

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande från Gröna Bilister

En mer miljöanpassad offentlig upphandling

Naturvårdsverket Rapport 5520

Inledning och avgränsning

Som Sveriges enda miljödrivna bilistorganisation, vill Gröna Bilister aktivt bidra till att minska bilismens negativa påverkan på hälsa och miljö. Utifrån detta medverkar vi gärna aktivt till såväl framtagandet av konkreta mål för omställningen till en långsiktigt hållbar utveckling, som genomförandet av den samma.

Utöver de förslag som Gröna Bilister lämnar i detta yttrande, finns förslag av relevans i tidigare yttranden, bl.a. till regeringen gällande de nationella miljömålen och till Vägverket gällande transportsektorns klimatmål. Dessa finns publicerade på vår webbplats, www.gronabilister.se. Våra erfarenheter av kommuners miljöarbete, särskilt relaterat till problemen att ställa miljökrav i offentlig upphandling, finns beskrivna i handboken Utmaning 2010, som Gröna Bilister gav ut hösten 2005 med stöd av Naturvårdsverket.

Vi har i detta yttrande fokuserat på de delar som rör dels offentlig upphandling i allmänhet, dels de delar som rör upphandling av fordon (ett av tre prioriterade områden i förslaget). Gröna Bilister har de senaste åren aktivt bistått ett stort antal kommuner som önskat förstärka miljöprofilen i sin fordons- och bränsleupphandling, och detta remissyttrande baserar sig i stor utsträckning på dessa erfarenheter.

Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverkets uppdrag grundar sig i EU-kommissionens meddelande om att alla medlemsstater bör utarbeta handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling till slutet av 2006.

Vi är positiva till att Naturvårdsverket valt att utifrån EU-kommissionens meddelande tagit fram en strategi för hur den offentliga upphandlingen kan bli mer miljöanpassad – kommissionens skrivning möjliggör enligt vår bedömning att regeringen och Naturvårdsverket endast hänvisar till tidigare gjort arbete.

Vidare är vi starkt positiva till att Naturvårdsverkets förslag är konkretiserat, med förslag i form av att-satser och pengabelopp. Härvidlag skiljer sig detta förslag från flertalet som Gröna Bilister skrivit remissvar på.

Miljöanpassad offentlig upphandling

Övergripande

Förslaget till handlingsplan (nedan ”planen”) slår fast att den offentliga upphandlingen behöver bli mer miljöanpassad, en bedömning vi delar. Vidare fastslås att mycket kan ske inom ramen för aktuell lagstiftning, vilket också är viktigt att påpeka och upprepa. Här anser vi dock att planen fokuserar väl mycket på svensk nationell lagstiftning, medan oron från kommunala aktörer framför allt gäller EG-rätt och internationella handelsregler.

Fokusområden

Planen slår fast att miljöanpassad offentlig upphandling är av olika stor betydelse för miljöutvecklingen på olika områden, och föreslår att man i ett första steg fokuserar på personbilar, elenergi och belysning. Detta då det är ”produktgrupper som är enkla att sätta mål för, implementera och följa upp. Produktgrupperna kan mycket väl bytas ut, det viktiga är enkelheten” (sid. 22). Vi har inte kompetens att bedöma elenergi eller belysning men menar att personbilar är en mycket lämplig kategori att särskilt fokusera på. Detta av följande skäl:

- En miljöanpassning av personbilar är i linje med flera av statens miljömål, framför allt begränsad klimatpåverkan, frisk luft och skyddande ozonskikt.
- Anskaffning och förvaltning av personbilar innebär betydande kostnader för offentlig sektor. Genomtänkta behovsanalyser och upphandlingar sparar både skattepengar och miljö.
- Offentlig sektors personbilar säljs vidare till privatpersoner, innebärande att miljökraven på detta område har större samhällsrelevans än många andra områden där offentlig sektor är uppköpare.
- Miljökrav som kan ställas på fordon är relativt enkla att utvärdera och enkla för revisorer att följa upp och att återrapportera resultat till politiker.
- Offentlig sektor står för en så stor del av fordonsinköpen att de kan vara marknadsdrivande (produkter som annars inte skulle ha funnits på den nationella/lokala marknaden tas hit) och i något fall teknikdrivande (produkter tas fram enkom för att tillfredsställa upphandlarens önskemål).
- Upphandlingen av miljöbilar får effekter också på andra sektorer; t.ex. har kommuners upphandling av miljöbilar lett till att åtskilliga tankställen för förnybara bränslen etablerats.

I praktiken behöver fokusområdet personbilar i många fall kompletteras med drivmedelsupphandlingar om det inte finns tillräckligt med tankställen lokalt där bilarna ska köra. Detta bör framgå av planen.

Utan att i övrigt kommentera valet av de två andra områdena, konstaterar vi att planen föreslår tre områden där man köper produkter, men inget område där man köper tjänster. Vi bedömer det som en stor brist, dels då tjänster står för en stor och växande del av offentlig upphandling, dels då vi i vårt arbete med landets kommuner har funnit att det just i upphandlingen av tjänster finns den kanske största valhäntheten och bristen på initiativ. Vi skulle därför välkomna att

fokusområdet personbilar kompletteras med upphandlingar av tjänster där personbilar och andra fordon ingår, såsom budtransporter, färdtjänst, skolskjuts och länstrafikbolagens kompletterings- trafik.

Vi ser det som mycket positivt att planen tar upp uppföljning som en viktig del av miljöanpassad upphandling, men vill understryka att uppföljning av avtal är en annan sak än uppföljning av effekterna av miljöanpassad upphandling. Uppföljning av avtal som rör varor är relativt enkelt att göra eftersom de oftast går att se vad man får. För tjänsteupphandlingar är avtalsuppföljningen mer resurskrävande.

Syften och mål med miljöanpassad upphandling

I planen berörs syftena med miljöanpassad upphandling endast helt flyktigt, kanske för att planen skrivs för att uppfylla EU-kommissionens meddelande att en plan för miljöanpassad upphandling ska tas fram.

När värdena av miljöanpassad upphandling beräknas i planen, sker det endast i form av minskade koldioxidutsläpp (relaterat till miljömålet begränsad klimatpåverkan) och i strikt ekonomiska termer. Övriga miljömål berörs inte, trots att miljöanpassad upphandling rimligen måste ha som mål att uppfylla dessa. Hälsoeffekter berörs endast helt flyktigt, som en fotnot gällande positiva effekter av byte från bensin till biogas.

En utförlig presentation av syftena med miljöanpassad upphandling är värdefullt inte minst för att skapa en publik acceptans för de satsningar som föreslås längre fram i planen, samt för att skapa ett ökat intresse att faktiskt medverka till en mindre miljöbelastande upphandling. Vi rekommenderar att koppla syftena till samtliga politiska mål som har relevans för det som upphandlas. Detta har också betydelse för de juridiska bedömningarna för hur långtgående krav man kan ställa. Ju bättre täckning av politiska beslut, desto lättare att ställa miljökrav.

Planen konstaterar att det är lättare för staten att styra den statliga upphandlingen än kommuners och landstings upphandlingar, där man egentligen bara kan informera och uppmuntra. Det gör det desto viktigare att relatera den miljöanpassade upphandlingen även till lokala problem som t ex överskridande av miljökvalitetsnormerna och kostnadseffektiva miljöanpassade upphandlingar.

Specifika mål – personbilar

Medan de övergripande syftena och målen är vaga och otydliga, är målen för personbilar fördömligt tydliga. Dock gäller även här att de ensidigt fokuserar på koldioxidutsläpp (relaterat till miljömålet begränsad klimatpåverkan) och pengar, vilket är att smalna av värdet med miljöanpassad upphandling i onödan.

Målsättningen att 25 procent av offentlig sektors personbilsinköp ska vara miljöbilar, sattes utifrån den då gällande målsättningen för statliga myndigheters personbilsinköp. Då denna sedan dess skärpts till 75 procent, med undantag för specialfordon, bör det i den slutliga planen göras motsvarande skärpning – däremot kan det generella undantaget för specialfordon med fördel ersättas med en dispensmöjlighet, vilket också aviserats som en trolig utveckling av den statliga miljöbilsupphandlingen. Likaså bör definitionen av miljöbil revideras, så att den harmonierar med den från 1 januari gällande statliga definitionen för myndigheternas personbilsinköp. Slutligen bör det i planen tydligt framgå att också leasing och hyrbilar omfattas av målsättningen.

De ekonomiska beräkningarna som gjorts för miljöbilsinköp är direkt felaktiga. I fallet biogas utgår de från Stockholmsområdets gaspris – i hela övriga Sverige är gasen flera kronor billigare och en snittsiffra hade varit rimligare att ta med. Dessutom har man av allt att döma missat att räkna med att en kubikmeter gas motsvarar ungefär 1,1 liter bensin. På samma sätt är ekonomin för etanolbilen felaktigt beräknad. Med nuvarande biogas-, etanol- och bensinpriser är det klart lönsamt att köra på biobränslet. Kostnaden för fordonsinköp skiljer sig i normalfallet inte åt mellan bensin- och etanolbilen, varför denna kalkyl genast utfaller till miljöbilens fördel. Biogasbilen kostar cirka 30 000 kronor mer, men det avsevärt lägre bränslepriset gör att också denna kalkyl blir lönsam totalt sett. Planen bör revideras, så att det tydligt framgår att bytet till miljöbilar är miljömässigt angeläget och ekonomiskt motiverat. Man måste också göra skillnad på vad som är kostnaden för samhället i stort och kostnader för den organisation som upphandlar. När man räknar på kostnader för samhället kan räkna med förluster i form av skattelättnader för förnybara drivmedel och vinster i form av bättre folkhälsa (färre hjärt-lungsjuka). För den enskilda myndigheten eller kommunen ses skattelättnader enbart som en minskad kostnad. Är det ett landsting som upphandlar blir även minskade antal patienter med t ex astma en minskad kostnad. Beräkningarna av nyttan måste också ta upp problematiken kring när miljöfordon inte, eller bara delvis, tankas med det alternativa bränslet.

Befintliga verktyg

I planen konstateras att befintliga verktyg i form av lagstiftning i huvudsak är tillräckliga – ingen lagändring behövs. Vi instämmer huvudsakligen i denna bedömning på ett övergripande plan och på svensk nivå, men menar att det i EU nu pågår flera parallella processer vars utgång kan negativt påverka möjligheterna att bedriva miljöanpassad offentlig upphandling. Det gäller bl.a. det i dagarna (februari 2006) remissbehandlade förslaget om att nationella miljömärkningar successivt ska införlivas i EU-märkningen, vilket skulle försvåra för all upphandling att hänvisa till kriterierna i miljömärkning som innebär mer långtgående krav än EU-blomman. På ett globalt plan är WTO-processen delvis oroande, med risk för starkt beskurna möjligheter att gå före och ställa särskilda miljökrav.

Naturvårdsverket har granskat de konkreta verktyg som finns till hands för att underlätta en miljöanpassad upphandling, men har för ensidigt fokuserat på EKU-verktyget. Det är märkligt att Vägverkets rekommenderade upphandlingskrav och den praktiska rådgivning till upphandlare kring upphandling av bland annat personbilar som verket ger inom ramen för sitt sektorsansvar inte finns med, inte heller de kommunövergripande upphandlingarna via Kommentus, Sveriges Kommuners och landstings handbok för miljöanpassade och trafiksäkra transportupphandlingar eller Svenska Lokaltrafikföreningens rekommendera miljökrav till länstrafikhuvudmännen och FRIDA, en databas för att följa upp krav som ställs i kollektivtrafikavtal. Även miljöcertifieringars och -diplomeringars roll i upphandlingen bör nämnas, liksom svenska och internationella standarder och vedertagna märkningar som SIS och Svanen, Bra Miljöval och Krav.

Planen konstaterar att EKU-verktyget kan ha en snarast kontraproduktiv roll genom att lägga ribban för lågt, fokusera på fel saker och orsaka onödigt merarbete. Det är i linje med våra erfarenheter av kommunernas arbete med EKU, där vi inte kunnat finna något fall där miljöbilsutvecklingen sporrats av EKU-verktyget. Trots detta föreslås i planen att informationsåtgärder ska genomföras för att öka kunskapen om EKU-verktyget, vilket vi ställer oss starkt tvivlande till. Rimligare är att fokusera informationsarbete och kampanjer på verktyg som idag upplevs

fungera bra. Att sträva efter ett enda verktyg som fungerar för all upphandling och alla ambitionsnivåer är inte rimligt och kan t o m verka konserverande på utvecklingen. EKV kan ha en roll att spela för att föreslå krav och uppföljningsmetoder på en nivå som fungerar på de flesta ställen i landet. Att det finns fler verktyg främjar utvecklingen av krav och upphandlande enheter som är pionjärer ser vi som positivt. Exempel på sådana spetsinsatser är Linköpings kommuns satsningar på biogasbilar, Göteborgs stad långtgående krav på miljöfordon i den egna verksamheten och samarbetet mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting i att skapa en gemensam kravplattform för miljöanpassade och trafiksäkra transporter och fordon. utan istället ha mer situations- och produkt-/tjänstebaserade råd, till stor del utifrån vad föregångare på området redan gjort. Att utveckla metodiken för uppföljning av miljökrav är en hittills försummad del i EKV som bör betonas framöver.

Planen föreslår en engångsinsats för att analysera marknaden för att se över kriterierna. Gröna bilister som sedan starten har gjort marknadsöversikter på personbilar, vet att sådana marknadsanalyser är en färskvara. Marknadsanalyser måste alltid göras inför varje upphandling. För EKV och andra upphandlingsverktyg gäller att få till en snabbhet i uppdateringen som förhindrar att kraven blir meningslösa eller konserverande.

Uppföljning

I planen konstateras att det råder närmast total brist på uppföljning av miljöanpassad upphandling. En sådan bör förstås ske regelbundet och systematiskt, med bl.a. frågorna:

- Fick vi vad vi beställde (jfr Stockholm stad som fann att däck de köpt som HA-fria innehöll ansevärliga mängder HA-olja)?
- Uppnådde vi målen (som då måste vara mätbara)?
- Fokuserade vi på rätt saker?
- Var det kostnadseffektivt?
- Hur förändrar vi nästa upphandling?
- Vem kan dra nytta av de erfarenheter vi vunnit?

Trots den konstaterade bristen, föreslås i planen väldigt lite på uppföljningsområdet – endast tre punktinsatser, med de lägsta anslagsposterna i hela planen. Vi föreslår att uppföljningsmomentet uppvärderas och görs till en central del av själva upphandlingen. Intresset för detta skulle öka markant om de politiker som beslutat om miljömål och miljöanpassad upphandling regelbundet efterfrågade resultat i de verksamheter de ansvarar för. Den statliga inköpssamordningen som från och med årsskiftet ligger inom Ekonomistyrningsverket har också en viktig roll att spela för metodutveckling kring avtalsvård, där uppföljning ingår.

Strategier

En stor del av planen ägnas hur det som föreslås faktiskt ska komma att ske, ned på en delvis imponerande detaljnivå. Här föreslås exempelvis pr- och reklamkampanjer, vilket kan vara värdefullt, liksom samarbeten med andra offentliga aktörer och med näringslivet. Vi anser dock

att flera viktiga beståndsdelar helt saknas eller är alltför klent utvecklade gällande planens genomförande:

- **Oberoende organisationer.** Gröna Bilister har presenterat drygt 70 kommungranskningar, åtskilliga med finansiellt stöd från Naturvårdsverket. Dessa har resulterat i åtskilliga konstruktiva dialoger med kommuner, ofta med temat vad som är möjligt inom ramen för offentlig upphandling. De samlade erfarenheterna finns i ”Utmaning 2010”, också den framtagen med stöd av Naturvårdsverket. Vi bedömer att det ofta är kostnadseffektivt att arbeta på detta sätt, och ser det som en stor brist att ideella organisationer inte finns med i planen. Revisorer i stat, kommun och landsting har också en roll att spela för den miljöanpassade upphandlingen i deras förvaltningsrevision. Kunskaperna bland revisorer vad dom ska titta efter är än så länge låg, och kan bara bli bättre.
- Vi konstaterar att Sveriges Kommuner och Landsting är i slutfasen av framtagandet av ett dokument för hur kommuner och landsting bättre kan arbeta med miljöanpassad offentlig upphandling. Då denna organisation representerar större delen av offentlig upphandling, vore det av stort värde om SKL:s och Naturvårdsverkets strategier och handlingsplaner på området kunde synkroniseras
- **Teknikupphandlingar.** Under 1990-talets första hälft genomförde Nutek en rad framgångsrika teknikupphandlingar, ofta med offentlig sektor som huvudsaklig beställare. Dessa upphandlingar har huvudsakligen stannat av, vilket är starkt negativt. Vi instämmer i planens förslag att göra en handlingsplan för miljöanpassad teknikupphandling.
- **Lyckat och misslyckat.** I planen föreslås kampanjer för att göra bl.a. EKV-verktyget mer känt, vilket vi ser som mindre relevant. Istället möter vi en stor efterfrågan på konkreta fall, à la ”Vad har lyckats?”, ”Hur gjorde de?”, ”Vem kan vi liera oss med?”, ”Hur ser deras upphandlingsunderlag ut?”. Konkreta handböcker och workshop-inriktade seminarier på området efterfrågas troligen mer än övergripande skrifter, informationskampanjer eller glada tillrop. De flesta upphandlare har grundläggande kunskaper om miljöanpassad upphandling. Det som behövs är faktiska exempel och tillfällen för utbyte av erfarenheter mellan upphandlare och avtalsuppföljare inom specifika områden, t ex fordon och transporter.

Alingsås den 4 februari 2006

Jakob Lagercrantz
Gröna Bilister