

PM 2006 RVIII (Dnr 125-4891/2005)

Rapport från Naturvårdsverket - Underlag till handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid till 13 februari 2006, förlängt till 28 februari 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen Rapport från Naturvårdsverket - Underlag till handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat Naturvårdsverkets rapport 5520 Underlag till handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling, *bilaga*.

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

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att Naturvårdsverkets förslag att upprätta nationella mål för offentlig konsumtion, ökad styrning, utbildningsinsatser och konferenser, lättillgängliga verktyg samt information torde underlätta uppnående av målet.

Mina synpunkter

Miljöanpassad offentlig upphandling är ett viktigt område och jag välkomnar en handlingsplan för miljökrav i offentlig upphandling. Det är bra att det upprättas nationella mål för offentlig konsumtion. Genom ökad styrning, utbildningsinsatser och konferenser, lättillgängliga verktyg samt information finns goda förutsättningar att uppnå målen. Om kommuner samt övriga inköpande aktörer strävar mot samma mål och således ställer likartade miljökrav i sina upphandlingar, kan troligtvis branschernas medvetenhet och förutsebarhet gällande vad som förväntas av dem öka, vilket i förlängningen torde resultera i ett effektivare miljöarbete både för inköpare och berörda branscher/leverantörer. Konsumenter, oavsett om de är en offentlig upphandlare eller pri-

vattperson, har stora möjligheter att påverka utbudet av miljöanpassade produkter genom sitt val av varor.

De tre mål som föreslås synes vara avpassade för den statliga sektorn. Många kommuner, däribland Stockholm har redan kommit längre.

I rapporten föreslås att andelen offentliga organisationer som ställer miljökrav regelbundet vid upphandling skall öka till 80%. Jag vill poängtera att det är viktigt att miljökrav ställs i alla sammanhang där det är relevant och därför bör målet vara att alla offentliga organisationer ställer miljökrav regelbundet. Jag anser också att konsumtionsmålet för anskaffande av miljöbilar är för lågt satt. Mot bakgrund av att andelen miljöbilar redan idag är 25% i många kommuner, och i Stockholm 60%, och hur utvecklingen inom miljöbilsmarknaden ser ut bör målet kunna sättas högre. I förslaget saknas också ett konsumtionsmål för ekologiska livsmedel i den offentliga sektorn. I den statliga utredningen "Bilen, biffen, bostaden - Hållbara laster, smartare konsumtion" (SOU2005:51) föreslås att 25% av all offentlig konsumtion av livsmedel senast 2010 ska vara baserad på ekologisk certifierad konsumtion. Jag föreslår att handlingsplanen kompletteras med ovanstående mål.

Offentlig upphandling styrs till största del av de EG-direktiv som den svenska lagen om offentlig upphandling bygger på. Det råder fortfarande en stor okunskap om hur miljökrav kan ställas. Därför delar jag uppfattningen att kontinuerlig utbildning är en viktig åtgärd.

Jag anser att EKV-verktyget är en viktig hjälp för att ställa relevanta miljökrav i upphandlingen. Det gäller särskilt när upphandling sker inom många olika delar i samma organisation, såsom är fallet i Stockholm. Jag håller med Naturvårdsverket om att kriteriedokumentet bör ses över och i flera fall skärpas samt att kravnivån behöver bli jämnare såväl inom enskilda produktgrupper som mellan olika produktgrupper. Vidare krävs kontinuerlig uppdatering av kriteriedokumentet för att öka och främja användningen av verktyget. Det finns även ett behov av en tydligare struktur, i syfte att tydliggöra för upphandlare hur kriteriedokumentets olika kravnivåer kan användas.

Inom Stockholms stad är hållbar produktion av varor och tjänster en prioriterad fråga och det pågår för närvarande ett brett arbete med hållbar upphandling. Det av kommunfullmäktige beslutade Miljöprogrammet innehåller ett antal mål som har med stadens inköp och upphandling att göra. I projektet "Miljöanpassad upphandling i Stockholms stad" är syftet att nå en ökad miljöanpassning vid upphandling, genom att utarbeta lämpliga miljökrav, metoder, stöddokument samt genom utbildningsinsatser. Projektet verkar inom fyra huvudområden: giftfria varor, energi, transporter samt ekologiska livsmedel. Vidare upphandlar staden för närvarande en logistikpartner i syfte att effektivisera samt minska miljöpåverkan av transporter av varor till staden. I upphandlingen ställs exempelvis krav på att de transporter som sker till stadens enheter skall ske med miljöbilar.

Kommunfullmäktige har även beslutat att stadens förvaltningar skall köpa in miljövänliga däck samt om riktlinjer avseende miljö- och trafiksäkerhetskrav vid upphandlingar av entreprenader och tjänster där arbetsmaskiner och fordon ingår, således även bygg- och anläggningsentreprenader. Vidare har kommunfullmäktige i budget för 2006 avsatt 6 miljoner kronor för att uppnå miljöprogrammets mål om att 15% av de livsmedel som stadens verksamheter köper in ska vara ekologiskt framställda.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen Rapport från Naturvårdsverket - Underlag till handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat

Stockholm den 10 februari 2006

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (båda m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen anför följande

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är ett mycket viktigt instrument för offentliga myndigheter och kommuner att en effektiv användning av medborgarnas inbetalda skattepengar.

En lika viktig aspekt av lagen är att skapa rättsäkra förhållanden i affärsuppgörelser mellan det offentliga och privata näringslivet. Korruption och annan otillbörlig påverkan uppstår lätt där reglerna är obefintliga eller oklara.

Affärsmässighet är det centrala begreppet för att lagens mål om effektiv och rättssäker resursanvändning. Genom att i varje upphandling stäva efter största möjliga affärsmässighet tar den upphandlande enheten till vara både skattebetalarnas intresse av effektiv förvaltning av skattemedel och näringslivets intresse av en sund konkurrenssituation.

Genom att föra in ytterligare särskilda kontraktsvillkor skapas en situation som öppnar upp för godtyckliga bedömningar, samtidigt som det kommer att leda till dyrare och mer komplicerade upphandlingsprocesser.

Den offentliga upphandlingen är ett viktigt verktyg för att ge medborgarna valuta för skattemedlen och ska inte användas som ett verktyg för andra ändamål. I den mån miljökrav på produkterna är motiverade är det av största vikt att den miljöanpassade upphandlingen inte strider mot lagens principer om icke-diskriminering och varors fria rörlighet.

Till exempel måste regelsystemet, och därmed även konsumtionsmål och liknande, vara utformade på ett sätt som gör att små och medelstora företag har en rimlig möjlighet att kunna medverka vid upphandlingar. Varken reglerna, styrningen eller den byråkrati som uppstår får utgöra ett hinder för små företag och en fungerande konkurrens.

Vidare vill vi påpeka det kommunala självstyrets självklara roll i sammanhanget. Konferenser och informationskampanjer i ämnet kan vara angelägna. Staten bör emellertid vara ytterst sparsam med informationskampanjer som riskerar att omvandlas till opinionsbildande verksamhet. Offentligt finansierad statsstyrd opinionsbildning riskerar att underminera ett fritt och demokratiskt samhällsklimat. Fler pekpinnar, inskränkningar och tvingande regler i det kommunala självstyret är inte heller något att sträva efter.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Sten Nordin, Mikael Söderlund och Kristina Alvendal* (alla m) och *Lotta Edbolm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till handlingsplan för miljöanpassad upphandling. Handlingsplanen innehåller en beskrivning av nuläget, mål för 2007-2010 samt förslag till åtgärder för att nå målen. Arbetet med rapporten har skett i samråd med Nämnden för offentlig upphandling samt AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande.

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

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

Målen anges vara att andelen offentliga organisationer som ställer miljökrav regelbundet vid upphandling ska öka från dagens 60% till 80% samt att andelen statliga ramavtal med välformulerade miljökrav som får konsekvenser för vad som upphandlas ska öka från dagens 63% till 90%.

Följande åtgärder föreslås.

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

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

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 februari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Inom Stockholms stad är hållbar produktion av varor och tjänster redan en prioriterad fråga, vilket framgår av såväl övergripande inriktningsmål som inriktning för kommande upphandlingspolicy. Inom staden pågår ett omfattande arbete inom området. Naturvårdsverkets förslag att upprätta nationella mål för offentlig konsumtion, ökad styrning, utbildningsinsatser och konferenser, lättillgängliga verktyg samt information torde underlätta uppnående av målet. Om kommuner samt övriga inköpande aktörer strävade mot samma mål och således uppställde likartade miljökrav i sina upphandlingar, skulle troligtvis branschernas medvetenhet och förutsebarhet gällande vad som förväntas av dem öka, vilket i förlängningen torde resultera i ett effektivare miljöarbete både för inköpare och berörda branscher/leverantörer.

Offentlig upphandling styrs till största del av de EG-direktiv som den svenska lagen om offentlig upphandling bygger på. Lagstiftningen reglerar på ett detaljerat sätt hur en upphandling skall gå till, och den sätter också upp gränser för vilka typer av krav som kan ställas på varor och tjänster. Grunden för direktiven är att säkra den fria rörligheten av varor och tjänster inom den europeiska unionen, men på senare tid har lagstiftningen också öppnats upp för möjligheten att ta sociala och miljömässiga hänsyn i samband med att en upphandling genomförs. Exakt hur sådana krav kan utformas är dock fortfarande i vissa fall oklart och det krävs att den upphandlande enheten från fall till fall utreder vilken typ av krav som är förenliga med lagstiftningen. Utöver de juridiska gränserna måste den upphandlande enheten i praktiken även tillse att de varor som köps in har en prisnivå som är förenlig med verksamhetens budget.

Gällande EKU-verktyget, håller stadsledningskontoret med Naturvårdsverket om att kriteriedokumentet bör ses över och i flera fall skärpas samt att kravnivån behöver bli jämnare såväl inom enskilda produktgrupper som mellan olika produktgrupper. Vidare krävs kontinuerlig uppdatering av kriteriedokumentet för att öka och främja användningen av verktyget. Det finns även ett behov av en tydligare struktur, i syfte att tydliggöra för upphandlare hur kriteriedokumentens olika kravnivåer kan användas. Det bör dock framhållas att ett verktyg inte kan ersätta en noggrann analys av det egna behovet, utbudet på marknaden samt en juridisk bedömning inför varje upphandling.

Pågående arbete inom Stockholms stad

Inom Stockholms stad pågår för närvarande ett brett arbete med hållbar upphandling. Det av kommunfullmäktige beslutade Miljöprogrammet innehåller ett antal mål som har med stadens inköp och upphandling att göra. Stadsledningskontoret och Miljöförvaltningen bedriver gemensamt projektet ”miljöanpassad upphandling i Stockholms stad”, i syfte att nå en ökad miljöanpassning vid upphandling, genom att utarbeta lämpliga miljökrav, metoder, stöddokument samt genom utbildningsinsatser. Projektet verkar inom fyra huvudområden: giftfria varor, energi, transporter samt ekologiska livsmedel. Vidare upphandlar staden för närvarande en logistikpartner i syfte att effektivisera samt minska miljöpåverkan av transporter av varor till staden. I upphandlingen ställs exempelvis krav på att de transporter som sker till stadens enheter skall ske med miljöbilar.

Kommunfullmäktige har även beslutat att stadens förvaltningar skall köpa in miljövänliga däck samt om riktlinjer avseende miljö- och trafiksäkerhetskrav vid upphandlingar av entreprenader och tjänster där arbetsmaskiner och fordon ingår, således även bygg- och anläggningsentreprenader. Vidare har kommunfullmäktige i budget för 2006 avsatt 6 miljoner kronor för att uppnå miljöprogrammets mål om att 15% av de livsmedel som stadens verksamheter köper in ska vara ekologiskt framställda. Detaljerna kring genomförandet ska beslutas i ett särskilt ärende.

Stadsledningskontorets upphandlingsenhet har fortlöpande tillhandahållit utbildningsinsatser för upphandlingsansvariga inom staden och kommer under våren 2006 att genomföra en större utbildningsinsats riktad till anställda och chefer på olika nivåer. I utbildningarna kommer hänsyn även att tas till miljöaspekter. Enhetens operativa funktion, koncernupphandlingsgruppen tar kontinuerligt tillvara ovannämnda projekts resultat vid genomförandet av upphandlingar inom områden som är av stor ekonomisk eller strategisk betydelse för staden.