

En granskningsrapport från Riksrevisionen

Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling

– på rätt väg men långt kvar

RiR 2022:25



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:25

ISBN 978-91-7086-647-0

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Håkan Hjort

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-11-03
Diarienummer: 3.1.1-2021-0881
RiR 2022:25

Till: Riksdagen

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

Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling

– på rätt väg men långt kvar

Riksrevisionen har granskat statens arbete för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Henrik Allansson har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Knutsson och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Henrik Allansson

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket,
Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	12
2 Krav på miljöhänsyn vid upphandling	15
2.1 Miljöhänsyn ska beaktas i de flesta upphandlingar	15
2.2 Miljöhänsyn vid upphandling kan se olika ut	16
3 Myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling	19
3.1 Stora skillnader i upphandlad volym och innehåll	19
3.2 Brister avseende styrning och kompetens	20
3.3 Det finns behov av stärkta rutiner	29
3.4 Bristande uppföljning av miljökrav	37
4 Upphandlingsmyndighetens stöd	40
4.1 Upphandlingsmyndighetens uppdrag och stödet till upphandlande organisationer	40
4.2 Det finns stöd på relevanta områden	42
4.3 God kvalitet på Upphandlingsmyndighetens stöd	44
5 Regeringens styrning och uppföljning	49
5.1 Regeringens styrning skapar förutsättningar för en mer miljömässigt hållbar upphandling	49
5.2 Brister i uppföljningen av myndigheternas arbete med miljöhänsyn	53
6 Slutsatser och rekommendationer	58
6.1 Många myndigheter behöver förbättra sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling	58
6.2 Det finns bra stöd som myndigheterna behöver använda mer	59
6.3 Det finns brister i uppföljningen av myndigheternas arbete med miljöhänsyn	60
6.4 Regeringen behöver fortsätta påtala vikten av miljöhänsyn	61
6.5 Rekommendationer	62
Referenslista	63
Bilaga 1. Fallstudiemyndigheter	68
Bilaga 2. Enkätundersökning	70

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens arbete för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling är effektivt. Riksrevisionens övergripande slutsats är att många myndigheter saknar en tillräckligt välorganiserad inköpsprocess och tillräcklig miljökompetens för att de ska kunna sägas arbeta effektivt med miljöhänsyn. Det krävs därför ytterligare insatser av de berörda myndigheterna, regeringen och de myndigheter som har stödjande funktioner innan statens arbete som helhet kan betraktas som effektivt.

Granskningens resultat

Myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling behöver förbättras

Det finns stora skillnader när det gäller volym och innehåll i de upphandlingar som olika myndigheter genomför, och ansvaret för att utforma arbetet med miljöhänsyn ligger hos respektive myndighetsledning. Riksrevisionen bedömer att det, trots ett ökande intresse för frågan hos myndigheterna, är vanligt med brister avseende styrning och organisation, kompetens och analysunderlag samt uppföljning.

När myndigheter inte har ett tillräckligt strukturerat arbete med miljöhänsyn uppstår bland annat risken att behovet av att beakta miljöaspekter upptäcks sent i inköpsprocessen, vilket gör det svårt att hinna utforma bra miljökrav. Myndigheten kan också gå miste om möjligheten att ta miljöhänsyn på andra sätt, såsom att välja mer miljövänliga alternativ eller återanvända produkter.

Att ta miljöhänsyn på ett bra sätt kräver ofta både bransch- och miljökompetens. Granskningen visar dock att många myndigheter analyserar miljökonsekvenserna förknippade med upphandlingar i liten utsträckning och att nästan hälften av myndigheterna betraktar otillräcklig tillgång på kompetens om miljöfrågor som ett hinder för att stärka sin miljöhänsyn.

Riksrevisionen bedömer också att myndigheterna i otillräcklig utsträckning följer upp ställda miljökrav. Det medför en risk att leverantörerna inte lever upp till de ställda miljökraven och att myndigheterna går miste om värdefull information inför kommande upphandlingar.

Det finns bra stöd som behöver användas mer

Riksrevisionen bedömer att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett väl utformat stöd för miljöhänsyn vid upphandling. Problemen som beskrevs ovan visar att det finns ett behov av det här stödet och att det behöver användas i större utsträckning.

Riksrevisionen bedömer också att de statliga ramavtal som Kammarkollegiet tecknar är ett viktigt stöd till myndigheterna, och ett bra sätt att arbeta med miljöhänsyn för den typen av varor och tjänster. De avropande myndigheterna tar dock i liten utsträckning vara på möjligheten att ta ytterligare miljöhänsyn i samband med avropet.

Det finns brister i uppföljningen av myndigheternas arbete med miljöhänsyn

Riksrevisionen bedömer att det saknas uppföljning som ger en rättvisande bild av vilken ambitionsnivå som myndigheterna har i sitt arbete med miljöhänsyn. Det beror på att miljöhänsyn kan tas på olika sätt och att huruvida den är väl avvägd eller inte beror på förutsättningarna i det enskilda fallet. Det här gör det svårare att avgöra vilken typ av insatser som bör genomföras för att driva myndigheternas arbete framåt, och för myndigheterna att jämföra sig med varandra.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har varit tydlig med att myndigheterna bör ha en hög ambitionsnivå i sitt arbete med miljöhänsyn. Mot bakgrund av de brister som Riksrevisionen har identifierat i myndigheternas arbete, och svårigheten att mäta ambitionsnivån på den miljöhänsyn som det resulterar i, finns det dock ett behov av att regeringen fortsätter påtala vikten av att arbeta med miljöhänsyn vid upphandling.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- vidta åtgärder som leder till att rapporteringen om miljöhänsyn vid upphandling inom miljöledningssystemet förbättras
- ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att följa upp den nationella upphandlingsstrategin regelbundet.

Riksrevisionen rekommenderar Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten att

- samverka i syfte att sprida information om möjligheterna att ta miljöhänsyn i samband med avrop från de statliga ramavtalen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Offentlig upphandling är en viktig del av många myndigheters verksamhet och är förknippad med en rad avvägningar som kan vara komplicerade. Upphandlingar ska tillgodose verksamhetens behov och samtidigt leva upp till grundläggande principer såsom likabehandling, öppenhet och proportionalitet. Till detta kan läggas målsättningar om till exempel främjande av innovativa lösningar samt social och miljömässig hållbarhet. Riksdagen har påtalat vikten av att ta miljöhänsyn vid upphandling, och uttryckt att Sverige ska vara ett föredöme i det avseendet.¹

Ett vanligt sätt att ta miljöhänsyn är att inkludera miljökrav i upphandlingen; även detta är förknippat med avvägningar. Nivån på kraven behöver vara låg nog för att ett rimligt antal leverantörer ska kunna möta dem, men hög nog för att vara verkningsfull. Att utforma bra miljökrav kräver därför ofta kunskap om både marknadsförhållanden och miljökonsekvenser. Upphandlingsmyndigheten har dock konstaterat att brist på tid, personalresurser och avsaknad av analysmetoder och verktyg är vanliga hinder för att upphandlande organisationer ska kunna minska sin negativa miljö- och klimatpåverkan från inköp.² Myndigheten konstaterar också att det behövs en mycket stor utveckling av upphandlande organisationers inköpsarbete för att det ska bidra till att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen.³

Det saknas en heltäckande bild av storleken på de offentliga inköpen. Det finns statistik som visar att staten, regionerna och kommunerna betalade ut drygt 913 miljarder kronor till privata och offentliga leverantörer under 2020. Av detta stod de statliga myndigheterna för 226 miljarder kronor. I de här beloppen ingår dock vissa utbetalningar som inte avser inköp och andra utbetalningar som avser ej upphandlingspliktiga inköp.⁴ Kunskapen om hur de statliga myndigheterna arbetar med miljöhänsyn i praktiken är också begränsad.

¹ Bet. 2020/21:FiU34.

² Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 11.

³ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 41.

⁴ Upphandlingsmyndigheten, "Offentliga utbetalningar", hämtad 2022-10-18.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: Är statens arbete för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling effektivt?

Följande delfrågor ingår i granskningen:

1. Har de statliga myndigheterna utformat sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt?
2. Tillhandahåller Upphandlingsmyndigheten ett väl utformat stöd?
3. Har regeringens styrning skapat förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling?
4. Finns det en ändamålsenlig uppföljning av de statliga myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling?

Med miljömässigt hållbar upphandling avser vi upphandling där myndigheterna minskar sin miljöpåverkan genom att ta hänsyn till miljöaspekterna hos varor, tjänster och entreprenader i stor utsträckning, och därigenom bidrar till att uppnå ett miljömässigt hållbart samhälle. Det kan handla om att ställa olika typer av miljökrav på varor eller tjänster, att myndigheten överväger vilken typ av vara eller tjänst som ska upphandlas, eller hur ofta det ska ske. Miljöhänsyn vid upphandling beskrivs mer detaljerat i kapitel 2.

När ordet myndigheter används i granskningsrapporten avser vi de statliga myndigheterna. När vi använder begreppet upphandlande organisationer avser vi samtliga organisationer som omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Granskningen omfattar inte frågan om huruvida olika former av miljöhänsyn vid upphandling är ett kostnadseffektivt sätt att minska skadlig miljöpåverkan. Granskningen omfattar inte heller direktupphandlingar (lagkraven om att beakta miljöhänsyn gäller inte för direktupphandlingar⁵). Den tillsyn av offentlig upphandling som Konkurrensverket utför omfattas inte av granskningen.

Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Sjöfartsverket, Trafikverket, Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten och regeringen är granskningsobjekt. De fyra förstnämnda är fallstudiemyndigheter. Naturvårdsverket och Upphandlingsmyndigheten ingår i granskningen eftersom de har stöd- och uppföljningsansvar inom området.

⁵ Jämför med 19 a kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Riksdagens intentioner

I lagen (2016:1145) om offentlig upphandling anges att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar det. Motsvarande bestämmelser finns även i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.⁶ Bestämmelserna implementerar EU:s gemensamma direktiv på upphandlingsområdena.⁷

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat höga ambitioner avseende miljöhänsyn vid offentliga upphandlingar. Finansutskottet har uttryckt att Sverige ska vara ledande och ett föredöme när det gäller att ta hänsyn till miljön vid upphandlingar.⁸ Tidigare har även Miljö- och jordbruksutskottet uttryckt samma ståndpunkt, samt att miljö- och klimatanpassad upphandling bör vara en ständigt närvarande målsättning i regeringens arbete.⁹

Riksdagen har angett att det övergripande målet för miljöpolitiken är ”att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser”.¹⁰ Riksdagen har även beslutat om nationella miljö kvalitetsmål. Exempel på miljö kvalitetsmål är frisk luft, begränsad klimatpåverkan och en giftfri miljö.¹¹

1.3.2 Delfråga 1: Har de statliga myndigheterna utformat sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt?

Som framgick ovan bör miljöhänsyn beaktas vid upphandling, men det är upp till respektive myndighet att bedöma i vilket skede och på vilket sätt miljöhänsyn ska tas. Friheten är dock inte obegränsad; upphandlingen får till exempel inte utformas

⁶ Se 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § lagen om offentlig upphandling, 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § lagen om upphandling av koncessioner.

⁷ EUT L 94, 28.3.2014, Celex 32014L0024, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG*, med flera.

⁸ Bet. 2019/20:FiU34, s. 11. Bet. 2020/21:FiU34, s. 21.

⁹ Bet. 2019/20:MJU12, s. 42. Se även bet. 2019/20:MJU16.

¹⁰ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

¹¹ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183. Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

i strid med de grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.¹²

En förutsättning för att miljöhänsyn ska kunna tas på ett bra sätt är att det framgår i myndighetens strategiska styrning av upphandlingsarbetet att miljöhänsyn ska beaktas, så att upphandlare och beställare har stöd från myndighetens ledning i att miljöaspekterna ska vara prioriterade. Det skapar också större möjligheter att planera och frigöra tid i inköpsprocessen¹³ för att identifiera och resonera kring relevanta miljöaspekter. Det behöver därtill finnas rutiner och kompetens som säkerställer att miljöhänsyn beaktas när det är motiverat samt att myndigheten följer upp att miljökrav tillgodoses. Utöver att säkerställa att leverantörerna följer avtalet kan uppföljningen ge lärdomar om hur framtida miljökrav bör utformas.

För att vi ska bedöma att myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling är ändamålsenligt utformat bör myndigheterna därför

- inkludera miljöhänsyn i den strategiska styrningen av sitt upphandlingsarbete
- säkerställa att det finns tillgång till kompetens rörande de miljöaspekter som är förknippade med myndighetens upphandlingar
- ha rutiner som säkerställer att miljöhänsyn tas i de upphandlingar där det är motiverat
- följa upp att de miljökrav som ställs vid upphandling tillgodoses under fullgörandet av avtalet.

1.3.3 Delfråga 2: Tillhandahåller Upphandlingsmyndigheten ett väl utformat stöd?

Upphandlingsmyndigheten har till uppgift att utveckla, förvalta och stödja upphandling som genomförs av upphandlande organisationer. Myndigheten ska genom sitt stöd bland annat verka för ökad miljöhänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn inom upphandling.¹⁴

¹² Se 4 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling, 4 kap. 1 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 4 kap. 1 § lagen om upphandling av koncessioner.

¹³ Begreppet inköpsprocess inkluderar både förberedande moment (kartläggning och analys av inköpsbehovet), genomförande av upphandlingen och realisering av avtalet (implementering och uppföljning). Begreppet upphandlingsprocess syftar endast på de arbetsmoment som är direkt förknippade med att utforma och genomföra en upphandling.

¹⁴ Förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

För att vi ska bedöma att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett väl utformat stöd bör stödet

- omfatta områden där myndigheterna har ett behov av stöd för sitt arbete med miljöhänsyn
- vara lätt att hitta och använda
- innehålla korrekt och aktuell information.

1.3.4 Delfråga 3: Har regeringens styrning skapat förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar upphandling?

Ansvar för att utforma arbetet med miljöhänsyn ligger hos respektive myndighetsledning, men regeringen kan genom styrning som tydligt anger vilka förväntningar som finns på myndigheterna bidra till att förverkliga riksdagens intentioner. Regeringen kan även förbättra myndigheternas förutsättningar genom att tillhandahålla stödfunktioner som underlättar arbetet med miljöhänsyn.

För att vi ska bedöma att regeringens styrning skapar förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar upphandling bör regeringen

- vara tydlig avseende mål och ambitionsnivå på området
- se till att det finns stöd till myndigheterna om miljöhänsyn vid upphandling och att rollfördelningen mellan de myndigheter som har stödjande uppdrag är tydlig.

1.3.5 Delfråga 4: Finns det en ändamålsenlig uppföljning av de statliga myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling?

En väl fungerande uppföljning ger regeringen och riksdagen en god bild av hur myndigheterna arbetar med miljöhänsyn. Uppföljningen är ett underlag för regeringens fortsatta styrning, samt ger viktig kunskap till stödmyndigheterna i deras arbete med att stödja miljöhänsyn vid upphandling. Uppföljningen blir även en drivkraft för myndigheterna att utveckla sitt miljöarbete genom att de får möjlighet att jämföra sig själva med tidigare års resultat och även med andra myndigheter.

För att vi ska bedöma att uppföljningen av myndigheternas miljöhänsyn är ändamålsenlig bör uppföljningen

- ge en rättvisande bild av myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling
- utformas på ett resurseffektivt sätt som inte leder till alltför betungande administration.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metod

Granskningen bygger på information från en fallstudie och en enkätundersökning samt ytterligare intervjuer och dokumentstudier.

Syftet med fallstudien är att lyfta fram exempel på de svårigheter som myndigheter kan möta i samband med miljöhänsyn vid upphandling. Myndigheterna i fallstudien kan förväntas ha stor erfarenhet av att arbeta med miljöhänsyn, eftersom de är stora organisationer som regelbundet genomför upphandlingar med betydande miljöpåverkan. De svårigheter som fallstudiemyndigheterna möter kan sannolikt även dyka upp när andra myndigheter ska ta miljöhänsyn. Fallstudien syftar också till att illustrera hur myndigheter kan arbeta med miljöhänsyn, men myndigheternas storlek och upphandlingsvolymerna innebär att iakttagelser avseende den aspekten inte är generaliserbara för hela myndighetskollektivet.

För att få en mer heltäckande bild av hur de myndigheter som inte ingår i fallstudien arbetar med miljöhänsyn har vi genomfört en enkätundersökning som har riktats till statliga myndigheter med minst tio årsarbetskrafter.

Fallstudie

De fyra fallstudiemyndigheterna är Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Sjöfartsverket och Trafikverket. Hos Kammarkollegiet har vi undersökt den del av myndighetens verksamhet som upphandlar de statliga ramavtalen (avdelningen Statens inköpscentral).

Myndigheterna är valda utifrån att de regelbundet genomför upphandlingar med större konsekvenser för miljön. Hur dessa myndigheter hanterar miljöhänsyn i sina upphandlingar har stor betydelse för de statliga myndigheternas miljöpåverkan som helhet. Myndigheterna är också valda utifrån att de upphandlar olika typer av varor, tjänster och entreprenader från olika branscher.

I fallstudien har vi genomfört intervjuer med anställda vid myndigheternas upphandlingsfunktioner och miljöorganisationer. Vi har tagit del av styrande dokument och rapporter. Vi har även gått igenom fem slumpmässigt utvalda upphandlingar hos varje myndighet.¹⁵ Genomgången syftar till att ge en mer

¹⁵ Trafikverket genomför ett stort antal upphandlingar. Det var inte praktiskt genomförbart att göra ett urval baserat på samtliga genomförda upphandlingar. I stället tog Trafikverket fram några upphandlingar inom de upphandlingskategorier som vi bedömde var relevanta. Därefter gjorde vi ett slumpvist urval bland de utvalda upphandlingarna.

detaljerad bild av upphandlingsarbetet, vilken typ av miljökrav som myndigheterna ställer och hur de hanterar eventuella målkonflikter. Vi ville även få upphandlarnas bild av hur stödet från Upphandlingsmyndigheten fungerar. Upphandlingarna är utvalda bland relevanta inköpskategorier hos respektive myndighet och ska ha genomförts under 2020–2021.¹⁶ Under genomgången intervjuade vi upphandlare och i vissa fall även beställare och företrädare för myndighetens miljöorganisation.

I bilaga 1 finns en kortfattad redogörelse för fallstudiemyndigheterna och deras upphandling.

Enkätundersökning

Enkätundersökningen syftar till att ge en bild av myndigheternas arbete med miljöhänsyn och deras syn på Upphandlingsmyndighetens stöd. Myndigheter som har värmyndigheter, utlandsmyndigheter och fallstudiemyndigheterna var undantagna. Enkäten skickades ut till 207 myndigheter varav 184 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 89 procent.

Enkätfrågorna har utformats utifrån granskningens bedömningsgrunder och iakttagelser från fallstudien. I bilaga 2 finns en utförligare redovisning av enkäten, dess genomförande och tillförlitlighet samt en sammanställning av svaren.

Vi har valt att gruppera myndigheterna i tre storleksklasser. Myndigheter med upp till 100 årsarbetskrafter benämner vi små myndigheter, myndigheter med mellan 100 och 1 000 årsarbetskrafter benämner vi mellanstora myndigheter och myndigheter med 1 000 eller fler årsarbetskrafter benämner vi stora myndigheter. Vi redovisar utfallet för de olika storleksklasserna då det finns större skillnader mellan myndigheter av olika storlek, eller när det är relevant av andra skäl.

Det bästa sättet att dela upp myndigheterna hade varit att använda storleken på respektive myndighets miljöpåverkande upphandling, men den typen av uppgifter saknas. Vår användning av årsarbetskrafter är en approximation som behöver användas med försiktighet. Men stora myndigheter kan antas genomföra fler upphandlingar, ha större upphandlingsorganisationer och därigenom ha bättre förutsättningar att arbeta med miljöhänsyn. Hos mindre myndigheter kan behovet av miljöhänsyn uppstå mer sällan, men de behöver ändå ha en beredskap för att hantera behovet om det uppstår.

¹⁶ I bilaga 1 framgår vilka upphandlingar vi gått igenom.

Övriga intervjuer och dokumentstudier

Vi har genomfört intervjuer och dokumentstudier hos Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket. Vi har ställt frågor till Finansdepartementet om regeringens styrning och uppföljning.

1.4.2 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Henrik Allansson (projektledare) och Helena Knutsson. Max Dahlbäck och Philip Sandhu (praktikant) har också bidragit i arbetet på ett tidigare stadium. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Carl Dalhammar, docent, Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet och Emma Ek Österberg, docent, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Upphandlingsmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Krav på miljöhänsyn vid upphandling

Kraven på att beakta miljömässig hållbarhet finns både i upphandlingslagstiftningen och i andra författningar. Den vanligaste typen av miljöhänsyn är att ställa miljökrav, vilka kan utformas på en rad olika sätt.

2.1 Miljöhänsyn ska beaktas i de flesta upphandlingar

Som framgick i kapitel 1 finns bestämmelser om att myndigheter som genomför upphandlingar bör beakta miljöhänsyn om upphandlingens art motiverar det. Den svenska upphandlingslagstiftningen består av fyra upphandlingslagar. Kraven på att beakta miljöhänsyn är de samma i tre av lagarna: LOU, LUF och LUK.

- **Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)** är den upphandlingslag som används av flest aktörer och i flest upphandlingar. LOU gäller för alla upphandlingar som inte omfattas av någon annan av lagarna.
- **Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)** används för upphandlingar kopplade till offentliga åtaganden inom vatten- och energiförsörjning, transporter eller posttjänster.
- **Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK)** används för upphandlingar av koncessioner, vilket är när en leverantör får i uppdrag att utföra en tjänst eller ett uppdrag åt en tredje part, som också ska betala leverantören.
- **Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)** används för upphandling av bland annat militär utrustning eller upphandlingar som är särskilt känsliga. I lagen finns det inga krav på att beakta miljöhänsyn. Den innehåller däremot bestämmelser som gör det möjligt att ställa miljökrav för den myndighet som vill göra det.

Miljöledningsförordningen

Det är 187 myndigheter som omfattas av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, inklusive de flesta av de större myndigheterna.¹⁷ Förordningen ställer krav på att myndigheterna inför ett miljöledningssystem i sin verksamhet, avsett att integrera miljöhänsyn i myndighetens verksamhet.¹⁸ Ett miljöledningssystem är en övergripande struktur som beskriver hur en organisation ska ta hänsyn till miljöfrågor i sitt arbete. I det arbetet ingår bland

¹⁷ 22–32 §§ förordningen om miljöledning i statliga myndigheter.

¹⁸ 3 § förordningen om miljöledning i statliga myndigheter.

annat att myndigheten ska utreda vilken miljöpåverkan som myndighetens verksamhet ger upphov till, och att myndigheten ska ta fram en miljöpolicy och miljömål för verksamheten. Syftet med detta är att minska negativ miljöpåverkan och att myndighetens arbete med de här frågorna fortlöpande ska förbättras.¹⁹

I förordningen framgår att miljöanpassning av upphandlingar ska ingå i myndigheternas miljöledningsarbete om sådan anpassning är möjlig. Myndigheterna som omfattas av förordningen ska redovisa sitt miljöledningsarbete till Naturvårdsverket.²⁰

Ytterligare lagar och förordningar

Det finns även författningar som innehåller krav på miljöanpassad upphandling inom specifika områden och författningar som påverkar olika delar av myndigheternas generella miljöarbete.²¹

2.2 Miljöhänsyn vid upphandling kan se olika ut

Ett vanligt sätt att ta miljöhänsyn vid upphandling är att ställa olika former av miljökrav, men miljöhänsyn kan även tas på flera andra sätt.

2.2.1 Miljökrav i upphandlingar

När en upphandlande myndighet beslutar om vilka krav som ska ställas i en upphandling kan de formulera egna krav eller hämta dem från någon annan, till exempel från Upphandlingsmyndighetens kriterietjänst. Kraven kan vara obligatoriska eller meriterande att uppfylla för de leverantörer som vill vinna en upphandling. Upphandlingslagstiftningen ger utrymme för följande fyra typer av krav som påverkar upphandlingen på olika sätt.²²

¹⁹ 4, 7, 11 och 12 §§ förordningen om miljöledning i statliga myndigheter.

²⁰ 13 och 20 §§ förordningen om miljöledning i statliga myndigheter.

²¹ Se lagen (2011:846) och förordningen (2022:315) om miljökrav vid upphandling av vissa tjänster inom vägtransportområdet, förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och förordningen (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader. Se även klimatlagen (2017:720), avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar.

²² Detta regleras främst i 6, 9, 13–17 kap. lagen om offentlig upphandling. Jämför också 19 kap. 2 och 9 §§ lagen om offentlig upphandling. Motsvarande bestämmelser finns även i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och i lagen om upphandling av koncessioner.

Kvalificeringskrav

Kvalificeringskrav ska uppfyllas av leverantören för att få delta i en upphandling. Ofta ställs sådana krav på någon särskild aspekt av leverantörens förmåga eller kapacitet. Ett relativt vanligt förekommande miljökrav i upphandlingar är till exempel att en leverantör ska ha ett certifierat miljöledningssystem för att få lämna ett anbud i en upphandling. Ett annat exempel på kvalificeringskrav är att leverantören ska ha anställda som har genomgått en särskild miljöutbildning.

Tekniska specifikationskrav

I en teknisk specifikation anger den upphandlande organisationen obligatoriska krav på varan, tjänsten eller entreprenaden som ska upphandlas. Om kontorspapper ska upphandlas kan det till exempel handla om att pappret ska vara tillverkat av återvunnen pappersmassa. För fordon kan ett krav vara att fordonet ska drivas av el.

Tilldelningskriterier

Tilldelningskriterier är frivilliga för en leverantör att uppfylla, men att göra det ger större chans att vinna upphandlingen. Ett tilldelningskriterium kan till formen vara utformat som kravet ovan på att fordon ska drivas av el, men med skillnaden att detta krav inte är obligatoriskt. I stället innebär ett uppfyllande av kriteriet att leverantörens anbud kommer räknas som mer fördelaktigt jämfört med om kriteriet inte hade varit uppfyllt.

Särskilda kontraktsvillkor

Särskilda kontraktsvillkor är villkor som leverantören ska uppfylla så länge som kontraktet gäller. Villkoren börjar bara gälla för en leverantör när denna tecknar ett kontrakt, vilket till exempel kan underlätta för mindre leverantörer som planerar att expandera sin verksamhet eller göra investeringar om de vinner kontraktet.

2.2.2 Andra former av miljöhänsyn

Utöver att ställa miljökrav kan myndigheter ta andra former av miljöhänsyn.

Myndigheter kan minska sin konsumtion

Myndigheterna kan ta miljöhänsyn genom att minska sin konsumtion av varor och tjänster, särskilt sådana som medför större inverkan på miljön. Detta kan till exempel åstadkommas genom att minska sin användning av en vara eller tjänst, minska spill och svinn, eller att i större utsträckning återanvända produkter (till exempel genom att rekonditionera möbler).

Myndigheter kan genom upphandling medverka till att utveckla nya tekniker och produkter

Nya produkter och tekniker beskrivs ofta som en viktig del i omställningen till ett mer miljömässigt hållbart samhälle. Ett sätt att ta miljöhänsyn i upphandlingar kan därför vara att stimulera innovation hos tänkbara leverantörer. Det kan göras genom att ställa krav på vilka funktioner leverantören ska tillgodose, i stället för att specificera hur det ska gå till. Det gör det möjligt att i anbud inkludera nya typer av tekniker, utan att den upphandlande organisationen behöver definiera dem i kravställningen. Att ställa bra funktionskrav kan dock vara svårt, då det kräver att den upphandlande organisationen på ett tydligt och uttömmande sätt specificerar vilka behov en produkt är avsedd att fylla.

3 Myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling

I det här kapitlet beskriver vi myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling och besvarar delfrågan ”Har de statliga myndigheterna utformat sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt?”.

Det skiljer sig åt hur mycket och vad som upphandlas av myndigheter, och därmed finns det också skillnader i hur myndigheterna arbetar med miljöhänsyn vid upphandling. Våra iakttagelser bör därför inte betraktas som en i alla delar överensstämmande beskrivning av situationen på varje enskild myndighet. Med detta sagt visar våra iakttagelser att arbetet med miljöhänsyn vid upphandling på många sätt inte är ändamålsenligt utformat. Det finns brister avseende styrning och organisation, kompetens och analysunderlag samt uppföljning av upphandlingar. Vi ser dock tydliga tecken på att arbetet med miljöhänsyn går framåt och att det finns ett intresse för frågan hos myndigheterna.

För att vi ska bedöma att myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling är ändamålsenligt utformat bör myndigheterna

- inkludera miljöhänsyn i den strategiska styrningen av sitt upphandlingsarbete
- säkerställa att det finns tillgång till kompetens rörande de miljöaspekter som är förknippade med myndighetens upphandlingar
- ha rutiner som säkerställer att miljöhänsyn tas i de upphandlingar där det är motiverat
- följa upp att de miljökrav som ställs vid upphandling tillgodoses under fullgörandet av avtalet.

De två första punkterna behandlas i avsnitt 3.2, den tredje punkten i avsnitt 3.3 och den sista punkten i avsnitt 3.4.

3.1 Stora skillnader i upphandlad volym och innehåll

De tio myndigheter som upphandlar mest står för drygt 69 av de 88 miljarder kronor som rapporterades in till miljöledningssystemet 2021.²³ På den andra änden av skalan finns små myndigheter som sällan gör egna upphandlingar, eller bara gör avrop från Kammarkollegiets ramavtal.

²³ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021. En redovisning*, 2022.

Den stora bredden i myndigheternas uppdrag medför också stora skillnader i vad som upphandlas inom staten. Vår genomgång av upphandlingar under fallstudien kan användas som exempel; bland dem fanns upphandlingar av mobiltelefoner, ombyggnation av ett flygledartorn, laboratorieanalyser, en arbetsbåt, hygienprodukter, taxiresor, järnvägsunderhåll och byggnation av en bro. Det här innebär att det finns skillnader i storleken på den miljöpåverkan som uppstår till följd av olika myndigheters upphandling.

Skillnaderna i volym och innehåll i olika myndigheters upphandling innebär att organisation och styrning behöver utformas på olika sätt hos olika myndigheter. I den kommande delen av kapitlet beskrivs dock grundläggande funktioner som i någon utsträckning behöver finnas på plats för att myndigheter ska kunna hantera behovet av miljöhänsyn på ett bra sätt om och när det uppstår. Även mindre myndigheter behöver exempelvis kunna identifiera om det finns behov av miljöhänsyn i samband med en upphandling och i så fall tillföra den kompetens som behövs.

3.2 Brister avseende styrning och kompetens

Vi bedömer att många myndigheter har brister i sin strategiska styrning av arbetet med miljöhänsyn vid upphandling. Det är en förhållandevis liten andel av myndigheterna som har mål för sin miljöhänsyn och som följer upp det arbetet. En tredjedel av myndigheternas upphandlingsorganisationer betraktar bristande signaler från myndighetsledningen som ett hinder för ökad miljöhänsyn.

Vi bedömer att myndigheterna inte analyserar miljökonsekvenserna förknippade med den egna upphandlingen i tillräcklig stor utsträckning, vilket medför risk att myndigheterna saknar tillräckligt underlag för att identifiera i vilka upphandlingar de behöver tillföra tid och kompetens. Det blir också svårt att avgöra i vilka upphandlingar de kan göra mest nytta i relation till miljö kvalitetsmålen.

Vi bedömer även att många myndigheter behöver vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa sin tillgång till kompetens om miljöaspekter. Nästan hälften av myndigheterna anger att otillräcklig tillgång på kompetens är ett hinder för att uppnå ökad miljöhänsyn. Utöver tillgången på kompetens är det också viktigt att det finns ett intresse för att ta miljöhänsyn inom myndigheterna, och det intresset förefaller öka.

3.2.1 Myndigheterna arbetar på olika sätt och har kommit olika långt med sin strategiska styrning

Samtliga fallstudiemyndigheter upphandlar stora värden och har en större upphandlingsorganisation än en genomsnittlig myndighet. Det finns med andra ord skäl att för dessa myndigheter förvänta sig att miljöhänsyn uppmärksammas på strategisk nivå, och som framgår nedan är så också fallet. För myndighetskollektivet i övrigt framgår dock att det finns brister.

Trafikverkets upphandling har en betydande miljöpåverkan och uppgår till större belopp än hos någon annan myndighet. De beskriver att miljökrav vid upphandling är att bidra till myndighetens vision: ”Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt.” Myndighetens inköspolicy anger att inköpsarbetet ska användas som ett strategiskt verktyg för att driva utvecklingen mot Trafikverkets mål och för att ställa om till framtidens samhälle. Det anges också att en hållbar utveckling är en av de faktorer som ska vara vägledande för inköpsarbetet. Myndigheten har även en affärsstrategi som beskriver hur de ska arbeta för att realisera målen i policyn.²⁴

Ett annat exempel på strategisk styrning av upphandlingsverksamheten är Trafikverkets långsiktiga mål om klimatneutral infrastruktur senast 2040. För att nå dit finns delmål om minst 30 procents reduktion av klimatpåverkan till 2025 (jämfört med 2015), och minst 60 procents reduktion till 2030. För att minska klimatpåverkan från infrastrukturhållningen ställs klimatkrav i upphandlingar av konsulttjänster, entreprenader och järnvägsmateriel. Entreprenörer som kan minska sin klimatpåverkan mer än den kravställda nivån kan tilldelas bonus.²⁵

Sjöfartsverket har också inkluderat miljöfrågan i sin vision, som är ”Säkra sjövägar i en hållbar framtid genom maritimt partnerskap”. Myndigheten har en inköpsriktlinje som tar sin utgångspunkt i visionen. Där anges att kostnadseffektivitet, kvalitet, verksamhetens behov samt miljöhänsyn och social hänsyn är centrala och styrande parametrar vid anskaffning av varor och tjänster.²⁶

Sjöfartsverket har även ett övergripande miljömål om att 2027 ha en miljöeffektiv verksamhet som minskar miljöbelastningen genom myndighetens egen påverkan och genom incitament för sjöfarten. Detta inkluderar ett delmål om att då ställa miljökrav i 50 procent av upphandlingarna av produkter. Målet gäller för upphandlingar som görs i egen regi eller samordnas med andra (avrop från

²⁴ Presentationsmaterial från Trafikverket, inkommet 2022-01-11 och 2022-02-08. Trafikverket, *Trafikverkets affärsstrategi för entreprenader. Version 4.0, 2022.*

²⁵ Trafikverket, ”Klimatkrav”, hämtad 2022-10-14.

²⁶ Sjöfartsverket, *Riktlinje inköp*, inkommet 2022-02-14.

Kammarkollegiet ingår dock inte), och avser de miljökrav som ställs utöver grundläggande krav på exempelvis miljöledningssystem. Målnivån är satt mot bakgrund av att det kan vara svårt att hitta produkter på marknaden som kan leva upp till miljökrav som är hårdare än de grundläggande kraven.²⁷

Fortifikationsverket befinner sig i en tillväxtfas och beskriver i sin årsredovisning att detta skapar möjligheter att bidra till miljön genom att beakta miljöaspekter vid nybyggnation och renoveringar. I myndighetens kvalitets- och miljöpolicy anges att de ska arbeta med att minska sin miljöpåverkan från bland annat resor, energianvändning och upphandlingar.²⁸ Däremot har myndigheten inte någon inköspolicy eller motsvarande strategi för upphandlingsarbetet; de har i stället fokuserat på utformningen av sina processer för upphandling.²⁹

Kammarkollegiets upphandling av statliga ramavtal sker på avdelningen Statens inköpscentral. Deras mål är att "tillhandahålla rätt ramavtal i rätt tid".

Kammarkollegiet har också formulerat fem fokusområden för arbetet med ramavtalsupphandling: e-handel, hållbarhet, informationssäkerhet, innovation och tillgänglighet.³⁰

Fallstudien visar att myndigheter kan utforma sin strategiska styrning av arbetet med miljöhänsyn vid upphandling på olika sätt, beroende på hur förutsättningarna ser ut på den specifika myndigheten. Vår enkät visar att det är vanligt att miljöhänsyn omnämns i styrdokumentet, men det är inte lika vanligt med mål kopplade till miljöhänsyn. Det finns även en efterfrågan på tydligare signaler från den egna ledningen.

Det är 85 procent av myndigheterna som har övergripande styrdokument som anger att miljöhänsyn ska tas vid deras upphandlingar, men drygt hälften, 52 procent, av dessa myndigheter saknar specifika mål för vad arbetet med miljöhänsyn vid upphandling ska bidra till. Förekomsten av styrdokument och mål skiljer sig åt mellan stora och små myndigheter. Stora myndigheter har i större utsträckning än små myndigheter sådana styrdokument och mål. Av samtliga myndigheter i enkäten anger 42 procent att de följt upp eller utvärderat myndighetens arbete med miljöhänsyn vid upphandling. Även här framgår att andelen är större hos stora myndigheter.

²⁷ Sjöfartsverket, "Miljöledning och miljömål", hämtad 2022-08-24. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-03-14. Mejl från företrädare för Sjöfartsverket 2022-10-07.

²⁸ Fortifikationsverket, *Årsredovisning 2021, 2022*. Fortifikationsverket, *Kvalitets- och miljöpolicy, 2020*.

²⁹ Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-03-10.

³⁰ Presentationsmaterial från Kammarkollegiet, inkommet 2021-12-09. Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-02-23.

Den här bilden överensstämmer relativt väl med de iakttagelser Naturvårdsverket gör i sin redovisning av miljöledningsarbetet i staten 2021. Naturvårdsverket konstaterar att en stor majoritet av myndigheterna har mål för sin direkta miljöpåverkan (till exempel att sänka koldioxidutsläppen från tjänsteresor), och att cirka 80 procent har mål för sin indirekta miljöpåverkan. Hos cirka en tredjedel av de myndigheter som har mål för indirekt påverkan ingår mål om miljökrav vid upphandling.³¹

De som svarade på enkäten (upphandlingschef eller motsvarande) fick möjlighet att ta ställning till om den strategiska styrningen utgör hinder för en ökad miljöhänsyn vid upphandling. Det var 35 procent som instämde i att myndighetsledningen behöver ge arbetet med miljöhänsyn vid upphandling högre prioritet, och 33 procent instämde i påståendet att det saknas signaler från myndighetsledningen om att miljökrav får medföra dyrare inköp. För båda dessa frågor är andelen större för mellanstora och stora myndigheter jämfört med små myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten har efter sitt arbete med ett regeringsuppdrag om att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer konstaterat att det finns brister i styrning och koordinering av den offentliga inköpsverksamheten. Detta medför att utvecklingen mot målen i den nationella upphandlingsstrategin inte går tillräckligt snabbt.³²

3.2.2 Analyser av miljökonsekvenser förknippade med upphandlingar görs i liten utsträckning

För att myndigheterna ska kunna ta miljöhänsyn vid upphandling på ett bra sätt behövs både kunskap om vilka av myndighetens upphandlingar som är förknippade med större miljökonsekvenser och möjlighet att analysera behovet av miljöhänsyn i enskilda upphandlingar. Vi konstaterar dock att den typen av analyser görs i liten utsträckning.

Det är 63 procent av myndigheterna i vår enkät som inte har genomfört en övergripande riskanalys, eller motsvarande, för att identifiera vilka upphandlingar som medför störst miljöpåverkan. Det är vanligare att stora myndigheter har den typen av analyser, men det är ändå 31 procent av dem som anger att deras myndighet inte har det. För en majoritet av myndigheterna är det dessutom ovanligt eller inte förekommande att, i upphandlingar där de bedömt att

³¹ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021. En redovisning*, 2022.

³² Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, 2022.

miljöhänsyn är motiverat, analysera miljökonsekvensernas omfattning och vilken typ av miljöhänsyn som är lämplig.

Myndigheterna förefaller i det här avseendet inte skilja sig särskilt mycket från andra upphandlande organisationer. Upphandlingsmyndigheten ställde 2020 en liknande fråga varpå 28 procent svarade att de i hög utsträckning genomför analyser av klimat- och miljöpåverkan i samband med enskilda upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att om den här typen av analyser inte genomförs finns det en risk att den upphandlande organisationen inte överväger andra former av miljöhänsyn, till exempel att återanvända eller att tillgodose behovet på andra mindre miljöpåverkande sätt.³³

I vår enkät anger även hälften av myndigheterna att de saknar metoder och analysverktyg för att öka sin miljöhänsyn. Bland de tänkbara hinder som gick att ta ställning till var detta det alternativ som flest myndigheter kryssade i.

I fallstudien framgick att myndigheterna går till väga på olika sätt för att analysera miljökonsekvenser förknippade med sin upphandling. Trafikverket har en stor miljöorganisation vars miljöspecialister deltar i projekten, och det sker en löpande omvärldsbevakning för att hålla myndighetens riktlinjer för miljökrav vid upphandling uppdaterade. Det kan även nämnas att Trafikverket 2021 tog fram en målbild som tydliggör hur myndigheten ska arbeta för att minska utsläppen av växthusgaser, där det bland annat ingår en analys av vilka klimatutsläpp som uppstår inom olika delar av Trafikverkets egna och upphandlade verksamhet.³⁴

Sjöfartsverket har ett inköpsråd som bland annat ska fånga upp inköpsbehov från olika delar av verksamheten, bevaka upphandlingsfrågor ur ett strategiskt perspektiv och vara rådgivande i strategiskt viktiga inköpsfrågor. I rådet föredras bland annat inköpsstrategier för kommande upphandlingar, vilket innebär att miljökrav kan bli föremål för diskussion. Inköpsavdelningen konstaterar dock att det finns behov av att arbeta mer med hur prioriteringar ska göras, exempelvis vid avvägningar mellan budget och miljönytta.³⁵

Sjöfartsverkets miljö- och hållbarhetsenhet är representerade i inköpsrådet, men beskriver att det kan vara för sent att diskutera mer grundläggande miljöaspekter där och att de skulle vilja komma in tidigare i inköpsprocessen. Det togs dock i början av 2022 fram en ny rutin för att stärka samarbetet mellan

³³ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*.

³⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket 2022-02-02. Trafikverket, *Målbild för Trafikverkets klimatutsläpp*, inkommet 2022-02-18.

³⁵ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-02-22 och 2022-03-25.

inköpsavdelningen och miljöenheten. Rutinen anger att de varje kvartal ska gå igenom den kommande inköpsplanen tillsammans för att identifiera och prioritera upphandlingar där miljökrav kan ställas.³⁶

Hos Fortifikationsverket beskriver Marknad och inköp att det görs miljökonsekvens- och livscykelanalyser vid stora projekt, till exempel vid framtagningen av standardbyggnader. Vid den typen av projekt genomförs även marknadsdialoger som kan inkludera miljöaspekter.³⁷

Kammarkollegiet ger med cirka två års mellanrum en konsultbyrå i uppdrag att ta fram en generell analys av betydande miljörisiker inom de områden som ramavtal upphandlas. De gör även specifika analyser i de förstudier som ligger till grund för upphandlingen av ramavtal.³⁸

En återkommande beskrivning under fallstudien var att målkonflikter är vanligt förekommande vid arbetet med miljöhänsyn. Det som lyftes fram var främst att om miljökraven blir för hårda riskerar det att bli för få anbudsgivare och att vissa miljökrav kan medföra ett för högt pris. Det här kan skilja sig åt mellan olika delar av landet. På vissa platser kan det till exempel finnas taxibolag som har elbilar, medan detta inte finns över huvud taget på andra platser. Vid vår genomgång av enskilda upphandlingar angavs det i 9 av 20 fall att den typen av målkonflikter hade förekommit.³⁹ Målkonflikterna kan vara lättare att avgöra om det finns en god bild av vilka miljökonsekvenser som är förknippade med en viss upphandling. Som framgick i enkäten är det dock ganska ovanligt att detta analyseras.

3.2.3 Bristande kompetens ett hinder för ökad miljöhänsyn

Att ta miljöhänsyn på ett bra sätt kräver ofta både miljökompetens och branschkunskap, och det är långt ifrån säkert att beställare och upphandlare besitter båda delar. Nästan hälften av myndigheterna betraktar bristande kompetens som ett hinder för att öka sin miljöhänsyn. En framgångsrik metod kan vara att etablera samarbete mellan upphandlingsverksamheten och miljöorganisationen inom myndigheten. Det är dock långt ifrån alla myndigheter

³⁶ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-03-14. *Utkast Rutin Miljökrav vid upphandling*, inkommet 2022-02-14. Mejl från företrädare från Sjöfartsverket 2022-10-07.

³⁷ Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-03-10.

³⁸ Goodpoint, *Analys av betydande miljöaspekter/miljörisiker inom ramavtalsområden samt förslag på påverkanskrav och kontroll/uppföljning Utg. 2, augusti 2019*, inkommet 2022-03-01. Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-02-23.

³⁹ Flygresor, tjänstebilar, säker förvaring, arbetsbåt, drivmedel, taxiresor, mobil omformare, underhåll järnväg, och byggnationen av en bro.

som har en miljöorganisation, och när den finns deltar den inte alltid i upphandlingsarbetet i någon större utsträckning.

Hos fallstudiemyndigheterna finns olika lösningar för att tillse att det finns miljökompetens för upphandlingar där det behövs. Det handlar i huvudsak om samarbeten med de miljöorganisationer som finns inom myndigheterna. Samarbetet är olika väl utbyggt och formaliserat. Vid genomgången av upphandlingar framgick också att det i många fall hade skett diskussioner om miljöaspekter med leverantörer och branschföreträdare.

Trafikverkets miljöorganisation stödjer upphandlingsarbetet på flera olika sätt. De tar fram och underhåller myndighetens generella miljökrav, och de stödjer projektledarna i arbetet med att ställa objektspecifika miljökrav. Vidare bedriver de ett löpande arbete för att hålla kraven uppdaterade samt genomför interna och externa informationsinsatser kopplade till kraven.⁴⁰

Fortifikationsverkets miljöorganisation stödjer verksamhetens upphandlingsarbete genom att exempelvis ta fram vägledningar och delta i de olika projekten. Byggtreprenader, som utgör en central del av myndighetens upphandling, är i hög grad styrt av processer och anvisningar.⁴¹

Hos Sjöfartsverket är tanken att inköpsavdelningen ska vara drivande i upphandlingsarbetet, men när det gäller miljökrav behövs det ofta kompetens från andra delar av verksamheten. Här fyller miljö- och hållbarhetsenheten, som stödjer olika delar av myndigheten inom sitt kompetensområde, en viktig roll. Som framgick ovan finns en ny rutin för att utöka miljöenhetens roll i arbetet med miljökrav.⁴² Sjöfartsverket uppger att den här rutinen sätter formerna för hur man ska arbeta och att 2022 blir ett lärande år där man prövar sig fram till hur arbetet med miljökrav ska fungera i praktiken.⁴³

Hos Kammarkollegiet inleds upphandlingsprocessen med en förstudie där den ansvarige för fokusområdet hållbarhet deltar och bidrar med synpunkter, för att därefter stödja projekten vid behov.⁴⁴

⁴⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket 2022-02-02.

⁴¹ Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-02-25. Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-03-10.

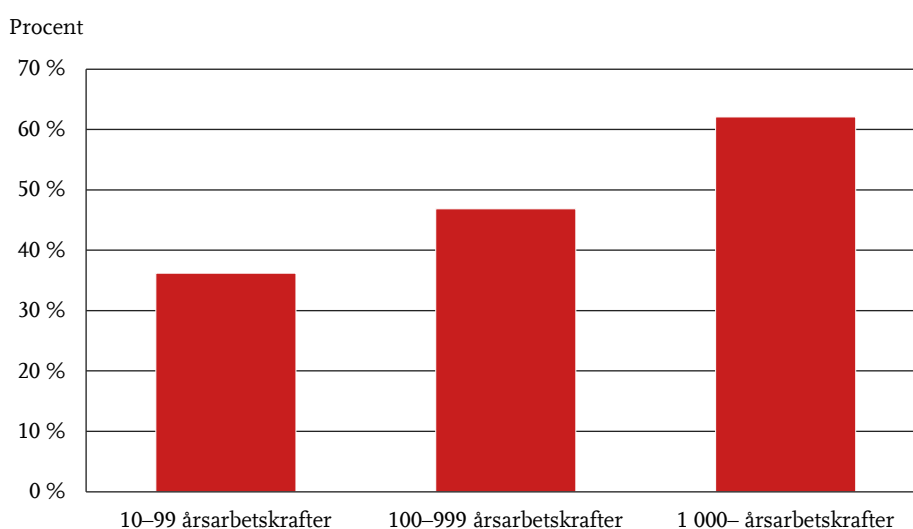
⁴² Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-02-22. Sjöfartsverket, *Utkast Rutin Miljökrav vid upphandling*, inkommet 2022-02-14.

⁴³ Presentationsmaterial från Sjöfartsverket, inkommet 2022-01-17. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-02-22.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-02-23 och 2022-03-09.

Hos fallstudiemyndigheterna, som är stora och har egna miljöorganisationer, finns goda förutsättningar att arbeta med kompetensfrågan. I vår enkät framgår emellertid att bristande kompetens uppfattas som ett hinder för ökad miljöhänsyn; 46 procent angav att myndigheten saknar tillräcklig kompetens om miljöfrågor för att kunna öka sin miljöhänsyn. Det är ett hinder i både små, mellanstora och stora myndigheter, se diagram 1. Upphandlingsmyndigheten beskriver att kompetens är en fråga som generellt påtalas som ett problem i samband med upphandling.⁴⁵

Diagram 1 Enkätfråga: Myndigheten saknar tillräcklig kompetens om miljöfrågor



Källa: Sammanställning av enkätsvar.

En tredjedel av myndigheterna uppger att de inte har en miljöorganisation. I de fall det finns en sådan är det en relativt jämn fördelning av i vilken utsträckning miljöorganisationen deltar i upphandlingar där de bedömt att miljöhänsyn kan vara motiverat. Det är 50 procent som svarar att det är ganska ovanligt, mycket ovanligt eller att miljöorganisationen aldrig deltar medan 46 procent svarar att det är ganska vanligt, mycket vanligt eller att miljöorganisationen alltid deltar.

3.2.4 Ökat intresse för miljöhänsyn hos myndigheterna

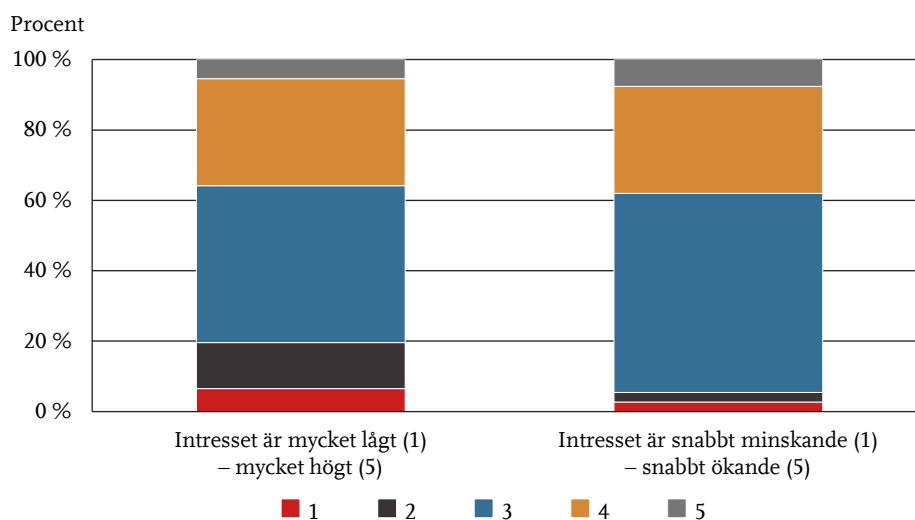
Sannolikheten för att miljöhänsyn tas på ett bra sätt ökar om det, utöver styrsignaler och kompetens, även finns ett intresse för miljöfrågorna och en vilja att

⁴⁵ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-29.

prioritera dem. Detta gäller både för enskilda upphandlare, ledningen och inom den övriga organisationen.

Det är svårt att mäta intresset för miljöhänsyn vid upphandling hos myndigheterna. Men som framgår av diagram 2 är andelen myndigheter som beskriver intresset som högt och ökande betydligt större än de som beskriver det som lågt och minskande. Vi frågade också de upphandlare vi träffade under fallstudien om de skulle beskriva intresset i sin organisation som minskande eller ökande. En stor majoritet svarande upplever att intresset ökar.

Diagram 2 Enkätfråga: Hur skulle du beskriva intresset för miljöhänsyn vid upphandling inom myndigheten?



Källa: Sammanställning av enkätsvar.

Representanter för Upphandlingsmyndigheten som arbetar med hållbarhet beskriver att intresset för miljöhänsyn generellt sett verkar öka. Det märks bland annat när myndigheten deltar på konferenser. Det kan bero på att det finns ett ökat intresse i samhället för den typen av frågor, och det märks också att Agenda 2030 har påverkat myndigheterna i den här riktningen.⁴⁶

⁴⁶ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24. I Agenda 2030 aktualiserar bland annat delmål 12 om hållbar konsumtion och produktion frågan om miljöhänsyn vid upphandling.

3.3 Det finns behov av stärkta rutiner

Vi bedömer att det finns myndigheter som behöver stärka sina rutiner för att säkerställa att miljöhänsyn tas när det är motiverat. Under fallstudien framgick att ansvaret för att ta miljöhänsyn ofta landar hos den enskilda upphandlaren, och det är rimligt att anta att det även ser ut så hos mindre myndigheter. Det kan vara svårt att undvika detta helt, men att förlita sig på intresset och ambitionsnivån hos enskilda upphandlare kan bland annat få till följd att miljöaspekterna aktualiseras så sent i inköpsprocessen att tiden inte räcker för att formulera bra miljökrav och att myndigheten missar möjligheten att ta miljöhänsyn på andra sätt.

Ett tecken på att miljöhänsyn aktualiseras för sent i inköpsprocessen framkommer också när vi analyserar i vilken utsträckning myndigheterna ställer miljökrav. Vi konstaterar att andelen upphandlingar med miljökrav visserligen ökar, men att de miljökrav som ställs ofta är av en mindre ambitiös art. En bidragande orsak till det kan också vara att analyser av miljökonsekvenser görs i liten utsträckning.

Vi konstaterar också att myndigheterna i liten utsträckning tar egen miljöhänsyn i samband med avrop från Kammarkollegiets ramavtal. Det är svårt att säga hur vanligt det idealt sett skulle vara att göra detta, men sannolikt skulle det kunna ske i större utsträckning. En förklaring till detta kan vara att det behövs mer kunskap och bättre rutiner hos de avropande myndigheterna.

3.3.1 Tillgången till rutiner för miljöhänsyn skiljer sig åt mellan myndigheter

Att det finns övergripande styrdokument som påtalar vikten av miljöhänsyn vid upphandling är inte en garanti för att miljöhänsyn tas i praktiken. Det behövs också rutiner som säkerställer att miljöhänsyn är en naturlig del i inköpsprocessen och att det identifieras vilka upphandlingar som har en miljöpåverkan. Hur de bör vara utformade beror på vad och hur mycket som upphandlas, hur myndigheten har organiserat sin upphandlingsverksamhet, med mera. Nedan framgår dock att tillgången till rutiner för miljöhänsyn skiljer sig åt mellan myndigheter.

Ett första steg är att utforma rutiner som säkerställer att upphandlingar med betydande miljöaspekter identifieras. Det var 62 procent av myndigheterna som angav att den typen av rutiner finns. Det går att se tydliga skillnader beroende på myndighetens storlek; 93 procent av de stora myndigheterna svarade att rutiner finns, medan andelen var 40 procent för små myndigheter. I fallstudien förstärktes bilden av att det behövs mer formaliserade rutiner ju större upphandlingsverksamheten är.

Trafikverket har en hög grad av samordning inom myndigheten kring vilka miljökrav som ska ställas i olika situationer. Det finns riktlinjer som anger vilka krav som ska ställas och upphandlingsmallar som anger hur de kraven ska vara formulerade. Avsteg från mallarna måste godkännas av chefsjuristen. Ett av skälen till den här starka styrningen är att man vill skapa transparens gentemot leverantörerna och att myndigheten ska uppfattas som en aktör, oavsett var i landet som upphandlingen sker.⁴⁷

Trafikverket beskriver att miljökraven i mindre projekt till stor del består av generella krav som framgår av mallarna, medan det i de större projekten finns utrymme att sätta ambitionsnivån för miljökraven och att lägga till krav som är unika för det specifika objektet. Det kan dock även ingå objektspecifika krav i mindre projekt om Trafikverket bedömer att det finns en betydande miljöpåverkan som motiverar miljöhänsyn utöver de generella kraven. Den här typen av bedömningar sker i samråd med myndighetens miljöspecialister.⁴⁸

Sjöfartsverkets upphandling sköts av en inköpsavdelning bestående av cirka 20 personer. Arbetet är uppdelat efter inköpskategorier med tillhörande inköpsstrategier. Det är ett standardkrav att efterfråga att leverantörerna har ett miljöledningsarbete, och på vissa områden ställs fler miljökrav. Därutöver har Sjöfartsverket nyligen, som framgick i avsnitt 3.2.2 och 3.2.3, tagit fram en ny rutin för samarbete med myndighetens miljöenhet vid utformningen av miljökrav.⁴⁹

Kammarkollegiets ramavtal löper i normalfallet på fyra år, vilket innebär att myndigheten långt i förväg vet vilka upphandlingar som ska göras vid vilka tidpunkter och kan planera arbetet efter det. Arbetet inleds med en förstudie som bland annat syftar till att kartlägga myndigheternas behov och leverantörernas utbud. I mallen för förstudierna framgår att behovet av miljöhänsyn ska kartläggas, och det kan där även tas fram förslag till miljökrav som ska ställas under upphandlingen. Det ska också göras en avstämning med den ansvarige för fokusområdet hållbarhet. Projektgruppen får på så sätt möjlighet att utforma miljökrav som är anpassade till det specifika ramavtalet. Det är också praxis att använda Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier om det är möjligt.⁵⁰

⁴⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket 2022-02-02, 2022-02-08 och 2022-01-11.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket 2022-01-11. Mejl från företrädare för Trafikverket 2022-10-09.

⁴⁹ Presentationsmaterial från Sjöfartsverket, inkommet 2022-01-17. Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-02-22.

⁵⁰ Presentationsmaterial från Kammarkollegiet, inkommet 2021-12-09. Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-02-23.

Fortifikationsverkets inköpsenhet som ansvarar för myndighetens upphandlingar har vuxit kraftigt de senaste åren och utgörs i dag av cirka 25 personer. Hur de arbetar med miljökrav skiljer sig beroende på vilken typ av upphandling det handlar om. Eftersom nybyggnation och underhåll av fastigheter är en central del av myndighetens verksamhet finns ett stort fokus på byggentreprenader. För den typen av projekt finns det projekteringsanvisningar som dokumenterar vilka energi- och miljökrav som ska ställas under projekteringen. Här tas med andra ord en stor del av miljöhänsynen före själva upphandlingsprocessen.⁵¹

I upphandlingar av varor och tjänster är utrymmet betydligt större för upphandlarna på inköpsenheten att komplettera beställningen från verksamheten med miljökrav. Ett område där det, enligt Fortifikationsverket, är svårt att hitta relevanta miljökrav är vid upphandling av tjänster såsom konsulter. Inköpsenheten ser också ett behov av att komma in tidigare i projekten; det skulle ge upphandlarna större möjlighet att ställa kontrollfrågor och bidra med kunskaper från andra liknande upphandlingar.⁵² I vår enkät är det 20 procent av myndigheterna som instämde i påståendet att upphandlare kommer in för sent i upphandlingsärenden.

Den ovanstående beskrivningen av myndigheternas verksamhet återspeglades vid vår genomgång av genomförda upphandlingar. Hos Trafikverket hade projektledarna som ansvarade för upphandlingarna lite inflytande över vilka miljökrav som skulle ställas, eftersom det följde av de riktlinjer och mallar som används. Däremot framgick att projekten har tillgång till stöd från miljöspecialister under upphandlingen och kontraktets genomförande. Hos de tre andra myndigheterna var den ansvariga upphandlaren eller projektledaren i betydligt större utsträckning involverade i att utreda behovet av miljökrav och att formulera sådana krav.

I Upphandlingsmyndighetens rapport om att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer i kommuners och regioners inköpsverksamhet, berörs bland annat frågan om de enskilda upphandlarnas roll. Myndigheten drar slutsatsen att "ansvaret för de övergripande effektmålen landar inte sällan hos enskilda upphandlare som varken har makt eller mandat att styra mot interna, nationella och internationella mål".⁵³ Representanter för Upphandlingsmyndigheten som arbetar med hållbarhet konstaterar att det även hos statliga myndigheter är viktigt att beslut rörande miljöaspekter tas högre upp i

⁵¹ Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2021-12-17 och 2022-03-10.

⁵² Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-03-10.

⁵³ Upphandlingsmyndigheten, *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*, 2022, s. 3.

organisationen och tidigare i inköpsprocessen. De enskilda beställarna eller upphandlarna har ofta inte tillräckligt med kunskap om miljöfrågorna, och om man väntar till själva genomförandet av upphandlingen är det många miljöaspekter som det är för sent att diskutera.⁵⁴

3.3.2 Miljökraven förefaller öka, men oklart hur ambitiösa kraven är och i vilken utsträckning annan miljöhänsyn tas

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning myndigheterna har bra rutiner för sitt arbete med miljöhänsyn, eftersom det i hög grad handlar om ett behov på myndighetsnivå som kan se väldigt olika ut. Ett annat sätt att närma sig frågan är i stället att undersöka i vilken utsträckning myndigheterna tar miljöhänsyn och vilken ambitionsnivå den hänsynen indikerar.

I fallstudien framgick inte oväntat att miljökrav är den tydligaste formen av miljöhänsyn; det fanns i samtliga fall i vår genomgång av upphandlingar. Andra former av miljöhänsyn var mer svåridentifierade i genomgången, eftersom det kan ha skett genom avvägningar redan före upphandlingsfasen.⁵⁵ I tre av de upphandlingar som vi studerade fanns dock exempel på andra former av miljöhänsyn än miljökrav. Två gällde Trafikverket, där det för att stimulera till ytterligare minskad klimatpåverkan ingick bonus om leverantörerna minskade klimatbelastningen mer än vad som var kravställt i kontrakten. I Kammarkollegiets upphandling av inrikes flygresor fanns elflyg och elektrobränsle med i tilldelningskriterierna, i syfte att försöka påverka teknikutvecklingen.

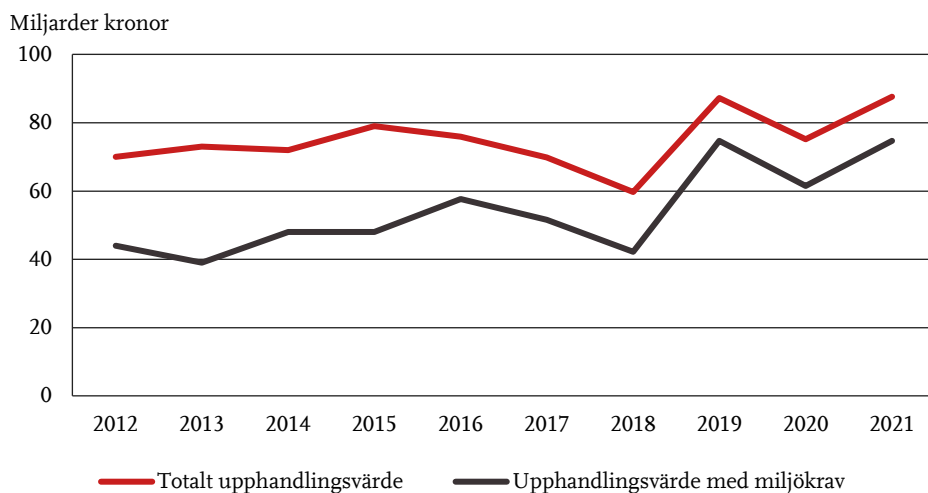
Det är lättare att mäta hur vanligt det är att miljökrav tas i upphandlingar. Rapporteringen till miljöledningssystemet visar att myndigheter under de senaste åren har haft en växande andel upphandlade värden som omfattas av någon form av miljökrav. Myndigheterna rapporterade 2012 att miljökrav har ställts för cirka 63 procent av upphandlingsvärdet, och 2021 uppgick motsvarande andel till 85 procent.⁵⁶

⁵⁴ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

⁵⁵ Ett exempel på den här typen av avvägningar sker vid tillämpningen av Trafikverkets fyrstegsprincip, se mejl från företrädare för Trafikverket 2022-10-09. Principen syftar till att steg för steg analysera hur ett behov bäst kan lösas, i första hand prövas möjligheten att påverka behovet av transporter och i sista hand att bygga nytt.

⁵⁶ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2014. En redovisning*, 2015. Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2020. En redovisning*, 2021.

Diagram 3 Upphandlingsvärden med miljökrav 2012–2021



Anm.: Uppgifterna avser rapporterade upphandlingar (inklusive direktupphandlingar) och avrop från myndigheter som ska rapportera sitt miljöledningsarbete till Naturvårdsverket i enlighet med miljöledningsförordningen.

Källa: Naturvårdsverket.

Det här sättet att mäta är inte problemfritt; Naturvårdsverket konstaterar att ett fåtal myndigheter står för en mycket hög andel av det upphandlade värdet. I vilken utsträckning mindre myndigheter ställer miljökrav får litet genomslag i statistiken. Statistiken visar inte heller vilken typ av miljökrav som ställs eller hur väl avvägda de är för respektive upphandling.

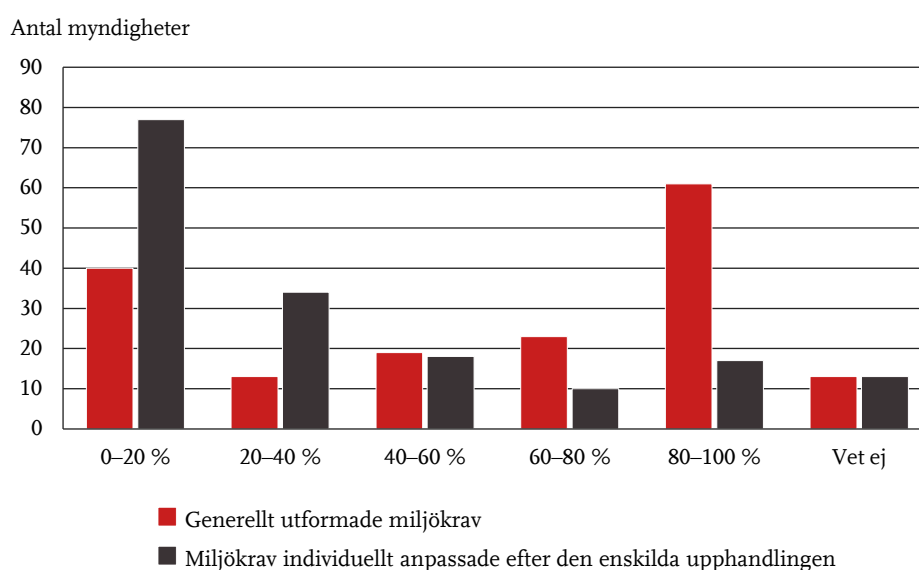
Under fallstudien framgick att tiden som läggs på att utforma miljökrav kan skilja sig mycket åt. En vanlig form av miljökrav är exempelvis att kräva att leverantören har ett miljöledningssystem. Ett sådant krav kan bland annat vara ett sätt att hindra anbud från mindre seriösa leverantörer. Den här typen av generellt utformade krav är lätta att inkludera och kan användas i många olika typer av upphandlingar. Det är dock svårt att hävda att ett sådant krav är uttryck för någon högre ambitionsnivå från upphandlarens sida. Sannolikheten att upphandlingen bidrar till att driva leverantörernas miljöarbete framåt ökar om kraven är anpassade efter den specifika upphandlingen och de potentiella anbudsgivarna.

Sjöfartsverket har resonerat kring detta vid sin uppföljning av myndighetens mål om miljökrav i 50 procent av upphandlingarna. De vill utforma en mer detaljerad uppföljning där det går att kategorisera miljökraven; det skulle till exempel kunna framgå huruvida Upphandlingsmyndighetens kriterier har använts. En sådan

redovisning skulle även kunna visa i vilken utsträckning myndigheten tar fram egna miljökrav vid upphandlingar. Bättre kunskap om vilken typ av miljökrav som ställs är, enligt miljöenheten, ett led i att utveckla myndighetens miljöarbete.⁵⁷

Som framgår av diagram 4 ställer myndigheterna generella krav i betydligt större utsträckning än anpassade krav.

Diagram 4 Enkätfråga: Hur hög andel av det totala antalet upphandlingar innehåller generellt utformade miljökrav respektive individuellt anpassade miljökrav efter den enskilda upphandlingen?



Anm.: Frågan avsåg upphandlingar under de senaste två åren, och avrop från Kammarkollegiets ramavtal skulle inte inkluderas.

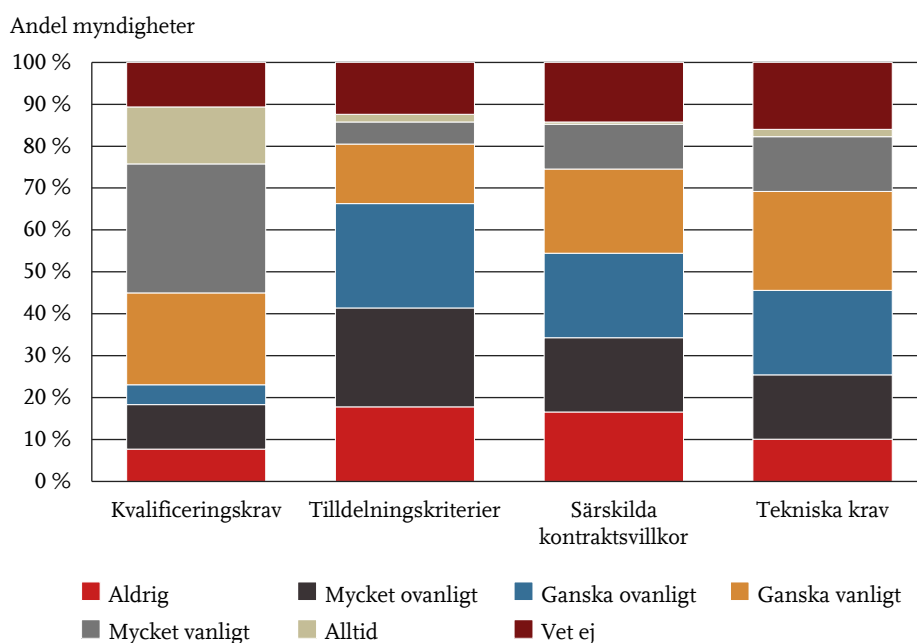
Källa: Sammanställning av enkätsvar.

Det är svårt att veta i vilken utsträckning det är relevant att ställa anpassade krav eller om ambitionsnivån i de anpassade kraven är tillräcklig för att driva leverantörernas miljöarbete framåt. Men när det gäller mätningar av andelen upphandlingar med miljökrav bör man beakta att en stor andel sannolikt består av mindre ambitiösa generella krav.

⁵⁷ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-03-14. Mejl från företrädare från Sjöfartsverket 2022-10-07.

Den typ av miljökrav som ställs kan också ge en viss indikation på ambitionsnivå. Kvalificeringskrav, särskilda kontraktsvillkor och tekniska krav specificerar krav som leverantören, varan eller tjänsten vid någon tidpunkt måste uppfylla. Tilldelningskriterier ger i stället en möjlighet att väga samman olika miljöaspekter i leverantörernas anbud för att bedöma vilket anbud som ger högst kvalitet ur miljösynpunkt, vilket sedan ska viktas mot priset i anbudet. Fördelen med detta är att myndigheten kan premiera fler miljöaspekter, utan att förlora alltför många anbudsgivare. Å andra sidan kan det medföra en mer komplicerad anbudsutvärdering. I enkäten framgick att kvalificeringskrav är den vanligaste typen av krav som myndigheterna använder. Tilldelningskriterier är minst vanligt.

Diagram 5 Enkätfråga: När miljökrav ställs, hur vanligt är det att följande typer av krav används?



Anm.: Frågan avsåg upphandlingar under de senaste två åren, och avrop från Kammarkollegiets ramavtal skulle inte inkluderas.
 Källa: Sammanställning av enkätsvar.

3.3.3 Miljöhänsyn tas i liten utsträckning vid avrop från Kammarkollegiets ramavtal

Myndigheter under regeringen ska avropa från Kammarkollegiets ramavtal om de inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.⁵⁸ Ramavtalen behöver därför vara attraktiva för myndigheterna och kunna användas i hela landet, vilket kan medföra begränsningar i hur hårda miljökrav Kammarkollegiet kan ställa.

Som framgick tidigare undersöker Kammarkollegiet möjligheterna att ta miljöhänsyn vid varje ramavtalsupphandling. De använder alltid miljökrav på basnivå från Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas när det är möjligt, och om det saknas tillämpliga kriterier tar Kammarkollegiet fram egen kravställning. Men för att ytterligare öka möjligheten att ramavtalen bidrar till en bättre miljö ger Kammarkollegiet i många ramavtal de avropande myndigheterna möjlighet att välja varor med en bättre miljöprofil, eller att ställa kompletterande miljökrav vid förnyad konkurrensutsättning.⁵⁹

Varje ramavtal åtföljs av en hållbarhetsredovisning där det framgår vilka miljökrav som Kammarkollegiet har ställt vid upphandlingen. I ramavtal där det går att göra förnyad konkurrensutsättning inkluderar den en förteckning över vilka krav som den avropande myndigheten kan ställa (detta framgår även av ramavtalens kravkatalog).⁶⁰

Det är svårt att veta i vilken utsträckning myndigheterna tar vara på möjligheten att ta ytterligare miljöhänsyn i samband med avrop. Vid rapporteringen till miljöledningssystemet 2021 svarade 34 av 187 myndigheter att de har ställt egna miljökrav vid avrop från statliga ramavtal där det har varit möjligt. Det var 65 myndigheter som svarade att de inte hade gjort det, medan övriga myndigheter (88 myndigheter) inte besvarade den frivilliga frågan.⁶¹

I vår enkät svarade 34 procent (62 myndigheter) att det är ganska vanligt, mycket vanligt eller att de alltid låter miljöhänsyn påverka valet av produkt eller tjänst vid avrop från Kammarkollegiets ramavtal, om avropsformen tillåter det.⁶² Det var 53 procent (97 myndigheter) som svarade att det är ganska ovanligt, mycket ovanligt eller att det aldrig sker. Resterande 14 procent (25 myndigheter) svarade

⁵⁸ Förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

⁵⁹ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-02-23. Förnyad konkurrensutsättning är en inbjudan till samtliga av ramavtalets leverantörer att lämna anbud enligt ramavtalets villkor och konkurrera på nytt.

⁶⁰ Mejl från företrädare för Kammarkollegiet 2022-10-07.

⁶¹ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021. En redovisning*, 2022.

⁶² Frågan avsåg upphandlingar under de två senaste åren.

vet ej. Med tanke på att vår fråga är bredare formulerad överensstämmer vårt resultat relativt väl med det från rapporteringen till miljöledningssystemet.

Det finns sannolikt utrymme för att ta miljöhänsyn i samband med avrop i större utsträckning än vad som sker idag. Av myndigheterna i enkäten efterfrågar 24 procent åtgärder från Kammarkollegiet för att de ska kunna ta mer miljöhänsyn vid avrop. Drygt hälften av dem vill se förbättrat stöd, främst i form av information om vad som ingår i ramavtalen och hur ytterligare krav kan ställas, gärna genom tydliga exempel. Det finns också önskemål om att Kammarkollegiet bör ställa fler miljökrav; några av myndigheterna uttrycker att miljökraven bör vara så kompletta i ramavtalet att man som myndighet inte behöver tänka på det. Det är 34 procent som inte efterfrågar åtgärder från Kammarkollegiet, och 42 procent svarade vet ej.

Representanter för Upphandlingsmyndigheten som arbetar med hållbarhet har uppfattningen att många myndigheter tror att Kammarkollegiet har beaktat all relevant miljöhänsyn i ramavtalen och därmed inte vet vilka ytterligare krav som kan ställas. Det finns en brist på kunskap och det behövs vägledning.⁶³

3.4 Bristande uppföljning av miljökrav

När myndigheterna använder miljökrav vid sina upphandlingar uppstår frågan om i vilken utsträckning de sedan kontrollerar att leverantörerna lever upp till de krav som har ställts. Vi konstaterar att endast hälften av myndigheterna har en aktiv avtalsförvaltning och att myndigheterna i liten utsträckning följer upp att de miljökrav som har ställts tillgodoses av leverantörerna.

I fallstudien framgick att det finns stora skillnader när det gäller hur myndigheterna arbetar med uppföljning. Trafikverket har en strukturerad process för uppföljningen, vilket vi såg exempel på vid vår genomgång av upphandlingar.⁶⁴ Kammarkollegiet har en ansvarig förvaltare för varje ramavtal, och det är ganska vanligt att ställda miljökrav följs upp. Förvaltningen utgår ifrån förvaltningsplaner som bland annat innehåller prioriteringar av vad som ska följas upp. Prioriteringen bygger på tidigare erfarenheter, information från förstudien, med mera.^{65,66}

⁶³ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

⁶⁴ Presentationsmaterial från Trafikverket, inkommet 2022-03-10. Vår genomgång av upphandlingar.

⁶⁵ Kammarkollegiet följer upp krav som ställts i ramavtalet, men inte de eventuella ytterligare krav som myndigheterna ställer vid avrop från ramavtalen.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-03-28. Mejl från företrädare för Kammarkollegiet 2022-10-07.

Hos Fortifikationsverket skiljer sig uppföljningen åt beroende på vad som upphandlats. Projektavdelningen har en process för uppföljning och det görs även stickprovskontroller. Det finns dock vissa variationer i hur uppföljningen utförs och myndigheten arbetar kontinuerligt med att stärka uppföljningsarbetet, vilket ofta stärker även uppföljningen av miljökrav.⁶⁷ Inom förvaltningsavdelningen, som arbetar med underhållsavtal som ofta bygger på ramavtal, får upphandlaren en kontinuerlig återkoppling på hur leverantörerna fungerar.⁶⁸ Sjöfartsverket beskriver att uppföljningsarbetet är under uppbyggnad.⁶⁹

En grundförutsättning för att det ska finnas en väl fungerande uppföljning av miljökrav är att det finns en aktiv avtalsförvaltning. Avtalsförvaltningen syftar till att säkerställa att myndigheten har god kontroll över vilka avtal som har ingåtts och att styra inköpen inom myndigheten till de leverantörer som myndigheten har slutit avtal med.

I vår enkät uppgav 55 procent av myndigheterna att de har en aktiv förvaltning av upphandlade avtal. Endast hälften av dessa myndigheter, 51 procent, uppgav att avtalsförvaltningen är tillräckligt väl utbyggd för att säkerställa en god kontroll över upphandlade avtal och att leverantörerna lever upp till ställda krav (42 procent angav att så inte är fallet). Det var 39 procent av myndigheterna som svarade att de inte har en aktiv förvaltning av upphandlade avtal.

Vi ställde också en fråga om hur vanligt det är att myndigheten följer upp de miljökrav som har ställts vid upphandling. Det var 27 procent av myndigheterna som svarade att det är ganska vanligt, mycket vanligt eller att det alltid sker en uppföljning av de miljökrav som ställts. Det var 62 procent som uppgav att det är ganska ovanligt, mycket ovanligt eller att det aldrig sker. Resterande myndigheter, 11 procent, svarade vet ej.

Även om myndigheterna svarade ja på frågan om uppföljning är det svårt att säga hur pass omfattande uppföljningarna är. Det kan sannolikt vara allt från att begära in ett underlag på att myndigheten är ISO-certifierad, till att göra oanmälda inspektioner hos leverantörerna. För att få en bättre bild av uppföljningens ambitionsnivå frågade vi om myndigheterna under de senaste tre åren har vidtagit någon åtgärd mot en leverantör till följd av bristande efterlevnad av miljökrav. Endast 5 procent (10 myndigheter) svarade ja medan 80 procent svarade nej. En förklaring till detta kan vara att nästan alla leverantörer sköter sina åtaganden

⁶⁷ Mejl från företrädare för Fortifikationsverket 2022-10-18.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-03-10.

⁶⁹ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-03-25.

väldigt väl. Det kan dock också vara ett tecken på att de miljökrav som ställs inte är så pass hårda att leverantörerna har några problem att leva upp till dem, eller att uppföljningarna inte är tillräckligt djupgående för att upptäcka problemen.

Myndigheterna fick i hinderfrågan också ta ställning till påståendet ”Få uppföljningar av miljökrav medför bristande underlag för arbetet med miljökrav i kommande upphandlingar”. Det var 29 procent av myndigheterna som instämde i påståendet.

4 Upphandlingsmyndighetens stöd

I detta kapitel beskriver vi Upphandlingsmyndighetens stöd för miljöhänsyn till statliga myndigheter och besvarar delfrågan ”Tillhandahåller Upphandlingsmyndigheten ett väl utformat stöd?”.

Våra iakttagelser visar att Upphandlingsmyndighetens stöd för miljöhänsyn är väl utformat. Stödet har generellt sett en god kvalitet och omfattar i hög grad områden där myndigheterna har behov av stöd. Men det finns tecken på att stödet skulle kunna nå ut till fler myndigheter.

För att vi ska bedöma att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett väl utformat stöd bör stödet

- omfatta områden där myndigheterna har ett behov av stöd för sitt arbete med miljöhänsyn
- vara lätt att hitta och använda
- innehålla korrekt och aktuell information.

I avsnitt 4.1 behandlar vi den första punkten, och i avsnitt 4.2 behandlar vi de två sistnämnda punkterna.

4.1 Upphandlingsmyndighetens uppdrag och stödet till upphandlande organisationer

Upphandlingsmyndigheten ansvarar för att utveckla, förvalta och stödja offentliga affärer som genomförs av statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra organisationer. I myndighetens uppdrag ingår bland annat att arbeta för en miljömässigt hållbar upphandling.⁷⁰ Myndigheten har också ansvar för att producera statistik om olika aspekter av offentlig upphandling, däribland miljömässig hållbarhet. Det pågår ett arbete för att utveckla den här statistiken, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.

Upphandlingsmyndigheten har även fått flera regeringsuppdrag som har bäring på arbetet med miljöhänsyn vid upphandling. Bland dessa kan nämnas att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer⁷¹, att främja minskad klimatpåverkan vid upphandling av bygg-, anläggnings- och fastighets-

⁷⁰ Förordningen med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁷¹ Regeringsbeslut Fi2020/04834.

entreprenader⁷², och att stärka och utveckla den offentliga upphandlingen så att den i ökad utsträckning bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi⁷³.

4.1.1 Stöd för att skapa ändamålsenliga inköpsorganisationer

En viktig del av Upphandlingsmyndighetens stöd handlar om hur organisationer kan utforma ändamålsenliga inköpsorganisationer. Det handlar bland annat om att säkerställa att det finns en intern styrning av inköpsverksamheten och att bedriva ett strategiskt inköpsarbete.⁷⁴

Stödet inkluderar bland annat en tjänst för att uppskatta nivån på organisationers strategiska inköpsarbete (Strategikollen), och vägledning för att göra en systematisk analys av inköpskostnader för att kartlägga en organisations inköpsmönster (spendanalys).

4.1.2 Flera former av stöd för miljöhänsyn

Utöver stöd rörande inköpsarbetets organisation har Upphandlingsmyndigheten bland annat digitala tjänster på sin webbplats som på olika sätt ger en mer direkt vägledning om miljöhänsyn.

Kriterietjänsten innehåller runt 1 000 hållbarhetskrav (miljömässig och social hållbarhet) som kan användas vid olika typer av upphandlingar. Det finns färdigformulerade krav samt förslag till bevis och förslag till hur kraven kan följas upp. Upphandlingsmyndigheten använder tre kravnivåer (bas, avancerad och spjutspets) som visar hur pass drivande kraven är. Avsikten är att användaren utifrån förutsättningarna i den enskilda upphandlingen ska avgöra vilken nivå som är motiverad.⁷⁵

Frågeportalen ger upphandlare och leverantörer möjlighet att ställa frågor om regelverket på upphandlingsområdet, hållbarhetsaspekter, med mera. Under 2021 besvarade Upphandlingsmyndigheten 1 469 frågor i frågeportalen.⁷⁶ När en fråga har besvarats gör myndigheten även en bedömning av om frågan och svaret ska publiceras som ett inlägg på frågeportalens webbplats, och på så sätt bli tillgängligt

⁷² Regeringsbeslut Fi2019/01139/BB (delvis), Fi2020/01192/BB.

⁷³ Regeringsbeslut M2022/00439.

⁷⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*, 2022.

⁷⁵ Upphandlingsmyndigheten, "Hitta hållbarhetskriterier", hämtad 2022-06-20.

⁷⁶ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2021, 2022*.

för alla. I dag finns det runt 2 000 publicerade inlägg i frågeportalen. Frågeställare har också möjlighet att ställa frågor via chatt och telefon.⁷⁷

Riskanalystjänsten är en ny tjänst som är till för att underlätta för upphandlare att identifiera hållbarhetsrisker i leverantörskedjan inom vissa produktområden. För produkterna i tjänsten finns en bedömning av nivån på risker i leverantörskedjan för fyra riskområden: mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljöskydd och korruption. Informationen om de här riskerna kan användas av den upphandlande organisationen för att avgöra vilka krav som är relevanta att ställa i en viss upphandling och som ett stöd för att göra prioriteringar vid uppföljning.⁷⁸

Utöver de ovanstående tjänsterna arbetar Upphandlingsmyndigheten även med att sprida information genom deltagande i olika typer av evenemang, såsom konferenser, seminarier och mässor. Myndigheten använder begreppet kundmöten som ett samlingsnamn för den här typen av interaktioner. Enligt Upphandlingsmyndigheten är det vanligt med förfrågningar om ifall myndigheten kan delta i evenemang som handlar om miljömässig hållbarhet, vilket de ofta tackar ja till. Det har också skett en utveckling där Upphandlingsmyndigheten har fått allt större möjlighet att själv bestämma vad man ska prata om vid sådana tillfällen, och då berör de alltid hållbarhet på något sätt.⁷⁹

4.2 Det finns stöd på relevanta områden

Vi bedömer att Upphandlingsmyndighetens stöd i hög grad omfattar områden där myndigheterna har ett behov av stöd för sitt arbete med miljöhänsyn. Stödet används av många myndigheter, och en stor andel av användarna anser att det finns stöd inom områden som är relevanta för dem. Det finns visserligen myndigheter som uppger att det saknas stöd för den typ av upphandlingar som de genomför, men det är få myndigheter som betraktar bristande stöd från Upphandlingsmyndigheten som ett hinder för att uppnå ökad miljöhänsyn.

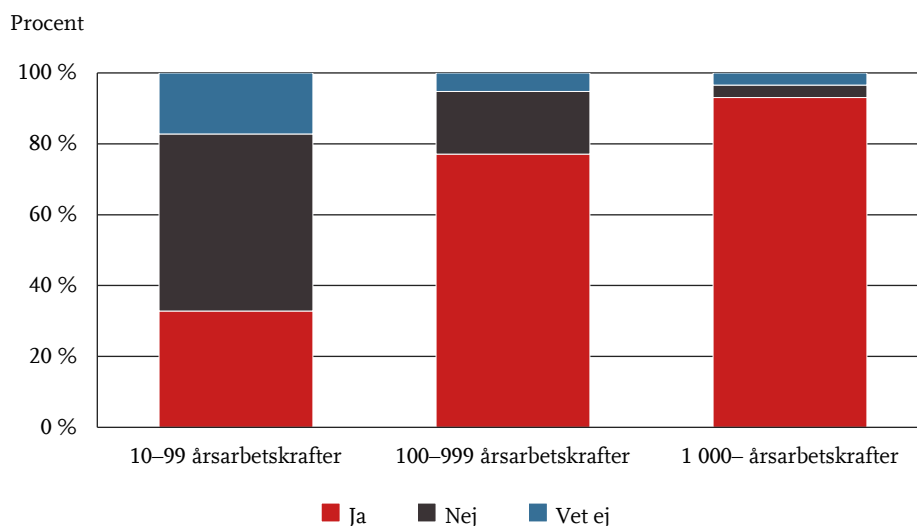
En majoritet av myndigheterna, 65 procent, använder Upphandlingsmyndighetens stöd för miljöhänsyn vid upphandling. Det stöd som används mest är kriterietjänsten, följt av "Annan information på webbplatsen" och frågeportalen. Som framgår av diagram 6 skiljer sig dock användningen av stödet mellan myndigheter av olika storlek.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-19.

⁷⁸ Upphandlingsmyndigheten, "Identifiera hållbarhetsrisker i leveranskedjan", hämtad 2022-06-20.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-20.

Diagram 6 Enkätfråga: Använder ni något av Upphandlingsmyndighetens stöd för miljöhänsyn vid upphandling?



Anm.: En myndighet där uppgift om årsarbetskrafter saknas ingår inte diagrammet.

Källa: Sammanställning av enkätsvar.

Att små myndigheter använder stödet i mindre utsträckning beror sannolikt på att de genomför färre egna upphandlingar, och därmed inte har samma behov av stöd. Mer anmärkningsvärt är att 18 procent av de mellanstora myndigheterna inte använder stödet. Personer som arbetar med Upphandlingsmyndighetens hållbarhetsarbete beskrev att medelstora myndigheter kan vara svåra att nå ut till då det handlar om ett ganska stort antal myndigheter som saknar en gemensam organisation som Upphandlingsmyndigheten kan använda som ingång.⁸⁰

Fritextsvaren indikerar att valet att inte använda stödet sällan handlar om missnöje, även om 7 myndigheter motiverade svaret med att det saknas stöd för den typ av upphandlingar som de genomför. Den vanligaste förklaringen är i stället att det inte har varit aktuellt av olika anledningar. Det var också 6 myndigheter som uppgav att de inte kände till stödet.

De myndigheter som använder Upphandlingsmyndighetens stöd fick möjlighet att ange i hur hög grad de instämmer i påståendet att det finns stöd på områden som är relevanta för dem. Det var 53 procent som instämde helt eller delvis, medan 20 procent svarade att de inte instämmer helt eller delvis. Det finns med andra ord,

⁸⁰ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

både i gruppen som använder stödet och i den grupp som inte gör det, myndigheter som tycker att det inte finns stöd på områden som är relevanta för dem. Samtidigt var det bara 7 myndigheter som uppgav i enkätundersökningen att otillräckligt stöd från Upphandlingsmyndigheten är ett hinder för att uppnå ökad miljöhänsyn. Alla andra påstående fick fler kryss.

En av förklaringarna till det ovanstående utfallet kan vara att myndigheter som genomför vissa typer av upphandlingar hanterar behovet av stöd på andra sätt. Under fallstudien framgick att den typ av upphandlingar som myndigheten utför påverkar huruvida de efterfrågar stöd. Kammarkollegiet, vars ramavtal omfattar vanliga varor och tjänster som används av många myndigheter, beskrev att de har som standard att använda kriterier från kriteriedatabasen i sina upphandlingar.⁸¹ Fortifikationsverket angav däremot att de mycket sällan använder stödet, eftersom det inte är anpassat för den typ av byggnader som myndigheten bygger och förvaltar.⁸²

4.3 God kvalitet på Upphandlingsmyndighetens stöd

Vi bedömer att Upphandlingsmyndighetens stöd håller en god kvalitet när det gäller användarvänlighet och innehåll. Upphandlingsmyndigheten bedriver ett aktivt arbete för att underhålla stödet och öka användarvänligheten. En stor andel av myndigheterna ger positiva omdömen om stödet och betraktar det som lätt att hitta och använda, även om det finns vissa myndigheter som efterfrågar mer information om stödet och hur det kan användas. En majoritet av myndigheterna betraktar stödet som aktuellt och uppdaterat.

4.3.1 Myndigheterna betraktar i huvudsak stödet som lätt att hitta och använda

För att så många myndigheter som möjligt ska få nytta av det stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller krävs det att stödet är lätt att hitta och använda. Upphandlingsmyndigheten har därför använt synpunkter från användarna för att göra tjänsterna mer tillgängliga och användarvänliga.

Upphandlingsmyndigheten genomförde under 2019 och 2020 en översyn av kriterietjänsten. Där användes intervjuer och användartester för att få synpunkter från upphandlare, hållbarhetsstrateger och leverantörer. Bland synpunkterna fanns bland annat önskemål om att det skulle bli lättare att hitta och få överblick över

⁸¹ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-03-23 och 2022-03-09.

⁸² Intervju med företrädare för Fortifikationsverket 2022-03-10.

kriterierna.⁸³ Detta resulterade i en ny kriterietjänst med mer användarvänlig utformning som lanserades 2020. Under 2020 gjordes även insatser för att öka tillgängligheten till frågeportalen.⁸⁴

Mer detaljerade frågor om innehållet i kriterietjänsten som inkommer till myndigheten besvaras av den person som har arbetat med det specifika kriteriet, vilket innebär att de som arbetar med kriterietjänsten får direkt återkoppling om det är något kriterium som är svårt för användarna att hantera. De frågor som inkommer kan handla om vilka bevis som ska användas för att säkerställa att kriteriet är uppfyllt och om vissa kriterier är användbara inom andra områden. Det kommer dock inte så många frågor om nivåerna på kraven, vilket kan förklaras av att det i hög utsträckning är basnivån som myndigheterna använder.⁸⁵

Det pågår diskussioner om ytterligare sätt att förenkla användningen av tjänsten, till exempel genom att organisera presentationen av kriterierna på andra sätt. Enligt Upphandlingsmyndigheten finns det också ett behov av att arbeta mer med stöd riktat mot stegen som kommer före kriterietjänsten, det vill säga fasen där myndigheterna ska identifiera och analysera vad som ska upphandlas och var miljöpåverkan finns.⁸⁶

För frågeportalen och andra frågekanaler är svarstiden en viktig aspekt på användarvänlighet. Myndigheten har själv formulerat ett mål som anger att frågor till frågeportalen ska besvaras inom två arbetsdagar (16 timmar), ett mål som myndigheten dock inte uppnår i dag. För 2021 var den genomsnittliga svarstiden 27 timmar, vilket var en ökning jämfört med tidigare år.

Upphandlingsmyndigheten beskriver att detta beror på att komplexiteten i de inkommande frågorna och ambitionsnivån i svaren har ökat. Antalet frågor som inkommer via telefon och chatt har också ökat. Det pågår arbete för att effektivisera hanteringen av inkommande frågor, och förhoppningen är att svarstiden ska gå att minska, men det beskrivs samtidigt att kvaliteten i svaren kommer i första hand.⁸⁷

Under 2020 och 2021 förändrades förutsättningar för kundmötesarbetet snabbt till följd av den rådande pandemin. I det initiala skedet var det många evenemang som sköts upp och ombokades. Den efterföljande övergången från fysiska till digitala evenemang innebar dock att Upphandlingsmyndigheten fick möjlighet att nå ut till

⁸³ Presentationsmaterial från Upphandlingsmyndigheten, inkommet 2021-10-06.

⁸⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*.

⁸⁵ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-16.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

⁸⁷ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020, 2021*. Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-19.

fler upphandlande organisationer, och de arbetar nu med att hitta hybrida lösningar. Myndigheten beskriver också att de lägger stor vikt vid att anpassa sitt deltagande efter vilken typ av evenemang de ska delta på och hur sammansättningen av åhörare ser ut.⁸⁸

Enligt vår enkät är det en stor andel av de myndigheter som använder Upphandlingsmyndighetens stöd som betraktar det som lätt att hitta och använda, se tabell 1.

Tabell 1 Statliga myndigheters bedömning av tillgängligheten och användarvänligheten i Upphandlingsmyndighetens stöd, procent

	1	2	3	4	5	Vet ej
Stödet är lätt att hitta	0	6	18	47	29	0
Stödet är tydligt och lätt att använda	2	6	30	39	21	3

Anm.: 1 = instämmer inte alls, 5 = instämmer helt.

Källa: Egen sammanställning av enkätsvar.

Samtliga myndigheter (även de som inte använder stödet) fick ange om de tycker att Upphandlingsmyndigheten bör förbättra sitt stöd för miljöhänsyn vid upphandling i något avseende. Det var 21 procent som svarade ja och 28 procent som svarade nej; resterande myndigheter svarade vet ej. De som svarade ja (38 myndigheter) ombads att specificera vad som borde förbättras. Nästan en tredjedel av svaren handlar om tillgänglighet och användarvänlighet. Det efterfrågas till exempel mer information om vilka stöd som finns och exempel på hur olika typer av miljökrav kan användas och följas upp. De resterande fritextsvaren består främst av önskemål om utökat stöd, till exempel fler kriterier i kriterietjänsten och specifikt anpassat stöd för små och medelstora myndigheter.

I fallstudien ställde vi frågor om myndigheternas syn på stödet från Upphandlingsmyndigheten. Hos Sjöfartsverket framkom att de både använder frågeportalen och kriterietjänsten och att deras bild av stödet generellt är positiv. Bland de som kommenterat fanns det dock de som ansåg att det kan vara svårt att veta vilken nivå på kriterierna man ska använda och att det vore önskvärt med fler förslag på formuleringar.⁸⁹ Kammarkollegiet använder alltid kriteriedatabasen om det är möjligt, och de ser positivt på stödet. En kommentar som förekom var dock

⁸⁸ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-20.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-02-22. Vår genomgång av upphandlingar.

att kriterierna kan vara komplexa och att upphandlaren behöver förstå deras innebörd för att kunna använda dem.⁹⁰

Vid vår genomgång av upphandlingar hos Fortifikationsverket och Trafikverket var det inte någon av upphandlarna som hade använt stöd från Upphandlingsmyndigheten. Trafikverket påpekar dock att de har kontakter med Upphandlingsmyndigheten, de är exempelvis en av de myndigheter som ska samråda med Upphandlingsmyndigheten om cirkulär och fossilfri upphandling.⁹¹

4.3.2 Upphandlingsmyndigheten bedriver ett aktivt arbete för uppdatering och kvalitetssäkring av sina tjänster

Två aspekter som är viktiga ur kvalitetssynpunkt är att det stöd som tillhandahålls innehåller aktuella och korrekta uppgifter. Vi har därför diskuterat med de som ansvarar för Upphandlingsmyndighetens miljörelaterade tjänster hur de arbetar med att uppdatera och kvalitetssäkra innehållet.

Upphandlingsmyndigheten beslutade 2021 om fyra långsiktiga mål för verksamheten. Ett av dem är ”Effektivisera offentliga affärer” med tillhörande delmål ”Aktiv förvaltning och utveckling av våra tjänster”. För att förtydliga vad det innebär för arbetet med kriterietjänsten har myndigheten tagit fram inriktningsprinciper som anger att kriterierna ska vara relevanta och aktuella samt tas fram genom en kvalitetsgranskad process med involvering av relevanta aktörer (såsom leverantörer, branschorganisationer och myndigheter inom det berörda området). Kriterierna ska vidare ha granskats eller uppdaterats inom de senaste fyra åren samt under den tidsperioden justeras om den löpande omvärldsbevakningen visar att det har uppstått ett sådant behov. Om ett kriterium inte har granskats eller uppdaterats inom en fyraårsperiod ska det tas bort.⁹²

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det är en utmaning att hålla kriterierna i kriterietjänsten uppdaterade och att mycket resurser har lagts på detta de senaste åren. Det finns en ständig efterfrågan på fler kriterier, men processen för att ta fram nya kriterier kan ta ett år och eftersom förvaltningen av de befintliga är prioriterad finns det inte någon större kapacitet att ta fram nya. När nya kriterier tas

⁹⁰ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-03-22 och 2022-03-28. Vår genomgång av upphandlingar.

⁹¹ Regeringsbeslut M2022/00439. Mejl från företrädare för Trafikverket 2022-10-09.

⁹² Upphandlingsmyndigheten, *Inriktningsprinciper för hållbarhetskriterier*, inkommet 2022-05-06. Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-16.

fram finns det ofta en koppling till regeringsuppdrag om att förbättra stödet inom ett specifikt område.⁹³

Enheten Frågeservice som hanterar inkommande frågor via telefon, chatt och e-post består av åtta personer som utgör en första linje som besvarar allmänna frågor om upphandling. Mer komplexa frågor skickas vidare till andra delar av myndigheten. Enheten ansvarar också för frågeportalen där användarna kan ta del av frågor och svar som har inkommit under de senaste åren. För att säkerställa att svaren inte har blivit inaktuella genom ny lagstiftning eller andra förändringar sker en löpande kvalitetskontroll av inläggen, och det finns en förvaltningsplan som innebär att enheten går igenom och uppdaterar inlägg som är äldre än två år. Innan en fråga publiceras i frågeportalen kvalitetsgranskas svaret av ytterligare minst en person som är mer senior än den som författat svaret; den kontrollen omfattar både de juridiska aspekterna och språket.⁹⁴

Riskanalystjänsten är den nyaste tjänsten och inkluderar bland annat miljöaspekter. Vid tillfället för granskningen saknades det en förvaltningsplan, och det var därför oklart hur möjligheterna att förvalta, utveckla innehållet och genomföra kommunikationsaktiviteter kommer att se ut.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att det finns ett behov av tjänsten hos många upphandlande organisationer och leverantörer. Myndigheten skulle därför vilja utveckla och lansera tjänsten bredare, men den innehåller samtidigt mycket information som behöver hållas uppdaterad.⁹⁵

I enkäten framkom endast enstaka synpunkter om att vissa kriterier kunde vara mer uppdaterade, men ingen myndighet har lämnat synpunkter på att informationen i tjänsterna är felaktig. En majoritet av myndigheterna betraktar också stödet som aktuellt och uppdaterat; 54 procent av myndigheterna instämde helt eller delvis i det påståendet, medan 2 procent inte instämde till viss del eller inte alls.

⁹³ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-16.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-19. Mejl från företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-10-09.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-23. Mejl från företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-10-09.

5 Regeringens styrning och uppföljning

I det här kapitlet beskriver vi regeringens styrning och uppföljning av miljöhänsyn vid upphandling. Vi besvarar delfrågorna "Har regeringens styrning skapat förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar upphandling?" och "Finns det en ändamålsenlig uppföljning av de statliga myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling?".

Våra iakttagelser visar att regeringen har varit tydlig med att myndigheterna bör ta miljöhänsyn vid upphandling och att myndigheterna ska ha en hög ambitionsnivå. Regeringen har också skapat förutsättningar för miljömässigt hållbar upphandling genom att skapa en tydlig rollfördelning mellan de myndigheter som har i uppdrag att stödja arbetet med miljöhänsyn vid statlig upphandling. Det saknas dock uppföljning som visar hur hög ambitionsnivån är hos de upphandlande myndigheterna. Mot den bakgrunden bedömer vi att den nuvarande uppföljningen av de statliga myndigheternas miljöhänsyn inte är ändamålsenlig.

För att vi ska bedöma att regeringens styrning skapar förutsättningar för att uppnå en miljömässigt hållbar upphandling bör regeringen

- vara tydlig avseende mål och ambitionsnivå på området
- se till att det finns stöd till myndigheterna om miljöhänsyn vid upphandling och att rollfördelningen mellan de myndigheter som har stödjande uppdrag är tydlig.

För att vi ska bedöma att det finns en ändamålsenlig uppföljning av de statliga myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling bör uppföljningen

- ge en rättvisande bild av myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling
- utformas på ett resurseffektivt sätt som inte leder till alltför betungande administration.

I avsnitt 5.1 behandlar vi regeringens styrning, och i avsnitt 5.2 behandlar vi frågan om ändamålsenlig uppföljning.

5.1 Regeringens styrning skapar förutsättningar för en mer miljömässigt hållbar upphandling

Vi bedömer att regeringen tydligt har uttryckt att myndigheterna bör miljöanpassa sin upphandling och att regeringen, i likhet med riksdagen, efterfrågar en hög

ambitionsnivå i det arbetet. Det finns dock en viss efterfrågan från myndigheternas upphandlingsorganisationer på mer styrning.

Det finns flera myndigheter som har till uppgift att stödja miljöhänsyn vid upphandling. Rollfördelningen mellan dessa myndigheter är tydlig. Men det kan finnas ett behov av att framöver förtydliga ansvarsfördelningen mellan Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket när det gäller inhämtningen av uppgifter om myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling.

5.1.1 Regeringen har varit tydlig med mål och ambitionsnivå

Regeringen har genom en rad styrsignaler angett att den betraktar miljöhänsyn vid offentlig upphandling som en viktig fråga. Regeringens skrivningar ligger väl i linje med det synsätt som riksdagen har uttryckt.

Regeringens målsättning för offentlig upphandling är att den ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.⁹⁶ Hur målen ska nås konkretiseras i den nationella upphandlingsstrategin.

Strategin innehåller flera mål för myndigheternas inköpsarbete, varav ett är ”En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling”. Målet syftar till att stimulera myndigheter att i större utsträckning ta hänsyn till olika miljöaspekter när de genomför upphandlingar, och därmed bidra till Sveriges miljömålsarbete. Regeringen uttrycker vidare att ”Sverige ska ligga i framkant och fortsatt vara ett föredöme när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling”. Regeringen påtalar att offentlig upphandling kan bli en stark drivkraft för hållbar utveckling och ”användningen av miljöanpassad upphandling bör därför öka, särskilt inom produktgrupper med stor miljöpåverkan”. Regeringen menar också att ”även om priset i en enskild upphandling blir högre om miljökrav ställs kan den totala samhällskostnaden på sikt bli lägre”.⁹⁷

Regeringen har betonat att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030, och att den nationella upphandlingsstrategin ska bidra till genomförandet av den agendan.⁹⁸ Regeringen har vidare, i den klimatpolitiska handlingsplanen, pekat ut upphandling som ett viktigt verktyg för att bidra till minskade utsläpp. Där anges att den offentliga sektorn kan bidra till klimatomställningen genom att minska inköpsens klimatpåverkan och främja marknader för innovativa och klimatsmarta

⁹⁶ Prop. 2014/15:1 utg.omr. 2.

⁹⁷ Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*, 2016.

⁹⁸ Skr. 2021/22:247.

lösningar.⁹⁹ I regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi pekas offentlig upphandling ut som ett viktigt verktyg för att ställa om till en cirkulär ekonomi.¹⁰⁰

5.1.2 Vissa av myndigheternas upphandlingsorganisationer efterfrågar mer styrning

I vår enkät efterfrågade vissa myndigheters upphandlingsorganisationer åtgärder från regeringen för att kunna ta ökad miljöhänsyn i sin upphandling. Det fanns en större efterfrågan på åtgärder hos större myndigheter. Bland små myndigheter efterfrågade cirka 10 procent åtgärder från regeringen, motsvarande siffra för mellanstora och stora myndigheter var drygt 20 respektive närmare 40 procent.

De vanligaste åtgärderna som efterfrågades syftade till att göra miljöhänsyn mer prioriterat inom myndigheten genom tydligare styrning från regeringen (drygt en tredjedel av svaren). Bland övriga svar fanns efterfrågan på mer stöd, mer uppföljning och mer resurser.

Under fallstudien framkom få synpunkter på regeringens styrning. Sjöfartsverket påtalade dock att det kan vara svårt för myndigheter att avgöra hur mycket miljökrav ska få kosta, och att det i vissa situationer skulle behövas instruktioner från regeringen rörande det.¹⁰¹ Som framgick i avsnitt 3.2.2 är det inte ovanligt att det uppstår situationer där myndigheten behöver väga miljönytta mot ett ökat pris för den upphandlade varan eller tjänsten.

Regeringen har föreslagit skärpta skrivningar om miljöhänsyn i upphandlingslagstiftningen. Förslaget innebär att den nuvarande bör-formuleringen ändras till att upphandlande organisationer ska beakta miljön om upphandlingens art motiverar det. I förslaget ingår också en skyldighet för en upphandlande organisation att beakta klimatet om upphandlingens art motiverar det. De ska också besluta om riktlinjer för hur dessa aspekter ska beaktas och för varje upphandling dokumentera sina överväganden i fråga om skyldigheten att beakta vissa samhällsintressen och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts i upphandlingen.¹⁰²

⁹⁹ Prop. 2019/20:65, s. 63.

¹⁰⁰ Regeringskansliet, *Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige*, 2021.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2022-01-14.

¹⁰² I januari 2022 gick remisstiden ut för regeringens förslag (Ds 2021:31). Finansdepartementet har nu utformat lagrådsremissen ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

5.1.3 Tydlig rollfördelning mellan de stödjande myndigheterna

Som framgick i kapitel 4 ansvarar Upphandlingsmyndigheten för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av bland annat statliga myndigheter.¹⁰³ Kammarkollegiet ansvarar i sin tur för att upphandla statliga ramavtal.¹⁰⁴ I det ingår att tillhandahålla stöd vid avrop från ramavtalen exempelvis genom avropsmallar, vägledning, seminarier, utbildningar och konferenser.¹⁰⁵

Naturvårdsverket har till uppdrag att vägleda myndigheterna i deras miljöledningsarbete.¹⁰⁶ Myndigheten har tagit fram en vägledning som beskriver vilka krav som ställs på ett miljöledningssystem enligt miljöledningsförordningen och hur det kan integreras i myndighetens verksamhet.¹⁰⁷ Myndighetens stöd innefattar även en årlig konferens och vägledande insatser när myndigheterna ska rapportera in sitt miljöledningsarbete. Naturvårdsverket är också involverat i nätverk där olika aspekter kopplade till miljöledning diskuteras.¹⁰⁸

Vi bedömer att rollfördelningen mellan de ovanstående myndigheterna är tydlig. Det finns beröringspunkter mellan myndigheternas ansvarsområden som kräver samverkan¹⁰⁹, men vi har inte sett några tecken på brister i det avseendet.

När det gäller de statliga ramavtalen använder Kammarkollegiet kriterier från Upphandlingsmyndighetens kriterietjänst. Myndigheterna möts varje termin och avhandlar kommande upphandlingar och förstudier, Kammarkollegiet lämnar också synpunkter när Upphandlingsmyndigheten tar fram utkast till nya kriterier.¹¹⁰ Däremot genomförs inte någon gemensam insats för att informera om möjligheterna att ta miljöhänsyn vid avrop från de statliga ramavtalen.¹¹¹ Som framgick av kapitel 3 är andelen myndigheter som gör det liten.

Det finns även en samverkan mellan myndigheterna när det gäller miljöledning i staten. Här är frågan om organisation av upphandlingsarbetet aktuell för såväl Upphandlingsmyndigheten som Naturvårdsverket. Naturvårdsverket uppger att de

¹⁰³ Förordningen med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

¹⁰⁴ 8 a § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-03-28.

¹⁰⁶ 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket, *Vägledning för miljöledning i staten*, 2017. Naturvårdsverket, "Miljöledning i staten", hämtad 2022-10-18.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2022-10-19.

¹⁰⁹ Det framgår av 8 § förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Det framgår av 8 § förordningen med instruktion för Upphandlingsmyndigheten att myndigheten ska samverka med Kammarkollegiet och Naturvårdsverket.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2022-03-01.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

samverkar med Upphandlingsmyndigheten för att säkra att staten pratar med en röst.¹¹² Naturvårdsverket uttrycker i sin årliga redovisning av miljöledning i staten att målstyrningen av inköpsverksamheten bör utgå från den nationella upphandlingsstrategin och konkretiseras genom det strategiska inköpsarbetet.¹¹³ Naturvårdsverket samverkar även med Kammarkollegiet i vägledningsarbetet.¹¹⁴

5.2 Brister i uppföljningen av myndigheternas arbete med miljöhänsyn

Vi bedömer att den nuvarande uppföljningen inte ger en rättvisande bild av myndigheternas miljöhänsyn vid upphandling. Det saknas kunskap om vilken ambitionsnivå som myndigheterna har och i vilken utsträckning de bidrar till att driva leverantörernas arbete med miljöfrågor framåt. Upphandlingsmyndighetens uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin ger dock en bild av i vilken takt de upphandlande organisationernas arbete med miljöhänsyn utvecklas.

Både Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket har lämnat förslag till regeringen om ökade möjligheter att inhämta uppgifter om myndigheternas upphandling. Det finns helt klart behov av bättre underlag för uppföljning, men det är oklart hur stor ökning av uppgiftslämnarbördan de här förslagen medför och de är därför svåra att värdera. Det är också viktigt att det finns en samordning mellan Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket så att det inte uppstår en situation där myndigheter behöver rapportera in liknande uppgifter två gånger.

5.2.1 Begränsad uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin

I samband med lanseringen av den nationella upphandlingsstrategin fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att följa upp strategin utifrån de sju inriktningsmål som den innehåller. Upphandlingsmyndigheten redovisade det uppdraget i september 2017.¹¹⁵ Slutsatsen var att många upphandlande myndigheter och enheter har arbetat med att utveckla arbetssätt och kravnivåer inom inriktningsmålet ”En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling” under

¹¹² Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2022-06-14.

¹¹³ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021. En redovisning, 2022.*

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2022-06-14.

¹¹⁵ Regeringsbeslut Fi2016/00833/OU (delvis). Upphandlingsmyndigheten, *Redogörelse för uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin*, inkommet 2022-06-08.

tiotalet år. Men de statliga myndigheterna avviker som grupp, med lägre värden i de självskattningar som myndigheterna gjorde.¹¹⁶

Upphandlingsmyndigheten har inte längre något uppdrag att följa upp den nationella upphandlingsstrategin. De har dock bedömt att det även fortsättningsvis är relevant att veta hur myndigheternas arbete med bland annat miljöhänsyn utvecklas, eftersom det säger något om i vilken utsträckning Upphandlingsmyndighetens stöd leder till förändringar.¹¹⁷ De har därför på eget initiativ gjort mätningar av i vilken utsträckning myndigheterna lever upp till inriktningsmålen. Finansdepartementet uppger att en uppföljning av strategin i sin helhet inte är planerad, men att de ser ett stort värde i de löpande uppföljningar som Upphandlingsmyndigheten gör.¹¹⁸

Den senaste uppföljningen som Upphandlingsmyndigheten gjorde bygger på en enkät som bland annat visade att en liten andel av de svarande analyserar klimat- och miljöpåverkan vid enskilda upphandlingar, använder livscykelkostnader, och analyserar inköpskategoriernas miljö- och klimatpåverkan.¹¹⁹ Myndigheten avser att fortsätta med den här uppföljningen och redovisa resultatet vartannat år i årsredovisningen.¹²⁰

Att följa upp upphandlingsstrategin på det här sättet medför vissa begränsningar. De upphandlande organisationernas svar bygger på självskattningar, och det är exempelvis svårt att bedöma kvaliteten i de analyser av klimat- och miljöpåverkan som myndigheterna uppger att de genomför. Över tid kan den här typen av uppföljning emellertid visa i vilken riktning myndigheternas arbete med miljöhänsyn går.

5.2.2 Bristfällig statistik om miljöhänsyn vid upphandling

Ett tänkbart komplement till den nuvarande uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin vore att använda statistik om myndigheternas genomförda upphandlingar för att utvärdera myndigheternas arbete. Regeringen konstaterade

¹¹⁶ Undersökningen genomfördes genom att respondenterna gjorde en självskattning, och majoriteten av frågorna skulle besvaras enligt en femgradig skala. Respondenterna angav i hur stor utsträckning de själva och den egna organisationen arbetar med olika delar inom respektive inriktningsmål. Frågorna löd: "Ställer er organisation miljökrav i upphandlingar?" och "Ställer er organisation miljökrav enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier?". Till de organisationer som upphandlar livsmedel eller kost: "Ställer er organisation krav på djurskydd enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier?".

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-01-19.

¹¹⁸ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-06-14.

¹¹⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, 2021.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-06-08.

2015 att den dåvarande upphandlingsstatistiken var bristfällig och behövde utvecklas.¹²¹ Ett led i att förbättra den har varit att utse Upphandlingsmyndigheten till statistikmyndighet med ansvar för statistiken på upphandlingsområdet. De ska tillhandahålla en nationell statistikdatabas med objektiv, relevant, noggrann och jämförbar statistik.¹²² Statistiken ska bygga på uppgifter från de registrerade annonsdatabaserna där upphandlingar annonseras. Upphandlingsmyndigheten påbörjade insamlingen av data från annonsdatabaser den 1 januari 2021.¹²³

Upphandlingsmyndigheten har påtalat att det uppstår kvalitetsproblem när uppgifterna används för statistikändamål. Det partiella bortfallet är så högt för flera centrala uppgifter att det får långtgående konsekvenser för möjligheterna att ta fram statistik av god kvalitet. Ett exempel är att uppgifter om miljömässigt och socialt hållbar upphandling saknas i stor utsträckning.¹²⁴

I sin kvalitetsdeklaration för statistiken anger Upphandlingsmyndigheten att det i dagsläget finns användarbehov som myndigheten inte kan tillgodose; det gäller bland annat statistik avseende värdet på de upphandlingar som utförs. Även här konstateras att bortfallet avseende uppgifter om miljömässigt hållbar upphandling är mycket stort.¹²⁵

Den ovanstående problematiken kan exemplifieras med statistiken om miljökrav vid upphandling. Upphandlingsmyndighetens statistik över miljökrav i annonserade upphandlingar visar att statliga myndigheter ställde miljökrav i 374 upphandlingar under 2021, vilket motsvarar cirka 14 procent av de annonserade upphandlingarna det året. För övriga 86 procent av upphandlingarna saknas uppgift om de innehåller miljökrav eller inte. Detta kan jämföras med resultatet i vår enkät, där en tredjedel av myndigheterna uppger att de använder någon form av miljökrav i 80–100 procent av sina upphandlingar, eller med Naturvårdsverkets uppgifter från miljöledningsrapporteringen där det framgår att 85 procent av upphandlingsvärdet från de myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen innehåller miljökrav. Den stora skillnaden indikerar att det ställs miljökrav i en betydande del av de 86 procent av upphandlingarna där det saknas uppgift om miljökrav i annonserna.

¹²¹ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3.1.

¹²² Prop. 2018/19:142, bet. 2019/20:FiU16, rskr. 2019/20:18 och lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik. Se även Förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik.

¹²³ Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

¹²⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag om ökad kvalitet i statistiken på upphandlingsområdet*, inkommet 2021-12-03.

¹²⁵ Upphandlingsmyndigheten, *Kvalitetsdeklaration Annonserade upphandlingar i Sverige*, 2022.

Upphandlingsmyndigheten är tydliga med att det finns kvalitetsproblem i statistiken om miljökrav, och de beskriver att det är en svår avvägning att avgöra när statistik med kvalitetsbrister ska publiceras. När det finns ett stort bortfall lägger myndigheten dock stor vikt vid att redovisa det för användarna. Statistiken om miljökrav är ett exempel där det stora bortfallet riskerar att leda till felaktiga tolkningar (antalet upphandlingar med miljökrav kan vara högre än vad statistiken indikerar), men det finns ett stort intresse för uppgifterna och det är ett sätt att visa för användarna vad som går att ta fram. Det kan också skapa ett incitament för de organisationer som genomför upphandlingar att på sikt bli bättre på att redovisa uppgifter om miljömässig hållbarhet i sina annonser.¹²⁶

Naturvårdsverkets uppgifter om miljökrav bygger på inrapporterade uppgifter från myndigheterna. De rapporterade uppgifterna kommer ofta från myndigheternas egna uppföljningssystem men kan utgöra leverantörsuppgifter eller vara uppskattningar (när de är uppskattade ska en beskrivning lämnas i samband med rapporteringen).¹²⁷ Rapporteringen visar inte vilken typ av miljökrav som ställs eller hur ambitiösa de är. Ett annat problem är att volymen upphandlingar med miljökrav varierar beroende på vad som upphandlas och möjligheten att ställa miljökrav, vilket försvårar jämförelser mellan åren. Den här insamlingen medför även mer administration för myndigheterna jämfört med användningen av annonsdatabaser, och det är inte alla myndigheter som omfattas av miljöledningsförordningen.

5.2.3 Det finns förslag om att utveckla statistik och rapportering

Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att föreslå åtgärder som kan höja kvaliteten i den nationella statistikdatabasen.¹²⁸ I sitt svar efterfrågar de en nationell annonsstandard där fler uppgifter blir obligatoriska att ange vid annonsering. En sådan standard bör, enligt Upphandlingsmyndigheten, utgå från arbetet som genomförs på EU-nivå med att ta fram en annonsstandard för de upphandlingar som överstiger tröskelvärdet och ska annonseras i EU:s databas (TED). Annonsstandarderna går under beteckningen eForms.¹²⁹ Ett område där det enligt myndigheten kan krävas obligatoriska uppgifter för att förbättra statistiken är

¹²⁶ Upphandlingsmyndigheten, "Hållbar offentlig upphandling", hämtad 2022-06-22. Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

¹²⁷ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2022-10-18.

¹²⁸ Regeringsbeslut Fi2020/05114 (delvis).

¹²⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag om ökad kvalitet i statistiken på upphandlingsområdet*, inkommet 2021-12-03. Intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten 2022-05-24.

miljömässig hållbarhet.¹³⁰ Finansdepartementet uppger att det pågår ett arbete med eForms.¹³¹ Det finns även ett förslag om att införa en upphandlingsskadeavgift vid underlåtenhet att efterannonsera en upphandling (resultatet av en upphandling).¹³²

Naturvårdsverket gjorde 2020 en översyn av förordningen om miljöledning i statliga myndigheter. De lämnade förslag till regeringen som syftar till att stärka miljöledningsarbetet i staten, vilket inkluderar en förändrad rapportering från myndigheterna. Naturvårdsverket vill bland annat kunna belysa den miljöhänsyn som sker före och efter upphandlingsfasen. I förslaget ingår att inkludera frågor om i vilken omfattning det genomförs analyser av inköpens miljöpåverkan, ställs miljökrav utifrån ett livscykelperspektiv och i vilken omfattning ställda miljökrav följs upp.¹³³ Finansdepartementet uppger att frågan bereds inom Regeringskansliet.¹³⁴

Mot behovet av bättre underlag för uppföljning ska ställas den extra administration som uppstår hos de upphandlande organisationerna till följd av att de behöver redovisa fler uppgifter. Det framgår dock inte av myndigheternas förslag hur mycket uppgiftslämnarbördan skulle öka. Upphandlingsmyndigheten framför att även om införandet av en nationell annonsstandard inledningsvis skulle öka den administrativa bördan för upphandlande organisationer skulle enhetligheten på sikt kunna underlätta vid annonseringen.¹³⁵ Naturvårdsverket beskriver att uppgiftslämnarbördan relaterat till deras översyn av miljöledningsförordningen ser olika ut för olika myndigheter. Men det torde snarare vara de förändrade arbetssätten än själva rapporteringen som skulle ge ett merarbete.¹³⁶ Finansdepartementet anger att det är viktigt att det inte läggs onödiga administrativa bördor på de upphandlande myndigheterna eller enheterna. Upphandlingsmyndigheten och Naturvårdsverket bör samarbeta och hitta det bästa sättet att utveckla statistiken och rapporteringen utan att generera merarbete för upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer.¹³⁷

¹³⁰ Enligt 14 § 16 upphandlingsförordningen (2016:1162) är upphandlande organisationer skyldiga att ange i annonserna om det ställs krav eller anges villkor som avser miljöhänsyn. Det här kravet gäller dock inte de upphandlingar som överstiger tröskelvärdet och ska annonseras i TED, se mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-10-06.

¹³¹ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-06-14.

¹³² Ds 2022:5.

¹³³ Naturvårdsverket, *En översyn av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2020.

¹³⁴ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-06-14.

¹³⁵ Upphandlingsmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag om ökad kvalitet i statistiken på upphandlingsområdet*, inkommet 2021-12-03.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2022-06-14.

¹³⁷ Mejl från företrädare för Finansdepartementet 2022-06-14.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att många myndigheter saknar en tillräckligt välorganiserad inköpsprocess och tillräcklig miljökompetens för att de ska kunna sägas arbeta effektivt med miljöhänsyn. Därmed kan statens arbete för att uppnå en miljömässigt hållbar upphandling inte sägas vara effektivt. Det återstår mycket arbete innan staten lever upp till den högt ställda ambitionsnivå som riksdagen har uttryckt.

Det är en komplicerad uppgift att ta miljöhänsyn på ett väl avvägt sätt, och det är upp till varje myndighet att anpassa arbetet med miljöhänsyn efter sin verksamhet. Det här, tillsammans med svårigheten att utvärdera ambitionsnivån hos olika myndigheter, gör det svårt att utforma generella och träffsäkra insatser för ökad miljöhänsyn. Det kommer därför i första hand krävas insatser av de berörda myndigheterna, men även av regeringen och de myndigheter som har stödjande funktioner för upphandling.

6.1 Många myndigheter behöver förbättra sitt arbete med miljöhänsyn vid upphandling

De stora skillnaderna i innehåll och volym innebär att vilken organisation och styrning av upphandlingsarbetet som passar för respektive myndighet skiljer sig åt. Det här gör det svårare att bedöma i vilken utsträckning myndigheterna arbetar med miljöhänsyn vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt. Den bild som ges nedan kan därför överensstämja mer eller mindre väl med situationen hos enskilda myndigheter. Med det sagt visar Riksrevisionens iakttagelser ändå tydligt att det finns brister avseende styrning och organisation, kompetens och analysunderlag samt uppföljning.

Det finns ett ökande intresse för miljöhänsyn vid upphandling hos myndigheterna, och en hög andel av dem har skrivningar om miljöhänsyn i sina styrdokument. Därifrån är det dock ett stort steg till ett arbetssätt som säkerställer att alla myndigheter i praktiken tar miljöhänsyn på bästa sätt i de upphandlingar där det är relevant.

Riksrevisionen bedömer att det hos många myndigheter saknas ett tillräckligt strukturerat arbete med miljöhänsyn. Det medför flera risker, bland annat att behovet av att ta miljöhänsyn upptäcks sent i processen och att det då blir svårt att hinna utforma bra miljökrav och att möjligheterna att ta miljöhänsyn på andra sätt inte beaktas.

En av de vanligaste målkonflikterna myndigheterna behöver hantera är att för hårda miljökrav kan leda till för få anbud, varpå myndigheten går miste om fördelarna förknippade med konkurrensen mellan flera anbudsgivare. För att avgöra vilka krav som kan ställas krävs därför ofta både miljökompetens, kunskap om hur långt leverantörerna kommit i sitt miljöarbete, vilka tekniker som finns tillgängliga, och så vidare. Det krävs också kunskap för att avgöra om andra former av miljöhänsyn kan vara aktuellt. Nästan hälften av myndigheterna anger dock att otillräcklig tillgång på kompetens om miljöfrågor är ett hinder för ökad miljöhänsyn, och analyser av miljökonsekvenser görs i otillräcklig utsträckning. Det finns således ett behov av att öka kunskapen om miljöaspekter vid upphandling. Ett sätt att göra detta är att stärka samarbetet mellan upphandlingsfunktion och myndighetens miljöorganisation (i de fall myndigheten har en sådan).

Riksrevisionen vill även poängtera att myndigheternas uppföljning av miljökrav behöver förstärkas. Den låga nivån av uppföljning medför en risk att leverantörer kan bryta mot ställda miljökrav utan att det föranleder sanktioner, och att upphandlarna går miste om värdefull information inför kommande upphandlingar.

6.2 Det finns bra stöd som myndigheterna behöver använda mer

Riksrevisionens bedömning är att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett väl utformat stöd för miljöhänsyn vid upphandling. De problem som framkom i föregående avsnitt indikerar att det finns ett behov av det här stödet och att det behöver användas i större utsträckning.

Riksrevisionens iakttagelser visar att myndigheterna bland annat behöver bli bättre på att styra arbetet med miljöhänsyn och analysera miljökonsekvenser. Det behövs för att myndigheterna ska kunna identifiera och prioritera upphandlingar där de kan bidra mest till miljö kvalitetsmålen. Det här är exempel på områden där mer stöd skulle kunna bidra till att förbättra myndigheternas arbetsätt. Riksrevisionen vill dock poängtera att det inte bara ligger ett ansvar på Upphandlingsmyndigheten att utveckla och sprida sitt stöd, utan det ligger även ett ansvar på de upphandlande myndigheterna att söka upp och ta del av det stöd som erbjuds.

Riksrevisionens bedömning är också att de statliga ramavtal som Kammarkollegiet tecknar är ett viktigt stöd till myndigheterna, och ett bra sätt att arbeta med miljöhänsyn för den typen av varor och tjänster. Många av de varor och tjänster som ramavtalen täcker skulle utgöra små upphandlingar om myndigheterna

utförde dem själva, och miljöaspekterna skulle då sannolikt inte beaktas lika grundligt som Kammarkollegiet gör.

Eftersom ramavtalen ska utgöra ett attraktivt alternativ för alla myndigheter och fungera över hela landet, finns vissa begränsningar för hur hårda miljökrav som kan ställas. I vissa ramavtal finns därför utrymme för avropande myndigheter att ta ytterligare miljöhänsyn, men det görs i liten utsträckning. Det är svårt att avgöra hur vanligt ytterligare miljöhänsyn vid avrop borde vara, men Riksrevisionens iakttagelser visar att det finns ett behov av ökad kunskap hos myndigheterna om den här möjligheten.

6.3 Det finns brister i uppföljningen av myndigheternas arbete med miljöhänsyn

Riksrevisionens bedömning är att det saknas uppföljning som kan visa vilken ambitionsnivå myndigheter har i sin miljöhänsyn vid upphandling och vilka effekter som de åstadkommer. Det gör det svårt att avgöra vad som behövs för att driva utvecklingen framåt, och för myndigheterna att själva jämföra sitt arbete med miljöhänsyn med varandra.

Ett skäl till att det saknas en bra uppföljning är att det finns en brist på heltäckande underlag att bygga uppföljningen på. Den tillgängliga statistiken fokuserar i hög grad på andelen upphandlingar med miljökrav, men miljöhänsyn kan även tas på andra sätt. Valet av vad som ska köpas in, eller i vilka volymer, kan vara lika viktigt som förekomsten av miljökrav. Problemet från ett uppföljningsperspektiv är att den typen av miljöhänsyn är mycket svår att mäta; det är betydligt enklare att mäta om det finns miljökrav i annonser och förfrågningsunderlag. Det här riskerar att leda till att andra typer av miljöhänsyn hamnar i skymundan.

Mätningar av andelen upphandlingar med miljökrav säger också lite om hur väl avvägda miljökraven är, och om vilken andel som är motiverad för den specifika myndigheten. Det är förutsättningen i den enskilda upphandlingen som avgör vad som är ett bra miljökrav. Om en myndighet har tagit miljöhänsyn på andra sätt, eller har upphandlingar som av någon anledning inte lämpar sig för miljökrav, kan det framstå som att myndigheten presterar dåligt. Samtidigt kan en myndighet som använder enklare generella miljökrav i sina upphandlingar framstå som högpresterande, även om kraven inte får särskilt stor effekt.

Det pågår ett arbete med att förbättra upphandlingsstatistiken. Det kan ge flera positiva effekter, bland annat minskar risken för felaktiga tolkningar och det ger myndigheterna bättre möjligheter att jämföra sitt upphandlingsarbete sinsemellan.

Men som framgick ovan skulle inte en förbättrad statistik ensamt kunna tillgodose behovet av uppföljning av myndigheternas arbete med miljöhänsyn. En rättvis bedömning av myndigheternas arbete behöver även ta hänsyn till de förutsättningar som gäller för respektive myndighet. Det är svårt att bedöma ambitionsnivån utan att undersöka hur en myndighet har gått till väga i sina enskilda upphandlingar och om miljöhänsyn har tagits på andra sätt än genom miljökrav. Att genomföra en rättvisande mätning av myndigheternas ambitionsnivå är med andra ord en svår uppgift.

Upphandlingsmyndigheten följer vartannat år upp om de upphandlande organisationerna arbetar i enlighet med den nationella upphandlingsstrategin, i syfte att kunna utvärdera sin stödverksamhet. Uppföljningen har vissa begränsningar, men att undersöka hur myndigheterna arbetar kan vara ett bra sätt att få en bild av huruvida arbetet med miljöhänsyn går framåt och om så, i vilken takt. Det finns dock inte något uppdrag från regeringen som anger att Upphandlingsmyndigheten ska göra en regelbunden uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin, vilket bland annat medför en risk att myndigheten kan tvingas prioritera andra uppdrag före den här uppföljningen.

6.4 Regeringen behöver fortsätta påtala vikten av miljöhänsyn

Riksrevisionens bedömning är att regeringen har varit tydlig med att myndigheterna bör ta miljöhänsyn vid upphandling och att det ska finnas en hög ambitionsnivå. Trots det återstår mycket arbete innan alla myndigheter kan sägas arbeta med miljöhänsyn på ett effektivt sätt.

Det finns en efterfrågan på tydligare styrning från regeringen hos vissa myndigheters upphandlingsorganisationer, i syfte att göra miljöhänsyn till en mer prioriterad fråga inom den egna organisationen. Mot bakgrund av att ansvaret för arbetet med miljöhänsyn ligger hos respektive myndighetsledning betraktar Riksrevisionen dock detta i första hand som ett tecken på att det saknas en tillräckligt väl utbyggd strategisk styrning inom de myndigheterna. En sådan styrning kan till exempel ge mer vägledning om hur prioriteringarna bör se ut vid målkonflikter mellan miljöaspekter och andra faktorer.

Även om ansvaret för arbetet med miljöhänsyn ligger hos respektive myndighet, kan regeringen genom sin styrning bidra till att säkerställa att frågan prioriteras hos myndigheterna. Regeringens förslag om att ändra den nuvarande bör-regeln i upphandlingslagstiftningen till ett ska-krav ligger i linje med detta. De flesta myndigheter arbetar redan med miljöhänsyn i någon utsträckning, och det är

därför tveksamt hur stor betydelse den förändringen skulle få i praktiken, men det torde ändå skicka en signal om vikten av att arbeta med miljöhänsyn. Förslaget innehåller också krav på att upphandlande organisationer ska ta fram riktlinjer för hur miljöhänsyn ska beaktas, något som Riksrevisionens iakttagelser om bristande rutiner visar att det finns ett behov av.

Ytterligare ett verktyg som kan användas för att stärka myndigheternas arbete med miljöhänsyn vid upphandling är myndigheternas årliga rapportering enligt miljöledningsförordningen. Den redovisningen är i dag begränsad och har ett relativt stort fokus på miljökrav. En bättre rapportering skulle kunna öka myndigheternas drivkraft att arbeta med miljöhänsyn och förbättra möjligheten att jämföra hur långt olika myndigheter har kommit i sitt arbete. Naturvårdsverket lämnade 2020 förslag till regeringen som går i den här riktningen.

För att myndigheternas arbete med miljöhänsyn ska fungera väl och utvecklas ytterligare behöver det fortsätta finnas ett fokus på den här frågan. Det finns därför ett behov av att regeringen fortsätter att poängtera att miljöhänsyn är en viktig fråga och att de är tydliga med vilka förväntningar de har på myndigheterna.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- vidta åtgärder som leder till att rapporteringen om miljöhänsyn vid upphandling inom miljöledningssystemet förbättras
- ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att följa upp den nationella upphandlingsstrategin regelbundet.

Riksrevisionen rekommenderar Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet att

- samverka i syfte att sprida information om möjligheterna att ta miljöhänsyn i samband med avrop från de statliga ramavtalen.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Ds 2021:31, *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*.

Ds 2022:5, *En effektivare upphandlingstillsyn*.

Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*, Finansdepartementet, 2016.

Fortifikationsverket, *Kvalitets- och miljöpolicy*, Fortifikationsverket, 2020.

Fortifikationsverket, *Årsredovisning 2021*, Fortifikationsverket, 2022.

Kammarkollegiet, *Årsredovisning 2021*, Kammarkollegiet, 2022.

Naturvårdsverket, *En översyn av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Naturvårdsverket, 2020.

Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2014. En redovisning*, rapport 6669, Naturvårdsverket, 2015.

Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2020. En redovisning*, rapport 6969, Naturvårdsverket, 2021.

Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021. En redovisning*, rapport 7034, Naturvårdsverket, 2022.

Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021: redovisade uppgifter från statliga myndigheter*, Naturvårdsverket, 2022.

Naturvårdsverket, *Vägledning för miljöledning i staten*, rapport 6768, Naturvårdsverket, 2017.

Regeringskansliet, *Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige*, Regeringskansliet, 2021.

Riksbanken, *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2021*, Riksbanken, 2022.

Sjöfartsverket, *Årsredovisning 2021*, Sjöfartsverket, 2022.

Trafikverket, *Trafikverkets affärsstrategi för entreprenader. Version 4.0*, Trafikverket, 2022.

Upphandlingsmyndigheten, *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*, rapport 2022:1, Upphandlingsmyndigheten 2022.

Upphandlingsmyndigheten, *Kvalitetsdeklaration Annonserade upphandlingar i Sverige*, Upphandlingsmyndigheten, 2022.

Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, Upphandlingsmyndigheten 2021.
Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, Upphandlingsmyndigheten, 2022.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Fi2016/00833/OU (delvis), *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten avseende nationell upphandlingsstrategi*.

Regeringsbeslut Fi2019/01139/BB (delvis) och Fi2020/01192/BB, *Uppdrag att främja minskad klimatpåverkan vid offentlig upphandling av bygg-, anläggnings- och fastighetsentreprenader*.

Regeringsbeslut Fi2020/04834, *Uppdrag att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*.

Regeringsbeslut Fi2020/05114 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Upphandlingsmyndigheten*.

Regeringsbeslut M2022/00439, *Uppdrag om cirkulär och fossilfri upphandling*.

Lagar och förordningar

Avfallsförordning (2020:614).

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Förordning (2017:1334) om klimatbonusbilar.

Förvaltningslag (2017:900).

Förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

Klimatlag (2017:720).

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Lag (2019:668) om upphandlingsstatistik.

Upphandlingsförordning (2016:1162).

Riksdagstryck

Bet. 2019/20:MJU12, *Övergripande miljöfrågor*.

Bet. 2019/20:MJU16, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

Bet. 2020/21:FiU34, *Offentlig upphandling*.

Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

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

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop. 2018/19:142, *Statistik på upphandlingsområdet*, bet. 2019/20:FiU16, rskr. 2019/20:18.

Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

Skr. 2021/22:247, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

EU-rättsakter

EUT L 94, 28.3.2014, Celex 32014L0023, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner*.

EUT L 94, 28.3.2014, Celex 32014L0024, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG*.

EUT L 94, 28.3.2014, Celex 32014L0025, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG*.

Interna styrdokument, presentationsmaterial, med mera

Goodpoint, *Analys av betydande miljöaspekter/miljörisker inom ramavtalsområden samt förslag på påverkanskrav och kontroll/uppföljning Utg. 2, augusti 2019*, inkommet 2022-03-01.

Kammarkollegiet, *Kammarkollegiet och Statens inköpscentral*, presentationsmaterial, inkommet 2021-12-09.

Sjöfartsverket, *Riktlinje inköp*, inkommet 2022-02-14.

Sjöfartsverket, *Utkast, Rutin Miljökrav vid upphandling*, inkommet 2022-02-14.

Sjöfartsverket, *Välkomna till Sjöfartsverket*, presentationsmaterial, inkommet 2022-01-17.

Trafikverket, *Inköp och Upphandling*, presentationsmaterial, inkommet 2022-02-08.

Trafikverket, *Miljömässigt hållbar upphandling*, presentationsmaterial, inkommet 2022-01-11.

Trafikverket, *Miljösäkring av ett Investeringsprojekt på Trafikverket*, presentationsmaterial, inkommet 2022-03-10.

Trafikverket, *Målbild för Trafikverkets klimatutsläpp*, inkommet 2022-02-18.

Upphandlingsmyndigheten, *Arbetet med den nya kriterietjänsten*, presentationsmaterial, inkommet 2021-10-06.

Upphandlingsmyndigheten, *Inriktningsprinciper för hållbarhetskriterier*, inkommet 2022-05-06.

Upphandlingsmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag om ökad kvalitet i statistiken på upphandlingsområdet*, inkommet 2021-12-03.

Webbsidor

ESV, "Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen", <https://sromyndigheter.esv.se/>, hämtad 2022-04-11.

Naturvårdsverket, "Miljöledning i staten", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljomal-och-miljoledning/miljoledning-i-staten/>, hämtad 2022-10-18.

Sjöfartsverket, "Miljöledning och miljömål", <https://www.sjofartsverket.se/sv/om-oss/vad-gor-sjofartsverket/vart-hallbarhets--och-miljoarbete/miljoledning-och-miljomal/#:~:text=Milj%C3%B6ledning%20och%20milj%C3%B6m%C3%A5l%20>

Sjöfartsverket har ett miljöledningssystem som minskar negativt och ökar positivt miljöpåverkan och verksamheten, hämtad 2022-08-24.

Statskontoret, "Öppna data", <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/oppna-data/#:~:text=Statskontoret%20tillhandah%3%A5ller%20statistik%20fr%C3%A5n%20v%C3%A5ra%20%C3%A5rliga%20uppf%C3%B6ljningar%20av,%C3%A5ter%20anv%C3%A4nda%20fr%C3%B6r%20att%20skapa%20kommersiella%20eller%20ideella%20tjänster>, hämtad 2022-04-04.

Trafikverket, "Klimatkrav", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo--for-dig-i-branschen/minskad-klimatpaverkan/klimatkrav/>, hämtad 2022-10-14.

Upphandlingsmyndigheten, "Hitta hållbarhetskriterier", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/>, hämtad 2022-06-20.

Upphandlingsmyndigheten, "Hållbar offentlig upphandling", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/>, hämtad 2022-06-22.

Upphandlingsmyndigheten, "Identifiera hållbarhetsrisker i leveranskedjan", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/riskanalyser/>, hämtad 2022-06-20.

Upphandlingsmyndigheten, "Offentliga utbetalningar", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik-som-utvecklar-den-offentliga-affaren/fortsatt-okat-intresse-for-offentliga-upphandlingar/offentliga-utbetalningar/>, hämtad 2022-10-18.

Upphandlingsmyndigheten, "Strategiskt inköpsarbete", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/strategiskt-inkopsarbete/>, hämtad 2022-06-28.

Bilaga 1. Fallstudiemyndigheter

Fortifikationsverket

Fortifikationsverket äger och förvaltar Sveriges fastigheter för försvarsändamål.¹³⁸ Myndighetens värde av upphandlingar och avrop uppgick 2021 till 3,6 miljarder kronor, och andelen med miljökrav var 92 procent.¹³⁹ Under granskningen gick vi igenom upphandlingar som avsåg diverse byggnadsarbeten, om- och tillbyggnad av flygeldartorn, kompaktlastare, laboratorieanalys (vattenanalys) och vs-arbeten.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet (avdelningen Statens inköpscentral) ansvarar för att upphandla ramavtal för varor och tjänster som de statliga myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.¹⁴⁰ Under 2021 användes avtalen för avrop om sammanlagt 13,3 miljarder kronor, av vilka statliga myndigheters avrop stod för 80 procent.¹⁴¹ Under granskningen gick vi igenom upphandlingar som avsåg inrikes flygresor, hygienprodukter, klient- och mobillösningar, tjänstebilar och säker förvaring.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss.¹⁴² Myndighetens värde av upphandlingar och avrop uppgick 2021 till 0,99 miljarder kronor, och andelen med miljökrav var 91 procent.¹⁴³ Under granskningen gick vi igenom upphandlingar som avsåg en arbetsbåt, avfallshantering, drift och underhåll av byggnader, drivmedel (metanol) och taxiresor.

¹³⁸ Fortifikationsverket, *Årsredovisning 2021, 2022*.

¹³⁹ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021: redovisade uppgifter från statliga myndigheter, 2022*.

¹⁴⁰ Förordningen med instruktion för Kammarkollegiet. Förordningen om statlig inköpssamordning.

¹⁴¹ Kammarkollegiet, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 53.

¹⁴² Sjöfartsverket, *Årsredovisning 2021, 2022*.

¹⁴³ Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021: redovisade uppgifter från statliga myndigheter, 2022*.

Trafikverket

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.¹⁴⁴ Myndighetens samlade inköpsvolym uppgick 2021 till 55 miljarder kronor. De redovisar även att miljökrav ställdes i 100 procent av de upphandlingar som var avslutade i upphandlingssystemet under 2021 (de upphandlingarna representerar ett värde på 29,5 miljarder kronor).¹⁴⁵ Under granskningen gick vi igenom upphandlingar som avsåg basunderhåll väg, byggnationen av en bro, mobila omformare, basunderhåll järnväg och underhållsbeläggning.

¹⁴⁴ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁴⁵ Mejl från företrädare för Trafikverket 2022-10-09.

Bilaga 2. Enkätundersökning

Enkätens utformning

Enkäten bestod av 26 frågor. Frågorna handlade om myndigheternas arbete med att ta miljöhänsyn vid upphandling och myndigheternas syn på Upphandlingsmyndighetens stöd. Enkätfrågorna var utformade utifrån granskningens bedömningsgrunder och iakttagelser under fallstudien. Frågorna var obligatoriska.

Tillvägagångssätt

Enkäten skickades ut den 25 april 2022 via mejl i enkätverktyget Webropol. Enkäten skickades till statliga myndigheter enligt Statistiska centralbyråns myndighetsregister. Myndigheter med mindre än tio årsarbetskrafter, som har värmyndigheter, utlandsmyndigheter och fallstudiemyndigheterna var undantagna.¹⁴⁶ Ytterligare tre små respektive nyinrättade myndigheter undantogs, till följd av att de inte skulle ha möjlighet att svara på enkäten. Uppgifter om myndigheternas årsarbetskrafter avser 2021 och har hämtats från Statskontoret, Ekonomistyrningsverket (ESV) och i ett fall myndighetens årsredovisning för 2021.¹⁴⁷ Enkäten skickades ut till 207 myndigheter.

Enkäten sändes till varje myndighets registrator som skickade enkäten vidare inom myndigheten. Med enkäten bifogades ett följebrev med anvisningen att enkäten skulle besvaras av den person som ansvarar för myndighetens upphandlingsverksamhet. Av anvisningarna i enkäten framgick även en definition av begreppen ”miljöhänsyn” och ”miljökrav” och att upphandlingar som inte är annonspliktiga och ligger under direktupphandlingsgränsen inte skulle inkluderas i svaren på frågorna.

Tre påminnelser skickades ut och sista svarsdatum var den 26 maj 2022. Totalt 184 myndigheter svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 89 procent.

¹⁴⁶ Kammarkollegiets svar avsåg endast myndighetens egen upphandling och inte den statliga ramavtalsupphandlingen som bedrivs inom ramen för Statens inköpscentral.

¹⁴⁷ Statskontoret, ”Öppna data”, hämtad 2022-04-04. ESV, ”Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen”, hämtad 2022-04-11. Riksbanken, *Årsredovisning för Sveriges riksbank 2021, 2022*.

Enkätens tillförlitlighet

Vi bedömer att bortfallet i enkäten inte är någon stor felkälla. Svarsfrekvensen är hög, och den storleksmässiga fördelningen av de myndigheter som inte har svarat skiljer sig inte i någon nämnvärd utsträckning från fördelningen av de myndigheter som har svarat.

En möjlig felkälla är att enkätsvaren består av självskattningar. För vissa respondenter kan det vara svårt att ha tillräcklig överblick över myndighetens upphandling för att ge ett helt korrekt svar. Vilken överblick en upphandlingsansvarig har beror på myndighetens storlek, organisation, systemstöd med mera. De frågor som främst berörs är de där respondenterna ska uppge andelar och ange hur vanligt förekommande vissa företeelser är. För att minska den felkällan har vi valt att ha breda svarsintervall.

Det kan avslutningsvis nämnas att svaren på frågorna om hur vanligt det är att miljökrav ställs utgör ett uppskattat genomsnitt av myndighetens upphandling. Vissa myndigheter har påtalat att andelen upphandlingar med miljökrav kan skilja sig mycket mellan olika upphandlingskategorier. Det finns också små myndigheter som har påtalat att de har haft få upphandlingar att utgå ifrån när de svarat, vilket kan innebära att andelen miljökrav kan variera kraftigt mellan olika år.

Sammanställning av enkätsvaren

1. Vad heter myndigheten du företräder?

2. Hur många fast anställda personer i myndigheten har inköp/upphandling som huvudsaklig arbetsuppgift?

3. Har myndigheten något övergripande styrdokument som anger att miljöhänsyn ska tas vid era upphandlingar? *Det kan till exempel vara en upphandlingsstrategi, inköbspolicy eller hållbarhetsstrategi.*

	Antal myndigheter	Procent
Ja	156	85
Nej	25	14
Vet ej	3	2

4. Anges det i styrdokumentet att arbetet med miljöhänsyn vid upphandling ska bidra till specifika mål? *Det kan till exempel vara mål om hur hög andel av myndighetens upphandlingar som ska innehålla miljökrav, eller mål om att minska myndighetens utsläpp av växthusgaser.*

	Antal myndigheter	Procent
Ja	73	47
Nej	81	52
Vet ej	2	1

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat nej eller vet ej på fråga 3.

5. Som stöd för prioriteringar vid arbetet med miljöhänsyn, har myndigheten genomfört någon övergripande riskanalys, eller motsvarande, för att identifiera vilken typ av upphandlingar som medför störst miljöpåverkan?

	Antal myndigheter	Procent
Ja	58	32
Nej	116	63
Vet ej	10	5

6. Har det genomförts någon uppföljning eller utvärdering av myndighetens arbete med miljöhänsyn vid upphandling?

	Antal myndigheter	Procent
Ja	78	42
Nej	91	49
Vet ej	15	8

7. Har myndigheten upphandlingsrutiner som säkerställer att ni identifierar de upphandlingar där miljöhänsyn kan vara motiverat? *Rutinerna kan till exempel utgöras av interna föreskrifter, checklistor eller mallar.*

	Antal myndigheter	Procent
Ja	114	62
Nej	66	36
Vet ej	4	2

8. I upphandlingar där ni bedömt att miljöhänsyn kan vara motiverat, hur vanligt är det att ni analyserar miljökonsekvensernas omfattning och vilken miljöhänsyn som är lämplig i det enskilda fallet? *Det kan både vara en analys som är unik för den enskilda upphandlingen, eller en analys för den kategori produkter/tjänster som upphandlingen avser.*

	Antal myndigheter	Procent
Aldrig	21	11
Mycket ovanligt	39	21
Ganska ovanligt	44	24
Ganska vanligt	29	16
Mycket vanligt	24	13
Alltid	5	3
Vet ej	22	12

9. Hur vanligt är det att någon från myndighetens miljöorganisation (till exempel en miljöspecialist eller miljöstrateg) deltar i upphandlingar där ni bedömt att miljöhänsyn kan vara motiverat?

	Antal myndigheter	Procent
Aldrig	18	10
Mycket ovanligt	16	9
Ganska ovanligt	26	14
Ganska vanligt	27	15
Mycket vanligt	19	10
Alltid	10	5
Myndigheten har ingen miljöorganisation	63	34
Vet ej	5	3

I fråga 10–14 efterfrågar vi en uppskattning av hur ni har använt miljökrav och miljöhänsyn under de senaste två åren. I fråga 10–13 ska inte avrop från Kammarkollegiets ramavtal inkluderas.

10. Hur hög andel av det totala antalet upphandlingar innehåller någon form av miljökrav?

	Antal myndigheter	Procent
0–20 %	39	21
20–40 %	19	10
40–60 %	23	13
60–80 %	21	11
80–100 %	61	33
Vi har inte gjort några upphandlingar/enda avropat från Kammarkollegiets ramavtal	15	8
Vet ej	6	3

11. Hur hög andel av det totala antalet upphandlingar innehåller generellt utformade miljökrav? *Med generella miljökrav avses till exempel gemensamma krav för en viss inköpskategori, eller standardkrav som används i merparten av myndighetens upphandlingar.*

	Antal myndigheter	Procent
0–20 %	40	24
20–40 %	13	8
40–60 %	19	11
60–80 %	23	14
80–100 %	61	36
Vet ej	13	8

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat "Vi har inte gjort några upphandlingar/vi har endast avropat från Kammarkollegiets ramavtal" på fråga 10.

12. Hur hög andel av det totala antalet upphandlingar innehåller miljökrav som är individuellt anpassade efter den enskilda upphandlingen? Här avses krav som ställs utöver, eller i stället för, den typ av generell utformade krav som beskrevs i föregående fråga.

	Antal myndigheter	Procent
0–20 %	77	46
20–40 %	34	20
40–60 %	18	11
60–80 %	10	6
80–100 %	17	10
Vet ej	13	8

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat "Vi har inte gjort några upphandlingar/vi har endast avropat från Kammarkollegiets ramavtal" på fråga 10.

13. När miljökrav ställs, hur vanligt är det att följande typer av krav används?

Antal myndigheter	Aldrig	Mycket ovanligt	Ganska ovanligt	Ganska vanligt	Mycket vanligt	Alltid	Vet ej
Kvalificeringskrav	13	18	8	37	52	23	18
Tilldelningskriterier	30	40	42	24	9	3	21
Särskilda kontraktsvillkor	28	30	34	34	18	1	24
Tekniska krav	17	26	34	40	22	3	27
Andra sätt att uppmuntra miljöhänsyn hos leverantören	35	16	20	12	9	2	74

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat "Vi har inte gjort några upphandlingar/vi har endast avropat från Kammarkollegiets ramavtal" på fråga 10.

Procent	Aldrig	Mycket ovanligt	Ganska ovanligt	Ganska vanligt	Mycket vanligt	Alltid	Vet ej
Kvalificeringskrav	8	11	5	22	31	14	11
Tilldelningskriterier	18	24	25	14	5	2	12
Särskilda kontraktsvillkor	17	18	20	20	11	1	14
Tekniska krav	10	15	20	24	13	2	16
Andra sätt att uppmuntra miljöhänsyn hos leverantören	21	10	12	7	5	1	44

14. Om avropsformen tillåter det, hur vanligt är det att miljöhänsyn påverkar valet av produkt eller tjänst vid avrop från Kammarkollegiets ramavtal? *Här avser vi situationer där en produkt/tjänst helt eller delvis väljs till följd av att den har bättre miljöegenskaper än andra alternativ, eller att ni ställer miljökrav vid förnyad konkurrensutsättning.*

	Antal myndigheter	Procent
Aldrig	13	7
Mycket ovanligt	34	18
Ganska ovanligt	50	27
Ganska vanligt	41	22
Mycket vanligt	19	10
Alltid	2	1
Använder ej ramavtalen	0	0
Vet ej	25	14

15. Har myndigheten en aktiv förvaltning av upphandlade avtal?

	Antal myndigheter	Procent
Ja	102	55
Nej	71	39
Vet ej	11	6

16. Bedömer du att myndighetens avtalsförvaltning är tillräckligt väl utbyggd för att säkerställa en god kontroll över upphandlade avtal och att leverantörerna lever upp till ställda krav?

	Antal myndigheter	Procent
Ja	52	51
Nej	43	42
Vet ej	7	7

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat nej eller vet ej på fråga 15.

17. Hur vanligt är det att myndigheten följer upp de miljökrav som har ställts vid upphandlingar?

	Antal myndigheter	Procent
Aldrig	19	10
Mycket ovanligt	38	21
Ganska ovanligt	57	31
Ganska vanligt	30	16
Mycket vanligt	10	5
Alltid	9	5
Vet ej	21	11

18. Har myndigheten någon gång under de senaste tre åren vidtagit åtgärder mot en leverantör till följd av bristande efterlevnad av miljökrav?

	Antal myndigheter	Procent
Ja	10	5
Nej	147	80
Vet ej	27	15

19. Hur skulle du beskriva intresset för miljöhänsyn vid upphandling inom myndigheten?

Antal myndigheter	1	2	3	4	5
Intresset är (1 = mycket lågt, 5 = mycket högt)	12	24	82	56	10
Intresset är (1 = snabbt minskande, 5 = snabbt ökande)	5	5	104	56	14
Procent	1	2	3	4	5
Intresset är (1 = mycket lågt, 5 = mycket högt)	7	13	45	30	5
Intresset är (1 = snabbt minskande, 5 = snabbt ökande)	3	3	57	30	8

20. Här räknar vi upp några tänkbara hinder för att uppnå en ökad miljöhänsyn vid upphandling. Stämmer något av följande alternativ in på er myndighet?
Flera val är möjliga.

	Antal myndigheter	Procent
Myndigheten saknar tillräcklig kompetens om miljöfrågor	85	46
Upphandlare kommer in för sent i upphandlingsärenden	36	20
Myndighetens miljöorganisation deltar för lite i upphandlingsärenden	42	23
Det saknas metoder och analysverktyg för att arbeta med miljöhänsyn	92	50

	Antal myndigheter	Procent
Det saknas systemstöd för uppföljning av genomförda upphandlingar	76	41
Myndighetsledningen behöver ge arbetet med miljöhänsyn vid upphandling högre prioritet	65	35
Det saknas signaler från myndighetsledningen om att miljökrav får medföra dyrare inköp	61	33
Få uppföljningar av miljökrav medför bristande underlag för arbetet med miljökrav i kommande upphandlingar	54	29
Det är svårt att rekrytera upphandlare	12	7
Otillräckligt stöd från Upphandlingsmyndigheten	7	4
För lite samverkan mellan myndigheter om miljöhänsyn vid upphandling	34	18
Andra hinder, nämligen	50	27
Vi ser inga hinder	13	7
Vet ej	7	4

21. Finns det åtgärder ni skulle vilja se från Kammarkollegiet för att ni ska kunna ta ökad miljöhänsyn vid avrop från deras ramavtal?

	Antal myndigheter	Procent
Ja. Nämligen	44	24
Nej	62	34
Vet ej	78	42

22. Finns det åtgärder ni skulle vilja se från regeringen för att ni ska kunna ta ökad miljöhänsyn vid er upphandling?

	Antal myndigheter	Procent
Ja, nämligen	39	21
Nej	59	32
Vet ej	86	47

23. Använder ni något av Upphandlingsmyndighetens stöd för miljöhänsyn vid upphandling?

	Antal myndigheter	Procent
Ja	120	65
Nej, ange gärna varför	48	26
Vet ej	16	9

24. Hur vanligt är det att ni använder något av följande stöd i arbetet med miljöhänsyn vid upphandling?

Antal myndigheter	Aldrig	Mycket ovanligt	Ganska ovanligt	Ganska vanligt	Mycket vanligt	Alltid	Vet ej
Frågeportalen	2	16	29	48	19	1	5
Frågor via andra kanaler (chatt/ e-post/telefon)	26	26	38	15	3	2	10
Kriterietjänsten	3	9	18	38	38	10	4
Riskanalystjänsten	27	25	24	12	4	0	28
Annan information på webbplatsen	5	12	10	48	31	4	10
Konferenser/ seminarium	16	26	27	30	11	0	10
Annat, ge gärna exempel	16	5	1	7	2	0	89

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat nej eller vet ej på fråga 23.

Procent	Aldrig	Mycket ovanligt	Ganska ovanligt	Ganska vanligt	Mycket vanligt	Alltid	Vet ej
Frågeportalen	2	13	24	40	16	1	4
Frågor via andra kanaler (chatt/e-post/telefon)	22	22	32	13	3	2	8
Kriterietjänsten	3	8	15	32	32	8	3
Riskanalystjänsten	23	21	20	10	3	0	23
Annan information på webbplatsen	4	10	8	40	26	3	8
Konferenser/ seminarium	13	22	23	25	9	0	8
Annat, ge gärna exempel	13	4	1	6	2	0	74

25. Hur väl stämmer följande påståenden in på Upphandlingsmyndighetens stöd för miljöhänsyn vid upphandling?

Antal myndigheter	1	2	3	4	5	Vet ej
Det finns stöd på områden som är relevanta för vår myndighet	4	20	30	42	22	2
Stödet är lätt att hitta	0	7	22	56	35	0
Stödet är tydligt och lätt att använda	2	7	36	47	25	3
Stödet är aktuellt och uppdaterat	0	2	25	43	22	28

Frågan ställdes inte till myndigheter som svarat nej eller vet ej på fråga 23.

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej
Det finns stöd på områden som är relevanta för vår myndighet	3	17	25	35	18	2
Stödet är lätt att hitta	0	6	18	47	29	0
Stödet är tydligt och lätt att använda	2	6	30	39	21	3
Stödet är aktuellt och uppdaterat	0	2	21	36	18	23

26. Finns det något ni tycker att Upphandlingsmyndigheten bör förbättra i sitt stöd för miljöhänsyn vid upphandling?

	Antal myndigheter	Procent
Ja, nämligen	38	21
Nej	52	28
Vet ej	94	51

Upphandling är en viktig del av verksamheten hos många statliga myndigheter och den är ofta förknippad med olika typer av avvägningar. Myndigheterna ska bland annat ta hänsyn till miljömässig hållbarhet vid sin upphandling och riksdagen har uttryckt att Sverige ska vara ett föredöme i det avseendet.

Riksrevisionen har granskat om staten arbetar effektivt för att uppnå en miljömässigt hållbar statlig upphandling, och den övergripande slutsatsen är att så inte är fallet. Riksrevisionen konstaterar bland annat att många myndigheter saknar en tillräckligt välorganiserad inköpsprocess och tillräcklig miljökompetens. Det saknas också uppföljning som kan visa vilken ambitionsnivå myndigheter har i sitt arbete med miljöhänsyn.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det finns ett ökande intresse för miljöhänsyn hos många myndigheter, och att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett väl utformat stöd som behöver användas mer. Därtill är Kammarkollegiets tecknande av statliga ramavtal ett bra sätt att arbeta med miljöhänsyn för den typen av varor och tjänster.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att förbättra rapporteringen om miljöhänsyn inom miljöledningssystemet och säkerställa att det sker en regelbunden uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin. Riksrevisionen rekommenderar också Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten att samverka för att sprida information om möjligheten att ta miljöhänsyn vid avrop från de statliga ramavtalen.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se