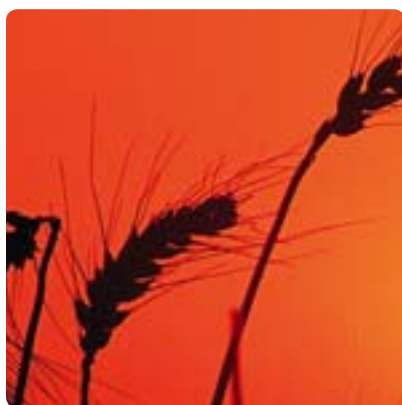


En mer miljöanpassad offentlig upphandling

– förslag till handlingsplan

RAPPORT 5520 • DECEMBER 2005



En mer miljöanpassad offentlig upphandling

– förslag till handlingsplan

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5520-8.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2005

Elektronisk publikation

Omslagsfoto: © Digital Vision Ltd

Förord

I EU-kommissionens meddelande till Europeiska rådet angående integrerad produktpolitik uppmanas alla medlemsstater att utarbeta handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling till slutet av 2006. Naturvårdsverket har därför på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till en sådan handlingsplan. Denna rapport utgör Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget. Handlingsplanen innehåller en beskrivning av det aktuella läget, förslag på mål för de tre kommande åren samt åtgärder för att nå målen.

Arbetet har skett i samråd med Nämnden för offentlig upphandling och efter samråd med AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Förslaget till handlingsplan har tagits fram efter diskussioner med ett stort antal intressenter i både offentlig sektor, näringsliv och intresseorganisationer. Ett stort tack riktas till alla som bidragit med värdefulla synpunkter.

Rapporten är författad av Tomas Chicote, Ulrika Lindstedt, Isa-Maria Bergman och Ulrika Hagbarth vid avdelningen för hållbar samhällsutveckling på Naturvårdsverket.

Stockholm i november 2005

Naturvårdsverket

Eva Smith

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	7
SUMMARY	8
INLEDNING	9
Bakgrund	9
Syfte	9
Avgränsningar	9
Metod	10
FÖRUTSÄTTNINGAR	11
Omfattning av offentlig upphandling	11
Juridiska förutsättningar för miljöanpassad offentlig upphandling	11
Organisation och ansvar för miljöanpassad offentlig upphandling	11
NULÄGE	15
Sammanfattning av nuläget	15
Studier	15
MÅL FÖR HANDLINGSPLANEN	19
Allmänna mål 2007-2010	19
Konsumtionsmål 2007-2010	19
ÅTGÄRDER FÖR ATT NÅ MÅLEN	21
1 Fastställ nationella mål för offentlig konsumtion	22
Personbilar	23
Elenergi	23
Belysning	24
2 Öka styrningen av statliga myndigheter	25
Förankra de nationella målen hos statliga myndigheter	25
Ge i uppdrag åt ramavtalsmyndigheterna att miljöanpassa de centrala statliga ramavtalen	26
Erbjud ramavtalsmyndigheterna skräddarsydda utbildningar	26
3 Engagera politiker och ledare i kommun och landsting	27
Arrangera en konferens för att lansera handlingsplanen	27
Genomför en informationskampanj riktad till lokalpolitiker	27
4 Säkerställ kompetensen bland upphandlare	28

Inrätta en helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling	28
Integrera miljö i befintliga upphandlingsutbildningar	29
Erbjud en webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling	29
Ta fram ett informationsmaterial om miljökrav, juridik och rättsfall	30
5 Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg	31
Tydliggör målsättningen för EKU-verktyget	32
Se över kvaliteten och nivån på miljökriterierna	32
Se över användarvänlighet och funktionalitet	33
Återlansera och marknadsför verktyget	33
Tydliggör kopplingen mellan EKU och miljömärkning	34
UPPFÖLJNING AV HANDLINGSPLANEN	35
ÖVRIGA REFLEKTIONER	37
KONSEKVENSANALYS	39
REFERENSER	45
BILAGA 1	47

Sammanfattning

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. Handlingsplanen innehåller en beskrivning av *nuläget*, *mål* för 2007-2010 samt förslag till *åtgärder* för att nå målen.

Nuläge

60 procent av organisationerna i stat, kommun och landsting ställer miljökrav regelbundet vid upphandling. I en tredjedel av upphandlingarna är dock miljökraven formulerade på ett sådant sätt att de inte får några konsekvenser för vad som upphandlas. Detsamma gäller de statliga ramavtalen. Detta tyder bland annat på bristande kunskap om hur man formulerar miljökrav.

Mål

- Andelen offentliga organisationer som ställer miljökrav regelbundet vid upphandling ska öka från dagens 60 procent till 80 procent.
- Andel statliga ramavtal med välformulerade miljökrav som får konsekvenser för vad som upphandlas ska öka från dagens 63 procent till 90 procent.

Åtgärder

- 1) Fastställ nationella mål för offentlig konsumtion som alla kan sträva mot. I det första skedet föreslår vi mål för personbilar, elenergi och belysning.
- 2) Öka styrningen av statliga myndigheter genom att införa förordningar för konsumtionsmålen samt miljöanpassa de statliga ramavtalen.
- 3) Engagera politiker och ledare i kommun och landsting genom konferenser och informationskampanjer.
- 4) Säkerställ kompetensen bland upphandlare genom att erbjuda integration av miljö i befintliga upphandlingsutbildningar, en helpdesk, en webbaserad grundkurs och ett informationsmaterial om de juridiska förutsättningarna.
- 5) Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg genom att förbättra kvaliteten på EKV-verktygets miljökriterier, se över användarvänligheten samt återlansera verktyget.

Resultatet av handlingsplanen ska följas upp genom återrapportering, enkäter och fallstudier. Sammantaget bedöms förslagen på ett effektivt sätt bidra till att undanröja de hinder som finns för en miljöanpassad offentlig upphandling. Den sammanlagda kostnaden för staten av förslagen under de tre år handlingsplanen gäller uppskattas till cirka 18 miljoner kronor.

Summary

At the Government's request, the Swedish Environmental Protection Agency has drawn up a proposal for an action plan for green public procurement. The action plan sets out *current status*, *targets* for 2007-2010 and proposed *measures* to achieve the targets.

Current status

Sixty per cent of central government, regional and local agencies regularly stipulate environmental requirements in their procurement procedures. However, in one third of the cases environmental requirements are framed in such a way that they have no effect on products or services to be purchased. This implies a lack of knowledge about ways of formulating environmental requirements.

Targets

- The proportion of public bodies that regularly stipulate environmental requirements should increase from the current level of 60 per cent to 80 per cent.
- The proportion of government framework agreements containing properly formulated environmental requirements having an impact on products or services purchased should increase from the current level of 63 per cent to 90 per cent.

Measures

- 1) Set national targets for public consumption for all public organisations to strive towards. Initially, we propose targets for automobiles, electric energy and lighting.
- 2) Tighten control of government agencies by introducing regulations governing consumption targets, and make government framework agreements greener.
- 3) Involve local politicians and leaders by means of conferences and information campaigns.
- 4) Ensure that purchasers possess the requisite skills by offering integration of environmental concerns in existing procurement training courses, a helpdesk, a web-based basic course and information material covering the legal framework.
- 5) Improve the quality of the environmental criteria used by the Internet based Swedish Instrument for Ecologically Green Procurement (EKU), review its user-friendliness and relaunch the tool.

The result of the action plan should be monitored by feedback reports, questionnaires and field studies. The combined proposals are expected to provide an effective means of removing obstacles to green public procurement. The total cost to the state of these proposals for the duration of the three-year action plan is estimated at approximately SEK 18 million.

Inledning

Bakgrund

Att ställa miljökrav vid offentlig upphandling har identifierats som ett starkt styrmedel för minskad miljöpåverkan. Genom att ställa miljökrav vid offentlig upphandling kan utbudet av produkter och tjänster påverkas i riktning mot mindre miljöpåverkan och omställningen till ett hållbart samhälle påskyndas. Offentlig upphandling som styrmedel inom miljöpolitiken är förhållandevis nytt och idag ställs inte miljökrav i den utsträckning som vore möjligt eftersom det saknas både incitament och förutsättningar. Dessutom råder osäkerhet hos de upphandlingsansvariga om vilka miljökrav som kan ställas i enlighet med lagen.

Miljöanpassad offentlig upphandling har rönt stort intresse internationellt och organisationer som FN, OECD och EU har alla program för miljöanpassad offentlig upphandling. Som en del i EU:s program för den integrerade produktpolitiken (IPP) har kommissionen uppmanat alla medlemsstater att till slutet av 2006 utarbeta nationella handlingsplaner för hur man tänker öka graden av miljöanpassad upphandling. Regeringen gav därför i början av 2005 Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till en sådan handlingsplan:

”Naturvårdsverket ska i samråd med Nämnden för offentlig upphandling och efter samråd med AB Svenska Miljöstyrningsrådet och andra berörda aktörer utarbeta ett förslag till handlingsplan för att öka hänsynstagande till miljöpåverkan vid offentlig upphandling. EU-kommissionen uppmanar alla medlemsstater att utarbeta nationella handlingsplaner i sitt meddelande till Europeiska rådet nr 302 daterat den 18 juni 2003 angående integrerad produktpolitik. Handlingsplanen skall innehålla bedömningar av det aktuella läget och mål för de tre kommande åren. Den skall även innehålla åtgärder för att nå målen. Handlingsplanen skall beslutas av regeringen under 2006. Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 1 december 2005.”

Syfte

Syftet med denna rapport är att ta fram ett förslag till handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige i enlighet med regeringsuppdraget och EU-kommissionens riktlinjer.

Avgränsningar

Handlingsplanen gäller endast *miljöanpassad* offentlig upphandling, d.v.s. att offentliga organisationer ställer relevanta miljökrav på produkter och tjänster vid upphandling. I många fall är möjligheten att ställa och följa upp miljökrav avhängig av organisationen av offentlig upphandling i sin helhet. Allmänna förslag om organisationen av offentlig upphandling ligger dock ej inom ramen för uppdraget.

Handlingsplanen gäller endast upphandling av produkter, tjänster och byggtreprenader som redan är etablerade på marknaden. Teknikupphandling, det vill säga att beställa fram helt ny teknik på marknaden, ingår därmed inte i handlingsplanen.

Handlingsplanen gäller endast *den offentliga sektorns* upphandlingar och inköp. Statliga bolag ingår inte i handlingsplanen eftersom de i de flesta fall inte räknas till offentlig sektor. Privat konsumtion och näringslivets inköp ingår inte i handlingsplanen.

Förslag på ändringar av *regelverket* för offentlig upphandling diskuteras inte i handlingsplanen eftersom en kommittéutredning just nu pågår om hur den nya lagstiftningen för upphandling ska se ut. Utredningen har fått ett särskilt tilläggsuppdrag att se över hur man kan främja miljöanpassad offentlig upphandling i den nya lagstiftningen.

Metod

Handlingsplanen har tagits fram genom diskussioner med ett stort antal intressenter i både offentlig sektor, näringsliv och intresseorganisationer. Däribland kan nämnas Miljöstyrningsrådet, Nämnden för offentlig upphandling, Statlig inköpssamordning, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges offentliga inköpare, Nutek, ITPS, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Svenskt Näringsliv, Företagarna, SIS Miljömärkning, TCO Development samt ett antal landsting, kommuner, statliga myndigheter och enskilda företag.

Vidare har arbetet med handlingsplanen annonserats i diverse tidskrifter och nyhetsbrev för att möjliggöra för alla med intresse att medverka med sina synpunkter. Slutligen har alla ovan nämnda intressenter fått möjlighet att ge synpunkter på ett utkast av handlingsplanen.

En referensgrupp bestående av representanter från stat, kommun och landsting har gett synpunkter på handlingsplanen vid två tillfällen.

Underlag har också utgjorts av ett antal studier om miljöanpassad offentlig upphandling:

- *Miljöanpassad offentlig upphandling - en enkätstudie 2004, Naturvårdsverket rapport 5445*
- *Miljöhänsyn i statliga ramavtal, Naturvårdsverket rapport 5400*
- *Measuring the environmental soundness of public procurement in the Nordic countries, Nordiska Ministerrådet TemaNord 2005:505*
- *Fördjupningsstudie av miljöanpassad offentlig upphandling inom offentlig verksamhet, ARS Research 2005*
- *Leder EKV-verktyget till minskad miljöpåverkan? Utvärdering av dagens kriterienivå för ett urval produktgrupper. ÅF Process 2005*

Förutsättningar

Omfattning av offentlig upphandling

Det finns brister i styrningen av offentlig upphandling i Sverige. Det är oklart hur stora summor som hanteras eller vad som upphandlas eftersom uppföljning och utvärdering är bristfällig. Detta gör det svårt att implementera och följa upp specifika frågor såsom miljökrav vid upphandling.

Man brukar säga att den offentliga upphandlingen uppgår till runt 320-400 miljarder kronor per år. Siffran härstammar från SOU 1999:139. Utredningen skriver att ”Uppgifter avseende omfattningen av den offentliga upphandlingen vilar på osäker grund.” och ”... upphandlingsstatistik är ett område med många potentiella felkällor och avsevärda risker för felslut.” I sin skattning av den offentliga upphandlingens storlek utgår utredningen i sin tur från SOU 1996:23. Det finns ingen myndighet som har till uppgift att föra någon fullständig statistik över offentlig upphandling. Det finns ett stort behov av att uppdatera och ta fram mer tillförlitliga siffror på detta område.

Juridiska förutsättningar för miljöanpassad offentlig upphandling

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

Organisation och ansvar för miljöanpassad offentlig upphandling

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

Miljöstyrningsrådet är ett aktiebolag som ägs gemensamt av staten, svenskt näringsliv, kommuner och landsting. Rådet är idag den centrala aktören för att driva det operativa arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling framåt. Rådet, som har fyra anställda, har i uppdrag av regeringen att förvalta och utveckla EKV-verktyget, en Internet-baserad databas med förslag till miljökrav vid upphandling av varor och tjänster (www.eku.nu). Miljöstyrningsrådet arrangerar också utbildningar och ger ut information om miljöanpassad offentlig upphandling.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. De har åtta anställda som vid sidan av tillsyn skall följa rättsut-

vecklingen, lämna stöd till regeringskansliet, sprida information samt ansvara för statistik. NOU har inget specifikt uppdrag att främja miljöanpassad offentlig upphandling.

Statlig inköpssamordning ansvarar för samordningen av de centrala statliga ramavtalen. Syftet är att effektivisera myndigheternas inköpsverksamhet genom att över 600 myndigheter får stöd i sina inköp av tolv myndigheters upphandling av statliga ramavtal inom olika avtalsområden. Den totala omsättningen på den statliga inköpssamordningens ramavtal uppgick 2004 till drygt 6,4 miljarder kronor. Statlig inköpssamordning har inget uppdrag att arbeta för miljöanpassad offentlig upphandling.

De 12 ramavtalslutande myndigheterna består av Arbetsmarknadsstyrelsen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmaktens logistik, Lantmäteriverket, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Statskontoret och Verket för högskoleservice. Samtliga har genom sitt miljöledningssystem ett uppdrag att miljöanpassa sina upphandlingar.

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

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

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

Upphandlarens roll

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

ter samtidigt som verksamheten och upphandlaren måste *kunna* ställa relevanta miljökrav.

Nuläge

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

Sammanfattning av nuläget

Av de upphandlingsansvariga i stat, kommun och landsting uppger 60 procent att de ställer miljökrav regelbundet vid upphandling.

Cirka 60 procent av alla upphandlingar innehåller miljökrav. I nästan hälften av dessa upphandlingar är dock kraven formulerade på ett sådant sätt att de inte får några konsekvenser för vad som upphandlas. Detta tyder bland annat på bristande kunskap om hur man formulerar miljökrav.

Det samma gäller de statliga ramavtalen. Nästan alla statliga ramavtal innehåller miljökrav men i en tredjedel av avtalen är miljökraven formulerade på ett sådant sätt att de inte får några konsekvenser för vad som upphandlas.

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

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

Studier

Miljöanpassad offentlig upphandling - en enkätstudie 2004,

Naturvårdsverkets rapport 5445

Studien gjordes hösten 2004 och omfattade upphandlingsansvariga på samtliga kommuner, landsting och statliga myndigheter. Totalt ingick 558 respondenter och svarsfrekvensen var 77 procent.

Resultatet visar att:

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

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

Measuring the environmental soundness of public procurement in the Nordic countries, Nordiska Ministerrådet TemaNord 2005:505

Studien som genomfördes 2003 hade som syfte att kvalitativt studera upphandlingen i de nordiska länderna. Man begärde in dokumentationen från alla upphandlingar över EU:s tröskelvärde under två veckor våren 2003. Totalt ingick 80 upphandlingar i urvalet i Sverige. Upphandlingsdokumentationen granskades för att se om man ställt miljökrav samt om de krav man ställt var så *väl-specificerade* att de gick att använda för att utvärdera upphandlad produkt/tjänst. Resultatet visade att 58 procent av upphandlingarna innehöll miljökrav men att endast 34 procent var väl-specificerade.

Miljöhänsyn i statliga ramavtal, Naturvårdsverket rapport 5400

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

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

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

I studien som genomfördes sommaren 2005 djupintervjuades upphandlare och upphandlingschefer i 6 myndigheter, 3 landsting och 5 kommuner. Totalt intervjuades 24 personer.

Studien visar att i stort sett samtliga anser att de arbetar med miljöanpassad offentlig upphandling på något sätt. Beslutet om miljöanpassad upphandling tas högt upp i organisationerna, oftast i form av riktlinjer från politikerna. Verksamhetscheferna fattar dock det slutgiltiga beslutet om vad som ska inhandlas. Miljökrav spelar dock en sekundär roll vid upphandling i de flesta organisationer. Funktion och pris kommer i första hand. Det finns en osäkerhet om hur mycket mer miljöanpassade produkter får kosta. Få arbetar med kalkylering av livscykelkostnad eftersom det anses vara för komplicerat.

Många anser att LOU är ett hinder för miljöanpassad offentlig upphandling och det finns en oro för att göra fel i upphandlingen och hamna i en överprövning. Man efterfrågar rättsfall och goda exempel som visar vilka typer av miljökrav man kan ställa. Det finns också okunskap om vad som är miljöanpassat och många saknar en tillgänglig miljöresurs. Man efterfrågar också kunskap om specifika produkter och vilka miljökrav man kan ställa. Vidare önskar man utbildning och verktyg för utvärdering och uppföljning.

Användningen av EKU-verktyget är låg bland de intervjuade och många har inte varit inne på webbplatsen på mycket länge. Omdömet om verktyget är spretigt. Vissa tycker att kraven i EKU-verktyget är för låga medan andra tycker att de är för komplicerade. Många anser att EKU uppdateras för långsamt och innehåller för få produkter.

Leder EKU-verktyget till minskad miljöpåverkan? Utvärdering av dagens kriterienivå för ett urval produktgrupper. ÅF Process 2005

ÅF fick uppdraget att utvärdera miljökriterierna i EKU verktyget för fem produktgrupper, nämligen batterier, däck, godstransporter, IT-produkter och kemtekniska produkter. Utvärderingen baseras på intervjuer med tillverkare, upphandlare och branschorganisationer samt på jämförelser med gällande lagstiftning och miljömärkning.

Resultatet visar att miljökriterierna i fyra av de fem undersökta fallen har en drivande verkan i riktning mot minskad miljöpåverkan. I ett fall är den drivande verkan tydlig och i tre av de fem fallen konstateras en viss drivande verkan. I ett av fallen motsvarar kriterierna endast gällande lagstiftning vilket inte kan anses vara drivande. ÅF konstaterar därför att kraven i EKU-verktyget i flera fall är för lågt ställda och att kravnivån är ojämn såväl inom enskilda produktgrupper som mellan olika produktgrupper.

Mål för handlingsplanen

Vi föreslår två allmänna mål som baseras på vår kunskap om nuläget genom de studier vi gjort. Det bästa skulle givetvis vara att sätta upp mål för minskad miljöpåverkan från offentlig upphandling. På grund av den bristfälliga statistik som finns om offentlig upphandling är det dock svårt att sätta sådana mål idag.

Vi föreslår dessutom tre mål för offentlig konsumtion av tre specifika produkter. Huvudsyftet med dessa mål är att skapa engagemang i arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling. Vi har i formuleringen av målen prioriterat enkelhet framför största möjliga miljönytta. En annan utgångspunkt har varit att målen ska vara mät- och uppföljningsbara. Målen för handlingsplanen ska gälla 2007-2010.

Allmänna mål 2007-2010

- Andelen offentliga organisationer som ställer miljökrav vid upphandling regelbundet ska öka från dagens 60 procent till 80 procent (mäts genom enkätstudie)
- Andel statliga ramavtal med välformulerade miljökrav som får konsekvenser för vad som upphandlas ska öka från dagens 63 procent till 90 procent (mäts genom kvalitativ studie av ramavtal)

Konsumtionsmål 2007-2010

- 25 % av anskaffade personbilar i offentlig sektor uppfyller krav enligt förordning 2004:1364 för miljöbil.
- 50 % av anskaffad el i offentlig sektor kommer från förnybara energislag i enlighet med EG-direktiv 2001/77/EG.
- 50% av anskaffade glödlampor i offentlig sektor byts ut mot lågenergilampor som uppfyller energiklass A enligt EG-direktiv 98/11/EG

Dessa mål beskrivs mer i detalj i kommande kapitel.

Åtgärder för att nå målen

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

Det finns vissa skillnader att ta hänsyn till vad gäller de olika målgrupperna. Statliga myndigheter handlar till stor del på centrala statliga ramavtal. Statliga myndigheter går också att styra med uppdrag och instruktioner från regeringen. Kommuner och landsting är självbestämmande och kan inte styras på det viset. Ett sätt att få med kommuner och landsting är att engagera den lokala politiska ledningen och de som leder verksamheten.

Åtgärderna inkluderar även förslag på utförande organisation. I de fall åtgärderna medför köp från självständig juridisk person måste upphandling ske i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

De åtgärder vi föreslår är:

- 1. Fastställ nationella mål för offentlig konsumtion** som alla kan sträva mot. I det första skedet föreslår vi mål för personbilar, elenergi och belysning.
- 2. Öka styrningen av statliga myndigheter** genom att införa förordningar för konsumtionsmålen samt miljöanpassa de statliga ramavtalen.
- 3. Engagera politiker och ledare i kommun och landsting** genom konferenser och informationskampanjer.
- 4. Säkerställ kompetensen bland upphandlare** genom att erbjuda integration av miljö i befintliga upphandlingsutbildningar, en helpdesk, en webbaserad grundkurs och ett informationsmaterial om de juridiska förutsättningarna.
- 5. Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg** genom att förbättra kvaliteten på EKV-verktygets miljökriterier, se över användarvänligheten samt återlansera verktyget.

1 Fastställ nationella mål för offentlig konsumtion

Det har under en lång tid uttalats en vilja från centralt håll att offentliga organisationer i stat, kommun och landsting ska miljöanpassa sin upphandling och ställa relevanta miljökrav. Detta är ett diffust uppdrag och lämnar mycket arbete åt de enskilda organisationerna. Många menar att större framgång nås av de organisationer som väljer att under en avgränsad tid fokusera sitt arbete till ett begränsat antal produktgrupper. Genom att sätta upp konsumtionsmål för ett antal produkter kan arbetet konkretiseras och förenklas och uppföljning och utvärdering underlättas. Det är viktigt att börja med ett fåtal produktgrupper för att sedan bygga på handlingsplanen efter hand. Eftersom den huvudsakliga avsikten med dessa mål är att skapa engagemang bör man i detta första skede prioritera enkelhet framför den allra största miljönyttan. Avsikten med målen är att underlätta för offentliga organisationer att påbörja arbetet med miljökrav vid upphandling. För offentliga organisationer som redan kommit långt i detta arbete utgör målen en mindre utmaning. Produktgrupperna bör finnas med i EKV-verktyget när de lanseras för att driva in användare till verktyget.

Vi har utgått ifrån följande förutsättningar vid val av produktgrupper. Produkterna vi väljer måste

- ge minskad miljöbelastning
- upphandlas i betydande omfattning av både stat, kommun och landsting
- vara enkla att definiera, formulera krav för och följa upp
- gå att konsekvensanalysera ur kostnads- och nyttsynpunkt.

Naturvårdsverket föreslår därför att följande produktgrupper prioriteras under de tre första åren:

- Personbilar
- Elenergi
- Belysning

Detta är exempel på produktgrupper som är enkla att sätta mål för, implementera och följa upp. Produktgrupperna kan mycket väl bytas ut, det viktiga är enkelheten. Ett viktigt produktområde för kommuner och landsting utgörs av livsmedel. Exempel på andra lämpliga områden är transporttjänster, tunga fordon, storköksutrustning och byggmaterial.

Analyserna av konsekvenser för målen nedan är att betrakta som räkneexempel. Vidare analys kan behövas innan målen implementeras. I beräkningarna har vi utgått från beräkningsmodellerna i rapporten *Jämförelse av miljöeffekter och kostnader av miljökrav vid upphandling*, Green Index 2004. Underlag för beräkningarna finns i bilaga 1. Vi har avgränsat räkneexemplen till utsläpp av koldioxid. För att få en uppfattning om storleken på utsläppsminskningarna kan nämnas att Sveriges klimatmål (att de svenska utsläppen av växthusgaser ska, som ett medelvärde

för år 2008-2012, vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990) motsvarar cirka 2,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Personbilar

Mål: 25 % av anskaffade personbilar i offentlig sektor uppfyller krav enligt förordning 2004:1364 för miljöbil.

Varför? En ökad andel miljöbilar i offentlig sektor bidrar till miljö kvalitetsmålen frisk luft, skyddande ozonskikt och begränsad klimatpåverkan. Upphandlingen är ett viktigt verktyg för att driva på efterfrågan på marknaden, men framförallt för att driva fram den nödvändiga infrastrukturen lokalt. Riksdagen har redan idag ett mål att 25 % av de bilar som upphandlas av staten ska vara miljöbilar. Ett likadant mål bör formuleras för hela offentliga sektorn.

Referensalternativ och alternativa scenarier

Vi utgår från att offentlig sektor i dag har 96 % bensindrivna och 4 % biogasdrivna bilar. Vi räknar på tre olika scenarier där andelen av offentlig sektors miljöbilsinköp är 1) 100 % etanolbilar, 2) 100 % biogasbilar eller 3) 50 % etanolbilar och 50 % biogasbilar.

Kostnad

Sammantaget medför uppfyllandet av målet en årlig merkostnad för offentlig sektor på cirka 2 miljoner kr för scenario 1; 2,3 miljoner kr för scenario 2 samt 2,1 miljoner kr för scenario 3.

Nytta

Reduktionen av koldioxidutsläppen per år för de olika scenarierna blir cirka 3700 ton för scenario 1, 5400 ton för scenario 2 samt 4600 ton för scenario 3.

Elenergi

Mål: 50 % av anskaffad el i offentlig sektor kommer från förnybara energislag i enlighet med EG-direktiv 2001/77/EG.

Varför? För att stödja produktionen och utbyggnaden av förnybara energislag och i förlängningen bidra till en mer miljöanpassad elproduktion. En ökad andel förnybar el i offentlig sektor kan bidra till miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan.

Referensalternativ och alternativa scenarier

För att kunna räkna på konsekvenserna av förslaget utgår vi från marknaden för Bra Miljöval el eftersom vi där har siffror om volymer i offentlig sektor samt uppgifter om kostnader. Det är dock viktigt att notera att det inte är förenligt med LOU att ställa krav på att elen ska vara märkt med ett visst miljömärke. Vi utgår från att 30 % av den el som idag köps av offentlig sektor uppfyller kraven för Bra Miljöval

el. Konsekvenserna av förslaget beror på hur elleverantörerna reagerar på den ökade efterfrågan på förnybar el. Mycket av den el som idag levereras kommer från vattenkraft och därför är det osäkert i vilken utsträckning andelen förnybar el ökar. Därför räknar vi på tre olika scenarier där ökad efterfrågan på förnybar el leder till antingen 1) 100 %, 2) 50 % eller 3) 5 % minskad produktion av ospecificerad el, dvs. nordisk elmix.

Kostnad

Uppfyllandet av målet skulle innebära en årlig merkostnad på 36,6 miljoner kr.

Nytta

Reduktionen av koldioxidutsläppen per år för de olika scenarierna blir cirka 400 000 ton för scenario 1; 200 000 för scenario 2 samt 20 000 ton för scenario 3.

Belysning

Mål: 50% av anskaffade glödlampor i offentlig sektor byts ut mot lågenergilampor som uppfyller energiklass A enligt EG-direktiv 98/11/EG

Varför? Belysningen står för en tredjedel av elanvändningen i offentliga lokaler. En ökad andel lågenergilampor i offentlig sektor bidrar till miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan.

Referensalternativ

Vi utgår från dagens situation där offentlig sektor upphandlar 6 000 000 glödlampor och 700 000 lågenergilampor årligen.

Kostnad

Med beaktande av både inköspris och elförbrukning skulle uppfyllande av målet innebära en årlig besparing på 124 miljoner kronor.

Nytta

Reduktionen av koldioxidutsläppen blir cirka 30 000 ton per år.

2 Öka styrningen av statliga myndigheter

För att implementera miljöanpassad offentlig upphandling i allmänhet och de nationella målen i synnerhet inom statlig verksamhet måste de integreras i myndigheternas verksamhetsmål. Statliga myndigheter behöver därför få tydliga uppdrag för vad de ska åstadkomma med sin upphandling. Genom tydliga uppdrag blir frågan förankrad i verksamheten och ger därmed utrymme och mandat för upphandlarna att ställa miljökrav vid upphandling. Idag har 220 statliga myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem och i det arbetet ingår även att miljöanpassa sin upphandling. För att förankra de nationella målen i statliga myndigheter krävs dock specifika uppdrag samt åtgärder för uppföljning.

En stor del av de statliga myndigheternas inköp sker genom avrop på de centrala statliga ramavtalen. Det är därför viktigt att dessa ramavtal innehåller bra miljökrav. Så är inte fallet idag. Studier visar att effektfulla miljökrav saknas i 34 procent av ramavtalen. En orsak är bristande kunskap i hur man ställer miljökrav. En annan orsak är brist på incitament att arbeta med miljökrav. Eftersom det endast är tolv myndigheter som sluter de centrala statliga ramavtalen är det en begränsad målgrupp att bearbeta, men arbetet kan ge genomslag för en stor del av statens inköp. Här bör noteras att man i den pågående upphandlingsutredningen ser över möjligheterna att använda ramavtal samt upphandling genom särskilda inköpscentraler och andra dynamiska inköpssystem. Ramavtalens roll i framtiden är därför inte klarlagd, vilket kan påverka de åtgärder som föreslås nedan.

Förankra de nationella målen hos statliga myndigheter

Varför? För att uppnå de nationella konsumtionsmålen krävs att staten är engagerad och agerar föredöme. Därför bör statliga myndigheter få i uppdrag att uppnå dessa mål samt rapportera resultatet.

Hur? I förordning eller på annat lämpligt sätt. I början av 2005 beslutade regeringen om den så kallade *miljöbilsförordningen* som anmodar alla statliga myndigheter att 50 % av upphandlade personbilar ska vara miljöbilar enligt en viss definition från Vägverket. Även krav på återrapportering ingår i förordningen. Detta är ett sätt att binda samtliga statliga myndigheter till specifika mål och skulle kunna användas för samtliga produktområden inom de föreslagna nationella konsumtionsmålen. Förordningen kan ställa upp de mål som ska uppnås samt krav på att återrapportera detta till regeringen eller lämplig myndighet. I den nuvarande miljöbilsförordningen sker till exempel återrapportering till Vägverket.

Vem? Regeringen

Kostnad? Se kostnader för målen.

Nytta? Samtliga myndigheter inom staten engageras i de nationella målen. Det blir lätt att följa upp med den åiterrapportering som ingår. Med staten som föregångare stimuleras även kommuner att sträva mot målen.

Ge i uppdrag åt ramavtalsmyndigheterna att miljöanpassa de centrala statliga ramavtalen

Varför? Det finns stor potential att göra de samordnade statliga ramavtalen till ett slagkraftigt verktyg för hållbar utveckling. Ramavtalen omsätter cirka 7 miljarder kronor per år och utgör en viktig del av statens inköp. För att stärka incitamenten att miljöanpassa dessa ramavtal behövs tydligare uppdrag till de tolv ramavtalslutande myndigheterna.

Hur? Genom att i regleringsbrev eller på annat sätt ge ramavtalsmyndigheterna i uppdrag att ansvara för att effektfulla miljökrav ställs i de centralt samordnade statliga ramavtalen samt att resultaten av detta åiterrapporteras. De bör också anmodas att använda EKV-verktygets miljökrav där så är möjligt.

Vem? Regeringen

Kostnad? Ingen. Miljökrav ställs redan i dag. Möjligtvis kan man räkna med en viss ökad arbetsinsats för att ställa effektiva miljökrav. Se i övrigt kostnad för utbildningar nedan.

Nytta? Ökat fokus och kontroll på miljökrav i samordnade statliga ramavtal ger tydliga signaler till leverantörer.

Erbjud ramavtalsmyndigheterna skräddarsydda utbildningar

Varför? En studie som Naturvårdsverket låtit göra visar att miljökrav ställs i många ramavtal. Sättet på vilket detta vanligen gjorts kan dock ifrågasättas. Ofta har kravet utgjort en öppen fråga som inte kunnat utvärderas. Effekterna av de ställda miljökraven blir då små. Ramavtalsmyndigheternas kompetens i att ställa relevanta och effektfulla miljökrav behöver höjas.

Hur? Erbjud utbildningar för de tolv ramavtalsmyndigheterna. Utbildningarna bör vara skräddarsydda för respektive myndighets verksamhetsområde/ upphandlingsverksamhet.

Vem? Statlig inköpssamordning

Kostnad? 500 000 kr

Nytta? Bättre miljökunskap inom ramavtalsmyndigheterna ger bättre kvalitet på miljökraven i statliga ramavtal.

3 Engagera politiker och ledare i kommun och landsting

Ledningens stöd är en förutsättning för att lyckas med miljöanpassad offentlig upphandling. För att tjänstemän i kommuner och landsting ska få mandat och resurser att ställa miljökrav vid upphandling behövs politiska beslut. Genom sådana beslut kan miljöanpassad upphandling integreras i de offentliga organisationernas verksamhetsmål. Därför är det viktigt att engagera den politiska ledningen i kommuner och landsting kring de nationella konsumtionsmålen. Alla sådana aktiviteter bör ske i samarbete med Sveriges kommuner och landsting, SKL.

Arrangera en konferens för att lansera handlingsplanen

Varför? Ett bra sätt att lansera och skapa engagemang och publicitet kring de nationella konsumtionsmålen är att anordna en ”kick-off” konferens där företrädare för regeringen och kända lokalpolitiker medverkar. Målgruppen är lokalpolitiker men även media.

Hur? Anlita en eventbyrå och PR-byrå

Vem? Regeringen i samarbete med Sveriges kommuner och landsting

Kostnad? 500 000 kr

Nytta? Konferensen ger nödvändig publicitet och förankring av handlingsplanen och konsumtionsmålen i samhället. Kommun- och landstingspolitiker uppmärksammas på handlingsplanen och engageras i de uppsatta konsumtionsmålen.

Genomför en informationskampanj riktad till lokalpolitiker

Varför? För att kunna engagera lokalpolitiker att implementera miljöanpassad offentlig upphandling krävs att de inser nyttan av att ställa miljökrav.

Hur? Genomför en informationskampanj i form av en riktad seminarieriserie till målgruppen lokalpolitiker. Sammanfatta de viktigaste budskapen i ett enkelt informationsmaterial. Distribuera genom Sveriges Kommuner och Landsting och eventuellt andra lämpliga kanaler såsom regionkontoren.

Vem? Miljöstyrningsrådet i samarbete med Sveriges kommuner och landsting

Kostnad? 500 000 kr

Nytta? Fler lokalpolitiker blir intresserade av att implementera miljöanpassad offentlig upphandling och förstår vilka framgångsfaktorerna är för detta.

4 Säkerställ kompetensen bland upphandlare

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

Samtidigt som man pekar på bristande kunskap som ett problem så är det inte självklart att det är kurser som i första hand kan öka kunskapsnivån. Telefonrådgivning, nätverk och goda exempel är andra viktiga sätt att skaffa sig kompetens på området. Många menar också att de varken har tid eller pengar att gå utbildningar. I den fördjupade intervjuundersökning som Naturvårdsverket låtit genomföra framkommer att man snarare efterfrågar konkreta exempel på hur man ställer miljökrav än allmänt hållna kurser. Många saknar också tillgång till rättsfall som kan styrka olika miljökrav. Ett annat problem är det juridiska språket som kan vara svårt att förstå för personer utan juridisk utbildning.

Olika aktörer (verksamhetsansvariga, miljöexperter, miljösamordnare, upphandlare, inköpare, brukare m.fl.) behöver också olika typ av kunskap – allt ifrån grundläggande miljöfakta till detaljerade utbildningar i lagstiftning på området. Detta gör att det är svårt att utforma en större generell utbildningsinsats för att höja kunskapsnivån. Det ideala är snarare att ett stort antal, korta och skraddarsydda utbildningar för specifika målgrupper utformas. Ett sätt att tillgängliggöra utbildning för fler är att erbjuda webbaserade kurser.

Inrätta en helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling

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

Hur? En telefon och e-post-tjänst inrättas på Miljöstyrningsrådet för rådgivning i konkreta frågor om miljöanpassad offentlig upphandling.

Vem? Miljöstyrningsrådet

Kostnad? En heltidstjänst å 1 000 000 kr/år inklusive kringkostnader som utrustning, lokaler mm.

Nytta? En helpdesk ger konkret och praktisk hjälp till upphandlare med resultat att fler lyckas ställa effektiva miljökrav. En helpdesk bör också kunna bidra positivt till Miljöstyrningsrådets arbete i och med att den ger en bra bild över vilka frågor som är aktuella och som stöter på hinder för dem som upphandlar. Under förutsättning att inkommande frågor och hur de besvaras struktureras, sammanställs och utvärderas kan detta utgöra ett värdefullt bidrag i verksamhetsplaneringen.

Integrera miljö i befintliga upphandlingsutbildningar

Varför? En slutsats från Naturvårdsverkets enkätundersökning är att de organisationer som har utbildat sin personal i miljöanpassad offentlig upphandling har kommit längre i sitt arbete med miljöanpassad upphandling. Vi vet emellertid inte exakt vilken typ av utbildning man refererar till i sina svar. Samtidigt anser en del att en utbildning i miljöanpassad offentlig upphandling är för smal och väljer hellre att uppdatera kunskaperna i en allmän kurs om offentlig upphandling. Andra tycker att miljökravställande inte bör lyftas fram som något så särskilt svårt eller speciellt att det krävs särskilda utbildningar för just den delen. Miljö bör därför i större utsträckning än i dag ingå som en naturlig del i utbildningar om offentlig upphandling. Det huvudsakliga syftet bör vara att ge kursdeltagarna insikt om att *det går* att ställa miljökrav och kunskap om *hur* man bör gå till väga för att göra det.

Hur? Ett utbildningsmaterial utvecklas som syftar till att ingå som en naturlig del i befintliga utbildningar om offentlig upphandling. Materialet erbjuds till utbildare i offentlig upphandling.

Vem? Miljöstyrningsrådet

Kostnad? Kostnader för dialog med lämpliga parter, avstämning i referensgrupp, övningsexempel, rättsfall, skrivjobb, layout, pedagogstöd, materialkostnad, marknadsföring etc. 500 000 kr samt 100 000 kr per år i ökade anslag för löpande uppdateringar.

Nytta? Högre kompetens om hur man formulerar miljökrav vid upphandling.

Erbjud en webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling

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

Hur? Utveckla med hjälp av en e-learningkonsult en webbaserad grundkurs i miljöanpassad offentlig upphandling och tillhandahåll den på Miljöstyrningsrådets hemsida.

Vem? Miljöstyrningsrådet

Kostnad? Konsultkostnad 500 000 kr. Miljöstyrningsrådet behöver lägga tid på att ta fram utbildningen men sparar i förlängningen tid genom inte behöva resa runt och ge utbildningen.

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

Ta fram ett informationsmaterial om miljökrav, juridik och rättsfall

Varför? Det finns en felaktig uppfattning om att man p.g.a. LOU är förhindrad att ställa miljökrav. Det finns också en betydande rädsla för att hamna i rätten p.g.a. felställda miljökrav.

Hur? Ta fram ett informationsmaterial där budskapet är att det faktiskt går att ställa miljökrav, att det är tillåtet enligt lagen. Sammanställ det antal rättsfall som gäller ställda miljökrav. Sammanställningen bör gälla rättsfall där man bedömt principfrågan kring miljökrav och inte fall där miljökraven varit av dålig kvalitet. Materialet kan spridas via bl.a. Miljöstyrningsrådets och NOU:s hemsida. Det kan även användas i utbildningar i offentlig upphandling.

Vem? NOU i samarbete med Miljöstyrningsrådet. Det finns ett symbolvärde i att ha NOU som avsändare eftersom de är tillsynsmyndighet och experter på juridik i upphandling.

Kostnad? För att genomföra detta förslag krävs extra resurser till NOU. På grund av att omfattningen av ett sådant material inte är fastställd har NOU dock inte haft möjlighet bedöma kostnaden för förslaget.

Nytta? Fler vågar ställa effektiva miljökrav.

5 Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg

Ett av EKU-delegationens huvudförslag var att tillhandahålla ett nationellt Internetbaserat upphandlingsverktyg med miljökrav. Detta resulterade i utarbetandet av EKU-verktyget. Verktyget förvaltas av Miljöstyrningsrådet på uppdrag av regeringen, som också finansierar verksamheten med tre miljoner kronor per år. För närvarande arbetar tre personer på Miljöstyrningsrådet med att utveckla verktyget.

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

Vad kan man åstadkomma med ett nationellt verktyg för miljöanpassad offentlig upphandling? Hur högt kan miljökraven ställas med tanke på att så många som möjligt ska kunna och vilja använda dem? Idag fungerar EKU-verktyget främst genom att ta bort de miljömässigt sämre produkterna från marknaden och därmed förskjuta hela marknaden mot ett genomsnittligt bättre värde. Det finns dock möjlighet för de upphandlare som vill att gå längre beroende på hur de använder sig av och viktar de föreslagna utvärderingskriterierna. Man kan också tänka sig att EKU-verktyget skulle ha som målsättning att premiera de miljömässigt bästa produkterna på marknaden, till exempel den bästa kvartilen. Detta skulle dock kräva kraftigt ökade resurser för både förvaltare och användare av verktyget med beaktande av marknadsanalyser, verifieringsmetoder mm. Det finns en risk att färre upphandlare skulle använda sig av verktyget eftersom det skulle ställa högre krav på miljökunskaper. Miljökraven måste dessutom vägas mot andra typer av krav såsom funktionalitet, arbetsmiljö och sociala krav.

Det rimliga ur resurs- och effektivitetssynpunkt är därför att miljökraven i EKU-verktyget i första hand ställs på en sådan nivå att en större del av marknaden klarar kraven. Hur långt de enskilda kraven ska gå måste givetvis analyseras för den enskilda produktgruppen. Inom vissa produktgrupper är det rimligt att kraven ställs högre beroende på att de miljömässigt bästa produkterna är väl etablerade på marknaden. För att premiera den bästa delen av marknaden lämpar sig dock metoder som teknikupphandling.

Det bör också noteras att kriterier för miljömärkning ofta har som ambition att premiera den övre delen av marknaden och utgör därmed ett bra underlag och komplement till EKU-verktyget för de upphandlare som önskar gå längre i sina miljökrav. Det finns dock ett behov av att tydliggöra för upphandlare hur de olika verktygen kan användas.

Tydliggör målsättningen för EKU-verktyget

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

Hur? Regeringen bör ge Miljöstyrningsrådet ett tydligt uppdrag att utveckla verktyget med målsättning att erbjuda förslag till miljökrav för en komplett uppsättning produktgrupper för offentlig upphandling. Med beaktande av resurser för både Miljöstyrningsrådet och användare av verktyget bör miljökraven i EKU-verktyget i första hand ställas på en sådan nivå att en större del av marknaden klarar kraven. För vissa produktgrupper där de miljömässigt bästa produkterna är väl etablerade på marknaden kan dock ambitionsnivån höjas. Miljöstyrningsrådet bör i sitt arbete med att utveckla miljökrav utgå från miljömärkningskriterier där så är möjligt. Det bör vidare fastställas mål för att öka antalet användare av verktyget. Resultatet av ovanstående bör beskrivas och redovisas i Miljöstyrningsrådets årsredovisningar.

Vem? Regeringen

Kostnad? Ingen kostnad

Nytta? Det blir tydligt för alla intressenter vad de kan förvänta sig av EKU-arbetet och EKU-verktyget i stort.

Se över kvaliteten och nivån på miljökraven

Varför? Den genomgång som Naturvårdsverket gjort av EKU-verktyget visar att detta i den övervägande delen av de undersökta fallen har en drivande verkan i riktning mot minskad miljöpåverkan, men att kraven i många fall är för lågt ställda. Kravnivån är ojämn såväl inom enskilda produktgrupper som mellan olika produktgrupper. En generell översyn och i många fall skärpning av kravnivåerna är nödvändig. Ett omfattande analysarbete måste ligga till grund för såväl framtagande av nya krav som revidering av befintliga krav. Analysarbetet kan omfatta genomgång av hur marknaden ser ut avseende produkters miljöprestanda, vilken grad av marknadsmognad som den aktuella produktgruppen har, vilken teknisk utveckling och lösningar som är möjliga på kort och lång sikt, vilken eventuell extrakostnad man är beredd att acceptera för att utveckla mer miljöanpassade produkter samt lämpliga verifieringsmetoder att använda för att underlätta arbetet för upphandlarna. Miljöstyrningsrådet har idag för lite resurser för att klara basarbetet med att hålla verktyget uppdaterat annat än för vissa begränsade produktgrupper och arbetar i mycket liten utsträckning med ovan nämnda analysarbete.

Hur? En grupp experter i samarbete med Miljöstyrningsrådet ser över de kriteriedokument som idag ligger i verktyget vad avser struktur och nivå och förslår hur arbetet kan förstärkas och förbättras vad avser utformning och omfattning av framtida kriterier för en komplett uppsättning produktgrupper i EKU-verktyget.

Vem? Miljöstyrningsrådet

Kostnad? Kostnad för expertengagemang uppgår till 1 000 000 kr. Detta är en engångskostnad för att se över kvalitet och nivå på dagens miljökriterier. För att hålla EKU-verktyget uppdaterat och komplett vad avser vanligt förekommande produktgrupper inom offentlig upphandling krävs dessutom kraftigt förstärkta resurser för Miljöstyrningsrådet. Miljöstyrningsrådet uppskattar att sammanlagt sex personer behövs för det löpande kriteriearbetet. Idag arbetar tre personer med detta. Merkostnaden (förutom de 3 000 000 kr som Miljöstyrningsrådet för närvarande erhåller) beräknas till 3 000 000 kr per år inklusive diverse kringkostnader.

Nytta? Ett mer lättanvänt, komplett och homogent verktyg underlättar och utökar användandet av gemensamma och väl underbyggda miljökriterier i offentlig upphandling. Åtgärden är en förutsättning för att arbetet med EKU-verktyget ska ge avsedd effekt.

Se över användarvänlighet och funktionalitet

Varför? Det är viktigt att verktyget är enkelt att använda för upphandlare. Det gäller både enkelheten i att hitta och ladda ner kriteriedokument som den estetiska upplevelsen av webbplatsen. Samtal med användare visar att det finns brister i EKU-verktyget ur användarsynpunkt. Bland annat upplevs verktyget som rörigt och ojämnt. En annan brist är att statistiken från webbplatsen. Det går till exempel inte att få ut information om antal nedladdade kriteriedokument.

Hur? Anlita en webbyrå som sätter samman en fokusgrupp med upphandlare för att anpassa webbplatsen efter målgruppens behov.

Vem? Miljöstyrningsrådet

Kostnad? 300 000 kr för webbyrå samt arbete för Miljöstyrningsrådet

Nytta? Ett mer lättanvänt och tilltalande verktyg genererar fler återvändande användare. Ett bättre statistikverktyg ger uppföljningsbar statistik av bland annat antal nedladdade kriteriedokument.

Återlansera och marknadsför verktyget

Varför? Intervjuundersökningen av upphandlare visar att det finns många olika åsikter om EKU-verktyget. Verktyget har en brokig historia och vissa upphandlare har inte använt det sedan EKU-delegationens tid. Missnöjda användare har aldrig återkommit sedan dess. Vissa upphandlare kände inte ens till verktyget. Därför är det nödvändigt att göra en marknadsföringsinsats. I samband med detta bör man överväga att byta namn på verktyget för att komma bort från historiska problem. Det är mycket viktigt att kvaliteten på miljökriterierna samt användarvänligheten

har åtgärdats enligt förslagen ovan *innan* man försöker återlansera verktyget till användarna.

Hur? Anlita en reklambyrå

Vem? Miljöstyrningsrådet

Kostnad? 300 000 kr för reklambyrå samt arbete för Miljöstyrningsrådet

Nytta? Ökad kännedom om EKU-verktyget ger ökat antal användare av verktyget.

Tydliggör kopplingen mellan EKU och miljömärkning

Varför? För att förtydliga för upphandlare vilka möjligheter de har att använda sig av de olika verktygen (EKU-verktyget respektive miljömärkningskriterier) i sina upphandlingar, vad som skiljer dem åt, juridiska aspekter etc.

Hur? Genom att Miljöstyrningsrådet och SIS Miljömärkning (miljömärkena Svanen och Blomman) synkroniserar sina budskap gentemot målgruppen upphandlare. Organisationerna bör också genomföra gemensamma utbildningar och informationsinsatser för upphandlare.

Vem? Miljöstyrningsrådet tillsammans med SIS Miljömärkning.

Kostnad? Ingår i kostnader för marknadsföring och grundutbildning ovan.

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

Uppföljning av handlingsplanen

Uppföljning och utvärdering av offentlig upphandling är, generellt sett, ett mycket eftersatt område. Den statistik som finns är mycket osäker. Som vi tidigare nämnt vet vi inte hur stora summor som hanteras eller vad som upphandlas. Behovet av åtgärder på detta område är stort men vi har i detta arbete inte funnit något lämpligt sätt att förbättra just uppföljningen av *miljöanpassad* offentlig upphandling. Problemet måste angripas i sin helhet för att det ska bli möjligt att implementera och följa upp specifika frågor såsom miljökrav vid upphandling.

Naturvårdsverket har i sina enkäter ställt frågan huruvida man ställer miljökrav i sina upphandlingar. Därigenom har vi en viss uppfattning om utvecklingen på detta område. Vi vet dock lite om hur miljökraven formuleras och vilken effekt de får på själva upphandlingen. Av enkätstudien framgår att den systematiska uppföljningen ur miljösynpunkt är begränsad. Inom landstinget arbetar 50 % med detta, kommunerna 34 % och staten 29 %.

Ett av våra förslag, som beskrivs under *Öka styrningen av statliga myndigheter*, är att statliga myndigheter åläggs att enligt en förordning följa upp och återrapportera arbetet med och måluppfyllelsen av de nationella konsumtionsmålen. Kommuner och landsting skulle samtidigt kunna återrapportera detta på frivillig basis. För att ytterligare kunna följa upp måluppfyllelse av handlingsplanen föreslår vi att ett antal studier genomförs årligen.

Enkätstudier

Enkätstudier bland upphandlingsansvariga i stat kommun och landsting bör göras enligt Naturvårdsverkets tidigare modell. Enkäterna bör kompletteras med frågor om de nationella konsumtionsmålen. Kostnad cirka 150 000 kr per studie.

Utvärderingar av miljöhänsyn i statliga ramavtal

Kvalitativa studier av statliga ramavtal bör göras enligt Naturvårdsverkets tidigare modell. Man bör då även granska hur nationella konsumtionsmålen integrerats. Kostnad cirka 150 000 kr per studie.

Fallstudier om miljökrav i upphandling

Fallstudier kan ge en bättre bild av vad som underlättar och förhindrar miljökravställande, på vilket sätt miljökrav påverkar upphandling och förutsättningar för uppföljning. Genom att granska 5-7 upphandlingar per år ökar kunskaperna om bland annat vilka miljökrav som ställts, vilken effekt de faktiskt fått på resultatet av upphandlingen, om någon uppföljning gjorts etc. Detta kan vara kopplat till de tre prioriterade produktgrupperna i de nationella konsumtionsmålen. Kostnad cirka 200 000 kr per studie.

Övriga reflektioner

Under arbetet med handlingsplanen har vi stött på ett antal områden som borde utredas vidare men som inte ligger inom ramen för denna handlingsplan.

Upphandlingsorganisationen generellt

Som nämnts i kapitlet om förutsättningar finns stora brister i organisationen och uppföljningen av offentlig upphandling generellt. Detta gör det svårt att implementera särskilda frågor såsom miljökrav vid upphandling. Upphandlingsorganisationen skulle behöva ses över och organiseras på ett effektivare sätt.

Ansvar för miljöanpassad offentlig upphandling

Det är idag otydligt vem som ansvarar för att miljöanpassad offentlig upphandling utvecklas och fungerar. Det är viktigt att särskilja mellan policyskapande ansvar å ena sidan och det operativa ansvaret å det andra. I enlighet med förslagen i handlingsplanen skulle mycket av det operativa ansvaret vila på Miljöstyrningsrådet. Det skulle dock behöva tydliggöras och formaliseras hur och på vilka organisationer ansvaret fördelas.

Teknikupphandling

Teknikupphandling, det vill säga att beställa fram helt ny teknik på marknaden, är viktigt för att få ut nya miljöanpassade produkter och tjänster på marknaden. En handlingsplan för miljöanpassad teknikupphandling bör utvecklas. Här kan nämnas att ett arbete pågår på näringsdepartementet inom ramen för innovationsstrategin, Innovativa Sverige - En strategi för tillväxt genom förnyelse, Ds 2004:36, där ett avsnitt avhandlar innovativa offentliga investeringar bland annat teknikupphandling. Energimyndigheten har stor erfarenhet av teknikupphandlingar.

Statliga bolag

De statliga bolagen utgör tillsammans en stor köpkraft. Det finns dock lite kunskap om hur deras inköp ser ut och i vilken grad inköpen är miljöanpassade. Det behövs mer kunskap om detta för att lägga några konkreta förslag om miljöanpassade inköp i statliga bolag.

Konsekvensanalys

Problemanalys

Den offentliga upphandlingen i Sverige står i dag för cirka 320 miljarder kronor per år. Att ställa miljökrav vid offentlig upphandling har identifierats som ett viktigt instrument och starkt styrmedel för minskad miljöpåverkan. I dag innehåller sex av tio upphandlingar miljökrav men endast hälften av dessa innehåller miljökrav som får verkliga konsekvenser vid upphandlingen. En tredjedel av de statliga ramavtalen saknar miljökrav som får verkliga konsekvenser vid upphandlingen. Bristande kunskap om hur man ställer miljökrav är ett av de största hindren för miljöanpassad offentlig upphandling. EKU verktyget används inte i den utsträckning som är möjlig. Styrningen av myndigheterna är svag och uppföljningen är bristfällig.

Mål

Allmänna mål

- Andelen offentliga organisationer som ställer miljökrav vid upphandling regelbundet ska öka från dagens 60 procent till 80 procent.
- Andel statliga ramavtal med välformulerade miljökrav som får konsekvenser för vad som upphandlas ska öka från dagens 63 procent till 90 procent.

Konsumtionsmål

- 25 % av anskaffade personbilar i offentlig sektor uppfyller krav enligt förordning 2004:1364 för miljöbil.
- 50 % av anskaffad el i offentlig sektor kommer från förnybara energislag i enlighet med EG-direktiv 2001/77/EG.
- 50% av anskaffade glödlampor i offentlig sektor byts ut mot lågenergilampor som uppfyller energiklass A enligt EG-direktiv 98/11/EG

Referensalternativ

Vad händer om inga åtgärder vidtas? Ovanstående problem kvarstår och vi går miste om den påverkanspotential offentlig upphandling har som styrmedel i miljöanpassningen av vårt samhälle. Genom att miljöanpassa sin upphandling har offentliga sektorn en möjlighet att minska sin miljöpåverkan och bidra till att uppfylla gemenskapens och Sveriges åtaganden för ett mer hållbart samhälle. De offentliga förvaltningarna utnyttjar inte sina möjligheter att uppmuntra leverantörerna att miljöanpassa sina produkter. Leverantörernas produkter upphandlas även av privata inköpare vilket innebär att även deras miljöbelastning skulle kunna påverkas. Icke miljömedveten offentlig upphandling försvårar för privata företag att ställa miljökrav.

Konsekvenser av förslagen - sammanfattning

Mål	Nytta	Kostnad
50% av anskaffade glödlampor i offentlig sektor byts ut mot lågenergilampor som uppfyller energiklass A enligt EG-direktiv 98/11/EG	Minskade utsläpp av CO ₂ med 30 000 ton/år.	Besparing på 124 miljoner kr/år
25 % av anskaffade personbilar i offentlig sektor uppfyller krav enligt förordning 2004:1364 för miljöbil.	Minskade utsläpp av CO ₂ med 3700 – 5400 ton/år. Dessutom reduktioner av hälsoskadliga utsläpp vid biogasdrift.	Högre inköpspris men lägre bränslekostnader. Sammanlagd kostnad på 2,0–2,3 miljoner kr/år.
50 % av anskaffad el i offentlig sektor kommer från förnybara energislag i enlighet med EG-direktiv 2001/77/EG.	Minskade utsläpp av CO ₂ med 20 000-400 000 ton/år.	Ökad kostnad på 36,6 miljoner kr/år.
<i>Summa</i>	<i>Reduktion av CO₂ utsläpp på 54 000-440 000 ton/år.</i>	<i>Besparing på 80 miljoner kr/år</i>

Ökad styrning av statliga myndigheter	Nytta	Kostnad	Vem (ansvarig)
Förankra de nationella målen hos statliga myndigheter	Samtliga statliga myndigheter engageras, staten bli föredöme	Se respektive mål	Regeringen utfärdar förordning. Statliga myndigheter genomför.
Ge i uppdrag åt ramavtalsmyndigheterna att miljöanpassa de centrala statliga ramavtalen	Ökat fokus på miljökrav i statliga ramavtal.	Ingen	Regeringen ger uppdraget. Ramavtalsmyndigheterna genomför.
Erbjud ramavtalsmyndigheterna skraddarsydda utbildningar	Bättre kvalitet på miljökraven i statliga ramavtal.	500 000 kr för en utbildningsomgång för samtliga ramavtalsmyndigheter	Statlig inköpssamordning
<i>Summa</i>	<i>Staten föregår med gott exempel och miljökravens kvalitet i ramavtalen höjs.</i>	<i>500 000 kr</i>	

Engagera politiker i kommun och lands- ting	Nytta	Kostnad	Vem (ansvarig)
Konferens för att lansera handlingsplanen.	Publicitet och förankring av konsumtionsmål	500 000 kr	Regeringen och SKL
Informationskampanj till lokalpolitiker	Större intresse för miljöanpassad upphandling	500 000 kr	Miljöstyrningsrådet
<i>Summa</i>	<i>Bättre förankring och ökat intresse för miljöanpassad upphandling.</i>	<i>1 milj. kr.</i>	

Säkerställ kompetensen	Nytta	Kostnad	Vem (ansvarig)
Helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling	Högre kompetens Konkret och praktisk hjälp till upphandlare Fler effektiva och relevanta miljökrav i upphandlingar	1 milj. kr/år för en heltidstjänst	Miljöstyrningsrådet
Integrering av miljö i upphandlingsutbildningar		500 000 kr för utbildningsunderlag samt 100 000 kr/år för uppdateringar.	
Webbaserad grundkurs i miljöanpassad upphandling		500 000 kr i engångskostnad samt 100 000 kr per år för uppdateringar.	
Informationsmaterial om miljökrav, juridik och rättsfall	Fler vågar ställa relevanta miljökrav	Extra resurser till NOU	NOU
<i>Summa</i>	<i>Bättre stöd och högre kompetens ger bättre miljökrav i upphandlingarna.</i>	<i>1 milj. kr i engångskostnad samt 1,2 milj. kr/år</i>	

EKU-verktyget	Nytta	Kostnad	Vem (ansvarig)
Tydliggör målsättningen för EKU-verktyget	Tydliga förväntningar på EKU		Regeringen
Översyn av kvalitet och nivå på miljökriterierna	Mer lättanvänt, komplett och homogent verktyg ger fler användare	1 milj. kr i engångskostnad, 3 milj. kr/år	Miljöstyrningsrådet
Översyn av användarvänlighet och funktionalitet		300 000 kr för webbyrå	
Återlansering och marknadsföring av verktyget	Verktyget blir mer känt	300 000 kr för reklambyrå	
<i>Summa</i>	<i>Ett välkänt, lättanvänt, komplett och homogent verktyg som används av många.</i>	<i>1,6 milj i engångskostnad samt 3 milj kr per år</i>	

Uppföljning av handlingsplanen	Kostnad
Enkätstudier	150 000 kr/år
Utvärderingar av miljöhänsyn i statliga ramavtal	150 000 kr/år
Fallstudier om miljökrav i upphandling	200 000 kr/år
<i>Summa</i>	<i>500 000 kr per år.</i>

Total kostnad för tre år	Engångskostnad	Kostnad per år
<i>18,2 miljoner kr</i>	<i>4,1 miljoner kr</i>	<i>4,7 miljoner kr</i>

Slutsats

Vi uppskattar att den sammantagna kostnaden av att genomföra handlingsplanen under en treårsperiod uppgår till ca 18, 2 miljoner kronor. Till detta kommer medel till NOU beroende på omfattningen av deras arbete. Samtidigt medför handlingsplanen besparingar på 80 miljoner kronor per år om våra konsumtionsmål uppnås. Vi bedömer att planen på ett effektivt sätt kan bidra till att undanröja många av de hinder som föreligger för en miljöanpassad offentlig upphandling. Våra räkneexempel vad gäller konsekvenser av uppfyllandet av målen visar på en möjlig reduktion av koldioxidutsläpp med mellan 54 000 och 440 000 ton per år.

Analys av fördelningseffekterna

- Kostnaderna för de förslag som Miljöstyrningsrådet utpekats som ansvarig för uppgår till 3,1 miljoner kr i engångskostnad samt 4,2 miljoner kr per år utöver nuvarande anslag. Vi bedömer att antalet anställda behöver öka med fyra personer, tre till utveckling av EKU-verktyget och en till helpdesk.
- Ramavtalsmyndigheterna kommer, enligt våra förslag att åläggas att ställa miljökrav samt erbjudas att utbildas sig. Statlig inköpsamordning tilldelas 500 000 kr för framtagning av de skräddarsydda utbildningarna.
- Kommunernas och landstingens insats i arbetet är helt avhängig av vilken ambitionsnivå enskilda kommuner väljer. Den konferens som SKL och regeringen anordnar kostar 500 000 kr.
- NOU behöver extra resurser för att ta fram ovan nämnda informationsmaterial. Storleken på resurserna beror på omfattningen av materialet.

Känslighetsanalys

Faktorer som är betydande för handlingsplanens framgång och samtidigt något osäkra är:

- I vad mån konsumtionsmålen kommer att få genomslagskraft. Av speciell vikt är att kommuner och landsting bidrar till att uppfylla målen.
- Tilldelning av resurser till Miljöstyrningsrådet och EKU-verktygets utveckling
- Informations- och utbildningsinsatsernas faktiska effekt på miljökrav i upphandling

Hälsoeffekter

Handlingsplanen har positiva effekter på hälsan eftersom fler miljöanpassade produkter med lägre utsläpp av hälsopåverkande ämnen kommer att upphandlas.

Jämställdhets- och integrationsaspekter

Vi bedömer att jämställdhet och integration inte påverkas av förslagen i handlingsplanen.

Referenser

Buying green! A handbook on environmental public procurement. EU-kommissionen 2004

Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt. SOU 1999:139

Ett levande verktyg för ekologiskt hållbar offentlig upphandling. Slutrapport från EKV delegationen 2000

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

Green public procurement in Japan and the U.S.-what can Sweden learn. ITPS 2005

Jämförelse av miljöeffekter och kostnader av miljökrav vid upphandling, Green Index 2004

Kommunernas klimatarbete. Klimatindex för kommuner 2005. Svenska naturskyddsföreningen 2005

Leder EKV-verktyget till minskad miljöpåverkan? Utvärdering av dagens kriterienivå för ett urval produktgrupper. ÅF Process 2005

Measuring the environmental soundness of public procurement in the Nordic countries, Nordiska Ministerrådet TemaNord 2005:505

Miljöanpassad offentlig upphandling - en enkätstudie 2004, Naturvårdsverket rapport 5445

Miljöfaktabok för bränslen, IVL rapport, 2001

Miljöhänsyn i statliga ramavtal, Naturvårdsverket rapport 5400

Miljöledning vid upphandling & inköp. Miljöstyrningsrådet 2004

Rapportering av regeringsuppdrag att vidareutveckla en miljöbilsdefinition. Vägverket rapport 2005:85

Samordnade inköp. Riksrevisionen rapport RiR 2005:10

Upphandling, en miljöfråga. SOU 1996:23

Bilaga 1

Beräkning av nytta och kostnader för mål om miljöbilar

Mål

25 % av anskaffade personbilar i offentlig sektor uppfyller krav enligt förordning 2004:1364 för miljöbil.

Konsekvenser av förslaget

Konsekvenserna av målet är svårbedömda. Osäkerheterna är många. Vi vet t.ex. inte hur tekniken kommer att utvecklas, vilken typ av miljöbilar offentlig sektor kommer att köpa, hur bränslekostnaderna kommer att utvecklas, om skattesubventioner (nedsatt förmånsvärde, befrielse från drivmedelsskatter etc.) för miljöbilar kommer att kvarstå etc. Det är också osäkert i vad mån man kör sin bil på det alternativa bränslet eller ej. Kunskapen om den samlade klimatpåverkan från biogas brister i dagsläget, bland annat på grund av utsläppen av metan vid produktion av biogas. Beroende på vilka antaganden som görs om hur biogasen produceras kan nyttan av vårt förslag bedömas olika. Osäkerheten om potentialen att utöka produktionen av biogas har inte beaktats.

Vi har valt att med hjälp av den statistik som finns kompletterat med antaganden om utvecklingen göra ett räkneexempel för att belysa konsekvenserna av målet. Vi avgränsar räkneexemplet till utsläpp av koldioxid. Green Index hämtade emissionsdata samt energiåtgång från IVL:s rapport Miljöfaktabok för bränslen¹. IVL antar där att etanolen produceras av överskottsvin och biogasen av avloppsslam och annat organiskt avfall.

Statistik om bilinnehav har hämtats från Vägtrafikregistret och BilSweden, miljöbilars inköpspris och bränsleförbrukning från www.miljofordon.se och uppgifter om bränslepriser från www.bensinpris.se. Beräkningarna är företagsekonomiska och bedömer kostnaderna för offentlig sektor.

För att beräkna nytta och kostnad med förslaget använder vi samma formler som Green Index:

Miljönytta i ton/år = $g/MJ * MJ/km * km/år * \text{antal bilar} / 1000000$

Kostnad = inköpspris/livslängd + driftskostnad per bil och år

Vi utgår från ett referensscenario där 96 % av bilarna är bensindrivna och 4 % biogasdrivna.² Vi gör räkneexempel för tre olika scenarier:

Scenario 1	100% etanolbilar
Scenario 2	100% biogasbilar
Scenario 3	50% etanol, 50% biogas

Vi använder nedanstående emissionsfaktorer (från IVLs miljöfaktabok):

¹ Miljöfaktabok för bränslen, IVL rapport, 2001

² Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att kartlägga myndigheters inköp och användningar av bilar, RPS 2004.

Emissioner, g/MJ ur ett livscykelperspektiv

Emissioner	Bensin	Biogas	Etanol
CO ₂	79	3,48	26

Nytta med målet

Med utgångspunkt från innehavet av personbilar i offentlig sektor på 34200 bilar idag och antagande om en driftstid på 5 år uppskattar vi att offentlig sektor köper cirka 7000 bilar varje år. I dag är 10 % av bilarna i offentlig sektor en miljöbil. Det finns dock ingen statistik över hur offentlig sektors *inköp* av bilar ser ut i dag. Mot bakgrund av att offentlig sektor i dag äger cirka 3060 miljöbilar antar vi att var tionde inköpt bil är en miljöbil, d.v.s. 700 stycken och skulle förbli det även utan vårt mål. Om 25 % av inköpen var miljöbilar skulle det innebära 1750 inköpta miljöbilar per år, d.v.s. cirka 1050 extra miljöbilar per år.

I tabellen nedan visas koldioxidutsläppen per personbil och år för olika bränslen. Vi antar att en bil körs 2500 mil per år.

Emissioner i kilo per personbil och år

	Referensalternativ	Etanol	Biogas
CO ₂	5432	1859	248

Med antagande om att varje bil körs 2500 mil per år blir minskningen av koldioxidutsläppen med de olika scenarierna enligt nedan:

Minskning av utsläpp jämfört med referensscenario, ton per år

Emission	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
CO ₂	3700	5400	4600

Kostnad

I vårt räkneexempel utgår vi från två bilmodeller, Saab 9-5 Bio power (etanolbil) och Volvo V70 BiFuel (biobränslebil). Vi utgår från kostnaderna för dessa två bilmodeller och att de är likvärdiga förutom vad gäller vilket bränsle de drivs på. En Saab 9-5 Bio Power är 8000 kr dyrare än en bensinbil och en Volvo V70 BiFuel är 30 000 kr dyrare. Detta innebär en årlig merkostnad under driftstiden på 1600 kr respektive 6000 kr.

Vi utgår från en bränsleförbrukning på 0,90 l/mil för en bensindriven Volvo V70, 0,85 m³/mil för en Volvo V70 BiFuel, 0,92 l/mil för en Saab 9-5 bensindriven samt 1,29 l/mil för en Saab 9-5 Bio power. Med ett bensinpris på 11,41 kr/l, biogaspris på 10,27 kr/Nm³ och etanolpris på 7,93 kr/l så är drivmedelskostnaderna för biogasbilen cirka 3800 kr lägre per år än den bensindrivna bilen. Drivmedelskostnaderna för den etanoldrivna bilen är 670 kr lägre per år. Vi räknar också att etanol-drivna bilar har högre servicekostnad på 1000 kr per år.

Sammantaget innebär detta en total merkostnad för offentlig sektor enligt nedanstående tabell:

Total merkostnad för offentlig sektor per år

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Milj. kr	2,0	2,3	2,1

Om miljöbilen är en förmånsbil så får förmånsvärdet jämkas vilket i sin tur innebär lägre arbetsgivaravgifter. Vi har inte tagit med denna kostnadsreduktion i kalkylen. För staten är nedsättning av förmånsvärde liksom skattesubventionen på alternativa drivmedel en kostnad, som inte har beräknats här.

Beräkning av nytta och kostnader för mål om elenergi

Mål

50 % av anskaffad el i offentlig sektor kommer från förnybara energislag i enlighet med EG-direktiv 2001/77/EG.

Konsekvenser av förslaget

Ökad efterfrågan på el från förnybara energislag påskyndar utvecklingen och omställningen av energiproduktionen. Konsekvenserna av förslaget beror på hur elleverantörerna reagerar på den ökade efterfrågan på förnybar el. Mycket av den el som idag levereras kommer från vattenkraft och därför är det osäkert i vilken utsträckning andelen förnybar el ökar. Därför räknar vi på tre olika scenarier där ökad efterfrågan på förnybar el leder till antingen 100 %, 50 % eller 5 % minskad produktion av ospecificerad el (nordisk elmix). Vi avgränsar räkneexemplet till utsläpp av koldioxid. För att kunna räkna på konsekvenserna av förslaget utgår vi från marknaden för Bra Miljöval el eftersom vi där har siffror om volymer i offentlig sektor samt uppgifter om kostnader. Det är dock viktigt att notera att det inte är förenligt med LOU att ställa krav på att elen ska vara märkt med ett visst miljö-märke.

Referensalternativ

Vi utgår från att 30 % av den el som idag köps av offentlig sektor uppfyller kraven för Bra Miljöval el.³

Nytta

Offentlig sektor förbrukar enligt uppgifter från Energimyndigheten 12,2 TWh el per år varav uppskattningsvis 30 % kommer från förnybara energislag i enlighet med Bra miljöval. Om andelen ökades till 50 % skulle det innebära att ytterligare 2,44 TWh förnybar el enligt Bra Miljöval efterfrågades. Om vi utgår från att all el flyttas från nordisk elmix (170 g CO₂/KWh⁴) till förnybar el i enlighet med Bra

³ Naturskyddsföreningen

⁴ Green Index

Miljöval (0,338 g CO₂/KWh⁵) skulle det innebära minskade utsläpp av koldioxid med (2 440 000 000 KWh * 0,170 kg) - (2 440 000 000 KWh * 0,00338 kg) = 406 552 800 kg CO₂ eller cirka 400 000 ton per år. I tabellen nedan visas motsvarande siffror för de olika scenarierna.

Minskning av utsläpp jämfört med referensscenario, ton per år

	100 %	50 %	5 %
CO ₂	400 000 ton	200 000 ton	20 000 ton

Kostnad

Bra Miljöval el kostar enligt Naturskyddsföreningen cirka 1,5 öre mer per kWh. En ökning av andelen förnybar energi från 30 % till 50 % skulle därmed innebära en ökad kostnad på (2 440 000 000 KWh * 0,015 kr) 36 600 000 kr.

Beräkning av nytta och kostnader för mål om belysning

Mål

50% av anskaffade glödlampor i offentlig sektor byts ut mot lågenergilampor som uppfyller energiklass A enligt EG-direktiv 98/11/EG

Konsekvenser av förslaget

För att beräkna konsekvenserna av att öka andelen lågenergilampor i offentliga lokaler måste hänsyn tas till inköpspris, livslängd och energiförbrukning. Vi avgränsar räkneexemplet till utsläpp av koldioxid. Vi utgår ifrån att andra incitament, såsom statligt investeringsstöd för energieffektiviseringar i offentliga lokaler, inte påverkar situationen. Problematiken med förekomsten av kvicksilver i lysrörslampor beaktas inte då vi utgår från att offentliga organisationer har system för hantering av farligt avfall.

Referensalternativ

Vi utgår från dagens situation där offentlig sektor upphandlar 6 000 000 glödlampor och 700 000 lågenergilampor årligen. Siffrorna är från Belysningsbranschen.

Kostnad

Inköpspris. Offentlig sektor upphandlar cirka 6 miljoner glödlampor och 700 000 lågenergilampor per år. En vanlig glödlampa har en genomsnittlig kostnad på 1,60 kr medan en lågenergilampa kostar 15 kr. Kostnaden för inköp av lampor i offentlig sektor idag är därmed (6 000 000 * 1,6 kr + 700 000 * 15 kr) 20 100 000 kr per år. En vanlig glödlampa har en brinntid på 1000 timmar medan en lysrörslampa har en brinntid på 10 000 timmar. Det behövs alltså en lågenergilampa för att ersätta tio glödlampor. I en situation där 50% (3 000 000) av inköpta glödlampor byttes ut mot lågenergilampor skulle den totala kostnaden därför bli (3 000 000 * 1,6 kr +

⁵ Naturskyddsföreningen

$(700\ 000 + 300\ 000) * 15\ \text{kr}$ 19 800 000 kr per år. Det skulle alltså innebära en besparing i inköpspris på 300 000 kr.

Elförbrukning. En normal glödlampa har en effekt på 60W medan en lågenergilampa har en effekt på 11W. Elförbrukningen från lamporna är idag $(6\ 000\ 000 * 60\ \text{W} + 700\ 000 * 11\ \text{W})$ 367 700 000 kWh per år. I ett scenario där 50 % av glödlamporna byttes mot lågenergilampor skulle elförbrukningen bli $(3\ 000\ 000 * 60\ \text{W} + 1\ 000\ 000 * 11\ \text{W})$ 191 000 000 kWh per år. Det skulle innebära en minskad energiförbrukning på 176 700 000 kWh. Med ett elpris på cirka 70 öre per kWh innebär det en årlig besparing på 123 690 000 kr. Tillsammans med besparingen i inköpspris ger det totalt cirka 124 miljoner kronor i årlig besparing.

Nytta

Med antagande om en miljöbelastning av 170 g CO₂/kWh enligt exemplet med elenergi ovan skulle en minskning av energibehovet med 176 700 000 kWh innebära en minskning av $(0,170 * 176\ 700\ 000\ \text{kWh})$ 30 039 000 kg CO₂ eller cirka 30 000 ton per år.

En mer miljöanpassad offentlig upphandling

– förslag till handlingsplan

RAPPORT 5520

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 91-620-5520-8
ISSN 0282-7298

Enligt en enkätstudie genomförd på uppdrag av Naturvårdsverket så ställer 60 procent av offentliga organisationer regelbundet miljökrav vid upphandling. Andra studier visar att kvaliteten på de miljökrav som ställs i många fall är dålig.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen, och i enlighet med EU-kommissionens meddelande om integrerad produktpolitik, tagit fram ett förslag till handlingsplan för hur man kan stimulera den miljöanpassade offentliga upphandlingen i Sverige. Handlingsplanen, som presenteras i denna rapport, innehåller en beskrivning av nuläget, förslag till mål samt förslag på åtgärder för att nå målen.

Naturvårdsverket föreslår att man, i första skedet, i handlingsplanen fokuserar på ett fåtal produktgrupper; personbilar, elenergi och belysning. För dessa produktgrupper kan man sätta upp och implementera nationella konsumtionsmål i såväl staten, som kommuner och landsting. Dessutom föreslår Naturvårdsverket satsningar på kompetens och vidareutveckling av verktyg för upphandlare.