandlande myndigheter och*

¹⁹² Naturvårdsverket (2005) *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan*. Rapport 5520, december 2005.

¹⁹³ Begreppet EG har ersatts med EU efter det att det nya Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009.

¹⁹⁴ Ryding, S.-O. (2010) *Hållbar offentlig och annan professionell upphandling. Resultat från regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*. Miljöstyrningsrådet, Rapport 2010:3.

enheter *bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta*".

Detta uppfattades allmänt som en ambitionshöjning från regeringens sida inom ramen för den miljöanpassade offentliga upphandlingen med att i högre utsträckning än tidigare tillämpa miljökrav i förfrågningsunderlag.

Konkurrensverket publicerar en rapport som ifrågasätter värdet med den miljöanpassade offentliga upphandlingen

Konkurrensverket tog tidigt initiativ till att klarlägga om den miljöanpassade offentliga upphandlingen var ett effektivt styrmedel i arbetet för en hållbar utveckling jämfört med andra styrmedel. De tilldelade därför en forskargrupp vid Umeå Universitet våren 2008 medel för ett särskilt uppdrag att skriva en rapport om miljöhänsyn i offentlig upphandling mot bakgrund av denna grundfråga¹⁹⁵. Forskargruppen betonade särskilt i introduktionen till sitt arbete att *"rapportens poäng är att på ett vetenskapligt och objektivt sätt ifrågasätta miljöanpassad upphandling och inte ta den för given i alla situationer"*.

Uppdragets övergripande mål var att ge grundläggande och generella kunskaper om den offentliga upphandlingens roll för en framtida hållbar utveckling, där utveckling starkt förknippades med ökad välfärd i samhället och uppfyllelse av våra 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen fastslagit. En viktig frågeställning för forskargruppen var att belysa *"hur vi ska betrakta miljöhänsyn i offentlig upphandling och dess potential att hantera resurser i samband med miljömålsuppfyllelse"*.

Forskargruppen slutsats var att miljöanpassad offentlig upphandling inte är ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel *"då graden av miljöhänsyn specificeras redan i upphandlingens förfrågningsunderlag vilket leder till att alla potentiella anbudsgivare möter samma miljökrav. Om kravet så ger att alla leverantörer måste minska sina utsläpp lika mycket, så kan aggregatet av deras utsläppsreduktion inte svara mot en kostnadseffektiv reduktion. Anledningen är att knappast någon leverantör är en annan lik till sin produktionsstruktur"*.

Visserligen var detta en rapport där det klart framgick att detta var forskningsgruppens egna synpunkter, men något officiell kommentar till dessa slutsatser från Konkurrensverkets sida skedde aldrig. Däremot föreslog Konkurrensverket senare att ta bort den s.k. "bör-regeln".

Miljöstyrningsrådet föreslår ta över allt arbete med miljökriterier – även för miljömärkningen

Det hade länge diskuterats om det inte vore en fördel att samordna den kriterieverksamhet som sker såväl för miljömärkning som för miljöanpassad upphandling. Det finns många likheter vad avser utgångspunkterna för val av kriterier för båda dessa verksamheter. Här kan särskilt omnämnas det gemensamma behovet av en helhetssyn på de miljöproblem som båda verksamheterna arbetade med – dock med en väsentlig skillnad. I miljömärknings sammanhang utgår man från ett "ett livscykel tänkande" (*Life Cycle Consideration*) medan det i upphandlings sammanhang med tiden alltmer utgår från "ett livscykel perspektiv" (*Life Cycle Perspective*).

Regeringen uppdrog den 2009 åt Statskontoret att lämna förslag på hur den nordiska miljömärkningen Svanen och EU:s miljömärkningssystem Blomman borde organiseras samt vilken roll staten i så fall borde ha. Statskontorets utredning visade att organiseringen av dessa båda statliga miljömärkningsaktiviteter var splittrad och utan närmare samordning. Detta innebar att ett integrerat angreppssätt försvårades, trots att det fanns en uttalad politisk vilja om ett samordnat sådant angreppssätt på både europeisk, nordisk och svensk nivå. Statskontoret menade att denna situation till stor del var en följd av brister i regeringens styrning.

¹⁹⁵ Marklund, S. & Brännlund, R. (2009) *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1, ISSN-nr 165 – 8069.

Som en följd av detta menade Statskontoret att det behövdes en samordning av insatserna inom området hållbar konsumtion och produktion genom en bättre organisatorisk integrering. Den strategiskt viktiga verksamheten bedömdes vara kriterieutvecklingen. För att uppfylla olika mål inom området hållbar konsumtion och produktion utgör den miljöanpassade offentliga upphandlingen ett kraftfullt verktyg. Statskontoret ägnade därför ett särskilt intresse för hur denna fråga organiserats i Sverige och statens roll genom dess engagemang i Miljöstyrningsrådet.

Statskontoret påtalade att det fanns flera skäl som talade för att kriterieutvecklingsarbetet för de olika verktyg borde föras samman i en gemensam organisation. Det skulle kunna bidra till en bättre integrering av de båda verksamheterna, vilket skulle främja genomslaget för politiken för hållbar konsumtion och produktion. Statskontoret föreslog därför att kriterieutvecklingen för Blomman, Svanen och miljöanpassad offentlig upphandling samlas hos Miljöstyrningsrådet, vilket skulle medföra ett säkerställande av medverkan från expertmyndigheter och andra intressenter i kriterieutvecklingen.

För att ytterligare stärka integrering och samordning mellan olika verksamheterna och berörda organ framförde Statskontoret att vissa gemensamma förutsättningar måste utvecklas mellan de olika berörda organen. För det första borde krav på samarbete fastslås i regelverket för de olika berörda organen. Då ställdes ett sådant krav bara på Miljöstyrningsrådet. För det andra borde Miljöstyrningsrådet ges i uppdrag att ta fram en databas med de krav som arbetena för hållbar konsumtion och produktion ställer på olika produkter. Det övergripande syftet var att underlätta överblicken över de verksamheter som skedde inom området.

Etablerande av ett upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet

Regeringen beslutade 2009 att ge Kammarkollegiet i uppdrag att utveckla och ansvara för ett centralt upphandlingsstöd. I Kammarkollegiets uppdrag ingick bl.a. att leverera praktiska verktyg och vägledningar i nära samverkan med intressenterna på upphandlingsmarknaden samt drivutvecklingen av e-upphandling.

Då ansvarade Kammarkollegiet för att driva och utveckla Valfrihetswebben, en nationell databas för annonsering av tjänster enligt lagen (2008/962) om valfrihetssystem (LOV). I Kammarkollegiets uppdrag ingick också att kontinuerligt följa upp kommunernas och landstingens annonsering i syfte att tillgodose behovet av lättillgänglig och sökbar information.

Kammarkollegiets verksamhet överfördes till Konkurrensverket 2014 i samband med att Miljöstyrningsrådets verksamhet avvecklades. Möjligheter att ta del av den dokumentation som Kammarkollegiet publicerade finns att tillgå på Upphandlingsmyndighetens hemsida¹⁹⁶.

Regeringen avslutar EU-kommissionens önskemål om fleråriga nationella handlingsplaner för den miljöanpassade offentliga upphandlingen

Naturvårdsverket fick 2008 i uppdrag att utarbeta förslag till en reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling¹⁹⁷. I samband med detta gjordes en utvärdering av den rådande handlingsplanen som visade sig fokusera på rätt områden, nämligen styrning och stöd, men att problemen med osäkerhet och politiskt engagemang kvarstod. Naturvårdsverket konstaterade också att arbetet med miljöfrågor väsentligt breddats sedan arbetet påbörjats med genomförandet av den första handlingsplanen. Här omnämndes särskilt:

- Införande av en "bör-regel" i den offentliga upphandlingen
- Ny förordning om miljöledning i staten med uppföljning av upphandlingsarbetet
- Handlingsplan för miljöteknik
- Förordning om energieffektiva åtgärder

¹⁹⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/sokresultat/?query=Kammarkollegiet>

¹⁹⁷ Naturvårdsverket (2010) *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*. Rapport 6326, januari 2010

Vad avser Miljöstyrningsrådets verksamhet föreslog Naturvårdsverket att upprätthålla och bredda dess arbete. Man konstaterade att Miljöstyrningsrådet genom arbetet med handlingsplanen åtgärdade de brister och oklarheter som tidigare förelåg och hade väl utvecklade kriterier för de vanligaste förekommande produkterna i offentlig upphandling. Miljöstyrningsrådet bedömdes också ha byggt upp sin organisation för att klara framtida uppdrag. Man ansåg vidare att det var viktigt att resurser säkras så att man kunde bibehålla verksamhetens höga kvalitet då bl.a. kriteriearbetet kräver ständig uppdatering och revidering samt satsningarna på utbildning och rådgivning behöver fortsätta.

Naturvårdsverket föreslog att klimat pekades ut som prioriterat område för den kommande handlingsplansperioden 2010 – 2012 och att offentlig upphandling ska bidra till att nå de svenska klimatmålen. Energieffektiv utrustning, förnybar energi och miljöanpassade fordon och transporter är exempel på produktområden där upphandling kan bidra till målen. Initiativ fanns redan bland annat genom Energimyndighetens uppdrag att genomföra energieffektivitetsförordningen och genom miljöbilsförordningen samt det kommande direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Dessa prioriteringar skulle innebära ett relativt stort arbete för Miljöstyrningsrådet att bl.a. utveckla klimatrelaterade upphandlingskriterier samt utbildnings- och informationsinsatser.

Regeringen beslutade, trots dessa synpunkter från Naturvårdsverket, att Sverige skulle avsluta arbetet med den nationella handlingsplanen för ytterligare en treårsperiod. Detta var ett avsteg från EU-kommissionens ursprungliga intention med förslag till löpande tre-åriga nationella handlingsplaner i de olika medlemsländerna.

Regeringens beslut att avbryta fortsatt arbete med en nationell handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling ledde till att det statliga stödet till Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet helt föll bort i regeringens budgetarbete. Denna fråga fick temporärt lösas genom att Naturvårdsverket fick avstå från en del av sitt statsanslag så att Miljöstyrningsrådet kunde fortsätta sitt kriteriearbete. Detta fick sedermera den följd att staten minskade sitt stöd till Miljöstyrningsrådet. Detta ledde till en risk att kriteriearbete blev underdimensionerat, som vid denna tid var i ett starkt expansionskede (figur 65).

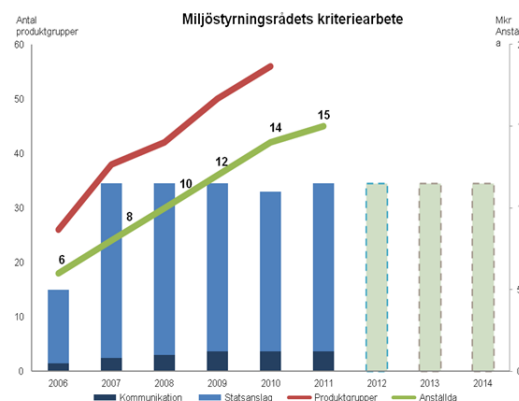


Fig. 65. Sammanställning av Miljöstyrningsrådets arbete 2006 – 2014 avseende antal produktgrupper för vilka upphandlingskriterier utarbetats, ökad personalstyrka och det årliga statliga anslaget för Miljöstyrningsrådets upphandlingsverksamhet (med prognos till 2014)¹⁹⁸

Miljöstyrningsrådets lösning på detta finansieringsproblem blev att börja söka externa medel via forskningsprojekt och uppdrag för att säkerställa tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att

¹⁹⁸ Ryding, S-O. (2013) *Identifiering av viktiga aspekter att beakta med anledning av förslag att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i myndighetsform*. Miljöstyrningsrådet PM 2013-01-07

tillgodose det stora behov som fanns att utveckla allt fler miljökriterier för ännu mer produktområden. Med tiden ledde detta till att nästan hälften av det statliga bidraget till Miljöstyrningsrådet fick täckas med externa medel.

En statlig utredning – En ny upphandlingsmyndighet – föreslår att Miljöstyrningsrådets verksamhet överförs i myndighetsform

Regeringen gav i maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Statskontorets uppdrag bestod i att kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver; analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi samt föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp.

Önskemål hade förts fram om en kontaktpunkt inom staten med hög kompetens inom upphandlingsområdet. Statskontoret ansåg att den nuvarande organisationen, med upphandlingsstödjande verksamheter spridd på ett flertal statliga myndigheter och ett bolag, inte var optimal. Bland nackdelarna framhölls en otydlig ansvarsfördelning, risk för dubbelarbete och en bristande effektivitet.

Statskontorets slutsats var att den nuvarande organisationen inte är optimal och att den till viss del hindrade den upphandlingsstödjande verksamheten från att utvecklas ytterligare. För att åtgärda dessa brister och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen förordade Statskontoret att dåvarande system med upphandlingsstödjande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och ett statligt bolag avvecklades. I stället borde en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bildas i vilken Miljöstyrningsrådets verksamhet skulle ingå.

Sverige i internationell tätposition för arbete med hållbar upphandling

Miljöstyrningsrådets arbete med miljöanpassad offentlig upphandling fick med tiden ett internationellt erkännande. Miljöstyrningsrådets nyutvecklade internetbaserade system (*Wizard*) som möjliggjorde för upphandlare att enkelt söka och tillhandahålla de upphandlingskriterier de önskade sig via en öppen hemsida bedömdes dessutom också som bäst i fråga om tillgänglighet i en stor undersökning av svenska offentligt finansierade hemsidor i enlighet med standarden WCAG 2.0.

Detta ledde med tiden till att Sverige i flera olika internationella utvärderingar av olika länders arbete med miljöanpassad, social och hållbar offentlig upphandling hamnade i topp i dessa bedömningar – se nedan i figur 66.

INTERNATIONELLA UTVÄRDERINGAR AV LÄNDER AVSEENDE DERAS ARBETE MED HÅLLBAR OFFENTLIG UPPHANDLING		
Europa 2010		Världen 2012
Miljöanpassad upphandling ¹	Socialt ansvarsfull upphandling ²	Hållbar upphandling ³
1 Sverige	1 Sverige	1 Sverige
2 Nederländerna	2 Nederländerna	2 England
3 England	3 Österrike	3 Tyskland
4 Österrike	4 Schweiz	4 Danmark
5 Norge	5 Spanien	5 Schweiz
6 Tyskland	6 Tyskland	6 Japan
7 Danmark		7 Nederländerna
8 Belgien		8 USA
9 Finland		9 Norge
		10 Kanada
		11 Frankrike
		12 Sydkorea
		13 Österrike
		14 Australien
		15 Brasilien

¹ Evans, L. och Dolley, P. (2010) Assessment and Comparisons of National Green Public Procurement Criteria and Underlying Schemes. European Commission, Report, June 2010.
² Vasileva, V. (2010) World Economy and Ecology Development. WEED, 2010.
³ UNEP (2013) Sustainable Public Procurement: A 2012 Global Review. UNEP, Executive Summary, January 2013.

Fig. 66. Jämförelser mellan olika länders arbete med hållbar offentlig upphandling¹⁹⁹

Riksrevisionen stöder upphandlingsstödsutredningens slutsatser att bibehålla Miljöstyrningsrådets verksamhet

Riksrevisionen genomförde en granskning om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till uppfyllandet av etappmålet för det nationella miljö kvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan"²⁰⁰.

Det saknades, enligt Riksrevisionen, ett utpekat samordningsansvar för området miljökrav i offentlig upphandling. Flera departement och myndigheter samt Miljöstyrningsrådet arbetade på olika sätt med miljökrav i offentlig upphandling. Området var dessutom i utveckling med nya tillkommande mål och uppgifter både nationellt och inom EU. En bättre samordning skulle, enligt Riksrevisionen, kunna tydliggöra vilka mål som miljökrav i offentlig upphandling ska kunna bidra till och därmed effektivisera arbetet med styrmedlet offentlig upphandling.

Med hänvisning till Upphandlingsstödsutredningens pågående uppdrag delade Riksrevisionen utredningens åsikt om att Upphandlingsstödet borde samordnas. Upphandlingsstödsutredningen

¹⁹⁹ Ryding, S-O. (2013) *Identifiering av viktiga aspekter att beakta med anledning av förslag att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i myndighetsform*. Miljöstyrningsrådet PM 2013-01-07

²⁰⁰ Riksrevisionen (2011) *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektivt?* RiR 2011:29

kom fram till den slutsatsen att Miljöstyrningsrådets verksamhet borde bibehållas och framgent tilldelas uppgifter som stöder de verksamheter som bildandet av en ny upphandlingsmyndighet skulle behöv (se nedan).

Kommerskollegium påpekar att Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet inte följer EU-rättsliga principer

Kommerskollegium ifrågasatte Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet och då utifrån de s.k. Teckalprinciperna i en rapport 2012²⁰¹. Ett konkret exempel på icke-bindande åtgärder inom upphandlingsområdet ansågs vara Miljöstyrningsrådets stöd till svenska upphandlande myndigheter. Miljöstyrningsrådet som ett huvudsakligt statligt ägt bolag hade till uppgift att bl.a. ta fram kriterier för miljöanpassad upphandling. Kriterierna är inte obligatoriska, utan myndigheter får själva välja om de vill använda dem i sina upphandlingar. Det förekom dock att vissa myndigheter uppmanar andra myndigheter att tillämpa Miljöstyrningsrådets miljökriterier.

Kommerskollegium hade tidigare yttrat sig kritiskt över vissa förslag till kriterier från Miljöstyrningsrådet eftersom man ansåg att de kunde ha en handelshindrande effekt. I den mån dessa kriterier kunde betraktas som statliga åtgärder, skulle de kunna utgöra otillåtna handelshinder. Det ansågs emellertid oklart om Miljöstyrningsrådets stödverksamhet kunde bedömas vara en statlig åtgärd eftersom bolag (även om dessa ägs av staten) i princip inte utgör en del av staten i EU-rättslig mening.

Kommerskollegium gjorde den bedömningen att oavsett Miljöstyrningsrådets rättsliga ställning bör myndigheters uppmaningar till andra myndigheter att tillämpa Miljöstyrningsrådets miljökriterier betraktas som statliga åtgärder i EU-rättslig mening. Om kriterieverksamheten flyttades från Miljöstyrningsrådet till en myndighet ansågs att ansvarig myndighet vara tvungen att anmäla nya kriterier till Europeiska kommissionen. I vissa fall skulle då anmälningsplikten också omfatta vidareutveckling av befintliga kriterier.

Konkurrensverket föreslår slopande av "bör-regeln"

Konkurrensverket rekommenderade i ett regeringsuppdrag²⁰² regeringen att slopa regeln i upphandlingslagstiftningen om att "*upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid upphandling om upphandlingens art motiverar detta*". "Bör-regeln" kanske viktigaste syfte var att skapa incitament för upphandlande myndigheter att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar. Konkurrensverket menade att "*frågan om när sådana hänsyn är motiverade ska inte bara bedömas utifrån miljömässiga eller sociala faktorer, utan också om när det är rimligt med tanke på vilka resurser och kostnader som behövs för att kontrollera och följa upp kraven. Upphandlande myndigheter behöver också inventera andra tillgängliga åtgärder som kan uppfylla samma syfte*"²⁰³. Konkurrensverket var därför av uppfattningen "bör-regeln" bör upphävas på grund av att bestämmelsen hade ökat regelbördan och minskat tydligheten i upphandlingsregelverket. En konsekvens kunde också vara att konkurrensen sattes ur spel vilket ökade risken för minskad prispress då fler anbudsgivare kan avstå från att lämna anbud. Konkurrensverket gav också regeringen rekommendationen att "*avstå från att införa andra regler i upphandlingslagstiftningen för att påverka vad upphandlande myndigheter och enheter ska köpa, utan låta lagstiftningen förbli en ren förfarandelagstiftning*".

Istället föreslog Konkurrensverket upphandlande organisationer att, inför varje enskild upphandling, skaffa sig ett fullgott beslutsunderlag för att i förväg analysera hur olika krav påverkar konkurrenssituationen. Detta föreslogs ske genom att upphandlande organisationers borde

²⁰¹ Kommerskollegium (2012) *Icke-bindande myndighetsåtgärder måste följa EU-rätten. Konsekvenser för myndigheter och kommuner*. Kommerskollegium, november 2012 – första tryckningen. ISBN: 978-91-86575-44-1)

²⁰² Konkurrensverket (2011). *Mat och offentlig upphandling*. Konkurrensverket, Rapport 2011:14.

²⁰³ Ibid

genomföra flera analyser av bl.a. lagregler, effekter på konkurrensen, påverkan på leverantörers produktutveckling, kravens förenlighet med upphandlingsregelverket, tillämpliga vetenskapliga studier, möjligheter och kostnaden för uppföljning m.m. Konkurrensverket synes därmed förespråka att varje upphandlande myndighet bör ägna gott om tid åt egna utredningar och förberedelser inför varje upphandling.

Utredningen om Upphandlingsstödet framtid föreslår att bibehålla Miljöstyrningsrådets verksamhet

Utredningen fick allmänt benämningen Upphandlingsstödet utredningen. Vid tidpunkten för utredningens genomförande (2011) ansvarade Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. Utredaren skulle bland annat se över vilka verksamheter som borde samordnas och redovisa såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av samordningen av berörda myndigheters verksamhet och Miljöstyrningsrådets. Utredaren kunde även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera upphandlingsstödet.

Utredningen föreslog att en Upphandlingsstödsmyndighet borde inrättas för att ta ansvar för det samordnade upphandlingsstödet och för att kunna svara för ett antal olika stödfunktioner beträffande offentlig upphandling. Myndigheten kan förväntas behöva cirka 25 anställda. Utgångspunkten var att verksamheten vid Kammarkollegiet avdelning för upphandlingsstöd överfördes till den nya myndigheten. Utredningens förslag innebar ingen förändring av Miljöstyrningsrådets verksamhet. Tvärtom bedömde utredaren att ökad samordning och en klar gränsdragning med verksamheten vid Kammarkollegiets Upphandlingsstöd skulle komma att underlätta för Miljöstyrningsrådets arbete. Utredningen bedömde att den minskning av bidraget med ½ miljon kronor som föreslås i sig kommer att få begränsade negativa konsekvenser för Miljöstyrningsrådets verksamhet.

Utredningen bedömde vidare det som en förutsättning att handläggare på Miljöstyrningsrådet som har ansvar för att utveckla och förvalta olika kriterier även borde vara behjälpliga med att framöver lämna information om detta arbete. Miljöstyrningsrådet borde därför ge information och vägledning beträffande de miljökriterier som tas fram.

Utredningen "Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling" delar, i princip, Upphandlingsstödsutredningens slutsatser att bibehålla Miljöstyrningsrådets verksamhet

Regeringen bemyndigade 2010 chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera upphandlingsregelverket och göra en översyn av upphandlingsstatistiken i ett särskilt uppdrag kallat "Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling". Utredarens uppgift bestod i att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv.

Utredningen påpekade vikten av att den statliga verksamheten för stöd och vägledning byggs ut. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet bedriver i dag denna verksamhet, under de förutsättningar som gäller, på ett förtjänstfullt sätt. I och med detta konstaterande stödde Upphandlingsutredningen inrättandet av en ny myndighet såsom föreslagits av Upphandlingsstödsutredningen (i vilken Miljöstyrningsrådets verksamhet inte föreslogs ingå i en ny myndighet).

Trots detta ansåg utredningen att, i princip, även Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet bör ingå i en ny samordnande myndighet. Ett villkor som påpekades var dock att Miljöstyrningsrådets verksamhet och de värden som byggts upp noga skulle analyseras. Utredningen betonade att det är angeläget att den verksamhet som Miljöstyrningsrådet bedriver tillåts, med bibehållen integritet, fortsätta att utvecklas enligt de förutsättningar som gäller i dag. Någon sådan analys genomfördes dock inte.

Finansdepartementet publicerar en rapport om "Offentlig upphandling eller gröna nedköp"

Finansdepartementet gav 2012 i uppdrag till Expertgruppen för studier i offentlig upphandling, ESO, en uppgift att belysa om en miljöanpassade upphandlingen är ändamålsenlig och kostnadseffektiv som ett miljöpolitiskt styrmedel²⁰⁴. Rapportens övergripande slutsatser var att miljöanpassad upphandling har små förutsättningar att vara ett effektivt instrument i miljöpolitiken. För att offentliga upphandlingar ska kunna fungera bra som styrmedel måste vissa marknadsmässiga förutsättningar vara uppfyllda. Dessa förutsättningar var offentliga sektorn måste vara en betydande aktör på marknaden för det som ska upphandlas, leverantörernas utbud måste vara priskänsligt och konsumenternas efterfrågan okänslig för prisförändringar. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda uppnås inte önskat resultat av ökad offentlig efterfrågan på miljöanpassade varor kan till och med leda till ökad miljöbelastning.

Sammantaget ledde studierna till att offentlig upphandling inte kan rekommenderas som ett miljöpolitiskt verktyg.

Regeringen beslutar om en "förtida avveckling" av Miljöstyrningsrådets verksamhet

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2014 att avveckla Miljöstyrningsrådets verksamhet och överföra den till Konkurrensverket. De argument som regeringen förde fram var att kriteriearbete inom ramen för en myndighet skulle innebära:

- bättre synlighet,
- större möjlighet att rekrytera personal med hög kompetens,
- en myndighetsstyrning av verksamheten skulle bli mer transparent, och att
- en myndighet har de bästa förutsättningar att få genomslag i det utåtriktade arbetet.

Detta ledde till kritik från olika håll, som såg vissa svårigheter med att Konkurrensverket också är tillsynsmyndighet i frågor om offentlig upphandling. Tillsynsverksamheten kunde därmed lätt hamna i ett motsatsförhållande med att samtidigt också tillhandahålla förslag till upphandlingskriterier och annat upphandlingsstöd i dessa frågor. Kritiken baserade sig också på att Konkurrensverket i flera avseenden ifrågasatt Miljöstyrningsrådets verksamhet.

Miljöstyrningsrådet fick, med anledning av regeringens beslut att avveckla dess verksamhet, nya direktiv att följa i en ägaranvisning i början på januari 2014. Ett utdrag återges nedan.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.4) aviserat att det nuvarande statliga upphandlingsstödet, som är uppdelat på ett flertal myndigheter och Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet, nedan Bolaget, under 2014 bör samlas i Konkurrensverket. Ambitionen är att ett samlat upphandlingsstöd ska vara tillgängligt i Konkurrensverket senast den 1 juli 2014.

Den 28 november 2013 beslutade regeringen att uppdraga åt Konkurrensverket att förbereda en organisering av det samlade ansvaret för den statliga stöd- och informationsverksamheten om offentlig upphandling inklusive innovationsupphandling, samt miljö och sociala krav (dnr N2013/5426/MK). Enligt beslutet innebär uppdraget att Konkurrensverket ska förbereda inordnande av de uppgifter som Bolaget har att förvalta och utveckla systemet för en hållbar offentlig och i övrigt professionell upphandling vilket huvudsakligen innefattar upphandlingskriterier och uppgifter relaterat till dessa.

Under det förberedande arbetet enligt denna anvisning ska Bolaget upprätthålla den befintliga verksamheten med utgångspunkt i vad som anges i bolagsordningen. Med anledning av de förberedelser som behöver vidtas för att möjliggöra en förändring av Bolagets verksamhet ska, utöver vad som framgår av bolagsordningen, följande gälla för verksamheten i Bolaget

Bolaget ska

a) bistå Konkurrensverket i uppdraget enligt regeringens beslut den 28 november 2013 (dnr N2013/5426/MK), och

²⁰⁴ Finansdepartementet (2013) *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:10.

b) bistå regeringskansliet (Miljödepartementet) i arbetet med att dels förbereda en överlåtelse av Bolagets upphandlingsstödjande verksamhet till Konkurrensverket, dels utreda förutsättningarna för den fortsatta driften av övriga delar av Bolagets verksamhet.

Bolagets arbete med miljökrav vid offentlig upphandling ska övrigt innefatta intentionerna och de löpande uppgifterna som följer av regeringens skrivelse 2006/07:54 Miljöanpassad offentlig upphandling (dvs. underlaget för regeringens handlingsplan 2007 - 2009).

Av ordningsföljden i de nya ägardirektiven kunde man kanske tolka att arbetet med att bistå Konkurrensverket och Miljödepartementet i avvecklingsarbetet skulle ha en högre prioritet än att bedriva verksamheten vidare på det sätt Miljöstyrningsrådet gjort.

Miljöstyrningsrådets kriteriearbete tappar fart under avvecklingsarbetet

Avvecklingsarbetet under våren 2014 innebar för Miljöstyrningsrådet att det blev allt svårare att bedriva kriterieverksamheten. Miljöstyrningsrådet fick istället acceptera att viss nyckelpersonal direkt anställdes och överfördes till Konkurrensverket, att personal i ledande befattningar regelbundet behövde delta i möten på Konkurrensverket för att huvudsakligen informera om arbetet med att avveckla Miljöstyrningsrådets kriteriearbete. Miljöstyrningsrådet fick också ägna mycket att snabbt avsluta löpande forskningsprojekt och externa uppdrag då Konkurrensverket inte ville befatta sig med annat än Miljöstyrningsrådets kriteriearbete.

Därutöver behövde Miljöstyrningsrådets ledningsgrupp i princip stå till dagligt förfogande för de två oberoende ekonomiska genomgångarna av Miljöstyrningsrådets verksamhet som är obligatoriska att genomföra när ett statligt bolag föreslås avvecklas. Avvecklingsarbetet ledde också till en ökad aktivitet med ett flertal extra bolagsstämmor och styrelsemöten för att hinna med alla formella procedurer inför riksdagens slutliga ställningstagande. Detta ökade kraftigt arbetsbördan Miljöstyrningsrådets styrelse.

Allt detta tog mycket tid för Miljöstyrningsrådets styrelse och personal, vilket innebar att redan under våren 2014 började kriteriearbetet på allvar tappa fart och Miljöstyrningsrådet hade stora svårigheter att upprätthålla sin normala verksamhet.

Vetenskaplig avhandling med kritik mot miljökrav vid upphandling

Enligt ett forskningsarbete vid Umeå universitet som pågick under 2014 skapar inte kravställning inom offentlig upphandling önskvärda incitament för företag att anpassa sin produktion efter specifika miljökrav²⁰⁵. Den hållbara upphandlingen pekades ut som ett svagt styrmedel för att uppnå en bättre miljö. Exempelvis nämndes att miljökrav borde formuleras så att företagen måste förbättra sin miljöstandard.

Den slutliga avhandlingen fastslog att *”strukturen inom offentlig upphandling är sådan att företag med låg miljöstandard och höga kostnader för att anpassa sin produktion efter ambitiösa miljökrav helt avstår från att delta i budgivningen för att istället fortsätta sin produktion som tidigare för den privata marknaden”*.

Enligt avhandlingen berodde även användningen av miljökrav på faktorer som myndighetstyp, politisk sammansättning i det beslutande organet samt myndighetens marknadsandel. Något som ytterligare riskerar att underminera företagets vilja att förbättra sina produkter för att konkurrera om offentliga kontrakt.

Förslag till en ny organisatorisk lösning för att säkerställa Miljöstyrningsrådets framtida verksamhet

SKL Kommentus tog i början på 2014 ett initiativ till att inleda en diskussion med staten om det fanns andra organisatoriska lösningar som kunde medföra en fortsättning på Miljöstyrningsrådets

²⁰⁵ Strömbäck, E. (2015) *Policy by public procurement; Opportunities and pitfalls*. PhD Dissertation, Umeå School of Business and Economics, 2015

verksamhet. Man framhöll härvidlag att den verksamhet som Miljöstyrningsrådet utövade sannolikt hade missförståtts eller underskattats i den statliga förändringsprocessen att samla allt upphandlingsstöd i en myndighet. Miljöstyrningsrådets värdefulla arbete, som byggts upp under lång tid, riskerade därmed att förödas. Både den offentliga sektorn, miljöarbetet och näringslivet förutsågs kunna bli förlorare om Miljöstyrningsrådets verksamhet skulle avvecklas.

SKL Kommentus förslag var, att efter en överenskommelse med staten, bilda en ekonomisk förening som skulle ta utgångspunkt i användarnas intressen och de behov de har i sin alldagliga verksamhet²⁰⁶. Alla relevanta och intresserade parter skulle inbjudas att delta, med målsättningen att verksamheten skulle få så en bred förankring som möjligt inom i alla samhällssektorer. En ekonomisk förening skulle dessutom säkerställa att Miljöstyrningsrådets goda varumärke kunde bibehållas samt att den oberoende plattform som Miljöstyrningsrådets upprätthöll, för dialog och samverkan mellan representanter från myndigheter och näringsliv, kunde bevaras. En ytterst viktig förutsättning var att verksamheten i den ekonomiska föreningen skulle kunna upprätthålla och vidareutveckla det nära samarbete som Miljöstyrningsrådets verksamhet hade med alla de myndigheter och organisationer som har uppgifter att verka inom området upphandlingsstödjande verksamhet. Ett försök till att åskådliggöra detta förslag till lösning illustreras i figur 67.

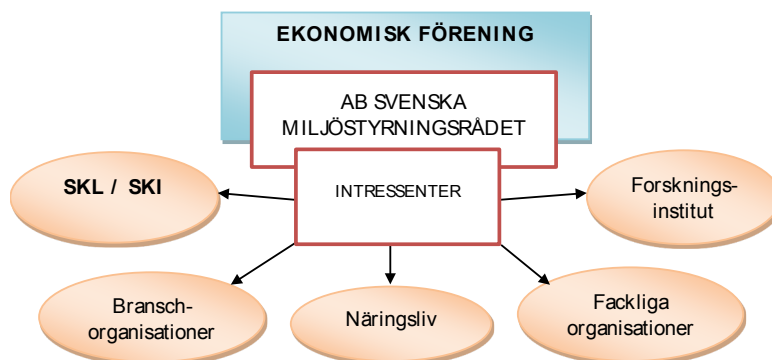


Fig. 67. Illustration till förslaget att bilda en ekonomisk förening för att säkerställa Miljöstyrningsrådets framtida verksamhet

Följande scenario förutsågs om bildandet av ekonomisk förening kunde realiseras:

- Bildande av en ekonomisk förening där stora och viktiga aktörer engageras för att bibehålla en neutral plattform där intressenter från alla samhällssektorer aktivt kan delta i arbetet för en hållbar upphandling
- Komplettering av det statliga upphandlingsstödet
- Ingen dominerande ägare, men att SKL/SKI utgör "kärnan i verksamheten"
- Säkerställd långsiktig finansiering via olika former av avgifter
- Bibehållande av Sveriges internationella tätposition avseende hållbar offentlig upphandling

Konkurrensverket splittrar det samlade kriteriearbetet

Under våren 2014 utarbetade Konkurrensverket ett förslag till hur man skulle organisera det nya upphandlingsstödsarbetet baserat främst på Kammarkollegiets och Miljöstyrningsrådets tidigare verksamheter. I detta förslag placerades Miljöstyrningsrådets medarbetare i skilda enheter med olika arbetsuppgifter. Miljöstyrningsrådets ledning framförde sin syn på att denna splittring av Miljöstyrningsrådets kriteriepersonal var kontraproduktivt i den mån Konkurrensverket var av den

²⁰⁶ Vad Miljöstyrningsrådet erfarit medgavs ingen möjlighet till närmare överläggningar med staten i denna fråga, varför detta förslag aldrig blev aktuellt för fortsatta diskussioner

uppfattningen att kriterieverksamheten var viktig att bevara och ges möjlighet att breddas och vidareutvecklas.

Detta till trots genomförde Konkurrensverket sitt organisationsförslag och splittrade därmed den samlade kriterieverksamheten, även med säkerligen kännedom om regeringens uttalade vilja om detta i vårbudgeten – ”att Miljöstyrningsrådets verksamhet ska fortsätta som tidigare”.

Konkurrensverkets organisationsstruktur överfördes sedermera i stort sett i denna form när den väl sedermera överfördes till den nya Upphandlingsmyndigheten.

Statskontoret genomför en analys av ”Konsekvenser och risker med att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i en ny myndighet”

Under arbetet med att avveckla Miljöstyrningsrådets verksamhet initierade regeringen (Miljödepartementet) ytterligare en utredning om ”Konsekvenser av och risker med att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i en ny myndighet”. Denna utredning genomförde Statskontoret i januari-mars 2014. Utredningen kom bl.a. fram till vissa tydliga nackdelar, såsom att:

- Miljöarbetet kommer att anonymiseras då ny myndighetsledning mycket väl kan välja att prioritera ned miljöverksamheten
- Kriteriearbetet kommer att tappa fart och kan inte bibehålla sin tidigare höga ambition
- Det finns en stor risk att Miljöstyrningsrådets personal inte blir kvar vilket leder till att en ny myndighet tappar värdefull kompetens

Denna utredning av Statskontoret publicerades, av någon anledning, inte och blev därigenom obekant för många aktörer inom området – kanske till och med de riksdagsledamöter som bara några månader därefter skulle ta ställning till Miljöstyrningsrådets eventuellt fortsatta verksamhet.

Den formella avvecklingen av Miljöstyrningsrådets verksamhet

Miljödepartementet lät genomföra en extern utredning i början av 2014 med att gå igenom Miljöstyrningsrådets verksamhet utifrån arbetets inriktning och ekonomi inför den stundande avvecklingen. Detta är en obligatorisk företeelse i samband med förslag till avveckling av en statlig verksamhet. Miljöstyrningsrådets verksamhet omfattande, förutom upphandlingsverksamheten, att vara huvudman för EMAS, programoperatör för det Internationella EPD® systemet. Utredningen framhöll att arbetet med EPD i huvudsak fokuserade på internationellt arbete med upphandlingsfrågor och därmed kunde vara värdefullt att bibehålla inom ramen för det framtida upphandlingsstödet. Detta till trots beslutades att avyttra EPD-arbetet.

Samtidigt med att Miljöstyrningsrådet under våren 2014 började förbereda arbetet för att överföra verksamheten till Konkurrensverket framkom allt tydligare att det var riksdagen som slutligen var den instans som skulle ta ställning till Miljöstyrningsrådet framtid. Detta till trots genomfördes arbetet med avvecklingen av verksamheten som planerats för att vara avslutad i slutet på juni 2014.

När väl riksdagen fick möjlighet att ta ställning till en eventuell fortsättning av Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet den 19 juni 2014 fattades det formella beslutet om att avveckla Miljöstyrningsrådets verksamhet. I princip var dock Miljöstyrningsrådets verksamhet då redan överförd till Konkurrensverket och dessutom i god tid före riksdagsvalet 2014.

STATLIGA UTREDNINGAR

De olika utredningar som staten låtit genomföra med anknytning till miljöanpassad offentlig upphandling under åren 2010 – 2017 är:

1. Statskontoret. *Blomman ska märkas – Miljömärkningens organisation och statens framtida roll*. Rapport 2010:8
2. Statskontoret. *En ny upphandlingsmyndighet*. Rapport 2010:23
3. Statens Offentliga Utredningar. *Upphandlingsstödet framtid. Betänkande av Upphandlingsstödsutredningen 2010*. SOU 2012:32

4. Statens Offentliga Utredningar. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. SOU 2013:12*
5. Regeringskansliet. *Konsekvenser av och risker med att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i en ny myndighet.* Miljödepartementet Promemoria. 2013-02-27 (utförd av Statskontoret)
6. Statskontoret. *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten – Slutrapport.* Rapport 2017:17

Nedan ges ett kort referat av dessa.

Blomman ska märkas – Miljömärkningens organisation och statens roll

Regeringen uppdrog den 10 september 2009 åt Statskontoret att lämna förslag på hur den nordiska miljömärkningen Svanen och EU:s miljömärkningssystem Blomman bör organiseras samt vilken roll staten bör ha. Statskontoret fokuserade i sitt uppdrag på två huvudfrågor - hur en ändamålsenlig organisation för miljömärkning med Blomman och Svanen bör se ut samt på vilka grunder staten bör göra prioriteringar rörande miljömärkning.

Statskontorets analys visade att genomslaget för Blomman är mycket svagt i Sverige vilket till stor del beror på att organiseringen av Blomman och Svanen missgynnar Blomman, vilket inte är förenligt med Sveriges förpliktelser mot EU. Lojalitetsprincipen i EU kräver att Sverige främjar genomslaget för Blomman, och inte vidtar åtgärder som motverkar detta. Blommans genomslag motverkas av hur miljömärkningen är organiserad och finansierad. Kombinationen av verksamhetens bolagsform och hanteringen av Blomman och Svanen i samma organ skapar incitament för det behöriga organet Miljömärkning Sverige AB (MISAB) att prioritera Svanen framför Blomman.

Statskontorets utredning visar dessutom att organiseringen av de olika statliga verktygen för hållbar konsumtion och produktion är splittrad och utan närmare samordning. Detta innebär att ett integrerat angreppssätt försvåras, trots att det finns en uttalad politisk vilja om ett samordnat sådant angreppssätt på både europeisk, nordisk och svensk nivå. Statskontoret menade att denna situation till stor del är en följd av brister i regeringens styrning. Den statliga styrningen av MISAB har varit svag och otydlig, och det saknas strategisk styrning av statens olika insatser för hållbar konsumtion och produktion.

Statskontorets utredning visar dessutom att organiseringen av de olika statliga verktygen för hållbar konsumtion och produktion är splittrad och utan närmare samordning. Som en följd av detta menade Statskontoret att det behövs en samordning av insatserna inom området hållbar konsumtion och produktion genom en bättre organisatorisk integrering. Den strategiskt viktiga verksamheten är kriterieutvecklingen. För att uppfylla olika mål inom området hållbar konsumtion och produktion utgör den miljöanpassade offentliga upphandlingen ett kraftfullt verktyg. Statskontoret ägnade därför ett särskilt intresse för hur denna fråga organiserats i Sverige och statens roll i detta genom dess engagemang i Miljöstyrningsrådet.

För att uppfylla olika mål inom området hållbar konsumtion och produktion utgör den miljöanpassade offentliga upphandlingen ett kraftfullt verktyg. Statskontoret ägnade därför ett särskilt intresse för hur denna fråga organiserats i Sverige och statens roll i detta genom dess engagemang i Miljöstyrningsrådet. Statskontoret påtalade därför att det finns flera skäl som talar för att kriterieutvecklingsarbetet för olika verktyg bör föras samman i en gemensam organisation. Det bidrar till en bättre integrering av verktygen, vilket främjar genomslaget för politiken för hållbar konsumtion och produktion.

Statskontoret föreslog därför att kriterieutvecklingen för Blomman, Svanen och miljöanpassad offentlig upphandling samlas hos Miljöstyrningsrådet, vilket kommer att medföra att ett säkerställande av medverkan från expertmyndigheter och andra intressenter i kriterieutvecklingen.

För att ytterligare stärka integrering och samordning mellan olika verktyg och berörda organ framförde Statskontoret att vissa gemensamma förutsättningar måste utvecklas mellan de olika

berörda organen. För det första bör krav på samarbete fastslås i regelverket för de olika berörda organen. I dag ställs ett sådant krav bara på Miljöstyrningsrådet. För det andra bör Miljöstyrningsrådet ges i uppdrag att ta fram en databas med de krav som verktygen för hållbar konsumtion och produktion ställer på olika produkter. Syftet är att underlätta överblicken över alla de verksamheter som sker inom området.

Sammanfattningsvis gav Statskontoret följande rekommendationer som en följd av sitt regeringsuppdrag:

- Miljömärkning organiseras som en miljöfråga, och ansvaret för MISAB flyttas från Integrations- och jämställdhetsdepartementet till Miljödepartementet
- Kriterieutveckling för Blomman, Svanen och miljöanpassad offentlig upphandling samlas hos Miljöstyrningsrådet för att förenkla för producenterna
- Regeringen ser över sammansättningen av styrelserna för berörda bolag, för att uppfylla krav på självständighet och opartiskhet och samtidigt bidra till samordning av statliga verktyg
- Krav på samarbete mellan berörda organ fastslås i styrdokumenterna för respektive organ
- Miljöstyrningsrådet ges i uppdrag att ta fram en databas med de krav som verktygen för hållbar konsumtion och produktion ställer på olika produkter
- Förutsättningarna för ett gemensamt informationssystem om produkters egenskaper, miljörisker och miljöpåverkan utreds

En ny upphandlingsmyndighet

Regeringen gav i maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Statskontorets uppdrag bestod i att kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver; analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi samt föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp.

Rapporten visade att det finns ett stort behov av stöd inom området offentlig upphandling. Många myndigheter har svårt att bygga upp och upprätthålla en nödvändig upphandlingskompetens. Situationen bedömdes liknande för många mindre kommuner samt för de små och medelstora företagen. För närvarande uppvisar det statliga stödet till den offentliga upphandlingen en splittrad bild. Statskontorets kartläggning visar att ett flertal statliga aktörer, främst myndigheter men också ett bolag, erbjuder leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter stöd på upphandlingsområdet. I vissa fall förekommer överlappningar mellan de olika verksamheterna, vilket visat sig kunna leda till att staten ibland lämnar motstridiga besked. Dessutom har upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer ibland svårt att hitta fram till stödet, eftersom flera aktörer är verksamma på området. De huvudsakliga aktörerna på området är Kammarkollegiet, som utvecklar och förvaltar ett nationellt upphandlingsstöd, och AB Svenska Miljöstyrningsrådet, som är en central aktör i genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling.

Önskemål hade förts fram om en kontaktpunkt inom staten med hög kompetens på upphandlingsområdet. Statskontoret ansåg att den nuvarande organisationen, med upphandlingsstödjande verksamheter spridd på ett flertal statliga myndigheter och ett bolag, inte är optimal. Bland nackdelarna framhölls en otydlig ansvarsfördelning, risk för dubbelarbete och en bristande effektivitet.

Statskontoret analyserade för- och nackdelar utifrån två utgångspunkter – en med i princip oförändrad organisation och en med en samordning i en ny organisatorisk enhet, vilka redogörs för nedan.

<i>En oförändrad organisation</i>	
<u>Fördelar</u>	<u>Nackdelar</u>

Fortsatt fokus på miljöanpassad offentlig upphandling genom det arbetet som Miljöstyrningsrådet utför	
Miljöstyrningsrådet, Vinnova m.fl. ges möjlighet att bidra med sakkunskap inom sina respektive områden	Nuvarande struktur leder till en otydlig ansvarsfördelning, dubbelarbete och bristande effektivitet
En del av de brister som finns i dag kan avhjälpas med en förbättrad samordning, istället för en ny organisationslösning	Leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter får fortsatt svårt att hitta fram till upphandlingsstödet olika delar
	Risk för att aktörerna också fortsättningsvis ger olika svar på samma frågor
	Regeringens styrning och uppföljning av verksamheten förblir svag och okoordinerad, särskilt när det gäller Miljöstyrningsrådets verksamhet som bedrivs i bolagsform

En ny organisation	
Fördelar	Nackdelar
En minskad splittring och fragmentisering uppnås	Svårigheter att upprätthålla en tillräcklig sakkompetens inom särskilda områden, t.ex. miljöanpassad offentlig upphandling och innovationsupphandling, kan eventuellt uppstå
Risken för gränsdragningskonflikter och dubbelarbete minskar, vilket på sikt främjar effektiviteten	Risk för minskad fokus på t.ex. miljöfrågorna om dessa integreras med övrig verksamhet
En ökad tydlighet gentemot leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter, som får det enklare att hitta fram till stödet	En fullständig renodling och tydlighet i rollfördelningen kan ändå aldrig uppnås, t.ex. kommer Konkurrensverket att fortsätta att informera på området inom ramen för tillsynsverksamheten
Enklare för regeringen att styra och följa upp verksamheten	Vissa verksamheter som ingår i upphandlingsstödet kan tyckas passa mindre bra ihop, t.ex. den statliga inköpssamordningen och det övriga upphandlingsstödet
Upphandlingsfrågorna ges ett tydligt fokus	
Möjligheterna till kompetensutveckling kommer att förbättras	
Möjligheterna att förbättra kvaliteten på upphandlingsstödet ökar	
Utvecklingsarbetet på området främjas	
De förvaltningspolitiska principerna och även de problem som är förenade med det s.k. Teckalundantagen talar emot att driva upphandlingsstödjande verksamhet i bolagsform	

Statskontorets slutsats är att den nuvarande organisationen inte är optimal och att den till viss del hindrar den upphandlingsstödjande verksamheten från att utvecklas ytterligare. För att åtgärda dessa brister och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen förordar Statskontoret att nuvarande system med upphandlingsstödjande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och ett statligt bolag avvecklas. I stället bör en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bildas i vilken Miljöstyrningsrådets verksamhet ingår.

I rapporten föreslogs att en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd inrättas. Enligt Statskontorets bedömning leder förslaget till en rad positiva effekter, bl.a. en ökad

synlighet, tydlighet och enhetlighet. Vidare ökar förutsättningarna för kompetensutveckling och regeringen ges bättre möjligheter att styra och följa upp verksamheten. Ett stärkt upphandlingsstöd bedöms sammantaget bidra till en mer effektiv och rättssäker offentlig upphandling.

Upphandlingsstödet framtid

Regeringen beslutade den 8 september 2011 att tillsätta en utredning för att klargöra hur det framtida upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer.

I dag ansvarar Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. Utredaren skulle bland annat se över vilka verksamheter som bör samordnas och redovisa såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av samordningen av berörda myndigheters verksamhet och Miljöstyrningsrådet. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera upphandlingsstödet.

Regeringen ansåg det viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen såväl hos upphandlande myndigheter eller enheter som hos leverantörer. Detta bör ske genom att i första hand samordna den upphandlingsstödjande verksamheten inom ramen för en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet.

Utredningen redovisade den 4 maj 2012 betänkandet Upphandlingsstödet framtid. Utredningen menar att upphandlingsstödet bör omfatta information och vägledning kring upphandlingsjuridik, ekonomi, miljö- och sociala hänsyn. Dessutom bör stödet arbeta med strategiska frågor, organisation och resurser. Verksamheten ska vända sig till både upphandlande myndigheter och leverantörer. Det är avgörande att verksamheten synliggörs och är trovärdig.

Utredningen utgick tidigt i sitt arbete från tre olika möjliga alternativa organisationsformer:

- Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Kammarkollegiet
- Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Konkurrensverket
- Det samordnade upphandlingsstödet placeras i en egen myndighet

Under utredningens gång framkom det skäl att även undersök fyra ytterligare alternativ:

- Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Statens Servicecenter
- Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Tillväxtverket
- Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Ekonomistyrningsverket
- Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Statskontoret

Utredningen föreslog att en Upphandlingsstödsmyndighet inrättas för att ta ansvar för det samordnade upphandlingsstödet och för att kunna svara för ett antal olika stödfunktioner beträffande offentlig upphandling. Myndigheten kan förväntas behöva cirka 25 anställda. Utredningen beräknade att en sådan myndighet skulle kosta ca 40 miljoner kronor per år.

Utgångspunkten är att verksamheten vid Kammarkollegiet avdelning för upphandlingsstöd överförs till den nya myndigheten. Att organisera en ny myndighet kräver givetvis att en rad åtgärder behöver vidtas. Det är viktigt att understryka att denna process underlättas av ett bra samarbete mellan organisationskommittén för den nya myndigheten och Kammarkollegiet.

Utredningens förslag innebar märkbara konsekvenserna för Kammarkollegiet då en avdelning med 14 anställda bortfaller. Vidare innebar utredningens förslag en minskning av anslaget till Kammarkollegiet som överstiger den av Kammarkollegiet budgeterade kostnaden för avdelningen för Upphandlingsstöd, jämte budgeterade overheadkostnader.

Utredningens förslag till ändrade arbetsuppgifter påverkar Konkurrensverket i begränsad utsträckning. Utredningens förslag till finansiering kommer däremot att få konsekvenser för Konkurrensverkets verksamhet. Utredningen föreslår att anslaget minskas med 2 miljoner kronor. Anledningen är att medel ursprungligen tilldelats verket för informationsinsatser.

Utredningens förslag innebar ingen förändring av Miljöstyrningsrådets verksamhet. Tvärtom bedömde utredaren att ökad samordning och en klar gränsdragning

med verksamheten vid Kammarkollegiets Upphandlingsstöd kommer att underlätta för Miljöstyrningsrådet. Utredningen bedömde att den minskning av bidraget med ½ miljon kronor som föreslås i sig kommer att få begränsade negativa konsekvenser för Miljöstyrningsrådets verksamhet.

Utredningen bedömde det som en förutsättning att handläggare på Miljöstyrningsrådet som har ansvar för att utveckla och förvalta kriterierna även har möjlighet att vara behjälpliga med att framöver lämna information om dessa. Miljöstyrningsrådet bör därför ge information och vägledning beträffande de miljökriterier som tas fram.

Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling

Genom beslut den 9 september 2010 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera upphandlingsregelverket och göra en översyn av upphandlingsstatistiken i ett särskilt uppdrag kallad "Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken. Regeringens motiv var flera, bl.a. att få underlag till den då förestående översynen av EU:s upphandlingsdirektiv men också att beakta den utbredda kritiken mot gällande upphandlingslagstiftning och dess tillämpning.

Utredarens uppgift bestod i att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Utredaren ska ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området. Vidare ska utredaren se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Syftet med statistikuppdraget är framför allt att förbättra möjligheterna till att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs i EU och Sverige.

En central del av Upphandlingsutredningens uppdrag har varit att utreda möjligheterna att effektivt använda offentlig upphandling för att bidra till olika samhällspolitiska mål, som hänsyn till miljö och klimat, hushållning med naturresurser och en socialt ansvarsfull utveckling.

Upphandlingsutredningens breda anslag ledde till att de förslag som fördes fram omfattade många olika infallsvinklar inom området offentlig upphandling. Bland annat föreslogs att regeringen utarbetar och överlämnar till riksdagen en strategisk handlingsplan för goda offentliga affärer med det huvudsakliga syftet är att styra den offentliga upphandlingen mot bättre kvalitet och effektivitet med följande precisering:

- offentlig upphandling, med fokus på ledarskap och strategi, integreras i kompetensutvecklingen av ledare i staten,
- professurer inrättas inom offentlig upphandling med inriktning på juridik, ekonomi och samhällsvetenskap samt uppdragsutbildning inom området anordnas och att anslagen till forskning om offentlig upphandling utökas med 10 – 15 miljoner kronor årligen och tvärvetenskapliga projekt ges prioritet,

- ett samordnat upphandlingsstöd i statlig regi ges ansvaret att utveckla vägledningar och informationsinsatser om upphandlingens strategiska betydelse, samt
- det samordnade upphandlingsstödet utarbetar särskild vägledning för inköpssamverkan.

Utredningen hade inte specifikt uppgiften att se över statens engagemang i de myndigheter och organisationer som handhar det dagliga arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling, men kom ändå att beröra dessa frågor då man i viktiga slutsatser använde begreppet ett samordnat upphandlingsstöd.

Utredningen betonade betydelsen av en höjd kompetensnivå hos dem som på olika sätt ansvarar för upphandlingsfrågor inte nog kan understrykas. Detta är bakgrunden till utredningens förslag om forskning och utbildning på akademisk nivå. Lika viktigt är dock att den statliga verksamheten för stöd och vägledning byggs ut. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet bedriver i dag denna verksamhet, under de förutsättningar som gäller, på ett förtjänstfullt sätt. Avgörande skäl talar dock inte bara för en väsentlig breddning (vilket framgick av utredningens många förslag) utan även för att verksamheten samlas under en hatt i en ny myndighet. I och med detta konstaterande stödde Upphandlingsutredningen inrättandet av en ny myndighet såsom föreslagits av Upphandlingsstödsutredningen (i vilken Miljöstyrningsrådets verksamhet inte skulle ingå utan föreslogs bestå som tidigare) – se ovan.

Trots detta ansåg utredningen att, i princip, även Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet bör ingå i den nya samordnade myndigheten. Motivet var att miljöfrågorna tjänar bäst på att integreras i upphandlingsprocessen i stort. Alla frågor, inklusive miljöhänsyn, ska till syvende och sist sammanvägas och resultera i en enskild upphandling. Det kräver således att miljökriterierna förhåller sig till och balanseras mot andra aspekter av den offentliga upphandlingen.

Ett villkor som påpekades var dock att Miljöstyrningsrådets verksamhet och de värden som byggts upp noga skulle analyseras. Det är nämligen angeläget att den verksamhet som Miljöstyrningsrådet bedriver tillåts, med bibehållen integritet, fortsätta att utvecklas enligt de förutsättningar som gäller i dag. Någon sådan analys genomfördes dock inte.

Konsekvenser av och risker med att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i en ny myndighet

Miljödepartementet gav i januari 2013 Statskontoret i uppdrag att utreda konsekvenser av och risker med att införa Miljöstyrningsrådets verksamhet i en ny myndighet. Utredningen syftade syftar till att belysa och ge vägledning i en rad olika frågor. De av dessa som hade direkt koppling till Upphandlingsverksamheten och utarbetandet av kriterier för miljökrav redogörs kortfattat för nedan.

Kommer miljökraven att behöva anmälas till EU om de utvecklas och tillhandahålls av en myndighet?

Det råder inget som helst tvivel om att EU-rättens frivillighetsregler blir tillämpliga på kriterieverksamheten om denna flyttas till en myndighet. Om kriterieverksamheten flyttas från Miljöstyrningsrådet till en myndighet kommer ansvarig myndighet att vara tvungen att anmäla nya kriterier till Europeiska kommissionen. I vissa fall kommer anmälningsplikten också att omfatta vidareutvecklingen av befintliga kriterier. En anmälan innebär en automatisk frysning på tre månader. Under denna period får medlemslandet inte anta förslaget till ny regel. Frysningsperioden kan förlängas med ytterligare tre månader om kommissionen eller något medlemsland kommer med ett detaljerat utlåtande. Inkomna synpunkter på ett anmält förslag ska bemötas av anmälände medlemsland.

Processen med anmälning till EU kommer att leda till att det tar längre tid att ta fram nya och uppdatera existerande kriterier. I mer problematiska fall där kommissionen eller något annat medlemsland för fram ett stort antal svårlösta synpunkter från kan processen förlängas ytterligare. Så blev till exempel fallet vid anmälningen av Livsmedelsverkets *Miljösmarta matval*. Efter sex månaders frysning och ett knappt års ytterligare arbete drogs förslaget tillbaka.

Kan en myndighet ge detaljerade och konkreta råd till upphandlande myndigheter och enheter?

En statlig myndighet bör inte ägna sig åt konkret rådgivning i enskilda upphandlingar. Detta bör vara en uppgift för marknaden. Det finns i dag en privat marknad för olika slags rådgivare inom offentlig upphandling som staten inte bör konkurrera med. Särskilt inte i myndighetsform. Sådan verksamhet skulle kunna strida mot Konkurrenslagens bestämmelser om offentlig säljverksamhet. En ny myndighet för upphandlingsstöd bör därför inte ge konkret rådgivning i upphandlande myndigheters och enheters enskilda upphandlingar.

Finns det en risk att verksamheten kommer att minska i omfattning om införlivas i en myndighet?

En nackdel med att föra över Miljöstyrningsrådets verksamhet till en ny och större myndighet är att det finns en risk för att verksamheten anonymiseras när den ska samsas med myndighetens övriga uppgifter. Det finns också en risk att myndighetens ledning väljer att prioritera ned verksamheten och som en följd av det flyttar resurser till andra delar av organisationen.

Till saken hör också att Miljöstyrningsrådet är en etablerad och känd verksamhet. Bolaget har ett starkt "varumärke". Vid en omorganisation finns det en stor risk att detta raderas. Detta måste också beaktas i samband med en omorganisation.

En annan negativ konsekvens av en organisationsförändring är att det finns en risk att arbetet tappar fart. När det gäller arbetet med att utarbeta och förvalta kriterier och ge upphandlande myndigheter och enheter stöd i användningen av dessa är det viktigt att verksamheten kan fortgå som tidigare. Regeringen bör därför säkerställa att en ny myndighet för upphandlingsstöd får instruktioner om att så snart som möjligt efter bildandet få i gång samarbeten med upphandlande myndigheter, leverantörer och andra intressenter så att tempot i arbetet kan bibehållas.

Kommer verksamheten att tappa kompetens om den förs över till en myndighet?

Perioder där organisationer går igenom stora förändringar innebär nästan alltid en viss turbulens och oro bland personalen. I sådana situationer finns det alltid en risk att en organisation tappar kompetens i samband med att verksamheten flyttas från bolaget till en ny myndighet.

Miljöstyrningsrådet har i dag en bred kompetens inom området offentlig upphandling. Bolaget har en platt organisation där alla anställda på olika sätt och i olika omfattning är involverade i såväl kriterieverksamheten som uppdragsverksamheten. Enligt bolagets egna beskrivningar är bolagets anställda eftertraktade på arbetsmarknaden. Det blir därför viktigt för den särskilde utredare som får i uppdrag att förbereda bildandet av en ny upphandlingsmyndighet att identifiera nyckelkompetenser och säkerställa att kompetensen kommer verksamheten till del även i framtiden.

Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten

Regeringen gav den 24 september 2015 Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Statskontoret lämnade den 30 maj 2016 en delrapport inom uppdraget. Uppdraget slutredovisades den 30 oktober 2017.

Upphandlingsmyndigheten ska arbeta för att uppfylla regeringens mål för den offentliga upphandlingen. Den ska vara effektiv, rättssäker och ta till vara konkurrensen på marknaden. Samtidigt ska innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.

Statskontorets uppdrag bestod i att följa upp och utvärdera om inrättandet av Upphandlingsmyndigheten haft avsedda effekter i förhållande till regeringens syfte och mål med ombildningen. Detta innebär enligt uppdraget att Statskontoret ska utvärdera i vilken utsträckning inrättandet av en fristående myndighet har skapat bättre förutsättningar för väl fungerande upphandlingar och bidragit till att uppfylla det mål för offentlig upphandling som regeringen upp ställt i budgetpropositionen.

I Statskontoret gjorde den bedömningen att Upphandlingsmyndigheten bidrar till de olika aspekterna av regeringens mål i varierande utsträckning. Statskontoret bedömde vidare att

Upphandlingsmyndigheten i relativt hög utsträckning bidrar till målet om en rättssäker upphandling och till målet om att främja miljöhänsyn i upphandlingar. Myndigheten kan bidra mer till en rättssäker upphandling om de utvecklar det juridiska stödet till att bli mer pedagogiskt och praktiskt användbart.

Vidare framkom specifikt vad avser arbete med koppling till upphandlingskriterier att Upphandlingsmyndighetens stöd för ökad miljöhänsyn är relativt väl använt. Statskontoret har dock i intervjuer och underlag fått indikationer på att arbetet med miljökriterier inte bedrivs i samma omfattning sedan Upphandlingsmyndigheten tog över ansvaret. Antalet nedladdade dokument minskade med 17 % mellan 2014 och 2016 – detta under en tid då värdet av upphandlingar i statliga myndigheter istället ökade med ca 25 procent, från 67 till 76 %.

Den minskande användningen av Upphandlingsmyndighetens kriteriedokument kan kanske förklaras av att antalet kriterier i databasen har minskat till cirka 620 år 2016, jämfört med cirka 830 år 2013, när Miljöstyrningsrådet ansvarade för databasen. Över 200 kriterier har sålunda tagits bort ur databasen, enligt Statskontoret, möjligtvis till följd av att ändringar i lagstiftningen har gjort dem inaktuella.

I utredningens mer generella slutsatser framkom att Upphandlingsmyndigheten i varierande utsträckning bidrar till målen för offentlig upphandling, men hade kunnat bidra mer till samtliga aspekter av regeringens mål om myndigheten hade haft bättre externa och interna förutsättningar. Det finns därmed utrymme för att utveckla det statliga upphandlingsstödet. Statskontoret konstaterar även att Upphandlingsmyndigheten har ett brett och omfattande uppdrag med heterogena målgrupper. Myndigheten behöver därför ha god kännedom om målgruppernas behov och kunskaper. Utifrån denna kunskap om målgrupperna behöver myndigheten göra tydliga prioriteringar i arbetet med upphandlingsstödet.

Två av de mer detaljerade frågeställningarna utredningen hade att ta ställning till var att:

- Kartlägga, analysera och bedöma myndighetens arbete avseende miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovationsfrämjande inom den upphandlingsstödande verksamheten
- Analysera och bedöma kriterieverksamheten samt bedöma myndighetens metodstöd, verktyg, råd och vägledning när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling.

I en enkät som Statskontorets sände ut uppgav relativt många upphandlare och upphandlingsansvariga att de använt Upphandlingsmyndighetens stöd inom miljöhänsyn och att de finner det användbart. Drygt hälften av de som har använt myndighetens databas med miljökriterier för upphandlingar uppger att detta verktyg varit till hjälp i mycket hög eller ganska hög utsträckning.

DEBATTARTIKLAR

Under årens lopp har en hel del debattartiklar publicerats, de flesta tyvärr med ifrågasättanden om värdet av den miljöanpassade offentliga upphandlingen. Några av dessa framgår nedan:

”Grön offentlig upphandling har ingen effekt på miljön”

Sofia Lundberg & Per-Olov Marklund

<http://www.dn.se/debatt/gron-offentlig-upphandling-har-ingen-effekt-pa-miljon/>

”Påståenden om upphandling på tvärs mot all erfarenhet”

Anders Wijkman, Magnus Arnek, Carl Dalhammar

<http://www.dn.se/debatt/pastaenden-om-upphandling-pa-tvars-mot-all-erfarenhet/>

”Insatser på regional nivå är av avgörande betydelse”

Gustav Hemming, Charlotta Brask

<http://www.dn.se/debatt/insatser-pa-regional-niva-ar-av-avgorande-betydelse/>

”Hållbar upphandling viktigt verktyg i arbete för god miljö”

Sven-Olof Ryding

<http://www.dn.se/debatt/hallbar-upphandling-viktigt-verktyg-i-arbete-for-god-miljo/>

”De påstådda positiva effekterna är svåra att hitta”

Sofia Lundberg & Per-Olov Marklund

<http://www.dn.se/debatt/de-pastadda-positiva-effekterna-ar-svara-att-hitta/>

I den offentliga debatten om statens engagemang i frågor om att stödja arbete med utveckling av kriterier för miljöanpassad upphandling togs ett särskilt initiativ av Socialdemokraterna till en riksdagsdebatt om Miljöstyvningsrådets framtida verksamhet i mars 2014.



IVL Svenska Miljöinstitutet AB // Box 210 60 // 100 31 Stockholm
Tel 010-788 65 00 // www.ivl.se