



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:29

# Miljökrav i offentlig upphandling

– är styrningen mot klimatmålet effektiv?

ISBN 978 91 7086 271 7

RiR 2011:29

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2011

Till riksdagen

Datum: 2011-12-09

Dnr: 31-2010-0928

RiR: 2011:29

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

## Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?

Riksrevisionen har granskat om regeringen, berörda myndigheter och AB Svenska Miljöstyrningsrådet använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet för år 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Miljödepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet, Naturvårdsverket, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Konkurrensverket, Transportstyrelsen och Kammarkollegiet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen, berörda myndigheter och AB Svenska Miljöstyrningsrådet samt rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ann-Mari Skorpen* har varit föredragande. Revisionsledare *Christina Sundelöf Kellner* och programansvarig *Lena Björck* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Ann-Mari Skorpen

*För kännedom:*

Regeringen,  
Miljödepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartement,  
Naturvårdsverket, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Konkurrensverket,  
Transportstyrelsen och Kammarkollegiet



# Innehåll

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning                                                                                   | 9  |
| 1 Inledning                                                                                      | 15 |
| 1.1 Motiv för granskning                                                                         | 16 |
| 1.2 Syfte och granskningens omfattning                                                           | 16 |
| 1.3 Utgångspunkter för granskningen                                                              | 18 |
| 1.4 Metod och genomförande                                                                       | 19 |
| 1.5 Disposition                                                                                  | 20 |
| 2 Miljökrav i offentlig upphandling                                                              | 21 |
| 2.1 Lagens krav                                                                                  | 21 |
| 2.2 EU-rätt och svenska författningar som rör miljökrav i offentlig upphandling                  | 25 |
| 2.3 Framväxt av styrmedlet internationellt och inom EU                                           | 27 |
| 2.4 Miljökrav i offentlig upphandling – en viktig del i det svenska miljö- och klimatarbetet     | 29 |
| 2.5 Sveriges handlingsplan för ökade miljökrav i offentlig upphandling                           | 31 |
| 2.6 Organisering och ansvar för arbetet med miljökrav i offentlig upphandling                    | 35 |
| 3 Regeringens styrning och samordning av miljökrav i offentlig upphandling                       | 41 |
| 3.1 Regeringens styrning genom handlingsplanen                                                   | 41 |
| 3.2 Regeringens styrning genom miljöbilsförordningen                                             | 48 |
| 3.3 Regeringens samordning av arbetet med miljökrav                                              | 51 |
| 3.4 Vilka förutsättningar behöver upphandlaren?                                                  | 54 |
| 3.5 Flera initiativ på upphandlingsområdet                                                       | 57 |
| 3.6 Sammanfattande iakttagelser                                                                  | 58 |
| 4 Vad ger miljökrav i offentlig upphandling för effekter och vad kostar det?                     | 61 |
| 4.1 Brist på grundläggande statistik försvårar studier av effekter och kostnader                 | 61 |
| 4.2 Påverkan på konkurrensen av att ställa miljökrav i upphandlingar                             | 63 |
| 4.3 Europeiska kommissionens uppföljningar och utvärderingar                                     | 64 |
| 4.4 För vilka produktgrupper har miljökrav störst effekt och lägst kostnad?                      | 65 |
| 4.5 Nordiska lokala studier av effekter och kostnader                                            | 65 |
| 4.6 Upphandlarnas uppfattning om effekter och kostnader                                          | 66 |
| 4.7 Riksrevisionens studie av utsläppsminskningar som följd av miljöbilsinnehav                  | 67 |
| 4.8 Beräkningar och skattningar av transaktionskostnader och livscykelkostnader för miljöbilsköp | 70 |
| 4.9 Livscykelkostnader till följd av statens miljöbilsköp åren 2009 och 2010                     | 73 |
| 4.10 Kostnaden för minskade koldioxidutsläpp                                                     | 77 |
| 4.11 Sammanfattande iakttagelser                                                                 | 78 |
| 5 Slutsatser och rekommendationer                                                                | 81 |
| 5.2 Riksrevisionens slutsatser                                                                   | 81 |
| 5.2 Rekommendationer till regeringen                                                             | 89 |
| Referenser                                                                                       | 91 |
| Bilaga 1                                                                                         | 97 |



# Sammanfattning

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 år 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

## Granskningens bakgrund

*Motiv:* Miljökrav i offentlig upphandling är ett av statens styrmedel för att minska belastningen på miljö och klimat. Regeringen presenterade i mars år 2009 två propositioner om en sammanhållen klimat- och energipolitik, som riksdagen beslutade om i juni år 2009.<sup>1</sup> För att nå etappmålet för år 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, ska utsläppen av växthusgaser vara 20 miljoner ton lägre för den icke-handlande sektorn<sup>2</sup> i förhållande till 1990 års nivå. I klimatpropositionen beskrivs de styrmedel som behövs för att nå etappmålet för år 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.

Riksrevisionens förstudie visade indikationer på att styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling inte på ett tydligt sätt har inriktats mot att bidra till det nationella etappmålet för år 2020. Naturvårdsverkets utvärderingar visar dessutom att andelen upphandlingar med väldefinierade miljökrav minskar medan upphandlingar med svagt definierade miljökrav ökar.

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:162 och 2008/09:163, bet. 2009/10 MJU 25, rskr. 2009/10:377.

<sup>2</sup> Icke-handlande sektorn är 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. som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

*Syfte:* Syftet med granskningen är främst att undersöka om regeringens, berörda myndigheters och Miljöstyrningsrådets arbete med styrmedlet har inriktats mot minskade utsläpp i enlighet med etappmålet för år 2020 samt om styrningen har varit effektiv.

*Genomförande:* Riksrevisionen har i granskningen i huvudsak fokuserat på regeringens styrning och uppföljning av regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling<sup>3</sup> och förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Den så kallade bör-regeln i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) har berörts i viss grad. Dessa tre delar lyfts fram i klimatpropositionen under det avsnitt som handlar om miljökrav i offentlig upphandling. Riksrevisionen har även på ett översiktligt sätt beaktat generella förutsättningar för att styrmedlet ska kunna fungera effektivt. Därutöver har Riksrevisionen genomfört skattningar av koldioxidutsläpp till följd av statens och hela den offentliga sektorns innehav av miljöbilar. Vidare har transaktionskostnader till följd av offentlig sektors miljöbilsköp skattats. Även livscykelkostnader till följd av statens miljöbilsköp har skattats. Riksrevisionens beräkningar och skattningar syftar till att ge underlag för en diskussion om hur styrmedlet kan användas på ett mer effektivt sätt.

De myndigheter som främst har berörts av granskningen är Naturvårdsverket och det av staten majoritetsägda bolaget Miljöstyrningsrådet. Konkurrensverket, Kammarkollegiet och Transportstyrelsen har berörts av granskningen i vissa delar.

Den granskade verksamheten hör till utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård samt utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

*Utgångspunkter:* Riksdagen har beslutat att de 16 nationella miljökvalitetsmålen ska utgöra grund för det nationella miljöarbetet. 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 regeringen.

---

<sup>3</sup> Skr. 2006/07:54.

## Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas i syfte att öka effektiviteten. Regeringen behöver knyta handlingsplanen för ökade miljökrav vid offentlig upphandling tydligare till etappmålet för år 2020 för *Begränsad klimatpåverkan* och övriga prioriterade miljö kvalitetsmål. Regeringens handlingsplan saknar en tydlig riktning mot prioriterade miljöproblem. Det gör det svårt att bedöma i vilken grad och inom vilka områden miljökrav i offentlig upphandling kan bidra till att minska negativ miljöpåverkan för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Vidare behöver uppdrag i handlingsplan samt ägardirektiv för Miljöstyrningsrådet uppdateras och flera grundläggande förutsättningar stärkas. En tydligare inriktning och uppdatering av uppdragen är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att effektivisera arbetet med styrmedlet.

En starkare styrning och högre effektivitet skulle kunna nås genom att peka ut prioriterade produktgrupper i förordning. Sådana produktgrupper bör ha relativt stor upphandlingsvolym, upphandlas både av stat, kommuner och landsting och ha betydande negativ miljöpåverkan. Det skulle kunna bidra till minskad miljöpåverkan till låga transaktionskostnader. Regeringens prioritering av produktgruppen miljöbilar är ett exempel på ett område där detta, trots vissa brister i styrning och uppföljning, har lyckats. Miljöbilsförordningen används även i stor utsträckning i kommuners och landstings upphandlingar av miljöbilar eftersom förordningens miljökrav upplevs som ett stöd av upphandlare. Att utforma miljökrav i förordning för en produktgrupp med stor miljöbelastning där det också i stor utsträckning finns ramavtal för den offentliga sektorn har därför lett till minskade utsläpp och samtidigt hållit transaktionskostnaderna låga.

Att utpeka flera prioriterade produktgrupper bör dock begränsas till ett fåtal områden eftersom styrmedlets flexibilitet annars riskerar att gå förlorad. Miljökrav i offentlig upphandling används också för att uppnå lokala miljö mål och prioriteringar och därför behövs även nuvarande bredd i kriteriearbetet.

Riksrevisionens skattningar av totala livscykelkostnader om tre år för statens miljöbilsköp visar att frågan om det är en besparing eller kostnad att köpa miljöbilar inte kan besvaras med ett entydigt ja eller nej. Skattningarna indikerar att inköp av miljöbilar under år 2009 har lett till en merkostnad medan inköp av miljöbilar under år 2010 har lett till en besparing, jämfört med att köpa konventionella bilar. Resultatet beror på vilka miljöbilar som upphandlas och i vilka volymer. Miljöklassade dieslbilar har lett till en besparing medan etanolbilar har inneburit en kostnad i Riksrevisionens exempel.

Riksrevisionens beräkningar visar att minskningen av utsläpp som följd av miljöbilsköp i stat, kommuner och landsting är relativt begränsad. Styrmedlet syftar dock också till

en långsiktig omställning av konsumtion och produktion. Att mäta sådana eventuella effekter har inte ingått i Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionen belyser med några räkneexempel kostnader per ton minskade utsläpp som följd av miljöbilsköp i staten. Riksrevisionens exempel visar att det antingen kan vara en kostnad på cirka 3 000 kronor eller en besparing på cirka 12 000 kronor per ton minskat utsläpp. Dessa skattningar ska dock ses som exempel och tolkas med försiktighet eftersom de bygger på flera antaganden och osäkra faktorer.

### **I övrigt visar granskningen följande:**

*Grundläggande förutsättningar för styrmedlet behöver utvecklas och stärkas för att upphandlaren ska kunna använda miljökrav i upphandlingen på ett effektivt sätt. Det är bland annat viktigt med ett enkelt upphandlingsstöd och en tydligare riktning i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling.*

*Inriktningsmålen i regeringens handlingsplan är processinriktade och inte inriktade mot det nationella etappmålet för år 2020. Uppföljningen av dessa inriktningsmål ger därmed inte underlag för att bedöma vilka produktgrupper som upphandlas eller hur många upphandlingar som resulterar i köp av miljöanpassade produkter. Uppföljningen ger därmed heller inte underlag för att bedöma klimatpåverkan eller påverkan på andra miljömål.*

*Åtterrapporering och uppföljning av miljöbilsförordningen behöver förbättras. Ett syfte med förordningen är att öka andelen miljöbilar när staten köper och leasar personbilar. Andelen köpta och leasade miljöbilar mellan åren 2006 och 2010 visar inte 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 utökade möjligheter till undantag från förordningen, att myndigheter inte följer förordningens krav eller på bristande inrapportering.*

*Uppdrag i regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling för åren 2007-2009 behöver uppdateras. Det är otydligt vilka uppdrag i handlingsplanen som fortfarande gäller för Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket.*

*Översynen av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning har ännu inte genomförts. Översynen ingår som en åtgärd i handlingsplanen och syftet var att undersöka möjligheten att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de statliga ramavtalen. Det finns ramavtal inom 60 ramavtalsområden och värdet på avtalen uppgick år 2009 till cirka 11 miljarder kronor. De statliga ramavtalen skulle därför kunna vara av stor strategisk vikt när det gäller miljökrav i offentlig upphandling. Ramavtalen bidrar dessutom till att hålla transaktionskostnaderna för upphandlande myndigheter låga.*

*Miljöstyrningsrådets ägardirektiv har inte uppdaterats.* Enligt ägardirektivet gäller direktivet främst för åren 2007-2009. Regeringen har emellertid påbörjat en översyn av Miljöstyrningsrådets ägardirektiv. En följd av att ägardirektivet inte har uppdaterats är att Miljöstyrningsrådet dels arbetar efter handlingsplanens inriktning såsom ägardirektivet anger, men även i viss grad också följer inriktningen i Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan. Förslaget till reviderad handlingsplan har dock avskrivits och inte beslutats av regeringen.

*Bör-regeln tycks inte påverka i praktiken.* Den nya bör-regeln i LOU 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. Riksrevisionens uppfattning är att regeln visserligen skapar legitimitet för att ställa miljökrav men att den inte tydligt styr mot att ställa miljökrav. Den styr inte heller mot utpekade eller övergripande miljökvalitetsmål.

*Det saknas ett utpekat samordningsansvar för området miljökrav i offentlig upphandling.* Flera departement och myndigheter samt Miljöstyrningsrådet arbetar på något sätt med miljökrav i offentlig upphandling. Området är dessutom i utveckling med nya tillkommande mål och uppgifter både nationellt och inom EU. En bättre samordning skulle kunna tydliggöra vilka mål som miljökrav i offentlig upphandling ska bidra till och effektivisera arbetet med styrmedlet.

*Den information som Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket ger om styrmedlet är inte helt samstämmig.* Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Riksrevisionen delar regeringens bedömning att upphandlingsstödet bör samordnas. I dag riskerar den bristande samordningen på området skapa en otydlighet i den information som ges till upphandlande myndigheter och därmed minska effektiviteten i arbetet.

*Att beakta livscykelkostnader vid upphandling kan vara ett sätt att bidra till god hushållning med statens och det offentligas medel.* Granskningen visar på vikten av att upphandlande myndigheter beaktar livscykelkostnader vid upphandling, eftersom inköpspriset för en produkt endast är en del av den totala kostnaden. Även driftskostnader kan vara väsentliga. Det kan också underlätta en mer ändamålsenlig uppföljning av kostnader, exempelvis för varor och tjänster som upphandlas med miljökrav.

*Uppföljningen av styrmedlet försvåras på grund av bristande statistik på upphandlingsområdet.* Redan nu är dock viss uppföljning möjlig, exempelvis när det gäller upphandling av miljöbilar. Det finns också tillgång till viss information om styrmedlets miljöpåverkan genom de uppgifter som myndigheter inrapporterar enligt miljöledningsförfordningen.

## Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta följande åtgärder i syfte att stärka styrningen av miljökrav i offentlig upphandling. Enligt riksdagens beslut ska styrmedlet bidra till etappmålet för år 2020 och andra miljökvalitetsmål. En tydligare styrning kan bidra till ökad måluppfyllelse och att arbetet kan bedrivas mer effektivt. Ytterst syftar Riksrevisionens rekommendationer till att minska miljöpåverkan till låga kostnader, i enlighet med riksdagens uttalanden.

- *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 år 2020 för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och andra miljökvalitetsmål.
- *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 inköpssamordning som fastställdes i samband med att handlingsplanen presenterades år 2007.
- *Den information om styrmedlet som ges till upphandlare bör vara samstämmig.* Den information som ges till upphandlande myndigheter av Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket är i dag inte helt samstämmig. Det kan bidra till osäkerhet hos upphandlande myndigheter och därmed medföra bristande effektivitet i arbetet.
- *Möjligheten att utse flera prioriterade produktområden 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 produktgrupper med betydande negativ miljöpåverkan och stora upphandlingsvolymen pekas ut. Det har regeringen gjort på miljöbilsområdet. Upphandlare har också efterfrågat flera prioriterade områden där staten går före. En tydligare prioritering bör inte förhindra att även en bred inriktning i kriteriearbetet behålls för att kunna tillgodose exempelvis lokala miljömål och prioriteringar.

# 1 Inledning

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 år 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Miljökrav i offentlig upphandling är ett av statens styrmedel för att minska belastningen på miljö och klimat. Staten, landstingen och kommunerna handlar varje år varor och tjänster samt byggentreprenader till ett uppskattat värde av 480-580 miljarder kronor.<sup>4</sup> Genom att den offentliga sektorn ställer relevanta och väldefinierade miljökrav på varor och tjänster som handlas upp, antas negativ miljöpåverkan kunna undvikas och marknaden för miljövänliga produkter utvecklas. Miljökraven får inte stå i strid med upphandlingsregelverkets krav på icke-diskriminering, transparens, proportionalitet och likabehandling. Det är i huvudsak frivilligt för den offentliga sektorn att ställa miljökrav i upphandlingar.

Både EU, OECD och Sveriges riksdag har lyft fram miljökrav i offentlig upphandling som ett betydelsefullt styrmedel. För åren 2007-2009 har regeringen antagit en handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling.<sup>5</sup> Regeringens ambition är att andelen väldefinierade miljökrav, det vill säga miljökrav som kan få miljöeffekt, ska öka. Styrmedlet har också nyligen fått stärkt lagstöd. I juli år 2010 trädde en målsättningsbestämmelse i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling i kraft (LOU), den så kallade bör-regeln. Bestämmelsen innebär att upphandlande myndigheter inte bara har möjlighet att, utan *bör* beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen. Delbetänkande från Upphandlingsutredningen, SOU 2011:73.

<sup>5</sup> Skr. 2006/07:54.

<sup>6</sup> Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 1 kap. 9a§.

## 1.1 Motiv för granskning

Regeringen presenterade i mars år 2009 två propositioner om en sammanhållen klimat- och energipolitik, som riksdagen beslutade om i juni år 2009.<sup>7</sup> För att nå etappmålet för år 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, ska utsläppen av växthusgaser vara 20 miljoner ton lägre för den icke-handlande sektorn<sup>8</sup> i förhållande till 1990 års nivå. I klimatpropositionen beskrivs de styrmedel som behövs för att nå etappmålet och hur stor minskning av utsläppen varje styrmedel ska bidra med, mätt som miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling ingår i styrmedelsgruppen som 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.

Riksrevisionens förstudie visade indikationer på att styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling inte på ett tydligt sätt har inriktats mot att bidra till det nationella etappmålet för år 2020 för Begränsad klimatpåverkan. Naturvårdsverkets utvärderingar visar dessutom att andelen upphandlingar med väldefinierade miljökrav minskar medan upphandlingar med svagt definierade miljökrav ökar.<sup>9</sup> Sammantaget innebär detta att det finns en risk för att styrmedlet inte används effektivt i förhållande till etappmålet. Riksrevisionen beslutade därför i maj år 2011 att inleda en granskning.<sup>10</sup>

Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – Klimat*. Granskningsstrategins övergripande syfte är att undersöka om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med uppsatta mål och till rimliga kostnader.

## 1.2 Syfte och granskningens omfattning

Den övergripande fråga som granskningen utgår från är om regeringen och övriga berörda aktörer använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till Sveriges etappmål år 2020 för det nationella miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

<sup>7</sup> Prop. 2008/09:162 och 2008/09:163, bet. 2009/10 MJU 25, rskr. 2009/10:377.

<sup>8</sup> Utsläppen från den icke-handlande sektorn kommer främst från inrikes transporter, jordbruk och avfall m.m. som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

<sup>9</sup> Rapport 6329, januari 2010, Naturvårdsverket.

<sup>10</sup> Dnr 31-2010-0928.

Riksrevisionen har i granskningen i huvudsak fokuserat på regeringens styrning och uppföljning av regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling<sup>11</sup> och förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Den så kallade börregeln i LOU berörs i viss grad. Dessa tre delar lyfts fram i klimatpropositionen under det avsnitt som handlar om miljökrav i offentlig upphandling.

Utöver de delar som nämns ovan har Riksrevisionen även på ett översiktligt sätt beaktat generella förutsättningar för att styrmedlet ska kunna fungera effektivt. Syftet med granskningen är främst att undersöka om regeringens arbete med styrmedlet har inriktats mot minskade utsläpp i enlighet med etappmålet för år 2020 samt om styrningen har varit effektiv.

Riksrevisionen har även genomfört skattningar av koldioxidutsläpp för statens och hela den offentliga sektorns upphandling av miljöbilar för en avgränsad tidsperiod. Riksrevisionen har därutöver undersökt transaktionskostnader för miljöbilsköp i offentlig sektor samt skattat livscykelkostnader till följd av statens miljöbilsköp åren 2009 och 2010. Syftet med dessa skattningar och räkneexempel är att ge underlag för en diskussion om hur styrmedlet kan användas på ett mer effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet för år 2020 och övriga nationella miljö kvalitetsmål.

De myndigheter som främst har berörts av granskningen är Naturvårdsverket och det av staten majoritetsägda bolaget Miljöstyrningsrådet. Konkurrensverket, Kammarkollegiet och Transportstyrelsen har berörts av granskningen i vissa delar.

Riksrevisionen har inte granskat kommuners och landstings arbete med styrmedlet. Riksrevisionen har dock intervjuat upphandlare inom statliga myndigheter, kommuner och landsting eftersom styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling riktar sig till hela den offentliga sektorn. Syftet har varit att få en bild av upphandlarnas syn på styrmedlet samt att få underlag för skattning av transaktionskostnader<sup>12</sup> för att ställa miljökrav i upphandlingar. Riksrevisionen har även bearbetat statistik över den offentliga sektorns miljöbilsinnehav i syfte att skatta minskade utsläpp till följd av detta innehav.

Granskningen omfattar inte de eventuella effekter som miljökrav i offentlig upphandling kan bidra till när det gäller teknikutveckling eller för att skapa nya marknader för miljöprodukter.

---

<sup>11</sup> Skr. 2006/07:54.

<sup>12</sup> Transaktionskostnader är de administrativa kostnader som kan uppkomma.

### 1.3 Utgångspunkter för granskningen

Utgångspunkten för granskningen är framförallt 2009 års klimatpolitiska beslut och de mål och åtgärder som läggs fast i detta beslut.<sup>13</sup> Etappmålet för år 2020 innebär att utsläppen av växthusgaser ska vara 20 miljoner ton lägre för den icke-handlande sektorn, jämfört med 1990 års nivå. Regeringen har pekat ut flera styrmedel, däribland miljökrav i offentlig upphandling, som ett av de styrmedel som ska bidra till att nå målet.

Granskningen har också utgått från de 16 nationella miljö kvalitetsmålen. Riksdagen har beslutat att dessa mål ska utgöra grund för den nationella miljöpolitiken.<sup>14</sup> Riksrevisionen har även beaktat de ställningstaganden som riksdagen framfört om styrmedlet i olika sammanhang. Finansutskottets betonar att frågan om att miljöhänsyn bör beaktas vid upphandling är viktig.<sup>15</sup> Miljö- och jordbruksutskottet konstaterar att transportområdet har pekats ut som särskilt viktigt vad gäller miljökrav vid offentlig upphandling. Utskottet menar vidare att det är viktigt att den offentliga sektorn är ett föredöme i arbetet för en hållbar utveckling. Den offentliga sektorn bör enligt utskottet, så långt som det är möjligt enligt upphandlingslagstiftningen och EU-rätten, ställa miljökrav vid upphandling.<sup>16</sup>

Riksdagen har även efterfrågat bättre uppföljning och redovisning av regeringen avseende klimatområdet. Bland annat att det är viktigt att regeringen löpande följer upp och utvärderar de åtgärder som genomförs inom klimatområdet samt årligen redovisar och analyserar uppnådda resultat till riksdagen. Resultatredovisningen bör vara tydligare inriktad på resultat och effekter av de insatser som görs.<sup>17</sup>

En annan utgångspunkt för granskningen är att riksdagen i olika sammanhang påpekat att klimatmålen bör uppnås till lägsta möjliga kostnad för samhället, det vill säga med beaktande av samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektiva åtgärder.<sup>18</sup>

Riksrevisionen har haft följande utgångspunkter för att bedöma regeringens styrning. För att styrningen ska fungera på ett effektivt sätt behöver de åtgärder som pekats ut som viktiga för styrmedlets bidrag till etappmålet på ett tydligt sätt inriktas mot detta mål. För att arbetet ska kunna genomföras

<sup>13</sup> Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

<sup>14</sup> Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete, Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>15</sup> Bet. 2009/10:FiU22.

<sup>16</sup> Bet. 2008/09:MJU28 Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.

<sup>17</sup> Bet. 2008/09:MJU1, rskr. 2008/09:103.

<sup>18</sup> Rskr. 2001/02:163, rskr. 2008/09:300.

effektivt behöver de aktörer som på olika sätt arbetar med styrmedlet vara samordnade och inriktade verksamheten inte bara mot processmål utan även mot övergripande mål. Enligt Riksrevisionen kan det också vara en fördel om det går att kvantifiera styrmedlets bidrag till minskade utsläpp.

## 1.4 Metod och genomförande

För att besvara den övergripande granskningsfrågan har Riksrevisionen under förstudien och granskningen genomfört intervjuer med berörda myndigheter, bolag och departement samt företrädare för leverantörer och näringsliv. Vi har även intervjuat omkring 20 upphandlare och upphandlingschefer inom stat, kommun och landsting. Intervjuerna har genomförts som gruppintervjuer och inkluderar upphandlare från en stor kommun, ett stort landsting, ett kommunalt upphandlingsnätverk samt upphandlare från tre statliga verk. Därutöver har Riksrevisionen under förstudien intervjuat företrädare för Sveriges offentliga inköpare (SOI) och även genomfört en workshop med företrädare för upphandlare, leverantörer, myndigheter, bolag, riksdag och departement.

Riksrevisionen har också genomfört dokumentstudier av offentligt tryck (propositioner, skrivelser, rapporter, beslut med mera), utvärderingar och forskningsstudier. Riksrevisionen har även intervjuat företrädare för Direktoratet för förvaltning och IKT (Difi) i Norge för att få en uppfattning om hur man arbetar med styrmedlet i Norge.

Eftersom det saknas information om vilka kostnader och miljöeffekter som miljökrav i offentlig upphandling kan ge upphov till har Riksrevisionen genomfört skattningar och beräkningar. De omfattar koldioxidutsläpp till följd av miljöbilsinnehav under åren 2008-2010 i stat, kommuner och landsting samt livscykelkostnader för statens miljöbilsköp för åren 2009 och 2010. Riksrevisionen har även undersökt vilka transaktionskostnader som kan uppkomma i samband med den offentliga sektorns miljöbilsköp.

Riksrevisionen har anlitat Statistiska Centralbyrån (SCB) för att beräkna koldioxidutsläpp. SCB har bearbetat uppgifter i fordonsregistret och körsträckedatabasen. Trafikverket har bidragit med råd om uppläggning av studien för att ge en så korrekt skattning av utsläppen som möjligt. Även Transportstyrelsen och SCB har bidragit med råd i denna del.

Studien av kostnader omfattar dels transaktionskostnader, dels livscykelkostnader. Transaktionskostnader är den administrativa mertid som kan uppkomma för att ställa och följa upp krav i en upphandling. För att bedöma transaktionskostnader för offentlig sektors miljöbilsköp

har Riksrevisionen intervjuat upphandlare i stat, kommun och landsting, företrädare för ramavtalsansvariga organisationer och myndigheter samt företrädare för en stor leverantör av miljöbilar till offentlig sektor.

En livscykelkostnadsanalys beaktar den totala kostnaden för en produkt under livscykeln. För bilar tar en sådan analys alltså inte bara hänsyn till bilens inköpspris utan också till drift- och underhållskostnader. För att beräkna livscykelkostnader som följd av statens miljöbilsköp för åren 2009 och 2010 har Riksrevisionen anlitat Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) för insamling av underlag. I beräkningen av livscykelkostnader har Trafikverket varit behjälpligt med råd om uppläggning av studien samt kvalitetssäkrat underlagen till beräkningarna. Även SKL Kommentus Inköpscentral AB, ett företag knutet till Sveriges Kommuner och Landsting, har bidragit med råd i denna del. För närmare beskrivning av metod och genomförande, se bilaga 1.

## 1.5 Disposition

Kapitel 2 är i första hand ett bakgrundskapitel som redogör för upphandlingsregelverket, styrmedlets framväxt internationellt och i Sverige, regeringens styrning av området samt berörda aktörers ansvar och uppdrag. I kapitel 3 redogörs för Riksrevisionens iakttagelser om regeringens styrning och samordning av miljökrav i offentlig upphandling, samt upphandlarnas uppfattning av styrmedlet. Kapitel 4 innehåller en genomgång av studier kring effekter av styrmedlet. Här redovisas även Riksrevisionens studie av utsläppsminskningar till följd av offentlig sektors miljöbilsinnehav samt transaktions- och livscykelkostnader. I kapitel 5 redogörs för de slutsatser och rekommendationer som följer av granskningen.

## 2 Miljökrav i offentlig upphandling

Miljökrav i offentlig upphandling är ett styrmedel som under de senaste åren fått en allt större politisk betydelse både i Sverige, inom EU och internationellt. Styrmedlet har lyfts fram som ett kraftfullt verktyg för att utveckla miljövänliga varor och tjänster och på så sätt bidra till minskad miljöpåverkan. I detta kapitel redogör vi för lagstiftning, för styrmedlets framväxt internationellt och i Sverige, regeringens styrning av området samt hur ansvaret är fördelat.

### 2.1 Lagens krav

Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv och rättssäker och har till syfte att tillvarata konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.<sup>19</sup> Offentlig upphandling styrs av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

LOU omfattar både statliga myndigheter, kommuner och landsting samt flertalet kommunala och en del statliga bolag. Även sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ, till exempel bolag, föreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, omfattas av LOU när de ska upphandla varor eller tjänster.<sup>20</sup> Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster och byggentreprenader.<sup>21</sup> LOU ger möjlighet, men inte skyldighet, att ställa miljökrav vid upphandling.

Möjligheten att ställa miljökrav i offentlig upphandling, liksom andra krav, regleras förutom i LOU i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

<sup>19</sup> Prop. 2011/12:1, UO2, avsnitt 4.

<sup>20</sup> De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Denna beteckning används också i denna rapport.

<sup>21</sup> *Upphandlingsreglerna - en introduktion*, Konkurrensverket.

Upphandlingslagarna har successivt kompletterats med bestämmelser om miljöhänsyn, det senaste tillägget trädde i kraft i juli år 2010. Då infördes en målsättningsbestämmelse som anger att ”upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta”.<sup>22</sup> Även innan målsättningsbestämmelsen infördes var det möjligt för upphandlande myndigheter att ställa miljökrav.<sup>23</sup>

Den nya bestämmelsen, även kallad bör-regeln, syftar till att uppmuntra upphandlande myndigheter och enheter att i större utsträckning utnyttja de möjligheter att ställa miljökrav som ges i både LOU och LUF. Bestämmelsen var inte föranledd av EU-direktiv utan har tillkommit på svenskt initiativ.<sup>24</sup>

### 2.1.1 Grundläggande principer för offentlig upphandling

I upphandlingsregelverket finns fem grundläggande principer som gäller för all offentlig upphandling i hela EU: principen om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.<sup>25</sup>

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får inte ställa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra i syfte att gynna svenska företag. Upphandlande myndighet får heller inte ge företräde till lokala företag.

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få samma information och vid samma tillfälle.

Principen om transparens innebär skyldighet för den upphandlande myndigheten att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. Förfrågningsunderlaget måste vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.

Principen om proportionalitet innebär att kraven på leverantören och i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som ska upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen.

<sup>22</sup> Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, 1 kap. 9 a §.

<sup>23</sup> Bestämmelser om miljökrav i offentlig upphandling infördes i EU-direktiven (2004/17/EG) och (2004/18/EG). Skälet var att miljökraven hade fått en stärkt ställning inom EU vilket hade fått till följd att artikel 6 i EG-fördraget hade förändrats. Där föreskrevs att miljöskyddskraven skulle integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Av EG-domstolens domar framgår att det redan enligt äldre EG-direktiv fanns möjlighet att beakta miljöhänsyn i upphandlingsförfarandet, prop. 2006/07:128 s.196ff.

<sup>24</sup> Intervju med Konkurrensverket, 2010-09-02.

<sup>25</sup> *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, juli 2010, Konkurrensverket.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter också ska gälla i övriga EU- och EES-länder.

### 2.1.2 Upphandlingsprocessen

LOU styr i stor utsträckning hur en upphandling ska gå till och vilket förfarande som ska gälla. Det finns olika regler för upphandlingsförfarandet beroende på om upphandlingens beräknade värde ligger över eller under de så kallade tröskelvärdena.<sup>26</sup>

En upphandlingsprocess inleds ofta med en planeringsfas där den upphandlande myndigheten genomför en behovsanalys och marknadsanalys, utformar ett förfrågningsunderlag och skriver en annons.<sup>27</sup> I förfrågningsunderlaget specificerar den upphandlande myndigheten vad som efterfrågas, vilka krav som gäller för leverantören och för den vara eller tjänst som ska upphandlas samt vilken tilldelningsgrund som gäller när myndigheten ska utvärdera inkomna anbud. Utvärderingsgrunden kan antingen vara lägsta anbudspris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Om grunden är lägst anbudspris är priset det enda tilldelningskriteriet och anbudet med lägst pris ska antas. Om grunden för tilldelning av kontrakt är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska utvärdering ske utifrån de angivna tilldelningskriterierna och en utvärderingsmodell. Det anbud som efter utvärdering blir det mest ekonomiskt fördelaktiga ska antas. Det är inte tillåtet för den upphandlande myndigheten att frångå vald tilldelningsgrund eller utvärderingsmodell. I förfrågningsunderlaget anges även kommersiella villkor som betalnings- och leveransvillkor samt administrativa bestämmelser för upphandlingen, till exempel upphandlingsförfarande, sista anbudsdag och anbudets giltighetstid.

Kraven som ställs i förfrågningsunderlaget ska vara formulerade på ett sätt som gör att anbudsprövningen kan göras på ett enkelt sätt. Ställda krav ska också vara möjliga att kontrollera och utvärdera. Krav och villkor som inte kan kontrolleras ska därför inte ingå i förfrågningsunderlaget. Myndigheten har rätt att kräva dokumentation av leverantören som visar hur leverantören tänker uppfylla ställda krav. Sådan dokumentation kan till exempel vara intyg eller certifikat som styrker att ställda krav är uppfyllda.

<sup>26</sup> Tillkännagivande (2011:1037) av tröskelvärden vid offentlig upphandling. Ett tröskelvärde är en beloppsgräns som avgör vilka regler i LOU, LUF och LUFs som ska tillämpas. Beroende på om värdet på upphandlingen förväntas hamna över eller under tröskelvärdena är det olika bestämmelser i lagarna som gäller. De regler i LOU, LUF och LUFs som bygger på EU-direktiv och är gemensamma för hela EU:s inre marknad gäller endast för upphandlingar över tröskelvärden.

<sup>27</sup> Detta avsnitt bygger på Kammarkollegiets beskrivning av upphandlingsprocessen, [www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se).

När myndigheten genomfört planeringen av upphandlingen vidtar själva genomförandefasen. Den upphandlande myndigheten annonserar i de flesta fall ut den vara, tjänst eller byggentreprenad som ska upphandlas. Leverantörer skickar då in anbud som svarar mot förfrågningsunderlaget där de beskriver vad de kan erbjuda och till vilket pris. Därefter ska myndigheten kvalificera och utvärdera anbuderna för att bestämma vilken leverantör som ska få kontraktet. Beslut om vilken anbudsgivare som ska tilldelas kontraktet fattas efter anbudsprövningen. Den upphandlande myndigheten skickar därefter information om beslutet till samtliga anbudsgivare där skälen till beslutet framgår.

En leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot LOU har möjlighet att begära överprövning vid allmänna förvaltningsrätten. Om förvaltningsrätten kommer fram till att myndigheten brutit mot LOU kan förvaltningsrätten besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas till, eller förklara att ett avtal är ogiltigt samt döma ut skadestånd till leverantören. Konkurrensverket kan hos allmänna förvaltningsrätten ansöka om att myndigheten ska betala en upphandlingsskadeavgift när myndigheten gjort en otillåten upphandling.

I uppföljningsfasen utvärderar den upphandlande myndigheten utfallet av genomförd upphandling samt följer upp att ställda krav i förfrågningsunderlaget uppfylls av leverantören.

### **2.1.3 Att ställa miljökrav i förfrågningsunderlaget**

Miljökrav kan ställas på tre sätt i förfrågningsunderlaget:

- som obligatoriskt krav, till exempel i de tekniska specifikationerna, det vill säga kravet är absolut och de leverantörer som inte uppfyller kravet sorteras bort (även kallat ska-krav)
- som krav som ger viss poäng vid utvärdering av leverantörens anbud, men kravet är inte tvingande för leverantören att uppfylla (även kallat tilldelningskriterier)
- som särskilda kontraktsvillkor. Kontraktsvillkor är utformade som villkor som leverantören behöver uppfylla först vid avtalsstart.

Miljökrav kan ställas både på produkter och tjänster och kan avse produktens egenskaper, framställning, användning och sluthantering. Miljökrav kan också ställas på leverantören. Miljökraven får dock inte stå i strid med de grundläggande principerna i upphandlingsregelverket och måste ha koppling till den tjänst eller vara som upphandlingen avser.

Exempel på miljökrav kan vara att den efterfrågade produkten inte ska innehålla vissa miljöfarliga ämnen eller att produkten ska uppfylla vissa tekniska krav. Krav kan också ställas på leverantören att denne ska följa upp att underleverantörers produkter uppfyller vissa krav eller egenskaper. För att kravet ska anses vara väldefinierat måste det klart framgå vad som krävs av leverantören, varan eller tjänsten, alternativt att det måste vara tydligt för leverantören vad som ur miljösynpunkt kommer att tillmätas betydelse vid utvärderingen. Om kravet inte uppfyller något av dessa alternativ är kravet att anse som icke-väldefinierat ur ett upphandlingstekniskt perspektiv. Ett exempel på ett icke-väldefinierat krav är att leverantören ska redovisa sitt miljöarbete, utan närmare krav på att miljöarbetet ska hålla en viss kvalitet.

#### 2.1.4 *Ramavtal*

För varor och tjänster som de statliga myndigheterna upphandlar i stor omfattning och som uppgår till stora värden finns statliga ramavtal. Statliga myndigheter är skyldiga att använda ramavtalen om inte myndigheten finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre. Statliga ramavtal finns bland annat inom områdena administrativa tjänster, ekonomi, IT och telekom, resor och boende samt fordon.<sup>28</sup> Kammarkollegiet har ansvar för att sluta huvuddelen av ramavtalen på statens område och arbetet styrs av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.<sup>29</sup> När en myndighet avropar från ett ramavtal innebär det att myndigheten gör ett inköp av en vara eller tjänst från ett befintligt ramavtal utan att göra en egen upphandling enligt LOU. I juli år 2010 trädde bestämmelser i LOU i kraft som innebär att flera statliga ramavtal framöver kommer att omfattas av en förnyad konkurrensutsättning. Det innebär att den avropande myndigheten måste skicka en ny förfrågan bland de leverantörer som finns med i ramavtalet om ramavtalet omfattas av förnyad konkurrensutsättning.

## 2.2 **EU-rätt och svenska författningar som rör miljökrav i offentlig upphandling**

Förutom den generella lagstiftningen i LOU och LUF finns flera nationella förordningar, EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljökrav i offentlig upphandling.

---

<sup>28</sup> En fullständig översikt över statliga ramavtal finns på Kammarkollegiets webbplats, [www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se).

<sup>29</sup> De ramavtal som Kammarkollegiet inte har ansvar för är upphandling av e-system som Ekonomistyrningsverket har ansvar för samt upphandling av betalkort m.m. som Riksgälden har ansvar för.

### 2.2.1 Miljöbilsförordningen

Förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor (miljöbilsförordningen) innehåller krav på att statliga myndigheter endast ska köpa miljöbilar. I förordningen finns ett antal undantag från kravet och det finns även möjlighet för myndigheter att åberopa särskilda skäl för att inte köpa eller leasa miljöbil. Samtliga myndigheter under regeringen är skyldiga att återrapportera enligt förordningen.<sup>30</sup> Transportstyrelsen har ansvar för att årligen följa upp myndigheternas inrapportering.

### 2.2.2 Miljöledningsförordningen

Sedan år 2009 finns krav på de flesta statliga myndigheter att ha ett miljöledningssystem, vilket regleras genom förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter (miljöledningsförordningen). Förordningen innebär bland annat att myndigheten ska miljöanpassa sina upphandlingar i den mån sådan anpassning är möjlig. Myndigheterna ska redovisa miljöledningsarbetet i samband med årsredovisningen. Här ska bland annat utsläpp av koldioxid totalt och per årsarbetskraft från bland annat flygresor och bilresor som görs i tjänsten redovisas. Myndigheterna ska även årligen rapportera in uppgifter om energianvändning samt andel upphandlingar med miljökrav och värdet på dessa. Naturvårdsverket har ansvar för att årligen sammanfatta myndigheternas redovisningar och lämna sammanfattningen till regeringen.

### 2.2.3 EU-förordningar och EU-direktiv

EU har beslutat om flera förordningar och direktiv som rör miljökrav i offentlig upphandling. I EU:s förordning om effektivitetsmärkning anges att statliga myndigheter, som upphandlar kontorsutrustning över tröskelvärdena, ska ställa samma energieffektiviseringskrav som i EU:s program Energy Star.<sup>31</sup> Flera statliga myndigheter omfattas också av förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter, som bygger på EU:s så kallade energitjänstedirektiv.<sup>32</sup> Syftet med förordningen är att bidra till en effektiv slutanvändning av energi i den offentliga sektorn. Varje myndighet som omfattas av förordningen ska genomföra minst två av sex åtgärder för att uppnå syftet med förordningen. Flera av dessa åtgärder handlar om att ställa energikrav i upphandlingar.

<sup>30</sup> 30 § Förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor.

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning (omarbetning), EUT L 39, 13.2.2008, s. 1.

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG.

I juli 2011 trädde lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster i kraft. Lagen bygger på EU-direktivet om rena och energieffektiva vägtransportfordon.<sup>33</sup> Upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att ta hänsyn till energiförbrukning och miljöpåverkan när de upphandlar och syftet är att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon.<sup>34</sup>

## 2.3 Framväxt av styrmedlet internationellt och inom EU

I samband med FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002 beslutades att offentlig upphandling bör användas för att uppmuntra utveckling och spridning av miljövänliga varor och tjänster.<sup>35</sup> En arbetsgrupp för hållbar utveckling skapades, som fick till uppgift att sprida metoder för hållbar offentlig upphandling. Även OECD antog år 2002 en rekommendation om miljöanpassad offentlig upphandling. Flera OECD-länder har utvecklat egna strategier för hållbar upphandling.

Inom EU behandlas miljökrav i offentlig upphandling framför allt i unionens arbete med integrerad produktpolitik (IPP), miljöteknik, hållbara konsumtions- och produktionsmönster (HKP) och EU:s strategi för hållbar utveckling. Som ett led i den integrerade produktpolitiken uppmuntrade EU-kommissionen år 2003 alla medlemsstater att till slutet av år 2006 utarbeta treåriga nationella handlingsplaner för hur de tänkte öka graden av miljöanpassad upphandling.<sup>36</sup> EU-kommissionen ansåg vidare att handlingsplanerna borde innehålla en bedömning av det aktuella läget samt ambitiösa mål för de kommande tre åren. Kommissionen ansåg att planerna borde ses över vart tredje år.

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (EUT L 120, 15.5.2009, s. 5).

<sup>34</sup> Utöver nämnda EU-direktiv och förordningar berörs även miljökrav i offentlig upphandling i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 66/2010 av den 25 november 2009 om ett EU-miljömärke (EUT L 27, 30.1.2010, s. 1). Förordningen anger bland annat att medlemsstaterna bör överväga att fastställa mål för den offentliga upphandlingen av miljöanpassade produkter. EU-förordningen om det frivilliga miljöledningssystemet EMAS (Eco-Management and audit scheme) anger bland annat att myndigheter bör hänvisa till EMAS eller motsvarande miljöledningssystem som villkor för fullgörande av byggtreprenad- och tjänstekontrakt (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1221/2009 av den 25 november 2009 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och om upphävande av förordning (EG) nr 761/2001 och kommissionens beslut 2001/681/EG och 2006/193/EG) (EUT L 342, 22.12.2009, s. 1).

<sup>35</sup> Johannesburg - FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling, skr. 2002/03:29.

<sup>36</sup> Kommissionens meddelande till Europeiska rådet och Europaparlamentet den 18 juni 2003 Integrerad produktpolitik, *Miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv*, KOM(2003) 302 slutlig.

EU:s strategi för hållbar utveckling beslutades år 2006.<sup>37</sup> I strategin fastställdes ett strategiskt mål om att senast till år 2010 öka genomsnittsnivån för miljöanpassad offentlig upphandling i EU till den nivå som uppnåddes av de medlemsstater som hade bäst resultat år 2006.

År 2008 presenterade kommissionen ett meddelande om miljökrav i offentlig upphandling.<sup>38</sup> Meddelandet är en del av handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion och hållbar näringspolitik som kommissionen antog år 2008. Denna handlingsplan syftar till att med hjälp av olika initiativ förbättra produkters energi- och miljöprestanda och öka efterfrågan på dessa produkter. Kommissionen föreslog i meddelandet ett förtydligande av målet i EU:s strategi för hållbar utveckling. Målet för år 2010 var att 50 procent av medlemsstaternas offentliga upphandlingar ska innehålla miljökrav och att EU-gemensamma miljökrav för offentlig upphandling ska utvecklas. Kommissionen menade att om miljökraven i de olika medlemsstaterna är gemensamma undviker man att den inre marknaden snedvrids. Enligt kommissionen kan gemensamma miljökrav också minska den administrativa bördan för både offentliga organisationer och företag samt för små och medelstora företag. Kommissionen har tagit fram preliminära gemensamma miljökrav för tio produkt- och servicegrupper som identifierats som mest lämpliga för att ställa miljökrav på. Kommissionen har uppmanat medlemsstaterna att inkludera de EU-gemensamma miljökraven i sina nationella handlingsplaner.

De flesta av EU:s medlemsländer har i dag antagit handlingsplaner om miljöanpassad offentlig upphandling.<sup>39</sup> Sverige ingår i gruppen av länder som kallas "Green Seven". I gruppen ingår de sju länder som kommit längst i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling.<sup>40</sup> I en utvärdering som genomfördes på uppdrag av Europeiska kommissionen hösten 2010 av 9 medlemsländers samt Norges arbete med miljökrav vid offentlig upphandling, fick Sverige som enda land högsta betyg inom samtliga utvärderade områden.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Rådsdokument 10917/06.

<sup>38</sup> KOM(2008) 400 slutlig *Public procurement for a better environment*.

<sup>39</sup> EU public procurement legislation: delivering results, Summary of evaluation report (Evaluation Report: SEC (2011) 853 final).

<sup>40</sup> Green Public Procurement in Europe, 2006, Europeiska kommissionen. De länder som ingår i Green Seven är förutom Sverige Österrike, Danmark, Finland, Tyskland, Holland och Storbritannien.

<sup>41</sup> Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes, Final Report ENV.G.2/SER/2009/0059r, 26th November 2010, AEA.

## 2.4 Miljökrav i offentlig upphandling – en viktig del i det svenska miljö- och klimatarbetet

### 2.4.1 *Miljökrav för att nå miljömålen*

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag skriver regeringen att miljöanpassad offentlig upphandling är ett mycket viktigt verktyg i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar utveckling.<sup>42</sup> I propositionen hänvisas bland annat till regeringsförklaringen från år 2000 där det fastställdes att miljön ska beaktas vid all offentlig upphandling.

Regeringen framhöll att för att nå miljö kvalitetsmålen, krävs effektiva styrmedel som gör det möjligt att stimulera en rad insatser i samhället. Regeringen pekade ut ekonomiska styrmedel som särskilt viktiga, men menade att möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen ökar om det finns ett brett spektrum av effektiva styrmedel. Ekologiskt hållbar upphandling framhölls i propositionen som ett kraftfullt instrument som behöver utvecklas ytterligare. En anledning till att potentialen inte har utnyttjats till fullo kunde enligt regeringen hänföras till ett flertal faktorer. Det som ofta framhålls som den främsta orsaken är osäkerheten kring regelverket och hur miljökrav kan ställas. Enligt regeringen bör den offentliga sektorn i ökad omfattning ställa miljökrav vid upphandling. Det bör också vara hög nivå på de miljökrav som ställs så att de miljömässigt bästa produkterna upphandlas.

Genom att ställa miljökrav i offentlig upphandling kan det offentliga bidra till ett ökat utbud av miljöanpassade varor och tjänster. Regeringen gav ett exempel på att om de glödlampor som upphandlas offentligt skulle vara lågenergilampor i stället för vanliga glödlampor skulle koldioxidutsläppen minska med 35 000 ton per år och staten skulle spara nästan 6 000 kronor per ton koldioxid.

### 2.4.2 *Miljökrav i offentlig upphandling betonas även i klimatarbetet*

I propositionen Nationell klimatpolitik i global samverkan som presenterades i mars år 2006, slog regeringen fast att miljökrav vid offentlig upphandling är en viktig del i det svenska klimatarbetet.<sup>43</sup> Ekologiskt hållbar upphandling är ett styrmedel som bidrar till att stimulera näringslivet till en miljöanpassad produktion av varor och tjänster där minskad klimatpåverkan är en viktig del. Här är även myndigheterna viktiga aktörer. Regeringen betonade även i denna proposition att offentliga upphandlare i ökad omfattning bör ställa miljökrav

<sup>42</sup> Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48 och 49.

<sup>43</sup> Prop. 2005/06:172, bet. 2005/06:MJU14, rskr. 2005/06:389.

vid upphandling, med syfte att minska utsläppen av koldioxid. Regeringen gjorde bedömningen att ytterligare insatser behöver göras för att offentlig upphandling ska fortsätta att bidra till att styra mot minskade utsläpp av växthusgaser.

### 2.4.3 *Miljökrav i offentlig upphandling ska bidra till etappmålet för år 2020*

Riksdagen beslutade våren år 2009 om delmål för den svenska klimatpolitiken till år 2020. Målet är att Sveriges utsläpp år 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990.<sup>44</sup> Det innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre jämfört med 1990 års nivå. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Våren 2010 beslutade riksdagen att delmålet ersätts med ett etappmål med samma lydelse.<sup>45</sup>

#### **Styrmedlets bidrag till Sveriges klimatstrategi**

För att nå etappmålet för år 2020 ska redan beslutade styrmedel kompletteras med utvecklade ekonomiska styrmedel på skatteområdet. Minskningar ska genomföras i enlighet med beslutade åtgärder inom EU. Regeringen gjorde en bedömning av hur mycket de olika styrmedlen kan bidra med för att nå etappmålet. De utvecklade ekonomiska styrmedlen, där till exempel koldioxidskatt och nedsatt fordonsskatt för miljöbilar ingår, beräknades kunna bidra med en minskning av utsläppen med 2 miljoner ton. Därutöver bedömde regeringen att EU:s klimat- och energipaket ska kunna bidra med 2 miljoner ton. Reduktion genom investeringar i andra EU-länder och flexibla mekanismer ska minska utsläppen med upp till 6,7 miljoner ton.

Offentlig upphandling ingår i styrmedelsgruppen Övriga åtgärder, som även inkluderar lagstiftning, information, utbildning och miljöledningssystem. Dessa åtgärder ses också som betydelsefulla verktyg i det svenska klimatarbetet och beräknades att bidra med 0,3 miljoner ton.<sup>46</sup> Enligt Miljödepartementet saknas ett specifikt underlag eller beräkning för denna prognos, eftersom det är svårt att beräkna effekter av dessa styrmedel. Siffran 0,3 miljoner ton ska i stället ses som en restpost efter att beräkningar av övriga åtgärders bidrag till målet hade beräknats.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

<sup>45</sup> Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:162, s 60.

<sup>47</sup> Intervju med Miljödepartementet. 2011-03-24.

### **Offentlig sektor ska vara ett föredöme**

I klimatpropositionen lyfte regeringen fram vikten av att den offentliga sektorn är ett föredöme i arbetet mot en hållbar utveckling.<sup>48</sup> Offentlig sektor bör så långt som möjligt, inom lagens ramar, ställa miljökrav vid upphandling. Regeringen framhöll att miljöanpassad upphandling är ett marknadsbaserat styrmedel baserat på väldefinierade miljökrav med syftet att styra främst offentlig konsumtion och produktion mot långsiktig hållbarhet. Regeringen gjorde vidare bedömningen att styrmedlet kan bidra till att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att bidra till teknikutvecklingen.

### **Åtgärder inom området miljöanpassad offentlig upphandling**

I det avsnitt i klimatpropositionen som berör miljökrav i offentlig upphandling lyfte regeringen fram centrala områden och vad som hittills har gjorts inom dessa. Först redovisas regeringens handlingsplan för ökade miljökrav i offentlig upphandling. Regeringen framhöll att arbetet med miljökrav i offentlig upphandling börjat ta ordentlig fart med bland annat vidareutveckling av miljökriterier, konferenser och utbildning.

Regeringen tog också upp Upphandlingsutredningens slutbetänkande som innehöll förslag på att upphandlande myndigheter bör ställa miljökrav i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Förslaget var under beredning när propositionen presenterades.

Transportområdet lyftes fram av regeringen som särskilt viktigt vad avser miljökrav i offentlig upphandling. Staten ska gå före i omställningen och regeringen har beslutat att statliga myndigheter endast ska köpa miljöbilar.<sup>49</sup> Ambitionen är att även övrig offentlig sektor, statliga företag och näringslivet ska kunna använda dessa krav.

## **2.5 Sveriges handlingsplan för ökade miljökrav i offentlig upphandling**

Regeringen presenterade i mars år 2007 för riksdagen en handlingsplan för att öka miljökrav i offentlig upphandling under de närmaste tre åren.<sup>50</sup> Handlingsplanen välkomnades av riksdagen utan några tillägg.<sup>51</sup> Bakgrunden

<sup>48</sup> Prop. 2008/09:162, s 141.

<sup>49</sup> Förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor.

<sup>50</sup> Miljöanpassad offentlig upphandling, skr. 2006/07:54.

<sup>51</sup> Riksdagsskrivelse 2006/07:186.

till planen var att Europeiska kommissionen uppmuntrat alla medlemsländer att "utarbета offentligt tillgängliga handlingsplaner för att göra sin offentliga upphandling grönare".<sup>52</sup>

Regeringens handlingsplan baserades på Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan som redovisades år 2005.<sup>53</sup> Planen byggde på Naturvårdsverkets förslag, men skiljde sig på några punkter när det gällde inriktningsmålen.

I handlingsplanen beskrev regeringen miljöanpassad offentlig upphandling som ett marknadsbaserat, kraftfullt styrmedel i arbetet med att styra samhället mot en långsiktig hållbar konsumtion och produktion. Regeringen ansåg att miljökrav inte ställs i den utsträckning som är möjlig och att den offentliga sektorn bör ställa miljökrav vid upphandling så långt som det är möjligt enligt LOU och gemenskapsrätten.

### 2.5.1 Handlingsplanens innehåll

Handlingsplanen innehåller följande tre inriktningsmål:

- Andelen offentliga upphandlingar med välformulerade<sup>54</sup> krav bör öka.
- Andelen statliga ramavtal med välformulerade krav bör öka.
- Andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer välformulerade krav bör öka.

För att nå dessa tre inriktningsmål pekade regeringen ut fyra strategiska områden.

Det första området handlade om statliga myndigheter, styrning och kompetens. Regeringen angav att förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning borde ses över i syfte att undersöka förutsättningarna för att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de statliga ramavtalen. Regeringen angav vidare att ramavtalsmyndigheterna borde ges skräddarsydda utbildningar.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Kommissionens meddelande till Europeiska rådet och Europaparlamentet den 18 juni 2003 Integrerad produktpolitik, *Miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv*, KOM(2003) 302 slutlig.

<sup>53</sup> *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan*, Naturvårdsverket (rapport 5520 december 2005). Rapporten är framtagen i samråd med Nämnden för offentlig upphandling och efter samråd Miljöstyrningsrådet och andra berörda aktörer.

<sup>54</sup> Enligt Naturvårdsverket innebär begreppet välformulerade att för den produkt miljökraven gäller ska ett visst mått av miljöprestanda vara uppfyllt eller att en viss nivå på miljöarbete ska finnas hos leverantören. (*Miljöanpassad offentlig upphandling. En fråga om att kunna, vilja och förstå*, Rapport 6326)

<sup>55</sup> Vid tiden för beslut av handlingsplanen hade ett flertal myndigheter ansvar för att sluta ramavtal för statliga sektorn, inom utvalda produktområden. Fr.o.m. januari 2011 har Kammarkollegiet ett i huvudsak samlat ansvar för de statliga ramavtalen.

Det andra strategiska området handlade om att engagera politiker och beslutsfattare på lokal och regional nivå. Regeringen angav i skrivelsen att en informationskampanj riktad till politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå borde genomföras eftersom ledningens stöd är en förutsättning för att lyckas med miljöanpassad offentlig upphandling.

Det tredje strategiska området handlade om att säkerställa upphandlarnas kompetens. Regeringen föreslog bland annat att Miljöstyrningsrådet skulle inrätta en helpdesk och utveckla utbildningsmaterial. Regeringen skrev också att det finns en felaktig uppfattning om att LOU är ett hinder för upphandlare att ställa miljökrav. Därför borde ett informationsmaterial tas fram av Nämnden för offentlig upphandling i samarbete med Miljöstyrningsrådet med budskapet att det går att ställa miljökrav och att det är tillåtet enligt lagen.<sup>56</sup>

Det fjärde strategiska området handlade om att erbjuda ett effektivt och enkelt verktyg för att underlätta för upphandlare att ställa miljökrav. Regeringen föreslog att Miljöstyrningsrådet skulle utveckla det redan framtagna EKV-verktyget<sup>57</sup> med målsättningen att erbjuda förslag till miljökrav för en komplett uppsättning produktgrupper för offentlig upphandling. Regeringen ansåg att kravnivån på kriterierna i verktyget var för låg och för ojämn samt att användarvänligheten och funktionaliteten behövde bli bättre. Regeringen föreslog vidare att ett arbete med så kallade spjutspetskriterier skulle påbörjas, för att ge stöd till de upphandlare som vill ställa högre miljökrav än den gängse kravnivån.

Regeringen utsåg Miljöstyrningsrådet som nyckelaktör för att driva utvecklingen av miljöanpassad upphandling framåt och regeringen underströk att samarbetet med Europeiska kommissionen var av särskild vikt i detta arbete. Regeringen slog också fast att mål och åtgärder bör följas upp och att handlingsplanen vid behov borde revideras. Naturvårdsverket gavs ansvaret för att kontinuerligt följa upp utvecklingen av miljökrav vid offentlig upphandling. Uppföljningen skulle bland annat omfatta resultaten av handlingsplanen.

---

<sup>56</sup> Nämnden för offentlig upphandling avvecklades 2007 för att därefter inordnas i Konkurrensverket.

<sup>57</sup> EKV-verktyget var ett resultat av den så kallade EKV-delegationens arbete. Verktyget var ett internetbaserat verktyg med förslag till upphandlingskriterier för vanligt förekommande produkter i offentlig upphandling. Det riktade sig till upphandlare inom offentlig sektor. I november 2007 döptes EKV-verktyget om till Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier.

### 2.5.2 *Naturvårdsverkets utvärderingar av handlingsplanen*

Naturvårdsverket har utvärderat arbetet med handlingsplanen åren 2007-2009.<sup>58</sup> Den samlade utvärderingen ger ingen entydig bild av utvecklingen av miljöanpassad upphandling.

För det första inriktningsmålet – andelen offentliga upphandlingar med välformulerade miljökrav bör öka – visade utvärderingen att fler upphandlingar än tidigare innehöll någon form av miljökrav. Andelen sådana upphandlingar hade ökat från 78 procent år 2007 till 85 procent år 2009. Men utvärderingen visade också att andelen upphandlingar med icke-väldefinierade krav hade ökat, medan upphandlingar med väldefinierade krav hade minskat från 53 procent år 2007 till 40 procent år 2009.

För det andra inriktningsmålet – andelen statliga ramavtal med välformulerade miljökrav bör öka – visade utvärderingen att ramavtalen hade utvecklats i riktning mot målet. Jämfört med år 2007 hade 11 av 15 studerade ramavtal mer välformulerade miljökrav år 2009. Några ramavtal som inte alls hade miljökrav år 2007 hade välformulerade krav år 2009.

Uppföljningen av det tredje inriktningsmålet – att andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer välformulerade miljökrav bör öka – visade att allt fler organisationer hade policy, mål och utbildning inom miljöanpassad utbildning. Fler använde också Miljöstyrningsrådets kriterier och fler avropade miljöbästa produkter från ramavtal. Andelen organisationer som ofta eller alltid ställde miljökrav vid upphandlingar hade dock inte ökat sedan år 2007, utan var fortsatt 57 procent.

### 2.5.3 *Naturvårdsverkets förslag till ny handlingsplan*

I regeringens handlingsplan fick Naturvårdsverket även i uppdrag att vid behov ge förslag till revideringar av planen. Naturvårdsverket redovisade ett förslag till reviderad handlingsplan år 2010.<sup>59</sup> Rapporten är baserad på myndighetens utvärderingar av handlingsplanen för åren 2007-2009.

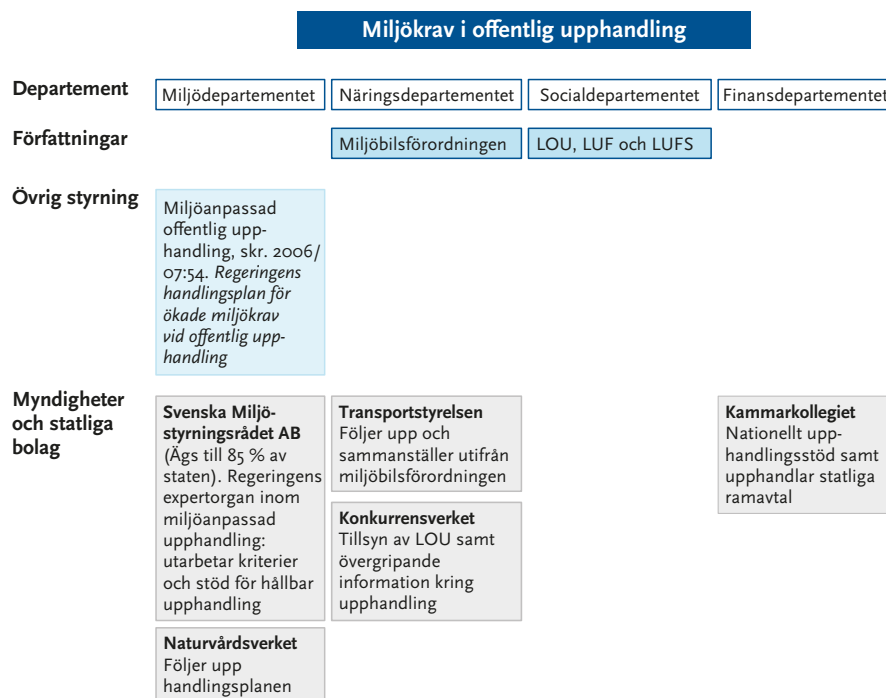
<sup>58</sup> Naturvårdsverket genomförde fyra utvärderingar av handlingsplanen under dessa år: Rapport 5997 *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling?*, Rapport 6310 *Miljöanpassad upphandling i praktiken*, Rapport 6327 *Utvecklingen av miljökrav i den statliga ramavtalsupphandlingen* samt Rapport 6326 *Miljöanpassad offentlig upphandling. En fråga om att kunna, vilja och förstå*. Den senare rapporten utgjorde det huvudsakliga underlaget till Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan.

<sup>59</sup> *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*, Naturvårdsverket, Rapport 6329, januari 2010.

## 2.6 Organisering och ansvar för arbetet med miljökrav i offentlig upphandling

Arbetet med miljökrav i offentlig upphandling är fördelat på flera departement, myndigheter och det av staten majoritetsägda bolaget Miljöstyrningsrådet. Nedanstående organisationsskiss beskriver de berörda departementen inom Regeringskansliet samt de i huvudsak berörda myndigheterna och Miljöstyrningsrådet. Skissen ger inte en fullständig bild utan omfattar främst de aktörer och ansvarsområden som omfattas av denna granskning.

Figur 2.1 Skiss över berörda aktörer samt ansvarsområden



### 2.6.1 Departement med ansvar för miljökrav i offentlig upphandling

Inget departement eller myndighet har ett uttalat samordningsansvar eller övergripande ansvar för styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling.

Miljödepartementet ansvarar för Naturvårdsverket och Miljöstyrningsrådet samt för regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling.

Näringsdepartementet är ansvarigt departement för Konkurrensverket och Transportstyrelsen. Konkurrensverket har ansvar för tillsyn av upphandlingsregelverket. Näringsdepartementet har även ansvar för förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Transportstyrelsen har ansvar för att följa upp förordningen och återrapportera till regeringen.

Socialdepartementet har ansvar för lagstiftningen på upphandlingsområdet, det vill säga LOU, LUF och LUFs. Socialdepartementet har även ansvar för upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Konkurrensverkets arbete med offentlig upphandling.

Finansdepartementet är ansvarigt departement för Kammarkollegiet, som tillhandahåller nationellt upphandlingsstöd. Kammarkollegiet har även ansvar för huvuddelen av de statliga ramavtalen genom Statens inköpscentral.

### 2.6.2 Miljöstyrningsrådet

AB Svenska Miljöstyrningsrådet är en av huvudaktörerna i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling, enligt regeringens handlingsplan. Bolaget bildades år 1995 som huvudman och registreringsorgan i Sverige för EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS). Bolaget ägs gemensamt av staten, Sveriges Kommuner och Landsting och Svenskt Näringsliv. Staten är huvudägare med 85 procent av aktierna och Miljödepartementet är bolagsförvaltare. Ägarstyrning sker genom ägardirektiv, bolagsordning och samarbetsavtal. Miljödepartementet har en representant i Miljöstyrningsrådets styrelse liksom också Naturvårdsverket.

Miljöstyrningsrådets arbete med miljökrav i offentlig upphandling fastställs i bolagets bolagsordning och ägardirektiv. Av ägardirektivet framgår att Miljöstyrningsrådets verksamhet ska främja en frivillig förbättring av näringslivets och den offentliga sektorns miljöarbete. Miljöstyrningsrådet ska enligt ägardirektivet förvalta och utveckla system för en hållbar offentlig och i övrigt professionell upphandling baserad på bolagets uppdrag att administrera det så kallade EKU-verktyget.<sup>60</sup> Arbetet ska bedrivas i samklang med vad som anges i regeringens skrivelse Miljöanpassad offentlig upphandling, det vill säga regeringens handlingsplan.<sup>61</sup> I denna skrivelse har Miljöstyrningsrådet getts flera uppgifter.

<sup>60</sup> Se not 57 för en beskrivning av EKU-verktyget. År 2007 döptes EKU-verktyget om till Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier.

<sup>61</sup> 2006/07:54.

En av de viktigaste uppgifterna för Miljöstyrningsrådet är att utveckla förslag till kriterier som upphandlarna kan använda för att utforma miljökrav. Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier syftar till att göra det enklare för upphandlare att ställa miljökrav, men också till att upplysa leverantörer och anbudsgivare om vilka miljökrav som kan förekomma i en upphandling. Upphandlaren väljer själv vilka miljökriterier som ska användas i upphandlingen. Upphandlingskriterierna kan laddas ned kostnadsfritt från Miljöstyrningsrådets webbplats.<sup>62</sup> I övrigt informerar Miljöstyrningsrådet om kriterierna via konferenser, utbildningar, samt genom rådgivning via telefon och e-post. Kriterierna tas fram i en förankringsprocess där olika intressenter från forskning, näringsliv, intresseorganisationer och offentlig sektor öppet bjuds in att delta. De olika deltagarna får ingen ersättning för arbetet. Processen med att ta fram ett kriterium kan ta från ett halvår upp till två år och avgörs genom ett konsensusförfarande.<sup>63</sup> Kriteriearbetet avslutas med en öppen remissbehandling.

För närvarande arbetar 13 heltidsanställda, en korttidsanställd och en projektanställd vid Miljöstyrningsrådet. Cirka 10 av de anställda arbetar med kriterieframtagning och rådgivning.<sup>64</sup>

En annan viktig uppgift för Miljöstyrningsrådet är att, under ledning av Regeringskansliet, delta i arbetet med att företräda Sverige i EU-samarbetet och i det internationella samarbetet om miljökrav vid offentlig upphandling.<sup>65</sup>

### **Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier**

För närvarande finns upphandlingskriterier för tio produktområden<sup>66</sup> på Miljöstyrningsrådets webbplats.<sup>67</sup> Dessa omfattar i sin tur en rad underproduktgrupper.

Under varje produktområde finns ett antal produktgrupper med tillhörande kriteriedokument. Till varje kriteriedokument finns tillhörande information om bakgrund och motiv. För närvarande förvaltar Miljöstyrningsrådet 77 kriteriedokument.<sup>68</sup> Kriterierna förvaltas och uppdateras löpande för att

---

<sup>62</sup> Miljöstyrningsrådet har flera uppgifter utöver att utarbeta kriterier för miljökrav. Bland annat är Miljöstyrningsrådet huvudman och registreringsorgan för ett internationellt system för miljö- och klimatdeklarationer – det internationella EPD®-systemet.

<sup>63</sup> Intervju med Miljöstyrningsrådet, 2011-09-12

<sup>64</sup> Uppgifter från Miljöstyrningsrådet 2011-09-12.

<sup>65</sup> Skr. 2006/07:54.

<sup>66</sup> Fordon och transporter, IT och telekom, städ och rengöring, gatu- och fastighet, kontor, livsmedel, inredning och textil, energi, sjukvård och omsorg och tjänster.

<sup>67</sup> <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kriterier/>, 2011-09-15.

<sup>68</sup> Intervju med Miljöstyrningsrådet, 2011-09-12.

anpassas exempelvis till ändringar i lagstiftning och teknisk utveckling. För flera produkter finns kriterier utformade på olika ambitionsnivåer: basnivå, avancerad nivå och spjutspetsnivå. Till varje nivå finns även förslag till verifikat som upphandlaren kan kräva för att styrka att leverantören uppfyller kravet.

### 2.6.3 *Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som rör klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall samt miljöövervakning och miljöforskning.<sup>69</sup> Myndigheten ska enligt sin instruktion främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Det generationsmål och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i arbetet.

I samband med omläggningen av miljömålssystemet fick Naturvårdsverket ett utökat ansvar för att samordna myndigheternas miljömålsuppföljning samt ansvar för den årliga rapporteringen av miljömålsarbetet.<sup>70</sup>

Naturvårdsverket har även ansvar för informationsförsörjning och tillämpning av samhällsekonomiska konsekvensanalyser inom miljömålssystemet. Utöver det har Naturvårdsverket också ansvar för uppföljning och utvärdering av sju enskilda miljökvalitetsmål, däribland *Begränsad klimatpåverkan*.

I regeringens handlingsplan fick Naturvårdsverket i uppdrag att kontinuerligt följa upp utvecklingen av miljökrav vid offentlig upphandling, däribland resultaten av handlingsplanen.<sup>71</sup> Regeringen gav också Naturvårdsverket i uppdrag att vid behov återkomma till regeringen om fortsatt arbete.

### 2.6.4 *Konkurrensverket*

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.<sup>72</sup>

Myndigheten utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen, genomför utredningar på eget initiativ, utreder inkomna tips och klagomål samt har regelbundna kontakter med upphandlande myndigheter, leverantörer och andra berörda aktörer. Konkurrensverket kan även föra talan om

<sup>69</sup> Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>70</sup> Prop. 2009/10:155.

<sup>71</sup> Skr. 2006/07:54.

<sup>72</sup> Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

upphandlingsskadeavgift i domstol. En annan uppgift är att informera om regelverken och avgöranden i upphandlingsärenden, liksom att verka för en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna.<sup>73</sup>

I regeringens handlingsplan för åren 2007-2009 för miljöanpassad upphandling fick dåvarande Nämnden för offentlig upphandling i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial om miljökrav i offentlig upphandling med budskapet att det går att ställa miljökrav och att det är tillåtet enligt lagen.<sup>74</sup> Arbetet skulle genomföras i samarbete med Miljöstyrningsrådet. Nämnden för offentlig upphandling avvecklades år 2007 och inordnades sedan i Konkurrensverket. Informationsmaterialet färdigställdes av Konkurrensverket i juni år 2008.<sup>75</sup>

#### 2.6.5 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har regeringens uppdrag att utveckla och förvalta ett nationellt upphandlingsstöd samt att driva utvecklingen av elektronisk upphandling.<sup>76</sup> Upphandlingsstödet ska bidra till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker offentlig upphandling, med fokus på att leverera praktiska verktyg och vägledningar som riktar sig både till upphandlande myndigheter och leverantörer. Stödet är webbaserat och finns tillgängligt på Upphandlingsstöd.se.

Sedan den 1 januari 2011 har Kammarkollegiet även ansvar för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen och ska ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter. Därutöver har Kammarkollegiet ansvar för upphandlingen av ramavtal för den offentliga förvaltningen inom området informationsteknik.

Kammarkollegiet förvaltar ramavtal inom cirka sextio ramavtalsområden. Avtalen omfattade år 2009 värden på cirka 11 miljarder kronor.<sup>77</sup> Ramavtalen uppskattas utgöra totalt 40 procent av det totala värdet som upphandlas.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Upphandlingsreglerna – en introduktion, juli 2010. Konkurrensverket.

<sup>74</sup> Skr. 2006/07:54.

<sup>75</sup> Miljökrav i offentlig upphandling, juni 2008. Konkurrensverket.

<sup>76</sup> Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

<sup>77</sup> Intervju med Kammarkollegiet, 2011-10-05.

<sup>78</sup> På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, SOU 2011:73.



### 3 Regeringens styrning och samordning av miljökrav i offentlig upphandling

I detta kapitel beskrivs Riksrevisionens iakttagelser om regeringens styrning och samordning av styrmedlet. Miljökrav i offentlig upphandling framhålls av regeringen som ett betydelsefullt styrmedel för att nå etappmålet för miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* till år 2020. Regeringen har pekat ut handlingsplanen för ökade miljökrav vid offentlig upphandling samt miljöbilsförordningen som centrala för arbetet. Även den så kallade bör-regeln har beaktats i granskningen liksom mer generella förutsättningar för att styrmedlet ska fungera effektivt. Fyra departement och ett flertal myndigheter samt det av staten majoritetsägda bolaget Miljöstyrningsrådet är involverade i styrningen av och arbetet med miljökrav i offentlig upphandling.<sup>79</sup>

Riksrevisionens utgångspunkt är att de åtgärder som pekats ut som viktiga för styrmedlets bidrag till etappmålet på ett tydligt sätt behöver inriktas mot detta mål, för att styrningen ska fungera effektivt. För att arbetet ska kunna genomföras effektivt behöver de aktörer som på olika sätt arbetar med styrmedlet vara samordnade och inrikta verksamheten inte bara mot processmål utan även mot övergripande mål. Det kan också vara en fördel om det går att kvantifiera styrmedlets bidrag till minskade utsläpp.

#### 3.1 Regeringens styrning genom handlingsplanen

Regeringens handlingsplan saknar hänvisning till klimatmålen och övriga miljökvalitetsmål. Eftersom inriktningsmålen i handlingsplanen är processinriktade går det heller inte att veta om ökad måluppfyllelse leder till att större andel av upphandlingarna resulterar i köp av miljöanpassade varor och tjänster. Därmed säger ökad måluppfyllelse inte något om i vilken grad styrmedlet har lett till minskad miljöpåverkan. Såsom målen är utformade i planen går det heller inte att, utifrån uppföljningen av målen, kvantifiera miljöpåverkan.

---

<sup>79</sup> En organisationsskiss över olika aktörers ansvar finns i figur 2.1, kap 2.

### 3.1.1 *Handlingsplanen behandlar inte etappmålet för år 2020*

I handlingsplanen finns inte någon hänvisning till varken miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan eller till etappmålet för år 2020 för detta miljökvalitetsmål. Det finns heller ingen hänvisning till övriga miljökvalitetsmål. Etappmålet beslutades dock först år 2009, medan handlingsplanen presenterades redan år 2007. Handlingsplanen kunde således inte fånga upp inriktningen i klimatpropositionen.

I Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan framfördes att arbetet med miljökrav i offentlig upphandling borde inriktas mot klimat, dock nämns inte miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* specifikt i förslaget. Naturvårdsverkets förslag om tydligare inriktning mot klimat baserades heller inte på att miljökrav i offentlig upphandling framhålls som ett centralt styrmedel i regeringens klimatproposition.<sup>80</sup> Däremot skriver Naturvårdsverket att offentlig upphandling ska bidra till att nå de svenska klimatmålen.<sup>81</sup> Naturvårdsverket föreslog inriktningen mot klimat eftersom myndigheten anser att en tydligare prioritering i handlingsplanen skulle underlätta för upphandlarna att komma i gång med att ställa miljökrav.<sup>82</sup> Hur inriktningen mot klimat i praktiken borde utformas framgår inte tydligt av Naturvårdsverkets förslag.

Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan har inte antagits av regeringen, utan arbetet med miljökrav ska fortsätta enligt inriktningen i den första handlingsplanen som avsåg perioden 2007-2009.<sup>83</sup>

### 3.1.2 *Inriktningsmålen i handlingsplanen ger inte underlag för att beräkna klimatpåverkan*

Handlingsplanen för åren 2007-2009 innehåller tre inriktningsmål. Inget av dessa inriktningsmål ger underlag för att följa upp hur många upphandlingar som resulterar i köp av miljöanpassade produkter. Miljökravet kan vara välformulerat, men om det är utformat som ett utvärderingskrav och är lågt viktnat i förhållande till övriga utvärderingskrav i förfrågningsunderlaget, som till exempel priset, får kravet inte genomslag i upphandlingen. Uppföljning av måluppfyllelse enligt handlingsplanen kan därmed inte heller ge underlag för att beräkna klimatpåverkan eller annan miljöpåverkan som följer av att miljökrav ställts.

<sup>80</sup> Intervju med Naturvårdsverket, 2011-09-09.

<sup>81</sup> *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*, Naturvårdsverket, Rapport 6329, januari 2010, s 16.

<sup>82</sup> Intervju med Naturvårdsverket, 2011-09-09.

<sup>83</sup> Intervju med Socialdepartementet och Miljödepartementet, 2011-09-06.

Målen indikerar inte heller vad som kan vara en relevant andel upphandlingar att ställa miljökrav i. Miljöstyrningsrådet menar att det inte är relevant att ställa miljökrav i alla upphandlingar, eftersom inte alla upphandlingar har miljöpåverkan.<sup>84</sup>

### **Regeringen ville ha öppnare inriktningsmål i handlingsplanen**

Det förslag till handlingsplan som Naturvårdsverket tog fram skiljer sig på vissa punkter från den handlingsplan som regeringen presenterade för riksdagen år 2007 och som fortfarande gäller.

I Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan för åren 2007-2009 framfördes att konsumtionsmål borde utformas för ett antal produktgrupper. I ett första skede ansåg Naturvårdsverket att konsumtionsmål borde utformas för personbilar, elenergi och belysning och myndigheten föreslog ett antal konkreta mål för dessa produktgrupper. Valet av produktgrupper utgick från att produkten skulle bidra till minskad miljöbelastning och därmed kunna bidra till centrala miljö kvalitetsmål som *Begränsad klimatpåverkan*.

Naturvårdsverket motiverade sitt förslag till konkreta konsumtionsmål med att det skulle förenkla och konkretisera upphandlarnas arbete med miljökrav samt underlätta arbetet med uppföljning och utvärdering. Naturvårdsverket menade att uppdraget till offentlig sektor att ställa miljökrav i upphandlingar kunde upplevas som diffust och lämnade mycket arbete åt varje enskild upphandlande myndighet. De flesta remissinstanser var positiva till förslaget om konsumtionsmål.

Regeringen valde dock att inte ha med utpekade produktgrupper i handlingsplanen. Anledningen var att Naturvårdsverket inte kunde redovisa tillräckligt detaljerade konsekvensanalyser.<sup>85</sup> Regeringen pekade även på att kommuner, landsting och statliga myndigheter inte alltid upphandlar samma typ av produkter och att det därför kanske var lämpligare att hitta konsumtionsmål för olika upphandlare. Regeringen angav att en lämplig väg kunde vara att Miljöstyrningsrådet anpassade sin rådgivning genom att utforma "paket" till olika användare.<sup>86</sup>

Regeringen gav vidare Miljöstyrningsrådet i uppdrag att utreda ytterligare konsumtionsmål på produktnivå. Miljöstyrningsrådet föreslog ett konsumtionsmål för nya byggnader och en skärpning av Boverkets byggregler. Regeringen gav med anledning av detta två uppdrag till Boverket om skärpta

<sup>84</sup> Intervju med Miljöstyrningsrådet, 2010-09-06 och Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan för åren 2007-2009.

<sup>85</sup> Intervjuer med Miljödepartementet 2011-03-24 och Naturvårdsverket 2011-03-29.

<sup>86</sup> Prop. 2008/09:162.

energikrav för nya byggnader, och krav för ombyggnad. Som en följd av dessa uppdrag kommer skärpta energikrav för nya byggnader att träda i kraft den 1 januari 2012, med en ettårig övergångsperiod. Boverket har även tagit fram föreskrifter med bindande krav vid ändring (ombyggnad) i befintlig bebyggelse, som också träder i kraft den 1 januari 2012.

Naturvårdsverket hade i förslaget till handlingsplan även föreslagit konkreta procentsatser för det andra och tredje inriktningsmålet.<sup>87</sup> Regeringen bedömde i sin skrivelse att bestämda procentsatser kräver en bättre analys av hur stor andel miljökrav vid upphandlingar som är realistisk att uppnå och uppskattningar av vad olika andelar kan ha för kostnader och nytta. Regeringen avstod därför från att ange bestämda procentsatser.

### 3.1.3 *Utvärderingarna av målen i handlingsplanen ger inte underlag för att beräkna miljöpåverkan*

Naturvårdsverket har genomfört flera utvärderingar av miljökrav i offentlig upphandling, i enlighet med uppdraget i regeringens handlingsplan.<sup>88</sup> Ingen av dessa utvärderingar har dock fokuserat på vilken miljöpåverkan som styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling har, utan har inriktats på i vilken grad inriktningsmålen samt målen för de fyra strategiska satsningsområdena i handlingsplanen har nåtts. Så som målen är utformade ger de inte heller underlag för att dra slutsatser om i hur stor utsträckning ställda miljökrav faktiskt har fått genomslag i upphandlingen. Utvärderingarna av dessa mål ger därmed inte heller underlag för att dra slutsatser om vilka effekter på miljön som styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling har haft.<sup>89</sup>

Naturvårdsverket framhåller att frågan om att beräkna effekter av styrmedlets påverkan på miljön har diskuterats flera gånger. Men sådana beräkningar har inte låtit sig genomföras eftersom det finns så lite statistik om offentlig upphandling.<sup>90</sup>

### 3.1.4 *Oklarheter om handlingsplanen*

Regeringens handlingsplan för ökade miljökrav i offentlig upphandling överlämnades till riksdagen i mars år 2007 och innehöll bedömningar av det aktuella läget samt mål för de tre kommande åren.<sup>91</sup> Mot bakgrund av förslagen

---

<sup>87</sup> Andelen statliga ramavtal med välformulerade krav bör öka samt Andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer välformulerade krav bör öka.

<sup>88</sup> Rapport 5997; 6310; 6326 och 6327.

<sup>89</sup> Se kapitel 2 och 3 för en närmare beskrivning av handlingsplanens inriktningsmål.

<sup>90</sup> Intervju med Naturvårdsverket, 2011-03-29.

<sup>91</sup> Skr. 2006/07:54.

i budgetpropositionen år 2007 beviljade riksdagen medel för åren 2007, 2008 och 2009 för att stärka arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. I handlingsplanen ingick uppdrag till olika aktörer, som genomfördes inom de tre åren. Naturvårdsverket presenterade i januari år 2010 ett förslag till reviderad handlingsplan för miljökrav i offentlig upphandling.

### **Otydligt att förslag till reviderad handlingsplan avskrivits**

Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan beslutades inte av regeringen utan förslaget avskrevs mot budgetpropositionen för år 2011, enligt uppgift från Miljödepartementet och Socialdepartementet.<sup>92</sup> I budgetpropositionen står följande: "Naturvårdsverket har utvärderat arbetet med regeringens handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling. I rapporten "Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling" bedömer verket att arbetet med handlingsplanen fortlöper väl och bör fortsätta i samma riktning."<sup>93</sup>

Skälen för att inte anta förslaget till reviderad handlingsplan var bland annat att ett arbete mot klimat redan hade inletts genom att Miljöstylningsrådet i juni år 2010 beslutade att inleda ett arbete med att ta fram utvärderingskriterier med inriktning mot klimat. Miljödepartementet menar också att införandet av bör-regeln i upphandlingsregelverket har stärkt förutsättningarna för arbetet med miljökrav i offentlig upphandling.<sup>94</sup> Ytterligare ett skäl till att inte anta en ny handlingsplan var att det pågick utredningar inom området. Sammantaget innebar detta att förslaget till ny handlingsplan avskrevs.<sup>95</sup>

### **Otydligt vilka uppdrag som gäller**

I intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket och Miljöstylningsrådet har det framkommit att de fått information från Miljödepartementet om att den första handlingsplanen fortfarande gäller. Däremot har beslutet om avskrivning av förslag till reviderad handlingsplan i budgetpropositionen för år 2011 inte varit tydligt för dem.

Det är otydligt för Naturvårdsverket om det uppföljningsansvar som ges i handlingsplanen 2007-2009 fortsatt gäller. Enligt uppgift från Naturvårdsverket ligger arbetet med uppföljning av handlingsplanen nere.<sup>96</sup> Naturvårdsverket pekar på att myndigheten inte fått anslag tilldelat för sådan uppföljning, vilket den fått tidigare år.

<sup>92</sup> Intervju med Socialdepartementet och Miljödepartementet, 2011-09-06.

<sup>93</sup> Prop. 2010/11:1, UO 20, s 38.

<sup>94</sup> Intervju med Miljödepartementet, 2011-10-11

<sup>95</sup> Intervju med Miljödepartementet, 2001-10-11

<sup>96</sup> Intervju med Naturvårdsverket 2011-09-09.

Konkurrensverket anger att myndigheten inte fått tydliga besked om att handlingsplanen fortfarande gäller.<sup>97</sup> Det informationsuppdrag som verket fick genom dåvarande Nämnden för offentlig upphandling avrapporterades år 2008. Konkurrensverket har inte fått några nya uppdrag kopplade till handlingsplanen.

Miljöstyrningsrådet har delvis börjat arbeta utifrån Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan om att inrikta arbetet med miljökrav i offentlig upphandling mot klimat. Miljöstyrningsrådet har även gjort en omprioritering av sina resurser i enlighet med detta förslag genom att lägga mer tid på arbete med utbildnings- och informationsinsatser. Miljöstyrningsrådets styrelse har tagit beslut om denna nya riktning.<sup>98</sup>

### 3.1.5 *Miljöstyrningsrådets upphandlingsstöd är inte tydligt inriktat mot klimatområdet eller andra miljökvalitetsmål*

För att stödja upphandlarna i att ställa miljökrav har Miljöstyrningsrådet tagit fram upphandlingskriterier för tio produktområden som i sin tur omfattar ett antal produktgrupper. Upphandlingskriterierna består av förslag till miljökrav som kan användas vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader.

Miljöstyrningsrådets information ger dock liten vägledning om vilka av dessa produktgrupper som ger störst klimat- eller miljövinst. Det framgår heller inte tydligt av Miljöstyrningsrådets information på vilken grund de tio produktområdena har valts.

Miljöstyrningsrådet inledde i juni år 2010 ett arbete med att utarbeta klimatkrav för i första hand nya och reviderade produktgrupper. Förändringen innebär att extra utvärderingspoäng ska kunna ges till en leverantör som kan visa på en koppling mellan produkten och produktens klimatnytta. Detta klimatkrav blir alltså ytterligare ett utvärderingskrav, som upphandlarna ska kunna använda.<sup>99</sup>

### 3.1.6 *Ägardirektivet för Miljöstyrningsrådet är inte uppdaterat*

I Miljöstyrningsrådets ägardirektiv anges att bolagets arbete med miljökrav vid offentlig upphandling ska bedrivas i samklang med vad som anges i regeringens handlingsplan.<sup>100</sup> Enligt ägardirektivet gäller det främst för åren 2007-2009. Eftersom regeringen inte har fattat beslut om något nytt ägardirektiv gäller direktivet fortsatt. Enligt uppgift från Miljödepartementet pågår en översyn av ägardirektivet.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Intervju med Konkurrensverket, 2011-10-10.

<sup>98</sup> Protokoll från Miljöstyrningsrådets styrelse 3 juni 2010 (protokoll 3-10).

<sup>99</sup> Intervju med Miljöstyrningsrådet 2011-09-12.

<sup>100</sup> Ägardirektiv till AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Miljödepartementet 2007-03-13.

<sup>101</sup> E-postmeddelandemeddelande från Miljödepartementet, 2011-10-14.

### 3.1.7 Regeringens återrapportering till riksdagen om arbetet med handlingsplanen innefattar inte hur målen uppfylls

I budgetpropositionen för år 2011 skriver regeringen att "Naturvårdsverket bedömer att arbetet med handlingsplanen fortlöper väl och bör fortsätta i samma riktning".<sup>102</sup> Regeringens skrivning överensstämmer dock inte helt med Naturvårdsverkets rapportering i myndighetens förslag till reviderad handlingsplan.<sup>103</sup> Här ges delvis en annan bild av arbetet med handlingsplanen, som till exempel att andelen välformulerade krav minskar i stället för att öka.

Naturvårdsverkets skriver i förslaget till reviderad handlingsplan att myndighetens utvärderingar visar att regeringens handlingsplan förvisso fokuserar på rätt områden – styrning och stöd – men att det kvarstår problem när det gäller osäkerhet och politiskt engagemang.<sup>104</sup>

I redovisningen av de tre inriktningsmålen i handlingsplanen konstaterar Naturvårdsverket att endast ett mål har uppnåtts fullt ut. Det gäller målet om att andelen statliga ramavtal med välformulerade krav bör öka. Målet om att andelen offentliga upphandlingar med välformulerade krav bör öka har inte uppfyllts. Fler upphandlingar än tidigare innehåller miljökrav som är svagt specificerade. Målet om att andel myndigheter inom offentlig sektor som regelbundet ställer välformulerade miljökrav bör öka visar inte någon entydig utveckling. Allt fler upphandlande myndigheter har policy, mål och utbildning inom miljöanpassad upphandling. Fler använder också Miljöstyrningsrådets kriterier och fler avropar miljöbästa produkter från ramavtal. Samtidigt är andelen som uppger att de alltid eller oftast ställer miljökrav oförändrad, det vill säga 57 procent.

Naturvårdsverket pekar också på att översynen av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning inte har genomförts. I handlingsplanen framförde regeringen att förordningen borde ses över i syfte att undersöka förutsättningarna för att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de statliga ramavtalen överenskomna inom den statliga inköpssamordningen.<sup>105</sup> Åtgärden sköts, enligt Naturvårdsverket, på framtiden i avvaktan på slutbetänkandet om nya upphandlingsregler. Regeringen har ännu inte genomfört någon översyn av förordningen om statlig inköpssamordning.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Prop 2010/11:1, UO 20, s 38.

<sup>103</sup> Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling, Naturvårdsverket, Rapport 6329, januari 2010.

<sup>104</sup> Naturvårdsverkets utvärdering har identifierat tre grundläggande faktorer som avgörande för om miljökrav ställs eller inte i upphandlingar. Dessa är politisk vilja, osäkerheter om regelverket och individuellt engagemang.

<sup>105</sup> Skr. 2006/07:54, s 15.

<sup>106</sup> Intervju med Socialdepartementet, 2011-09-06.

### 3.2 Regeringens styrning genom miljöbilsförordningen

I klimatpropositionen framhålls transportområdet som särskilt viktigt vad gäller miljökrav i offentlig upphandling.<sup>107</sup> Regeringen betonar att staten ska gå före och att ytterligare steg mot en klimateffektiv fordonspark tagits genom förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Sedan år 2009 innehåller förordningen krav på att statliga myndigheter endast ska köpa miljöfordon.

Miljöbilsförordningen har successivt skärpts från år 2004 då krav fanns på att minst hälften av de personbilar som en statlig myndighet köper eller leasar under ett kalenderår ska vara miljöbilar. År 2005 infördes krav på minst 75 procent miljöbilar och år 2008 skärptes kravet ytterligare till 85 procent miljöbilar.

Kravet på att köpa eller leasa miljöbil gäller inte personbilar med fler än fyra sittplatser utöver förarplatsen, utryckningsfordon och fordon som används i spaningsverksamhet inom Polisen, Tullverket eller Kustbevakningen. För utryckningsfordon gäller dock att minst 50 procent ska vara miljöbilar. Kravet på miljöbil gäller heller inte personbilar som är särskilt anpassade för personskydd. År 2009 infördes i förordningen även möjligheten för myndigheter att åberopa särskilda skäl för att inte köpa miljöbil, även i andra fall än de undantag som förordningen nämner.

Miljöbilsförordningen omfattar samtliga myndigheter under regeringen. Myndigheterna ska senast den 1 mars varje år lämna en redogörelse till Transportstyrelsen över sina inköp, sin leasing och sina upphandlingar under det föregående kalenderåret. Transportstyrelsen ska sedan lämna en uppföljning av myndigheternas redogörelser till regeringen senast den 1 april varje år. Näringsdepartementet är ansvarigt departement för miljöbilsförordningen.

#### 3.2.1 Återrapporteringen från myndigheterna brister

I Transportstyrelsens senaste redogörelse framkommer att det varit svårt att uppnå full inrapportering från inrapporteringsskyldiga myndigheter. År 2009 rapporterade 74 procent av myndigheterna och år 2010 rapporterade 91 procent. Transportstyrelsen pekar i sin redogörelse till regeringen på att det är anmärkningsvärt att nästan en tiondel av myndigheterna inte rapporterat in svar till Transportstyrelsen, då bortfallet även avser några myndigheter som

<sup>107</sup> Prop. 2008/09:162, s 142. Bet.2008/09:MJU, rskr. 2008/09:300.

har köpt fordon under år 2010.<sup>108</sup> Transportstyrelsen har försökt underlätta inrapporteringen för inrapporteringskyldiga myndigheter och upprättade 2009 ett rapporteringsverktyg kallat FRIDA. Uppgifterna i FRIDA:s databas består av fordonsdata från Transportstyrelsens vägtrafikregister. Trots detta inrapporteringsverktyg har det varit svårt att nå full inrapportering.

Genom en ändring i miljöbilsförordningen i oktober år 2010 förtydligades uppdraget till Transportstyrelsen från att göra en *sammanställning* till att göra en *uppföljning*. Det ändrade uppdraget innebär, enligt Näringsdepartementet, att Transportstyrelsen getts större möjlighet att följa upp och analysera resultatet av förordningen. Näringsdepartementet tar upp bristande återrapporering i myndighetsdialogen med de myndigheter som är berörda och som ligger under departementet. Näringsdepartementet har enligt uppgift, mot bakgrund av att Transportstyrelsens förändrade uppdrag fortfarande är relativt färskt, ännu inte vidtagit några åtgärder för att säkerställa att bristande återrapporering tas upp med berörda myndigheter som sorterar under andra departement.<sup>109</sup>

### 3.2.2 *Andelen köpta och leasade miljöbilar visar ingen tydlig trend*

Syftet med miljöbilsförordningen är att andelen miljöanpassade och trafiksäkra bilar<sup>110</sup> ska öka samt att staten ska gå före i omställningen till en klimateffektiv fordonspark.<sup>111</sup> Samtidigt finns det flera undantag i förordningen och sedan år 2009 möjlighet för en myndighet att åberopa särskilda skäl till att inte köpa eller leasa miljöbil. Möjligheterna till undantag kan påverka hur stor andel miljöbilar som faktiskt köps eller leasas.

Riksrevisionen har bett Transportstyrelsen sammanställa uppgifter om statens köp och leasing av miljöbilar mellan åren 2006 och 2010.<sup>112</sup> Sammanställningen visas i tabell 3.1.

<sup>108</sup> Transportstyrelsens uppföljning av myndigheters inköp av bilar och upphandling av bilresor enligt SFS 2009:1. Beteckning TSV 2011-1456.

<sup>109</sup> Intervju med Näringsdepartementet 2011-09-23.

<sup>110</sup> Transportstyrelsens uppföljning av myndigheters inköp av bilar och upphandling av bilresor enligt SFS 2009:1, beteckning TSV 2011-1456.

<sup>111</sup> Prop. 2008/09:162.

<sup>112</sup> Transportstyrelsen saknar fullständiga uppgifter för år 2006.

**Tabell 3.1** Statliga myndigheters köp och leasing av personbilar (PB) och miljöbilar (MB), antal och andelar, samt uppfyllande av krav i förordning. Åren 2006-2010.

| År   | PB som uppfyller krav i förordning (inklusive undantag och särskilda skäl) | Totalt antal köpta och leasade PB | Antal köpta och leasade PB undantagna från MB-kravet | Antal köpta och leasade MB | Andel köpta och leasade MB (när undantag räknas bort) | Andel köpta och leasade MB av totalt köpta och leasade PB | Krav på andel MB enligt förordning vid respektive år |
|------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 2006 |                                                                            | 1 305                             |                                                      | 910                        |                                                       | 70 %                                                      | 75 %                                                 |
| 2007 | 90 %                                                                       | 1 281                             | 358                                                  | 799                        | 87 %                                                  | 62 %                                                      | 75 %                                                 |
| 2008 | 95 %                                                                       | 1 366                             | 464                                                  | 811                        | 90 %                                                  | 59 %                                                      | 85 %                                                 |
| 2009 | 93 %                                                                       | 646                               | 163                                                  | 431                        | 89 %                                                  | 67 %                                                      | 100 %                                                |
| 2010 | 87 %                                                                       | 1 258                             | 313                                                  | 777                        | 82 %                                                  | 62 %                                                      | 100 %                                                |

Källa: Transportstyrelsen

Sammanställningen visar att för åren 2007 och 2008 har målen för andelen miljöbilar i förordningen uppfyllts, när de bilar som är undantagna från miljöbilskravet räknas bort från totalt antal köpta och leasade personbilar. För åren 2009 och 2010 har dock inte målet i förordningen uppnåtts, även när de bilar som är undantagna från förordningens miljöbilskrav räknats bort. Dessa år fanns krav på 100 procent miljöbilar. Sammanställningen visar också att trots att kraven på andel miljöbilar successivt skärpts under de senaste åren så visar utvecklingen över andel köpta och leasade miljöbilar ingen tydlig trend. Regeringens ambitionshöjning om hundra procent miljöbilar har därmed ännu inte gett avsedd effekt. Det är oklart om den uteblivna ökningen beror på utökade möjligheter till undantag från förordningen, att förordningens miljöbilskrav inte följs av inrapporteringskyldiga myndigheter eller på brister i inrapporteringen.

I sammanställningen redovisas även köpta och leasade miljöbilar som andel av samtliga köpta och leasade bilar. Denna bild är viktig eftersom den visar omfattningen av särskilda skäl och undantag samt bilar som borde uppfylla miljöbilskraven men av någon anledning inte gör det. Om förordningen har för långtgående möjligheter till undantag och särskilda skäl får förordningen inte avsedd effekt vad gäller krav på högre andel miljöbilar. Näringsdepartementet har framhållit att det är viktigt att följa upp den möjlighet som infördes i förordningen år 2009 om möjlighet att åberopa särskilda skäl.<sup>113</sup> Denna möjlighet får inte användas som kryphål för en myndighet att inte köpa eller leasa en miljöbil.

<sup>113</sup> Intervju med Näringsdepartementet, 2011-03-23.

Transportstyrelsen har i sammanställningen av underlaget till tabell 3.1 upptäckt en del brister i underlaget i tidigare uppföljningar av förordningen. Bristerna medför att vissa uppgifter i tabellen inte överensstämmer med uppgifter i tidigare inlämnade sammanställningar och uppföljningar från Transportstyrelsen till regeringen. Transportstyrelsen har meddelat Riksrevisionen att detta kommer att påtalas för regeringen i myndighetens kommande uppföljning.<sup>114</sup> Transportstyrelsen har även påpekat för Riksrevisionen att inrapporterade siffror för år 2009 är osäkra.<sup>115</sup>

### 3.2.3 *Miljöbilsförordningen har fått genomslag bland landsting och kommuner*

I klimatpropositionen skriver regeringen att ambitionen är att de krav som ställs i miljöbilsförordningen även ska kunna användas av kommuner, landsting, statliga företag och näringslivet. Riksrevisionens granskning visar att miljöbilsförordningen används i stor utsträckning när landsting och kommuner köper miljöbilar. Riksrevisionen har inte undersökt om motsvarade utveckling ägt rum bland statliga företag eller i näringslivet.

Många intervjuade upphandlare lyfter fram förordningen som ett bra sätt att arbeta med miljökrav och att den bidrar till att förenkla arbetet. Flera upphandlare framhåller att det är en fördel när staten går före och när miljökravet finns i förordning. Då känner sig upphandlarna trygga med att kravet är väl förankrat samt att det finns en väl utvecklad marknad. Även Naturvårdsverket har lyft fram miljöbilsförordningen som ett exempel på en centralt formad riktlinje som fått stort genomslag även i kommuner och landsting.<sup>116</sup>

Spridningseffekten av förordningen till kommuner och landsting styrks av det statistikunderlag Riksrevisionen har tagit fram om offentliga sektorns miljöbilsinnehav, se avsnitt 4.7.

## 3.3 Regeringens samordning av arbetet med miljökrav

Ett flertal departement, myndigheter och Miljöstyrningsrådet är på något sätt involverade i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Styrmedlet berör många sakområden och området är i stark utveckling med nya tillkommande

<sup>114</sup> E-postmeddelande från Transportstyrelsen, 2011-09-20.

<sup>115</sup> E-postmeddelande från Transportstyrelsen, 2011-10-30.

<sup>116</sup> *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling*, Naturvårdsverket, Rapport 6329, januari 2010, s 16.

uppgifter, direktiv och mål, inte minst från EU. Regeringen har dock inte utpekat något särskilt ansvar för att samordna arbetet med miljökrav inom Regeringskansliet eller på myndighetsnivå.

Flera aktörer har dessutom ansvar för att ge upphandlingsstöd till offentliga upphandlare (se kapitel 2). Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett hur upphandlingsstödande verksamheter i statlig regi kan samordnas.<sup>117</sup> Målet med översynen var att minska splittringen av det statliga upphandlingsstödet för att bättre kunna ta tillvara den offentliga upphandlingens tillväxtpotential. Statskontorets slutsats var att den nuvarande organisationen för upphandlingsstöd inte är optimal och till viss del hindrar en utveckling av verksamheten.<sup>118</sup>

I september år 2011 utsåg regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer.<sup>119</sup> Stödet ska bidra till att stärka kompetensen hos både upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer. Enligt direktivet bör detta i första hand ske genom att samordna den upphandlingsstödande verksamheten inom ramen för en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet. Utredaren ska bland annat se över vilka verksamheter som bör samordnas och ekonomiska och personella konsekvenser av detta. Regeringen hänvisar i direktivet till budgetpropositionen för 2011 där regeringen gjorde bedömningen att ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att sprida hjälpmedel som väger samman och balanserar angelägna politiska önskemål om bland annat en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan samt innovationsfrämjande klimat vid upphandlingar.<sup>120</sup> Enligt direktivet berörs främst Kammarkollegiet och Konkurrensverket av utredningen, medan Miljöstylningsrådet berörs i viss mån. Miljöstylningsrådets arbete med att utveckla och uppdatera konkreta miljökriterier för olika produktgrupper omfattas inte av uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2012.

### 3.3.1 *Informationen till upphandlare är inte samstämmig*

För upphandlare och beslutsfattare är det av stor vikt att den information som ges om upphandling av ansvariga myndigheter och Miljöstylningsrådet är så

---

<sup>117</sup> Dir. 2010:86.

<sup>118</sup> *En ny upphandlingsmyndighet*, rapport 2010:23, Statskontoret.

<sup>119</sup> Dir. 2011:78.

<sup>120</sup> Prop. 2010/11:1 UO 2.

tydlig och samstämmig som möjligt. Om informationen inte är samstämmig riskerar detta att skapa otydlighet och en osäkerhet, vilket i sin tur kan minska effektiviteten i det praktiska upphandlingsarbetet.

### **Miljöstyrningsrådet uppmanar till att ställa miljökrav**

På sin webbplats lyfter Miljöstyrningsrådet fram tre huvudskäl till varför det är viktigt med miljöanpassad upphandling: Det finns en stark miljöpolitisk förankring genom regeringens handlingsplan och den införda bör-regeln i LOU. Vidare stimulerar miljökrav i offentlig upphandling utvecklingen av ny miljöteknik genom att stimulera ekonomisk utveckling och tekniska innovationer. Miljöstyrningsrådet lyfter också fram att det är samhällsekonomiskt motiverat att ställa miljökrav. Relevant ställda miljökrav kan bidra till en väl förräntad samhällsnytta, enligt Miljöstyrningsrådet.<sup>121</sup>

I en informationsbroschyr från Miljöstyrningsrådet riktad till upphandlare motiveras varför miljökrav ska ställas och hur detta kan göras.<sup>122</sup> Broschyren innehåller konkreta exempel på miljökrav som är möjliga att ställa och beskriver även rådets upphandlingsverktyg. Miljöstyrningsrådet slår fast att det i de allra flesta fall går att ställa miljökrav, och samtidigt uppfylla upphandlingsreglerna.

### **Konkurrensverket betonar vikten av att överväga när det är befogat att ställa miljökrav**

Konkurrensverket fick i regeringens handlingsplan för 2007-2009 uppdraget att ta fram ett informationsmaterial i samarbete med Miljöstyrningsrådet. Uppdraget var att lyfta fram budskapet att det går att ställa miljökrav och att det är tillåtet enligt lagen.<sup>123</sup> Informationsskriften presenterades i juni år 2008 och vänder sig till offentliga upphandlare.<sup>124</sup>

I augusti år 2011 presenterade Konkurrensverket en ny informationsskrift om miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling.<sup>125</sup> Den nya skriften är en uppdatering av den tidigare informationsskriften och ska ersätta denna.<sup>126</sup> Konkurrensverket skriver att syftet med informationsskriften är att "belysa vikten av att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter överväger

<sup>121</sup> <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Varfor-miljoanpassad-upphandling/>, 2011-10-18.

<sup>122</sup> *Ställ miljökrav!*, Informationsskrift från Miljöstyrningsrådet.

<sup>123</sup> I handlingsplanen var det Nämnden för offentlig upphandling som fick uppdraget. Nämnden inordnades i Konkurrensverket år 2007.

<sup>124</sup> *Miljökrav i offentlig upphandling*, Konkurrensverket 2008.

<sup>125</sup> *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Konkurrensverket 2011.

<sup>126</sup> Intervju med Konkurrensverket 2011-10-10.

om, hur och när det är lämpligt och befogat att ta miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar”. Skriften ger också information om hur beställarkrav kan utformas för att vara förenliga med upphandlingsreglerna.

I skriften finns också en hänvisning till bör-regeln. Konkurrensverket framhåller att bör-regeln syftar till att skapa incitament för upphandlande myndigheter att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar. Konkurrensverket skriver att ”frågan om när sådana hänsyn är motiverade ska inte bara bedömas utifrån miljömässiga eller sociala faktorer, utan också om när det är rimligt med tanke på vilka resurser och kostnader som behövs för att kontrollera och följa upp kraven. Upphandlande myndigheter behöver också inventera andra tillgängliga åtgärder som kan uppfylla samma syfte.” I informationsskriften till upphandlare skriver Konkurrensverket vidare att myndigheten ”har föreslagit att bör-regeln bör upphävas på grund av att bestämmelsen har ökat regelbördan och minskat tydligheten i upphandlingsregelverket”. Konkurrensverkets uppdaterade informationsskrift utarbetades inte i samverkan med Miljöstyrningsrådet.<sup>127</sup>

### 3.4 Vilka förutsättningar behöver upphandlaren?

Upphandlaren är central i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Det är upphandlaren som ”bär” styrmedlet och det är därför viktigt att beskriva hur upphandlaren uppfattar förutsättningarna för att bedriva ett effektivt arbete med miljökrav. Riksrevisionen har under granskningen intervjuat upphandlare inom kommun, landsting och stat samt ramavtalsansvariga upphandlare för dessa sektorer.

De upphandlare som Riksrevisionen har intervjuat är samstämmiga i att arbetet med miljökrav i offentlig upphandling numera ingår som en naturlig del i arbetet. Många upphandlare använder miljökrav för att uppnå lokala miljömål och även för att hantera lokala miljöhälsoproblem.<sup>128</sup> Att ställa miljökrav upplevs inte som en pålaga utan ses som ett krav bland andra i upphandlingen. Samtidigt framhåller de flesta upphandlare att det är svårt att ställa miljökrav och att uppföljningen av såväl miljökrav som andra krav inte sker i den omfattning som den borde. En del upphandlare lyfter också fram att det är särskilt svårt att ställa krav på och följa upp hur produkten tillverkas.

<sup>127</sup> E-postmeddelandemeddelande från Konkurrensverket, 2011-10-12.

<sup>128</sup> Ett exempel på miljökrav som används för att minska lokala miljörelaterade hälsoproblem är att upphandla handskar till sjukhus som inte innehåller ämnen som kan skada händerna.

De intervjuade upphandlarna pekar på flera grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda för att de ska kunna och våga ställa miljökrav. Det handlar främst om vikten av ledningens stöd, vikten av upphandlingsstöd och förenkling, vikten av att kompetens och resurser finns samt vikten av ett tydligt rättsläge.

#### *3.4.1 Ledningens stöd en förutsättning*

Många upphandlare framhåller stödet från organisationens ledning som en viktig förutsättning för att driva frågan om miljökrav i organisationen. Stödet kan till exempel ha form av en miljöpolicy eller upphandlingspolicy där det tydligt framgår att organisationen ska ställa miljökrav i sina upphandlingar. När detta stöd finns är det också lättare att arbeta med miljökrav i upphandlingarna.

#### *3.4.2 Vikten av upphandlingsstöd och förenkling*

De flesta upphandlare anser att Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier är ett bra och nödvändigt stöd. De känner väl till dem och använder dem ofta, eftersom den kompetens som upphandlaren behöver för att ställa miljökrav normalt inte finns i den upphandlande organisationen. Några upphandlande myndigheter har dock tillgång till egen personal med miljökompetens som fungerar som en internkonsult åt upphandlarna.

Trots att upphandlingsstöd finns att tillgå vid Miljöstyrningsrådet framhåller flera upphandlare att det finns ett behov av förenkling i arbetet med att ställa miljökrav. För upphandlare i kommun och landsting är den statliga miljöbilsförordningen ett exempel som framhålls när det gäller hur arbetet kan förenklas. Många intervjuade upphandlare i kommun och landsting ser gärna att staten går före och pekar ut prioriterade produktområden där det är lätt att ställa miljökrav och där miljökraven ger stor miljönytta. Vissa upphandlare efterlyser även en tydligare strategi och riktning för styrmedlet.

#### *3.4.3 Vikten av kompetens och resurser*

Många upphandlare hanterar ofta stora upphandlingar inom vitt skilda områden till stora ekonomiska värden. Vid mindre upphandlande myndigheter arbetar dessutom upphandlaren ofta ensam. I ett sådant läge blir det svårt att ställa miljökrav, framhåller en del upphandlare. Vissa upphandlare pekar på att lagstiftningen successivt har blivit mer komplex och att tillgången till kompetens därför är avgörande för att upphandlaren ska lyckas med upphandlingen. Många verksamheter i offentlig sektor är dock små och har inte tillgång till de resurser eller upphandlare med den kompetens som krävs.

#### 3.4.4 *Oklart rättsläge och ökning av överprövningar gör upphandlaren mer försiktig*

Att ställa miljökrav är en uppgift som kräver stor kunskap och noggranna förberedelser av upphandlaren. Flera upphandlare pekar på att miljökravet ska bidra till att lösa ett miljöproblem, men samtidigt ska kraven inte vara så långtgående att anbudet minskar och möjligheten till att göra en god affär begränsas. Kraven får heller inte vara utformade på ett sätt som gör att upphandlingen överprövas. Samtliga intervjuade upphandlare framhåller att överprövningarna ökat på senare år. Överprövningarna handlar dock inte så ofta om miljökrav. Ökningen av överprövningar har emellertid medfört att upphandlarna numera är mer försiktiga överhuvudtaget, både vad gäller att ställa miljökrav och övriga krav. Om en upphandling överprövas får det ofta stora konsekvenser för verksamheten eftersom varor eller tjänster riskerar att inte levereras i planerad tid.

Vissa upphandlare anser att flera överprövningar är så kallade ”okynnesöverprövningar”. Upphandlarna menar att det lönar sig för leverantörer att överklaga, särskilt om leverantören inte har tilldelats ett nytt kontrakt efter att avtalstiden löpt ut. Leverantören kan då få fortsätta att leverera varor eller tjänster under den tid som överprövningen pågår. Några upphandlare pekar också på att regelverket inte är till för dem utan för leverantörerna. Det vore en fördel, ur upphandlarens perspektiv, om det infördes begränsningar i rätten att överpröva efter att anbudsförfarandet har avslutats. Ett annat förslag som framförts är att införa en avgift för leverantörer som vill överpröva.

Flera upphandlare framhåller också behovet av att rättsläget på området blir klarare för att det ska kännas tryggt att ställa miljökrav. På senare tid har två upphandlingar av livsmedel överklagats där Miljöstyrningsrådets kriterier för djurskydd har använts i upphandlingarna. Överprövningarna har lett till en osäkerhet bland många upphandlare om Miljöstyrningsrådets kriterier är säkra att använda. Upphandlarna framhåller att även det oklara rättsläget får som konsekvens att upphandlarna blir mer försiktiga med att ställa miljökrav.

#### 3.4.5 *Bör-regeln påverkar inte i praktiken*

I juli år 2010 trädde en målsättningsbestämmelse i LOU i kraft. Bestämmelsen innebär att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn i offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.<sup>129</sup> Riksrevisionen har under granskningen frågat upphandlare om den så kallade bör-regeln påverkar dem när det gäller att ställa miljökrav. Intervjuade upphandlare är väl medvetna

<sup>129</sup> Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 1 kap. 9 a §, SFS 2010:571.

om att bör-regeln införts i lagen, men framhåller också att regeln inte påverkar deras arbete i praktiken. Det är i stället andra faktorer som påverkar om de ställer miljökrav. Det kan vara politiska prioriteringar eller krav från beställarna i den organisation som de verkar.

### 3.5 Flera initiativ på upphandlingsområdet

Ett flertal initiativ inom miljö- och energiområdet som knyter an till miljökrav i offentlig upphandling, pågår och planeras, både nationellt och inom EU. Regeringen har till exempel lyft fram miljöanpassad IT som ett område där offentlig sektor ska gå före bland annat genom att använda offentlig upphandling.<sup>130</sup> Offentlig upphandling används också i ökad utsträckning för att uppnå mål även inom andra politikområden. Det handlar bland annat om mål som rör innovation, att öka små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar och att kunna ställa etiska och sociala krav på varor och tjänster.

#### 3.5.1 Kommissionens grönbok om upphandlingsreglerna

I januari år 2011 presenterade Europeiska kommissionen en grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling.<sup>131</sup> Grönboken presenterades bland annat med anledning av att offentlig upphandling utpekats som ett av verktygen för att uppnå EU:s 2020-strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. Grönboken har varit föremål för ett offentligt samråd och den svenska regeringen har i sin tur remitterat kommissionens förslag och frågeställningar till berörda aktörer.

I svaret till kommissionen skriver regeringen att offentlig upphandling, utöver att vara effektiv och rättssäker, bör främja olika politiska målsättningar, däribland miljöhänsyn.<sup>132</sup> Regeringens utgångspunkt är att översynen av upphandlingsdirektiven bör ske med utgångspunkt i att den offentliga upphandlingen ska vara den "goda affären". Vidare skriver regeringen att upphandlingsdirektiven ger goda möjligheter, och fortsatt bör ge goda möjligheter, att ta miljö- och socialpolitiska hänsyn. Regeringen uppmanar kommissionen att bland annat ta fram en vägledning för när offentlig upphandling utgör ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt styrmedel i

<sup>130</sup> *IT för en grönare förvaltning - agenda för IT för miljön 2010-2015*, Informationsskrift: Bilaga till regeringsbeslut den 8 juli 2010, II 3, N2010/3482/ITP, Regeringskansliet.

<sup>131</sup> Europeiska kommissionens grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upp-handlingsmarknad, KOM(2011) 15 slutlig.

<sup>132</sup> Svar på Europeiska kommissionens grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upp-handlingsmarknad, KOM(2011) 15 slutlig, S 2011/1259/RU.

arbetet för en hållbar utveckling. I vägledningen bör förtydligas hur krav som går längre än EU:s minimiregler respektive harmoniserade regler kan ställas. Vidare bör vägledningen utveckla och precisera möjligheten att göra en helhetsbedömning av olika produkters och tjänsters hållbarhetsprestanda, till exempel genom en livscykelanalys.

Kommissionen har sammanställt resultaten av det offentliga samrådet<sup>133</sup> och planerar att presentera ett förslag om reviderade upphandlingsdirektiv i december år 2011.

### 3.5.2 Upphandlingsutredningen

Regeringen beslutade i september år 2010 om att uppdra åt en särskild utredare att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv.<sup>134</sup> Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att uppfylla andra syften. Andra syften är 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. Utredaren ska även se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Ett delbetänkande överlämnades till regeringen den 21 november 2011. Delbetänkandet är omvärlds- och problembeskrivande och anger utredningens vägval inför det fortsatta arbetet. Utredningen ska lämna förslag i det slutbetänkande som ska redovisas senast 28 juni 2012.

## 3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens handlingsplan är inte tydligt inriktad mot etappmålet för år 2020 eller andra miljökvalitetsmål. Målen i handlingsplanen är processinriktade, vilket medför att uppföljning av målen i planen inte säger något om hur ofta ställda miljökrav resulterar i köp av miljövänliga produkter. Uppföljning av måluppfyllelse ger därmed inte heller underlag för att beräkna klimatpåverkan eller annan miljöpåverkan som följer av ställda miljökrav.

<sup>133</sup> Evaluation Report: SEC (2011) 853 final.

<sup>134</sup> Dir. 2010:86.

- Det har inte varit tydligt för alla berörda myndigheter eller Miljöstyrningsrådet att förslaget till reviderad handlingsplan har avskrivits.
- Regeringen har inte uppdaterat uppdrag till inblandade myndigheter och Miljöstyrningsrådet i handlingsplanen och inte heller uppdaterat ägardirektivet för Miljöstyrningsrådet.
- Regeringens återrapportering till riksdagen om arbetet med handlingsplanen innefattar inte hur målen uppfylls.
- Det finns brister i myndigheternas återrapportering enligt miljöbilsförordningen.
- Andelen köpta och leasade miljöbilar i staten visar ingen tydlig trend trots att kraven på andel miljöbilar successivt har skärpts de senaste åren. Regeringens ambitionshöjning har alltså ännu inte lett till önskad effekt.
- Miljöbilsförordningen används i stor utsträckning av kommuner och landsting trots att förordningen endast är bindande för staten. Staten har på detta sätt bidragit till ökad tydlighet och låga transaktionskostnader för att ställa miljökrav inom detta område.
- Riksrevisionens granskning visar att flera departement, myndigheter och Miljöstyrningsrådet arbetar med styrmedlet men regeringen har inte tydligt uttalat något ansvar för samordning av arbetet med miljökrav.
- Informationen till upphandlande myndigheter om miljökrav i offentlig upphandling är inte helt samstämmig. Därmed finns en otydlighet som kan bidra till osäkerhet hos upphandlarna och minska effektiviteten i arbetet med att ställa miljökrav.
- Intervjuade upphandlare anser att miljökrav ingår som en naturlig del i arbetet med offentliga upphandlingar, men pekar samtidigt på att de behöver ledningsstöd, upphandlingsstöd, tydligt rättsläge och förenklingar i form av till exempel utpekade produktgrupper eller förordningar med tydliga krav. Vidare framhåller upphandlarna vikten av att kompetens och resurser finns. Flera upphandlare ser gärna att staten går före och pekar ut prioriterade områden.
- Enligt intervjuade upphandlare påverkar inte bör-regeln upphandlarna i deras arbete.



## 4 Vad ger miljökrav i offentlig upphandling för effekter och vad kostar det?

Det finns få studier som visar vilka effekter och kostnader styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling är förenat med. Det kan ses mot bakgrund av att riksdagen i olika sammanhang påpekat att klimatmålen bör uppnås till lägsta möjliga kostnad för samhället.<sup>135</sup> Riksdagens miljö- och jordbruksutskott har också vid flera tillfällen de senare åren efterlyst bättre uppföljning av åtgärder inom klimatområdet.<sup>136</sup>

I detta kapitel sammanfattar vi inledningsvis några studier som behandlar kostnader, miljöeffekter samt andra effekter av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara heltäckande men innefattar centrala studier och utvärderingar på området de senare åren. Därefter redovisas upphandlarnas syn på styrmedlets effekter. Riksrevisionen har också låtit genomföra beräkningar av minskade koldioxidutsläpp till följd av statens och hela den offentliga sektorns miljöbilsinnehav för åren 2008-2010. Riksrevisionen har därutöver undersökt transaktionskostnader för miljöbilsköp i hela den offentliga sektorn samt skattat livscykelkostnader till följd av statens miljöbilsköp åren 2009 och 2010.

### 4.1 Brist på grundläggande statistik försvårar studier av effekter och kostnader

Det finns få studier som visar vilka kostnader och effekter styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling är förenat med. I intervjuer framhåller flera företrädare för myndigheter och forskarvärlden bristen på grundläggande statistik som en viktig förklaring till att det finns så få studier av effekter av den offentliga upphandlingen. Det saknas i stor utsträckning statistik som visar vilka

<sup>135</sup> Se bland annat prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MjU10, rskr. 2001/02:163, prop 2008/09:162, bet.2008/09:MjU28, rskr. 2008/09:300.

<sup>136</sup> Bet. 2008/09:MjU1, rskr. 2008/09:103, Bet. 2009/10:MjU1, rskr. 2009/10:129, Bet. 2010/11:MjU1, rskr. 2010/11:119

organisationer som upphandlar, hur många upphandlingar som görs, vilka varor eller tjänster som upphandlas, värdet på upphandlade varor och tjänster eller vilka krav upphandlande myndigheter har ställt.

Konkurrensverket samlar sedan år 2007 in den upphandlingsstatistik som krävs enligt EU:s upphandlingsdirektiv.<sup>137</sup> Insamlingen genomförs av Statistiska centralbyrån enligt ungefär samma rutiner som gällde före år 2007, när ansvaret för statistiken låg på Nämnden för offentlig upphandling.<sup>138</sup> Den statistik som samlas in ger dock inte någon fullständig eller representativ bild av upphandlingen i Sverige. EU:s direktiv omfattar främst upphandlingar över de så kallade tröskelvärdena<sup>139</sup>. Vidare är vissa områden undantagna från direktivens tillämpningsområden. Därutöver ska medlemsstaterna redovisa statistik för statliga myndigheters upphandlingar under tröskelvärdena på vissa områden. Därmed saknas statistik över upphandlingar under tröskelvärdena som genomförs av kommuner och landsting, offentligt ägda bolag och andra organisationer som omfattas av upphandlingsreglerna. Det finns också svagheter i den information som samlas in. Uppgifterna är ofta osäkra eller saknas helt.<sup>140</sup>

Det saknas också statistik som visar leverantörers deltagande i offentliga upphandlingar, hur kontrakten fördelas på företag samt uppgifter om i vilken utsträckning små och medelstora företag deltar i offentliga upphandlingar.<sup>141</sup>

Regeringen har tillsatt Upphandlingsutredningen som bland annat ska se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in.<sup>142</sup> Enligt utredningens direktiv är syftet med statistikuppdraget att förbättra möjligheterna att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs inom EU och i Sverige.

---

<sup>137</sup> Rapport 2011:5, Bättre statistik om offentliga upphandlingar, Konkurrensverket.

<sup>138</sup> Nämnden för offentlig upphandling avvecklades år 2007 och inordnades sedan i Konkurrensverket.

<sup>139</sup> Ett tröskelvärde är en beloppsgräns som avgör vilka regler i LOU och LUF som ska tillämpas i upphandlingen. Beroende på om värdet på upphandlingen förväntas hamna över eller under tröskelvärdet är det olika bestämmelser i lagen som gäller. Tröskelvärdena fastställs av EU och justeras vartannat år. År 2010 fastställdes följande tröskelvärden: För varor och tjänster är tröskelvärdet för statliga myndigheter 125 000 euro. För övriga upphandlande myndigheter är tröskelvärdet 193 000 euro. För byggtreprenader är tröskelvärdet 4 845 000 euro för samtliga upphandlande myndigheter.

<sup>140</sup> Rapport 2011:5, Bättre statistik om offentliga upphandlingar. Konkurrensverket.

<sup>141</sup> Dir. 2010:86 Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken.

<sup>142</sup> Dir. 2010:86 Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken.

## 4.2 Påverkan på konkurrensen av att ställa miljökrav i upphandlingar

Ett väsentligt syfte med upphandlingsreglerna är att tillvarata konkurrensen på marknaden. Genom att flera leverantörer är med och tävlar om ett offentligt kontrakt skapas förutsättningar för den upphandlande myndigheten att genomföra en god affär. Högt ställda miljökrav kan dock leda till att färre leverantörer kan lämna anbud eftersom det kan vara så att inte alla leverantörer har möjlighet att uppfylla sådana miljökrav. Färre anbud minskar konkurrensen och leder till en risk för att priset pressas uppåt.

En forskargrupp har på uppdrag av Konkurrensverket genomfört en studie som belyser dessa frågeställningar.<sup>143</sup> Forskargruppen undersökte om miljökrav i offentlig upphandling påverkade konkurrensgraden mätt som antal deltagande anbudsgivare. Två produktområden, livsmedel samt avfalls-, transport- och sophantering, undersöktes. Studien visade att miljökraven inte hade någon signifikant inverkan på konkurrensgraden. Samtidigt framhåller forskargruppen att det inte går att dra generella slutsatser av inverkan på konkurrensen av att ställa miljökrav, baserat på denna avgränsade empiriska studie. För att kunna göra det krävs flera studier av alla de sektorer som berörs av miljöanpassad offentlig upphandling.

I rapporten diskuterar forskargruppen även när det kan vara befogat att ställa miljökrav. Forskarna menar att det kan finnas både fördelar och nackdelar med styrmedlet. Till fördelarna hör att styrmedlet kan fungera som ett komplement till ekonomiska styrmedel samt att det är möjligt att påverka källor till miljöproblem lokaliserade utanför Sveriges gränser. Ur perspektivet kostnadseffektivitet kan styrmedlet å andra sidan framstå som trubbigt i jämförelse med ekonomiska styrmedel.

Forskarna menar också att det kan vara en komplex uppgift att föra miljöpolitik genom att ställa miljökrav i offentlig upphandling, jämfört med andra miljöpolitiska styrinstrument. Upphandlande myndighet behöver ta reda på vilka miljöproblem som den aktuella varan eller tjänsten orsaker, om detta miljöproblem omfattas av någon annan form av miljöreglering och om den i så fall är tillräcklig för att lösa miljöproblemet. Den upphandlande myndigheten behöver också ta reda på om ett ställt miljökrav kan leda till begränsad konkurrens.

---

<sup>143</sup> Miljöhänsyn i offentlig upphandling. Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden, Konkurrensverket 2009.

Forskargruppen framhåller också att kunskapen om miljökrav i offentlig upphandling är begränsad och att det återstår att empiriskt studera hur kostnadseffektivt styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling är jämfört med ekonomiska styrmedel.

### 4.3 Europeiska kommissionens uppföljningar och utvärderingar

Kommissionen har låtit genomföra en studie av kostnader och minskade koldioxidutsläpp till följd av miljökrav i offentlig upphandling. Kommissionen gav år 2008 konsultföretaget PricewaterhouseCooper i uppdrag att utveckla en metodologi för att mäta graden av miljökrav i offentlig upphandling samt utsläpp av koldioxid och kostnader till följd av styrmedlet. Mätningen genomfördes bland den grupp av EU-länder som ingår i så kallade "Green Seven" och baserades på en webbenkät till 2 907 upphandlande myndigheter/enheter inom dessa länder.<sup>144</sup> Studien var avgränsad till tio produkter som ofta handlas upp av offentlig sektor.

Studien visade att ställda miljökrav hade bidragit till i genomsnitt 25 procent minskade utsläpp av koldioxid. Den genomsnittliga minskningen i respektive land varierade från 9 procent i Tyskland till 47 procent i Holland. Studien visade också att de flesta av de studerade produktgrupper där miljökrav ställts medförde miljökraven minskade utsläpp. Mest omfattade minskningar av utsläppen bidrog miljökrav inom byggnation, trädgårdstjänster, papper och textilier till.

Studien visade också att miljökrav i offentlig upphandling kan leda till kostnadsbesparingar för den upphandlande myndigheten när bedömningen utgår från en livscykelkostnadsanalys (LCC) för de produkter som upphandlas. Enligt studien hade kostnaderna för upphandlande myndigheter i de sju länderna minskat med i genomsnitt en procent för de studerade produktgrupperna. PricewaterhouseCooper förklarar kostnadsbesparingen med att högre inköpspris för miljövänliga varor kompenseras genom lägre driftskostnader. Enligt studien gav byggnation och transport störst besparing.

För Sveriges del visade studien att miljökrav i offentlig upphandling lett till en genomsnittlig minskning av koldioxidutsläppen med 39 procent jämfört med att inte ställa miljökrav. Studien visade vidare att ställda miljökrav för

<sup>144</sup> Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, PricewaterhouseCoopers, Significant och Ecofys, 2009. Green Seven består av medlemsländer inom EU som kommit längst i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Gruppen består av följande länder: Österrike, Danmark, Finland, Tyskland, Holland, Sverige och Storbritannien.

de tio studerade produktgrupperna lett till en genomsnittlig minskning av kostnaderna med 1,24 procent, jämfört med om miljökrav inte hade ställts.

#### 4.4 För vilka produktgrupper har miljökrav störst effekt och lägst kostnad?

Nordiska Ministerrådet lät år 2009 genomföra en forskningsstudie för att undersöka när miljökrav har störst miljöeffekt till lägsta möjliga kostnad.<sup>145</sup> Syftet med studien var att identifiera produktområden där miljökrav i offentlig upphandling kan vara ett effektivt styrmedel. Studien identifierade tre produktgrupper där miljökrav i offentlig upphandling har potential att fungera som ett kostnadseffektivt styrmedel: Taxi- och kollektivtjänster, IT och IT-relaterade tjänster samt renhållningsprodukter.

Forskarna menar att en svaghet med styrmedlet är att omfattningen av upphandlingen i Norden sällan är tillräckligt stor för att miljökrav i offentlig upphandling ska kunna användas som ett betydelsefullt styrmedel. Ska miljökrav få genomslag behövs också ledarskap och visioner på alla nivåer. Det tar också lång tid att uppnå miljömässiga resultat av styrmedlet. Vidare pekade forskarna på att det krävs specialkompetens hos upphandlarna.

Fördelen med styrmedlet är enligt forskarna att det kan fungera som komplement till andra styrmedel eller som alternativ när inga andra styrmedel finns på samma område. Det är också ett flexibelt styrmedel som kan stimulera till kommersialisering av nya produkter som annars skulle ha svårt att nå ut till en större marknad. Forskarna menade också att det är en fördel att styrmedlet fungerar på marknadens villkor och därmed är mer accepterat av industrin. Vidare pekade forskarna på att styrmedlet kan bidra till att lösa lokala miljöproblem som inte tas om hand av den nationella nivån samt att styrmedlet kan uppmuntra till lokalt miljöpolitiskt engagemang.

#### 4.5 Nordiska lokala studier av effekter och kostnader

Det finns flera lokala studier som visar effekter och kostnader av att ställa miljökrav i offentlig upphandling. I en informationsskrift från Nordiska ministerrådet lyfts flera exempel inom Norden fram.<sup>146</sup> För en del exempel finns beräkningar av hur mycket koldioxidutsläppen och kostnaderna har

---

<sup>145</sup> Benefits of Green Public Procurement. TemaNord 2009:593.

<sup>146</sup> Green procurement makes a difference! Prime example from the Nordic countries, 2009.

minskat till följd av att miljökrav ställts. Köpenhamns kommun bedömde till exempel att kommunen sparat 3 550 ton koldioxid och samtidigt minskat kostnaderna med 1,6 miljoner danska kronor per år genom att byta ut sina servrar.

Oslo kommun började år 2005 att upphandla miljöbilar och införde samtidigt ett uppföljningssystem för att mäta koldioxidutsläpp samt ett program för sina anställda för mer miljövänlig körning. Enligt Oslo kommun har dessa åtgärder lett till att koldioxidutsläppen har minskat med 690 ton mellan åren 2005 och 2008 samtidigt som kommunen sparat 4,5 miljoner norska kronor.<sup>147</sup>

Västra Götalandsregionen har också följt upp vad miljökrav i upphandling av personbilar lett till. År 2004 fattades ett politiskt beslut att alla personbilar i Västra Götalandsregionen skulle köras på förnybart bränsle. Regionens uppföljning visade att koldioxidutsläppen från regionens personbilar hade halverats mellan år 2003 och 2008. Uppföljningen visade att satsningen inte hade lett till någon ökning av kostnaderna.

## 4.6 Upphandlarnas uppfattning om effekter och kostnader

Under granskningen har Riksrevisionen ställt frågor till upphandlare och ramavtalsansvariga inom stat, kommun och landsting om vad de anser att miljökrav i offentlig upphandling har lett till. Många upphandlare menar att det inom flera produktområden har skett en tydlig utveckling mot en mer miljövänlig marknad till följd av att offentlig sektor har ställt miljökrav. Sådana områden är kontorsmateriel, IT, rengöringsprodukter, fordon, profilkädrar, kemisktekniska produkter som handsprit och desinfektionsmedel, byggmaterial och avfallshantering. Flera upphandlare menar att offentlig sektor har så stor volym i sina upphandlingar att det blir intressant för leverantörerna att ta fram nya och mer miljövänliga produkter.

När det gäller kostnader för att ställa miljökrav lyfter flera upphandlare fram att vissa produkter blir dyrare att upphandla med miljökrav medan andra blir billigare. Livsmedel är exempel på ett produktområde där det är dyrare att upphandla med miljökrav, jämfört med att upphandla utan att ställa miljökrav.

Många upphandlare menar också att det för vissa produkter kan vara dyrt initialt men att det kan löna sig på sikt att ställa miljökrav. Detta gäller särskilt produkter som använder mycket energi och där driftskostnaden kan bli lägre om produkten upphandlas med miljökrav. Flera upphandlare pekar också på att

<sup>147</sup> Handlingsplan 2007-2010. Miljö- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. 2006/2007.

den upphandlande myndigheten får räkna med vissa tröskelkostnader när den ställer långtgående miljökrav. På sikt kommer dock marknaden i kapp, menar upphandlarna, och då sjunker priset på den aktuella produkten. Slutligen anser några upphandlare att det finns en samhällelig besparing i att ställa miljökrav eftersom kraven leder till mindre miljöbelastning.

#### 4.7 Riksrevisionens studie av utsläppsminskningar som följd av miljöbilsinnehav

Riksrevisionen har inom granskningen genomfört en studie av hur mycket koldioxidutsläppen har minskat till följd av att staten samt hela den offentliga sektorn köpt och leasat miljöbilar. Studien omfattar åren 2008-2010.<sup>148</sup> Transportområdet har lyfts fram av regeringen som särskilt prioriterat vad gäller miljökrav i offentlig upphandling och som ett område där staten ska gå före i omställningen mot en mera climateffektiv fordonspark.<sup>149</sup> Miljöbilsförordningen innehåller tvingande krav på att alla bilar som staten köper ska vara miljöbilar. I övrigt är det i huvudsak frivilligt för statliga myndigheter att ställa miljökrav i upphandlingar. För kommuner och landsting är det frivilligt att ställa miljökrav, både i upphandling av bilar och i övriga upphandlingar.

I tabell 4.1 redovisas utvecklingen av miljöbilar inom stat, kommuner, landsting, företag, privat samt totalt för åren 2009, 2010 och första halvåret 2011. Tabellen innehåller uppgifter om samtliga miljöbilsköp samt leasing, dock ej samtliga leasade miljöbilar för staten.<sup>150</sup> Därför kan tabellens uppgifter om antal miljöbilar för staten skilja sig från de uppgifter som Transportstyrelsen tagit fram och som redovisas i kapitel 3 i tabell 3.1 över statens köp och leasing av miljöbilar.

<sup>148</sup> Se metodbilaga för hur beräkningen har genomförts.

<sup>149</sup> Prop. 2008/09:162.

<sup>150</sup> Enligt det underlag som SCB tagit fram åt Riksrevisionen var 9 procent av de bilar som staten anskaffade år 2010, leasade. Enligt Transportstyrelsen var cirka 25 procent av de personbilar som staten anskaffade år 2010, leasade. För tidigare år har det inte funnits krav på att särskilja leasade bilar från köpta och därför har Transportstyrelsen endast uppgifter om andel leasade personbilar för år 2010 (e-postmeddelande från Transportstyrelsen 2011-11-18). I kommuner och landsting utgör leasing 95 procent av de bilar som anskaffades år 2010, i det underlag som presenteras här. Enligt SKL Kommentus Inköpscentral är det vanligt att leasingen i kommuner och landsting sker som finansiell leasing via egna bolag eller leasingföretag. (telefonintervju med SKL Kommentus Inköpscentral 2011-12-08).

**Tabell 4.1.** Antal köpta och leasade bilar samt antal och andel miljöbilar av dessa i stat, kommuner, landsting, företag, privat och totalt, åren 2009 och 2010 samt första halvåret 2011.

|                              |                      | Antal köpta<br>och leasade<br>bilar totalt (st) | Antal köpta<br>och leasade<br>miljöbilar (st) | Andel köpta<br>och leasade<br>miljöbilar (%) |
|------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>2009</b>                  | Statliga myndigheter | 764                                             | 384                                           | 50                                           |
|                              | Kommuner             | 4 403                                           | 3 243                                         | 74                                           |
|                              | Landsting            | 1 648                                           | 1 424                                         | 86                                           |
|                              | Privat               | 101 264                                         | 32 622                                        | 32                                           |
|                              | Företag              | 120 306                                         | 43 789                                        | 36                                           |
|                              | <b>Totalt</b>        | <b>228 385</b>                                  | <b>81 462</b>                                 | <b>36</b>                                    |
| <b>2010</b>                  | Statliga myndigheter | 885                                             | 488                                           | 55                                           |
|                              | Kommuner             | 4 981                                           | 3 806                                         | 76                                           |
|                              | Landsting            | 1 709                                           | 1 490                                         | 87                                           |
|                              | Privat               | 141 572                                         | 50 755                                        | 36                                           |
|                              | Företag              | 159 209                                         | 6 698                                         | 39                                           |
|                              | <b>Totalt</b>        | <b>308 356</b>                                  | <b>118 237</b>                                | <b>38</b>                                    |
| <b>1:a halvåret<br/>2011</b> | Statliga myndigheter | 400                                             | 248                                           | 62                                           |
|                              | Kommuner             | 2 604                                           | 1 906                                         | 73                                           |
|                              | Landsting            | 853                                             | 686                                           | 80                                           |
|                              | Privat               | 73 594                                          | 24 741                                        | 34                                           |
|                              | Företag              | 91 253                                          | 32 165                                        | 35                                           |
|                              | <b>Totalt</b>        | <b>168 704</b>                                  | <b>59 746</b>                                 | <b>35</b>                                    |

Källa: SCB

Tabellen visar att det skett en viss ökning av andel köpta och leasade miljöbilar i hela den offentliga sektorn (stat, kommuner och landsting) mellan åren 2009 och 2010. Offentlig sektors andel köpta miljöbilar är högre jämfört med företag och privatpersoner. Inom offentlig sektor har landstingen högst andel köpta och leasade miljöbilar, följt av kommuner och därefter statliga myndigheter. Även bland företag och privatpersoner visar tabellen att det har skett en viss ökning av antal och andel miljöbilar mellan åren 2009 och 2010.

#### 4.7.1 Offentliga sektorns utsläppsminskningar till följd av miljöbilsinnehav

Riksrevisionen har beräknat minskade utsläpp till följd av statens och hela den offentliga sektorns samlade miljöbilsinnehav för åren 2008, 2009 och 2010. Beräkningen baseras på inregistrerade miljöbilar i SCB:s fordonsregister och miljöbilarnas samlade körsträckor för åren 2008, 2009 och 2010.<sup>151</sup> I beräkningen ingår alla miljöklassade bilar i offentlig sektor.

Miljöbilarnas koldioxidutsläpp har beräknats genom att multiplicera inregistrerad körsträcka för varje miljöbil med varje miljöbils inregistrerade koldioxidvärde. Därefter har koldioxidutsläppen jämförts med om miljöbilarna i stället skulle ha varit motsvarande konventionella bilar. Differensen mellan miljöbilarnas aggregerade utsläpp och de antagna utsläppen om miljöbilarna i stället skulle ha varit konventionella bilar som körts med konventionellt bränsle, utgör den skattade minskningen av koldioxidutsläpp.<sup>152</sup>

Skattad minskning av koldioxidutsläpp omfattar endast utsläpp från bilkörning. Beräkningen av koldioxidutsläppen i den här studien inkluderar inte de utsläpp som kan uppkomma genom produktion av miljöbilar.

Effekterna på miljön till följd av att det kan ske en långsiktig omställning av produktion och konsumtion har inte gått att fånga upp i ovanstående beräkningar och skattningar. Vidare fångar inte beräkningarna upp de miljöeffekter som följer av att miljöbilsköpen i offentlig sektor även ökar utbudet av miljöbilar på andrahandsmarknaden. Beräkningarna fångar inte heller upp samtliga leasade miljöbilar i staten. Samlat innebär detta att utsläppen till följd av statens och hela den offentliga sektorns miljöbilsinnehav sannolikt minskat något mer än vad beräkningarna visar.

#### **Beräkningen av samlade utsläpp från staten och den offentliga sektorns miljöbilsinnehav åren 2008-2010**

Riksrevisionens beräkningar visar att den samlade utsläppsminskningen till följd av statens miljöbilsinnehav under åren 2008-2010 kan skattas till cirka 2 300 ton. Det ger en årlig genomsnittlig utsläppsminskning på cirka 800 ton för åren 2008-2010.

Den samlade minskningen av koldioxidutsläpp för hela den offentliga sektorns (stat, kommuner och landsting) miljöbilsinnehav skattas till cirka 35 700 ton. Det ger en årlig genomsnittlig minskning på cirka 11 900 ton för åren 2008-2010.

<sup>151</sup> Detta register innehåller bland annat uppgifter från Transportstyrelsens vägtrafikregister. Körsträckorna är beräknade efter bland annat mätarställningar från Bilprovningen. För en närmare beskrivning av studiens genomförande, se rapportens metodbilaga.

<sup>152</sup> Riksrevisionen har även beräknat minskade utsläpp till följd av statens och den offentliga sektorns miljöbilsköp de tre åren 2008-2010. I denna beräkning ingår endast de bilar som nyregistrerades under dessa respektive år.

Hela vägtrafikens samlade utsläpp av koldioxid var totalt cirka 19 miljoner ton år 2009.<sup>153</sup>

#### **Är hela utsläppsminskningen ett resultat av styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling?**

Det finns flera styrmedel på transportområdet som syftar till att minska koldioxidutsläppen. Andra styrmedel som kan ha betydelse är skattebefrielse för miljöbilar, reducerat förmånsvärde för miljöbilar samt energi- och koldioxidskatt och skattebefrielse för biodrivmedel. Det har inom ramen för denna granskning inte varit möjligt att undersöka hur andra styrmedel samverkar med styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling. Reducerat förmånsvärde för miljöbilar har dock troligen inte så stor betydelse eftersom tjänstebilar inte är vanligt förekommande inom offentlig sektor. SKL Kommentus Inköpscentral anser att effekten av den femåriga skattebefrielsen troligen är marginell för offentlig sektor. Denna skattebefrielse har troligen större betydelse för privatpersoner. Enligt SKL Kommentus Inköpscentral följer ofta kommuner och landsting miljöbilsförordningen frivilligt.<sup>154</sup>

### **4.8 Beräkningar och skattningar av transaktionskostnader och livscykelkostnader för miljöbilsköp**

Riksrevisionen har i granskningen skattat eventuella transaktionskostnader för upphandling av miljöbilar, det vill säga den tid och de resurser som krävs av upphandlande myndigheter och leverantörer för att ställa och följa upp miljökrav i upphandling av personbilar. Denna skattning bygger på intervjuer med upphandlare och ramavtalsansvariga inom kommun, landsting och statlig sektor samt en stor leverantör av miljöbilar till offentlig sektor.

Riksrevisionen har också försökt skatta om statens upphandling av miljöbilar leder till högre eller lägre livscykelkostnader (LCC)<sup>155</sup> jämfört med om staten endast skulle köpa konventionella bilar. Skattningen avser åren 2009 och 2010. En livscykelkostnadsanalys beaktar den totala kostnaden för en produkt under livscykeln. För miljöbilar tar en sådan analys alltså inte bara hänsyn till miljöbilens inköpspris utan också till drifts- och underhållskostnader samt inkomster såsom restvärde/återköpsvärde. Andra kostnader som kan vara viktiga i sammanhanget är till exempel eventuell fordonsskatt. Miljövänliga produkter kan vara lönsamma när hänsyn tas till kostnader och intäkter under

<sup>153</sup> <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Statistik/Vaxthusgaser/Aktuell-utslappsstatistik/Utslapp-fran-inrikes-transporter>, 2011-10-28.

<sup>154</sup> E-postmeddelande, SKL Kommentus Inköpscentral 2011-11-10.

<sup>155</sup> LCC är en förkortning för Life Cycle Costs.

produktens hela livscykel. När dessa kostnader räknas in kan kostnaden bli en annan än när hänsyn enbart tas till inköpspriset. Det gäller bland annat produkter där åtgärder genomförts för att minska energiförbrukningen.<sup>156</sup>

Livscykelkostnader har uppmärksammas alltmer på senare tid.<sup>157</sup> EU-parlamentet har nyligen, som svar på Kommissionens grönbok om modernisering av upphandlingsreglerna, framfört att hållbarhetsdimensionen ska stärkas i varje skede av upphandlingen och det ska vara möjligt att se till hela livscykelkostnaden.<sup>158</sup> I Norge finns lagkrav på att livscykelkostnader ska beaktas vid offentlig upphandling.<sup>159</sup>

#### 4.8.1 *Transaktionskostnader för att ställa miljökrav på personbilar i stat, kommun och landsting*

När upphandlare i offentlig sektor ska ställa miljökrav kan administrativ mertid, eller så kallade transaktionskostnader, uppstå till följd av kravet. Dessa kostnader kan uppstå i planeringen av upphandlingen genom att det till exempel krävs en mera omfattande behovs- och marknadsanalys jämfört med om miljökravet inte skulle ha ställts. Miljökravet kan också leda till att det tar längre tid att utforma förfrågningsunderlaget. Vidare kan miljökravet leda till att uppföljningen av upphandlingen kräver större resurser. Miljökravet på en vara eller tjänst kan också leda till större transaktionskostnader för leverantörerna i deras arbete med anbudsgivning.<sup>160</sup>

På fordonsområdet finns fleråriga ramavtal både för statliga myndigheter och för kommuner och landsting. Samtliga statliga myndigheter är skyldiga att följa det statliga ramavtalet. Kommun och landsting kan välja om de vill upphandla eller avropa på ramavtal. Många kommuner och landsting avropar från det ramavtal som slutits av SKL Kommentus Inköpscentral.<sup>161</sup> Några landsting upphandlar dock fordon själv, som till exempel Region Skåne. Det är också vanligt att fler, både kommuner och landsting, går ihop i upphandlingar. Till exempel upphandlar Umeå kommun fordon både till den egna kommunen och till kranskommuner. Ett annat exempel är landstinget Västernorrlands upphandling av fordon, där både landstinget och flera av länets kommuner har gått ihop om upphandlingen.<sup>162</sup>

<sup>156</sup> Livscykelkostnader. Till vilken nytta för miljön och plånboken?, TemaNord 2010:559

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Upphandling 24 (2011-10-26)

<sup>159</sup> Miljö- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007-2010.

<sup>160</sup> Den totala transaktionskostnaden för samtliga upphandlingar uppskattas till ungefär 1,1 miljard kronor per år enligt delbetänkandet På jakt efter den goda affären – analys och erfarenhet av den offentliga upphandlingen (SOU 2011:73).

<sup>161</sup> Cirka 30 procent av kommunernas personbilsinköp sker genom avrop på detta ramavtal. Intervju SKL Kommentus, 2011-11-11.

<sup>162</sup> Upphandling 24, 2010-09-30.

### **Transaktionskostnader för upphandlare och ramavtalsansvariga är marginella**

De transaktionskostnader som är förknippade med att ställa miljökrav på personbilar är marginella, enligt de upphandlare och ramavtalsansvariga för fordonsavtal som Riksrevisionen har intervjuat.

Det är främst tre orsaker till att transaktionskostnaderna är låga. För det första finns det ramavtal eller ramavtalsliknande avtal för fordon för en stor del av offentlig sektor. De transaktionskostnader som eventuellt uppstår hamnar då främst på den ramavtalsslutande myndigheten eller organisationen. För statliga myndigheter som avropar finns ingen administrationskostnad för att avropa miljöbilar jämfört med att avropa konventionella bilar, enligt de statliga upphandlare som Riksrevisionen har intervjuat.

Ramavtalsslutande myndigheter och organisationer pekar i sin tur på att miljökrav på fordon numera är så inarbetat på marknaden att arbetet med att ställa miljökrav är lätt och därför inte blir så mycket mera omfattande jämfört med om miljökravet inte skulle ha ställts. Eftersom miljöbilsförordningen redan har färdigformulerade krav används dessa krav när förfrågningsunderlaget ska utformas. Miljöbilsförordningens krav är bindande endast för statliga myndigheter, men Riksrevisionens intervjuer med upphandlare visar att förordningen även används av upphandlare och ramavtalsansvariga inom kommuner och landsting. Om upphandlaren vill ställa mer långtgående krav än kravet i miljöbilsförordningen tar det dock längre tid att upphandla med miljökrav. Då behövs både en noggrannare marknadsanalys och uppföljning.

Flera upphandlare framhåller även att uppföljningskostnaden av miljökravet är minimal eftersom bilens utsläppskrav provas och resultatet registreras redan när bilen registreras i Vägtrafikregistret.

### **Små transaktionskostnader även för leverantörer**

Även för leverantören tycks transaktionskostnaderna i en offentlig upphandling av fordon vara små. Riksrevisionen har intervjuat en stor leverantör av miljöbilar till offentlig sektor. Leverantören framhåller att miljökravet i själva anbudsförfarandet inte leder till någon extra administrativ tidsåtgång.<sup>163</sup> Däremot framhåller leverantören att det uppkommer några timmars merarbete under ramavtalsperioden när leverantören behöver komplettera ramavtalet med nya miljöbilsmodeller.

---

<sup>163</sup> Intervju med leverantör, 2011-10-03.

### De samlade transaktionskostnaderna för miljöbilsköp är marginella

De samlade transaktionskostnaderna för att ställa miljökrav i upphandling av fordon är enligt de bedömningar Riksrevisionen tagit del av, låga. De transaktionskostnader som redovisas ska dessutom ses mot bakgrund av att ramavtal och upphandlingar av fordon löper över flera år. När kostnaderna fördelas på dessa år är transaktionskostnaden för den offentliga sektorns miljöbilsköp marginell.

Riksrevisionen vill understryka att transaktionskostnaderna avser endast upphandling av miljöbilar. Flera av de upphandlare som Riksrevisionen intervjuat framhåller att transaktionskostnaderna kan bli betydligt högre i upphandlingar av produkter där det inte finns någon fast standard eller krav att luta sig mot och i upphandlingar som kräver mycket uppföljning.

## 4.9 Livscykelkostnader till följd av statens miljöbilsköp åren 2009 och 2010

Riksrevisionen har beräknat total livscykelkostnad för statens miljöbilsköp med hjälp av det verktyg för att beräkna livscykelkostnader som Miljöstyrningsrådet tillhandahåller.<sup>164</sup> Livscykeln har satts till tre år<sup>165</sup> och beräkningen av livscykelkostnader utgår från de mest köpta miljöklassade diesebilarna och etanolbilarna<sup>166</sup> (märke och bilmodell) i staten.<sup>167</sup> Livscykelkostnaderna för de mest köpta miljöbilmärkena har sedan jämförts med livscykelkostnaderna för närmast jämförbara konventionella bilar av samma märke i syfte att skatta vad kostnaden eller besparingen skulle varit om jämförbara konventionella bilar hade upphandlats i stället.<sup>168</sup>

<sup>164</sup> [www.msr.se](http://www.msr.se).

<sup>165</sup> Enligt upphandlare med vana av fordonsupphandlingar, är det i offentlig sektor vanligt med en livscykel på tre år för personbilar. Därefter säljs fordonet på andrahandsmarknaden.

<sup>166</sup> Tillsammans utgjorde dessa miljöbilsgrupper cirka 90 procent av statens miljöbilar som nyregistrerades under åren 2009 och 2010.

<sup>167</sup> Uppgifter om de mest köpta miljöbilarna för respektive år har hämtats från SCB:s fordonsregister. Leasade bilar ingår ej i studien. Det har inte, med tillgängliga register, gått att helt säkert avgöra vilken som var den av staten vanligast köpta etanolbilsmodellen under åren 2009 och 2010. Det vanligaste köpta bilmärket har två etanolmodeller i samma familj. Det har med tillgänglig information inte varit möjligt att avgöra vilken av dessa modeller som var vanligast eftersom det i flertalet fall endast funnits information om märket, men inte modell. I beräkningen har därför Riksrevisionen från detta märke valt den etanolbilsmodell som i underlaget oftast specificerats vad gäller modell.

<sup>168</sup> Uppgifter om jämförbar konventionell bil har Riksrevisionen fått från Trafikverket, KTH och återförsäljare samt fordonstillverkare. För en närmare beskrivning av metod och vilka datakällor som används för de olika indata som behövs för livscykelkostnadskalkylen, se rapportens metodbilaga.

Beräkningen av den totala livscykelkostnaden utgår från antagandet att redovisad livscykelkostnad för den vanligast köpta miljöklassade dieselbilen och den vanligaste köpta etanolbilen under respektive år är representativ för samtliga miljöklassade dieslbilar och etanolbilar som köptes under respektive år.

Nedan redovisas livscykelkostnadskalkyler samt skattningar av total livscykelkostnad för statens köp av miljöklassade dieslbilar och etanolbilar åren 2009 och 2010. Bilmärken och bilmodeller har avidentifierats i denna redovisning. I första kolumnen i livscykelkostnadskalkylen redovisas livscykelkostnaden för en miljödieselbil. I andra kolumnen redovisas livscykelkostnaden för jämförbar konventionell bil (bensindriven). I tredje kolumnen redovisas livscykelkostnaden för en etanolbil medan fjärde kolumnen redovisar livscykelkostnaden för en jämförbar konventionell bil (bensindriven).

#### 4.9.1 Livscykelkostnader till följd av statens köp av miljöbilar åren 2009 och 2010

I figur 4.1 visas livscykelkostnaden för den mest köpta miljöklassade diesel- respektive etanolbilen år 2009 samt livscykelkostnader för jämförbara konventionella bilar till respektive miljöbil.

**Figur 4.1.** Livscykelkostnadsanalys för statens mest köpta miljöklassade dieselbil respektive etanolbil, samt jämförande livscykelkostnadsanalys för motsvarande konventionella bilar, år 2009.

| LIVSCYKELKOSTNADER (LCC) VID KÖP AV PERSONBILAR |           |                               |                            |                  |                            |
|-------------------------------------------------|-----------|-------------------------------|----------------------------|------------------|----------------------------|
| <b>FÖRUTSÄTTNINGAR</b>                          |           |                               |                            |                  |                            |
| Antal <sup>1</sup>                              | st        | 1                             |                            |                  |                            |
| Antal användningsår <sup>2</sup>                | år        | 3                             |                            |                  |                            |
| Kalkylränta                                     | %         | 4                             |                            |                  |                            |
| <b>ALTERNATIV / ANBUD</b>                       |           |                               |                            |                  |                            |
|                                                 |           | <b>Miljöklassad dieselbil</b> | <b>Jämförbar bensinbil</b> | <b>Etanolbil</b> | <b>Jämförbar bensinbil</b> |
| <b>Anskaffningskostnad</b>                      |           |                               |                            |                  |                            |
| Inköpspris inkl. leveranskostnad per fordon     | kr/st     | 231 900 kr                    | 226 900 kr                 | 265 900 kr       | 259 900 kr                 |
| <b>ANSKAFNINGSKOSTNAD PER STYCK</b>             |           | 231 900 kr                    | 226 900 kr                 | 265 900 kr       | 259 900 kr                 |
| <b>Bränslekostnad</b>                           |           |                               |                            |                  |                            |
| Bränsleförbrukning blandad körning per fordon   | liter/mil | 0,45                          | 0,74                       | 1,18             | 0,86                       |
| Årlig körsträcka per fordon                     | mil       | 1 800                         | 1800                       | 1800             | 1800                       |
| Bränslepris                                     | kr/liter  | 11,5 kr                       | 12,1 kr                    | 9,6 kr           | 12,1 kr                    |
| <b>DRIFTKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>           |           | 25 850 kr                     | 44 727 kr                  | 56 585 kr        | 51 980 kr                  |
| <b>Underhåll</b>                                |           |                               |                            |                  |                            |
| Servicekostnad eller                            | kr/st,år  | 2 527 kr                      | 2 676 kr                   | 2 942 kr         | 2 717 kr                   |
| Service och reparationsavtal                    | kr/st,år  |                               |                            |                  |                            |
| <b>UNDERHÅLLSKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>      |           | 7 013 kr                      | 7 426 kr                   | 8 164 kr         | 7 540 kr                   |
| <b>Skatter och övriga kostnader</b>             |           |                               |                            |                  |                            |
| Fordonsskatt                                    | kr/st,år  | 0 kr                          | 1 480 kr                   | 0 kr             | 1 220 kr                   |
| Försäkringskostnad                              | kr/st,år  | 3 390 kr                      | 3 390 kr                   | 3 390 kr         | 3 390 kr                   |
| <b>TOTAL ÖVRIG KOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>    |           | 9 408 kr                      | 13 515 kr                  | 9 408 kr         | 12 793 kr                  |
| Restvärde / återköpsvärde                       | kr/st     | 132 400 kr                    | 127 250 kr                 | 146 050 kr       | 146 050 kr                 |
| <b>TOTAL LCC PER STYCK</b>                      |           | 156 467 kr                    | 179 443 kr                 | 210 219 kr       | 202 375 kr                 |
| <b>TOTAL LCC</b>                                |           | 156 467 kr                    | 179 443 kr                 | 210 219 kr       | 202 375 kr                 |

Beräkningen visar att den treåriga livscykelkostnaden för den vanligaste miljöklassade dieselbilen som köptes i staten under år 2009 är cirka 23 000 kronor lägre än för den jämförbara konventionella bilen. Livscykelkostnaden för den vanligaste köpta etanolbilen är däremot cirka 8 000 kronor högre än kostnaden för jämförbar konventionell bil. Det som påverkar livscykelkostnaden förutom inköpspriset, är framförallt bränsleförbrukningen. Som framgår av kalkylen är bränsleförbrukningen för den miljöklassade dieselbilen betydligt lägre än för etanolbilen.

Under år 2009 köpte staten totalt 353 miljöbilar, varav 50 miljöklassade dieselbilar och 266 etanolbilar. Dessa miljöbilstyper utgjorde cirka 90 procent av de köpta miljöbilarna. Total livscykelkostnad för miljöklassade dieselbilar köpta år 2009 beräknas därmed till cirka 7 820 000 kronor. Motsvarande total livscykelkostnad för jämförbara konventionella bilar beräknas till cirka 8 970 000 kronor. I detta exempel skattas miljöbilsköpen alltså innebära en besparing för staten jämfört med om staten i stället skulle ha köpt konventionella bilar. Total livscykelkostnad för etanolbilar köpta år 2009 beräknas till cirka 55 920 000 kronor. Motsvarande total livscykelkostnad för jämförbara konventionella bilar beräknas till cirka 53 830 000 kronor. Köp av etanolbilar skattas alltså medföra en viss extra livscykelkostnad för staten jämfört med om staten i stället skulle ha köpt konventionella bilar.

Sammanlagt indikerar detta att inköpen av dessa två miljöbilsgrupper gav cirka 940 000 kronor i ökad total livscykelkostnad<sup>169</sup> jämfört med om staten i stället skulle ha köpt motsvarande konventionella bilar.

I figur 4.2 nedan redovisas livscykelkostnaden för den vanligast köpta miljöklassade dieselbilen respektive etanolbilen i statlig sektor under år 2010 samt för jämförbara konventionella bilar. Beräkningar och utgångspunkter är desamma som för år 2009 ovan.

---

<sup>169</sup> I denna skattning har den totala livscykelkostnaden för de konventionella bilarna subtraherats med den totala livscykelkostnaden för miljöbilarna.

**Figur 4.2.** Livscykelkostnadsanalys för statens mest köpta miljöklassade dieselbil respektive etanolbil, samt jämförande livscykelkostnadsanalys för motsvarande konventionella bilar, år 2010.

| LIVSCYKELKOSTNADER (LCC) VID KÖP AV PERSONBILAR |           |                               |                            |                  |                            |
|-------------------------------------------------|-----------|-------------------------------|----------------------------|------------------|----------------------------|
| <b>FÖRUTSÄTTNINGAR</b>                          |           |                               |                            |                  |                            |
| Antal*                                          | st        | 1                             |                            |                  |                            |
| Antal användningsår*                            | år        | 3                             |                            |                  |                            |
| Kalkylränta                                     | %         | 4                             |                            |                  |                            |
| <b>ALTERNATIV / ANBUD</b>                       |           |                               |                            |                  |                            |
|                                                 |           | <b>Miljöklassad dieselbil</b> | <b>Jämförbar bensinbil</b> | <b>Etanolbil</b> | <b>Jämförbar bensinbil</b> |
| <b>Ansaffningskostnad</b>                       |           |                               |                            |                  |                            |
| Inköpspris inkl. leveranskostnad per fordon     | kr/st     | 275 000 kr                    | 262 000 kr                 | 268 000 kr       | 262 000 kr                 |
| <b>ANSKAFFNINGSKOSTNAD PER STYCK</b>            |           | 275 000 kr                    | 262 000 kr                 | 268 000 kr       | 262 000 kr                 |
| <b>Bränslekostnad</b>                           |           |                               |                            |                  |                            |
| Bränsleförbrukning blandad körning per fordon   | liter/mil | 0,45                          | 0,86                       | 1,18             | 0,86                       |
| Årlig körsträcka per fordon                     | mil       | 1800                          | 1800                       | 1800             | 1800                       |
| Bränslepris                                     | kr/liter  | 12,4 kr                       | 13,0 kr                    | 9,5 kr           | 13,0 kr                    |
| <b>DRIFTKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>           |           | 27 873 kr                     | 55 846 kr                  | 55 996 kr        | 55 846 kr                  |
| <b>Underhåll</b>                                |           |                               |                            |                  |                            |
| Servicekostnad eller                            | kr/st,år  | 2 527 kr                      | 2 717 kr                   | 3 807 kr         | 2 717 kr                   |
| Service och reparationsavtal                    | kr/st,år  |                               |                            |                  |                            |
| <b>UNDERHÅLLSKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>      |           | 7 013 kr                      | 7 540 kr                   | 10 565 kr        | 7 540 kr                   |
| <b>Skatter och övriga kostnader</b>             |           |                               |                            |                  |                            |
| Fordonsskatt                                    | kr/st,år  | 0 kr                          | 1 220 kr                   | 0 kr             | 1 220 kr                   |
| Försäkringskostnad                              | kr/st,år  | 3 390 kr                      | 3 390 kr                   | 3 390 kr         | 3 390 kr                   |
| <b>TOTAL ÖVRIG KOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>    |           | 9 408 kr                      | 12 793 kr                  | 9 408 kr         | 12 793 kr                  |
| Restvärde / återköpsvärde                       | kr/st     | 186 900 kr                    | 159 350 kr                 | 159 350 kr       | 159 350 kr                 |
| <b>TOTAL LCC PER STYCK</b>                      |           | 153 140 kr                    | 196 517 kr                 | 202 307 kr       | 196 517 kr                 |
| <b>TOTAL LCC</b>                                |           | 153 140 kr                    | 196 517 kr                 | 202 307 kr       | 196 517 kr                 |

Livscykelkostnadsanalysen i figur 4.2 visar att livscykelkostnaden för den vanligast köpta miljöklassade dieselbilen under år 2010 är cirka 43 000 kronor lägre än för en jämförbar konventionell bil. Livscykelkostnaden för den vanligast köpta etanolbilen är däremot cirka 6 000 kronor högre än kostnaden för en jämförbar konventionell bil.

Under år 2010 köpte staten totalt 437 miljöbilar, varav 131 miljöklassade dieselbilar och 264 etanolbilar. Dessa miljöbilstyper utgjorde därmed cirka 90 procent av de köpta miljöbilarna.

Skattningen av total livscykelkostnad indikerar att statens köp av miljöklassade dieselbilar och etanolbilar under år 2010 har inneburit en besparing på cirka 4 150 000 kronor i livscykelkostnad jämfört med om staten i stället skulle ha köpt jämförbara konventionella bilar.<sup>170</sup>

Sammanfattningsvis visar Riksrevisionens skattningar av totala livscykelkostnader för statens köp av miljöbilar åren 2009 och 2010 att valet av miljöbilstyp och i vilka volymer biltypen köps in har stor betydelse för om det blir en kostnad eller en besparing att köpa miljöbilar. De etanolbilar som ingått

<sup>170</sup> Skattningen bygger på följande: Total livscykelkostnad för miljöklassade dieselbilar beräknas till cirka 20 060 000 kronor. Motsvarande total livscykelkostnad för jämförbara konventionella bilar beräknas till 25 740 000 kronor. Total livscykelkostnad för etanolbilar beräknas till 53 410 000 kronor. Motsvarande total livscykelkostnad för jämförbara konventionella bilar beräknas till 51 880 000 kronor.

i Riksrevisionens livscykelkostnadsberäkningar är dyrare än de miljöklassade dieslbilar som ingått i studien. Skattningarna visar också på vikten av att livscykelkostnadsanalyser genomförs vid upphandling. Inköpspriset är endast en del av den totala kostnaden. Även driftskostnader kan vara betydande över en livscykel.

#### 4.10 Kostnaden för minskade koldioxidutsläpp

Riksrevisionen har i tidigare granskningar inom ramen för granskningsstrategin *Hållbar utveckling - Klimat*, undersökt kostnaden för några andra styrmedel som ska bidra till minskade utsläpp av växthusgaser.<sup>171</sup> I granskningen av statens köp av utsläppskrediter från andra länder framkom att kostnaden per utsläppskredit<sup>172</sup> var cirka 85 kronor.<sup>173</sup> I en granskning av skattebefrielsen för biodrivmedel framkom att de utsläppsreduktioner som användningen av biodrivmedel gett upphov till, innebär en kostnad för staten på omkring 3 000 kronor per ton minskade utsläpp.<sup>174</sup> I denna granskning jämfördes kostnaden för skattebefrielse för biodrivmedel med koldioxidskatten som under år 2009 uppgick till 1 050 kronor per ton/koldioxid.

Det är i dag inte möjligt att samlat beräkna vad styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling kostar räknat som kronor per ton minskade koldioxidutsläpp. För att kunna göra sådana beräkningar behövs statistik och uppgifter om vad offentlig sektor upphandlar, vilka miljökrav som ställs och vilka effekter dessa har, något som i dag saknas.

Riksrevisionen har dock gjort ett räkneexempel på vad styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling kan kosta per ton minskade koldioxidutsläpp för statens miljöbilsköp. Räkneexemplet tar utgångspunkt i de beräkningar och skattningar av kostnader som visas i avsnittet ovan. I räkneexemplet har vi utgått från att den årliga genomsnittliga merkostnaden eller besparingen för statens köp av miljöklassade dieslbilar och etanolbilar är representativ för samtliga miljöbilar som köpts av staten under respektive år. Transaktionskostnader har inte ingått i skattningen eftersom dessa kostnader bedöms vara marginella. Beräkningen av minskat utsläpp bygger på antagandet att den årliga körsträckan för varje miljöbil är 1 800 mil.<sup>175</sup>

<sup>171</sup> Granskningsstrategins övergripande syfte är att undersöka om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med uppsatta mål och till rimliga kostnader.

<sup>172</sup> En utsläppskredit är lika med ett ton koldioxid.

<sup>173</sup> Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter. RiR 2011:8.

<sup>174</sup> Biodrivmedel för bättre klimat. Hur används skattebefrielsen? RiR 2011:10.

<sup>175</sup> Beräknad utsläppsminskning bygger på SCB:s fordonsdata och utgår från samma metod som använts för att beräkna utsläppsminskningar till följd av miljöbilsinnehav i offentlig sektor. I detta räkneexempel utgår beräkningen av minskade utsläpp från de miljöbilar som köptes under respektive år och dessa bilars körsträckor. För en närmare beskrivning av metod, se bilaga 1.

Den totala merkostnaden per år till följd av statens köp av miljöbilar år 2009 skattas till cirka 350 000 kronor. De minskade utsläppen till följd av dessa miljöbilsköp skattas till 115 ton. Skattad kostnad blir därmed cirka 3 000 kronor per ton minskade utsläpp.

Den totala besparingen per år till följd av statens samlade köp av miljöbilar år 2010 beräknas till cirka 1 530 000 kronor. Under detta år skattas utsläppen minska med 124 ton till följd av de miljöbilsköp som staten genomförde under just detta år. För år 2010 skattas statens miljöbilsköp ge en besparing på cirka 12 000 kronor per ton minskade utsläpp.

Riksrevisionen vill understryka att de räkneexempel som redovisas ovan bygger på flera antaganden och osäkra faktorer. De skattningar som redovisas ska därför tolkas med försiktighet. Det behövs en mera omfattande analys för att säkert kunna uttala sig om kostnaden per ton minskade utsläpp.

#### 4.11 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns få empiriska studier som belyser vilka effekter och kostnader styrmedlet i miljökrav i offentlig upphandling för med sig. En viktig orsak är bristen på grundläggande statistik för upphandlingsområdet i stort.
- De studier som finns på området visar att styrmedlet kan vara trubbigt jämfört med ekonomiska styrmedel och att det går långsamt att uppnå effekter på miljön. Upphandlarna behöver specialkompetens för att kunna använda styrmedlet och omfattningen av upphandlingen är ofta för liten för att styrmedlet ska kunna användas som ett betydelsefullt styrmedel. Styrmedlet kan dock ha vissa fördelar. Det är flexibelt, kan användas som komplement till andra styrmedel och bidra till att stimulera ny miljöteknik och nya marknader. Denna uppfattning stöds av resultaten från Riksrevisionens intervjuer med upphandlare, vilka pekar på att flera produktområden numera är helt miljöanpassade.
- Riksrevisionens beräkning av offentliga sektorns miljöbilsinnehav visar att den direkta miljöpåverkan mätt som minskade koldioxidutsläpp är relativt liten. För staten skattas den årliga genomsnittliga minskningen av utsläpp till cirka 800 ton koldioxid för åren 2008- 2010. För hela den offentliga sektorn skattas den genomsnittliga minskningen till cirka 12 000 ton koldioxid per år under samma period.
- Offentlig sektors transaktionskostnader för att ställa och följa upp miljökrav på personbilar är små. De transaktionskostnader som kan finnas ska dessutom ställas mot att offentliga fordonsavtal sträcker sig över flera år.

- Livscykelkostnadsanalysen av statens upphandling av miljöbilar år 2009 indikerar att köpen lett till en total merkostnad på knappt 1 miljon kronor över en treårsperiod, jämfört med om staten i stället skulle ha köpt konventionella bilar. För miljöbilar köpta år 2010 indikerar beräkningarna att köpen inneburit en besparing för staten på cirka 4,2 miljoner kronor över en treårsperiod.
- Riksrevisionens livscykelkostnadsberäkningar av statens köp av miljöbilar visar att kostnaderna påverkas av vilken typ av miljöbil som köps och i vilka volymer. I Riksrevisionens exempel har miljöklassade dieslbilar lett till en besparing medan etanolbilar har inneburit en kostnad jämfört med att köpa konventionella bilar.
- I Riksrevisionens räkneexempel kan kostnaden per ton minskade koldioxidutsläpp som skett till följd av statens miljöbilsköp för år 2009 vara cirka 3 000 kronor per ton. För år 2010 kan det vara en besparing på cirka 12 000 kronor per minskat ton utsläpp. Siffrorna ska tolkas med försiktighet eftersom de bygger på flera antaganden och osäkra faktorer.



## 5 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

### 5.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas i syfte att öka effektiviteten. Regeringen behöver knyta handlingsplanen för ökade miljökrav vid offentlig upphandling tydligare till etappmålet för *Begränsad klimatpåverkan* och övriga prioriterade miljökvalitetsmål. Regeringens handlingsplan saknar en tydlig riktning mot prioriterade miljöproblem. Det gör det svårt att bedöma i vilken grad och inom vilka områden miljökrav i offentlig upphandling kan bidra till att minska negativ miljöpåverkan för att uppnå miljökvalitetsmålen. Vidare behöver uppdrag i handlingsplan samt ägardirektiv för Miljöstyrningsrådet uppdateras och flera grundläggande förutsättningar stärkas. En tydligare inriktning och uppdatering av uppdragen är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att effektivisera arbetet med styrmedlet.

En starkare styrning och högre effektivitet skulle kunna nås genom att peka ut prioriterade produktgrupper i förordning. Sådana produktgrupper bör ha relativt stor upphandlingsvolym, upphandlas både av stat, kommuner och landsting och ha betydande negativ miljöpåverkan. Det skulle kunna bidra till minskad miljöpåverkan till låga transaktionskostnader. Regeringens prioritering av produktgruppen miljöbilar är ett exempel på ett område där detta, trots vissa brister i styrning och uppföljning, har lyckats. Miljöbilsförordningen används även i stor utsträckning i kommuners och landstings upphandling av miljöbilar eftersom förordningens miljökrav upplevs som ett stöd av upphandlare. Att utforma miljökrav i förordning för en produktgrupp med stor miljöbelastning där det också i stor utsträckning finns ramavtal för den offentliga sektorn har därför lett till minskade utsläpp och samtidigt hållit transaktionskostnaderna låga.

Att utpeka flera prioriterade produktgrupper bör dock begränsas till ett fåtal områden eftersom styrmedlets flexibilitet annars riskerar att gå förlorad. Miljökrav i offentlig upphandling används också för att uppnå lokala miljömål och prioriteringar och därför behövs även nuvarande bredd i kriteriearbetet.

Riksrevisionens skattningar av totala livscykelkostnader om tre år för statens miljöbilsköp visar att frågan om det är en besparing eller kostnad att köpa miljöbilar inte kan besvaras med ett entydigt ja eller nej. Skattningarna indikerar att inköp av miljöbilar under år 2009 har lett till en merkostnad medan inköp av miljöbilar under år 2010 har lett till en besparing, jämfört med att köpa konventionella bilar. Resultatet beror på vilka miljöbilar som upphandlas och i vilka volymer. Miljöklassade dieslbilar har lett till en besparing medan etanolbilar har inneburit en kostnad i Riksrevisionens exempel.

Riksrevisionens beräkningar visar att minskade utsläpp som följd av miljöbilsinnehav i stat, kommuner och landsting är relativt begränsad. Styrmedlet syftar dock också till en långsiktig omställning av konsumtion och produktion. Att mäta sådana eventuella effekter har inte ingått i Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionen belyser med några räkneexempel kostnader per ton minskade utsläpp som följd av miljöbilsköp i staten. Riksrevisionens exempel visar att det antingen kan vara en kostnad på cirka 3 000 kronor eller en besparing på cirka 12 000 kronor per ton minskat utsläpp. Dessa skattningar ska dock ses som exempel och tolkas med försiktighet eftersom de bygger på flera antaganden och osäkra faktorer.

Nedan utvecklas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

#### **5.1.1** *Grundläggande förutsättningar för styrmedlet behöver utvecklas och stärkas*

Upphandlaren är central i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Det är därför viktigt att beakta vilka förutsättningar som behövs för att upphandlaren ska kunna ställa miljökrav på ett effektivt sätt, det vill säga så att miljöpåverkan minskar till låga kostnader.

Granskningen visar att det är en krävande uppgift att ställa miljökrav i offentlig upphandling. Upphandlaren ska kunna hantera ett komplext regelverk, ha kunskap om marknaden och ha miljökompetens. Till detta kommer att upphandlaren i många verksamheter arbetar ensam och ansvarar för att genomföra upphandlingar inom vitt skilda områden till stora ekonomiska värden. Den utmaning som upphandlaren står inför är att miljökravet ska bidra till att minska ett miljöproblem, men kravet ska samtidigt inte vara så

långtgående, att det minskar antalet anbud och begränsar möjligheterna till en bra affär. Kravet får dessutom inte vara utformat på ett sätt så att det strider mot de grundläggande principerna i regelverket. Samtidigt framhåller samtliga intervjuade upphandlare att arbetet med miljökrav i offentlig upphandling numera ingår som en naturlig del i arbetet. Miljökrav används inte bara för att uppnå övergripande miljömål, utan även för att uppnå lokala miljömål och hantera lokala miljöproblem.

En viktig förutsättning för att upphandlaren ska kunna ställa miljökrav är ett tydligt stöd från den upphandlande myndighetens ledning. Stödet kan till exempel vara i form av en miljöpolicy där det tydligt framgår att miljökrav ska ställas. I nästa steg är det viktigt att det stöd som ges är adekvat och lätt att tillgodogöra sig. De upphandlare som Riksrevisionen intervjuat uppger att Miljöstyrningsrådets kriterier används i stor utsträckning när miljökrav ställs. Samtidigt tycks det finnas behov av ytterligare stöd och en tydligare riktning i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Flera upphandlare pekar på att det oklara rättsläget och de ökande överprövningarna gör upphandlaren mer försiktig. En lösning som flera upphandlare lyfter fram är att staten går före genom att regeringen pekar ut prioriterade produktområden eller utformar miljökrav i författningar som exempelvis miljöbilsförordningen.

#### *5.1.2 Regeringen har inte styrt och samordnat miljökrav i offentlig upphandling på ett tydligt sätt*

##### **Regeringen styr inte miljökrav i offentlig upphandling mot etappmålet eller andra miljö kvalitetsmål**

Regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling är inte inriktad mot det nationella etappmålet för år 2020 eller mot något av de andra miljö kvalitetsmålen. Målen i handlingsplanen är i stället processinriktade. De handlar om att öka andelen väldefinierade miljökrav i offentliga upphandlingar, i ramavtal och inom offentlig sektor. Uppföljningen av dessa inriktningsmål ger därför inte underlag för att bedöma vilka produktgrupper som upphandlas eller hur många upphandlingar som resulterar i köp av miljöanpassade produkter. Uppföljningen ger därmed heller inte underlag för att bedöma klimatpåverkan eller påverkan på andra miljömål.

Med nuvarande inriktningsmål i handlingsplanen styrs arbetet mot processen i stället för mot att nå minskad miljöpåverkan. Ska handlingsplanen säkerställa att miljökrav i offentlig upphandling får påverkan på miljön bör målen utformas på ett annat sätt. En förutsättning för att miljökravet ska få genomslag i upphandlingen är att det ställs som ska-krav eller högt viktat utvärderingskrav. För att miljökrav ska ställas effektivt behöver produkten som upphandlas ha negativ miljöpåverkan och stor upphandlingsvolym.

### **Återrapportering och uppföljning av miljöbilsförordningen behöver förbättras**

Regeringen har pekat ut transportområdet som särskilt viktigt vad gäller miljökrav i offentlig upphandling. Miljöbilsförordningen innehåller krav på att statliga myndigheter endast ska köpa miljöbilar. Riksrevisionens granskning visar dock att det finns brister i myndigheternas återrapportering enligt förordningen. Vidare visar granskningen att andelen köpta och leasade miljöbilar mellan åren 2006 och 2010 inte visar 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, att myndigheter inte följer förordningens krav eller på brister i myndigheternas rapportering.

Granskningen har visat att det finns brister i Transportstyrelsens underlag till uppföljningar av miljöbilsförordningen. Underlaget har till följd av detta ändrats och vissa tidigare inrapporterade uppgifter till regeringen har därmed ändrats. Transportstyrelsen har meddelat Riksrevisionen att myndigheten kommer att påtala detta i sin kommande inrapportering till regeringen. Riksrevisionen vill framhålla vikten av att Transportstyrelsen i det fortsatta arbetet med att följa upp förordningen säkerställer tillförlitliga rutiner. Transportstyrelsens har genom en ändring i miljöbilsförordningen år 2010 getts större möjlighet att följa upp och analysera resultatet av förordningen.

Trots att de myndigheter som lyder under miljöbilsförordningen är skyldiga att årligen rapportera in vissa uppgifter till Transportstyrelsen har inte alla rapporterat in. Det försvårar uppföljningen och utvärderingen av effekter av förordningen. Näringsdepartementet bör säkerställa att även myndigheter som sorterar under andra departement än Näringsdepartementet rapporterar i enlighet med miljöbilsförordningen.

### **Uppdrag i handlingsplan behöver uppdateras**

Det är otydligt för berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet vilka av de uppdrag som fastställdes i regeringens handlingsplan för åren 2007-2009 som fortfarande gäller. Det förslag till reviderad handlingsplan som Naturvårdsverket presenterade år 2010 avskrevs i budgetpropositionen för år 2011, det vill säga förslaget beslutades inte. Naturvårdsverket och Miljöstyrningsrådet har fått information om att handlingsplanen 2007-2009 fortfarande gäller, men har inte känt till att förslaget till reviderad handlingsplan har avskrivits. Konkurrensverket har inte fått information om att handlingsplanen för åren 2007-2009 fortfarande gäller. Riksrevisionen anser därför att regeringen behöver uppdatera uppdragen i handlingsplanen för att säkerställa en mer samordnad och effektiv hantering av styrmedlet.

### **Kvarstående uppdrag i handlingsplanen bör genomföras**

I handlingsplanen ingick också att genomföra en översyn av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. Denna översyn har ännu inte genomförts. Syftet med översynen var att undersöka möjligheten att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de statliga ramavtalen. Sedan 1 januari år 2011 ansvarar Kammarkollegiet för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen och ska ingå ramavtal för varor och tjänster för andra statliga myndigheter. Kammarkollegiet har ansvar för ramavtal inom 60 ramavtalsområden och värdet på avtalen uppgick år 2009 till cirka 11 miljarder kronor. De statliga ramavtalen skulle därför kunna vara av stor strategisk vikt när det gäller miljökrav i offentlig upphandling. Ramavtalen bidrar dessutom till att hålla transaktionskostnaderna för upphandlande myndigheter låga. Mot bakgrund av detta vill Riksrevisionen framhålla vikten av att regeringen genomför den planerade översynen.

### **Miljöstyrningsrådets ägardirektiv har inte uppdaterats**

Miljöstyrningsrådets ägardirektiv uppdaterades senast i mars år 2007. I ägardirektivet anges att bolagets arbete med miljökrav i offentlig upphandling ska bedrivas i samklang med vad som anges i regeringens handlingsplan. Enligt ägardirektivet gäller direktivet främst för åren 2007–2009. Regeringen har emellertid påbörjat en översyn av Miljöstyrningsrådets ägardirektiv. En följd av att ägardirektivet inte har uppdaterats är att inriktningen på Miljöstyrningsrådets arbete numera inte helt följer den gällande handlingsplanens inriktning såsom ägardirektivet anger, utan även i viss grad följer inriktningen i Naturvårdsverkets förslag till reviderad handlingsplan som regeringen har avskrivit.

### **Ingen aktör har samordningsansvar för styrmedlet**

Flera departement, myndigheter och Miljöstyrningsrådet har på något sätt ett ansvar för arbetet med miljökrav i offentlig upphandling. Området är dessutom under utveckling både nationellt och inom EU, vilket innebär att nya mål och åtgärder på olika områden tillkommit eller utvecklas. Det saknas ett utpekat samordningsansvar för arbetet. En sådan samordning skulle kunna förbättra styrningen och tydliggöra vilka mål som miljökrav i offentlig upphandling ska bidra till och därmed bidra till att effektivisera arbetet med styrmedlet.

### **Informationen om styrmedlet är inte samstämmig**

Flera aktörer har ansvar för att informera om miljökrav i offentlig upphandling. Det är viktigt att den information som ges till upphandlande myndigheter är samstämmig. Riksrevisionen konstaterar att den information som ges

till upphandlarna av Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket inte är helt samstämmig.

Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket har olika uppdrag, vilket kan bidra till att de två organisationerna ger olika delar tyngd i sin information om styrmedlet. De olika uppdragen får dock inte hindra att en samstämmig information ges till upphandlande myndigheter. För att uppnå ökad effektivitet i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling bör de som har ansvar för informationen på området samverka i syfte att skapa samstämmighet och tydlighet. Den information som ges till upphandlande myndigheter bör formuleras på ett sätt så att den inte lämnar utrymme för olika tolkningar.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Riksrevisionen delar regeringens bedömning att upphandlingsstödet bör samordnas. En uppdatering och förtydligande av uppdragen i handlingsplanen samt Miljöstyrningsrådets ägardirektiv kan också bidra till större samstämmighet i den information som ges till upphandlande myndigheter.

### **Bör-regeln tycks inte påverka upphandlarnas arbete**

Riksrevisionens har översiktligt behandlat bör-regeln i granskningen. Intervjuer med upphandlare tyder på att bör-regeln inte påverkar upphandlarnas arbete. Regeln har dock ännu inte utvärderats och det är därför för tidigt att säga om den kommer att få avsedd effekt. Mot bakgrund av det oklara rättsläget och osäkerheten kring vilka miljökrav som är möjliga att ställa är det Riksrevisionens uppfattning att bör-regeln visserligen skapar legitimitet för att ställa miljökrav men att den inte tydligt styr mot att ställa miljökrav. Regeln styr inte heller mot utpekade eller övergripande miljökvalitetsmål.

#### **5.1.3 *Den direkta miljöpåverkan är begränsad – men statens miljökrav kan ge spridningseffekter till låga kostnader***

Miljökrav i offentlig upphandling är i huvudsak ett frivilligt styrmedel. Samtidigt framhålls ofta styrmedlet som ett kraftfullt verktyg för att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed produktion. Det finns dock få studier som visar vilken miljöpåverkan som miljökrav i offentlig upphandling ger. Riksrevisionen har inom ramen för granskningen beräknat minskade utsläpp av koldioxid till följd av statens och hela offentliga sektorns miljöbilsinnehav för åren 2008-2010. För statliga myndigheter finns tvingande krav att endast köpa miljöbilar och därför ger beräkningar av koldioxidutsläpp för denna produktgrupp en uppfattning om styrmedlets möjligheter när styrningen är stark.

Riksrevisionen skattar den årliga genomsnittliga minskningen av koldioxidutsläpp till följd av statens miljöbilsinnehav till cirka 800 ton per år för perioden 2008-2010 jämfört med om statliga myndigheter i stället skulle ha kört med konventionella bilar. För hela den offentliga sektorn (stat, kommuner och landsting) skattas den årliga genomsnittliga minskningen av koldioxid till cirka 12 000 ton för samma period. Styrmedlets direkta miljöpåverkan är således begränsad för produktgruppen miljöbilar. Ett viktigt syfte med miljöbilsförordningen är att staten ska gå före i omställningen till en klimateffektiv fordonspark. Genom att förordningen får spridning till kommuner och landsting samt till statliga företag och näringsliv ska omställningen av marknaden påskyndas i mera miljövänlig riktning. Riksrevisionen har inte undersökt spridningseffekter till statliga företag och näringsliv, men intervjuer med upphandlare och ramavtalsansvariga i kommun och landsting pekar tydligt på att regeringens ambition om att staten ska gå före har uppnåtts när det gäller upphandling av miljöbilar. Detta styrks även av att kommuner och landsting ökat andelen köpta miljöbilar under perioden 2009-2010. Miljöbilsförordningen uppfattas av de flesta intervjuade upphandlare som ett bra stöd och ett sätt att förenkla arbetet med miljökrav i upphandlingar. Många av de intervjuade upphandlarna ser gärna att staten går före på flera områden.

Riksrevisionens skattningar indikerar att transaktionskostnaderna för att upphandla miljöbilar är marginella för både upphandlare, ramavtalsansvariga och leverantörer. Det är främst tre anledningar till att dessa kostnader är låga. Det finns ramavtal för fordon för stora delar av offentlig sektor, vilket minskar administrationskostnaderna för de enskilda upphandlarna. Det finns färdigt formulerade miljökrav i miljöbilsförordningen och dessa krav används i stor utsträckning både inom staten och hela den offentliga sektorn. Även kostnaderna för att följa upp miljökravet är låga till följd av att bilens utsläpp provas och registreras redan vid registreringen i vägtrafikregistret.

Riksrevisionens bedömning är att det finns en möjlighet att stärka styrningen och effektivisera arbetet med miljökrav i offentlig upphandling genom att regeringen pekar ut flera prioriterade produktområden i förordning. Det skulle kunna bidra till låga transaktionskostnader. Sådana produktområden bör ha betydande negativ miljöbelastning och upphandlas i relativt stora volymer av både stat, kommuner och landsting. En sådan prioritering skulle kunna lyftas fram i handlingsplanen för att tydliggöra vilka områden som staten anser är särskilt viktiga. Det skulle också på ett mera effektivt sätt kunna bidra till miljö kvalitetsmålen, exempelvis det nationella etappmålet för år 2020 för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

#### 5.1.4 *Att köpa miljöbilar kan löna sig men det beror på flera faktorer*

Riksrevisionen har i granskningen även skattat livscykelkostnader för miljöbilar köpta av staten under åren 2009 och 2010. En livscykelkostnadsanalys beaktar den totala kostnaden för en produkt under vald livscykel, i detta fall tre år. För miljöbilar tar en sådan analys alltså inte bara hänsyn till bilens inköpspris utan också till bland annat drift- och underhållskostnader. Riksrevisionens skattningar av livscykelkostnader för de vanligast köpta miljöbilarna visar att det i ett livscykelperspektiv kan löna sig att köpa miljöbilar jämfört med konventionella bilar, men det är inte alltid så. Skattningarna indikerar att inköp av miljöbilar under år 2009 har lett till en merkostnad på nära 1 miljon kronor för staten sett ur ett treårigt livscykelkostnadsperspektiv. Inköp av miljöbilar under år 2010 indikerar däremot en besparing på cirka 4,2 miljoner kronor för staten, jämfört med att köpa konventionella bilar. Resultatet beror på vilka miljöbilar som upphandlas och i vilka volymer. Miljöklassade dieslbilar har lett till en besparing medan etanolbilar har inneburit en kostnad i Riksrevisionens exempel.

Resultatet av beräkningarna visar på vikten av att upphandlande myndigheter beaktar livscykelkostnaderna eftersom inköpspriset för en produkt endast är en del av den totala kostnaden över en livscykel. Även driftskostnader kan vara väsentliga. Att beakta livscykelkostnader vid upphandling kan därmed vara ett sätt att bidra till god hushållning med statens och det offentligas medel. Det kan också underlätta en mer ändamålsenlig uppföljning av kostnader exempelvis för varor och tjänster som upphandlas med miljökrav.

#### 5.1.5 *Redan nu är viss uppföljning av styrmedlet möjlig*

Regeringen har initierat flera utredningar med anknytning till miljökrav i offentlig upphandling. Upphandlingsutredningen ska utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter att göra goda ekonomiska affärer genom att ta tillvara konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att bland annat ta miljöhänsyn. Utredningen ska också se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Riksrevisionen bedömer att utvecklingen av statistik på området är viktig eftersom det är en förutsättning för utvärdering och därmed effektivisering av miljökrav i offentlig upphandling. Riksrevisionen vill dock framhålla att det redan nu finns möjlighet att följa upp styrmedlet när det gäller upphandling av miljöbilar. Det finns också tillgång till viss information om styrmedlets miljöpåverkan genom de uppgifter som inrapporteras enligt miljöledningsförordningen.

## 5.2 Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta följande åtgärder i syfte att stärka styrningen av miljökrav i offentlig upphandling. Enligt riksdagens beslut ska styrmedlet bidra till etappmålet för år 2020 och andra miljökvalitetsmål. En tydligare styrning kan bidra till ökad måluppfyllelse och att arbetet kan bedrivas mer effektivt. Ytterst syftar Riksrevisionens rekommendationer till att minska miljöpåverkan till låga kostnader, i enlighet med riksdagens uttalanden.

- *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 år 2020 för miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och andra miljökvalitetsmål.
- *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 ges till upphandlande myndigheter av Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket är i dag inte helt samstämmig. Det kan bidra till osäkerhet hos upphandlande myndigheter och därmed medföra bristande effektivitet i arbetet.
- *Möjligheten att utse flera prioriterade produktområden 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 produktgrupper med betydande negativ miljöpåverkan och stora upphandlingsvolymmer pekas ut. Det har regeringen gjort på miljöbilsområdet. Upphandlare har också efterfrågat flera prioriterade områden där staten går före. En tydligare prioritering bör inte förhindra att även en bred inriktning i kriteriearbetet behålls för att kunna tillgodose exempelvis lokala miljömål och prioriteringar.



# Referenser

## *Författningar*

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Lag (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster

Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

Förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor

Förordning (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter

Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket

## *Sveriges riksdag*

Bet. 2008/09:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*

Bet. 2008/09:MJU28 *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*

Bet. 2009/10:FiU22 *Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet*

Bet. 2009/10:MjU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*

Bet. 2009/10:MjU25 *Svenska miljömål*

### *Regeringen*

Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*

Prop. 2005/06: 172 *Nationell klimatpolitik i global samverkan*

Prop. 2006/07:128 *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*

Prop. 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*

Prop. 2008/09:163 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi*

Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*

Skr. 2006/07:54 *Miljöanpassad offentlig upphandling*

Skr. 2002/03:29 *Johannesburg – FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling*

Tillkännagivande (2011:1037) av tröskelvärden vid offentlig upphandling

Miljödepartementet, Ägardirektiv till AB Svenska Miljöstyrningsrådet,  
2007-03-13

Regeringen, Svar på Europeiska kommissionens grönbok om en  
modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling, S2011/1259/RU

Regeringskansliet, *IT för en grönare förvaltning – agenda för IT för miljön  
2011-2015*, N2010/2482/ITP

### *Statens offentliga utredningar*

SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler 2*

SOU 2011:73 *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den  
offentliga upphandlingen*

### *Kommittédirektiv*

Dir. 2010:86 *Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av  
upphandlingsstatistiken*

Dir. 2011:78 *Ett samordnat och effektivare statligt upphandlingsstöd*

### *Riksrevisionen*

Riksrevisionen, *Biodrivmedel för bättre klimat. Hur används skattebefrielsen?*,  
RiR 2011:10

Riksrevisionen, *Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter*,  
RiR 2011:8

Riksrevisionen, *Dokumentation av Riksrevisionens workshop om miljökrav i  
offentlig upphandling den 28 januari 2011 (dnr 31-2010-0928)*

### *Statliga myndigheter m.fl.*

Konkurrensverket, *Miljökrav i offentlig upphandling*, juni 2008

Konkurrensverket, *Miljöhänsyn i offentlig upphandling. Samhällsekonomisk  
effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*,  
Uppdragsforskningsrapport 2009:1 Sofia Lundberg, Per-Olov Marklund och  
Runar Brännlund

Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, juli 2010

Konkurrensverket, *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, rapport 2011:1

Konkurrensverket, *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*, rapport 2011:5

Konkurrensverket, *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2011

Miljöstyrningsrådet, *Protokoll från Miljöstyrningsrådets styrelse 3 juni 2010  
(protokoll 3-10)*

Miljöstyrningsrådet, *Ställ miljökrav!*, informationsskrift

Naturvårdsverket, *Förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad  
offentlig upphandling*, rapport 6329, januari 2010

Naturvårdsverket, *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till  
handlingsplan*, rapport 5520, december 2005

Naturvårdsverket, *Miljöanpassad offentlig upphandling. En fråga om att kunna,  
vilka och förstå*, rapport 6326, januari 2010

Naturvårdsverket, *Tar den offentliga sektorn hänsyn miljöhänsyn vid upphandling?  
En enkätstudie 2009*, rapport 5997, oktober 2009

Naturvårdsverket, *Miljöanpassad upphandling i praktiken. En genomgång av  
offentliga upphandlingar 2009*, rapport 6310, november 2009

Naturvårdsverket, *Utvecklingen av miljökrav i den statliga ramavtalsupphandlingen*, rapport 6327, januari 2010

Statskontoret, *En ny upphandlingsmyndighet*, rapport 2010:23

## EU

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG av den 23 april 2009 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (EUT L 120, 15.5.2009)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning (omarbetning) (EUT L 39, 13.2.2008)

Kommissionens meddelande till Europeiska rådet och Europaparlamentet den 18 juni 2003 Integrerad produktpolitik, *Miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv*, KOM(2003) 302 slutlig

Kommissionen, *Public procurement for a better environment*, KOM(2008) 400 slutlig

Rådsdokument 10917/06

Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes, Final Report ENV.G.2/SER/2009/0059r, 26th November 2010, AEA

Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, PricewaterhouseCoopers, 2009

EU public procurement legislation: delivering results, Summary of evaluation report (Evaluation Report: SEC (2011) 853 final

## Statistiskt underlag

Bearbetad statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) avseende uppgifter i fordonsregistret och körsträckedatabasen

*Intervjuer, telefonintervjuer, e-postkontakter m.m.*

Bil Sweden

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Norge

Energimyndigheten

Kammarkollegiet

Konkurrensverket

Leverantör av miljöbilar

Miljödepartementet

Miljöstyrningsrådet

Naturvårdsverket

Nofi, kommunalt upphandlingsnätverk

Näringsdepartementet

SKL Kommentus

Socialdepartementet

Sveriges offentliga inköpare (SOI)

Trafikverket

Transportstyrelsen

Upphandlare från statliga myndigheter, kommuner och landsting

Upphandlingsutredningen

*Webbplatser*

[www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se)

<http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kriterier/>, 2011-09-15

<http://www.msr.se/sv/Upphandling/Varfor-miljoanpassad-upphandling/>,  
2011-10-18

[http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Statistik/Vaxthusgaser/](http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Statistik/Vaxthusgaser/Aktuell-utslappsstatistik/Utslapp-fran-inrikes-transporter)  
Aktuell-utslappsstatistik/Utslapp-fran-inrikes-transporter, 2011-10-28

## Övrigt

Miljøverndepartementet (Norge), *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007-2010, 2006/2007*

Nordiska Ministerrådet, *Benefits of Green Procurement*, TemaNord 2009:593

Nordiska Ministerrådet, *Green procurement makes a difference! Prime example from the Nordic countries*, 2009

Nordiska Ministerrådet, *Livscykelkostnader. Till vilken nytta för miljön?*, TemaNord 2010:559

# Bilaga 1

## Metod för beräkningar och skattningar

Riksrevisionen har beräknat minskade koldioxidutsläpp till följd av offentliga sektorns miljöbilsinnehav (personbilar) för åren 2008-2010. Därutöver har Riksrevisionen undersökt eventuella transaktionskostnader för offentliga sektorns miljöbilsköp. Riksrevisionen har även skattat livscykelkostnader och minskade koldioxidutsläpp till följd av statens miljöbilsköp under åren 2009 och 2010.

Skattad minskning av koldioxidutsläpp omfattar endast utsläpp från bilkörning och inte de koldioxidutsläpp som kan uppkomma genom produktion av miljöbilar eller andra bilar.

Effekterna på miljön till följd av att det kan ske en långsiktig omställning av produktion och konsumtion av personbilar har inte gått att fånga upp i Riksrevisionens beräkningar och skattningar av minskade koldioxidutsläpp. Vidare fångar inte beräkningarna upp de miljöeffekter som följer av att miljöbilsköpen i offentlig sektor även ökar utbudet av miljöbilar på andrahandsmarknaden. Beräkningarna fångar inte heller upp samtliga leasade miljöbilar i staten. Samlat innebär detta att utsläppen till följd av statens och hela den offentliga sektorns miljöbilsinnehav sannolikt minskat något mer än vad beräkningarna visar.

Nedan redovisas metod och genomförande av dessa beräkningar.

### *Beräkning av minskade CO<sub>2</sub>-utsläpp till följd av miljöbilsinnehav i offentlig sektor*

#### **Använda register**

Beräkningen av koldioxidutsläpp till följd av miljöbilsinnehav i offentlig sektor bygger på SCB:s fordonsregister och körsträckedatabas. Detta register innehåller bland annat uppgifter från Transportstyrelsens vägtrafikregister. Vägtrafikregistret innehåller uppgifter om samtliga fordon som är registrerade i Sverige. Beräkningen bygger på data från år 2008, 2009 och 2010.

I SCB:s fordonsregister finns, för varje inregistrerat fordon, bland annat uppgifter om ägare till fordonet, datum för nyregistrering, bilens märke, vilket bränsle den kan köras på (bensin, etanol, gas, diesel eller el), klassificering av bilen (det vill säga om det är miljöbil eller en konventionell bil), körsträcka för bilen och fordonets inregistrerade CO<sub>2</sub>-värde, det vill säga fordonets utsläpp av koldioxid mätt i gram per kilometer.

Miljöbilar började först registreras som egen variabel i vägtrafikregistret år 2008, enligt de kriterier som anges i förordningen (2007:380) om miljöbilspremie. Miljöbilar som uppfyller dessa kriterier har beteckningen MB 2007. De kriterier som ligger till grund för klassificering av MB 2007 är snarlika de kriterier som gäller för miljöbilar i förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor.<sup>176</sup> För att undersöka om MB 2007 överensstämmer med miljöbilsdefinitionen i förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor (miljöbilsförordningen) genomfördes en samkörning av de miljöbilar som finns inregistrerade enligt miljöbilsförordningen vid Transportstyrelsen med SCB:s fordonsregister. Samkörningen visade att MB 2007 inte fångar upp alla miljöbilar enligt miljöbilsförordningen. Detta gäller särskilt för åren 2009 och 2010. För att nå bättre samstämmighet och fånga upp alla miljöbilar har därför definitionen för miljöbilar kodats om för åren 2009 och 2010 i enlighet med de kriterier som gäller för miljöbilsförordningen. Urvalet baserar sig på Transportstyrelsens tillämpning av förordningen. Tillämpningen innebär att en bil betraktas som en miljöbil om den uppfyller kraven i punkt 1 och något av punkterna 2-5 i 3 § i förordningen. Transportstyrelsen och SCB har bidragit med råd i denna del. MB 2007 har använts för urval av miljöbilar år 2008. I MB 2007 för år 2008 finns även miljöbilar med som är registrerade under tidigare år och som uppfyllde kravet för MB 2007 under detta år. Beräkningen av samlade utsläppsminskningar bygger således på samtliga miljöbilar i offentlig sektor som var i trafik under åren 2008, 2009 och 2010. Beräkningen fångar inte helt upp alla leasade bilar.

Riksrevisionen har även beräknat minskade utsläpp till följd av statens miljöbilsköp under åren 2009 och 2010. Beräkningen utgår från samma metod som använts för att beräkna utsläppsminskningar till följd av miljöbilsinnehav i offentlig sektor. Denna beräkning omfattar de miljöbilar som *köptes* under dessa år och dessa bilar körsträckor under respektive år. Beräkningen av minskat koldioxidutsläpp utgår från genomsnittlig utsläppsminskning per kilometer från dessa bilar under respektive år samt från antagandet att varje miljöbil kör 1800 mil per år. Denna beräkning gjordes för att kunna koppla

<sup>176</sup> E-postmeddelande från Transportstyrelsen 2011-04-20.

dessas miljöbilers minskade utsläpp till livscykelkostnaderna för dessa bilar. Beräkningen har sedan legat till grund för en skattning av kostnad per ton minskade koldioxidutsläpp.

### **Beräkningsmetod**

För att beräkna minskade koldioxidutsläpp av statens och övrig offentlig sektors miljöbilsinnehav och -köp har följande metod använts: För respektive år 2008, 2009 och 2010 har koldioxidutsläpp från de olika typer av miljöbilar som finns i offentliga sektorns bestånd beräknats, genom att multiplicera varje bils inregistrerade CO<sub>2</sub>-värde med bilens totala körsträcka för det aktuella året. Det har gett ett skattat totalt värde för koldioxidutsläpp mätt i kilo för varje bil. Dessa värden har summerats för varje miljöbilsgrupp, det vill säga etanolbilar, gasbilar, elbilar, dieslbilar och bensinbilar.

Inregistrerade CO<sub>2</sub>-värden för etanolbilar och gasbilar antas dock i registret vara de samma som om bilen kör på bensin. Därför behöver detta utsläppsvärde justeras ned. För denna justering har en omräkningsfaktor som Trafikverket tagit fram använts (se nedan).

Därefter har det utsläpp som skulle ha uppkommit om miljöbilarna hade kört samma körsträcka som konventionella bilar beräknats. Differensen mellan detta skattade koldioxidutsläpp och det beräknade koldioxidutsläppet för miljöbilarna utgör den beräknade reduktionen av koldioxid som följd av den offentliga sektorns miljöbilsinnehav för respektive år.

### **Beräkning av koldioxidvärde för konventionella bilar**

Trafikverket har tagit fram det koldioxidvärde som använts för att beräkna utsläpp om offentliga sektorns miljöbilar i stället varit konventionella bilar.<sup>177</sup> När det gäller miljöbilar som kan tankas med två bränslen utgår beräkningarna från att den offentliga sektorn tankar blandat. (Se avsnitt nedan om koldioxidreduktion för etanol- och gasbilar för en beskrivning av antagande om fördelning av olika bränslen.) I detta antagande har vi utgått från Trafikverkets bedömning. Vidare bygger beräkningen på att bilar i offentlig sektor byts ut vart tredje år.

För varje undersökt år har Trafikverket tagit fram ett glidande medelvärde för koldioxid. Värdet utgår från det genomsnittliga koldioxidvärdet för nya fordon i fordonsparken för åren 2006-2010:

---

<sup>177</sup> Konsult vid Trafikverket har varit Håkan Johansson, nationell samordnare för begränsad klimatpåverkan.

| År   | Genomsnittligt koldioxidvärde för fordonsparken, nya fordon |
|------|-------------------------------------------------------------|
| 2006 | 189 g/km                                                    |
| 2007 | 181 g/km                                                    |
| 2008 | 174 g/km                                                    |
| 2009 | 164 g/km                                                    |
| 2010 | 153 g/km                                                    |

Det glidande medelvärde för koldioxid beräknas för år 2008 på nya fordons koldioxidvärden för åren 2006-2008, för år 2009 på koldioxidvärdena för åren 2007-2009 och för år 2010 på koldioxidvärdena för åren 2008-2010.

Genom detta har glidande medelvärden för koldioxid för konventionella bilar för år 2008 beräknats till 181 g/km, för år 2009 till 173 g/km och för år 2010 till 164 g/km.

Beräkningen av vad utsläppen skulle ha varit om den offentliga sektorn kört konventionella bilar i stället för miljöbilar grundar sig på glidande medelvärde för respektive år.

### *Koldioxidreduktion för etanol- och gasbilar*

Det finns ingen officiell metod för hur utsläpp från etanol- och gasbilar ska beräknas. Etanolbilarnas inregistrerade CO<sub>2</sub>-värde utgår från antagandet att bilen körs på bensin. Gasbilar har antingen ett CO<sub>2</sub>-värde som utgår från antagandet att bilen körs på bensin eller ett CO<sub>2</sub>-värde baserat på antagandet att bilen körs på naturgas.

För att kunna beräkna klimatnyttan har Trafikverket tagit fram en beräkningsmetod för att beräkna hur mycket utsläppen från etanol- och gasbilar reduceras per kilometer, jämfört med om etanolbilarna endast körde på bensin och gasbilarna endast på naturgas eller bensin. De faktorer som påverkar klimatnyttan är bränslets klimategenskaper, bränslets sammansättning, tankningsgrad (det vill säga i hur stor utsträckning bilen tankas med förnybart bränsle) bränslets energiinnehåll samt fordonens bränsleförbrukning. Genom att ta hänsyn till dessa faktorer har Trafikverket beräknat en reduktionsfaktor som sedan ligger till grund för beräkning av ett nytt genomsnittligt utsläpp för alla nya bilar som drivs på antingen etanol eller gas.

### Beräkningen av etanolbilaras koldioxidreduktion

För etanolbilar utgår beräkningen enligt följande ekvation:

$$1 - \frac{E \cdot (C_b \cdot A_1 + C_e \cdot D \cdot (A_2 \cdot B_b + A_3 \cdot B_e))}{A_1}$$

$A_1$  är utsläpp från bensin låginblandad med etanol (kg CO<sub>2</sub>/liter bränsle)

$A_2$  är utsläpp från ren bensin (kg CO<sub>2</sub>/liter bränsle).

$A_3$  är utsläpp från etanol i E85 (kg CO<sub>2</sub>/liter bränsle).

$B_e$  är andelen etanol i E85.

$B_b$  är andelen bensin i E85.

$C_e$  är andelen E85 som tankas.

$C_b$  är andelen bensin som tankas,

$D$  är en faktor som avspeglar merförbrukning på grund av lägre energiinnehåll i etanol.

$E$  är en faktor som avspeglar att etanolbilarna har högre bränsleförbrukning jämfört med bensinbilarna (vid bensindrif i båda fallen).

Utifrån denna ekvation har Trafikverket tagit fram underlag och reduktionsvärde för etanolbilaras klimatpåverkan som redovisas i tabellen nedan.

|                  |             |
|------------------|-------------|
| E                | 1           |
| Cb               | 0,4         |
| A <sub>1</sub>   | 2,66        |
| Ce               | 0,6         |
| D                | 1,35        |
| A <sub>2</sub>   | 2,76        |
| Bb               | 0,18        |
| A <sub>3</sub>   | 0,85        |
| Be               | 0,82        |
| <b>Reduktion</b> | <b>0,24</b> |

För etanolbilar reduceras alltså klimatpåverkan med 24 procent jämfört med om bilarna enbart hade körts på bensin.

Exempel: Koldioxidvärdet för VW Passat Multifuel anges till 156 g/km vid bensindrif. Klimatpåverkan vid blandad körning på bensin och etanol blir då  $156 \times 0,76 = 119$  g CO<sub>2</sub>/km.

## Gasbilars koldioxidreduktion

För att beräkna klimatpåverkan från de gasbilar som har CO<sub>2</sub> värde för naturgas utgår Trafikverket från följande ekvation:

$$1 - \frac{E \cdot (C_b \cdot A_1 / D + C_g \cdot (A_2 \cdot B_n + A_3 \cdot B_b))}{A_2}$$

A<sub>1</sub> är utsläpp från bensin låginblandad med etanol (kg CO<sub>2</sub>/liter bränsle)

A<sub>2</sub> är utsläpp från naturgas (kg CO<sub>2</sub>/kubikmeter bränsle).

A<sub>3</sub> är utsläpp från biogas (kg CO<sub>2</sub>/kubikmeter bränsle).

B<sub>b</sub> är andelen biogas i fordonsgasen.

B<sub>n</sub> är andelen naturgas i fordonsgasen.

C<sub>b</sub> är andelen bensin som tankas.

C<sub>g</sub> är andelen gas som tankas.

D är en faktor som avspeglar förhållandet mellan förbrukning på gas (i normal-m<sup>3</sup>/100km) och bensin (i l/100km). Faktorn tar både hänsyn till skillnad i verkningsgrad för motorn och energiinnehåll för gas respektive bensin.

E är en faktor som avspeglar att gasbilarna har högre bränsleförbrukning jämfört med bensinbilarna (vid bensindrift i båda fallen).

Utgående från denna ekvation har Trafikverket beräknat följande underlag och reduktionsvärde för gasbilars klimatpåverkan:

|                  |             |
|------------------|-------------|
| E                | 1           |
| Cb               | 0,15        |
| A1               | 2,66        |
| Cg               | 0,85        |
| D                | 0,92        |
| A2               | 2,58        |
| Bn               | 0,36        |
| A3               | 0,51        |
| Bb               | 0,64        |
| <b>Reduktion</b> | <b>0,42</b> |

För gasbilar reduceras alltså klimatpåverkan med 42 procent jämfört med om bilarna enbart hade körts på naturgas.

Exempel: Koldioxidvärdet för VW Passat Ecofuel anges till 119 g/km vid naturgasdrift. Klimatpåverkan vid blandad körning på bensin, naturgas och biogas blir då  $119 \times 0,58 = 69 \text{ g CO}_2/\text{km}$ .

För gasbilar som har CO<sub>2</sub> värde för bensin utgår Trafikverket från följande ekvation:

$$1 - \frac{E \cdot (C_b \cdot A_1 + C_g \cdot D \cdot (A_2 \cdot B_n + A_3 \cdot B_b))}{A_1}$$

- A<sub>1</sub> är utsläpp från bensin låginblandad med etanol (kg CO<sub>2</sub>/liter bränsle)
- A<sub>2</sub> är utsläpp från naturgas (kg CO<sub>2</sub>/kubikmeter bränsle).
- A<sub>3</sub> är utsläpp från biogas (kg CO<sub>2</sub>/kubikmeter bränsle).
- B<sub>b</sub> är andelen biogas i fordonsgasen.
- B<sub>n</sub> är andelen naturgas i fordonsgasen.
- C<sub>b</sub> är andelen bensin som tankas.
- C<sub>g</sub> är andelen gas som tankas.
- D är en faktor som avspeglar förhållandet mellan förbrukning på gas (i normal-m<sup>3</sup>/100km) och bensin (i l/100km). Faktorn tar både hänsyn till skillnad i verkningsgrad för motorn och energiinnehåll för gas respektive bensin.
- E är en faktor som avspeglar att gasbilarna har högre bränsleförbrukning jämfört med bensinbilarna (vid bensindrif i båda fallen).

Utgående från denna ekvation har Trafikverket tagit fram följande underlag och reduktionsvärde för gasbilar som antas köras på bensin:

|                  |             |
|------------------|-------------|
| E                | 1           |
| C <sub>b</sub>   | 0,15        |
| A <sub>1</sub>   | 2,66        |
| C <sub>g</sub>   | 0,85        |
| D                | 0,92        |
| A <sub>2</sub>   | 2,58        |
| B <sub>n</sub>   | 0,36        |
| A <sub>3</sub>   | 0,51        |
| B <sub>b</sub>   | 0,64        |
| <b>Reduktion</b> | <b>0,48</b> |

För gasbilar reduceras alltså koldioxidutsläppen med 48 procent jämfört med om bilarna enbart hade körts på bensin.

Exempel: Koldioxidvärdet för VW Passat Ecofuel anges till 158 g/km vid bensindrift. Klimatpåverkan vid blandad körning på bensin, naturgas och biogas blir då  $158 \times 0,52 = 82$  g CO<sub>2</sub>/km. Här skulle egentligen samma värde erhållits som vid omräkningen från gasvärdet, 69 g CO<sub>2</sub>/km. Att värdet blir ett annat beror på att denna bilmodell är mer optimerad för gasdrift än för bensindrift. Eftersom huvuddelen av körningen sker på gas erhålls ett mer korrekt värde om beräkningen görs utifrån gasvärdet. I beräkningarna har inte alltid gasvärdet varit tillgängligt och utgångspunkten har då varit bensinvärdet. Detta medför att det finns en viss osäkerhet i resultaten. Andelen gasbilar är dock förhållandevis litet varför felet totalt sett blir mycket litet.

När det gäller miljöbilar som kan tankas på flera bränslen har vi alltså utgått från att offentlig sektor tankar blandat. Det kan dock vara så att användare av offentliga sektorns miljöbilar i större utsträckning än privata bilister, faktiskt tankar det alternativa drivmedel som bilen kan drivas med. Om det är så blir bilarnas klimatpåverkan något mindre än vad vi har utgått från, vilket i sin tur innebär att utsläppsminskningar till följd av miljökrav på fordon kan vara något större än vad beräkningarna visar.

### *Skattning av transaktionskostnader och livscykelkostnader*

Inom ramen för granskningen har vi försökt att skatta offentlig sektors eventuella administrativa mertid (så kallade transaktionskostnader) för att köpa miljöbilar. Därutöver har vi försökt skatta leverantörernas eventuella transaktionskostnader. Vi har även försökt skatta livscykelkostnader till följd av statens miljöbilsköp under åren 2009 och 2010.

### **Skattning av upphandlande myndigheters transaktionskostnader för att ställa miljökrav**

För att skatta eventuella transaktionskostnader till följd av offentlig sektors miljöbilsköp har vi intervjuat upphandlare inom kommuner, landsting och statliga myndigheter samt ramavtalsansvariga för fordon i dessa sektorer. Vi har bitt upphandlarna att skatta den eventuella mertid som det innebär att ställa miljökrav på personbilar i upphandling eller vid avrop på ramavtal jämfört med att inte ställa miljökrav. I denna skattning har vi bitt upphandlarna att utgå från upphandlingsprocessens olika steg, enligt Kammarkollegiets upphandlingsstöd, och skatta i timmar var i processen eventuell administrativ mertid uppstår.

### **Skattning av leverantörers eventuella transaktionskostnader för att lämna anbud på miljöbilar till offentliga sektorn**

För att skatta eventuella transaktionskostnader för leverantörers anbud på miljöbilar har Riksrevisionen intervjuat företrädare för en stor leverantör av miljöbilar till offentlig sektor. Vi bad dem uppskatta om det tar längre tid i timmar att utforma anbud till en upphandling av personbilar med miljökrav jämfört med en upphandling utan miljökrav. Vi bad dem även uppskatta eventuella andra transaktionskostnader i upphandlingsprocessen till följd av miljökrav.

### **Beräkning av livscykelkostnader**

En livscykelkostnadsanalys (LCC) beaktar den totala kostnaden för en produkt under livscykeln. För bilar tar en sådan analys alltså inte bara hänsyn till bilens inköpspris utan också till drift- och underhållskostnader. Andra kostnader som kan vara viktiga är fordonsskatten men även inkomster såsom restvärde räknas in. En livscykelkostnads kalkyl används främst för att beräkna totala kostnader för olika anbud som upphandlaren får in på den produkt som upphandlaren ska köpa. För att beräkna livscykelkostnader för personbilar behövs flera indata avseende kostnader och inkomster. Dessa omfattar anskaffningskostnad per bil, driftskostnad per bil räknat i nuvärde, underhållskostnad per bil räknat i nuvärde och restvärde/återköpsvärde för bilen. Därutöver behöver vissa förutsättningar läggas in i kalkylen som antal bilar, antal användningsår och kalkylränta. När dessa olika indata och förutsättningar lagts in beräknas de olika produkternas totala livskostnad. Genom att göra denna beräkning får upphandlaren en överblick över samtliga anbuds totala livscykelkostnader.

Beräkningen av livscykelkostnad för statens köp av miljöbilar har utgått från det verktyg för att beräkna livscykelkostnader för personbilar som Miljöstyrningsrådets tillhandahåller.<sup>178</sup> Detta kalkylverktyg har Miljöstyrningsrådet tagit fram i samarbete med Vägverket, SKL Kommentus, Stockholms stad, Rikspolisstyrelsen, Volkswagen och GM.

Elisabeth Hochschorner, avdelningen för miljöstrategisk analys vid Kungliga Tekniska Högskolan, har på uppdrag av Riksrevisionen samlat in material för att kunna genomföra beräkningarna i kalkylverktyget. Trafikverket har varit behjälpligt med råd om uppläggning av studien samt kvalitetssäkrat underlagen till beräkningarna.

Nedan redovisas Miljöstyrningsrådets verktyg för att beräkna livscykelkostnader till följd av köp av personbilar.

---

<sup>178</sup> [www.msr.se](http://www.msr.se)

 **LIVSCYKELKOSTNADER (LCC) VID KÖP AV PERSONBILAR**  
V.g. fyll i vita celler, variabler markerade med \* måste fyllas i. Röda rutor ska fyllas i av upphandlande myndighet. Klicka på kommentarerna för att se exempel (röda trianglar).

|                                               |           |         |         |         |         |           |
|-----------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| <b>FÖRUTSÄTTNINGAR</b>                        |           |         |         |         |         |           |
| Antal*                                        | st        |         |         |         |         |           |
| Antal användningsår*                          | år        |         |         |         |         |           |
| Kalkylränta                                   | %         |         |         |         |         |           |
| <b>ALTERNATIV / ANBUD</b>                     |           |         |         |         |         |           |
| Anskaffningskostnad                           |           | Anbud 1 | Anbud 2 | Anbud 3 | Anbud 4 | Anbud 5   |
| Inköpspris inkl. leveranskostnad per fordon   | kr/st     |         |         |         |         | kr/st     |
| <b>ANSKAFNINGSKOSTNAD PER STYCK</b>           |           | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr      |
| Bränslekostnad                                |           |         |         |         |         |           |
| Bränsleförbrukning blandad körning per fordon | liter/mil |         |         |         |         | liter/mil |
| Årlig körsträcka per fordon                   | mil       |         |         |         |         | mil       |
| Bränslepris                                   | kr/liter  |         |         |         |         | kr/liter  |
| <b>DRIFTKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>         |           | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr      |
| Underhåll                                     |           |         |         |         |         |           |
| Servicekostnad                                | kr/st, år |         |         |         |         | kr/st, år |
| eller Service och reparationsavtal            | kr/st, år |         |         |         |         | kr/st, år |
| <b>UNDERHÅLLSKOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>    |           | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr      |
| <b>Skatter och övriga kostnader</b>           |           |         |         |         |         |           |
| Fordonsskatt                                  | kr/st, år |         |         |         |         | kr/st, år |
| Försäkringskostnad                            | kr/st, år |         |         |         |         | kr/st, år |
| <b>TOTAL ÖVRIG KOSTNAD PER STYCK NUVÄRDE</b>  |           | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr      |
| Restvärde / återköpsvärde                     | kr/st     |         |         |         |         | kr/st     |
| <b>TOTAL LCC PER STYCK</b>                    |           | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr      |
| <b>TOTAL LCC</b>                              |           | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr    | 0 kr      |

Inom ramen för denna granskning har det inte varit möjligt att beräkna livscykelkostnader för varje typ av miljöbil som staten köpt under åren 2009 och 2010. I stället har vi valt att beräkna livscykelkostnader för de två mest köpta miljöbilstyperna för varje år samt för jämförbara konventionella bilar. Dessa två miljöbilstyper antas i beräkningen vara representativa för samtliga miljöklassade miljöbilar av dessa typer. För båda åren har de mest köpta miljöbilarna i staten varit etanolbilar och miljöklassade dieselbilar. Dessa utgör cirka 90 procent av statens köpta miljöbilar under respektive år.

För dessa två grupper av miljöbilar har uppgifter om de mest köpta bilmodellerna (märke) inom varje grupp för varje år tagits fram via SCB:s fordonsregister.<sup>179</sup> Därefter har uppgifter om jämförbara konventionella bilar (samma märke och modell) tagits fram för att kunna jämföra vad livscykelkostnaden hade blivit om miljöbilarna varit konventionella bilar. Trafikverket, KTH samt fordonstillverkare för respektive bilmodell har bidragit med råd om jämförbara konventionella bilar. Dessa uppgifter har lagts in i verktyget. För dessa fyra bilmodeller har därefter de indata som krävs för att kunna beräkna livscykelkostnader för respektive modell, lagts in. Dessa data har hämtats från olika källor, se nedan.

<sup>179</sup> Det har inte, med tillgängliga register, gått att helt säkert avgöra vilken som var den av staten vanligast köpta etanolbilsmodellen under åren 2009 och 2010. Det vanligaste köpta bilmärket har två etanolmodeller i samma familj. Det har med tillgänglig information inte varit möjligt att avgöra vilken av dessa modeller som var vanligast eftersom det i flertalet fall endast funnits information om märket, men inte modell. I beräkningen har därför Riksrevisionen från detta märke valt den etanolbilsmodell som i underlaget oftast specificerats vad gäller modell. I livscykelberäkningen har endast köpta bilar ingått, leasade bilar ingår ej. För ett fåtal bilar i underlaget saknas uppgift om de är leasade eller köpta. Dessa bilar har i denna studie räknats som köpta.

Livscykelkostnaderna ges av antalet köpta miljöbilar av respektive typ respektive år, multiplicerat med den beräknade livscykelkostnaden för miljöbilen och motsvarande jämförbar konventionell bil. Detta aggregeras sedan till livscykelkostnad för de miljöklassade diesel- och etanolbilarna respektive för de jämförbara konventionella bilarna för 2009 respektive 2010. Ur detta har skillnaden i total livscykelkostnad mellan miljöklassade bilar och jämförbara konventionella bilar beräknats.

### Källor och underlag till livscykelkostnadskalkylen

Inköpspris för respektive bilmodell och märke har hämtats från Skatteverkets nypristabeller.

Bränslepris har hämtats från Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutets webbplats, <http://spbi.se/statistik/priser><sup>180</sup>.som tillhandahåller uppgifter om olika bränslens pris bakåt i tiden.

Årlig körsträcka har satts till 1800 mil, baserat på de körsträckor som SCB har tagit fram för miljöbilar i staten för åren 2009 och 2010.

Uppgifter om underhållskostnad för varje bilmodell har hämtats från bilmodellens fordonstillverkare. Underhållskostnaderna ger endast en anvisning om hur mycket underhållet kan kosta. Bränsleförbrukningen för de bilar som ingår i studien har hämtats från Transportstyrelsens vägtrafikregister. För samtliga etanolbilar har bränsleförbrukningen av etanol uppskattas vara 35 procent högre än för bensin. Denna schablon utgår från mätningar som Trafikverket låtit göra på etanolbilars bränsleförbrukning.<sup>181</sup>

Vidare utgår beräkningen från antagandet att etanolbilar tankas till 100 procent med etanol. Priset på etanol och bensin har under perioden varierat, men tankningsgraden av etanol respektive bensin bedöms inte påverka beräkningen av bränslekostnad på ett avgörande sätt.

Uppgift om fordonsskatt för respektive bilmodell och märke har tagits fram av Transportstyrelsen.<sup>182</sup> År 2010 infördes en femårig skattebefrielse från fordonsskatt för fordon som uppfyller utsläppskraven i förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Skattebefrielsen innebär att fordonsägaren inte behöver betala fordonsskatt

<sup>180</sup> Datum 2011-10-06.

<sup>181</sup> E-postmeddelande från Trafikverket, 2011-11-25.

<sup>182</sup> [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se). September 2011.

under de fem första åren från det att fordonet tas i bruk. Ändringen för personbilar trädde i kraft 1 januari år 2010, men gällde retroaktivt och kunde tillämpas för bilar som togs i bruk från och med den 1 juli år 2009. Riksrevisionen har i beräkningen av livscykelkostnader utgått från att samtliga miljöbilar som köptes under åren 2009 och 2010 är befriade från fordonsskatt.

Försäkringskostnaden har hämtats från Kammarkollegiet medan uppgifter om restvärde/återköpsvärde har hämtats från [www.bilpriser.se](http://www.bilpriser.se). Det är svårt att få fram en exakt skattning av restvärdet, varför denna variabel kan utgöra en osäkerhetsfaktor.

Utöver dessa värden utgår beräkningen av livscykelkostnader från följande förutsättningar: Antal bilar utgår från antal köpta bilar i varje vald miljöbilsgrupp enligt underlag från SCB om statens miljöbilsköp. Antal användningsår har satts till tre år och kalkylräntan till fyra procent. Dessa uppgifter baseras på uppgifter från upphandlare inom offentlig sektor med vana av fordonsupphandlingar.

Köpta och leasade bilar och miljöbilar för åren 2008, 2009 och 2010. Antal och andelar fördelat på respektive drivmedel.

|      | Antal totala bilar (st) | Antal miljöbilar (st) | Andel miljöbilar (%) | varav etanol (st) | andel etanol (%) | varav gas (st) | andel gas (%) | varav el (ren el och hybrid) (st) | andel el (%) | varav diesel (st) | andel diesel (%) | varav bensin (st) | andel bensin (%) |       |
|------|-------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|------------------|----------------|---------------|-----------------------------------|--------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------|
| 2008 | Statliga myndigheter    | 1098                  | 561                  | 51,1%             | 462              | 82,4%          | 15            | 2,8%                              | 32           | 5,9%              | 52               | 9,1%              | 0                | 0,0%  |
|      | Kommuner                | 4510                  | 2541                 | 56,3%             | 1692             | 66,6%          | 237           | 9,3%                              | 68           | 2,7%              | 461              | 18,1%             | 83               | 3,3%  |
|      | Landsting               | 2066                  | 1529                 | 74,0%             | 1126             | 73,6%          | 52            | 3,4%                              | 70           | 4,6%              | 246              | 16,1%             | 35               | 2,3%  |
|      | Privat                  | 121028                | 32830                | 27,1%             | 17364            | 52,9%          | 77            | 0,2%                              | 530          | 1,6%              | 6389             | 19,5%             | 8470             | 25,8% |
|      | Företag                 | 146124                | 47823                | 32,7%             | 37001            | 77,4%          | 956           | 2,0%                              | 2944         | 6,2%              | 4476             | 9,4%              | 2446             | 5,1%  |
|      | Totalt                  | 274826                | 85284                | 31,0%             | 57645            | 67,6%          | 1337          | 1,6%                              | 3644         | 4,3%              | 11624            | 13,6%             | 11034            | 12,9% |
| 2009 | Statliga myndigheter    | 764                   | 384                  | 50,3%             | 286              | 74,5%          | 32            | 8,3%                              | 8            | 2,1%              | 55               | 14,3%             | 3                | 0,8%  |
|      | Kommuner                | 4403                  | 3243                 | 73,7%             | 1291             | 39,8%          | 482           | 14,9%                             | 67           | 2,1%              | 917              | 28,3%             | 486              | 15,0% |
|      | Landsting               | 1648                  | 1424                 | 86,4%             | 969              | 68,0%          | 74            | 5,2%                              | 57           | 4,0%              | 287              | 20,2%             | 37               | 2,6%  |
|      | Privat                  | 101264                | 32622                | 32,2%             | 14402            | 44,1%          | 266           | 0,8%                              | 622          | 1,9%              | 9293             | 28,5%             | 8039             | 24,6% |
|      | Företag                 | 120306                | 43789                | 36,4%             | 22962            | 52,4%          | 5331          | 12,2%                             | 2427         | 5,5%              | 8493             | 19,4%             | 4576             | 10,5% |
|      | Totalt                  | 228385                | 81462                | 35,7%             | 39910            | 49,0%          | 6185          | 7,6%                              | 3181         | 3,9%              | 19045            | 23,4%             | 13141            | 16,1% |
| 2010 | Statliga myndigheter    | 885                   | 488                  | 55,1%             | 288              | 59,0%          | 39            | 8,0%                              | 8            | 1,6%              | 152              | 31,1%             | 1                | 0,2%  |
|      | Kommuner                | 4981                  | 3806                 | 76,4%             | 1164             | 30,6%          | 500           | 13,1%                             | 101          | 2,7%              | 1621             | 42,6%             | 420              | 11,0% |
|      | Landsting               | 1709                  | 1490                 | 87,2%             | 631              | 42,3%          | 157           | 10,5%                             | 43           | 2,9%              | 601              | 40,3%             | 58               | 3,9%  |
|      | Privat                  | 141572                | 50755                | 35,9%             | 11742            | 23,1%          | 253           | 0,5%                              | 761          | 1,5%              | 26218            | 51,7%             | 11781            | 23,2% |
|      | Företag                 | 159209                | 61698                | 38,8%             | 20914            | 33,9%          | 6537          | 10,6%                             | 2842         | 4,6%              | 25207            | 40,9%             | 6198             | 10,0% |
|      | Totalt                  | 308356                | 118237               | 38,3%             | 34739            | 29,4%          | 7486          | 6,3%                              | 3755         | 3,2%              | 53799            | 45,5%             | 18458            | 15,6% |

Källa:SCB.



# Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

|      |         |                                                                                                                                            |
|------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2010 | 2010:1  | Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning                                                    |
|      | 2010:2  | Regeringens försäljning av Vasakronan                                                                                                      |
|      | 2010:3  | Från många till en – sammanslagningar av myndigheter                                                                                       |
|      | 2010:4  | Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Höskoleverkets uppföljning                               |
|      | 2010:5  | Arbetspraktik                                                                                                                              |
|      | 2010:6  | Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter                                                                                        |
|      | 2010:7  | Inställda huvudförhandlingar i brottmål                                                                                                    |
|      | 2010:8  | Sveaskog AB och dess uppdrag                                                                                                               |
|      | 2010:9  | En förändrad sjukskrivningsprocess                                                                                                         |
|      | 2010:10 | Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare                                                                          |
|      | 2010:11 | Enhetlig beskattning?                                                                                                                      |
|      | 2010:12 | Riksrevisorernas årliga rapport 2010                                                                                                       |
|      | 2010:13 | Säkerheten i statens betalningar                                                                                                           |
|      | 2010:14 | Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition                               |
|      | 2010:15 | AB Svensk Exportkredit                                                                                                                     |
|      | 2010:16 | Underhåll av järnväg                                                                                                                       |
|      | 2010:17 | Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.<br>En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare |
|      | 2010:18 | Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?                    |
|      | 2010:19 | Förberedelsearbetet i apoteksreformen                                                                                                      |
|      | 2010:20 | Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga                                                                        |
|      | 2010:21 | Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?                                                                       |
|      | 2010:22 | Underhållsstödet – för barnens bästa?                                                                                                      |
|      | 2010:23 | Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?                                                                            |
|      | 2010:24 | Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete                                                                   |
|      | 2010:25 | Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?                                                                                                 |
|      | 2010:26 | Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte                                |
|      | 2010:27 | Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet                                                                     |

|      |         |                                                                                                                                   |
|------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011 | 2011:1  | Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen<br>– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?                                |
|      | 2011:2  | Använder lärosätena resurserna effektivt?<br>Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor                         |
|      | 2011:3  | Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor                                                                        |
|      | 2011:4  | IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt<br>prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? |
|      | 2011:5  | Statliga IT-projekt som överskrider budget                                                                                        |
|      | 2011:6  | Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?                                                                                   |
|      | 2011:7  | Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?                                                              |
|      | 2011:8  | Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter                                                                        |
|      | 2011:9  | Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset<br>av utvecklingen i Baltikum 2005–2007                     |
|      | 2011:10 | Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?                                                                    |
|      | 2011:11 | Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –<br>Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk      |
|      | 2011:12 | Statens stöd till studieförbunden                                                                                                 |
|      | 2011:13 | Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella<br>materiellsamarbeten                                        |
|      | 2011:14 | Svenska bidrag till internationella insatser                                                                                      |
|      | 2011:15 | Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser                                                                                    |
|      | 2011:16 | Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning<br>– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?                         |
|      | 2011:17 | Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning<br>– Ett (o)lösligt problem?                                       |
|      | 2011:18 | Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk<br>kompensation på grund av brott                                            |
|      | 2011:19 | Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg<br>– samverkan utan verkan?                                              |
|      | 2011:20 | Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?                                                                                     |
|      | 2011:21 | Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning                                                                   |
|      | 2011:22 | Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det<br>blivit och vad har det kostat?                                   |
|      | 2011:23 | Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot<br>en likvärdig betygssättning i grundskolan                     |
|      | 2011:24 | Statliga myndigheters tjänsteexport                                                                                               |
|      | 2011:25 | It-stödet i rättskedjan                                                                                                           |
|      | 2011:26 | Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?                                                                                      |
|      | 2011:27 | Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och<br>rättsväsendet                                                  |
|      | 2011:28 | Medfinansiering av statlig infrastruktur                                                                                          |

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se