Hållbar offentlig upphandling

från retorik till praktik

En studie som slår hål på myter och erbjuder effektiva lösningar

Version 1.1 - Oktober 2015. Layout: TCO Development

Innehållsförteckning

1. Hållbar offentlig upphandling är möjlig 3

1.1. Våra viktigaste förslag är: 4

2. Allmänhetens pengar för allmänhetens bästa? 5

2.1. Den textila hållbarhetsutmaningen 5

2.2. Problem som hindrar hållbar upphandling 6

3. Framväxten av hållbar upphandling 7

3.1. Internationella initiativ 7

3.2. Utvecklingen inom EU 8

3.3. Nytt EU-direktiv 9

3.4. Policy och regelverk i Sverige – en tillbakablick 10

Huvuddragen i gällande svensk rätt 10

4.Upphandlingsförfarandet enligt gällande regler 12

4.1. Dagens upphandlingsförfarande 12

Kvalificeringskrav 13

Obligatoriska krav 13

Övriga tilldelningskriterier 13

Särskilda kontraktsvillkor 13

4.2. Tredjepartscertifieringar i det nya EU-direktivet 14

5. Myter och faktiska hinder för hållbar offentlig upphandling 15

5.1. Myter om hållbar upphandling 15

5.2. Hinder för hållbar upphandling 18

Brist på kunskap, ledarskap och vilja att ställa hållbarhetskrav 18

Otydligt regelverk 18

Svagheter i lagstiftningen 18

6. Vägar framåt 20

6.1. Bättre tillämpning och förtydligande av LOU 20

Ledarskap och ökad juridisk och affärsmässig kompetens 20

Möjligheter till dialog och förhandling 21

Harmoniserad kravställning kan leda till större effekt med lägre kostnader 21

Helhets- och livscykelperspektiv 21

Förbättrat statistiskt underlag 21

Vikten av bra uppföljning 21

6.2. Tredjepartscertifieringar – en del av lösningen 22

Användbara i hela upphandlingsförfarandet 22

Underlättar vid uppföljning 22

Säkerställer att kriteriet uppfyller krav på transparens, vetenskaplighet och objektivitet 22

Finns redan många varor och tjänster som uppfyller kraven 22

Jämförelse mellan tredjepartscertifieringar för miljömässig och social hållbarhet 23

7. Slutsatser 24

8. Referenser 25

1. Hållbar offentlig upphandling är möjlig

I det här kapitlet inleder vi med syftet med rapporten och berättar om oss som står bakom den.

Den offentliga upphandlingen är mycket omfattande i både Sverige och andra länder. Med väl genomtänkta krav på varor och tjänster kan upphandlingen bli en stark drivkraft för hållbar utveckling. Lagstiftningen inom området var länge svag och oklar men trots kvarvarande brister finns idag stora möjligheter att ställa krav på miljöhänsyn och socialt ansvarstagande.

Ändå är det långt ifrån alltid som upphandlingen i praktiken sker hållbart. Vid sidan av vissa föregångare bland kommunala, regionala och statliga myndigheter finns en rad brister. Rapporten behandlar flera orsaker, däribland bristande kunskaper om problem och lösningar, svagt ledarskap och bristande vilja att ställa krav på hållbarhet, felaktig tolkning av reglerna, och ett regelverk som är både oklart och svagt. Vi lägger fokus på det utrymme för hållbar upphandling som trots allt finns, och vi vederlägger en rad myter inom området. Vi behandlar även regelverket och dess brister. Grunden för reglerna finns på EU-nivå, men vi zoomar in på förhållandena i Sverige och på behovet av att dels utveckla nationella regler och råd som stödjer hållbar upphandling, dels påverka EU-direktivet.

Vi hoppas att rapporten bidrar till att offentliga upphandlare bättre använder allmänhetens pengar för att gynna det allmänheten tycker är viktigt. Vi tror inte att detta sammanfaller med att upphandla varor och tjänster till lägsta pris[2]. Vi tror inte heller att allmänhetens engagemang slutar vid kvalitativa produkter. Tvärtom finns ett starkt engagemang för hållbar utveckling och allmänhetens intresse för etiskt medvetna varuinköp ökar[3]. På det viset ligger allmänheten före politiken, som snarast begränsar upphandlares möjligheter att ta ansvar. Vi hoppas att vår rapport kan bidra till att minska det gapet och att hållbar upphandling får ökat gehör.

Offentlig upphandling i siffror

Offentlig upphandling står i EU för 2000 miljarder euro per år (2013), nästan 20 % av EU:s totala BNP. I Sverige är siffran ungefär 600 miljarder kronor, motsvarande knappt 20 % av BNP (2011), fördelat på cirka 20 000 annonseringar från 1 200 myndigheter.

Två tredjedelar av upphandlingarna i Sverige görs av kommuner eller deras bolag medan statliga myndigheter och landsting tillsammans står för den sista tredjedelen. Drygt 30 % av de svenska upphandlingarna är ramavtal.[1]

Vi som står bakom rapporten är en unik koalition. New Wave Group (NWG), driver en stor företagskoncern med en rad varumärken som har påbörjat en resa mot långtgående miljökrav och sociala villkor i produktionen av kläder och textil. Vi är också organisationer bakom hållbarhetsmärkningar med miljömässiga och sociala krav[4]: Fairtrade Sverige, KRAV, Marine Stewardship Council, Miljömärkning Sverige, Naturskyddsföreningen och TCO Development. Slutligen medverkar 2050 med sin starka drivkraft för miljö- och klimatfrågor i gränslandet mellan politik, forskning och näringsliv.

Rapporten bygger på granskning av studier och på samtal med företag, upphandlare, politiker, föreningar, utredare och forskare. Vi fördjupar oss i problematik kring produktion och konsumtion av textilier i form av bland annat farliga kemikalier och svåra arbetsmiljöproblem. Tillverkningen av kläder och kemikalier kompexiteras också av skiftande mode, globaliserade leverantörskedjor, begränsad kunskap och svag lagstiftning.

För den enskilde inköparen kan det vara svårt att ställa och följa upp krav kopplade till exempelvis miljögifter och farliga ämnen, samt levnadslöner och andra sociala förhållanden. I rapporten undersöker vi därför hur tredjepartscertifieringar kan underlätta för inköpare och möjliggöra en hållbar upphandling av varor och tjänster.

Idag cirkulerar en rad förslag om offentlig och mer hållbar upphandling i debatten. I skrivande stund slutförs ett par statliga utredningar, och en svensk lagstiftningsprocess för att implementera nya EU-direktiv pågår för fullt. Den här rapporten är vårt bidrag till diskussionen om hur hållbar upphandling kan gå från retorik till mer av konkret politik.

1.1. Våra viktigaste förslag är:

• Upphandlande statliga, regionala och lokala myndigheter bör ge arbetet med hållbar upphandling en rejäl ansiktslyftning; politiskt ledarskap och utvecklad kompetens bland tjänstemän är två nyckelfaktorer.

• Den nya Upphandlingsmyndigheten bör omgående utveckla en progressiv rådgivning för hur de nya möjligheterna till hållbar upphandling, inklusive användningen av tredjepartscertifieringar och livscykelmetodik, kan utnyttjas av upphandlande myndigheter och hur krav kan ställas på ett harmoniserat sätt; en serie snabba pilotprojekt är angelägna

• Regering och riksdag bör tydliggöra i svensk lagstiftning och i myndighetsinstruktioner att krav på tredjepartscertifieringar är möjliga och önskvärda.

• Regering och riksdag bör skärpa det svenska regelverket så att hållbar upphandling blir tvingande och inte något som endast ”bör” ske.

• Sverige bör driva förslagen att EU:s upphandlingsregler ska revideras så att ”lägsta pris” slopas som en möjlighet och så att ”bästa värde” blir första prioritet.

• Domstolar bör verka för att en mer enhetlig praxis kan utvecklas, med EU-fördragens miljöregler som grund.

Vi hoppas att våra förslag väcker tankar och stimulerar till diskussion – och framförallt åtgärder för – en mer hållbar upphandling.

2. Allmänhetens pengar för allmänhetens bästa?

I det här kapitlet frågar vi oss om krav på hållbarhet ställs, eller inte, vid användningen av allmänna medel. Vilka problem finns? Är hållbar upphandling frivilligt, möjligt eller rent av tvingande?

I grunden bygger myndigheternas offentliga upphandling på användning av allmänhetens pengar, främst skatteintäkter. I syfte att hushålla med resurserna har ett starkt fokus sedan länge legat på att upphandla varor och tjänster till lägsta pris. Inom EU sker det idag med hela unionen som marknad och utifrån principer som ska främja konkurrens och låga priser, som är grundstenar för handel i en marknadsekonomi, såväl inom som mellan länder och regioner.

Lägsta pris dominerar

I Sverige tillämpades tilldelningskriteriet ”lägsta pris” i 50% av upphandlingarna, medan kriteriet ”ekonomiskt mest gynnsamma” användes i ungefär 44%, resterande 6% är oklassificerad.[6]

Samtidigt infinner sig frågan om lägsta pris i alla situationer verkligen gynnar vad allmänheten värderar högst. Även om tydliga kvalitetskrav formuleras på varor och tjänster som upphandlas kan allmänheten – och deras folkvalda – i många fall ha en bredare utgångspunkt när det gäller vad som är bästa användning av offentliga medel. Upprepade opinionsundersökningar har till exempel visat att miljöproblemen oroar allmänheten mer än samhällsekonomin[5].

Flera studier som rör svenska förhållanden, andra länder, EU-nivån och den globala situationen visar att många målsättningar som rör miljö och hållbar utveckling inte uppnås[7]. Med nuvarande åtgärder och styrmedel kommer 14 av riksdagens 16 miljökvalitetsmål inte att klaras. En ”giftfri miljö”, ”begränsad klimatpåverkan” och ”ingen övergödning” tillhör de mål som är svårast att nå. Inom EU är situationen minst lika problematisk. Över 400 000 européer dör av luftföroreningar varje år och målet att till 2020 hejda förlusten av biologisk mångfald nås inte med dagens insatser. I ett globalt perspektiv förvärras bilden av en omfattande världsfattigdom, där i storleksordningen 1 miljard människor är kroniskt undernärda och över det dubbla lever i djup fattigdom[8]. På många håll i världen är människors sociala villkor och även deras arbetsförhållanden fullständigt orimliga.

Vare sig konsumtionen av varor och tjänster i Sverige och Europa är privat eller offentlig riskerar den att förvärra situationen såvida omsättningen inte hålls på en hållbar nivå och så länge tydliga och skarpa hållbarhetskrav inte ställs vid exempelvis inköp och upphandling. Produktion och konsumtion av textilier illustrerar utmaningen på ett tyvärr mycket tydligt sätt, också i ett globalt perspektiv.

2.1. Den textila hållbarhetsutmaningen

Textilkonsumtionen i världen ökar snabbt när allt fler människor får allt större köpkraft. Världsproduktionen av textilier ligger på över 85 miljoner ton årligen[9], eller över 10 kg per världsmedborgare. Många klädesplagg blir slit-och slängprodukter, medan andra används mycket sällan. Återbruk och återvinning av textilier funderar överlag dåligt i alla länder. Den sammantagna följden blir en snabbt ökande produktion som – trots att den ger sysselsättning och värdefulla ekonomiska bidrag i produktionsländerna – oftast medför svåra miljöproblem och arbetsmiljöproblem.

Vid odlingen av fibrer såsom bomull är vattenåtgången i regel mycket omfattande och kemiska bekämpningsmedel används rutinmässigt på stora arealer, med ekologisk produktion som undantag. Utsläpp från textilfabriker, inte sällan i asiatiska länder med svag miljölagstiftning och kontroll, kan förorena mark och vatten, vilket hotar människors hälsa, den biologiska mångfalden och även markens produktionsförmåga.

När det gäller kemikalier varierar användningen i textilier ordentligt. Det är stor skillnad på en enkel t-shirt och en allvädersjacka, men farliga ämnen används ofta i båda fallen, exempelvis vid odling av fibrer och infärgning. Det kan röra sig om ämnen som kan ge akuta eller kroniska miljö- och hälsoeffekter till följd av att de är miljö-

farliga, allergiframkallande eller giftiga, exempelvis carcinogena eller fortplantningsstörande.
Idag ökar kemikalieanvändningen på textilområdet, dels eftersom produktionen ökar, dels eftersom mer kemikalier används per kilo material. Inte minst medför olika nya funktioner en mer avancerad kemikalieanvändning. Textilier med antibakteriella egenskaper, eller som är flamskyddade eller impregnerade, innehåller ofta en avancerad blandning av olika kemikalier, som kan vara mer eller mindre farliga.

Antibakteriella substanser riskerar att öka antibiotikaresistensen i samhället, medan flera bromerade flamskyddsmedel och fluorerade impregneringsmedel konstaterats miljöfarliga eller giftiga. Trots det är många sådana kemikalier tillåtna. Därutöver saknas ofta kunskap om vilka miljö- och hälsoegenskaper som blandningar av ämnen har, vilket är ett stort problem.[11]

Kemikalier i siffror

Farliga kemikalier följer ofta med i färdiga textilier. En t-shirt från södra Asien kan därför läcka ut farliga ämnen till exempelvis Östersjön när den används, tvättas eller slängs i Sverige. Studier visar att kemikalieåtgången varierar från cirka 0,8-1,9 kg per plagg.[10]

2.2. Problem som hindrar hållbar upphandling

I en omfattande undersökning om offentlig och privat textilupphandling i Sverige med fokus på kemikaliefrågan, där över 40 personer från fler än 25 organisationer intervjuades, konstaterades fyra typer av problem för att nå en hållbar upphandling[12]:

• **Kunskapsbrister**: Det finns stora brister i kunskap om såväl miljöfrågor, inte minst när det gäller farliga kemikalier, som de rättsliga möjligheterna att ställa miljökrav i offentlig upphandling. Särskilt bland personal med ansvar för upphandling dominerar traditionella ekonomiska värderingar.

• **Kommunikationsbarriärer:** Till skillnad från privata aktörer – som kan köpa vad de vill utifrån de värderingar de stödjer och den kunskapsbas de själva väljer att bygga – hindras offentliga upphandlare av lagstiftning från att etablera goda och stående kontakter över tid med leverantörer, vilket försvårar möjligheten att utveckla hållbara värdekedjor.

• **Oro över rättsliga konflikter:** Oklarheter i lagstiftning och praxis kombinerat med risken för att dras inför rätta, gör att många offentliga upphandlare lätt drar sig för att ställa höga krav på miljöhänsyn och social hållbarhet. Särskilt kontroll av kvalificeringskrav och utvärdering av anbud uppfattas som svåra punkter.

• **Begränsade möjligheter att ställa krav:** Flera informanter i studien menar att krav endast kan ställas på kemikalier i de slutliga upphandlade produkterna, medan andra ger uttryck för motsatt uppfattning. Åter andra anger att krav inte får vara oproportionerligt höga, vilket i sig skapar oklarheter och problem med gränsdragningar.

Frågan om produktionen av kläder och dess inverkan på miljön, arbetsmiljön och sociala rättigheter har fått stor uppmärksamhet de senaste åren, inte minst i Sverige. Samtidigt är den bara en i raden av frågor där den svenska privata och offentliga konsumtionen av varor och tjänster ger nationella och globala ohållbara avtryck på människor och miljö. Eftersom den offentliga upphandlingen omsätter stora belopp ger den också stora möjligheter att göra positiv skillnad, om reglerna ger uttryck för en sådan ambition – och om det utrymmet sedan tillämpas av alla berörda aktörer.

Det leder över till frågan om vilka mer specifika krav på hållbarhet som egentligen ställs, eller inte, vid användningen av allmänna medel. Vad säger regelverken, gör de hållbar upphandling till något som är frivilligt, möjligt eller rent av tvingande? Hur har frågan utvecklats över tid i Sverige och internationellt? Används verkligen allmänhetens pengar för allmänhetens bästa?

3. Framväxten av hållbar upphandling

I det här kapitlet beskriver vi hur idén om hållbar upphandling har växt fram genom åren på den internationella nivån och inom EU och Sverige.

3.1. Internationella initiativ

På internationell nivå lyftes ”statlig upphandling som föredöme” fram i det omfattande handlingsprogrammet Agenda 21 från FN:s Riokonferens 1992, som en viktig åtgärd för att ändra ohållbara konsumtionsmönster[13]. Många av de över 170 länder som deltog i Riokonferensen för ganska precis 23 år sedan samlades till uppföljningen World Summit for Sustainable Development, i Johannesburg 2002, som också slog fast betydelsen av att

”främja en politik för offentlig upphandling som uppmuntrar utveckling och spridning av miljövänliga varor och tjänster…”[14]

Mötet i Johannesburg utgjorde startskottet för en FN-process som ledde fram till att konferensen Rio+20 år 2012 antog ett tioårigt ramverk för hållbar konsumtion och produktion[16], där hållbar upphandling finns med som en central strategi. Och idag lyfts frågan fram i förhandlingarna om en uppsättning internationella ”Sustainable Development Goals”, som ska gälla efter 2015[17].

Givet att de offentliga utgifterna motsvarar runt 15 procent av BNP i OECD-länderna och upp till det dubbla i så kallade utvecklingsländer finns en stor potential att med offentlig upphandling stödja hållbar utveckling genom att, som FN:s miljöprogram UNEP skriver:

”public organizations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life-cycle basis in terms of generating benefits not only to the organization, but also to society and the economy, whilst significantly reducing negative impacts on the environment”.[18]

En viktig komponent i UNEP:s arbete är att finna synergier mellan hållbar upphandling och användningen av miljömärken, som kan ”hjälpa till att definiera hållbarheten i produkter och guida inköpsval hos enskilda företag och offentliga institutioner”; projekt med den inriktningen pågår i olika länder runt om i världen [19].

En viktig dimension i den internationella politiken om hållbar upphandling är vad som framgår av internationella handelsavtal och särskilt WTO:s ”Agreement on Government Procurement”[20], som reviderades senast år 2012. Avtalet är bindande och lägger en ram för regionala och nationella regelverk, inklusive inom EU.

Internationella kemikalieregler

På kemikalieområdet finns inte samma breda internationella avtal som för till exempel klimat, biologisk mångfald och luftföroreningar. Endast en bråkdel av välkänt farliga ämnen är internationellt reglerade. Det mest ambitiösa avtalet är Stockholmskonventionen men den reglerar drygt 20 ämnen, att jämföra med de omkring 1400 som EU tidigare bedömde särskilt farliga.[15]

3.2. Utvecklingen inom EU

Inom EU går lagstiftningen om offentlig upphandling tillbaka på regler från 1971. När Sverige anslöt sig till dåvarande EG gällde fyra olika direktiv från början av 1990-talet, med syftet att bidra till en fullbordad inre marknad[21]. Redan då, och än tydligare i en senare uppsättning direktiv från 2004, gav regelverken ett starkt uttryck för EU-fördragens grundläggande skrivningar om fri handel[22]. Följande fem handelsprinciper, som syftar till ett effektivt, förutsägbart och konsekvent agerande, genomsyrar upphandlingsreglerna, som senast reviderades år 2014[23]:

• **Principen om icke-diskriminering** förbjuder direkt eller indirekt diskriminering av leverantörer på grund av exempelvis nationalitet eller lokalisering. Även om inga bud väntas från andra länder så får inte krav ställas som enbart till exempel svenska leverantörer kan känna till eller uppfylla.[24]

• **Principen om likabehandling** innebär att alla potentiella leverantörer ska ges samma förutsättningar och behandlas lika. Eventuella tvingande krav ska kunna uppfyllas av mer än en leverantör.

• **Principen om transparens** handlar om att ge öppen och tydlig information om upphandlingen, dess genomförande och samtliga krav som ställs.

• **Proportionalitetsprincipen** anger att krav ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas, ska ha ett tydligt samband med det material eller de tjänster som avses, och ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Det minst ingripande eller belastande alternativet ska väljas.

• Principen om ömsesidigt erkännande medför att intyg och certifikat som utfärdats av behörig myndighet i en medlemsstat gäller i hela EU och EES-området.

> ***Kemikalieregler inom EU***
>
> *En rad lagar reglerar sedan 1960-talet industrikemikalier och kemikalier inom specifika områden. Det viktigaste breda regelverket är REACH-förordningen från 2006 som rör registrering, utvärdering, tillståndsprövning och begränsningar av kemiska ämnen.[29]*

Förutom handelsreglerna innehåller EU:s fördrag olika miljöregler, exempelvis om en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljö och om att tillämpa försiktighetsprincipen och låta förorenaren betala[25]. En annan viktig komponent i EU:s miljöarbete kom 1998 med den så kallade Cardiffprocessen för att integrera miljöhänsyn i alla politikområden och i tillämpningen av lagstiftningen, något som sedermera också slogs fast på fördragsnivå[26].

Inom ramen för Cardiffprocessen pekade Kommissionen ut offentlig upphandling som ett lovande instrument på miljöområdet[27] och i samma anda återkom man år 2001 med ett meddelande som positivt tolkade möjligheterna att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling[28]. Då konstaterades att upphandlingsdirektiven inte innehåller några uttryckliga miljöregler men att det, så länge de fem handelsprinciperna respekteras och om vissa andra förutsättningar uppfylls, gick att ställa olika typer av tekniska miljökrav på både produkter och processer, inklusive krav som återfinns i vissa miljömärken. Kommissionen menade dock samtidigt att regelverket var långt ifrån tydligt och refererade att den föreslagit revideringar. I ett efterföljande meddelande år 2003, om en integrerad produktpolitik, lyfte Kommissionen fram vikten av att ta miljöhänsyn utifrån ett livscykelsperspektiv, och eftersom offentlig upphandling återigen ansågs ha en stor potential i miljöarbetet, rekommenderades medlemsstaterna att anta handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling[30].

De förändrade upphandlingsdirektiv som småningom antogs (år 2004) innehöll för första gången uttryckliga hänvisningar till miljökrav[31]. I det allmänna upphandlingsdirektivet finns dessa i både den inledande preambeln och i direktivets artiklar, exempelvis om tekniska krav, användningen av de underliggande specifikationerna i miljömärken, livscykelkostnader, samt sociala och miljömässiga villkor för genomförandet av ett avtal[32].

Denna utveckling till trots bedömde Kommissionen i ett meddelande 2008, om ”offentlig upphandling för en bättre miljö”[33], att det fanns en rad hinder för miljöanpassad upphandling, däribland kunskapsbrister, ”oklarhet om de rättsliga möjligheterna” och ”brist på politiskt stöd”. För att motverka problemen presenterades en rad förslag, främst rörande genomförandet av upphandlingsreglerna, och dessa länkades till den parallellt utvecklade handlingsplanen inom EU för hållbar konsumtion och produktion[34]. Sedan dess har upphandlingsfrågan funnits på agendan i snart sagt alla centrala policyprocesser på miljöområdet, exempelvis i EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling[35], i EU:s 7e miljöhandlingsprogram[36], samt i flera av EU:s strategiska policyprocesser[37].

Kommissionens meddelanden från 2001 och 2008 syftade till att förbättra genomförandet och stärka vägledningen för upphandling av ”varor, tjänster och arbeten med lägre miljöpåverkan över hela livscykeln, jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primärfunktion som annars skulle ha upphandlats[38]”. EU:s medlemsländer uppmanades att driva på arbetet och mer harmoniserade kriterier skulle tas fram. Samtidigt upprepades att ”miljökrav i offentliga upphandlingar får ställas under förutsättning att de är förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principernas krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande”[39].

De möjligheter att ställa hållbarhetskrav som fanns underströks alltså av Kommissionen, men det rådde likväl oklarhet om exakt vad som gick att göra och inte, och därför stötte även kompetenta upphandlare på problem, medan de som saknade engagemang eller kunskap helt och hållet kunde låta bli att ställa krav. När det gäller exemplet textilier och kemikalier har detta tydligt visats i flera undersökningar[40]. Inte minst de fem principerna och hur de förhöll sig till EU:s allmänna miljökrav i fördragen, skapade problem, trots Kommissionens försök till tolkningar.

De ledstjärnor som fanns bestod i huvudsak av goda exempel och rådgivning å ena sidan, och domar i European Court of Justice (ECJ) å den andra. Utan att här ge en ingående beskrivning av rättsfall som rör tidigare lagstiftning kan vi konstatera att domstolen exempelvis understrukit att kriterier som ställs inte behöver vara av enbart ekonomisk art och att miljökrav ska integreras i genomförandet av EU:s politik (Concordia-domen, 1999), samt att krav på förnybar el ligger inom ramen för villkor som kan ställas rörande ursprung till en vara (Wienstroem-domen, 2001)[41].

Kommissionens ambition att gynna hållbar upphandling, tillsammans med de tidigare utslagen från ECJ, sammanföll för några år sedan strävan att utveckla nya strategier för EU i stort i syfte att hantera den ekonomiska krisen, främst Europa 2020-strategin[42]. Som en följd av detta kom 2011 en så kallad grönbok från Kommissonen om modernisering av upphandlingen inom EU[43], som bland annat underströk vikten av en effektiv upphandling, men också att den ska stödja allmänna samhällsmål som skydd av miljön.

3.3. Nytt EU-direktiv

I syfte att bland annat ytterligare stärka möjligheterna till miljöanpassad upphandling antogs nya regler inom EU år 2014 i form av tre EU-direktiv för offentlig upphandling, som ersätter tidigare lagstiftning[44]. Även om de nya reglerna håller fast vid de fem handelsprinciperna, och även om de inte kräver att upphandlingen ska vara hållbar, så har miljöhänsyn och den sociala dimensionen lyfts fram ytterligare på olika punkter.

Till att börja med understryker det centrala upphandlingsdirektivet tydligt integrationsprincipen:

”Enligt artikel 11 i EUF-fördraget ska miljöskyddskrav integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. I detta direktiv klargörs hur de upphandlande myndigheterna kan bidra till att skydda miljön och främja en hållbar utveckling, samtidigt som de sörjer för det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris i sina kontrakt.” [45]

En allmän princip införs också i direktiven om att medlemsstaterna ska verka för att leverantörer ska iaktta tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter när de fullgör ett kontrakt[46], vilket också kopplar till regler om att förkasta onormalt låga anbud.

En annan nyhet i reglerna är att utvärdering av anbud kan ske utifrån en varas eller en tjänsts livscykelkostnad, vilket utöver interna kostnader ”såsom kostnader för forskning och utveckling, transport, energiförbrukning, underhåll och återvinning” omfattar även ”externa miljöeffekter såsom utsläpp av växthusgaser eller andra förorenande ämnen under förutsättning att deras penningvärde kan fastställas[47]”. I exempelvis fallet farliga kemikalier i textilier är det dock mycket svårt att göra en sådan monetär värdering av den skada på hälsa och miljö som uppkommer vid bristande riskhantering. Kvantifiering av kostnader på kemikalieområdet har endast gjorts för ett fåtal ämnen, exempelvis kadmium[48], att jämföra med de tiotusentals substanser på marknaden som kan påverka hållbarheten negativt i samband med produktion och konsumtion eller senare i livscykeln.

Vidare skapas en möjlighet för offentliga upphandlare att direkt kräva hållbarhetsmärken som bevis för att till exempel en vara eller tjänst har vissa egenskaper, förutsatt bland annat att märket är beslutat av tredje part, och att det finns en klar koppling till varan eller tjänsten i fråga[49]. Som tidigare ska de allmänna handelsprinci-

perna följas och likvärdiga märken och vissa alternativa bevis ska kunna godtas. Att kunna hänvisa till märken direkt, istället för att som tidigare behöva ange underliggande kriterier, underlättar likväl ordentligt för upphandlare som vill ställa krav som rör miljö, social hänsyn eller arbetsrätt.

Vi ska nu se närmare på utvecklingen i Sverige över tid, och hur Sverige påverkas av olika EU-direktiv.

3.4. Policy och regelverk i Sverige – en tillbakablick

Den svenska lagstiftningen om offentlig upphandling ligger inom ramen för EU:s gemensamma regler. Tillämpningen avgörs dock i hög grad av såväl ytterligare nationella regler och riktlinjer, som den praxis som utvecklas av myndigheter och hur denna tolkas av domstolar. Miljöanpassad offentlig upphandling började diskuteras mer ingående i Sverige runt mitten av 1990-talet. År 1996 gav den dåvarande Miljövårdsberedningen ut en vägledande strategi i frågan och två år senare tillsattes Delegation för ekologiskt hållbar upphandling[50], som bland annat tog fram det så kallade EKU-verktyget.

I regeringsförklaringen år 2000 sa statsministern att ”[m]iljökrav skall ställas vid all offentlig upphandling”[52] och 2003 började dåvarande Miljöstyrningsrådet sitt arbete. En handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling kom år 2007[53].

Vägledning rörande textilier och kemikalier

Det tidigare Miljöstyrningsrådet gav ut flera råd till upphandlare, bland annt krav på ämnesbegränsningar, krav på förenlighet med ILO:s kärnkonventioner och förslag på att kunna använda exempelvis Svanen och Bra Miljöval som verifikat.[51]

Under den förra mandatperioden lades Miljöstyrningsrådet ner trots protester från såväl kommuner som civilsamhället, och frågorna flyttades till Konkurrensverket. Idag förbereder regeringen nya förändringar och en utredning arbetar för att flytta frågorna till en ny och särskild upphandlingsmyndighet som ska starta under 2015[54]. Parallellt ser en annan utredning över frågan om upphandling och kollektivavtal, och hur det nya EU-direktivet på de punkterna ska implementeras[55]. I skrivande stund har också en lagrådsremiss presenterats[56], som dels föreslår hur vissa delar av de nya EU-direktivet ska tillämpas, dels redovisar hur vissa förslag från två andra, nyligen genomförda, utredningar om offentlig upphandling ska tas om hand[57]. En av dessa är den nämnda Upphandlingsutredningen som inte minst tog sig an frågan om hållbar upphandling.

Huvuddragen i gällande svensk rätt

I dagens lagstiftning regleras offentlig upphandling i LOU, lagen om offentlig upphandling, och LUF, lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, som syftar till att implementera gällande EU-rätt, inte minst de fem allmänna handelsprinciperna i EU-rätten[58]. Sedan 2010 gäller i Sverige också en så kallad ”bör-regel”, att upphandlande myndigheter ”bör” ta miljöhänsyn och sociala hänsyn, förutsatt att det är relevant, att upphandlingens art motiverar det, att det är förenligt med principerna i regelverken i övrigt, och att kraven är uppföljningsbara och kontrollerbara samt faktiskt följs upp och kontrolleras[59].

Några ”skall-krav”, som fördes fram i nämnda regeringsförklaring år 2000, finns ännu inte. Det saknas också varje form av koppling mellan upphandlingsreglerna och de 16 övergripande miljökvalitetsmål, med preciseringar och konkreta etappmål, som riksdagen har lagt fast som vägledande för miljöpolitiken och miljöarbetet i Sverige. Ett undantag är dock att tydligare regler gäller för statliga myndigheter; de ska ha ett miljöledningssystem som bland annat ska medföra att ”myndigheten miljöanpassar sina upphandlingar i den mån en sådan anpassning är möjlig”[60]. Detta är uttryck för en skyldighet, även om det är oklart exakt vad den innebär.

Sammantaget är regelverket allt annat än tydligt när det gäller hållbarhetskrav, och praxis är minst lika oklar. Exempelvis konstaterade Upphandlingsutredningen ”att utvecklingen i kammarrättspraxis hade lett till en situation där de upphandlande myndigheternas arbete med att ställa miljökrav, i synnerhet djurskyddskrav, försvårats”[61]. Med referens till Kammarrätten i Göteborg[62] påtalade utredningen att ett ”utslag tolkades så att miljökrav som går utöver motsvarande krav i EU:s harmoniserande sekundärlagstiftning utgör otillåtna handelsrestriktioner.”

Upphandling och EU:s kemikalieregler

Flera studier visar att kemikaliereglerna, som i hög grad utgörs av EU:s REACH-förordning om industrikemikalier, inte räcker för att klara riksdagens mål om giftfri miljö. Miljöanpassad upphandling har lyfts fram som ett potentiellt mycket viktig redskap för kemikaliearbetet.

Frågan om huruvida krav i upphandlingen kan gå längre än EU-rättens regler är komplex men efter analys landar Kemikalieinspektionen i slutsatsen att ”det är möjligt för en myndighet att ställa krav på en vara vid upphandling som går längre än harmoniserade EU-krav som gäller utsläppandet på marknaden av varan”.[63]

Mot bakgrund av oklarheterna lät utredningen göra en särskild EU-rättslig analys av möjligheterna att ställa miljökrav och sociala krav, vilket medförde att två olika synsätt utkristalliserades, vilka utredningen benämnde ”inremarknadsperspektivet” respektive ”multipolicyperspektivet”. Som flera andra gjort konstaterade dock utredningen att offentliga upphandlare under vissa förutsättningar kan ta miljöhänsyn och sociala hänsyn som går längre än EU-lagstiftningen[64]. Utredningens slutsatser till trots är det likväl EU-domstolens beslut som slutligen avgör frågor i händelse av en tvist och den osäkerhet som därmed finns kvar motverkar en mer hållbar upphandling. Därför behöver EU-direktivet förtydligas, så att det står otvetydigt klart att offentliga upphandlare kan gå längre i sina krav än EU-harmoniserade miljöregler, exempelvis på kemikalieområdet där lagstiftningen är uppenbart otillräcklig.

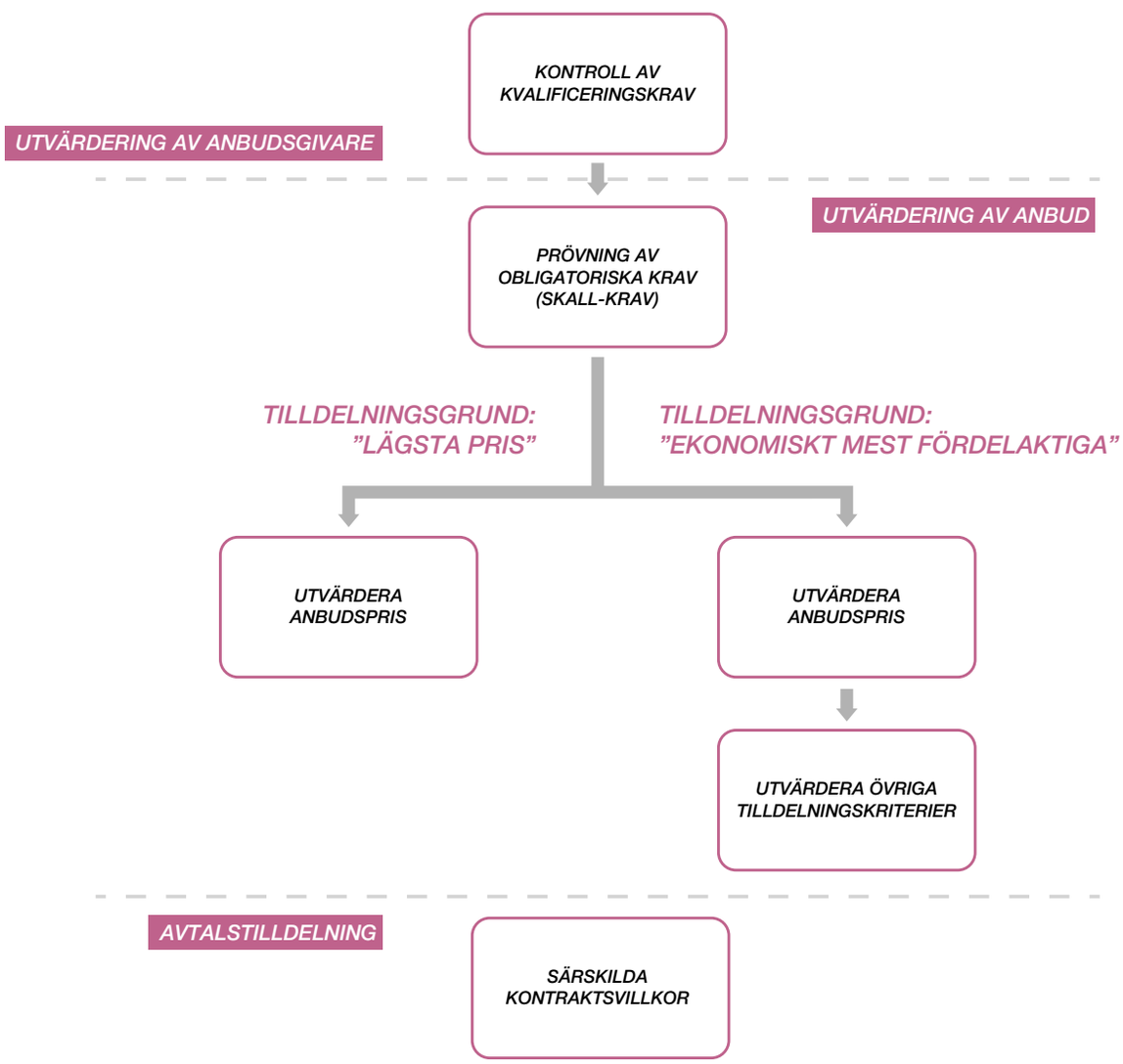
När det gäller implementeringen i Sverige av de nya EU-direktiven så har processen som sagt hittills nått fram till en lagrådsremiss. I denna föreslås att merparten av de förändringar i direktiven som rör miljö och sociala krav tas in i den svenska lagstiftningen, och i något fall sker förtydliganden som tidigare saknats, exempelvis rörande livscykelkostnader. När det gäller den allmänna principen om att verka för att leverantörer ska iaktta tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter när de fullgör ett kontrakt, så vill dock regeringen avvakta de pågående statliga utredningarna innan nya förslag läggs fram[65].

4.Upphandlingsförfarandet enligt gällande regler

I det här kapitlet redovisar vi mer ingående upphandlingsförfarandet i Sverige och EU utifrån gällande rätt. Vi behandlar också den pågående utvecklingen av reglerna och dess betydelse.

4.1. Dagens upphandlingsförfarande

Enligt de regler som gällt de senaste åren kan alltså miljökrav och krav på sociala hänsyn ställas i olika delar av eller på olika objekt i en upphandling. Krav kan vara riktade mot anbudsgivaren eller mot upphandlingsföremålet. Krav kan även ställas som särskilda kontraktsvillkor och ska då uppfyllas under kontraktstiden, men behöver inte nödvändigtvis vara uppfyllda vid avtalsperiodens början. Det stegvisa förfarandet framgår av figuren nedan.[66]



Kvalificeringskrav

Ett kvalificeringskrav ställs på anbudsgivaren och inte på upphandlingens föremål. Sådana krav kan användas för att öka sannolikheten att anbudsgivarna verkligen kan leverera det som upphandlas, och att de gör det på ett acceptabelt sätt. Ett vanligt kvalificeringskrav är att leverantören ska ha ett miljöledningssystem och det går även att kräva att certifikat kopplat till ett märkningssystem, eller motsvarande, kan uppvisas under en produkts hela livslängd. Om ett eller flera kvalificeringskrav inte är uppfyllda, så diskvalificeras anbudsgivaren från upphandlingen.

Krav för kemikalier i textil

Bland bromerade flamskyddsmedel finns vissa ökända miljögifter som har begränsats, men andra ämnen i gruppen är endast svagt reglerade, exempelvis hexabromcyklododekan (HBCDD) som är svårnedbrytbart och som kan ge långtidseffekter i vattenmiljön. Också bland de mjukgörande ftalaterna är vissa ökända ämnen delvis begränsade men reglerna är överlag svaga. Obligatoriska kemikaliekrav i offentlig upphandling kan i dessa och andra fall få stor betydelse för att påskynda kemikaliearbetet.

Obligatoriska krav

Obligatoriska krav eller s.k. skall-krav kan ställas på upphandlingsobjektet, exempelvis rörande miljöprestanda. Anbudsgivarna måste uppfylla dessa krav för att kunna tilldelas avtalet. Vid en upphandling med tilldelningsgrunden ”lägsta pris” är de obligatoriska kraven det enda förutom pris som upphandlaren kan ställa på upphandlingsobjektet. Obligatoriska krav ger därför ingen möjlighet till viktning mellan krav och pris, vilket kan medföra en begränsning då anbudsgivare som ligger miljömässigt långt framför konkurrenterna inte kan premieras. Exempelvis kan ett obligatoriskt krav på energieffektivitet innebära att en vara med lägsta pris, som ligger precis på kravgränsen, värderas framför en som är långt mer effektiv. Det är problematiskt med tanke på den stora potential till energieffektivisering som ofta är tillgänglig.

Ett helt annat exempel är städtjänster, som ofta upphandlas till lägsta pris. Det gör att företag som erbjuder schysst lön, bra arbetsvillkor och miljömärkta städkemikalier kan få svårt att konkurrera. Det påverkar inte bara arbetsmiljön utan även barnens vardagsmiljö i många offentliga lokaler, såsom skolor, där exempelvis farliga kemikalier har konstaterats vanliga i många fall[67]. I en granskning av över 1200 offentliga städupphandlingar gick 96 procent till de företag som erbjudit lägsta pris[68].

Övriga tilldelningskriterier

Tilldelningskriterium utöver anbudspriset kan användas när tilldelningsgrunden i upphandlingen är den ”ekonomiskt mest fördelaktiga”. En anledning att använda sådana kriterier kan vara att vilja premiera en högre grad av uppfyllnad i förhållande till önskvärda egenskaper, d.v.s. utöver det som är obligatoriskt och därför skrivet som ett skall-krav. Här har den offentliga upphandlaren möjlighet att använda sig av en viktning eller rangordning av tilldelningskriterierna för att uppnå den bästa kombinationen av pris och kvalitet, där kvalitetsbegreppet kan inkludera exempelvis miljökrav och sociala hänsynstaganden.

När en upphandlande myndighet använder sig av miljökrav eller sociala hänsynstaganden som tilldelningskriterier är det viktigt att kraven:

- avser upphandlingsföremålet och inte organisationen eller kapaciteten hos anbudsgivaren, i de senare fallen är det kvalificeringskrav som ska ställas.
- är mätbara, är kontrollerbara, överensstämmer med de grundläggande handelsprinciperna samtidigt som de inte ger upphandlande myndighet obegränsad valfrihet.

Särskilda kontraktsvillkor

Vissa krav kan vara fördelaktiga att skriva som särskilda kontraktsvillkor. Anbudsgivaren måste då uppfylla kravet under kontraktstiden. De är dock fortfarande obligatoriska då de ingår som ett åtagande från leverantören i avtalet. Ett exempel på ett särskilt kontraktsvillkor kan vara att leverantören ska arbeta enligt ett kvalitets- och miljöledningssystem eller ska ta fram en produkt med viss kvalitet. Om särskilda kontraktsvillkor ställts behöver anbudsgivarna inte nödvändigtvis ha uppfyllt dessa när de lämnar sina anbud, utan de kan få tid på sig att få det hela på plats, exempelvis till en viss överenskommen tidpunkt.

4.2. Tredjepartscertifieringar i det nya EU-direktivet

Med tredjepartscertifiering menas med att kraven som ställs på varor eller tjänster granskas av en oberoende tredje part. Certifieringsorganet tar fram kraven i samråd med intressenter, och efter en godkänd test- och verifieringsprocess utfärdas certifikat. Som regel genomförs också uppföljning av kraven av en tredje part.

Det är vanligt att tredjepartscertifieringar som inkluderar miljökrav också uppfyller kraven i standarden ISO 14024 - miljömärkning typ 1. ISO 14024 innebär krav ur ett livscykelperspektiv som granskas av en oberoende tredje part, med en kravutveckling som baseras på vetenskapliga principer och involverar intressenter i en öppen utvecklingsprocess.

Myndigheter som vill upphandla varor eller tjänster med en specifik uppsättning sociala, miljömässiga eller andra egenskaper, kan under tekniska specifikationer, tilldelningskriterier eller villkor för fullgörande av kontraktet kräva en specifik märkning som ett bevis på att föremålet för upphandlingen motsvarar de efterfrågade kraven, under förutsättning[69]:

a) att märkeskraven rör endast kriterier som är kopplade till kontraktsföremålet och är lämpliga för att definiera egenskaperna hos de byggentreprenader, varor eller tjänster som är föremål för kontraktet;

b) att märkeskraven grundas på objektivt kontrollerbara och icke-diskriminerande kriterier;

c) att märkena har antagits genom ett öppet och transparent förfarande i vilket samtliga berörda parter, inklusive statliga organ, konsumenter, arbetsmarknadens parter, tillverkare, distributörer och icke-statliga organisationer, kunnat delta;

d) att märkena är tillgängliga för samtliga berörda parter; samt

e) att märkeskraven fastställs av en tredje part över vilken den ekonomiska aktör som ansöker om märket inte kan ha ett avgörande inflytande.

> *”En tredjepartscertifiering är inget enskilt märke utan ett samlat begrepp för kontrollfunktioner och oberoendehet hos märkningar, vilket gör just tredjepartscertifieringar mer trovärdiga. Det nya EU-direktivet uppmuntrar till att ställa krav som hänvisar till både miljömässiga och sociala märkningar, samt att med hjälp av tredjepartscertifieringar verifiera att kraven som ställs vid upphandlingar uppfylls.”*
>
> *Mathias Sylvan, konsult i upphandlingsjuridik*

Dessa förutsättningar skiljer sig delvis från tidigare lagstiftning. Det dåvarande kravet på att kriterierna i märkningen skulle utarbetats på grundval av vetenskapliga rön tagits bort, och ersatts av punkt (b) ovan. Punkt (e) innebär ett förtydligande jämfört med det direktiv som ersatts.[70] Inte minst går det nu också att direkt ställa krav på specifika märken, förutsatt att reglerna i övrigt följs.

En annan förändring är ökade möjligheter att upphandla innovativa lösningar enligt ett nytt upphandlingsförfarande kallat ”innovationspartnerskap”. Myndigheter ges i det fallet möjligheten att ingå långsiktiga strukturerade partnerskap för utveckling av varor och tjänster som inte finns på marknaden idag.[71]

Vidare nämner de nya direktiven livscykelkostnader specifikt, som ett tilldelningskriterium[72]. Det har dock varit tillåtet att använda livscykelkostnader som kriterium i upphandlingar även enligt de tidigare direktiven. Livscykelkostnader innefattar interna kostnader, såsom forskning, utveckling, produktion, transport och avfallshantering. Dessutom omfattas externa och miljömässiga kostnader såsom föroreningar från upptaget av råmaterial eller utsläpp i samband med användning av produkten. Både för interna och externa kostnader förutsätts att de kan beräknas i ekonomiska termer och övervakas[73]. Livscykelkostnaden kan endast användas när tilldelningen görs baserat på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, inte när utvärderingen görs baserat på endast pris. De nya direktiven uttrycker tydligt att när väl unionsgemensamma metoder för livscykelkostnadsberäkningar finns bör dessa vara obligatoriska. Enligt lagrådsremissen finns dock en tveksamhet i vilken grad Sverige kommer att följa den senare punkten[74].

5. Myter och faktiska hinder för hållbar offentlig upphandling

I det här kapitlet presenteras vanliga myter och upplevda hinder för att ställa miljömässiga och sociala krav i offentlig upphandling.

5.1. Myter om hållbar upphandling

Myt: Miljökrav och sociala krav vid offentlig upphandling är inte ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel.

Fakta: Fel! Krav som går utöver harmoniserad lagstiftning driver utvecklingen framåt, då endast de anbudsgivare som uppfyller kraven kan vinna upphandlingar. Det innebär att de leverantörer som vill leverera till den stora offentliga sektorn behöver anpassa sig. I teorin skulle man förvisso kunna anta att andra styrmedel, såsom lagstiftning eller miljöskatter, säkerställer att alla varor och tjänster är hållbara, men en synnerligen omfattande flora av studier visar att målen långt ifrån är uppfyllda, kemikalieområdet är bara ett i raden tydliga exempel. Av dessa skäl råder det sedan länge nästan total enighet – internationellt, i EU och i Sverige – om vikten av en mer hållbar upphandling. En möjlighet som kan underlätta att upphandlingen fungerar som ett effektivt styrmedel är att kraven kontinuerligt följs upp och skärps, vilket i sin tur underlättas om upphandlande myndigheter använder tredjepartscertifieringar.

Myt: Det är dyrt och svårt att ställa och följa upp sociala krav i tillverkning.

”En av de största svårigheterna vid en upphandling är uppföljningsarbetet. Där blir tredjepartscertifiering ett viktigt verktyg för att stärka uppföljningen och kvalitetsgranskningen.”

Lennart Bondeson, kommunalråd (kd), Örebro

Fakta: Fel! Att använda tredjepartscertifieringar är beprövad process för att effektivt och kostnadseffektivt använda skattemedel, där upphandlande myndighet inte själva behöver sätta sig in i aktuella och pådrivande krav, eller genomföra resurskrävande uppföljningar.

Genom att exempelvis ställa krav med TCO Certified vid IT-inköp får upphandlande myndighet tillgång till ett program med aktuella hållbarhetskrav i form av uppförandekod, fabriksgranskningar och åtgärdsplaner för att hantera avvikelser. Kraven på socialt ansvar i tillverkningen verifieras och följs upp av en oberoende tredje part. TCO Certified skapar ett ramverk som IT-industrin kan använda för att kontinuerligt och systematiskt förbättra arbetsförhållandena i tillverkningen.

Myt: Miljökrav och sociala krav, särskilt krav på tredjepartscertifierade varor och tjänster, leder till högre kostnader.

Fakta: Oreflekterat! Det finns en rad exempel på att höga miljökrav inte medför ökade kostnader. Många kommuner har exempelvis en hög andel ekologisk eller KRAV-märkt mat, och håller sig väl inom budget. Det finns enskilda skolor som har 100 % ekologisk mat, utan att ha högre kostnader. Det är i dessa fall främst kommunens upphandlingsramar och ett aktivt arbete med andra faktorer så som matsvinn, mer vegetarisk mat och säsongsbetonad kost som gör detta möjligt. I andra fall innebär vissa ökade miljökostnader för ny teknik att andra kostnader för samhället minskar, exempelvis minskar hälso- och sjukvårdskostnader vid en renare miljö. Utifrån ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv, där människor värderar en god miljö och en rik biologisk mångfald, kan likväl ett högre pris för en vara eller en tjänst leda till totalt sett lägre kostnader för samhället i stort. I åter andra fall kan det vara värt att betala mer för en produkt, exempelvis i syfte att den som tillverkar produkten ska få en skälig inkomst, vilket visat sig viktigt inte minst i samband med textilproduktion i s.k. utvecklingsländer.

Myt: Miljömärkningar går inte att använda i offentlig upphandling.

Fakta: Fel! En offentlig upphandlare kan med nuvarande lagstiftning under vissa förutsättningar ställa krav på att den produkt eller tjänst som upphandlas svarar mot alla eller vissa krav som preciseras i en viss märkning. En förutsättning är att det då rör sig om en tredjepartscertifiering, exempelvis Svanen, TCO Certified eller KRAV. Miljömärkningen kan då accepteras som bevismedel, men det går inte att kräva att varan eller tjänsten verkligen är märkt. En annan förutsättning är att upphandlaren är beredd att acceptera varor och tjänster utan märkning, förutsatt att leverantören kan ge bevis för att kraven i märkningen uppfylls på ett likvärdigt sätt. Med den kommande lagstiftningen (2016) kommer det, givet samma förutsättningar i övrigt, bli möjligt att direkt kräva ett visst märke. Miljömärkningar kommer därför att spela en ännu viktigare roll i den offentliga upphandlingen.

Myt: Upphandlande myndigheter kan ställa krav enbart vid upphandlingstillfället.

Fakta: Fel! Kravställandet kan ske löpande. En plan och budget för uppföljning av de ställda kraven bör finnas redan när underlaget för en förfrågan tas fram. Att använda en tredjepartscertifierad miljömärkning som krav vid upphandlingar underlättar uppföljningen och säkrar att de produkter och tjänster som upphandlats fortsätter att uppfylla de ställda kraven. Många märkningsorganisationer, däribland Svanen, skärper dessutom sina krav minst vart 3-4 år.

Myt: Organisationen ställer redan krav enligt Konkurrensverkets kriterie-wizard, då är det överflödigt att lägga till krav som finns för exempelvis certifierade produkter.

Fakta: Missuppfattning. Kraven i Konkurrensverkets kriterie-wizard[75] för en produktgrupp är ofta ett begränsat urval av de krav som finns i en märkning eller certifiering. När enstaka krav plockas ur en tredjepartscertifiering tillvaratas inte fördelarna ur ett livscykelperspektiv som ingår i tredjepartscertifieringen i fråga. Exempelvis att kraven, som är framtagna efter breda samråd, sätts oberoende av marknadsaktörerna och granskas av tredje part i form av test- och verifikationspartners, enligt internationella standarder, kompletterat med stickprovskontroller.

#ModUpp2020

#ModUpp2020 är ett kostnadsfritt samarbetsprojekt mellan tredjepartscertifieringar som med stöd och riktlinjer uppmanar offentlig sektor att ställa om till en Modern Upphandling genom att ställa miljömässiga och sociala krav i offentlig upphandling[76].

För att delta i #ModUpp2020 ska organisationen anta målet att minst 50 % av alla upphandlade varor och tjänster ska vara märkta med tredjepartscertifieringar senast till år 2020.

Myt: En kommun får inte besluta att till exempel minst 50 procent av alla upphandlade produkter ska vara märkta eller verifierade med tredjeparts miljömässiga och sociala hållbarhetscertifieringar till exempelvis senast år 2020.

Fakta: Fel! Kommuner kan givetvis besluta om detta mål. Sedan måste givetvis kommunen följa lagstiftningen när den strävar mot målet. Det är även möjligt att på flera sätt aktivt använda tredjepartscertifieringar som verifiering av de krav som ställts i en upphandling.

Myt: Vi behöver inte, eller kan inte, ställa miljökrav eller sociala krav eftersom vi avropar mot Kammarkollegiets ramavtal.

Fakta: Missuppfattning. Kammarkollegiets avtal för exempelvis IT-produkter är konstruerat så att det ger avropande organisationer möjlighet att ställa miljö- och hållbarhetskrav, därför ställs inga miljökrav vid upphandlingen av ramavtalet. Kammarkollegiet tillhandahåller istället en kravkatalog med förslag på miljökrav samt verktyg som kan användas vid avrop.

”Miljömärkning Danmark har undersökt företag med certifierade varor och tjänster på den danska marknaden. Genomgången visade att av de 204 företag i Danmark, som har licens för EU-blomman eller Svanen, är 58 % små och medelstora företag. (färre än 50 anställda samt en omsättning under €10 miljoner)”

Rikke Dreyer
Chefskonsulent offentliga affärer Miljömärkning Danmark

Myt: Små upphandlande organisationer kan inte ställa hållbarhetskrav i sina upphandlingar, exempelvis om de bara kan leverera en delmängd av det som upphandlas.

Fakta: Stämmer inte! Flera mindre organisationer kan gå samman i branschnätverk för att öka möjligheten till genomslag för sitt hållbarhetsarbete. Ett exempel är nätverket Bank och försäkring för Hållbar IT[79]. Ett annat positivt exempel på hur små upphandlande organisationer kan få vägledning och stöd är Västra Götalandsregionens så kallade Gröna lista för möbler, textil och belysning. Där gör den upphandlande organisationen automatiskt ett hållbart val utan att det blir dyrare.[80]

Myt: Små och medelstora företag utestängs från upphandlingar om myndigheten ställer miljömässiga eller sociala krav.

Fakta: Det stämmer inte! Tvärtom kan mer stringenta miljökrav eller sociala krav ge en konkurrensfördel för många små och medelstora företag, som ofta ställer sig positiva till den typen av krav. Mindre aktörer agerar oftast på färre marknader och kan ha ett mer nischat utbud, vilket kan bidra till att de har lättare att uppfylla miljökrav i upphandlingar.

Myt: Det saknas varor och tjänster som är tredjepartscertifierade.

Fakta: Hönan eller ägget? Större efterfrågan på tredjepartscertifieringar, leder till ökat incitament för tillverkare och leverantörer att dels förbättra miljömässiga och sociala aspekter i sin verksamhet, dels att tredjepartscertifiera sina varor och tjänster för att möta marknadens önskemål. Resultatet är fler certifierade produkter att välja mellan.

Det finns ett stort urval av tredjepartscertifierade varor och tjänster inom vitt skilda områden: KRAV-märkta ekologiska livsmedel, MSC-märkt fisk , tågresor och försäkringar märkta med Bra miljöval[78], IT-produkter certifierade enligt TCO Certified, Svanenmärkta hotell, målarfärg märkt med EU Ecolabel och en rad andra exempel. Se vidare i jämförelse mellan tredjepartscertifieringar för miljömässig och social hållbarhet i denna rapport.

På textilområdet erbjuder Cottover från Hefa AB för arbets- och profilkläder som är både Svanen- och GOTS-märkta[77].

#Cottover

Cottover är ett klädmärke som utmanar branschen att höja hållbarhetskraven på kläder och textil. Utöver att plaggen ska komma från ekologiska och hållbara material så har Cottover hårda miljökrav på alla produktionsled av tillverkningen. För att kunna verifiera kraven och hjälpa kunderna att välja rätt använder sig Cottover av kända tredjepartscertifieringar som exempelvis Svanen, Fairtrade och GOTS.

5.2. Hinder för hållbar upphandling

Brist på kunskap, ledarskap och vilja att ställa hållbarhetskrav

Ett allmänt problem för att miljöanpassa upphandlingen är som påtalats ovan att det ofta saknas kunskap om vilka miljökrav som är relevanta att ställa, vilka krav som får ställas och på vilka villkor det får ske. Detta beror i hög grad på bristande resurser för utredning och kompetens bland upphandlare, men också på en oro över risken för överprövning. Om dessutom viljan att prioritera hållbar upphandling saknas bland politiska beslutsfattare, som vi ser i många fall, blir det svårt för upphandlarna att komma till rätta med problemen. Det saknas idag dessutom möjligheter att föra en dialog med leverantörer för att utröna vilka krav som vore mest relevanta och effektiva att ställa. Likaså är det statistiska underlaget bristfälligt, vilket gör att upphandlare inte har goda möjligheter att ta till sig resultat från tidigare upphandlingar. En annan typ av kunskapsbrist rör komplexa miljöfrågor, däribland hur man ska hantera förekomsten av miljögifter i olika varor, särskilt i globaliserade varukedjor, där kravställning tvärs över klotet ibland kan te sig som en visklek.

Idag går dock vissa upphandlare i bräschen för kravställning inom hållbarhet, och de kan vittna om ett stort intresse. Ett exempel som Lennart Bondeson i Örebro kommun lyfter fram rör kommunens upphandling av pensionsmedel omfattande drygt 2 miljarder kronor. I samband med upphandlingen införde Örebro en ny policy för fossilfria fonder, och ställde sedan krav på marknaden, med mycket goda resultat. Ett annat positivt exempel är att en rad kommuner tagit fasta på problemen med miljögifter i förskolan och på olika sätt, exempelvis i upphandlingen, vidta effektiva åtgärder[81].

Otydligt regelverk

Otydligheter i gällande lagstiftning nämns om och om igen som ett av de största hindren för att ställa krav på miljö och sociala aspekter. Av de upphandlingar som styrs av direktiven så överprövades 12 % under 2013, och när det gäller kläder med mera var siffran hela 17 %[82]. Detta visar tydligt på det osäkra klimat som råder, både ur leverantörernas och ur myndigheternas perspektiv. Som påtalats är också rättspraxis är motstridig, då domslut i många överprövningar varierat, trots att i princip likadana sakfrågor hanterats.[83]

Svagheter i lagstiftningen

Kärnan i upphandlingsreglerna är ett handelsparadigm om att konkurrensutsätta produktionen på marknaden för att kunna upphandla till så låga priser som möjligt utifrån principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Det finns goda skäl för dessa principer, de styr mot hushållning med allmänna medel, gynnar EU som hel marknad och motverkar svågerpolitik. I teorin går det kanske också att hävda att bra miljöprestanda – utifrån EU-fördragens miljöpolitiska grundstenar – och stark social hänsyn, per definition inte är oförenligt med dessa utgångspunkter. Men så enkelt är det inte i praktiken.

Ett första problem är att lägsta pris alls är möjligt att använda som ensam grund för att utvärdera ett anbud. Det är svårt att ens i teorin konstruera en situation där miljösyn är helt irrelevant men givetvis varierar dess vikt från en fråga till en annan. Det stora problemet är dock att konstruktionen med ”lägsta pris” möjliggör att inte behöva ta hänsyn ens när behovet av miljökrav är stort och uppenbart, eller när sociala hänsyn givet bör tas. Åtminstone i fallet med miljöhänsyn är det därför svårt att se att upphandlingsreglerna av detta skäl inte direkt strider mot artikel 11 i fördraget om EU:s funktionssätt, om att miljöhänsyn alltid ska integreras i alla politikområden och i genomförandet avlagstiftningen. Detsamma gäller i förhållande till exempelvis EU-fördragets skrivningar om att upprätthålla en hög nivå på miljöhänsyn, i linje med principen om hållbar utveckling[84].
Mot denna bakgrund behöver ”lägsta pris” helt slopas som utvärderingskriterium. Istället bör en bindande regel införas om att hänsyn ”skall” tas till hållbarhetsparametrar. Kriterier för dessa behöver i så fall beskrivas i regelverken och utformas med EU-fördragens miljöregler som grund, där hållbar utveckling har en bred inriktning. Till dess en sådan ordning stadgas i sekundärrätt i EU bör åtminstone skall-krav införas i den svenska lagstiftningen, i vag form kan motsvarande redan sägas gälla för statliga myndigheter.

Ett andra problem är att inte heller ”ekonomiskt mest fördelaktiga bud” är ett bra begrepp. Fokus ligger på kostnaden för den upphandlande myndigheten, i alla fall i praktiken, snarare än för hela samhället, vilket rimmar illa med målsättningen om hållbar utveckling. Begreppet ”ekonomiskt” ger dessutom fel signal eftersom det leder tanken till monetär värdering, vilket också är grunden för analysen av livscykelkostnader i de nya direktiven. Visserligen kan vissa miljö- och sociala aspekter monetariseras, men det sker sällan och i praktiken är det svårt att genomföra. I exempelvis fallet biologisk mångfald kanske det också är praktiskt omöjligt att göra sådana värderingar. Även om EU-domstolen varit noga med att det går att ta bredare hänsyn, så finns ett uppenbart problem när lagstiftningen som sådan har en snäv inriktning.

Bättre vore därför en ordning där ”högsta värde” eller helt enkelt ”mest fördelaktigt bud” användes i lagstiftningen[85]. Kraven på att kostnader måste monetariseras för att räknas behöver också slopas. Detta betyder förstås inte alls att pris är en oviktig parameter, men däremot att den indikatorn enklare kan relateras till andra.

6. Vägar framåt

Baserat på det nya EU-direktivet erbjuder vi i det här kapitlet förslag på lösningar och nya möjligheter till socialt och miljömässigt ansvarstagande i offentlig upphandling.

Den offentliga upphandlingen har utvecklats från usel till halvdan när det gäller miljö och social hänsyn. Trots goda intentioner på många håll – i Sverige finns en rad myndigheter som med höga ambitioner har visat ledarskap, skapat praxis och tänjt på regelverken i hållbar riktning – så har ambitionerna överlag varit måttliga. Osäkerheten är stor om vad som är tillåtet och inte.

Till att börja med medförde regelverket knappast någon miljöhänsyn alls. I nästa steg uppfattades det som möjligt att under vissa förutsättningar formulera vissa miljökrav, men risken för bakläxa i domstol gjorde att många upphandlare avhöll sig från den möjligheten. För några år sedan förbättrades möjligheterna en del och den nämnda bör-regeln lagstiftades i Sverige, men också i det fallet finns oklarheter och en bör-regel är allmänt sett en ganska konstig rättslig figur.

Nu införs det nya EU-direktivet. Det kommer att leda till vissa förbättringar och en situation som kanske kan komma att kallas hyfsad, men riktigt bra lär det inte bli, trots att hållbar upphandling har diskuterats i ganska många år. Några krav på att miljöhänsyn eller sociala hänsyn skall tas finns ännu inte, inte ens där uppenbart motiverat. Mycket återstår därför innan allmänhetens pengar används för allmänhetens bästa utifrån perspektivet hållbar utveckling.

6.1. Bättre tillämpning och förtydligande av LOU

Ett tydligare regelverk som tolkas på ett mer likartat sätt än idag skulle innebära att upphandlare i större utsträckning kan ställa de krav de borde. För att nå dit behövs en bred uppsättning åtgärder. Det lagförslag som presenterats för svensk del kommer att medföra steg i rätt riktning, då det öppnar för bland annat ökade möjligheter till dialog och förhandling med anbudsgivare, samt större fokus på att ha ett helhets- och livscykelperspektiv när kostnader beaktas. På flera punkter behöver dock regelverken fortsatt tydliggöras, inte minst vad gäller balansen mellan handelsprinciperna och de skrivningar om miljö som finns i regelverken. Avgörande för en bra praxis är också att en mer konsekvent tolkning av regelverket utvecklas.

Även grunderna i lagstiftningen behöver ses över. Det är viktigt att helt slopa möjligheten att upphandla till ”lägsta pris”, samtidigt som begreppet ”ekonomiskt mest fördelaktigt” behöver ersättas med ”högsta värde” eller ”mest fördelaktigt bud”. Kravet att kostnader ska monetariseras för att kunna beräknas måste också slopas.

Avslutningsvis är det viktigt att reglera att alla upphandlande myndigheter ”skall” ta hänsyn till miljömässiga och sociala aspekter vid upphandling. I samma anda borde även inriktning tas ut mot att offentlig upphandling ska ske inom den bästa kvartilen, det vill säga den fjärdedel av varor och tjänster som har bäst miljömässig och social prestanda[86]. Sådan kvartilsupphandling skulle verkligen kunna bidra till att göra hållbar upphandling till mer av praktik än retorik.

Ledarskap och ökad juridisk och affärsmässig kompetens

Den kritik som riktas mot upphandlingsregelverket – att det är svårt, tidsödande och otydligt – har delvis sin grund i att upphandlarna känner sig osäkra på hur reglerna ska tillämpas. Det leder till att upphandlarna ofta tar det säkra före det osäkra, och att såväl hållbarheten som affärsmässigheten i upphandlingen blir lidande. En ökad juridisk och affärsmässig kompetens på de upphandlande myndigheterna skulle bidra till mer förmånliga villkor i ingångna avtal, mer stringenta miljökrav och ett minskat antal överprövningar. Det förutsätter dock ett stadigt ledarskap. Om fler upphandlare skulle kliva fram och ställa högre krav så skulle det leda till en högre lägstanivå och ett tryck mot en harmonisering av de krav som ställs, hur de ställs, samt när och hur de följs upp. Då några upphandlare går före, kommer andra att följa efter. Redan idag finns bra exempel, däribland de instanser och aktörer – de första kommunerna var Eskilstuna, Örebro, Malmö, Uppsala, Alvesta och Lund – som undertecknat #ModUpp2020, ett initiativ för modern upphandling ett initiativ av ett antal miljö- och sociala märkningsorganisationer[87]. Men det behövs fler som vågar och vill gå före. Sverige behöver snarast en nationell upphandlingsstrategi som tydligt visar vilka samhälleliga mål som upphandlingen ska bidra till. På så vis kan en styrning skapas som underlättar för alla att sträva åt samma håll.

Möjligheter till dialog och förhandling

Många myndigheter upphandlar ett brett spektrum av varor och tjänster för många olika ändamål. Det ställer höga krav på dem som är ansvariga för att såväl utforma förfrågningsunderlag som genomföra uppföljning; de måste se till att ställa rätt krav på ett begripligt sätt. Om irrelevanta eller otydliga krav finns i förfrågningsunderlaget kan detta leda till ökade kostnader, att upphandlingen överklagas, eller att myndigheten inte får den vara eller tjänst som uppfyller dess behov. Vägledning och råd är avgörande viktiga. Dessutom skulle en ökad möjlighet till användning av förhandling i offentliga upphandlingar kunna underlätta för myndigheter att ställa rätt krav, inklusive miljömässiga och sociala. I den nämnda lagrådsremissen[88] finns förslag på ändringar i förhandlingsförfarandet, med ökade möjligheter till förhandlingar under vissa förutsättningar. Denna möjlighet är helt central att ta tillvara i det kommande arbetet och kräver ett aktivt ledarskap för en mer hållbar upphandling.

Harmoniserad kravställning kan leda till större effekt med lägre kostnader

Leverantörer möts idag av myndigheter som ställer olika miljökrav, som i grunden har samma inriktning, men som skiljer sig i detaljerna. Om de svenska och nordiska upphandlande myndigheterna skulle arbeta med mer harmoniserade krav så skulle kostnaderna för anbudsgivarna sannolikt minska, då det i så fall skulle räcka med att uppfylla de harmoniserade kravställningarna och inte varje myndighets egna krav. Det skulle även innebära lägre kostnader för upphandlande myndigheter som kan använda sig av den harmoniserade kravställningen och inte behöva definiera sina egen krav. Här är det viktigt att myndigheter ser till att erfarenheter och goda exempel sprids[89].

”Bristen på forskning om socialt och miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling är, beträffande både måluppfyllelse och effektivitet i kostnadshänseende, från policyperspektiv ett problem.”

Upphandlingsutredningen

Helhets- och livscykelperspektiv

Bristen på helhets- och livscykelperspektiv inom den offentliga upphandlingen tar sig uttryck på olika sätt, men ofta med försämrad kvalitet och högre pris som resultat. Exempel på detta är när myndigheter delar upp upphandlingarna för investering och drift, eller när varor och tjänster upphandlas först när behovet uppstår. Genom att upphandla paketlösningar och se inköpen ur ett bredare och mer långsiktigt perspektiv skulle de upphandlande myndigheterna kunna åstadkomma betydligt bättre kvalitet till en lägre totalkostnad. I kvalitet innefattas även till exempel miljömässiga och sociala faktorer. Med ett – såväl kvantitativt som kvalitativt – livscykelperspektiv på en vara eller tjänst så kan en god bild skapas av dess inverkan på miljön och sociala förhållanden. Om det också blir vägledande för upphandlingen är mycket vunnet.

Förbättrat statistiskt underlag

I dagsläget saknar många upphandlande statliga myndigheter IT-stöd för att kunna genomföra och följa upp sin inköpsverksamhet. Det krävs därför stora manuella insatser[90]. Detsamma gäller för många kommuner, för vilka det är ett digert arbete att ta fram grundläggande statistik kring upphandlingen. Bristen på överblick kan vålla problem, inköpskostnader kan bli högre än nödvändigt, och resultaten av ställda miljömässiga och sociala krav blir svåra att följa upp och förbättra.[91] Inte minst för miljörelaterade frågor behövs ett bättre statistiskt och kunskapsmässigt underlag.

Vikten av bra uppföljning

Uppföljning av ingångna avtal är idag ett svagt område inom den offentliga sektorn, något som synliggjorts av kvalitetsbrister inom bland annat välfärden. Detta understryker vikten av att de upphandlande myndigheterna utvecklar strategier för uppföljning, exempelvis genom väl avvägda incitament, olika former av ersättning och olika optioner för förlängningar av avtal. För att kunna få till en systematisk och effektiv uppföljning är det avgörande att redan i förfrågningsunderlaget tydligt redovisa för hur den ska gå till.

6.2. Tredjepartscertifieringar – en del av lösningen

Tredjepartscertifieringar för miljömässig såväl som sociala hänsyn har en enorm potential för att förbättra och förtydliga kravställningen vid offentlig upphandling. Att använda tredjepartscertifieringar som Svanen, TCO Certified och Fairtrade för att nämna några, kan underlätta för både upphandlande myndigheter och anbudsgivare. Några exempel på potentialen hos och fördelarna med dessa beskrivs i styckena nedan.

Användbara i hela upphandlingsförfarandet

Vissa av våra krav lämpar sig bra för att använda som kvalificeringskrav, då de kräver att anbudsgivande organisationer exempelvis uppfyller vissa nationella eller multinationella miljökrav eller att de följer vissa arbetsrättsliga regler.

Andra märkeskrav bygger på upphandlingsföremålets egenskaper och lämpar sig då bättre som obligatoriska krav, särskilda kontraktsvillkor eller tilldelningskriterium. Exempel på detta kan vara energieffektivitet eller att begränsa användningen av hälso- och miljöfarliga ämnen.

Förutom att utgöra grunden för kraven som ställs i upphandlingen kan märkningarna också användas som bevis på att upphandlingsföremålet uppfyller kraven. En enda tredjepartscertifiering kan alltså visa på uppfyllnad rörande kvalificerings-, obligatoriska och tilldelningskrav samt tilldelningskriterium Eventuellt likvärdiga bevis måste dock också kunna godtas av myndigheten.

En viktig aspekt att beakta vid kravställningen är att de flesta tredjepartscertifieringar är utvecklade så att de kriterier som används är en helhet och kompletterar varandra ur ett livscykelperspektiv. Det finns därmed stora fördelar med att använda hela uppsättningen krav från märkningen och inte plocka enskilda krav, till exempel från Konkurrensverkets kriterie-wizard.

Underlättar vid uppföljning

Ansvaret för att levererade varor eller tjänster uppfyller kraven i märkningen, och därmed i upphandlingen, ligger hos leverantören. Om felaktigheter under avtalsperioden skulle uppstå riskerar det levererande företaget i värsta fall att begå avtalsbrott och mista sin licens för märkningen. Miljöstyrningsrådet ansåg att mer kontroll och uppföljning än så inte kan anses vara rimligt att kräva av upphandlande myndighet. Att därmed ställa krav i upphandlingen på att levererade produkter eller varor ska uppfylla märkeskravet eller motsvarande, under hela avtalsperioden, underlättar avsevärt uppföljningen för upphandlande myndighet.

Säkerställer att kriteriet uppfyller krav på transparens, vetenskaplighet och objektivitet

Kriterierna för att kvalificera för märkning utvecklas av de organisationer som utfärdar märkningslicenserna. Det innebär att principen om transparens, d.v.s. att kraven i upphandlingen ska vara tydligt definierade, kan anses uppnådd på förhand då kraven från en viss märkning används i en upphandling. Nuvarande svensk lagstiftning kräver även att de ställda kraven ska ha en vetenskaplig grund, vilket de miljö- och sociala märkningar som uppfyller märkningsstandarder såsom ISO 14024 eller liknande anses göra. I och med de nya EU-direktiven för offentlig upphandling byts kravet på vetenskaplighet ut mot objektivitet, vilket även det kan anses uppnått.

Finns redan många varor och tjänster som uppfyller kraven

Vid en upphandling är det viktigt att säkerställa att de krav en myndighet ställer inte begränsar det möjliga antalet produkter eller tjänster. Genom att använda en tredjepartscertifiering kan detta enkelt uppnås. De utfärdande organisationerna publicerar ofta vilka produkter och leverantörer som i nuläget levererar produkter och tjänster som uppfyller deras krav. Det är viktigt att en upphandlande myndighet på förhand kontrollerar att det finns ett tillräckligt stort utbud av det specifika upphandlingsföremålet som bär de efterfrågade märkningarna, eller motsvarande. Om inte detta sker finns risken att myndigheten inte får några anbud, eller allt för få anbud, med dålig konkurrens som följd.

Produktgrupper som omfattas		Varor och tjänster som tvättmedel, värmeljus, tryckeritjänster hotell och restauranger.	Varor och tjänster som kemiska produkter, transporter, elenergi, biobränslen, försäkringar och butiker.	Produkter som rengöringsprodukter, tvål, hårschampo, maskindiskmedel, diskmaskiner och kylskåp.	Livsmedel	Livsmedel och andra produkter som blommor och fotbollar.	Bildskärmar, bärbara datorer, tablets och smartphones och andra IT-produkter	Fisk och skaldjur
Miljökrav	**Tillverkning**	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Produkten måste komma från ett hållbart bestånd.
	Produkten	✓	✓	✓	✓		✓	
	Sluthantering	✓	✓	✓	✓		✓	
Sociala krav	**Tillverkning**	Vissa produktområden som textil och fordonsgas.	Textila produkter		✓	✓	✓	✓
	Produkten	Städtjänster			✓	✓	✓	
	Sluthantering				✓		✓	
Vem står bakom märkningen?		Nordiska ministerrådet regeringen/Nordisk miljömärkning/	Naturskyddsföreningen	EU- kommissionen/Nordisk miljömärkning	KRAV - ekonomisk förening	Fairtrade International	TCO Development	Marine Stewardship Council
Marknad		Norden	Sverige	Sverige	Världen	Asien, Latinamerika och Afrika	Världen	Världen
Granskas av tredje part		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Typ 1 miljömärkning enligt ISO 14024		✓	✓	✓	✓		✓	

Jämförelse mellan tredjepartscertifieringar för miljömässig och social hållbarhet

7. Slutsatser

• I Sverige dominerar tilldelningskriteriet ”lägsta pris” i offentlig upphandling, vilket inte alltid gynnar vad allmänheten värderar högst. Upprepade opinionsundersökningar har till exempel visat att miljöproblemen oroar allmänheten mer än samhällsekonomin.

• Den svenska privata och offentliga konsumtionen av varor och tjänster ger ohållbara avtryck på människor och miljö såväl nationellt som globalt. Den offentliga upphandlingen omsätter ungefär 600 miljarder kronor årligen, men tyvärr underutnyttjas möjligheten att använda upphandling för att ställa krav för en hållbar utveckling.

• REACH, EU:s kemikalieförordning, är ur ett globalt perspektiv ett ambitiöst regelverk för att hantera farliga industrikemikalier. Trots det visar upprepade utvärderingar att REACH är bristfälligt och tar för lång tid att tillämpa. För att begränsa farliga kemikalier i produkter bör därför upphandling användas för att ställa krav som går längre än lagstiftning.

• Det finns idag stora möjligheter att ställa krav på miljöhänsyn och socialt ansvarstagande. För att fler ska ställa hållbarhetskrav i praktiken krävs ett tydligt politiskt ledarskap som tar ställning och agerar för obligatoriska hållbarhetskrav, där möjlighet byts till skyldighet.

• Det är viktigt att ledande politiker ansvarar för att skapa allianser över partigränserna för att säkra långsiktighet i upphandlingsarbetet.

• Det finns fyra typer av problem som försvårar en hållbar upphandling: kunskapsbrist, kommunikationsbarriärer, oro över rättsliga konflikter samt upplevda begränsningar i möjligheten att ställa krav.

• Kunskapsbristen rör ofta vilka krav som är relevanta att ställa, vilka krav som får ställas och på vilka villkor det får ske. Exempelvis är miljökrav ofta komplexa speciellt ur ett livscykelperspektiv, däribland hur man ska hantera förekomsten av miljögifter i olika varor, särskilt i globaliserade varukedjor.

• Tredjepartscertifieringar som verifiering av hållbarhetskrav är resurseffektiva verktyg för den upphandlande myndigheten att säkerställa att ställda hållbarhetskrav är relevanta och att kraven följs upp.

• Med hjälp av den senaste versionen av en hållbarhetsmärkning är det idag möjligt att ställa sociala och miljömässiga krav som tacklar utmaningar ur ett hållbarhetsperspektiv under produktens livscykel. Ökad efterfrågan på varor och tjänster som möter hållbarhetskrav ger dessutom incitament till anbudsgivare att kontinuerligt utveckla sina produkter och dess tillverkning.

• Det nya EU-direktivet om offentlig upphandling skickar en tydlig signal till kommuner, landsting och statliga myndigheter om att använda miljömässiga och sociala krav som ett viktigt verktyg för att nå samhälleliga mål såsom minskad klimatpåverkan och fattigdomsbekämpning.

• Lagen om offentlig upphandling i Sverige bör därför främja tredjepartscertifieringar, precis så som det stadgas i det nya EU-direktivet om offentlig upphandling.

• För att använda skattemedel på ett effektivt och hållbart sätt kan upphandlare välja tredjepartscertifierade varor och tjänster. Tredjepartscertifieringar bygger på en beprövad process dels för att ta fram hållbarhetskrav, dels för att följa upp kraven.

8. Referenser

1. Siffror i rutan från dels Konkurrensverket (2014) Siffror och fakta om offentlig upphandling Statistik… 2013: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2014-1.pdf; dels UNEP (2012) Sustainable Public Procurement Initiative Harnesses Power of Public Spending to Fast-track Green Economy Transition: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=2688&ArticleID=9188&l=en.

2. Undersökningar inom EU bekräftar detta; lägsta pris rankas lågt jämfört med varor och tjänster som upphandlas så att pris, miljö, kvalitet och sociala aspekter vägs samman; 87% håller med om att miljökrav kan leda till ett högre pris. Se European Commission (2011) Internal Market: Awareness, Perceptions and Impact. Eurobarometer 363: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf.

3. Svensk Handel (2014) Det ansvarsfulla företaget: http://mb.cision.com/Public/268/9693716/b6fbdfd165783ba1.pdf.

4. Med ”hållbarhetsmärkningar med miljömässiga och sociala krav” avses tredjeparts miljömässiga och sociala hållbarhetscertifieringar.

5. SOM-institutet (2015) SOM-undersökningen 2014: http://som.gu.se/digitalAssets/1525/1525081_v--lkomna---henrik-oscarsson.pdf. Se även Svensk Handel (2014) a.a. och European Commission (2011) a.a.

6. Halldin och Mikusinska (2014) Omvärldsanalys av miljökrav i offentlig upphandling. Länsstyrelsen Gävleborg 2014:8: http://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2014/Omvarldsanalys_av_miljokrav_i_offentlig_upphandling.pdf; Konkurrensverket (2014) a.a.; Upphandlingsutredningen (2013) SOU 2013:12: http://www.regeringen.se/contentassets/94e3a7f86d2f4784b126e16c6f4ec3a4/goda-affarer---en-strategi-for-hallbar-offentlig-upphandling-hela-dokumentet-sou-201312; Boström och Karlsson (2013) Responsible Procurement, Governance and Complex Product Chains. Environmental Policy and Governance 23 381-394; Naturvårdsverket (2010) Miljöanpassad offentlig upphandling: http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-6326-9.pdf?pid=3633; Wedin (2009) Going Green – a Study of Public Procurement Regulation. Academic Thesis. Lund University: http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1487409&fileOId=1487450; European Commission (2008) Communication on public procurement for a better environment. COM (2008) 400 FINAL. Se: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:sv:PDF.

7. Naturvårdsverket (2015) Fördjupad utvärdering av miljömålen. Sammanfattning: http://www.miljomal.se/Global/24_las_mer/rapporter/malansvariga_myndigheter/2015/tabla-2015-sv.pdf; EEA (2015) SOER Synthesis Report: http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/action-download-pdf.

8. UNDP (2014) Human Development Report: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf.

9. Se statistik på http://www.statista.com/statistics/263154/worldwide-production-volume-of-textile-fibers-since-1975/.

10. Olsson, Posner, Roos och Wilson (2009) Kartläggning av kemikalieanvändning i kläder. Swerea IVF. Rapport 09/52: https://www.kemi.se/Documents/Publikationer/Trycksaker/Rapporter/Kartlaggning_kemikalieanvandning_i_klader_2010-03-17.pdf.

11. Kemikalieinspektionen (2014) Chemicals in textiles. Risks to human health and the environment: https://www.kemi.se/Documents/Publikationer/Trycksaker/Rapporter/Report6-14-Chemicals-in-textiles.pdf?epslanguage=sv; Olsson et al. (2009) a.a.

12. Boström och Karlsson (2013) a.a.

13. UNCED (1992) Agenda 21: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf.

14. Regeringens skrivelse (2002/03:29) Johannesburg. FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling.

15. Tuncak och Ditz (2013) Paths to Global Chemical Safety: The 2020 Goal and Beyond. SSNC: http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/rapport_paths_to_global_chemical_safety.pdf; the Stockholm Convention: http://chm.pops.int/.

16. UNGA (2012) Resolution on The Future We Want. A/RES/66/288: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement; UNGA (2012) A 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns. A/CONF.216/5: http://www.unep.org/rio20/portals/24180/Docs/a-conf.216-5_english.pdf.

17. UN (2015) Zero draft of the outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7261Post-2015%20Summit%20-%202%20June%202015.pdf; United Nations (2015) Global Sustainable Development Report: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758GSDR%202015%20Advance%20Unedited%20Version.pdf.

18. UNEP (2012) The Impacts of Sustainable Public Procurement. Eight Illustrative Case Studies: http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/StudyonImpactsofSPP.pdf. För mer information, se UNEP: http://www.unep.org/resourceefficiency/Consumption/SustainableProcurement/tabid/55550/Default.aspx

19. UNEP (2015). Sustainable Public Procurement and Ecolabelling Project: http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/SPP/SPPELBrochure_%20Eng_May15_final.pdf; se även https://www.ungm.org/Public/KnowledgeCentre/SustainableProcurement.

20. Se mer på WTO https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm och EU-kommissionen: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules/gpa-wto/index_en.htm.

21. Se mer om historiken i Kommissionens tolkningsmeddelande om miljö och offentlig upphandling från 2001, COM(2001) 274 FINAL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0274&from=EN.

22. Se exempelvis skäl 2, direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (LOU-direktivet): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:SV:HTML.

23. Se exempelvis art 18 i Direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet): http://www.regeringen.se/contentassets/fe39053b15a1469482e33ac8ee323eb7/bilaga-1-europaparlamentets-och-radets-direktiv-201424eu.pdf; se även direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0017&from=EN. Även direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet) kom i samtidigt.

24. Konkurrensverket (2008) Miljökrav i offentlig upphandling, se: http://www.su.se/polopoly_fs/1.3150.1320939301!/miljokrav_upphandling.pdf

25. Se bland annat artiklarna 191-193 i Fördraget om EU:s funktionssätt samt artikel 3 i EU-fördraget.

26. Se artikel 11 i Fördraget om EU:s funktionssätt. Mer information om environmental integration finns på http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm.

27. COM (1998) 143 FINAL. Public procurement in the European Union.

28. European Commission (2001) Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating environmental considerations into public procurement. COM(2001) 274. Se: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0566&from=EN.

29. Karlsson (2010) The Precautionary Principle in EU and U.S. Chemicals Policy: A Comparison of Industrial Chemicals Legislation. In: Eriksson et al. (eds) Regulating Chemical Risks: European and Global Challenges. Dordrecht: Springer; Kemikalieinspektionen (2012) Bättre EU-regler för en giftfri miljö: https://www.kemi.se/Documents/Publikationer/Trycksaker/Rapporter/Rapport1_12.pdf.

30. European Commission (2003) Communication on Integrated Product Policy. Building on Environmental Life-Cycle Thinking. COM(2003) 302. Se: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0302:FIN:en:PDF.

31. Dir 2004/18/EG a.a.; Dir 2004/17/EC a.a.

32. Dir 2004/18/EG a.a. artikel 23, 26 och 27.

33. European Commission (2008) a.a.

34. European Commission (2008) Communication on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan. COM(2008) 397 FINAL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:EN:PDF.

35. COM(2009) 400 final: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0400&from=EN

36. Decision 1386/2013/EU: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN

37. Se vidare på http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_policy_en.htm.

38. European Commission (2008) a.a., sid. 6.

39. Framgår i bland annat dir 2004/18/EG; citatet från Upphandlingsutredningen (2013) a.a., sid. 386.

40. Boström och Karlsson (2013) a.a.; Boström, Börjeson, Gilek, Jönsson och Karlsson (2012) Responsible procurement and complex product chains: the case of chemical risks in textiles. Journal of Environmental Planning and Management 55, 95-111.

41. Läs mer om dessa och andra fall i Miljöstyrningsrådet (2008) Juridik och rättspraxis; samt Konkurrensverket (2008) Miljökrav i offentlig upphandling: http://www.su.se/polopoly_fs/1.3150.1320939301!/miljokrav_upphandling.pdf.

42. Mer om den strategin finns att läsa på http://ec.europa.eu/europe2020/index_sv.htm.

43. Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:EN:PDF.

44. Bland annat Dir 2014/24/EU a.a.

45. Dir 2014/24/EU a.a; preambeln, punkt 91.

46. Artikel 18.2 i LOU-direktivet; artikel 36.2 i LUF-direktivet

47. Citat från Lagrådsremiss (2015) Nytt regelverk om upphandling, 4 juni 2015: http://www.regeringen.se/contentassets/fe39053b15a1469482e33ac8ee323eb7/nytt-regelverk-om-upphandling.pdf; se även artikel 68 i LOU-dir och art 83 i LUF-dir.

48. Den samhällsekonomiska kostnaden för frakturer pga kadmium i maten är runt 4,2 miljarder kronor per år. Kemikalieinspektionen (2012) Samhällsekonomisk kostnad för frakturer orsakade av kadmiumintag via maten. PM 12/12: https://www.kemi.se/Documents/Publikationer/Trycksaker/PM/PM_12_12_kadmium.pdf.

49. Dir 2014/24/EU a.a., artikel 43. Se även avsnitt 17.1.3 i Lagrådsremiss (2015) a.a.

50. Miljövårdsberedningen PM 2004:2; om delegationen, se: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Delegation-for-ekologiskt-hall_GMB18/

51. Se exempelvis i Miljöstyrningsrådet (2013) Upphandlingskriterier för textil och läder: http://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Koncerninkop/Ext/Extern%20remiss/1302399_6_bil6.pdf.

52. Se http://www.regeringen.se/contentassets/f60bc7cab78c469d9f2e9162d3ed8193/regeringsforklaring-en-19-september-2000

53. Regeringens skrivelse (2006/07:5) Miljöanpassad offentlig upphandling; se: http://www.regeringen.se/contentassets/999e2bcace984eca91af1d610adac55d/miljoanpassad-offentlig-upphandling-skr.-20060754

54. Utredningen om inrättande av Upphandlingsmyndigheten (2015) S 2014:19. Se mer information på: http://www.sou.gov.se/upphandlingsmyndigheten/

55. Utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivavtal (2015). S 2014:20. Se vidare på: http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2014/12/dir.-2014162-/

56. Lagrådsremiss (2015) a.a.

57. Upphandlingsutredningen (2013) a.a. samt Genomförandeutredningen (2014a) Nya regler om upphandling. SOU 2014:51: http://www.regeringen.se/contentassets/a3a00aa9edb54ca8be64ede73ecaec9f/nya-regler-om-upphandling-sou-201451 och Genomförandeutredningen (2014b) En lag om upphandling av koncessioner. SOU 2014:69: http://www.regeringen.se/contentassets/f253b341be7643ab80a673bdbcc622b3/en-lag-om-upphandling-av-koncessioner-sou-201469. Efter genomförandeutredningen har även två departements-PM tagits fram, se: http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2014/07/ds-201425/.

58. Se lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

59. 1 kap. 9 § LOU och 1 kap. 24 § LUF; se även prop 2009/10:180; SFS 2010:571 angående ”bör-regeln”

60. 13 § förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

61. Upphandlingsutredningen (2013) a.a., sid 387.

62. Mål nr 2216-221-10

63. Se Kemikalieinspektionen (2012) a.a., sid. 166; se även Karlsson (2010) a.a.

64. Se även tolkningen av Konkurrensverket (2013) Hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/hallbarhet/riktlinjer_hallbarhetskriterier_webb.pdf

65. Lagrådsremiss (2015) a.a., sid. 288.

66. Följande avsnitt bygger på befintlig lagstiftning och på kommentarer om dess betydelse, i exempelvis Konkurrensverket (2014) Sammanfattning av Konkurrensverkets riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/hallbarhet/sammanfattning_riktlinjer_hallbarhetskriterier.pdf; Kommerskollegium (2010) Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av byggentreprenad: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/kammarkollegiet/vagledning/anbudsutvardering-vid-offentlig-upphandling-av-byggentreprenad-1010-8.pdf; Konkurrensverket (2008) Miljökrav i offentlig upphandling http://www.su.se/polopoly_fs/1.3150.1320939301!/miljokrav_upphandling.pdf; se även Konkurrensverkets webbplats.

67. Se även Konkurrensverkets ”kravpaket” gällande upphandling för en ”Giftfri förskola”: http://www.konkurrensverket.se/upphandling/aktuella-teman/giftfri-forskola/.

68. Läs mer på http://www.svanen.se/Nyheter/2013/12/Stadning-till-ett-hallbart-pris.

69. Dir 2014/24/EU a.a., artikel 43.

70. Ibid.

71. Dir 2014/24/EU a.a., stycke 48.

72. Se artikel 68 i Dir 2014/24/EU a.a., samt artikel 83 i Dir 2014/25/EU.

73. Dir 2014/24/EU a.a., stycke 95-98.

74. Lagrådsremiss (2015) a.a., sid. 728 ff.

75. Se mer på Konkurrensverkets webbplats (om kriterie-wizard och kriteriebiblioteket): http://www.konkurrensverket.se/upphandling/hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/om-kriterierna/om-kriterie-wizard-och-kriteriebiblioteket/.

76. Läs mer på: http://tcodevelopment.se/nyheter/signalen-fran-eu-ar-nu-mycket-tydlig-stall-miljomassiga-och-sociala-krav-offentliga-upphandlingar/

77. Se även http://www.svanen.se/Nyheter/2015/6/New-Wave-Group-utmanar-textilindustrin-med-Svanen-markta-Cottover-kollektionen/.

78. Se http://www.krav.se/produkter eller https://www.msc.org/kop-msc-markt-fisk/... etc.

79. Nätverket startades på initiativ av bland annat Swedbank och fortsätter att växa. Med 15 deltagande företag är syftet att gemensamt driva frågan om Hållbar IT. Läs mer på: http://tcodevelopment.se/nyheter/natverket-bank-och-forsakring-hallbara-inkop-vaxer/.

80. Se mer om Gröna listan: http://epi.vgregion.se/sv/gronalistan/.

81. Läs mer om läget och om möjliga åtgärder i material från Naturskyddsföreningens ”Operation giftfri förskola”, bland annat i följande tre rapporterna från 2013 och 2015: http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/rapporter/Rapport_Giftfri_forskola_Kommuner.pdf; http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/Giftfri_forskola_enkatundersokning.pdf samt http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/giftfria_barn_leka_bast_.pdf.

82. Klädbranschen (tillsammans med transportsektorn) uppvisar högst andel överklaganden, enligt Konkurrensverket (2014) http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2014-1.pdf.

83. Se även Överprövningsutredningen (2015) SOU 2015:12: http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/03/sou-201512/.

84. Se även Client Earth (2012) Procuring best value for money: http://www.clientearth.org/reports/procuring-best-value-for-money.pdf.

85. Jämför Client Earth (2012) a.a.

86. Bilen, biffen, bostaden 2005. http://www.regeringen.se/contentassets/b45b24cd21144e3193749b9b278d661c/bilen-biffen-bostaden---hallbara-laster-smartare-konsumtion

87. Läs mer om ModUpp på: http://www.svanen.se/I-fokus/ModUpp/Fragor-och-svar-om-ModUpp/ www.svanen.se/modupp

88. Lagrådsremiss (2015) a.a., sid 35-41.

89. Se exempelvis på Konkurrensverkets webbplats: http://www.konkurrensverket.se/upphandling/hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/stall-miljokrav-pa-ratt-satt/

90. Ekonomistyrningsverket ESV (2008) Införandet av elektroniska inköp i staten. Se: http://www.esv.se/contentassets/d73daaa5df5d4343b33df6ab5f19e1e9/inforandet-av-elektroniska-inkop-i-staten.pdf

91. Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen. 2013 http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2013/03/sou-201312/