

# Upphandling

## en miljöfråga



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

SOU  
1996:23

Betänkande av Upphandling- och miljöutredningen

# Upphandling

en miljöfråga



SOU  
1996:23

Betänkande av Upphandling- och miljöutredningen





Statens offentliga utredningar  
1996:23  
Näringsdepartementet

A: Skf KB  
Occ 500  
28

# Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan

Betänkande av Utredningen om kartläggning och  
analys av den offentliga sektorns upphandling av  
varor och tjänster med miljöpåverkan  
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor  
Arkiv- och informationsenheten  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-790 09 86  
Telefon: 08-405 24 81

## INNEHÅLL

Sammanfattning .....	7
1 Inledning .....	10
1.1 Utredningens bakgrund och uppdrag .....	10
1.2 Avgränsningar .....	11
1.3 Att ställa miljökrav genom offentlig upphandling .....	11
2 Utredningens uppläggning .....	16
2.1 Möjligheter att påverka marknaden .....	16
2.2 Nyttan av att ställa miljökrav .....	16
2.3 Analys .....	17
3 Lagstiftning och övrigt som påverkar offentlig upphandling .....	18
3.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU) .....	18
3.2 Handelsavtal .....	20
3.3 Behov av ökad miljöanpassning av offentlig upphandling .....	20
4 Kartläggning av den offentliga sektorns upphandling .....	22
4.1 Genomförande av kartläggningen .....	22
4.2 Den offentliga upphandlingens omfattning .....	23
4.3 Kartläggning av volymer .....	24
4.4 Kartläggning av marknadsandelar .....	32
5 Kartläggning av områden där nyttan av att ställa miljökrav är störst .....	35
5.1 De allvarligaste miljöhoten .....	35
5.2 Angelägna varor och tjänster ur miljösynpunkt .....	35
6 Analys av offentlig upphandling ur miljösynpunkt .....	37
6.1 Inledning .....	37
6.2 Varor och tjänster med stor möjlighet att påverka marknaden .....	37
6.3 Varor och tjänster där möjligheterna och nyttan av att ställa miljökrav är störst .....	38
6.4 Miljökrav som kan och bör ställas vid offentlig upphandling .....	40
7 Utredningens överväganden och förslag .....	42
7.1 Metod för uppföljning av offentlig upphandling .....	43
7.2 Hur den offentliga upphandlingens roll kan stärkas .....	44
7.3 IT som hjälpmedel att ställa miljökrav .....	44
7.4 Hinder i lagar och avtal .....	45
8 Konsekvenser .....	47

### Litteratur

Personer som har lämnat information under utredningsarbetet



## Till Statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 24 augusti 1995 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en utredare för att kartlägga och analysera den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan.

Med stöd av bemyndigandet förordnades verkställande direktören Helene Wintzell som särskild utredare.

Som experter förordnades den 1 november 1995 miljökemist Karin Liljelund och utredare Margareta Anzén-Medin.

Utredningen antog namnet Upphandling- och miljöutredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande.

Stockholm den 7 februari 1996

Helene Wintzell





## Sammanfattning

Den offentliga sektorns upphandling är betydande. Den stora inköpsmängden ger tyngd åt miljökrav och ger, medvetet utnyttjad, möjligheter att påverka marknadens utbud av varor och tjänster och därmed möjlighet att spela en roll som pådrivare mot ökad miljöhänsyn.

Trots den stora roll offentlig upphandling kan spela saknas en dokumenterad överblick över den offentliga sektorns upphandling.

Denna utredning redovisar en översiktlig bild av den offentliga sektorns upphandling. Även om det finns avsevärda brister i den befintliga statistiken ger kartläggningen ändå tydliga indikationer på volymer och marknadsandelar och kan därmed tjäna som underlag för att kunna fatta beslut om var miljökrav kan och bör ställas.

Den offentliga upphandlingen fördelar sig mellan stat, kommuner och landsting enligt följande: staten 105 mdkr, kommuner 90 mdkr, kommunala bolag 55 mdkr och landsting och landstingsfria kommuner 29 mdkr. Totalt blir den offentliga upphandlingen cirka 280 mdkr.

Vår utgångspunkt är att alla varor och tjänster påverkar miljön åtminstone i någon utsträckning. Miljökrav kan och bör därför ställas för de flesta varor och tjänster som upphandlas av offentlig sektor.

### Varor och tjänster där miljökrav ger störst verkan

I uppdraget ingår att lyfta fram strategiskt viktiga varor och tjänster där möjligheten och nyttan av att ställa miljökrav kan bedömas vara allra störst.

Den arbetsmetod vi valt är att gå fram längs två vägar som kompletterar varandra. Den ena består av möjligheterna att påverka marknaden medan den andra fokuserar på nyttan för miljön. Genom att kombinera resultaten får vi ett urval av varor och tjänster där miljökraven både har stora möjligheter att slå igenom på marknaden och ger stor miljönytta. Med denna metod får vi följande urval (utan inbördes rangordning):

- Byggsektorn (projektering, nybyggnad, ombyggnad, rivning, drift, underhåll, hyra av lokalyta)
- Elektronik (datorer)/elektroniska produkter och andra kontorsmaskiner
- Energi för uppvärmning (inkl el)
- Kemikalier
- Livsmedel
- Transporter (fordon, bränsle för transporter, transporttjänster, arbetsfordon, arbetsredskap)

### En sammanfattning av utredningens överväganden och förslag

I utredningens uppdrag ingår att föreslå en metod för årlig uppföljning av omfattningen av den offentliga sektorns upphandling.

- I stället för årliga uppföljningar föreslår vi att de statistikuppgifter utnyttjas som Nämnden för offentlig upphandling redan nu är ålagda att rapportera till EU (vartannat år). Dessa uppgifter gäller upphandlingar både över och under tröskelvärdena.

Vi föreslår att miljökraven vid offentlig upphandling ges större tyngd genom följande åtgärder:

- Inför krav i myndigheternas regleringsbrev och i kommunallagen så att miljöhänsyn får hög status. I dag är flera inköpare passiva i miljöfrågor därför att inga krav ställs från ledningen.
- Ledningens engagemang och tyngd i miljöarbetet är central. Därför bör t ex kommunledningen ge de kommunala inköparna den status, det förtroende och det handlingsutrymme som är nödvändigt t ex genom kompetenshöjning och utbildning. En tydlig och konsekvent miljöpolicy ger inköparna betydligt starkare ställning när miljökrav ska ställas.
- Öka inköparnas status genom att införa kompetenskrav. Kompetenskraven ska gälla upphandling i enlighet med LOU och kunskaper inte bara om att ställa miljökrav utan också om att utvärdera dessa.
- Upphandling under tröskelvärdena styrs nationellt. Skapa större utrymme i LOU för att ställa miljökrav under tröskelvärdena.

En databas med formulerade miljökrav för varor och tjänster som kontinuerligt uppdateras skulle förmodligen underlätta arbetet betydligt.

- Vi föreslår att det IT-projekt som drivs av Toppledarforum (elektronisk handel för kommuner, landsting och stat) på sikt inkluderar en databas med miljökrav för olika varor och tjänster samt en databas med förfrågningsunderlag.

Lagen om offentlig upphandling ger ett handlingsutrymme för att ställa miljökrav, men möjligheterna är begränsade. Vissa miljökrav som offentliga upphandlare ser som angelägna att ställa på leverantörerna och deras miljöarbete, t ex vad gäller transporter och tillverkningsprocesser, strider bl a mot LOU och internationella handelsavtal.

- Vi föreslår att regeringen i samarbete med övriga EU-länder initierar ett samarbete i syfte att klargöra regler om miljöhänsyn så att motsättningarna mellan olika regelverk undanröjs.
- Vi föreslår att regeringen i samarbete med andra EU-länder verkar för att miljökrav kan ställas på transporter vid offentlig upphandling.

# 1 Inledning

Den offentliga sektorns upphandling är betydande. Den stora inköpsmängden ger tyngd åt miljökrav och ger, medvetet utnyttjad, möjligheter att påverka marknadens utbud av varor och tjänster och därmed möjlighet att spela en roll som pådrivare mot ökad miljöhänsyn. Detta kan påverka näringslivet till mer miljöanpassade produkter och processer.

Långtgående krav på miljöanpassning bidrar inte bara till att skydda naturen och till ökad livskvalité. Att kunna tillhandahålla miljöanpassade varor och tjänster blir också allt mer en förutsättning för ett konkurrenskraftigt näringsliv genom att miljömedvetenheten växer kraftigt både hos konsumenter och konkurrenter i allt fler länder.

En ökad efterfrågan på miljöanpassade varor och tjänster kan leda till att teknik och processer för produktion, distribution, användning och avfallshantering måste förändras vilket i sin tur kan leda till stora strukturomvandlingar i samhället. Förhoppningsvis kan denna utveckling styras mot en ökad miljöanpassning bland annat genom miljökrav vid offentlig upphandling.

## 1.1 Utredningens bakgrund och uppdrag

Trots den stora roll offentlig upphandling kan spela saknas en dokumenterad överblick över den offentliga sektorns upphandling.

Denna utredning ska kartlägga och analysera den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. Kartläggningen ska sedan ligga till grund för att bedöma vilka miljökrav som kan och bör ställas vid offentlig upphandling. En central del av kartläggningen är därför att identifiera för vilka varor och tjänster möjligheterna och nyttan av att ställa miljökrav är störst.

I utredningsdirektivet (1995:114) anges att uppdraget bl a ska omfatta:

- en översiktlig bild av den offentliga sektorns upphandling (förutom försvaret) där den kan få konsekvenser för miljön
- insamling av statistik om offentliga sektorns upphandling och förslag om metod för årlig uppföljning
- en strategisk analys i syfte att identifiera för vilka varor och tjänster möjligheterna och nyttan av att ställa miljökrav är störst
- bedömning av vilken roll offentlig upphandling kan spela för att driva på en mer vittgrenad miljöteknisk utveckling

## 1.2 Avgränsningar

Utredningen redovisar en översiktlig bild av den offentliga sektorns upphandling. I kartläggningsarbetet har framför allt befintlig statistik utnyttjats, men den har i dag stora brister vad gäller omfattning och specificering.

Även om det finns avsevärda brister i statistiken ger kartläggningen ändå tydliga indikationer på volymer och marknadsandelar och kan därmed tjäna som underlag för att kunna fatta beslut om var miljökrav kan och bör ställas.

Den internationella utblicken har avgränsats till den uppgiftsinsamling som sker inför Sveriges redovisning till EU.

## 1.3 Att ställa miljökrav genom offentlig upphandling

### Vad är miljöanpassad upphandling?

Det finns olika definitioner av begreppet miljöanpassad upphandling. Vi har inte vägt olika definitioner mot varandra utan i stället utgått från den beskrivning som ges i Naturvårdsverkets rapport "Offentlig upphandling med miljöhänsyn" (Rapport 4508):

"Begreppet 'miljöanpassade varor' är ett relativt begrepp. Det bör i första hand uppfattas som de *relativt* sett mest miljöanpassade produkterna, dvs de varor eller tjänster som i förhållande till andra varor och tjänster med samma funktion ger upphov till minst miljöpåverkan. En utveckling sker dock ständigt, och det som uppfattas som miljöanpassat idag kan bli ännu bättre i morgon."

### Beskrivning av praktiskt arbete inom offentlig upphandling i dag

Kraven har skärpts på inköparnas kompetens genom EES-avtalets regelverk om offentlig upphandling och Lagen om offentlig upphandling (LOU). Den mycket tydliga och specificerade anbudsfrågan som krävs och svårigheterna att bedöma och formulera relevanta miljökrav gör det angeläget att stödja inköparna (upphandlarna) med såväl adekvata arbetsverktyg som erforderlig kunskap.

Både inköpare och leverantörer uppger att det är ett stort problem att det inte finns enhetliga och samordnade miljökrav. I dag sker mycket dubbelarbete inom den offentliga sektorn vad gäller att formulera och värdera miljökrav. Leverantörerna upplever att den stora variationen av miljökrav från olika upphandlande enheter försvagar utvecklingen av miljöanpassade varor och tjänster.

Att ställa miljökrav är ingen garanti för miljöanpassad upphandling. Hittills har fokus till stor del riktats mot vilka miljökrav som kan ställas och hur kraven ska formuleras. I denna diskussion är det lätt att glömma bort vilken betydelsefull roll *inköparna* har vid utvärderingen av inkomna anbud.

En kompetent och aktiv inköpare kan redan i dag styra inköp och användning i miljöanpassad riktning genom att rekommendera en viss produkt till sina beställare inom den egna organisationen. Inköparen har ett stort inflytande att avgöra vilken vikt som ska läggas vid miljöanpassning vid valet av produkt. Det finns många andra faktorer att ta hänsyn till, t ex pris och brukarnas intresse av miljöanpassning. Det är inte ovanligt att en inköpare väljer miljöanpassade produkter men att brukarna föredrar det traditionella sortimentet som man känner väl till. Det motsatta förhållandet förekommer också, dvs att brukarna vill ha ökad miljöanpassning men inköparen säger nej till exempel av kostnadsskäl.

*Brukarnas* roll är således också central eftersom de känner verksamheten bäst. En miljömedveten brukare kan antingen föreslå nya produkter men framför allt helt nya arbetssätt för att minska miljöpåverkan. Genom en fortlöpande dialog mellan inköpare och brukare kan miljöanpassade alternativ med god funktion introduceras i verksamheten.

Att bedöma vad som är miljöanpassat och väga dessa egenskaper mot övriga önskemål kräver kunskap och kompetens. Det krävs också förmåga att hålla sig à jour med det omfattande informationsflödet inom miljöområdet. Nya och inte sällan motsägelsefulla uppgifter om vad som är miljöanpassat presenteras av olika källor: myndigheter, leverantörer, branschorganisationer, miljöorganisationer, fack- och dagspress. Exempel på aktuella hjälpmedel för offentliga upphandlare när det gäller att ställa miljökrav är:

- Kravspecifikationer för sjukvårdsprodukter av förbrukningskaraktär (Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet)
- Kravspecifikationer för kemisk-tekniska produkter (Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet)
- Kravspecifikationer för upphandling av livsmedel (Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Försvarets materialverk, Dagligvaruleverantörers förening, Service Grossisterna och Cervera)
- Miljöanpassad kommunal upphandling i Västernorrland (Kommunförbundet Västernorrland)
- Miljöhänsyn vid inköp (EcoInfo AB)
- Bra Kemval för tvätt och rengöring (miljöförvaltningarna och vattenverken i Stockholm, Göteborg och Malmö)
- Miljöanpassa kontoret (Naturskyddsföreningen)
- Offentlig upphandling med miljöhänsyn (SNV Rapport 4508)

Kemikalieinspektionens information om miljöfarliga ämnen Kemikalieinspektionens listor över "icke önskvärda kemikalier" (begränsningslistan, OBS-listan m fl) är exempel på av inköpare uppskattat hjälpmedel i arbetet med att ställa miljökrav. Listorna uppfattas också ha en trovärdig adress med en ansvarig myndighet som garant för fakta och relevant urval

### **Andelen miljömedveten upphandling**

Miljömedveten upphandling är inte något okänt begrepp inom offentlig upphandling. Flera upphandlingar sker redan i dag med specificerade miljökrav i anbudsfrågan.

En landstingsenkät från år 1994 visade att 13 landsting ställer miljökrav vid i princip alla typer av upphandling. I tidskriften Kommunaktuellt augusti 1995 refererades Kommunförbundets enkät om Agenda 21-arbete i kommunerna. Tidskriften konstaterade att miljöanpassad upphandling är så vanlig att tidningen av utrymmeskäl inte tog med det i sin uppräknig av Agenda 21-projekt.

Att det ställs miljökrav är dock långtifrån någon garanti för att de får genomslag vid utvärderingen av inkomna anbud. Vi har inte kunnat bedöma i vilken utsträckning miljökriterierna blir beaktade när de vägs mot t ex pris, funktion, leveranssäkerhet m m. Men vi vet att många inköpare och brukare anser att avvägningen är svår. Problemen handlar ofta om att avgöra hur mycket miljöanpassningen får kosta och bedöma vilken som är den mest miljöanpassade varan eller tjänsten.

### **Positiva effekter av en tydlig strategi för offentlig upphandling**

Syftet med utredningen är att ge en grund för vilka miljökrav som kan och bör ställas vid offentlig upphandling. Med en tydlig strategi för miljömedveten upphandling har den offentliga sektorn goda möjligheter att påverka marknaden i riktning mot ett långsiktigt hållbart samhälle. Mot bakgrund av ovanstående resonemang bidrar bl a följande faktorer till detta:

- Den offentliga sektorns upphandling är betydande. Den stora inköpsmängden ger tyngd åt miljökraven och ger, medvetet utnyttjad, möjlighet att spela en roll som pådrivare mot ökad miljöhänsyn.
- Offentlig upphandling kan genom framsynta miljökrav påskynda en utveckling där miljöhänsyn blir en viktig drivkraft för ett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. Genom att ställa miljökrav kan man på sikt bidra till teknikutveckling, innovationer och strukturomvandlingar som både gynnar svenskt näringsliv och ger en hållbar tillväxt.
- Miljökrav vid upphandling av en vara kan bli ett styrmedel som även påverkar produktionen av varan. Där internationella handelsregler inte tillåter konkurrenshämmande miljökrav på produktionen kan alltså miljökrav på produkten ändå indirekt ha betydelse.

- Offentlig miljömedveten upphandling kan underlätta för privata företag att ställa miljökrav vid sin upphandling. Offentliga sektorn kan bana väg för praxis i upphandling som kan utgöra en modell för främst mindre företag. Stora företag har i kraft av sin volym på inköpen lättare att själva föra fram nya miljökrav.
- Från näringslivet finns exempel på att man önskar se offentliga sektorn som pådrivare i miljöhänsyn. Tekoindustrin har uppvakat miljöministern med önskan om att offentliga sektorn ska hävda miljökrav på processer och produkter vid offentlig upphandling. Tekos motivering är att miljölagstiftningen i dag är strängare för inhemsk textilproduktion än för importerade vilket snedvrider konkurrensen.
- Flera leverantörer välkomnar miljökrav eftersom det ger dem tillfälle att visa att deras produkter klarar högt ställda kvalitetskrav. Det finns flera exempel på att högt ställda miljökrav kan öka den internationella konkurrenskraften när även utländska konsumenter efterfrågar miljöanpassade produkter.



Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

## 2 Utredningens uppläggning

Vår utgångspunkt är att alla varor och tjänster påverkar miljön åtminstone i något led (råvaruutvinning, tillverkning, distribution, användning, avfallshantering). Miljökrav kan och bör därför ställas för de flesta varor och tjänster som upphandlas av offentliga sektorn.

I uppdraget ingår att lyfta fram strategiskt viktiga varor och tjänster där möjligheten och nyttan av att ställa miljökrav kan bedömas vara allra störst.

Den arbetsmetod vi valt är att gå fram längs två vägar som kompletterar varandra. Den ena består av möjligheterna att påverka marknaden medan den andra fokuserar på nyttan för miljön. Genom att kombinera resultaten får vi ett urval av varor och tjänster där miljökraven både har stora möjligheter att slå igenom på marknaden och ger stor miljönytta.

### 2.1 Möjligheter att påverka marknaden

Den första vägen innebär att vi har utgått från varu- och tjänsteområden där offentlig upphandling har stora möjligheter att påverka marknaden. De kriterier vi har valt ut för att peka ut dessa områden är:

- de största upphandlade volymerna inom offentlig sektor (i kronor)
- områden där offentlig sektor har stora marknadsandelar relativt den totala köpsvolymen i landet (i kronor)

Uppgifter som kan besvara dessa frågor har erhållits via en kartläggning av den offentliga sektorns upphandling, se vidare avsnitt 4.

Det finns fler faktorer som avgör möjligheten att påverka marknaden. En svårighet kan t ex vara om det saknas tekniska eller ekonomiska resurser att redan idag kunna prestera miljöanpassade alternativ. Sådana hinder diskuteras inte i denna utredning därför att vi bedömer att det i huvudsak är en fråga om *när* kraven slår igenom på marknaden - inte om de ska slå igenom. För vissa varor och tjänster tar det längre tid att utveckla kostnadseffektiva miljöanpassade alternativ, men erfarenheterna hittills har visat att tydliga krav på marknaden påskyndar och ger förutsättningar för en sådan utveckling.

### 2.2 Nyttan av att ställa miljökrav

Den andra vägen innebär att vi utgått från de största miljöhoten, både nationellt och globalt. Den fråga vi har ställt är:

- Vilka varor och tjänster svarar totalt sett för den största miljöpåverkan?

Av dessa varu- och tjänsteområden har vi valt ut dem som är relevanta för offentlig upphandling, se vidare avsnitt 5.

### 2.3 Analys

Som resultat av de båda angreppssätten har vi redovisat två grupper av varor och tjänster: en grupp där det finns stora möjligheter att ställa krav och påverka marknaden samt en grupp med stor miljöpåverkan även om den offentliga sektorn svarar för en mindre del.

Detta diskuterar vi vidare i avsnitt 6 där vi också redovisar de grupper som uppfyller båda kriterierna och som vi anser vara mest intressanta att ställa miljökrav på vid offentlig upphandling.



## 3 Lagstiftning och övrigt som påverkar offentlig upphandling

### 3.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar i stort sett all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. Över de s k tröskelvärdena grundar sig lagen på EG-direktiv. Under tröskelvärdena kan varje EU-land utforma sina egna bestämmelser förutsatt att dessa inte är diskriminerande mot andra länder eller hämmar varornas fria rörlighet över gränserna. I Sverige gäller LOU och internationella handelsavtal under tröskelvärdena.

#### Viktiga begrepp

Här följer en kortfattad definition av begreppen upphandlande enhet, offentlig upphandling och tröskelvärde:

LOU ska tillämpas av den som är *upphandlande enhet*. Till upphandlande enheter hör statliga och kommunala verk och myndigheter, landsting och kommuner. Som upphandlande enheter räknas även vissa offentligt ägda bolag, stiftelser och föreningar. Vissa privata företag är upphandlande enheter inom försörjningssektorena (el, vatten, transporter och telekommunikation).

*Upphandling* ska ske när skattemedel används för att införskaffa en vara, tjänst eller byggentreprenad. Upphandlingen ska ske i konkurrens och avslutas genom avtal. Upphandlingen under tröskelvärdet ska göras enligt ett av två förfaranden, antingen s k förenklad upphandling eller direktupphandling. Sistnämnda förfarande får användas när upphandlingen är av lågt värde eller om det finns andra synnerliga skäl. Vad som är lågt värde varierar. För Regeringskansliets del har det fastställts att med lågt värde avses två basbelopp. Varje enskild myndighet ansvarar själv för att besluta om vad som avses med lågt belopp.

Upphandling över *tröskelvärden* ska annonseras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT (Official Journal). Syftet är att göra det möjligt för alla tänkbara leverantörer att få vetskap om kommande och genomförda upphandlingar så att handeln över gränserna uppmuntras och underlättas. Gällande tröskelvärden anges i LOU. De är för närvarande (januari 1996) för varor och tjänster 1,6 miljoner kronor och för byggentreprenader drygt 40 miljoner kronor.

#### LOU ger handlingsutrymme med begränsningar

LOU ger den offentliga sektorn möjligheter att ställa miljökrav vid upphandling, förutsatt att dessa inte innebär godtycklig diskriminering eller ett förtäckt importhinder.

Miljökrav måste, liksom andra kriterier upphandlare vill använda, tydligt specificeras i anbudsfrågan, om möjligt anges i rangordning och i motsvarande grad tillmätas betydelse vid utvärderingen.

I de fall det finns harmoniserade regler i EU genom europeiska standarder eller dylikt för ett visst varuområde begränsas möjligheterna att ställa mer långtgående krav än dessa regler.

Vi kan konstatera att LOU ger ett handlingsutrymme för att ställa miljökrav, men ännu så länge är inköparnas kunskaper och erfarenheter om hur långtgående miljökrav som kan ställas begränsad.

### Nämnden för offentlig upphandling

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) är en statlig myndighet som bl a har till uppgift att:

- se till att LOU och GATT-överenskommelsen efterlevs
- arbeta för en effektiv offentlig upphandling
- sprida information
- samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål
- övervaka utvecklingen av offentlig upphandling inom EU och GATT

Nämnden påpekar, med hänvisning till gällande handelsavtal och EGs upphandlingsdirektiv att det knappast finns några möjligheter för närvarande att t ex ställa krav på:

- kortare transportsträckor, spårbundna transporter eller andra krav på begränsning av avgasutsläpp
- lokalt producerade livsmedel eller andra varor eller tjänster
- tillverkningsprocesser
- produktion, t ex av "grön" el

Ytterst är det EG-domstolen som tolkar om olagliga handelshinder föreligger vid upphandling. Hittills är det få fall av offentlig upphandling och miljökrav som har gått till prövning i domstol.

Enligt EG-direktiven om offentlig upphandling ska Sverige varje år lämna statistikuppgifter om upphandlingar *över* tröskelvärdena för varje upphandlande enhet, bl a ska antal och värde anges.

Uppgifter ska också lämnas om det totala värdet av upphandlingar *under* tröskelvärdena fördelat på varor, tjänster och entreprenader.

I NOUs uppgifter ingår att svara för att denna statistik blir insamlad och levererad till EG-kommissionen.

### 3.2 Handelsavtal

I Agenda 21 slås fast att miljöpolitik och handelspolitik ömsesidigt ska stödja varandra i strävan att uppnå det gemensamma målet för en hållbar utveckling. Sverige agerar aktivt i det internationella samarbetet som pågår inom GATT (i fortsättningen inom WTO), OECD och UNCTAD\*. Syftet är att åstadkomma lösningar som gör miljöpolitik och handelspolitik ömsesidigt stödjande. I dag är GATT-avtalet en begränsning när miljökrav ska ställas på produktionen eftersom krav enligt avtalet endast får ställas på produkter.

### 3.3 Behov av ökad miljöanpassning av offentlig upphandling

Under senare år har samhället givit många signaler om vikten av ökad miljöhänsyn. Diskussionen om miljökrav vid offentlig upphandling ska ses mot bakgrund av den allmänna strävan mot ett samhälleligt kretsloppstänkande som bl a uttrycks i följande dokument:

I förarbetet till LOU i *proposition om offentlig upphandling* (1992/93:88) anges följande i kap 2.8. Prövning av anbud: ”jag vill i detta sammanhang betona vikten av att miljöhänsyn vägs in i all offentlig upphandling... En miljömedveten offentlig upphandling kan (därför) få en mycket stor betydelse för att stimulera till miljöanpassad produktutveckling...”

*Kretsloppspropositionen* (1992/93:180) pekar på den stimulans för miljöanpassad produktutveckling det innebär om miljökrav i ökad utsträckning ställs vid offentlig upphandling. Här sägs ”att en upphandlande enhet bör kunna ställa särskilda miljökrav inte bara för varor utan också för byggtreprenader och tjänster t ex inom transportsektorn”.

*Kretsloppsdelegationens rapport* (3, 1994) pekar på miljöanpassning som en nödvändig utvecklingslinje för att företagen ska kunna konkurrera framgångsrikt på marknaden. Här påpekas också att ”den kommunala upphandlingen har möjligheter att ställa miljökrav på de varor och tjänster som köps in”.

- \* GATT: General Agreements on Tariffs and Trade, ett handelsavtal mellan mer än 100 stater och där även u-länder ingår.
- WTO: World Trade Organisation, efterträder GATT sedan 1995
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, en organisation för ekonomiskt samarbete mellan industriländer.
- UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development, ett FN-organ för handel och utveckling.

Naturvårdsverket har i samråd med Nämnden för offentlig upphandling och Kemikalieinspektionen redovisat rapporten *Offentlig upphandling med miljöhänsyn* (Rapport 4508). Rapporten innehåller bl a en genomgång av miljöpåverkan för en rad olika produktgrupper. Denna information har vi använt som underlag vid de prioriteringar som görs i avsnitt 5. I rapporten ges också exempel på hur olika verksamheter arbetar med offentlig upphandling samt deras erfarenheter.

I rapporten finns även en utförlig genomgång av LOU ur miljöperspektiv samt övrig lagstiftning med relevans för möjligheterna att ställa miljökrav vid offentlig upphandling.

Rapporten konstaterar att det kvarstår mycket arbete för att få en miljöanpassad offentlig upphandling. Bland annat bör så många som möjligt samarbeta och ställa likartade krav för att öka efterfrågan på miljöanpassade produkter. Leverantören har då också lättare att anpassa sina produkter efter kraven. Det konstateras också att berörda myndigheter kommer att fortsätta arbetet framöver bl a enligt följande:

- Kontinuerliga uppdateringar måste göras i form av handböcker eller faktablad eftersom det ständigt sker förändringar på miljösidan.
- Kunskapsnivån för upphandlare måste höjas vad gäller miljöfrågor. Utbildning måste genomföras.
- Arbetet måste också inriktas på att så långt som möjligt skapa en samsyn inom den offentliga sektorn och undvika dubbelarbete. I arbetet bör även ingå samarbete med näringslivet.
- Det är viktigt att ta till vara och sprida erfarenheter från olika verksamheters arbete med miljöanpassad upphandling.
- Utifrån det arbete som görs på regeringens uppdrag med att ta fram statistik inom den offentliga sektorn måste arbetet framöver även inriktas på att förbättra befintlig statistik samt försöka göra uppföljningar av hur arbetet fortskrider. Arbetet bör också ligga till grund för framtida prioriteringar.

## 4. Kartläggning av den offentliga sektorns upphandling

### 4.1 Genomförande av kartläggningen

Kartläggningen har i första hand inriktats på att uppskatta volymer i kronor av olika varor och tjänster inom offentlig upphandling. För ett antal områden med stor betydelse för miljön har vi dessutom samlat in uppgifter om den offentliga upphandlingens andelar av den svenska marknaden.

#### Källor

Vi har framför allt använt följande källor: Statistiska centralbyrån (SCB), Nämnden för offentlig upphandling (NOU), Riksrevisionsverket (RRV), Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Under 1995 har SCB på uppdrag av NOU sammanställt statistik för 1994 över upphandlingsavtal som har tecknats av kommuner, landsting och statliga myndigheter/bolag. Statistikuppgifterna har dels gällt upphandling över tröskelvärdena, dels upphandling under tröskelvärdena enbart för försörjningssektorerna (enligt EGs direktiv 93/38). Uppgifterna utgör Sveriges upphandlingsstatistik till EU-kommissionen i Bryssel.

Uppgifterna om upphandling över tröskelvärdena har SCB hämtat från det databaserade systemet Tender Electronic Daily, TED. I databasen TED registreras de uppgifter som lämnas av de upphandlande enheterna till Europeiska gemenskapens tidning EGT (Official Journal) enligt krav i LOU. All upphandling över tröskelvärdena ska redovisas till EGT och blir därmed registrerade i TED.

SCB har även samlat in uppgifter om upphandling under tröskelvärdena för försörjningssektorerna via en enkät till kommuner och landsting samt till offentliga myndigheter och företag som är branschkodade inom försörjningssektorerna.

#### Brister i statistiken

SCB framhåller att den sammanställda statistiken har stora brister. Framför allt är bortfallet oacceptabelt högt, dvs många upphandlande enheter rapporterar inte sina upphandlingar till EGT. Även enkätundersökningen visar på brister i form av låg svarsfrekvens.

Kommande års redovisningar bedöms av NOU bli av bättre kvalitet dels genom att den offentliga sektorns kunskap om de nya upphandlingsreglerna enligt LOU ökar, dels genom att rutinerna för vad som ska redovisas förbättras. Införandet av elektronisk handel inom den offentliga sektorn väntas också ge väsentligt enklare rutiner och förbättrade möjligheter att få tillförlitlig statistik, se vidare avsnitt 7.3



### Utvalda exempel

För att pröva de uppgifter vi erhållit om totalvolymen i kommuner och landsting har vi valt några upphandlande enheter som exempel för att se om mönstret för den totala upphandlingen bekräftas i de enskilda enheterna.

Vad gäller statliga myndigheter är verksamheterna mycket varierande och enstaka exempel säger inte mycket om den totala statliga upphandlingen. Detta har vi fått bekräftat genom de uppgifter vi bl a har erhållit om upphandling inom Rikspolisstyrelsen och Vägverket. Därför redovisar vi inga exempel från statliga myndigheter.

## 4.2 Den offentliga upphandlingens omfattning

Den offentliga sektorns totala upphandling av varor och tjänster är i dag mycket svår att uppskatta. Tillgänglig statistik underskattar den totala upphandlingen beroende bl a på att:

- många kommuner, landsting och statliga myndigheter inte har överblick över sina upphandlingar och kan inte redovisa totalsiffror bl a därför att många inköp görs lokalt
- enskilda enheter inom offentlig sektor i vissa fall upphandlar med egna anslag, t ex forskningsanslag, vilket inte redovisas i centralt insamlad statistik

Till detta kommer att offentlig upphandling, i betydelsen upphandling med allmänna medel, även sker inom kommunala och statliga bolag. I denna utredning har vi t ex haft svårigheter att få fram uppgifter om upphandling inom statliga bolag.

Kostnaderna redovisas olika beroende på om man bedriver verksamhet internt eller köper tjänsten externt. En transporttjänst levereras till exempel i regel av en extern entreprenör. Då ingår drivmedlet i tjänsten. Drivmedlet syns därmed inte i redovisningen. Om transporttjänsten bedrivs internt köps drivmedel separat till transporterna och det redovisas också separat. Därmed kan t ex två kommuner konsumera lika mycket drivmedel med det framgår inte av deras redovisning.

Ett annat exempel på svårigheten att uppskatta offentlig upphandling rör landstingen. Enligt Statistisk Årsbok för landsting 1995 är landstingens totala upphandling 29 miljarder kronor (mdkr). Fem landsting (Östergötland, Jönköping, Malmöhus, Norrbotten och Stockholm) anger en upphandlingsvolym på sammanlagt 20 mdkr, vilket är nära 70 % av landstingens totala upphandling på 29 mdkr. Dessa fem landsting motsvarar tillsammans cirka 40 % av befolkningen. Med detta resonemang skulle de resterande 21 landstingen, som motsvarar drygt 60 % av befolkningen, endast svara för 30 % av den totala upphandlingen vilket är osannolikt.

Ytterligare ett exempel på ovan beskrivna brist i statistiken finns i en utredning som Statskontoret utförde på uppdrag av regeringen för att kartlägga statlig verksamhet som upphandlas i konkurrens. Det inkom endast svar från 25 % av myndigheterna. Det mycket stora bortfallet förklaras med att många myndigheter inte har en redovisning av sin verksamhet som möjliggör en enkel uppskattning av hur mycket tjänster som upphandlas. (Källa: Åtgärder för ökad konkurrens inom den offentliga sektorn, Statskontoret 1994:265.)

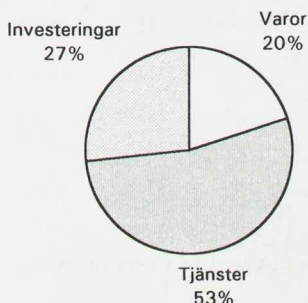
Svårigheterna att få en rättvisande bild av omfattningen av den offentliga sektorns upphandling är således stora. Att i dag försöka ange en totalsiffra för offentlig upphandling är enligt vår bedömning vanskligt. Det kartläggningsarbete som denna utredning innefattar tyder dock på att totalsiffran ligger högre än den uppskattning på ca 200–250 mdkr som anges i Naturvårdsverkets rapport "Offentlig upphandling med miljöhänsyn" (Rapport 4508).

### 4.3 Kartläggning av volymer

#### Staten

Enligt en undersökning gjord av RRV upphandlade staten budgetåret 92/93 för cirka 105 mdkr. Upphandling inom statliga bolag är inte medräknad. Av finansstatistiken, statsbudgetens utfall, framgår att de 105 mdkr fördelade sig enligt följande diagram.

Bild 1: Upphandling inom staten 1992/93 exkl statliga bolag



Eftersom de statliga bolagens upphandlingar inte är medräknade är det totala beloppet för statens upphandling högre än 105 mdkr. RRV har också lämnat uppgifter om de största upphandlade varu- och tjänsteområdena (1991/92).

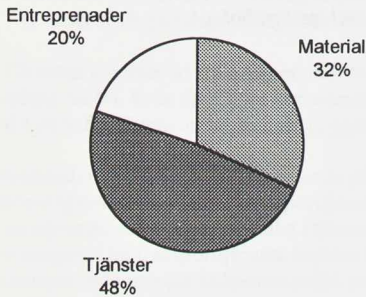
*Tabell 1: Största upphandlade varu- och tjänsteområdena 91/92 inom staten*

<b>Varor och tjänster</b>	<b>mdkr</b>
Konsulter	13,3
Resor (inkl traktamenten)	3,7
Datortjänster	2,8
Kontorsmaskiner	2,8
Post och telefon	2,4
Kurs- och konferensavgifter	2,2
Bensin, fotogen, oljor, asfalt	1,8
El, gas, värme, vatten	1,5
Transporter	1,4
Bevakning	0,5

Information saknas om närmare specificering av uppgifterna. RRV har inte gjort någon senare uppföljning.

### **Kommuner**

Enligt Kommunförbundet uppgick år 1993 Sveriges 286 kommuners upphandling av varor och tjänster till cirka 85 mdkr.

*Bild 2: Kommunernas upphandling 1993*

Tabell 2: De största upphandlade varu- och tjänsteområdena inom kommunerna under 1993

Varor och tjänster	mdkr
Lokaler, markhyror	13,3
Husbyggnadsentreprenader	10,2
Anläggnings- och underhållsentreprenader	7,7
El, vatten, avlopp, värme	5,3
Inventarier, maskiner	5,0
Transporter	5,0
Livsmedel	4,2
Vårdhemsplatser	4,0
Konsultationer	3,0
Fastigheter och anläggningar	2,8
<b>Summa cirka</b>	<b>60,0</b>

År 1994 var enligt Kommunförbundet den totala upphandlingen av varor och tjänster för kommuner och kommunala bolag 145 mdkr. Av detta svarade kommunerna för 90 mdkr och de kommunala bolagen för 55 mdkr.

*Exempel: Hofors kommun*

Hofors kommun har valts som exempel för att visa hur upphandlingsfördelningen kan se ut i en enskild kommun. Vi har anledning att tro att de flesta kommuner upphandlar i stort liknande varor och tjänster eftersom deras verksamheter jämfört med staten är relativt likartade. Variationer kan framför allt tänkas finnas mellan små- och storstadskommuner.

Hofors kommun upphandlar för drygt 100 mkr. Upphandlingen för kommunen inklusive koncernbolag är cirka 200 mkr och fördelar sig enligt följande:

Tabell 3: Upphandling av varor och tjänster i Hofors kommun

<b>Varor och tjänster</b>	<b>mkr</b>
Elkraft och vatten för distribution	27,8
Entreprenader: Anläggning och underhåll, bygg allmänt, el, vvs mm	12,7
Diverse material: livsmedel, läkemedel, sjukvårdsartiklar m m	11,0
Främmande tjänster: färdtjänst, övrig persontjänst, tvättkostnader m m	11,4
Anläggningsmaterial: kemikalier, asfalt, sand, trävaror, gipsskivor m m	9,1
Diverse främmande tjänster: databehandling, konsultarvode m m	8,7
Fastighetskostnader	8,6
Förbrukningsinventarier och förbrukningsmaterial: möbler, datorer m m	5,6
Transportmedel: bensin, leasingavgifter m m	2,5
Telekommunikationer och post	2,4
Lokaler exkl hyra: elektricitet, städmaterial m m	2,2
Kontorsmaterial	1,2
Reparationer och underhåll	0,9
Hyra: maskin och inventarier	0,4
Försäkringar	0,2
<b>Summa cirka</b>	<b>100</b>

#### Exempel: Storstadskommun

Det hade varit önskvärt att även kunna presentera ett exempel från en storstadskommun. Tyvärr kan vi inte göra det i dagsläget på grund av ofullständig statistik.

I Göteborgs stad, som har ett eget upphandlingsbolag, genomförs för närvarande en undersökning av samtliga leverantörskonton, dvs alla utbetalningar som skett under 1994 och 1995 till leverantörer. Undersökningen kommer att redovisa upphandlingsvolymen och vilka leverantörer som anlitas av olika förvaltningar och bolag, dvs hela kommunen inkluderas. Resultatet ska enligt planerna vara klart i mars 1996.

#### Landstingen

Landstingens upphandling av varor och tjänster uppgick 1993 till 26 mdkr, enligt "Statistisk årsbok för landsting 1995" med uppgifter som har sammanställts av Landstingsförbundet. Av de 26 mdkr svarade varor för 10 mdkr och tjänster för 16 mdkr. Med tillägg av de tre landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland, som också är sjukvårdshuvudmän, uppgår siffran till ca 29 mdkr.

Med nuvarande statistikmetoder är det svårt att göra en uppdelning mellan varor, tjänster och entreprenader. Det skiljer sig från landsting till landsting vilka tjänster och entreprenader som är inräknade i de upphandlingssummor som landstingen uppger. Vissa landsting redovisar sina entreprenader som tjänsteupphandlingar. Andra redovisar sina entreprenader separat eller har egna bolag som gör tjänsteupphandlingar, t ex genom fastighetsbolag.

Landstingsförbundet gjorde 1994 en enkätundersökning bland samtliga inköpsansvariga i landstingen för att få en uppfattning om hur upphandlingsvolymen i kronor fördelar sig på olika varor och tjänster hos sjukvårdshuvudmännen. Samtliga sjukvårdshuvudmän svarade på enkäten men eftersom svaren varierade mycket i kvalitet rapporterades aldrig uppgifterna vidare. Av materialet framgick att många landsting inte har en samlad inköpsorganisation och därför inte har någon överblick över sina inköp.

Resultatet av enkäten visar ändå följande huvudsakliga varu- och tjänsteområden i rangordning efter upphandlade volymer i kronor:

Upphandling av varor och tjänster hos sjukvårdshuvudmännen:

- Medicinskt material
- Livsmedel
- Inventarier
- Tjänster
- Hjälpmedel för handikappade
- Läkemedel
- Bränsle
- Kontorsmaterial
- Hushåll och rengöring

Denna redovisning visar att medicinskt material, hjälpmedel för handikappade och läkemedel av naturliga skäl är en stor post i landstingens budget. Övriga produktområden överensstämmer med de som redovisats för stat och kommun.

*Exempel: Stockholms läns landsting*

I syfte att även bland landstingen kunna presentera exempel valdes Stockholms läns landsting. Stockholms läns landsting (SLL) är den största upphandlande enheten bland landstingen och motsvarar i folkmängd nära 20 % av befolkningen. Upphandlingen inom SLL uppgick 1994 till 14 mdkr (exklusive Storstockholms lokaltrafik).

Upphandlingen fördelar sig enligt följande:

*Tabell 4: Upphandling av varor och tjänster inom Stockholms läns landsting*

<b>Varor och tjänster</b>	<b>mkr</b>
Privata vårdtjänster	4 000
Entreprenader inom service	3 170
Byggentreprenader	1 500
Utrustning	1 400
Hyror	800
Färdtjänst	800
El, vatten, tele	500
Sjukvårdsmaterial	400
Livsmedel	350
Läkemedel	250
Eldningsolja	180
Tandvård	200
Kontorsmaterial	175
Övriga tjänster	150
Förbrukningsmaterial	130
<b>Summa cirka</b>	<b>14 000</b>

Stockholms läns landsting har tillsatt en utredning om materialförsörjning inom landstinget. Utredningen ska bl a utforma förslag till policy och riktlinjer för landstingets upphandling. Liknande utredningar pågår inom flera landsting. Detta tillsammans med den genomgång som pågår bl a inom Göteborgs stad visar att det även finns ett lokalt behov av bättre överblick över de upphandlingar som genomförs.

#### Tecknade avtal 1994

Ytterligare en bild av den offentliga upphandlingen ges av en sammanställning som SCB har gjort av de avtal som stat, kommuner och landsting tecknade 1994. Uppgifterna gäller avtal över tröskelvärdena. Avtalslängderna gäller 1-3 år och gäller därför inte enbart 1994.

SCBs sammanställning ger följande rangordning mellan de olika produktområdena där 1 anger den största volymen. Ruta markerad med "-" anger att inget avtal har tecknats under 1994.

Tabell 5: Tecknade avtal för varor under 1994 i rangordning

Varor	Stat	Kommuner	Landsting
Livsmedel och dryckesvaror	-	1	3
Kläder och pälsvaror	8	-	-
Trä och varor (utom möbler)	-	9	-
Massa, papper och pappersvaror	-	4	4
Tryckta media och ljudmedia	-	7	-
Stenkolsprodukter, petroleumprodukter	4	5	5
Kemikalier, och konstfibrer	1	6	2
Metallvaror utom maskiner och apparater	2	-	-
Maskiner som inte ingår någon annanstans	5	10	7
Kontorsmaskiner och andra datorer	3	3	9
Andra elektriska maskiner och artiklar	9	8	-
Precisionsinstrument	-	-	1
Motorfordon, släpfordon m m	7	-	6
Andra transportmedel	6	-	-
Möbler; diverse andra tillverkade varor	-	2	8

Tabell 6: Tecknade avtal för tjänster under 1994 i rangordning

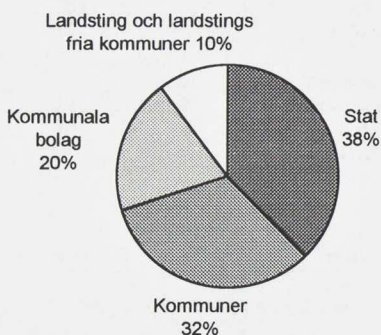
Tjänster	Stat	Kommuner	Landsting
Underhåll och reparationer av motorfordon	-	9	4
Landtransporter	2	2	1
Lufttransport	4	-	-
Postbefordran	8	8	-
Finansiella tjänster	10	6	-
Datatjänster	-	10	3
Arkitekttjänster, ingenjör- och konstruktörstjänster	7	-	-
Fasighetsförvaltning, inkl städning och löpande underhåll	5	5	2
Tjänster för avloppsrening, sophantering, sanering och liknande	-	4	-
Säkerhets- och bevakningstjänster (en myndighet)	3	-	-
Utbildning	1	3	-
Hälsa- och sjukvård samt socialtjänster	6	1	5
Andra tjänster	9	7	-



## Resultat av total offentlig upphandling

Offentlig upphandling som enligt vår kartläggning uppgår till minst 280 mdkr fördelar sig mellan stat, kommuner och landsting enligt följande:

Bild 3: Offentlig upphandling - fördelning mellan stat, kommun och landsting



Uppgifterna på upphandlingens storlek är troligen i underkant enligt tidigare resonemang. Dessutom är med all sannolikhet ett antal statliga och landstingsägda bolag inte medräknade.

Varor och tjänster som svarar för stora volymer inom offentlig upphandling är utan rangordning:

- Byggtreprenader
- Elektronik (datorer)/elektroniska produkter och andra kontorsmaskiner
- Fastighetsförvaltning
- Hyra av lokaler och mark
- Kemikalier och kemiska produkter
- Kontorsmaterial och inredning
- Livsmedel
- Medicinsk utrustning, material och läkemedel (1)
- Social-, hälso- och sjukvårdstjänster
- Transporter
- Utbildning, kurser och konferenser

1) Så länge lagen om detaljhandel med läkemedel har nu gällande lydelse måste sjukvårdshuvudmännen köpa sina läkemedel från Apoteksbolaget, vilket innebär att LOU inte är tillämplig på läkemedel.

#### 4.4 Kartläggning av marknadsandelar

I de fall den offentliga sektorn står för en stor del av den svenska marknaden av en varugrupp eller tjänst ger det ökade möjligheter att vinna gehör för miljökrav. Vi har därför ansett det motiverat att undersöka den offentliga upphandlingens marknadsandelar inom ett antal områden. Vi har begränsat undersökningen till områden med betydande miljöpåverkan och till områden som vi har haft möjlighet att få uppgifter om. För val av viktiga områden ur miljösynpunkt, se vidare avsnitt 5.5.

De områden vi framför allt har undersökt är följande:

- energi (för uppvärmning)
- transporter (fordon och bränslen)
- jordbruk (livsmedel)
- byggsektorn

##### *Energi för uppvärmning av lokaler*

Den offentliga sektorns andel av landets användning av energi för uppvärmning av lokaler (exkl bostäder) för 92/93 var enligt SCB:

Tabell 7: Energi för uppvärmning av lokaler 92/93

Energislag	Totalt i landet (Twh)	Andel offentlig för- valtning
- el	6	48 %
- fjärrvärme	13	55 %
- olja	7	57 %
- ved, flis, gas	< 1	-
Total uppvärmd yta	ca 26	ca 54 %

**Transporter***Tabell 8: Innehav av fordon och motorredskap i landet 1994 enligt SCB*

Fordon och motorredskap	Totalt i landet (antal)	Andel offentlig för- valtning
Motorredskap	984	5,5%
Lastbilar	303 541	6 %
Bussar i trafik	12 293	3,1%
Personbilar	3 594 199	0,3%

*Tabell 9: Inköp av fordonsbränsle i landet 1993 enligt SCB*

Bränsle	Totalt i landet (tusental m3)	Andel offentlig för- valtning
Motorbensin	5 589	1,5 %
Diesel	2 627	2,7 %

**Jordbruk**

Offentlig upphandling svarar för 35% av inköpen av livsmedel till storhushåll i Sverige. Den totala marknaden uppgår till 17 mdkr. Uppgifterna är hämtade från "Storhushållsguiden 1995", utgiven av Jordbrukets Storkök AB.

**Byggsektorn**

Den offentliga sektorn (stat, kommuner och landsting) svarar för närvarande för cirka 50 % av nybyggnadsvolymen i Sverige (som totalt är 100–110 mdkr). Staten svarar för 30 % varav Vägverket och Banverket svarar för en stor andel.

Projektering av byggnader och anläggningar upphandlas för 13 mdkr per år totalt i landet. Den offentliga upphandlingen svarar för cirka hälften. Upphandling av underhåll av byggnader och anläggningar uppgår till cirka 80 mdkr per år varav offentlig sektor svarar för cirka hälften.

Uppgifter om den offentliga sektorns marknadsandelar av byggsektorn har erhållits av Sveriges Arkitekt- och Ingenjörsföretags förening.

### ***Områden där uppgifter om marknadsandelar saknas***

Vi saknar uppgifter om den offentliga sektorns marknadsandelar för flera av de områden där stora volymer upphandlas. Det gäller bland annat:

- Elektronik (datorer)/elektroniska produkter och andra kontorsmaskiner
- Hyra av lokaler och mark
- Kemikalier
- Kontorsmaterial och inredning
- Transporttjänster
- Utbildning, kurser och konferenser
- Medicinsk utrustning, material och läkemedel
- Social-, hälso- och sjukvårdstjänster

Vad gäller medicinsk utrustning, material och läkemedel samt social-, hälso- och sjukvårdstjänster antar vi att den offentliga sektorn dominerar marknaden i Sverige.

### **Slutsatser**

Offentlig upphandling har en stor andel av den svenska marknaden för bl a följande varor och tjänster med stor betydelse från miljösynpunkt:

- Energi för uppvärmning
- Byggsektorn
- Livsmedel

Marknadsandelen är liten för bl a fordon och motorredskap samt för bränsle för transporter

## 5 Kartläggning av områden där nyttan av att ställa miljökrav är störst

### 5.1 De allvarligaste miljöhoten

Underlag för en bedömning av vilka varor och tjänster som är strategiskt viktiga från miljösynpunkt måste baseras på en rad avvägningar. En motivering att peka ut en speciell produktgrupp kan vara att det rör sig om en erkänt miljöfarlig produkt. Alla aktörer som kan göra en insats för att minimera miljöpåverkan bör göra det.

Det är svårt att med säkerhet prioritera de allvarligaste miljöhoten. Den förteckning som finns publicerad i Naturvårdsverkets rapport "Nationella miljömål – förteckning över mål för miljöarbetet beslutade av riksdag och regering" (Rapport 4398, februari 1995) kan tjäna som vägledning. Listan uppstår följande 13 miljöhot:

1. Växthuseffekt (klimatpåverkande gaser)
2. Störning av ozonskiktet
3. Försurning av mark, vatten m m
4. Fotokemiska oxidanter/marknära ozon
5. Tätorternas luftföroreningar och buller
6. Övergödning av vatten och mark
7. Påverkan genom metaller
8. Påverkan av organiska miljögifter
9. Introduktion och spridning av främmande organismer
10. Nyttjandet av mark och vatten som produktions- och försörjningsresurs
11. Exploatering av mark och vatten för bebyggelse, anläggningar och infrastruktur
12. Anspråk på särskilt värdefulla områden
13. Brutna kretslopp, avfall och miljöfarliga restprodukter

### 5.2 Angelägna varor och tjänster ur miljösynpunkt

Utifrån ovanstående lista och följande underlag har vi valt ut de varor och tjänster som det är mest angeläget ur miljösynpunkt att ställa miljökrav på.

Det finns i dag en rik dokumentation i forskningsrapporter, utredningar m m om vilka aktiviteter i samhället som bidrar till miljöhoten. Några viktiga rapporter av betydelse för offentlig upphandling är följande:

- Rapporten "Forskning och utveckling för bättre miljö" (SNV Rapport 4514-8) pekar bl a ut följande områden där det är särskilt angeläget att åstadkomma en snabb teknisk utveckling för miljöanpassning: elektronik, byggmaterial och byggteknik samt fordon, arbetsmaskiner och arbetsredskap.

- Naturvårdsverkets rapport "Eutrofiering av mark, sötvatten och hav" (SNV Rapport 4134) anger att jordbruket svarar för 90 % av nedfallet av det reducerade kvävet i Sverige. Trafik, energi, industri och jordbruk är de största källorna till kväveutsläpp i landet, 46 kton kväve per år (1993). Av dessa utsläpp svarar jordbruket för mer än hälften.
- Transporterna svarar för en mycket stor del av den totala miljöbelastningen. Att transportsektorns relativa bidrag till miljöstörmningarna förväntas öka konstateras bl a i regeringens proposition om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (Prop 1992/93:180).
- I EUs femte miljöhandlingsprogram finns särskilda avsnitt om klimatpåverkan och försurning. Energisektorn anges som en av fem samhällssektorer som spelar en avgörande roll för möjligheterna att lösa miljöproblemen.

Nära hälften av emissionerna av växthusgaser kan härledas från energisektorn, enligt uppgifter i "Hur ska Sverige må år 2020?" (SNV Rapport 4104).

Mot bakgrund av ovanstående uppgifter och kartläggningen av den offentliga sektorns upphandling anser vi följande varor och tjänster - utan inbördes rangordning - vara mest angelägna ur *miljösynpunkt*.

- Byggsektorn
- Energi för uppvärmning (inkl el)
- Elektronik (datorer)/elektroniska produkter och kontorsutrustning
- Kemikalier och kemiska produkter
- Livsmedel
- Transporter (fordon inkl arbetsfordon och arbetsredskap, bränsle för transporter och transporttjänster)

## 6 Analys av offentlig upphandling ur miljösynpunkt

### 6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att lägga fram förslag på varor och tjänster där möjligheterna och nyttan av att ställa miljökrav är störst.

Hittills har vi använt två vägar. Dels har vi valt ut varor och tjänster där offentlig upphandling genom sin volym/marknadsandel har stor möjlighet att påverka marknaden mot ökad miljöanpassning. Dels har vi utgått från relevanta miljöhot och valt de produktområden som har störst relevans för dessa.

I detta avsnitt knyter vi ihop de båda angreppssätten med avsikt att välja ut områden där både möjligheterna att påverka genom att ställa miljökrav och nyttan ur miljösynpunkt är störst.

### 6.2 Varor och tjänster med stor möjlighet att påverka marknaden

En anledning att lyfta fram en speciell produktgrupp kan vara att offentlig upphandling har en stor del av den svenska marknaden eller att upphandlingen gäller stora volymer. I en sådan situation kan miljökrav från offentliga sektorn förväntas nå goda resultat för att få fram miljöanpassning hos produktgruppen.

Även i situationer där offentlig upphandling inte har någon dominerande ställning kan den offentliga sektorns upphandling ha stor betydelse. Exempelvis kan den offentliga sektorn vara den *störste enskilde inköparen*, trots att upphandlingen är en liten andel av den totala mängden inköp av produktgruppen.

I vissa fall kan offentlig upphandling utnyttja lyskraften hos ett "*prestigeprojekt*" som finansieras eller delfinansieras av offentlig sektor till att ställa miljökrav på produktgrupper och tjänster som upphandlas till projektet. Inte heller här är det nödvändigt att den offentliga sektorn är en stor upphandlare av produktgruppen eller tjänsteområdet. Den "*goodwill*" det innebär att medverka i ett uppmärksammat prestigeprojekt kan göra leverantörer/producenter intresserade av att uppfylla miljökrav för att få komma med i projektet.

I denna utredning har vi koncentrerat oss på områden där den offentliga sektorn svarar för en stor marknadsandel och/eller en stor volym i kronor.

### 6.3 Varor och tjänster där möjligheterna och nyttan av att ställa miljökrav är störst

För att åstadkomma en övergripande bedömning kombineras de båda vägarna stora volymer/marknadsandelar respektive stora miljöhot, se avsnitt 2.3.

Mot bakgrund av uppgifterna i avsnitt 5 anser vi att nyttan av att ställa miljökrav vid upphandling är störst för följande varor och tjänster (utan inbördes rangordning):

- Byggssektorn (projektering, nybyggnad, ombyggnad, rivning, drift, underhåll, hyra av lokalyta)
- Elektronik (datorer)/elektroniska produkter och andra kontorsmaskiner
- Kemikalier
- Livsmedel
- Transporter (fordon, bränsle för transporter, transporttjänster, arbetsfordon, arbetsredskap)
- Energi för uppvärmning (inkl el)

#### Byggssektorn

Bygg- och anläggningssektorn påverkar miljön på flera sätt. Avfallshantering, materialval och energieffektivitet står i dag i fokus. Även kemikalie- och materialval vid drift är viktigt från miljösynpunkt.

Det är angeläget att redan i projekteringsskedet lägga stor vikt vid miljöfrågorna. I projekteringen beskrivs funktioner, byggsystem och ofta materialtyper för efterföljande byggtreprenader. Det har också blivit allt vanligare att rivningar inför större ombyggnader projekteras.

#### Elektronik (datorer)/elektroniska produkter och andra kontorsmaskiner

Elektronikprodukter påverkar miljön framför allt vid användning genom energiförbrukning. Som avfall orsakar produkterna i många fall utsläpp av metaller och organiska miljögifter.

Målet för energihushållning i landet har inte nåtts. En betydande del av energianvändningen utgörs av elförsörjning till elektroniska produkter. Mer energisnåla produkter behöver utvecklas.

#### Kemikalier

Kemikalier kan orsaka betydande långsiktiga skador på människor och miljö genom att vara giftiga, svårnedbrytbara och ackumuleras i levande organismer.



Under denna rubrik ingår bl a färger, lim, lacker, rengöringsmedel, bekämpningsmedel och kemikalier till reningsverk. Produkterna påverkar miljön framför allt genom utsläpp till luft och vatten vid användning och tillverkning. För området disk-, tvätt- och rengöringsmedel är miljöhänsyn i dag vanligt vid offentlig upphandling.

SNV:s rapport "Nationella miljömål - förteckning över mål för miljöarbetet beslutade av riksdag och regering" (SNV Rapport 4398) anger att stabila organiska och miljöskadliga ämnen på sikt inte ska förekomma i miljön. Det framgår också att användningen av tungmetaller på sikt ska avvecklas eller minskas kraftigt.

### **Livsmedel**

Inom landsting och kommuner är livsmedel en stor del av den totala upphandlingen. Framställning av livsmedel påverkar miljön negativt från jordbruksproduktion till distribution och avfallshantering. Största miljöhotet är övergödningen av hav och vattendrag p g a läckage av kväve och fosfor. Användning av bekämpningsmedel och handelsgödsel tillför miljögifter vid odling.

### **Transporter**

Transporter är förknippade med allvarlig miljöpåverkan. De påverkar miljön främst genom bidrag till växthuseffekten, övergödning, försurning och spridning av miljögifter.

Fordon påverkar miljön vid tillverkning, drift och avfallshantering. Driften svarar för den dominerande miljö- och resursbelastningen.

Den offentliga sektorn står visserligen för en liten del av landets totala fordonspark och av den totala förbrukningen av bränsle för transporter. Men den miljöpåverkan som orsakas av fordonstrafik är så stor att varje kostnadseffektiv insats är angelägen för att minimera denna påverkan. Många arbetsfordon och arbetsredskap saknar helt avgasrening.

Bränsle för transporter gäller både för vägtransporter och flyg. Miljöpåverkan är omfattande dels genom användning av icke förnyelsebar råvara dels genom utsläpp till luft av koldioxid och kväveföreningar vid användning.

### **Energi för uppvärmning**

Energi för uppvärmning är vid sidan av trafiken ett av de största miljöproblemen. All energiproduktion påverkar miljön mer eller mindre. Det handlar bl a om klimatpåverkan av fossila bränslen, avfallsproblem vid användning av kärnkraft och utbyggnad av älvar.

## Andra viktiga områden

Alla varor och tjänster påverkar miljön i någon utsträckning. Även om områdena i avsnitt 6.3 bör prioriteras är det viktigt att ställa miljökrav även inom övriga områden. Framförallt där den offentliga sektorn har stora marknadsandelar och därmed har lättare att påverka marknaden.

Det gäller bland annat följande områden:

- Medicinsk utrustning, material och läkemedel
- Social-, hälso- och sjukvårdstjänster
- Läkemedel
- Kontorsmaterial och kontorsinredning
- Utbildning, kurser och konferenser

## 6.4 Miljökrav som kan och bör ställas vid offentlig upphandling

Med miljökrav vid upphandling avses oftast krav på själva produkten (varan eller tjänsten), t ex formulerat så att vissa ämnen inte får förekomma i produkten eller dess förpackning eller att halten av olika ingående ämnen inte får överskrida vissa värden. Men miljökrav kan också innebära krav på leverantörens eget miljöarbete. I det följande kommer båda aspekterna att diskuteras.

### Krav på produkten (varor och tjänster)

Miljökrav bör som alla andra krav vid upphandling vara enkla att utvärdera, enkla att hantera och lätta att förstå för både inköpare och leverantörer. När det gäller miljökrav på produkter diskuteras miljömärkningar av olika slag. Miljömärkning är ett verktyg som syftar till att vägleda och informera inköpare och konsumenter om produkter som har en relativt låg miljöbelastning. Miljömärkningen kan därmed stimulera näringslivet att miljöanpassa produktutvecklingen.

De kommande miljömärkningsstandarderna inom ISO 14000-arbetet omfattar tre former av system:

Tabell 10: Kommande miljömärkningsstandarder inom ISO 14000

Typ I:	Miljömärkning med symboler, t ex SIS-Svan, Naturskyddsföreningens-Falk, Tysklands-Blå ängel eller EUs blomma.
Typ II:	Företagens egna miljöuttalanden med symboler, t ex andel förnybara råvaror eller återvinningsbarhet.
Typ III:	Miljövanudeklarationer, t ex EPP, Environmental Product Profiles. Syftet är att lämna information om en produkts påverkan under hela dess livscykel.

Typ I-märkningen, som är lätt att tolka, riktar sig framför allt till vanliga konsumenter. *Kriterierna* för märkningen har också använts vid offentlig upphandling. Att ställa krav på svensk märkning är konkurrensbegränsande eftersom det diskriminerar utländska leverantörer men att ställa krav på att kriterierna ska uppfyllas är korrekt.

Typ III-märkningen är i huvudsak tänkt att kunna användas av inköpare inom industrin och den offentliga sektorn. Miljövarudeklarationer ska ge information om produktens miljöeffekter av betydelse och inte uppskatta gränsvärden som miljömärkningen gör. Detta ställer stora krav på inköparna att kunna värdera olika miljöeffekter men ger också större frihet vid bedömningen.

Exempel på miljökrav på produkter är att de ska:

- ha lång livslängd
- använda ett minimum av energi, vatten och kemikalier vid användning
- kunna återanvändas eller återvinnas
- ge så litet avfall som möjligt
- innehålla få komponenter (underlättar avfallshantering)
- inte innehålla miljöfarliga komponenter

Vid formulering av miljökrav är det naturligtvis viktigt att inte hindra utvecklingen med alltför låsta krav. En kravspecifikation bör därför avslutas med tillägget "eller annan likvärdig lösning". Det finns många exempel på att miljöfarliga produkter har ersatts av helt nya metoder med avsevärt mindre miljöpåverkan.

### Krav på leverantören

I takt med att miljövänlighet har blivit ett konkurrensmedel inom många branscher har kraven ökat på tillverkare/producenter/underleverantörer att kunna dokumentera eget miljöarbete och miljöanpassad tillverkning. Det finns ett stort behov av enhetliga internationella regler för miljöarbetet i företag och organisationer.

Ett omfattande arbete pågår med att ta fram en internationell standard för miljöledning, ISO 14001, som väntas få stor genomslagskraft. Inom EU finns förordningen om miljöstyrning och miljörevision, EMAS (Eco Management and Audit Scheme).

För att bli certifierad/godkänd enligt något av dessa system krävs att företaget uppfyller en rad villkor som rör miljöarbetet. Företaget ska t ex ha en uttalad miljöpolicy, en tydlig organisation och ansvarsfördelning och ett dokumenterat arbetssätt som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med policyn. Miljöarbetet ska dessutom redovisas och kontinuerligt förbättras.

Intresset från näringslivet att införa någon form av miljöledningssystem är mycket stort. Detta gäller ännu så länge framför allt de större företagen. Inom många mindre företag är kunskapen ännu ofullständig om vad ett miljöledningssystem innebär och det finns en osäkerhet om huruvida de instrument som hittills finns framtagna kan anpassas och bli kostnadseffektiva för den egna verksamheten.

I dagsläget är det inte möjligt för offentliga upphandlare att ställa krav på att leverantörerna ska vara registrerade/certifierade. Endast ett företag i Sverige är godkänt i dag enligt EMAS. Standarden för miljöledningssystem ISO 14001 är ännu inte antagen men beräknas tas i bruk under senare delen av 1996.

Det bör också tilläggas att för upphandling utanför EU-länderna är det inte heller möjligt för den offentliga sektorn att ställa krav på godkännande enligt EMAS. Det förhindras av internationella handelsregler som Sverige förbundet sig att följa. Ett annat problem med EMAS är att godkännandet är relaterat till den egna nationella miljölagstiftningen som i många fall kan ha mycket låg krav.

Den positiva möjligheten är att offentlig upphandling kan utnyttja de krav som ställs på företag för EMAS-registrering/ISO 14001-certifiering, dvs krav på likvärdigt system med miljöpolicy, organisation och ansvarsfördelning, dokumenterat arbetssätt och redovisning av miljöarbetet.

Som tidigare nämnts under avsnitt 3.1 är det i dag inte möjligt att ställa miljökrav på leverantörens transporter av en vara. Det är inte heller möjligt att ställa krav på lokalt odlade livsmedel. Detta strider mot en av EUs grundtankar, nämligen varornas fria rörlighet. Detta är mycket negativt ur miljösynpunkt eftersom transporterna är ett av våra stora miljöproblem.

Detta har uppmärksammats i en rapport från EEA i Köpenhamn (EUs miljöbyrå) inför EU-kommissionens revision av EUs femte miljöprogram. Rapporten fastställer att kraven på den fria rörligheten är ett hot mot miljön, se vidare förslag i avsnitt 7.4.

## 7 Utredningens överväganden och förslag

### 7.1 Metod för uppföljning av offentlig upphandling

I utredningens uppdrag ingår att föreslå en metod för årlig uppföljning av omfattningen av den offentliga sektorns upphandling. En regelbunden återkommande uppföljning kan vara värdefull t ex för att få överblick över upphandlade volymer som underlag för att utvärdera uppställda miljömål.

Enligt EU-direktiven om offentlig upphandling är Sverige ålagt att lämna statistik om den offentliga sektorns upphandlingar både över och under tröskelvärdena till EU. NOU är den myndighet som har i uppdrag att lämna dessa uppgifter. De uppgifter som har lämnats hittills har haft stora brister, se avsnitt 4.1.

NOU bedömer att kommande års redovisningar blir av bättre kvalitet dels genom att den offentliga sektorns kunskap om de nya upphandlingsreglerna enligt LOU ökar, dels genom att rutinerna för vad som ska redovisas förbättras. Införandet av elektronisk handel inom den offentliga sektorn väntas också ge väsentligt förbättrade möjligheter att få tillförlitlig statistik, se vidare avsnitt 7.3.

- Istället för årliga uppföljningar föreslår vi att de statistikuppgifter utnyttjas som NOU redan nu är ålagda att rapportera till EU (vartannat år). Dessa uppgifter gäller upphandlingar både över och under tröskelvärdena.

Det kan också vara intressant att få överblick över de totala inköpen, dvs även information om inköp utanför upphandling. Ur miljösynpunkt kan det vara av intresse att se hur miljökrav beaktas vid dessa inköp.

Inför en sådan kartläggning är det angeläget att göra en bedömning av kostnader och nyttan.

- Vi föreslår att SCB, om det kan motiveras av kostnadsskäl, får i uppdrag att göra en kartläggning av offentliga inköp utanför upphandlingsrutiner och centrala avtal. En kartläggning av dessa inköp kan vara av intresse ur miljösynpunkt.

#### Gemensam vokabulär

I dag förekommer olika terminologier vid upphandling inom den offentliga sektorn under tröskelvärdena. All upphandling under tröskelvärdena borde redovisas, enligt CPV-nomenklaturen (Common Procurement Vocabulary), precis som upphandling över tröskelvärdena. Det skulle förenkla uppgiftshandlingen om alla använder samma indelningsgrunder så att det går att få fram relevant statistik.

- Vi föreslår att all upphandling redovisas enligt CPV-nomenklaturen

## 7.2 Hur den offentliga upphandlingens roll kan stärkas

Den offentliga upphandlingens påverkan på marknaden i miljöanpassad riktning är inte så stor som den skulle kunna vara. Det behövs mer enhetliga och tydliga miljökrav och en ökad framförhållning, dvs tydliga signaler om kommande färdriktning inom offentlig sektor. På så sätt får producenterna ett ökat incitament att styra produktionsprocesser, varor och tjänster mot en mer miljöanpassad utveckling.

Miljökraven vid offentlig upphandling bör kunna ökas genom följande åtgärder:

- Inför krav i myndigheternas regleringsbrev och i kommunallagen så att miljöhänsyn får hög status. I dag är flera inköpare passiva i miljöfrågor därför att inga krav ställs från ledningen.
- Ledningens engagemang och tyngd i miljöarbetet är central. Därför bör t ex kommunledningen ge de kommunala inköparna den status, det förtroende och det handlingsutrymme som är nödvändigt t ex genom kompetenshöjning och utbildning. En tydlig och konsekvent miljöpolicy som antagits av ledningen för en upphandlande enhet ger inköparna betydligt starkare ställning när miljökrav ska ställas.
- Öka inköparnas status genom att införa kompetenskrav. Kompetenskraven ska gälla upphandling i enlighet med LOU och kunskaper inte bara om att ställa miljökrav utan också om att utvärdera dessa.
- Upphandling under tröskelvärdena styrs nationellt. Skapa större utrymme i LOU för att ställa miljökrav under tröskelvärdena.

## 7.3 IT som hjälpmedel för att ställa miljökrav

Inköpare har länge efterlyst enkla hjälpmedel för att kunna ställa miljökrav samt förenkla utvärderingen. Kraven har då större möjligheter att bli enhetliga och samordnade. Handböcker är förmodligen inte den bästa formen för ett dynamiskt område som detta där en snabb och kontinuerlig uppdatering måste kunna ske.

En databas med formulerade miljökrav för varor och tjänster som kontinuerligt uppdateras skulle förmodligen underlätta arbetet betydligt. Databasen bör ha "myndighetsauktoritet", men det är inte nödvändigt att myndigheten/erna sköter det praktiska arbetet med att skapa databasen eller underhålla den. Databasen bör även innehålla mallar för att underlätta utvärderingen.

Det borde vara av intresse för landets offentliga upphandlare att kunna hämta idéer från en databas med förfrågningsunderlag inklusive miljökrav som utarbetats av offentliga upphandlare.

### **Toppleदारforums projekt - Elektronisk handel för kommuner, landsting och stat**

Elektronisk handel är ett samarbetsprojekt mellan Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statskontoret med syfte att införa elektronisk handel (EH) inom den offentliga sektorn. Inom loppet av tre år ska den offentliga sektorn ha gått över till att handla elektroniskt. Det antas att den offentliga sektorn är så omfattande att den inom en snar framtid även lockar med sig en väsentlig del av näringslivet till att handla elektroniskt.

EH ersätter manuella pappersbaserade rutiner med elektroniska. Det gäller främst beställningar, fakturahantering, anbud och liknande. När den offentliga sektorn övergår till EH kommer givetvis krav att ställas på leverantörerna att gå över till EH.

EH kan också bli en språngbräda för svenskt näringsliv genom att svenska företag lättare får tillgång till internationella marknader. Det gäller inte minst den offentliga upphandlingen inom EU som idag är värd 5 400 mdkr.

- Vi föreslår att det IT- projekt som drivs av Toppleदारforum på sikt inkluderar en databas med miljökrav för olika varor och tjänster samt en databas med förfrågningsunderlag

### **7.4 Hinder i lagar och avtal**

Många offentliga förvaltningar och företag har antagit en miljöpolicy och ett miljöprogram. En central del i dessa är miljökrav vid upphandling. Sådana krav minskar den egna verksamhetens miljöpåverkan eftersom valet av produkter påverkar utsläpp till luft och vatten samt avfallshantering.

Flera offentliga förvaltningar och företag ställer också krav på leverantörerna och deras miljöarbete. Det kan gälla miljökrav på tillverkning av produkterna, på transporter och på ett kvalitetssäkrat dokumenterat eget miljöarbete. Dessa krav strider mot LOU och internationella handelsavtal.

Däremot ser det ut att vara tillåtet att ställa miljökrav på tillverkning och på kvalitetssäkring av miljöarbetet om dessa finns angivna i internationella standarder eller annan europeisk överenskommelse t ex enligt den kommande standarden för miljöledning ISO 14000 och EU-förordningen EMAS. Det verkar som om EG-regelverken innehåller en motsättning på dessa områden.

- Vi föreslår att regeringen i samarbete med övriga EU-länder initierar ett samarbete i syfte att klargöra regler om miljöhänsyn så att motsättningarna mellan olika regelverk undanröjs.

Att ställa miljökrav på transporter strider mot en av EUs grundtankar, nämligen varornas fria rörlighet. Detta är mycket negativt ur miljösynpunkt eftersom transportererna är ett av våra stora miljöproblem.

- Vi föreslår att regeringen i samarbete med övriga EU-länder verkar för att miljökrav kan ställas på transporter vid offentlig upphandling.





## 8 Konsekvenser

Regeringen har i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare begärt särskild redovisning av regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska konsekvenser av utredningen. Enligt vår bedömning har förslagen i denna utredning inte några sådana konsekvenser.

## LITTERATUR

1. *Economic restructuring and industrial policy in Sweden*. 1995. Näringsdepartementets Struktursekretariat.
2. *Elektronik och elektroniska produkter. Förutsättningar för producentansvar*. 1995. Naturvårdsverket. Rapport 4394.
3. *Elektronisk handel för kommuner, landsting och stat*. 1995. Toppleदारforum, Svenska kommunförbundet, Statskontoret.
4. *Energi och miljö. Underlagsrapport till aktionsprogram*. 1993. Naturvårdsverket. Rapport 4204.
5. *Energistatistik för småhus, flerbostadshus och lokaler*. 1992-1993. SCB.
6. *Environment in the European Union*. 1995. EUs miljöbyrå EEA.
7. *EU, EES och miljön*. 1994. EG-konsekvensutredningen. SOU 1994:7.
8. *Forskning och utveckling för bättre miljö*. 1996. Naturvårdsverket. Rapport 4514-8.
9. *Kommunernas finanser, räkenskapsammandrag för kommuner*. SCB.
10. *Kretslopp – ett hopp*. 1994. Kretsloppsdelegationen. Rapport 1994:3.
11. *Lagen om offentlig upphandling (LOU)*. SFS 1993:1468
12. *Miljöanpassa kontoret*. 1995. Baltscheffsky. Naturskyddsföreningen.
13. *Miljön i Sverige – tillstånd och trender (MIST). Eutrofiering av mark, sötvatten och hav*. 1993. Naturvårdsverket. Rapport 4134.
14. *Miljön i Sverige – tillstånd och trender (MIST). Försurning – ett evigt problem, eller finns det hopp?* 1992. Naturvårdsverket. Rapport 4132.
15. *Miljön i Sverige – tillstånd och trender (MIST). Långlivade organiska ämnen och miljön*. 1993. Naturvårdsverket. Rapport 4136.
16. *Miljön i Sverige – tillstånd och trender (MIST). Marknära ozon och andra oxidanter i miljön*. 1993. Naturvårdsverket. Rapport 4133.
17. *Miljön i Sverige – tillstånd och trender (MIST). Metallerna och miljön*. 1993. Naturvårdsverket. Rapport 4135.
18. *Miljön som resurs*. 1995. Näringsdepartementets Struktursekretariat. Aktuellt om näringspolitik och ekonomi 1995:2.

19. *Miljövarudeklarationer*. 1995. Statens Naturvårdsverk, Kretsloppssekretariatet. Rapport.
20. *Möjligheterna att utvidga systemet om frivillig miljöstyrning och miljörevision (EMAS)*. 1995. Naturvårdsverket.
21. *Nationella miljömål – förteckning över mål för miljöarbetet beslutade av riksdag och regering*. 1995. Naturvårdsverket. Rapport 4398.
22. *Nordiskt samarbetsprojekt om utveckling och testning av miljöindikatorer i industrin*. 1995. Industriförbundet. Nyhetsbrev 1995:6.
23. *Offentlig upphandling med miljöhänsyn*. 1995. Naturvårdsverket i samarbete med Kemikalieinspektionen och Nämnden för offentlig upphandling. Rapport 4508.
24. *Offentlig upphandling*. 1992. Regeringens proposition 1992/93:88.
25. *Riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling*. 1993. Regeringens proposition 1992/93:180.
26. *Rollfördelning och samarbete vid kretsloppsprincipens genomförande och tillämpning av substitutionsprincipen*. 1995. Statskontoret.
27. *Statistisk årsbok för landsting*. 1995. Landstingsförbundet.
28. *Storhushållsguiden*. 1995. Jordbrukets storkök AB, Dagligvaruleverantörers förbund
29. *Svanen och Blomman – miljömärkningens organisation i Sverige*. 1995. Statskontoret.
30. *Trading with the environment. Ecology, Economics, Institutions and Policy*. 1995. Andersson, Folke och Nyström.
31. *Underlag för utveckling av miljöledningssystem inom statsförvaltningen*. 1995. Statskontoret.
32. *Upphandling och miljö – en helhetssyn, MAFOS 1993*. En studie fokuserad på offentlig sektor. Institutionen för Teknisk Logistik, Lunds Tekniska Högskola. Rapport 93:05.
33. *Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn*. 1994. Statskontoret.
34. *Årliga energibalanser*. 1992-1993. Statistiska centralbyrån (SCB).

**PERSONER SOM HAR LÄMNAT INFORMATION TILL  
UTREDNINGEN**

Programchef Carl-Gunnar Hanaeus och byråassistent Anita Norling, Befolkning  
och regioner/Offentlig ekonomi, SCB

Jur kand Johan Svedberg, NOU

Kansliråd Eskil Nord, Finansdepartementet

Avdelningsdirektör Ylva Reinhardt, Naturvårdsverket

Jurist Eva Sveman, hälso- och sjukvårdsavdelningen, Landstingsförbundet

Jurist Lotta Ricklander och Upphandlingsexpert Bengt O Renberg, Svenska  
kommunförbundet

Sektionschef Hans Ekman, civilrätt, KF

Projektledare Annika Nörgård, DLF

Miljöchef Tommy Stenergard och ekonom Elsa Andreasson Hofors kommun

VD Göran K Johansson, Göteborgs Stad

Inköpschef Grethel Enbom, Norrbottens läns landsting

Inköpschef Kristian Silverberg, Malmöhus läns landsting

Miljösamordnare Gunnar Berg, Landstinget i Jönköpings län

Ekonom Annika Hjertqvist, Landstinget i Östergötland

Ekonom dr Jonas Leffler, Strategisk Datautveckling AB

Miljökonsult Torvald Jacobsson, Miljöstrategi AB

Civilingenjör Bengt O. Andreasson, Arkitekt & Ingenjörsföretagen

Byrådirektör Agneta Lönnkvist och revisionsdirektör Bo Hillman, RRV

Byrådirektör Björn Olsson, Rikspolisstyrelsen

Vägingenjör Hardy Wikström, Vägverket



# Statens offentliga utredningar 1996

## Kronologisk förteckning

---

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
  2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
  3. Fritid i förändring.  
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
  4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
  5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
  6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
  7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
  8. Batterierna – en laddad fråga. M.
  9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
  10. Forskning för vår vardag. C.
  11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
  12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
  13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
  14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
  15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
  16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
  17. Bättre trafik med väginformatik. K.
  18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
  19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
  20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
  21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
  22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
  23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
-

# Statens offentliga utredningar 1996

## Systematisk förteckning

---

### Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]  
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]  
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]  
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]  
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]  
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]  
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]

### Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

### Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]  
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuling motorfordon. [11]  
Bättre trafik med väginformatik. [17]

### Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]  
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

### Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]  
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]  
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]  
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]  
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]

### Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

### Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

### Civildepartementet

Fritid i förändring.  
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]  
Forskning för vår vardag. [10]

### Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]





**FRITZES**

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-2050 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-20182-8  
ISSN 0375-250X