

Offentlig upphandling av hållbara produkter

Skrivelse av Ann-Margarethe Livh (v)

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Skrivelsen av Ann-Margarethe Livh (v) anses besvarad med vad föredragande borgarråd anför.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Ann-Margarethe Livh (v) har till kommunstyrelsen inkommit med en skrivelse om att Stockholms stad bör ta ansvar för att kommunens upphandling sker på ett hållbart sätt, *bilaga*. Stadens upphandlingspolicy bör kompletteras med sociala och etiska krav genom att upphandlade varor skall vara märkta med EU-blomman, Fair trade, Krav, Svanen och andra liknande miljö- och hållbarhetsmärken. Konsumentnämnden föreslås ges i uppdrag att sprida information om den upphandlingspolicy som kommunfullmäktige antagit.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt konsumentnämnden.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att staden bidrar till en hållbar produktion och konsumtion av varor och tjänster och pekar på att staden på en rad områden redan arbetar med hållbar upphandling. Även lagstiftningen har öppnats 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.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden pekar med en rad exempel på att Stockholms stad redan idag arbetar med hållbar upphandling, bl.a. genom Miljöprogrammet och projektet miljöanpassad upphandling. Nämnden hänvisar också till att staden ska ta fram en ny upphandlingspolicy där etiska och sociala frågor bör ingå. Utmaningen när det gäller att ställa miljökrav vid upphandling är att ställa dessa på ett sådant sätt att de blir förenliga med gällande lagstiftning.

Konsumentnämnden anför att Stockholms stad också är medlem i den europeiska organisationen Eurocities. Konsumentförvaltningen deltar tillsammans med stadsledningskontoret i ett projekt som syftar till att utveckla metoder för att ställa krav vid upphandlingar. I projektet behandlas möjligheten att ställa sociala och etiska krav vid upphandling. Ett av resultaten i projektet är bl.a. en handbok om sociala krav vid upphandlingar.

Mina synpunkter

Stockholms stad inhandlar årligen varor och tjänster för uppskattningsvis 10 miljarder kronor. Kommunen bör agera ansvarsfullt och ta hänsyn till sociala, miljömässiga och etiska aspekter under de inköpta varornas och tjänsternas hela livscykel och under leveranskedjan.

Utmaningen när det gäller att ställa sociala, etiska och miljömässiga krav vid upphandling är att ställa dessa på ett sådant sätt att de blir förenliga med gällande lagstiftning som ska följa EU:s krav. Det går inte att ställa krav på en viss märkning av en vara, men lagstiftningen ger nu möjlighet att ta sociala, etiska och miljömässiga hänsyn i samband med att en upphandling genomförs. Det gäller dock att dessa krav ställs tidigt, redan i förfrågningsunderlaget.

Som framgår av remissinstansernas svar pågår i Stockholm redan ett arbete med hållbar upphandling. Stadens miljöprogram innehåller ett antal mål som har med stadens inköp och upphandling att göra. Stadsledningskontoret och miljöförvaltningen bedriver gemensamt ett projekt finansierat av kompetensfonden för att hjälpa förvaltningarna att nå de uppsatta målen. Detta arbete är mycket viktigt och för att underlätta för förvaltningarna att uppnå miljöprogrammets mål om 15% ekologiska livsmedel har staden i budget för 2006 avsatt 6 mnkr som oavkortat ska gå till inköp av ekologiska livsmedel. Med detta ekonomiska tillskott bedöms miljöprogrammets mål kunna uppfyllas inom programperioden, dvs. under 2006.

Trots att staden nu intensifierar arbetet med hållbar upphandling har staden mycket kvar att göra. I budget för 2006 poängteras att arbetet med olika sociala och etiska villkor i upphandlingen ska inarbetas i den upphandlingspolicy som är under framtagande. Erfarenheter ska tas tillvara från det projekt inom Eurocities där Stockholm har deltagit och där en handbok om sociala krav i upphandling har tagits fram. En målsättning för den nya policyn är att minimera riskerna för att Stockholm i sin upphandling bidrar till brott mot grundläggande mänskliga rättigheter och att bästa miljöval kan upphandlas. Policyn ska kunna användas som ett verktyg för att aktivt välja globalt hållbara produkter. Konsumentnämnden ansvarar för att sprida information om den del av upphandlingspolicyn som rör detta område.

Ett arbete pågår för att göra Stockholm till en s.k. Fair Trade City. Det övergripande målet är att öka kunskapen och engagemanget för rättvis handel inom staden, näringslivet och hos allmänheten. Den offentliga upphandlingen ska användas som ett viktigt verktyg i detta arbete.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Skrivelsen av Ann-Margarethe Livh (v) anses besvarad med vad föredragande borgarråd anför .

Stockholm den 17 november 2005

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis bifalla föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. därutöver anföra:

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 affärssuppgörelser mellan det offentliga och privata näringsidkare. 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.

Med dagens ärende tar majoriteten tyvärr ett stort steg bort från den grundläggande tanken med LOU och mot en situation där upphandlingar mer ses som ett medel att uppnå politiska mål. 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. Staden skall vid upphandlingar tillse att de krav man ställer är av sådan karaktär att det inte blir omöjligt för mindre företag att delta i upphandlingen.

ÄRENDET

Ann-Margarethe Livh (v) har till kommunstyrelsen inkommit med en skrivelse om att Stockholms stad bör ta ansvar för att kommunens upphandling sker på ett hållbart sätt. Stadens upphandlingspolicy bör kompletteras med sociala och etiska krav genom att upphandlade varor skall vara märkta med EU-blomman, Fair trade, Krav, Svanen och andra liknande miljö- och hållbarhetsmärken. Konsumentnämnden föreslås ges i uppdrag att sprida information om den upphandlingspolicy som kommunfullmäktige antagit.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsämnden samt konsumentnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

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. Kraven omfattar kemikalier och varor, energi, transporter, ekologiska livsmedel och arbetsmaskiner i entreprenader. Stadsledningskontoret och miljöförvaltningen bedriver gemensamt ett projekt finansierat av kompetensfonden för att hjälpa förvaltningarna att nå de uppsatta målen. Utöver miljöprogrammets mål har kommunfullmäktige beslutat att stadens förvaltningar skall köpa in miljövänliga däck. En informationsfolder om detta har tagits fram av nämnda projekt tillsammans med miljöförvaltningen, och denna kommer inom kort att spridas inom staden.

När det gäller sociala krav i upphandlingar har kommunfullmäktige nyligen beslutat om en ny antidiskrimineringsklausul som skall tillämpas i alla stadens upphandlingar. Ett försök med utvidgade sociala krav i upphandlingar inom bygg- och fastighetsbranschen har också nyligen genomförts av Svenska bostäder.

Vidare deltar staden, genom stadsledningskontoret och konsumentförvaltningen, i ett projekt inom organisationen Eurocities som syftar till att utveckla metoder för att ställa sociala krav i upphandlingar. En av de frågor som belyses i projektet är möjlighet att ställa krav på och köpa in Fairtrade-märkta produkter. Projektet skall bl.a. resultera i en handbok om sociala krav i upphandlingar.

Offentlig upphandling styrs till största delen 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 staden från fall till fall utreder vilken typ av krav som är förenliga med lagstiftningen. Utöver de juridiska gränserna måste staden naturligtvis tillse att de varor och tjänster som upphandlas har en prisnivå som gör att det ligger inom förvaltningarnas budget att kunna avropa från slutna avtal.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att staden bidrar till en hållbar produktion och konsumtion av varor och tjänster. För att kunna arbeta praktiskt med dessa frågor inom organisationen är det emellertid viktigt att hålla ihop frågorna och inte sprida dem i en mångfald av politiska beslut via olika policier och program.

Under det närmaste året kommer arbetet med ett förnyat miljöprogram att påbörjas. Under samma tidsperiod kommer en ny upphandlingspolicy att tas fram för staden. Det är angeläget att frågor om hållbar upphandling fortsättningsvis hålls samman i dessa dokument eller i något av dem. Stadsledningskontoret föreslår därför att de i skrivelsen föreslagna åtgärderna övervägs i samband med att miljöprogrammet och upphandlingspolicyn bereds och beslutas i staden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 15 februari 2005 att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Rolf Brattström* (v) enligt följande.

Nämnden beslutar att i huvudsak tillstyrka skrivelsens förslag samt att därutöver anföra följande. Lagen om offentlig upphandling, och de EU-direktiv som den baserar sig på, tillåter inte att offentlig upphandling diskriminerar företag på grund av deras nationalitet. Det är därför inte tillåtet att vid offentlig upphandling kräva en miljömärkning som enbart förekommer i ett enskild medlemsland i EU. Offentliga upphandlare får dock vid upphandlingen, sätta upp specifika miljökriterier på produkten. Dessa kriterier kan, som skrivelsen föreslår, motsvara de kravnivåer som gäller för olika miljömärken (utan att avgränsa vilka märken som kan komma ifråga).

Stadens miljöprogram slår, som förvaltningen påpekar, fast att staden ska ställa miljökrav vid sin offentliga upphandling. Däremot slår miljöprogrammet på flera punkter inte fast några mer konkreta målsättningar för miljökrav i upphandlingen borde inarbetas i det framtida miljö/hållbarhetsprogrammet.

Miljöprogrammet innehåller dock inte några skrivningar om att ta sociala hänsyn, liknande de som gäller till exempel vid Rättvisemärkning, vid upphandlingen. Detta borde införas i stadens policy för den offentliga upphandlingen eller i det uppdaterade miljö/hållbarhetsprogrammet. Vi tillstyrker därför i huvudsak skrivelsens förslag

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 12 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Lagen om offentlig upphandling

Stockholms stads upphandlingar och inköp styrs av lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Regelverket, som baseras på utfärdade EG-direktiv, är vad gäller upphandlingar överstigande vissa s.k. tröskelvärden, gemensamt för alla offentliga upphandlande enheter inom unionen. Krav på objektivitet, icke-diskriminering, proportionalitet och transparens måste upprätthållas.

Utmaningen när det gäller att ställa miljökrav vid upphandling är att ställa dessa på ett sådant sätt att de blir förenliga med gällande lagstiftning. Eftersom lagstiftningen är ny är tolkningarna få kring vilka miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling. Vad som är klart är att man inte kan ställa krav på en viss märkning av en vara. Man kan däremot använda kriterierna i en märkning för att beskriva det man vill köpa men enligt principen om icke-diskriminering kan detta bevisas även på andra sätt än med en märkning. Därför är det svårt för staden att ta ett beslut att produkter och varor som staden köper ska vara märkta med en specifik märkning. Ett sådant krav skulle försvåra vid avrop och det skulle vara svårt att följa upp.

Stockholms miljöprogram och Miljöanpassad upphandling

I februari 2003 antog Kommunfullmäktige Stockholms miljöprogram. I Miljöprogrammet finns 5 mål som är direkt anknutna till upphandling.

- mål 1.7 Vid upphandling av entreprenader ska stadens förvaltningar och bolag värdesätta arbetsmaskinernas miljöprestanda.
- mål 1.8 Staden ska ställa miljökrav vid upphandling av transporter.
- mål 2.2 Stadens förvaltningar och bolag ska redovisa planer för hur de mest miljöanpassade kemikalierna och varorna ska upphandlas.

- mål 2.3 Stadens verksamheter ska öka andelen inköpta livsmedel, som är ekologiskt framställda, till minst 15 %.
- mål 3.3 Energianvändningen för el och uppvärmning inom stadens egen verksamhet ska miljöanpassas och minska med 10 % per invånare. Andelen miljömärkt el ska öka.

Miljöförvaltningen driver tillsammans med Stadsledningskontoret projektet Miljöanpassad upphandling bland annat för att genomföra upphandlingsmålen. I det arbetet analyseras inom vilka områden det är lämpligt att ställa miljökrav och vilka miljökrav som ska ställas. Projektet förenar framgångsrikt stadens kompetens kring miljö och upphandling och förser stadens beställare och inköpare med handfast kunskap och praktiska verktyg för att uppnå upphandlingsmålen i Stockholms miljöprogram..

Satsningen är uppdelad i fyra delprojekt som vart och ett motsvarar ett prioriterat område i Stockholms miljöprogram: transporter, giftfria varor, ekologiska livsmedel och energi. Projektet finansieras av kompetensfonden och genomförs under åren 2004-2006.

Eftersom Stockholms stad är en stor beställare kan en ökad andel miljöanpassade inköp ge betydande miljöeffekter. Stockholms stad köper in varor och tjänster för uppskattningsvis 10 miljarder kronor per år. Staden har satt upp tydliga mål för miljöanpassad upphandling, men för att förändra inköpsvanorna i praktiken krävs ökad kompetens och förbättrade verktyg. Projektet Miljöanpassad upphandling bidrar med detta bland annat genom utbildning av de anställda i Stockholms stad som berörs av målen.

Förvaltningen anser därmed att det i skrivelsen framförda förslaget, att staden ska ställa krav för en mer miljöanpassad upphandling, redan täcks in av projektet Miljöanpassad upphandling och hänvisar till resultatet av det utvecklingsarbete som projektet genomför.

Under 2005 kommer arbetet med ett förnyat miljöprogram att påbörjas. I det arbetet kommer de hittills vunna erfarenheterna från projektet Miljöanpassad upphandling att tas till vara. Under samma tidsperiod kommer en ny upphandlingspolicy att tas fram för staden. Det är angeläget att frågor om hållbar upphandling fortsättningsvis hålls samman i dessa dokument eller i något av dem..

Rättvisemärkning

Idag finns inga krav på rättvis produktion av de livsmedel som kan rättvisemärkas i stadens livsmedelsavtal. Med hänvisning till LOU kan staden inte heller här ställa krav på specifik märkning.

Staden deltar, genom stadsledningskontoret och konsumentförvaltningen, i ett projekt inom organisationen Eurocities som syftar till att utveckla metoder för att ställa sociala krav i upphandlingar. En av de frågor som belyses i projektet är möjlighet att ställa krav på och köpa in Fairtrade-märkta produkter. Projektet skall bl.a. resultera i en handbok om sociala krav i upphandlingar.

När det gäller sociala krav i upphandlingar har kommunfullmäktige nyligen beslutat om en ny antidiskrimineringsklausul som skall tillämpas i alla stadens upphandlingar. Ett försök med utvidgade sociala krav i upphandlingar inom bygg- och fastighetsbranschen har också nyligen genomförts inom Svenska bostäder.

Stadens miljöprogram kan i framtiden komma att omformas till ett hållbarhetsprogram där mål för ekologiska, sociala och ekonomiska faktorer sammanvägs. Arbetet med att föra in stadens erfarenheter och utveckling av krav på rättvis handel i stadens upphandlingar kan i framtiden komma att utvecklas inom ramen för ett hållbarhetsprogram.

Informationsansvar

Uppdraget att sprida information om stadens upphandlingspolicy och andra upphandlingsfrågor ligger idag på SLKs enhet för upphandling och konkurrens. Där finns upparbetade kontaktnät och forum för informationsspridning om upphandlingsfrågor. Miljöförvaltningen anser, i motsats till förslagsställarna, att det arbetet även fortsättningsvis ska ligga kvar på en kommuncentral nivå. När staden ställer högre miljökrav på sina inköp kommer vi att påverka marknaden för miljöanpassade produkter. Vissa av dessa förändringar kan komma att påverka utbudet för stockholmaren och här har konsumentförvaltningen en roll att sprida information till konsumenterna. Projektet Miljöanpassad upphandling samarbetar med konsumentförvaltningen i dessa frågor.

Konsumentnämnden beslutade den 17 februari 2005 att skrivelse av den 8 december 2004 från Ann-Margarethe Livh (v) om offentlig upphandling av hållbara produkter anses besvarad med hänvisning till vad som anförs i konsumentförvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Sofia Arkelsten* (m) med lydelsen att konsumentnämnden skulle avslå skrivelsens förslag.

Konsumentförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 februari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Konsumentförvaltningens synpunkter

I kommunfullmäktige har ett miljöprogram antagits för perioden 2002-2006. Detta är det femte miljöprogrammet som tagits fram sedan mitten av 1970-talet. Miljöprogrammet innehåller flera mål som har med stadens inköp av varor och tjänster att göra. I miljömålen ställs krav vid upphandling av energi, transporter, fordon, kemikalier, livsmedel och andra varor.

I projektet "Miljöanpassad upphandling" som finansierats av Kompetensfonden bedriver Miljöförvaltningen och Stadsledningskontoret ett arbete för att hjälpa stadens förvaltningar och bolag att uppnå de uppsatta målen. Kommunfullmäktige har också beslutat att stadens förvaltningar ska köpa in miljövänliga däck.

Stockholms stad är också medlem i den europeiska organisationen Eurocities. Konsumentförvaltningen tillsammans med stadsledningskontoret deltar där i ett projekt som syftar till att utveckla metoder för att ställa krav vid upphandlingar. I projektet behandlas möjligheten att ställa sociala och etiska krav vid upphandling. Ett av resultaten i projektet är bl.a. en handbok om sociala krav vid upphandlingar.

Hur krav får ställas vid offentlig upphandling är inte alltid helt klart. Lagen om offentlig upphandling, som till stor del styrs av EG-direktiv, reglerar hur en upphandling ska gå till. Den sätter också gränser för vilka krav som kan ställas vid upphandling av varor och tjänster. Staden måste därför vid varje ny upphandling utreda vilka krav som är förenliga med lagstiftningen.

Konsumentförvaltningen anser att Stockholms stad ska vara ett föredöme när det gäller att bidra till en hållbar produktion och konsumtion av varor och tjänster. För att uppnå det är det viktigt att det inte fattas många olika politiska beslut om policier och program, utan frågorna bör hållas ihop.

För närvarande pågår arbetet med ett förnyat miljöprogram och en ny upphandlingspolicy för staden. För att arbetet ska kunna bedrivas rationellt är det angeläget att frågor om hållbar upphandling ingår i båda eller något av dessa dokument. Därför föreslår Konsumentförvaltningen att förslagen i skrivelsen beaktas när miljöprogrammet och upphandlingspolicyn bereds och beslutas.

Konsumentförvaltningen anser inte att det ingår i förvaltningens uppdrag att sprida information om stadens upphandlingspolicy. Inom projektet "Miljöanpassad upphandling" bedrivs redan ovan beskrivna uppdrag. Om Kommunfullmäktige ändå skulle besluta att Konsumentförvaltningen ska utföra uppdraget föreslår Konsumentförvaltningen att det avsätts medel för att anställa personal med den kompetens som krävs för att utföra uppdraget, lokalkostnader, OH-kostnader m.m. Konsumentförvaltningen har idag varken medel eller kompetens föra genomföra uppdraget.