



Riksrevisionens rapport om miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011/12:134 Riksrevisionens rapport om miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? I skrivelsen redovisar regeringen sina synpunkter på Riksrevisionens rapport och vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av rapporten.

Utskottet noterar att regeringen i skrivelsen instämmer i Riksrevisionens bedömning att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas för att effektiviteten ska öka.

Utskottet konstaterar att regeringen har ansvaret för att säkerställa en tillfredsställande styrning av arbetet med dessa frågor. Utskottet välkomnar därför att regeringen avser att se över sin handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling och att, om det bedöms lämpligt, knyta handlingsplanen tydligare till miljökvalitetsmålen och rikta den mer mot prioriterade miljöproblem. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det inför det vidare arbetet med styrmedlet är av vikt att beakta de ändringar i upphandlingslagstiftningen som görs på unionsnivå och att invänta betänkanden i de utredningar som för närvarande genomförs på upphandlingsområdet.

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

I betänkandet finns en motivreservation (MP, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens granskning av användningen av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling	5
Reservation	14
Riksrevisionens granskning av användningen av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling – motiveringen (MP, V)	14
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	17
Skrivelsen	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens granskning av användningen av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:134 till handlingarna.

Reservation (MP, V) – motiveringen

Stockholm den 6 november 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Carl B Hamilton (FP), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M), Sven-Erik Bucht (S) och Adnan Dibrani (S).

Redogörelse för ärendet

I december 2011 presenterade Riksrevisionen rapporten Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29). I rapporten granskas om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet för 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen i december 2011, och i april 2012 lämnade regeringen den nu aktuella skrivelsen till riksdagen (skr. 2011/12:134).

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskning av användningen av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? till handlingarna.

Jämför reservation (MP, V).

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet för 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Resultatet redovisades i en granskningsrapport: Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29).

Miljökrav i offentlig upphandling är ett av statens styrmedel för att minska belastningen på miljö och klimat. I mars 2009 presenterade regeringen två propositioner om en sammanhållen klimat- och energipolitik, som riksdagen beslutade om i juni 2009.¹ För att nå etappmålet för 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, ska utsläppen av växthusgaser vara 20 miljoner ton lägre för den icke-handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Med den icke-handlande sektorn menas de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Utsläppen från den icke-handlande sektorn kommer främst från inrikes transporter, jordbruk och avfall m.m.

I klimatpropositionen En sammanhållande klimat- och energipolitik beskrivs de styrmedel som behövs för att nå etappmålet för 2020 och hur stor minskning av utsläppen varje styrmedel ska bidra med, mätt som miljoner ton koldioxidekvivalenter. Styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling ingår i den styrmedelsgrupp som i klimatpropositionen betecknas Övriga åtgärder, tillsammans med lagstiftning, information, utbildning och miljöledningssystem. Dessa åtgärder beräknas samlat bidra med 0,3 miljoner ton minskade utsläpp mellan 1990 och 2020.

¹ Prop. 2008/09:162 och 2008/09:163, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

Riksrevisionens granskning

Som utgångspunkt för granskningen har Riksrevisionen haft riksdagens beslut om att 16 nationella miljökvalitetsmål ska utgöra grund för det nationella miljöarbetet.² Av 2009 års klimatpolitiska beslut framgår att miljökrav i offentlig upphandling är ett av de styrmedel som ska bidra till att nå det nationella etappmålet om minskade utsläpp till 2020. Riksrevisionen har även beaktat olika ställningstaganden som riksdagen har framfört inom området. Miljö- och jordbruksutskottet har framhållit vikten av att den offentliga sektorn är ett föredöme och att miljökrav i offentlig upphandling ställs så långt det är möjligt. Riksdagen har även efterfrågat bättre uppföljning och redovisning av kostnader och effekter för insatser inom klimatområdet från regeringen³.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen anser att regeringen behöver stärka sin styrning av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling för att styrningen ska bli mer effektiv. I mars 2007 presenterade regeringen för riksdagen en handlingsplan för att öka miljökraven i offentlig upphandling under de närmaste tre åren.⁴ Handlingsplanen välkomnades av riksdagen utan några tillägg.⁵ Riksrevisionen konstaterar att handlingsplanen saknar en tydlig riktning mot prioriterade miljöproblem och menar att den på ett tydligare sätt behöver knytas till det nationella etappmålet för Begränsad klimatpåverkan och övriga prioriterade miljökvalitetsmål. Inriktningsmålen i handlingsplanen är processfokuserade och ger inte underlag för att bedöma vilka produktgrupper som upphandlas eller hur många upphandlingar som resulterar i köp av miljöanpassade produkter. På grund av detta ger uppföljningen inget underlag för att bedöma hur upphandlingarna har påverkat klimat- eller andra miljömål. Riksrevisionen menar att styrningen skulle kunna stärkas och effektiviteten ökas om regeringen pekade ut flera prioriterade produktgrupper i en förordning och att en sådan prioritering skulle kunna lyftas fram i handlingsplanen.

Riksrevisionen påpekar också att det är oklart vilka uppdrag i regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling 2007–2009 som fortfarande gäller för Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket. Uppdragen i handlingsplanen samt ägardirektivet för Miljöstyrningsrådet bör därför uppdateras. Riksrevisionen konstaterar vidare att det saknas en aktör som har samordningsansvaret för styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling. En bättre samordning skulle enligt Riksrevisionen kunna tydliggöra vilka mål som miljökrav i offentlig upphandling ska bidra till och effektivisera arbetet med styrmedlet.

² Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

³ Bet. 2008/09:MJU1, rskr. 2008/09:103.

⁴ Miljöanpassad offentlig upphandling, skr. 2006/07:54.

⁵ Bet. 2006/07:FiU16, rskr. 2006/07:186.

I juli 2010 trädde en målsättningsbestämmelse i kraft i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU.⁶ Bestämmelsen innebär att myndigheter bör beakta miljöhänsyn i offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Enligt flera av de upphandlare som Riksrevisionen har intervjuat påverkar inte bör-regeln upphandlingsarbetet i praktiken. Regeln har dock ännu inte utvärderats. Enligt Riksrevisionen skapar regeln visserligen legitimitet för att ställa miljökrav men den styr inte tydligt mot att ställa miljökrav. Den styr inte heller mot utpekade eller övergripande miljökvalitetsmål.

På ett område anser Riksrevisionen att prioriteringen av en produktgrupp har lyckats. Det gäller regeringens reglering av inköp av miljöbilar. Riksrevisionen anser dock att återsrapporteringen och uppföljningen av miljöbilsförordningen behöver förbättras. Enligt Riksrevisionens egna undersökningar av totala livscykelkostnader om tre år för statens miljöbilsköp går det inte att säga om det blivit en besparing eller en kostnad. Minsningen av utsläpp till följd av miljöbilsinköp i stat, kommuner och landsting är relativt begränsad men styrmedlet syftar också till en långsiktig omställning av konsumtion och produktion. Enligt Riksrevisionens utredning pekar inte andelen köpta och leasade miljöbilar mellan 2006 och 2010 mot någon tydlig trend, trots att kraven på hur stor andel av bilarna som ska vara miljöbilar successivt har skärpts under dessa år. Det är oklart om den uteblivna ökningen beror på utökade möjligheter till undantag från förordningen, på att myndigheter inte följer förordningens krav eller på bristande inrapportering.

Eftersom inköpspriset bara är en del av den totala kostnaden för en produkt menar Riksrevisionen att granskningen visar på vikten av att upphandlande myndigheter beaktar livscykelkostnader vid upphandling. Även driftskostnader kan vara väsentliga.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen i sin rapport att statistiken på upphandlingsområdet är bristfällig, vilket försvårar uppföljningen av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen riktar fem rekommendationer till regeringen.

- Handlingsplanen bör knytas tydligt till klimatmålet och övriga prioriterade miljökvalitetsmål så att det klart framgår att syftet med miljökrav i offentlig upphandling är att minska negativ miljöpåverkan. Med nuvarande inriktningsmål styrs arbetet mot själva processen med att ställa miljökrav i stället för mot att nå minskad miljöpåverkan. Miljömålen utgör grund för det nationella miljöarbetet. En tydligare inriktning mot dessa mål i handlingsplanen kan bidra till det nationella etappmålet för 2020 för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och andra miljökvalitetsmål.

⁶ 1 kap. 9 a § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

- Ett tydligt ansvar för samordning av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling bör utpekas för att styra mot gemensamma mål på området. Ett sådant samordningsansvar saknas trots att flera departement, myndigheter och Miljöstyrningsrådet är involverade i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Området är dessutom i stark utveckling både nationellt och inom EU.
- Uppdragen i handlingsplanen bör uppdateras för att tydliggöra vilka uppdrag som gäller för berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet. Regeringen bör även genomföra den översyn av förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning som fastställdes i samband med att handlingsplanen presenterades år 2007.
- Den information om styrmedlet som ges till upphandlare bör vara samstämmig. Den information som upphandlande myndigheter får av Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket är i dag inte helt samstämmig. Det kan bidra till osäkerhet hos de upphandlande myndigheterna och därmed medföra bristande effektivitet i arbetet.
- Möjligheten att utse flera prioriterade produktionsområden i förordning bör utredas. En sådan prioritering kan lyftas fram i handlingsplanen i syfte att tydligare knyta handlingsplanen till de nationella miljökvalitetsmålen. Granskningen visar att miljökrav i offentlig upphandling kan bidra till minskad miljöpåverkan till låga kostnader genom att man identifierar produktgrupper med betydande negativ miljöpåverkan och stora upphandlingsvolym. Det har regeringen gjort på miljöbilsområdet. Upphandlare har också efterfrågat flera prioriterade områden där staten är en förebild. En tydligare prioritering bör inte förhindra att man även behåller en bred inriktning i kriteriearbetet för att kunna tillgodose exempelvis lokala miljömål och prioriteringar.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning utgår bl.a. från propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik (klimatpropositionen).⁷ I klimatpropositionen lade regeringen fram förslaget att utsläppen för Sverige 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Regeringen noterar att Riksrevisionen bara gjort beräkningar av minskade koldioxidutsläpp till följd av statens och hela den offentliga sektorns miljöbilsinnehav för åren 2008–2010. Regeringen erinrar om att många andra offentliga upphandlingar sannolikt också bidrar med betydande utsläppsminskningar. Regeringen är medveten om att dataunderlagen för att kunna följa upp effekterna av åtgärderna behöver förbättras och upplyser om att Upphandlingsutredningen, som har tillsatts av regeringen, har i uppdrag att se över upphandlingsstatistiken.

⁷ Prop. 2008/09:162.

Regeringen håller med Riksrevisionen om att regeringens handlingsplan inte är tydligt inriktad mot etappmålet för 2020 för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan eller mot andra miljökvalitetsmål. Delmålet för 2020 för kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beslutades dock, precis som Riksrevisionen noterar, inte förrän 2009⁸ medan handlingsplanen presenterades redan 2007. I den befintliga handlingsplanen är målen inriktade på själva processen, dvs. att i första hand se till att välformulerade miljökrav verkligen ställs och att det är en större andel myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer sådana krav. Regeringen anser att det fortfarande finns utmaningar när det gäller denna del och bedömer att processmålen fortfarande har viss relevans.

Handlingsplanen bör enligt regeringen ses över så snart utredningarna har redovisat sina uppdrag och Naturvårdsverket presenterat sitt arbete. Då kan det vara relevant att se över om handlingsplanen kan och bör knytas tydligare till miljökvalitetsmålen och riktas mer mot prioriterade miljöproblem. Regeringen har även möjlighet att återkomma till frågan om vilken roll en miljöanpassad offentlig upphandling har när det gäller att nå klimatmålen i samband med den kontrollstation för klimatpolitiken som ska genomföras 2015. Regeringen är medveten om att den inte har uppdaterat uppdragen i handlingsplanen. Vilka nya uppdrag som ska ges kommer regeringen att ta ställning till efter det att Upphandlingsutredningen och Upphandlingsstödsutredningen har presenterat sina uppdrag.

Ägardirektivet för Miljöstyrningsrådet är från 2007. Regeringen anser, liksom Riksrevisionen, att ägardirektivet bör uppdateras. Som Riksrevisionen noterat pågår det för närvarande ett arbete med att ta fram en ny ägaranvisning. Tanken är att ägaranvisningen ska ersätta det nu gällande ägardirektivet.

Regeringen gav den 6 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur den upphandlingsstödjande verksamheten kan utvecklas.⁹ Uppdraget redovisades i rapporten En ny upphandlingsmyndighet (rapport 2010:23). Regeringen har också tillsatt en särskild utredare med uppdraget att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas.¹⁰ Regeringen bedömer att ett samordnat upphandlingsstöd kommer att åtgärda problem med ottydlighet i informationen om styrmedlet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att ett tydligare samordningsansvar skulle kunna förbättra styrningen och effektivisera arbetet med styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling. Eftersom samordningsansvar hänger nära ihop med frågan om placeringen av upphandlingsstödet anser regeringen att det är nödvändigt att invänta Upphandlingsstödsutredningens betänkande innan man närmare överväger det eventuella behovet av ytterligare åtgärder i denna del.

⁸ Våren 2010 beslutade riksdagen att delmålet ersätts med ett etappmål med samma lydelse.

⁹ Fi2010/2735.

¹⁰ Dir. 2011:78.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra den översyn av förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning som fastställdes i samband med att handlingsplanen presenterades. Upphandlingsutredningen behandlar frågan om offentlig upphandling som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål på hållbarhetsområdet. Regeringen anser att det fortfarande kan vara aktuellt att genomföra översynen av inköpsamordningen i enlighet med handlingsplanen. En bedömning av behovet av en översyn bör dock avvaktas med tills utredningen har lämnat sitt slutbetänkande.

Regeln är avsedd att förtydliga vikten av en hållbar upphandling och syftar till att skapa incitament för upphandlande myndigheter och enheter som ännu inte prövat möjligheten att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar. Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att man mot bakgrund av de intervjuer med ett 20-tal upphandlare som rapporten beskriver kan dra slutsatsen att bör-regeln inte påverkar upphandlarnas arbete.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens övergripande iakttagelse att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas för att effektiviteten ska öka. Vidare konstaterar regeringen att den offentliga upphandlingen är reglerad på EU-nivå och att regeringen noga följer det arbete som pågår i Europeiska kommissionen. I Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt (KOM(2010) 2020) anges att den offentliga upphandlingen spelar en viktig roll och att instrumentet ska användas för att uppnå strategins mål, bl.a. genom att främja en mer utbredd användning av miljöanpassad upphandling som stödjer övergången till en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi. Mot bakgrund av Europa 2020-strategin har kommissionen inlett ett arbete med att se över direktiven på upphandlingsområdet. Bland de tolv prioriterade åtgärder som EU-institutionerna ska anta före utgången av 2012 inbegrep kommissionen i sitt meddelande av den 13 april 2011, Inremarknadsakten – Tolv åtgärder för att stimulera tillväxten och stärka förtroendet för inre marknaden,¹¹ ett reviderat och moderniserat regelverk för offentlig upphandling för att göra kontraktstilldelningen mer flexibel och för att offentliga upphandlingskontrakt ska kunna användas bättre till stöd för politiken på andra områden.

Den 20 december 2011 lämnade kommissionen ett förslag till förändring av upphandlingsdirektiven samt ett förslag till direktiv om upphandling av koncessioner. ¹²Förslagen innefattar bl.a. en ny reglering av den strategiska användningen av offentlig upphandling med beaktande av t.ex. miljöhänsyn. De innehåller även bestämmelser som rör styrning. När det gäller miljöhänsyn kan nämnas att förslagen, enligt kommissionen, bygger på en möjliggörande metod som ger upphandlande myndigheter och enhe-

¹¹ KOM(2011) 206 slutlig.

¹² KOM(2011) 896 slutlig, KOM(2011) 897 slutlig.

ter de instrument som behövs för att uppnå målen i Europa 2020-strategin genom att använda deras köpkraft för att upphandla varor och tjänster som främjar t.ex. miljön. Förslagen ger bl.a. upphandlarna möjlighet att bygga sina tilldelningsbeslut på livscykelkostnader, ställa krav på produktionsprocessen och under vissa förutsättningar utesluta aktörer som har åsidosatt bl.a. miljökrav. De innehåller vidare bestämmelser om styrning av tillsyn och stöd till upphandlande myndigheter och leverantörer. Medlemsstaterna ska utse en enda nationell myndighet som ska ansvara för övervakning, genomförande och kontroll av offentlig upphandling. Förslagen är för närvarande föremål för förhandling mellan medlemsstaterna i rådet.

Under 2011 granskade kommissionen den nuvarande situationen för miljökrav i offentlig upphandling i medlemsstaterna. Resultaten, som redovisades i slutet av mars 2012, kommer att ligga till grund för att fastställa framtida mål.

Vid tidpunkten för regeringens skrivelse i april 2012 pågick också två svenska utredningar på området. En särskild utredare fick i uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig omfattning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att ta till vara konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Utredaren ska ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området. Vidare ska utredaren se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Syftet med statistikuppdraget är framför allt att förbättra möjligheterna att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs i EU och Sverige.¹³ Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2012.

En annan särskild utredare fick i uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Av kommittédirektiven framgår att det är viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen såväl hos upphandlande myndigheter eller enheter som hos leverantörer. Detta bör ske genom att i första hand samordna den upphandlingsstödande verksamheten inom ramen för en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kan utredaren även föreslå att en ny myndighet inrättas. I dag ansvarar Kammarkollegiet för en stor del av det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensver-

¹³ Dir. 2010:86.

ket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. Utredaren skulle bl.a. se över vilka verksamheter som bör samordnas.¹⁴ Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas i maj 2012¹⁵.

På Naturvårdsverket pågår arbetet med regeringens uppdrag att ta fram en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen. Verket ska rapportera uppdraget den 1 juli 2012. Uppdraget innefattar att analysera och utvärdera miljöeffekten av de styrmedel och åtgärder som har införts för att nå miljökvalitetsmålen, dvs. om införda styrmedel och åtgärder har gett önskat resultat.

Regeringen anser att det, i det fortsatta arbetet med styrmedel, är viktigt att beakta de ändringar i upphandlingslagstiftningen som görs på unionsnivå och att invänta betänkandena i de pågående utredningarna samt Naturvårdsverkets utvärdering. Härefter bör handlingsplanen för ökade miljökrav vid offentlig upphandling ses över. Det kan då också vara relevant att se om handlingsplanen kan och bör knytas tydligare till miljökvalitetsmålen och riktas mer mot prioriterade miljöproblem.

Kompletterande upplysningar

Efter att regeringen lämnade sin skrivelse i april 2012 har ytterligare en utredning tillsatts på området. Utredningen som ännu inte fått något namn ska lämna förslag till hur EU:s direktiv om offentlig upphandling ska genomföras i svensk rätt enligt den lydelse direktiven får när de antagits¹⁶.

Finansutskottets ställningstagande

Enligt Riksrevisionens granskning (RiR 2011:29) är slutsatsen att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas i syfte att öka effektiviteten.

Utskottet noterar att regeringen i sin skrivelse instämmer i Riksrevisionens slutsats.

Utskottet konstaterar att regeringen har ansvaret för att säkerställa en tillfredsställande styrning av arbetet med dessa frågor. Utskottet välkomnar därför att regeringen avser att se över sin handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling och att, om det bedöms lämpligt, knyta handlingsplanen tydligare till miljökvalitetsmålen och rikta den mer mot prioriterade miljöproblem. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det inför det vidare arbetet med styrmedlet är av vikt att beakta de ändringar i upphandlingslagstiftningen som görs på unionsnivå och att invänta betänkandena i de utredningar som för närvarande genomförs på upphandlingsområdet.

¹⁴ Dir. 2011:78.

¹⁵ SOU 2012:32 Upphandlingsstödet framtid.

¹⁶ Dir. 2012:96 Genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservation

Riksrevisionens granskning av användningen av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling – motiveringen (MP, V)

av Per Bolund (MP) och Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Regeringen anger i skrivelsen att frågan om att peka ut flera prioriterade produktområden i förordning är intressant. Samtidigt väljer regeringen i första hand att lyfta fram och stödja det frivilliga och breda arbetet med att ställa miljökrav i offentlig upphandling och avser inte att initiera någon särskild utredning av frågan för närvarande. Jag anser att styrningen och effektiviteten när det gäller miljökrav i offentlig upphandling skulle bli starkare om regeringen pekade ut flera prioriterade produktgrupper i förordningar.

Den offentliga upphandlingen bör användas mer aktivt för att få fram fler giftfria produkter. Där det finns en vedertagen miljömärkning bör den offentliga upphandlingen ställa krav som motsvarar miljömärkningens kriterier. Krav bör också ställas på att där så är möjligt byta ut och undvika farliga ämnen, som ämnen på den s.k. SIN-listan (Substitute It Now) som tagits fram av Chem Sec (The International Chemical Secretariat), i enlighet med Nordiska rådets rekommendation. Regeringen bör också stimulera offentlig teknikupphandling för att skapa förutsättningar för utveckling av tekniska produkter som bidrar till att minska kemiska risker.

Riktad offentlig teknikupphandling kan vara en viktig drivkraft för innovationer och teknikutveckling. I Sverige har detta tidigare varit en mycket viktig faktor för nya produkter och tjänster men det har under senare tid kommit att spela en allt mindre viktig roll.

Innovationsupphandlingar är upphandlingar där en upphandlande myndighet beskriver sina behov när det gäller ett specifikt problem och erbjuder upphandling av en lösning på det problemet. Innovationsupphandling kan t.ex. handla om upphandling av transformativa lösningar där existerande behov löses på helt nya och betydligt mer resurseffektiva sätt. Upphandlingsformen skiljer sig därmed från vanliga upphandlingar, där specifika system eller lösningar ofta är definierade i förväg. Innovationsupphandlingar blir därmed starkt innovationsdrivande både genom att de uppmuntrar till nya lösningar på befintliga problem och genom att lösningarna får möjlighet att prövas och utvecklas direkt i det sammanhang där behovet av lösningarna finns. I dag har offentliga institutioner dock oftast inget särskilt uppdrag att erbjuda den här typen av upphandlingar, varför förfarandet är ovanligt. Rättsläget har också ansetts oklart, även om både Nederländerna och Storbritannien använder sig av liknande system.

I augusti 2010 presenterade den statliga Innovationsupphandlingsutredningen sitt förslag till näringsministern. Utredningen föreslår en ny lag om kommersiell upphandling. Upphandlingen fungerar på det sätt som beskrivs ovan, dvs. myndigheter beskriver ett problem eller en möjlighet som de vill ha löst på bästa sätt, varpå olika företag får presentera sina förslag till lösningar. De företag som presenterar bäst förslag, alltid minst två stycken, får teckna kontrakt. Därmed inleds en trefasprocess med förstudie, framtagande av prototyp och i sista fasen en testserie, med löpande utvärderingar. Efter den tredje fasen är förfarandet avslutat och en kommersiell upphandling enligt LOU, LUF eller LOV tar vid.

Innovationsupphandlingar skulle ge ett direkt och påtagligt tillskott till innovationsinvesteringarna i Sverige. Trots att två år gått sedan utredningen presenterades för regeringen har inget hänt. Jag anser att en lagreglering liknande den som Innovationsupphandlingsutredningen föreslagit skyndsamt bör läggas fram för riksdagen. Inom ramen för det arbetet bör också relevanta statliga myndigheter ges i uppdrag att arbeta med innovationsupphandlingar. Utbildning och information om den nya lagen bör också ges till kommuner och landsting och deras bolag.

Jag anser också att regeringen bör uppmuntra upphandlingar av transformativa lösningar, dvs. lösningar som tillhandahåller en service eller en funktion på ett nytt, alternativt sätt än vad som är konventionellt, t.ex. videokonferensverktyg i stället för flygresor. En annan transformativ lösning är att sluta använda papper och gå över till en digital informationshantering. Transformativa lösningar innebär enligt den vedertagna definitionen lösningar som bidrar till minst 80 procents mindre resursanvändning och koldioxidutsläpp. Det handlar om lösningar som ofta tillhandahåller en service eller en funktion på ett nytt, alternativt sätt än vad som konventionellt var meningen från början. För att klara de stora miljöutmaningar vi står inför kommer tekniksprång genom transformativ upphandling att behövas.

Den offentliga sektorn måste bli bättre på att ställa tydliga krav på energieffektivitet i sin upphandling. Ett krav bör vara att man väljer apparater och system med energiprestanda som är inom den bästa fjärdedelen på marknaden. På så sätt utnyttjas den ekonomiska kraften i den offentliga upphandlingen som en kraftfull hävstång för energieffektivisering samtidigt som efterfrågan på energisnåla lösningar ökar.

Staten, landstingen och kommunerna är sammantaget en mycket viktig aktör både ekonomiskt och energimässigt. Energimyndigheten uppskattar att kommunerna använder omkring 30 TWh energi per år, vilket är 7 procent av den totala energianvändningen i landet. Den offentliga upphandlingen omsätter omkring 400 miljarder kronor årligen, vilket är mer än 15 procent av BNP. Genom att använda den offentliga upphandlingen på ett sätt som driver fram ny energiteknik kan en mycket snabb omställning av marknaden komma till stånd. Lagstiftningen om offentlig upphandling utgör inget hinder för den som vill ställa krav på energieffektivitet vid upphandling av utrustning och system. Tvärtom understöds sådana strävanden.

Riktad offentlig teknikupphandling är ett mycket effektivt sätt att styra marknaden mot ökad resurseffektivitet och minskad miljöpåverkan. Med riktad upphandling kan man också få ut nya produkter på marknaden med bättre prestanda än vad som tidigare kunnat köpas. Jag anser också att regeringen bör öka insatserna för riktad offentlig teknikupphandling genom att öka resurserna till Energimyndigheten så att den kan fungera som en samordnande aktör som för samman offentliga aktörer till gemensamma upphandlingar av effektiv teknik.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2011/12:134 Riksrevisionens rapport om miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?.