

Juni 2015

SNS ANALYS

nr30

Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel

MILJÖKRAV vanligare vid offentlig upphandling. På senare tid har det blivit vanligt att ställa miljökrav vid offentliga upphandlingar. Tanken är att offentlig sektor som stor köpare kan påverka produktionen och konsumtionen så att miljömål uppnås. Denna skrift undersöker den offentliga upphandlingens möjligheter att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Analysen utgår från nationalekonomisk teori och en empirisk studie av hur miljökrav påverkat leverantörers beteende vid upphandlingar av städtjänster.



FÖRFATTARE

Sofia Lundberg, docent i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Umeå universitet.
E-post: sofia.lundberg@umu.se



Per-Olov Marklund, fil.dr i nationalekonomi vid Centrum för regionalvetenskap vid Umeå universitet.
E-post: pelle.marklund@umu.se

LÅNGTGÅENDE KRAV KAN STYRA - MEN GER INTE EFFEKTIVITET.

Om upphandling ska fungera som styrmedel och bidra till minskad miljöbelastning måste de miljökrav som ställs vara tuffare än den lagstiftning och miljöpolitik som reglerar de varor och tjänster som upphandlingen avser. Dessutom krävs att minst en leverantör anpassar sig till de krav som ställs. En studie baserad på svenska städtjänster tyder på att miljökraven är för lågt satta för att påverka potentiella leverantörers beteende.

LÅNGTGÅENDE MILJÖKRAV KAN LEDA TILL FÄRRE ANBUDSGIVARE.

Långtgående miljökrav innebär anpassningskostnader för potentiella leverantörer som måste investera i renare produktionsteknik. Om kostnaderna blir höga finns risken att inte tillräckligt många leverantörer gör anpassningen och deltar i upphandlingen. Det får till följd att miljöeffekterna blir små i förhållande till upphandlingens miljömål.

ÄR JURIDIKEN ETT HINDER? Upphandlingsdirektiven innebär att de krav som ställs måste stå i proportion till det som upphandlas och att leverantörer ska behandlas lika. Därför kan det finnas juridiska hinder för att formulera långtgående miljökrav samt att ställa skilda miljökrav på olika potentiella leverantörer.



SNS ANALYS En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



Trend att ställa miljökrav vid offentlig upphandling

Den offentliga sektorns inköp motsvarar i genomsnitt 16 procent av BNP bland EU:s medlemsländer. I Sverige uppgår siffran för offentlig upphandling till cirka 600 miljarder kronor per år.¹

Runt om i världen, och inte minst inom EU, finns en tydlig trend att använda offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel inom en rad politikområden, varav miljö är ett.²

Det som ofta kallas grön offentlig upphandling (offentlig upphandling med miljöhänsyn, i kortform GPP)³ definieras av Europeiska kommissionen som:

... ett förfarande för de offentliga myndigheternas upphandling av varor, tjänster och arbeten med lägre miljöpåverkan över hela livscykeln, jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primärfunktion som annars skulle ha upphandlats.⁴

Argumentet för att ställa miljökrav vid offentlig upphandling är att den offentliga sektorn på många marknader anses vara en stor köpare. Den antas därmed ha förmågan att dels ge producenterna incitament att bli mindre miljöbelastande, dels stimulera privata konsumenters efterfrågan i en mer miljömedveten riktning. På så sätt anses grön upphandling kunna bidra till att miljömål uppfylls.⁵

Miljökrav som är tuffare än befintlig lagstiftning krävs

För att grön upphandling ska fungera som miljöpolitiskt styrmedel måste den verkligen styra, det vill säga få företag och konsumenter att ställa om till ett mindre miljöbelastande beteende. De miljökrav som ställs måste alltså vara tuffare än den lagstiftning och miljöpolitik som redan reglerar produktionen och konsum-

tionen av de varor och tjänster som upphandlingen avser.

Det är av flera skäl problematiskt att förlika sig på styrmedel som inte har avsedd effekt. Till exempel kan det finnas alternativa styrmedel som har samma eller högre miljöeffekt, kanske också till en lägre kostnad.⁶ Därför behövs vetenskapliga studier som undersöker om grön upphandling är ett effektivt styrmedel eller inte. De politiska ambitionerna till trots är detta nämligen ett relativt utforskat område.⁷

Syftet med den här skriften är att ge en bild av den offentliga upphandlingens möjligheter att fungera som ett måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Vi redogör först för olika kategorier av styrmedel och förklarar vilken kategori grön offentlig upphandling tillhör. Vi studerar därefter om upphandling som styrmedel påverkar leverantörernas beteende. Slutligen presenteras en empirisk studie baserad på data från svenska städtjänstupphandlingar. Studien undersöker om miljökraven vid dessa upphandlingar haft effekt på leverantörernas intresse för att delta i upphandlingarna samt om det påverkar leverantörernas möjlighet att möta de krav som ställs (kvalificering).⁸

Analysen har ett nationalekonomiskt perspektiv. Vi utgår från att miljöpolitik via offentlig upphandling syftar till att nå specifika miljömål. Vi analyserar inte dessa mål i sig, utan tar dem för givna och antar att de är optimala.⁹

Varför behövs miljöpolitik?

Resurser är begränsade och nationalekonomi handlar om hur dessa fördelas på ett för samhället bästa möjliga sätt.

När ett företags produktion eller en individs konsumtion har miljöeffekter som i sin tur påverkar andra företags produktion och indi-

De miljökrav som ställs måste vara tuffare än befintlig lagstiftning och miljöpolitik.

1 Konkurrensverket (2014).

2 Fischer (2010), Swanson m.fl. (2005), McCrudden (2004), Qiao och Wang (2011), Europeiska kommissionen (2008; 2011a).

3 GPP är en internationellt vedertagen akronym för grön offentlig upphandling (efter engelskans *Green Public Procurement*).

4 Europeiska kommissionen (2008, s. 6).

5 Europeiska kommissionen (2011a).

6 Marron (2003; 1997), Lundberg och Marklund (2013b), Lundberg, Marklund och Strömbäck (2015).

7 Testa m.fl. (2012).

8 Skriften bygger till stor del på Lundberg m.fl. (2015). Se även Lundberg och Marklund (2013b).

9 Enligt nationalekonomisk teori uppfyller ett optimalt satt miljömål villkoret att miljönyttan av den sist reducerade enheten utsläpp, till exempel ton koldioxid, ska vara lika med kostnaden att reducera denna enhet. Åtgärderna för miljön ska motsvara samhällsmedborgarnas värdering av miljön.

viders konsumtion negativt, och det inte utgår någon kompensation för detta, uppstår enligt miljöekonomisk teori miljöproblem.¹⁰

Exempelvis kan ett företags produktion ha sidoeffekter i form av utsläpp i ett närliggande vattendrag som förstör fisket. Om företaget inte kompenserar de som lider skada av detta, såsom boende eller sportfiskare i området, uppstår en skillnad mellan företagets produktionskostnader och samhällets kostnader för denna produktion. Samhällets kostnader inkluderar också den kostnad som de boende eller sportfiskarna får när de inte längre kan njuta av eller fiska i vattendraget. En sådan kostnad kan vara resekostnaden för att åka till en annan sjö längre bort för att fiska. I ett miljöekonomiskt perspektiv är därmed företagets kostnad för att producera för låg.

På liknande sätt kan priset för privat konsumtion vara för lågt om den påverkar andra människor negativt, till exempel om djur och natur lider skada. Generellt gäller att om människor värdesätter miljö och allt som hör naturen till, uppstår en samhällskostnad om de inte kompenseras för de negativa miljöeffekter som följer av produktion och konsumtion.

Sidoeffekter utan synligt pris

Produktion och konsumtion kan alltså leda till kostnader som inte beaktas i enskilda aktörers privatekonomiska kalkyler. Varför sker det? Den grundläggande orsaken är att de sidoeffekter som genereras inte köps och säljs på en marknad. Därmed sätts det inte heller något synligt pris på dessa effekter.

För att ta fiskeexemplet ovan kan inte sportfiskarna kräva företaget på ersättning för ökade resekostnader. Kunde de göra det skulle företagets produktionskostnader bli högre. Då skulle företaget ha ekonomiska motiv till att minska utsläppen, till exempel genom att investera i renare produktionsteknik.

Miljöpolitik handlar om att utifrån samhällsekonomiska motiv styra producenter och konsumenter i en mindre miljöskadlig riktning. Detta sker genom att direkt eller indirekt sätta

pris på de negativa sidoeffekter som produktion och konsumtion ger upphov till. Det finns tre huvudkategorier miljöpolitiska styrmedel:

1. ekonomiska
2. administrativa och kvantitativa
3. informationsbaserade.

Dessa styrmedel presenteras i de kommande avsnitten. Därefter beskrivs vilken typ av styrmedel som grön offentlig upphandling är i miljöekonomisk mening.

Miljöekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska, eller incitamentsbaserade, styrmedel utnyttjar egenintresset. Det är den egenkap hos marknadens aktörer som till viss del kan förklara att miljöproblem uppstår. Företagen vill maximera sin vinst och konsumenter ser först och främst till sin egen ekonomi eller livssituation.

Exempel på ekonomiska styrmedel är miljöskatter och -avgifter, subventioner, utsläppsrätter och pantsystem. De reglerar marknadsaktörernas beteende genom att förändra marknadens relativpriser. Om exempelvis koldioxidskatten på bensin höjs tillräckligt mycket kan det bli ekonomiskt intressant att byta ut den bensindrivna bilen mot en elbil, eftersom priset för att använda bensinbilen har stigit relativt priset för att använda elbilen.

Ekonomiska styrmedel skapar incitament för att ett miljömål ska nås, men de säger inget om *hur* målet ska nås. Marknadsaktörerna får själva bestämma hur de ska anpassa sig till styrmedlet. I stället för att byta ut bensinbilen mot en bil som drivs med el eller något annat drivmedel kan konsumenter välja att behålla bensinbilen, men använda den mer sällan. De kanske väljer att cykla eller åka kollektivt i större utsträckning. Alternativt vill de fortsätta köra bil som tidigare men drar ner på något annat i stället. Företag har å sin sida att välja mellan att dra ner på produktionen eller att utveckla sitt produktionssätt till att bli mindre miljöbelastande.

Miljöpolitik handlar om att styra producenter och konsumenter i mindre miljöskadlig riktning.

¹⁰ Miljöekonomi utgör en gren av den nationalekonomiska teorin, som väsentligen bygger på teorin om fördelning av knappa resurser, se Brännlund och Kriström (2012).



En miljöpolitik som bygger på ineffektiva styrmedel tar mer resurser än nödvändigt från andra håll i samhället.

Administrativa och kvantitativa styrmedel

Administrativa och kvantitativa regleringar representerar en typ av styrmedel som i jämförelse med ekonomiska styrmedel påverkar marknadsaktörernas beteende mer direkt. Kvantitativa regleringar anger exempelvis gränsvärden som företag måste uppfylla. I detta fall är det också upp till företagen hur de ska anpassa sig till dessa gränsvärden.

Ett administrativt eller tekniskt styrmedel anger däremot direkt hur företaget ska anpassa sig. Till exempel att det måste använda en viss teknik eller att den produkt som det tillverkar måste ha vissa egenskaper. Ett exempel på ett tekniskt styrmedel är förbudet mot glödlampor till förmån för mindre energikrävande lampor, som infördes stegvis under perioden 2009–2012.

Informationsbaserade styrmedel

Syftet med informationsbaserade styrmedel är att upplysa företag och konsumenter om vilka miljöproblem som är förknippade med deras beteende. Tanken är att informationen ska leda till att de tar större hänsyn till miljö och natur när de gör sina produktions- och konsumtionsval. Det handlar också om att påverka dessa val genom att höja människors värderingar av miljö- och naturresurser generellt.

Informationsbaserade styrmedel kallas ibland *mjuka* styrmedel. Exempel är kampanjer för mindre miljöskadlig handel, frivilliga miljöavtal och miljökonsekvensbeskrivningar.¹¹ Denna typ av styrmedel bör kanske först och främst ses som komplement till ekonomiska och administrativa/kvantitativa styrmedel.¹²

Val av styrmedel

Miljöpolitiska styrmedel kan bedömas utifrån olika kriterier, såsom mål- och kostnadseffektivitet.¹³ Måleffektivitet syftar till huruvida en miljöpolicy får mätbara positiva miljöeffekter som på förhand är förutsägbara, och därför kan användas för att styra mot specifika miljömål.

¹¹ SCB (2005).

¹² Konjunkturinstitutet (2012).

¹³ Andra kriterier är till exempel rättvisa (*equity*) och flexibilitet, se Hanley, Shogren och White (2007) eller Brännlund och Kriström (2012).

Med kostnadseffektivitet avses huruvida den utsläppsreduktion som en policy leder till sker till för samhället lägsta möjliga kostnad.¹⁴ En miljöpolitik som bygger på ineffektiva styrmedel tar mer resurser än nödvändigt från andra håll i samhället.

Ett samhällsekonomiskt argument för att använda ekonomiska styrmedel är att de är kostnadseffektiva. Det är emellertid inte korrekt att utgå ifrån att de alltid är det bästa alternativet. Styrmedel har skilda egenskaper och olika överväganden bör göras när styrmedel väljs. Ett övervägande är måluppfyllelsegraden, det vill säga i vilken grad styrmedlet får miljöeffekt och leder till att ett miljömål uppfylls.¹⁵

Vissa administrativa och kvantitativa styrmedel anses ha god måluppfyllelsegrad eftersom de ställer kvantitativa krav. De kan därför ha större precision än ekonomiska styrmedel.¹⁶ Som vi senare kommer att visa är grön offentlig upphandling närmast att betrakta som ett administrativt och kvantitativt miljöpolitiskt styrmedel, men dess precision kan begränsas av bland annat juridiska omständigheter.¹⁷

Offentlig upphandling som miljöpolitiskt styrmedel

Offentlig upphandling kan beskrivas som en process där potentiella leverantörer konkurrerar om kontrakt genom att lämna slutna anbud.¹⁸ En och samma upphandling kan innehålla mer än ett kontrakt.

Processen börjar genom att myndigheten identifierar en vara, tjänst eller entreprenad som behövs för att bedriva verksamheten. Om myndigheten bestämmer sig för att gå vidare med en upphandling formuleras förutsättningarna för den i ett så kallat förfrågningsunderlag. Detta dokument utgör underlag till potentiella leverantörer och beskriver bland annat vad som

¹⁴ Brännlund och Kriström (2012).

¹⁵ Brännlund och Kriström (2012) diskuterar måluppfyllelsegrad och några ytterligare överväganden: Vilken typ av miljöproblem är det som styrmedlet ska åtgärda? Hur osäker är kunskapen om de kostnader och intäkter som styrmedlet leder till? Vilka administrations- och kontrollkostnader kan relateras till styrmedlet? I vilken grad stimulerar styrmedlet till teknisk utveckling? Vilka blir fördelningseffekterna?

¹⁶ SCB (2005), Brännlund och Kriström (2012).

¹⁷ Lundberg, Marklund och Strömbäck (2015).

¹⁸ Bergman och Nilsson (2012).

Två typer av kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling

Kärnkriterier är utformade för att passa alla upphandlande myndigheter och enheter inom EU och är inriktade på de mest centrala miljöproblemen. De är utformade så att det ska kräva så lite resurser som möjligt av den som upphandlar att kontrollera att anbudsgivarna lever upp till dessa kriterier. Inte heller ska kärnkriterierna vara förenade med någon betydande kostnadsökning.

Övergripande kriterier riktar sig mot de myndigheter och enheter som vill upphandla de miljömässigt bästa produkterna på marknaden. Kontrollen av anbudsgivarnas förmåga att leva upp till dessa är, jämfört med kärnkriterier, mer resurskrävande. Att köpa produkter baserat på övergripande kriterier kan, enligt kommissionens handbok, medföra en (mindre) kostnadsökning jämfört med en motsvarande produkt med sämre miljöprestanda.

upphandlas, hur anbudsutvärderingen ska gå till samt vilka kontraktsvillkor som finns. I förfrågningsunderlaget specificeras även kvalitetsrelaterade krav och kriterier.

Det är via krav och kriterier som den miljöpolitiska styrningen i upphandlingen sker. Om myndigheten tar miljöhänsyn är kraven och kriterierna miljö-, klimat- eller energirelaterade.¹⁹ EU-kommissionen²⁰ har definierat två huvudtyper av kriterier för miljöhänsyn: kärnkriterier och övergripande kriterier (se faktaruta ovan).

De krav som ställs i förfrågningsunderlaget kan vara obligatoriska eller uppträda som utvärderingskriterier. I det första fallet måste anbudsgivarna uppfylla kraven för att den upphandlande myndigheten över huvud taget ska utvärdera deras anbud.

Anbudet utvärderas antingen utifrån lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga pris.²¹ I det första fallet vinner den anbudsgivare som erbjuder det lägsta priset, givet att alla obligatoriska kvalitets- och miljökrav är uppfyllda. I det senare fallet av utvärderingsgrund vinner den anbudsgivare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn tagen till utvärderingskriterierna, varav pris kan vara ett. För att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet används en utvärderingsmodell där miljömässiga egenskaper värderas i förhållande till andra kvalitativa egenskaper och pris.

19 Lundberg och Marklund (2013b).

20 Europeiska kommissionen (2011b).

21 Det engelska uttrycket är *Economically Most Advantageous Tender*, därför används ofta akronymen EMAT. Ibland förekommer även förkortningen MEAT (*Most Economically Advantageous Tender*).

Budgivningsförfarandet i offentlig upphandling kan vara, och är i de fall som studeras här, simultant. Det innebär att potentiella leverantörer lämnar in budets båda delar – kvalitetsredogörelse och pris – samtidigt.²² Detta innebär dessutom att om upphandlingen innehåller mer än ett kontrakt, så bjuder potentiella leverantörer på dessa samtidigt. En leverantör behöver inte bjuda på alla kontrakt – det är valbart. Men en anbudsgivare får alltså inte veta hur det gått på ett kontrakt innan de lägger anbud på nästa.

Själva utvärderingen av anbudet sker i två steg. Först granskas anbudsgivarna i förhållande till obligatoriska krav. Om anbudet godkänns går de vidare till nästa steg där anbudets uppfyllelse av utvärderingskriterierna utvärderas. Om utvärderingsgrunden är lägsta pris sker utvärdering i detta steg enbart med avseende på pris, som då är enda utvärderingskriterium.

En upphandling där lägsta pris i kombination med obligatoriska krav tillämpas behöver inte reflektera en lägre kvalitet eller grad av miljöhänsyn än en upphandling med utvärderingsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Det kan vara precis tvärtom. På samma sätt är ekonomiskt mest fördelaktiga anbud inte alltid synonymt med att kvalitativa aspekter tilldelas stor betydelse vid anbudsutvärderingen. Det är nämligen fullt möjligt att specificera tuffa miljökrav i en upphandling, men samtidigt tilldela miljökraven låg betydelse i utvärderingsmodellen. Följden är att miljöstyrningen

22 Lundberg och Marklund (2011), Bergman och Lundberg (2013).

Tuffa miljökrav behöver inte vara synonymt med miljöhänsyn, kraven kan nämligen ha låg betydelse i utvärderingsmodellen.



Exempel. Kriterier för rengöringsmedel

Kärnkriterier i form av obligatoriska kemiska krav: "Ingen ingrediens (ämne eller beredning) i produkten får överstiga 0,01 viktprocent av slutprodukten som klassificeras med någon av de risker, eller kombinationer av dessa, som anges i följande tabell i enlighet med direktiv 67/548/EEG i dess senaste lydelse eller direktiv 1999/45/EG i dess senaste lydelse. Dessa kriterier gäller inte biocider, som behandlas separat nedan: R31 (giftig gas utvecklas vid kontakt med syra). R40, 45, 49 (cancerframkallande)..."

Verifiering: "Alla produkter med EU:s miljömärke anses uppfylla kraven. Om produkten saknar EU:s miljömärke måste följande upplysningar tydligt framgå: För varje produkt i anbudet måste alla ämnen som överstiger 0,01 viktprocent av slutprodukten anges, tillsammans med deras CAS-nummer (i förekommande fall) och den riskfras som eventuellt hör till klassificeringen."

Kärnkriterier för förpackningar: "Alla produkter måste levereras med tydliga doseringsanvisningar. Sprayer som innehåller drivgas får inte användas. De olika material som ingår i förpackningen ska vara lätt separerbara. Pappförpackningarna ska bestå av ≥ 80 % återvunnet material."

Källa: Europeiska kommissionens utbildningspaket i miljöanpassad offentlig upphandling, Modul 3: Inköpsrekommendationer. Rengöringsmedel och städtjänster – slutversion.

blir svag.²³ Sammanfattningsvis erbjuder möjligheten att kombinera obligatoriska krav med utvärderingskriterier relativt stora möjligheter att anpassa anbudsutvärderingen till specifika behov.

Om valet av utvärderingsgrund och -modell ska leda till ett effektivt utfall bör det baseras på följande:

- det upphandlade föremålets kvalitativa egenskaper
- hur osäker kostnaden är för att producera och leverera föremålet
- hur stort inköpsbeloppets värde är i förhållande till enhetens/myndighetens budget.²⁴

Tidigare studier på svenska data visar att det i praktiken relativt ofta förekommer att upphandlande myndigheter använder utvärderingsmodeller som riskerar att vara ineffektiva och icke-transparenta, något som vi återkommer till längre fram.²⁵ Det innebär också att grön offentlig upphandling kan bli ett ineffektivt eller snarare ett godtyckligt miljöpolitiskt styrmedel i den meningen att upphandlingens utfall inte speglar det värde som den upphand-

lande myndigheten vill ge miljön i förhållande till priset och andra kvalitativa aspekter som rör föremålet för upphandlingen. Valet av grund och modell för anbudsutvärdering är därför av central betydelse för den offentliga upphandlingens funktion som miljöpolitiskt styrmedel.²⁶

Vilken typ av styrmedel är grön offentlig upphandling?

Miljökrav och -kriterier anger i regel hur en vara, tjänst eller entreprenad ska produceras eller levereras. Upphandlingen kan också ange att föremålet för upphandlingen ska ha en viss funktion. Krav och kriterier kan även rikta sig mot konsumtionen av det som upphandlas, till exempel en viss energiförbrukning eller krav på att material ska kunna återvinnas. Exemplet i rutan ovan visar hur grön offentlig upphandling kan praktiseras vid upphandlingar av rengöringsmedel. Som visas anger kriterierna bland annat strikta gränsvärden för hur stora mängder av skadliga ämnen som får förekomma i en produkt. Det illustrerar den administrativa/kvantitativa karaktären hos upphandling som styrmedel.

Offentlig upphandling är i första hand att betrakta som ett administrativt eller kvantitativt styrmedel. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv betraktas generellt den här

Ineffektiva och icke-transparenta utvärderingsmodeller kan innebära att grön upphandling blir ett ineffektivt styrmedel.

²³ Den komplexitet som tillförs grön offentlig upphandling när ekonomiskt mest fördelaktiga pris används som utvärderingsgrund beskrivs utförligt i Lundberg och Marklund (2011).

²⁴ Se Bergman och Lundberg (2013).

²⁵ Lunander och Andersson (2004), Lunander (2009), Bergman och Lundberg (2013; 2009).

²⁶ Lundberg och Marklund (2011).

EU:s grundprinciper för offentlig upphandling

All offentlig upphandling inom EU måste följa fem grundläggande principer:

1. Icke diskriminering – alla potentiella leverantörer inom EU ska ha samma möjlighet att lämna anbud. Diskriminering på grund av till exempel geografisk tillhörighet eller nationsspecifika standards får inte förekomma.
2. Likabehandling – alla potentiella leverantörer ska ges samma förutsättningar i upphandlingen. Detta gäller till exempel information om upphandlingen.
3. Proportionalitet – krav och kriterier som ställs i upphandlingen ska stå i rimlig proportion i förhållande till föremålet för upphandlingen.
4. Öppenhet och tydlighet (transparens) – själva upphandlingen ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Av detta följer bland annat krav på annonsering och att anbudsgivarna ska informeras om resultatet av upphandlingen.
5. Ömsesidigt erkännande – denna princip anger bland annat att certifikat och intyg som utfärdats i en medlemsstat i EU också måste godtas i övriga EU/EES-länder.

Det är inom ramen för dessa principer möjligt att ställa miljöhänsynsrelaterade krav och kriterier.

typen av styrmedel inte som kostnadseffektiva. Det beror på att ett nödvändigt villkor för att dessa styrmedel ska vara kostnadseffektiva är att upphandlande myndigheter kan ställa olika långtgående administrativa och kvantitativa krav på olika potentiella leverantörer.²⁷ Kraven ska anpassas till varje enskild leverantörs produktionsteknik, så att marginalkostnaden för utsläppsreduktion är lika för alla leverantörer som bidrar till utsläppet. Detta är inte bara informationskrävande utan sannolikt även svårt att kombinera med likabehandlingsprincipen.

Vid offentlig upphandling kan alltså EU:s upphandlingsdirektiv och de fem grundprinciperna begränsa hur långtgående krav upphandlande myndigheter kan ställa (se rutan ovan) och möjligheten att utforma dessa så att en kostnadseffektiv miljöpolitik bedrivs.²⁸ Regelverket kan utgöra ett hinder för kostnadseffektiv miljöpolitik, till exempel innebär principen om likabehandling att alla leverantörer

ska ges samma förutsättningar i upphandlingen.²⁹ Som tidigare nämnts anses däremot den här typen av styrmedel ha god måluppfyllelse. Tolkas detta som att de är måleffektiva betyder det att de anses ha miljöeffekter som på förhand är förutsägbara och i efterhand mätbara.³⁰

GPP och miljöpolitik

Miljöpolitik via offentlig upphandling kan generellt bedrivas som *substitutionspolicy* och/eller som *omställningspolicy*:

- Substitutionspolicy: Den offentliga sektorn ändrar sin konsumtion så att den belastar miljön mindre, utan att direkt försöka stimulera leverantörerna till att ställa om sin produktion.
- Omställningspolicy: Den offentliga sektorn försöker genom upphandlingen direkt stimulera leverantörer till att ställa om sin produktion så att den blir mindre miljöbelastande.

Ett exempel på tillämpning av substitutionspolicyn är om en myndighet byter från en leverantör av konventionella livsmedel till en leverantör av ekologiska livsmedel utan att någon av leverantörerna ändrat sin produk-

Upphandlingsreglerna kan vara ett hinder för kostnadseffektiv miljöpolitik.

²⁷ Detta är logiskt eftersom leverantörer i regel inte använder exakt likadan teknik och produktionsprocess och därför har olika kostnad för att reducera utsläpp. Kostnadseffektivitet betyder att åtgärder ska sättas in där en given utsläppsminskning uppnås till lägsta kostnad för samhället.

²⁸ Se Kammarkollegiets eller Konkurrensverkets webbplatser för en utförligare genomgång av EU:s upphandlingsdirektiv och de fem grundläggande principerna: www.kammarkollegiet.se respektive www.konkurrensverket.se.

²⁹ Lundberg och Marklund (2013a; 2013b).

³⁰ Hanley, Shogren och White (2007).



tionsteknik. Omställningspolicy syftar till en situation där myndigheten försöker förmå producenten av det konventionella livsmedlet att ställa om sin produktion mot ekologiska livsmedel. En sådan policy kan innebära att myndigheten köper från samma leverantör som tidigare, men att leverantören nu producerar ekologiska i stället för konventionella livsmedel.³¹ I praktiken kan både substitutions- och omställningspolicy utövas inom en och samma upphandling. I den empiriska studie som presenteras längre fram ligger fokus i huvudsak på upphandling som omställningspolicy, eftersom den syftar till att direkt styra potentiella leverantörers produktion i en mindre miljöbelastande riktning. Därför beskriver vi mer i detalj vad denna policy innebär.

Gröna och bruna produkter

Grön offentlig upphandling kan tolkas som en situation där myndigheter går från en inköpspolicy riktad mot konventionella produkter till en policy riktad mot mindre miljöbelastande produkter. I fortsättningen kommer vi för enkelhetens skull att skriva grön produkt om den vara, tjänst eller entreprenad som är mindre miljöbelastande än motsvarande konventionella alternativ. Det konventionella alternativet beskrivs härnäst som brun produkt. På motsvarande sätt kommer producenter (och leverantörer) av konventionella produkter att benämnas bruna, medan producenter (och leverantörer) av ett mindre miljöbelastande alternativ benämns som gröna.

Om den offentliga upphandlingen ska ha potential att via en omställningspolicy bidra till mindre miljöbelastning krävs ett par saker. Dels måste de miljökrav och -kriterier som ställs vara strängare än den lagstiftning och miljöpolitik som redan reglerar motsvarande produktion och konsumtion. Dels måste upphandlingen attrahera minst en potentiell leverantör som är brun, det vill säga en leverantör som behöver investera i mindre miljöbelastande produktion för att dennes anbud ska möta de gröna krav och kriterier som upphandlingen anger.

Om en leverantör är brun eller grön bestäms av hur stränga miljökrav och -kriterier som ställs i den offentliga upphandlingen. Detta illustreras i figur 1 för tre olika nivåer på miljökrav, vilka benämns GPP-standard.

Miljöprestanda i förhållande till kravnivå

Vi tänker oss en marknad med fyra potentiella leverantörer (företag A, B, C och D). Det är samma leverantörer oavsett hur stränga miljökrav och -kriterier som specificerats i upphandlingen. Det enda som varierar är hur stränga miljökraven är, det vill säga GPP-standard.

GPP-standarderna är lägst i nivå 1 och blir successivt högre när vi går till nivå 2 och 3. Pilarnas längd illustrerar den kostnad som de potentiella leverantörerna har för att anpassa sig till upphandlingens miljökrav. Ju längre pil, desto längre är leverantörens nuvarande miljöprestanda ifrån att uppfylla de krav och kriterier som upphandlingen ställer, och desto brunare är leverantören. Ju brunare leverantören är, desto större investeringar krävs för att nå GPP-standarderna, med stigande anpassningskostnad som följd.

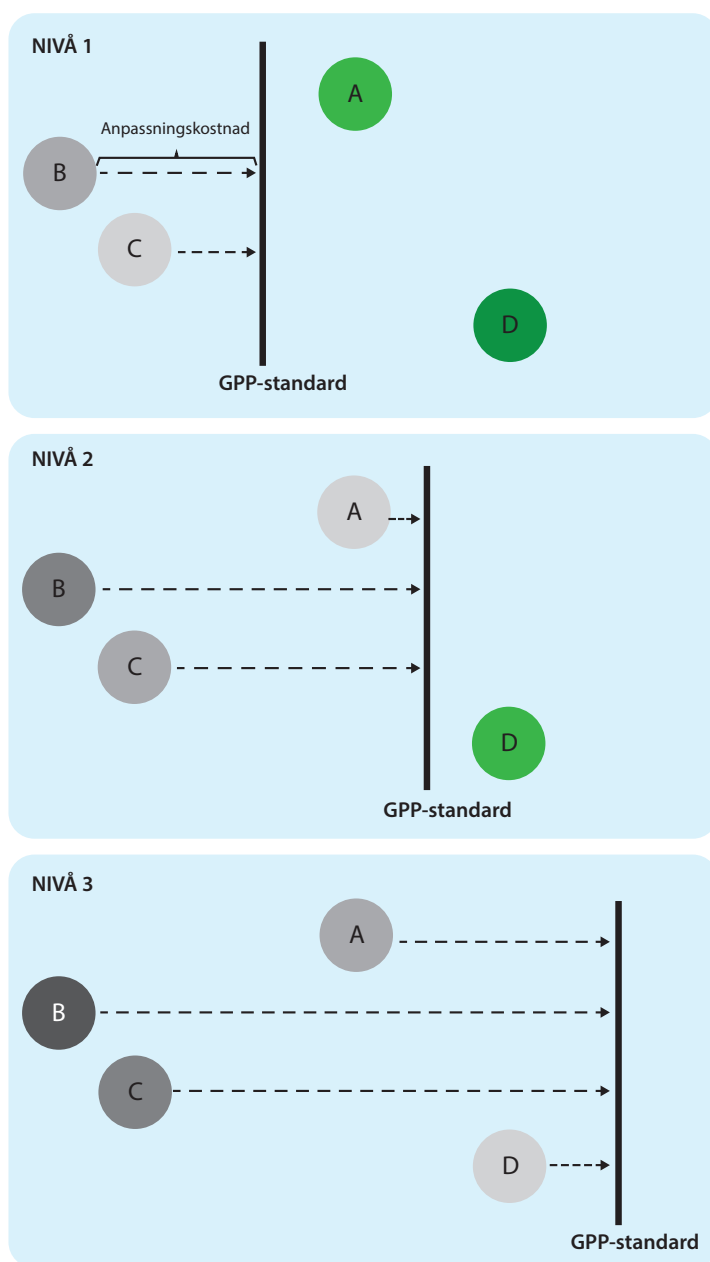
Vid nivå 1 måste företag B och C investera i en mindre miljöbelastande produktion för att leva upp till de miljökrav och -kriterier som ställs i upphandlingen. Företag A och D uppfyller redan denna GPP-standard. De är gröna. Därmed har upphandlingen ingen miljöstyrande funktion när det gäller företag A och D. Det har den däremot för företag B och C. Om GPP-standarderna skärps till nivå 2 kommer företag B och C att vara ännu brunare med ökade anpassningskostnader som följd. Dessutom kommer företag A inte längre betraktas som grönt eftersom företaget inte uppfyller den skärpta standarden. I det här fallet måste även A investera i en mindre miljöbelastande produktion för att leva upp till miljökraven. Vid en ytterligare skärpning, till nivå 3, är samtliga företag bruna.

Utifrån diskussionen till figur 1 kan det tyckas enkelt att dra slutsatsen att stränga miljökrav och -kriterier leder till att många företag investerar i mindre miljöbelastande produktionsprocesser och att den offentliga upphandlingens miljöstyrning därför stärks. Men det är mer komplext än så.

Upphandlingen måste attrahera åtminstone en leverantör att investera i mindre miljöbelastande produktion.

³¹ Notera att tiden för omställning inte beaktas i detta exempel. En substitutionspolicy är mindre tidskrävande än en transformationspolicy eftersom omställning tar tid. Alternativt uttryckt, en politik som styr tar tid.

Figur 1. Illustration av omställningspolicy via offentlig upphandling för tre nivåer på den miljöstandard (GPP-standard) som efterfrågas i form av krav och kriterier.



Stränga miljökrav och -kriterier leder till anpassningskostnader³² för de bruna företagen. Det innebär att de kan göra bedömningen att det inte blir lönsamt för dem delta i upphandlingen, och därför avstår från att lämna ett anbud. De bruna företag som väljer att avstå behöver därmed inte göra några anpassningar. Leverantörernas frihet att välja mellan att delta

i upphandlingen eller inte begränsar den offentliga upphandlingens potential att som politiskt styrmedel bidra till miljömålsuppfyllelse.

Beslutet att delta i upphandling

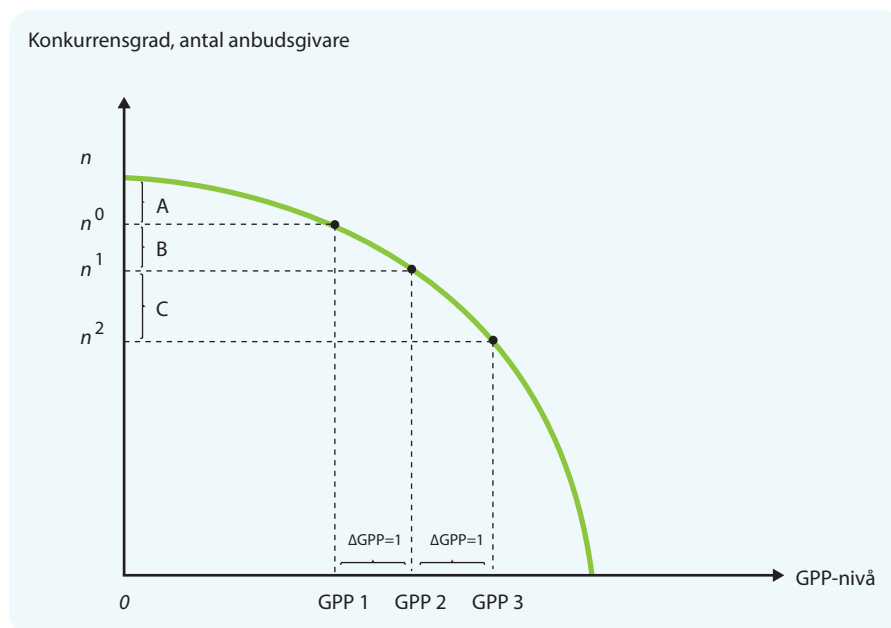
Vi har så här långt benämnt företagen potentiella leverantörer, eftersom de är potentiella anbudsgivare. Leverantör blir den anbudsgivare som vinner upphandlingen och får kontraktet. Figur 1 illustrerar hur fyra företag förhåller sig till olika nivåer på GPP-standard. Det är inte

Långtgående miljökrav kan innebära anpassningskostnader för leverantörer som måste investera i renare teknik.

³² Om det vore kostnadsfritt att anpassa sig till mindre miljöbelastande produktionsprocesser behövs inga miljöpolitiska styrmedel.



Figur 2. Sambandet mellan antal anbudsgivare (konkurrensgrad) och GPP-standard.



säkert att alla fyra företagen faktiskt kommer att delta i upphandlingen. Från grundläggande auktionsteori vet vi att potentiella leverantörer lämnar anbud om de förväntar sig att gå minst plus minus noll på kontraktet.³³ Ju fler företag som kan förväntas delta i upphandlingen, desto större blir konkurrensen. Detta kan pressa ner priset på den vara eller tjänst som upphandlas, vilket innebär att vinstmarginalen för det företag som vinner blir lägre. Konkurrensgraden har alltså betydelse för prisenivån.

Leverantörens uppskattade (förväntade) vinst av att delta i en upphandling kan förenklat beskrivas som det pris som denne vill ha för att utföra uppdraget minus kostnaden för att genomföra detta och eventuella kostnader för att anpassa produktionen till den miljöstandard som anges. Leverantörens beslut att delta i upphandlingen påverkas alltså av hur högt ställda miljökraven är i förhållande till dess aktuella produktionsteknik.³⁴ Detta illustreras i figur 2.

Antalet bruna potentiella leverantörer är n . För att nå ett visst miljömål anpassas upphandlingens kravnivå, GPP 1, baserat på att n leverantörer förväntas delta. Utifrån tidigare

studier³⁵ vet vi att det inte kan uteslutas att en del leverantörer får så höga anpassningskostnader att den förväntade vinsten av att delta i upphandlingen blir negativ. I figur 2 väljer därför $n - n^0$ bruna leverantörer att avstå (sträcka A). Detta resulterar i att utsläppen inte reduceras i den utsträckning som krävs för att nå miljömålet.

Figur 2 visar att det inte heller hjälper om myndigheten försöker kompensera bortfallet av potentiella leverantörer med att ställa ännu tuffare krav. Om GPP-standarden höjs kommer ännu fler leverantörer att finna det olönsamt att delta i upphandlingen.

Kurvans form visar att anpassningskostnaden växer med tilltagande hastighet allteftersom miljökraven skärps. Av detta följer att antalet bruna företag som väljer att avstå från att delta i upphandlingen växer med tilltagande hastighet allteftersom GPP-standarden höjs. I figur 2 åskådliggörs detta genom att sträcka B är längre än sträcka A. Detta illustreras även i exemplet på nästa sida. Notera att de olika kravnivåerna i figur 2 svarar mot samma miljömål.

När den upphandlande myndigheten försöker kompensera för bortfallet av anbudsgivare genom att skärpa GPP-standarden uppstår

³³ Milgrom (2004).

³⁴ Samuelson (1985), Levin och Smith (1994).

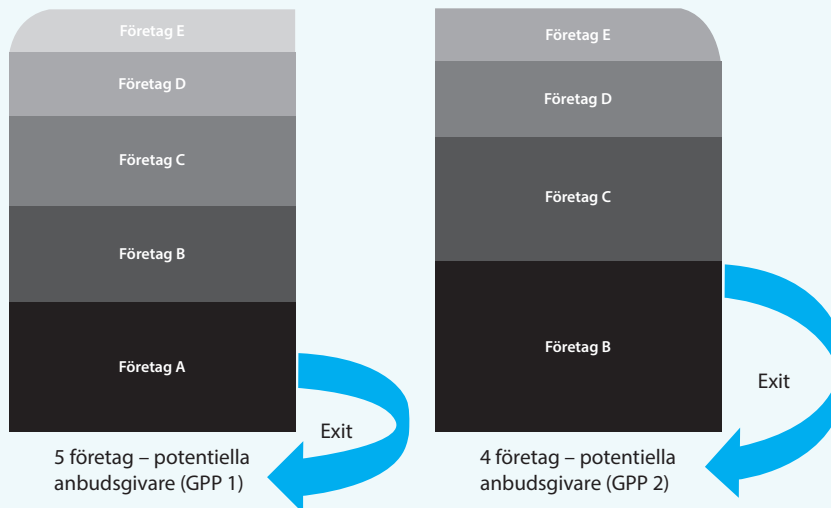
³⁵ Lundberg, Marklund och Strömbäck (2015).

Det hjälper inte att myndigheten försöker kompensera bortfallet av leverantörer genom att ställa ännu tuffare miljökrav.

Exempel. Sambandet mellan antal anbudsgivare och GPP-nivå

Utgå från att den upphandlande myndigheten i en upphandling utformar miljökrav och miljökriterier med sikte mot ett specifikt miljökvalitetsmål. Detta mål är förenat med en utsläppsreduktion som svarar mot stapelns yta. Reduktionskravet per företag kommer att vara mindre ju fler anbudsgivare som deltar. Anta att marknaden består av fem företag (A–E). Företag A och B ligger längst ifrån den miljöstandard som krävs och har de högsta anpassningskostnaderna. Om fem företag deltar fördelar sig den utsläppsminskning som krävs för att nå målet enligt den vänstra stapeln. Om kostnaderna i förhållande till intäkterna är för höga (negativ förväntad avkastning) för företag A, kommer företaget inte att lämna anbud, företaget utgår därmed.

Kvantifierat miljökvalitetsmål – utsläppsreduktion



Om myndigheten har full information om vad som händer på marknaden kommer den att känna till detta. En tänkbar strategi för att uppnå miljökvalitetsmålet vore att ställa mer långtgående krav och kriterier, och öka utsläppsreduktionen per företag (B–D). Men inte heller detta leder till att myndigheten når sitt mål. Företagens utsläppsreduktion och anpassningskostnader har nu ökat och minst två av företagen kommer att avstå från upphandlingen. Det kan alltså finnas en motsättning mellan den offentliga upphandlingens primära målsättning att upprätthålla god konkurrens och målsättningen att den ska fungera som miljöpolitiskt styrmedel.

dessutom i sig en tilltagande anpassningskostnad. Det beror på att den anpassningskostnad som företag B–E har i stapeln till höger i exemplet inte bara är högre på grund av att GPP-standarden är högre, utan också på grund av att det är färre företag som ska åstadkomma den totala utsläppsreduktionen. Kvar blir eventuellt bara de leverantörer som redan uppfyller miljökraven som har ställts i upphandlingen och de leverantörer som, relativt övriga, behöver göra mindre anpassningar för att uppfylla kraven. De mer miljöbelastande (bruna) leverantörerna kommer emellertid att avstå från att delta i upphandlingen och fortsätta att producera som

förr. Följaktligen kommer upphandlingen inte att ha påverkat den totala mängden utsläpp i den utsträckning som krävs för att nå miljömålet. Annorlunda uttryckt blir upphandlingens miljöeffekter små i förhållande till det miljömål som upphandlingen riktades mot.

Juridiken kan vara ett hinder för miljökrav

Det utfall som illustreras i figur 2 och exemplet ovan, att potentiella leverantörer kan välja att avstå på grund av att miljökrav och -kriterier är mer långtgående än vad de finner lönsamt att anpassa sig till, kan också vara ett problem ur juridiskt perspektiv. Krav och kriterier som



Det är inte uppenbart att upphandlingsreglerna tillåter tillräckligt långtgående miljökrav.

ställs i en upphandling måste stå i proportion till det som upphandlas. Det är därför inte uppenbart att upphandlingsreglerna tillåter tillräckligt långtgående miljökrav. Avgöranden från svensk och europeisk domstol visar att detta kan vara problematiskt.³⁶

Hur påverkar miljökrav upphandling av städtjänster?

För att miljöpolitik via omställningspolicy ska leda till minskad miljöbelastning måste miljökraven gå längre än den standard som potentiella leverantörer redan uppfyller. För att möta kraven måste därför bruna leverantörer investera i mindre miljöbelastande produktionsprocesser. Därmed uppstår anpassningskostnader som i sin tur kan påverka potentiella leverantörers beslut att delta i upphandlingen. Om det går att påvisa en sådan effekt, så är det ett tecken på att ett nödvändigt (men inte tillräckligt) villkor för att politiken ska fungera är uppfyllt. Därför är det intressant att studera hur miljöhänsyn i offentlig upphandling påverkar potentiella leverantörers inträdesbeslut, och hur det i sin tur påverkar det totala antalet anbudsgivare.

Från ett miljöpolicyperspektiv är det också intressant att studera om miljökraven bidrar till ökad komplexitet. För det första kan kostnaden för att ta fram och lämna anbud öka av många och långtgående krav, där potentiella leverantörer måste lämna in relativt omfattande redovisningar som visar att de tillhandahåller den standard som myndigheten efterfrågar. Detta kan resultera i att konkurrensen minskar, vilket i sin tur, som beskrivits tidigare, kan innebära att miljömålen inte uppnås och att priserna ökar.

För det andra är det utifrån ett miljöperspektiv viktigt att leverantören förstår vad kraven innebär. Om en leverantör misstolkar innebörden av ett krav finns risk för att den gör ett felaktigt val beträffande att delta i upphand-

lingen eller inte. Dessutom finns det en risk för att leverantörer som deltar i upphandlingen missförstår innebörden av ett krav och därför inte genomför de gröna investeringar som krävs alternativt vidtar fel åtgärder. Detta kan resultera i att anbudet inte möter de obligatoriska kraven och diskvalificeras. Med andra ord kan graden av komplexitet påverka upphandlingens förmåga att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Ett sätt att studera om miljökrav bidrar till ökad komplexitet är att undersöka sambandet mellan att anbud diskvalificeras och olika typer av miljökrav. Om det finns ett sådant samband kan det vara ett tecken på att kraven är alltför komplexa och svåra att tolka.

Nedan presenterar vi resultatet från en studie som undersöker hur svenska myndigheters upphandlingar av städtjänster påverkats av olika typer av miljökrav och -kriterier.³⁷ Vi analyserar effekterna på sannolikheten att företag beslutar att lägga anbud, det totala antalet anbudsgivare samt sannolikheten för att ett anbud blir diskvalificerat.

337 upphandlingar och 722 kontrakt

Daglig städning är en tjänst som ofta upphandlas. Det är en tjänst som är relativt enkel att mäta och den omfattas inte av starka budgetrestriktioner. Det underlättar att identifiera om miljökrav och miljökravkriterier av olika slag påverkar potentiella leverantörers intresse för att inkomma med anbud och om kraven ökar upphandlingarnas komplexitet³⁸ (vilket visar sig i kvalificeringssteget). Städtjänster utgör dessutom ett av drygt 20 områden där Europeiska kommissionen anser att potentialen för reducerad miljöpåverkan via offentlig upphandling är särskilt god. Dessa skäl motiverar att undersökningen fokuserar på städtjänster.

Data är baserade på upphandlingsdokument från 2009 och 2010.³⁹ Totalt ingår 337 upphandlingar, som i sin tur inkluderar 722

³⁶ Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 14 september 2012 (mål nr 4933-11), Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 14 september 2012 (mål nr 6737-11) och EU-domstolen (mål nr C-305/08): "Domstolen har funnit att ett av syftena med gemenskapsbestämmelserna på området för offentlig upphandling är att det öppnas upp för så bred konkurrens som möjligt ... och att det är ett gemenskapsrättsligt intresse att det säkerställs att så många anbudsgivare som möjligt deltar i en anbudsinfördran".

³⁷ Lundberg m.fl. (2015).

³⁸ Upphandlingar med många och långtgående krav där potentiella leverantörer förväntas lämna in relativt omfattande redovisningar av till exempel sin miljöprestanda är komplexa och kompetenskrävande. Detta driver upp kostnaden för att ta fram och lämna in anbud.

³⁹ Data är hämtade från VISMA/OPICS databas. VISMA/OPIC är en kommersiell annonsdatabas för upphandlingar i Sverige. Den har en täckningsgrad på drygt 90 procent.

Tabell 1. Kategorier av miljökrav.

Miljöledning	Miljöledningssystem, ISO 14000-serien och liknande	61 %
Märkning	Miljömärkning av produkter, till exempel Svanen	62 %
Fordonsorienterat	Krav på fordon, bränsle eller däck	3 %
Kemikalier	Kemikalieinspektionens begränsningslistor, förteckningar över vilka kemikalier som används etc.	72 %
Uppföljning	Särskilda rutiner för uppföljning av att miljökraven efterlevs	10 %
Övrigt	Annat än det som ovan beskrivits	48 %

kontrakt. En upphandling innehåller alltså i genomsnitt ungefär två kontrakt. På dessa kontrakt har totalt 4 699 anbud lämnats in av 341 företag. Antalet anbudsgivare per kontrakt är i genomsnitt drygt sex.

Från förfrågningsunderlagen har 26 miljörelaterade krav identifierats. Kraven är desamma för alla kontrakt i en och samma upphandling. Vi har grupperat dem i sex kategorier (se tabell 1). Procenttalen anger hur stor andel av kontrakten som har respektive kategori av miljökrav.

I tillägg till information om miljökrav omfattar data andra typer av kvalitetsrelaterade krav (till exempel krav kopplade till leverantör eller tjänstens utförande), om tilläggstjänster efterfrågas (till exempel fönsterputs och storsädning), utvärderingsgrund, utvärderingsmodell, vem upphandlande myndighet är, vilken typ av objekt som ska städas och hur stort detta är, hur många kontrakt som upphandlas samtidigt, vem anbudsgivaren är och om denne kvalificerar sig till anbudsutvärdering eller inte. Tillgången till omfattande information om upphandlingarna gör det möjligt att analysera om det finns effekter av miljöhänsyn på deltagandebeslut, konkurrensgrad och kvalificering, och samtidigt kontrollera för och utesluta andra tänkbara förklaringsfaktorer.

I ungefär 50 procent av alla upphandlingar anges i förfrågningsunderlaget att anbuderna ska utvärderas baserat på lägsta pris och motsvarande siffra för kontrakten är 46 procent. Utfallet visar dock att 82 procent av kontrakten tilldelats den som lagt lägst pris. Detta förklaras förmodligen av att pris, i de fall en utvärderingsmodell med viktning tillämpats, viktas

relativt högt, i genomsnitt 54 procent.

I ungefär 40 procent av alla upphandlingar tillämpas en utvärderingsmodell som kan vara förenad med godtycklig kontraktstilldelning. Den enskilt mest förekommande modellen när ekonomiskt mest fördelaktiga anbud tillämpas (30 procent av kontrakten) visas i exempel 3.

Statistisk analys av miljöhänsynen

Med hjälp av statistisk metod⁴⁰ analyseras frågan om och i så fall hur de olika miljökraven påverkar:

1. sannolikheten att den potentiella leverantören (anbudsgivaren) beslutar att delta i en upphandling
2. antalet anbudsgivare
3. sannolikheten att en anbudsgivare kvalificerar sig till utvärderingsfasen.

En potentiell leverantör definieras som ett företag som lagt minst ett anbud på upphandlingar inom en arbetsmarknadsregion (enligt SCB:s definition av arbetsmarknadsregion). Detta gör att vi i genomsnitt observerar drygt 14 potentiella anbudsgivare per region. Antalet potentiella leverantörer varierar dock mellan 2 och 174.

I genomsnitt deltar drygt sju leverantörer vid en upphandling av städtjänster,⁴¹ och typiskt sett brukar två av dessa inte kvalificera sig för anbudsutvärdering. Av de 341 företagen som förekommer i data är det ungefär 45 procent som aldrig diskvalificeras.

⁴⁰ Fråga 1 och 3 analyseras med logistisk regression. Fråga 2 analyseras med hjälp av den så kallade minstkadrat-metoden.

⁴¹ Notera att antalet anbudsgivare här anges på upphandlingsnivå. På kontraktsnivå var antalet i genomsnitt drygt 6. Det förklaras av att alla anbudsgivare inte lägger anbud på alla kontrakt som upphandlas i en upphandling.

I ungefär 40 procent av alla upphandlingar tillämpas en utvärderingsmodell som kan vara förenad med godtycklig kontraktstilldelning.



Exempel på modell som används för att beräkna det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

Poängvägningsmodell

$$PP_i = 5 \times P_{\text{lägsta}} / P_i$$

Där PP = Prispoäng

I modellen får ett anbud P_i en prispoäng som visar i vilken utsträckning anbudet avviker från lägsta inkomna anbud $P_{\text{lägsta}}$. Lägst inkomna anbud kommer att få högsta möjliga prispoäng, det vill säga fem poäng. Poängskalan varierar i praktiken, högsta möjliga poäng behöver alltså inte vara fem.

Olika kvalitativa kriterier poängsätts också efter en på förhand given skala. Kriterierna viktas också med procent.

Prispoängen viktas (i procent) mot kvalitetspoäng och den anbudsgivare som har högsta sammanvägda poäng erhåller kontrakt.

Summan av alla vikter är 1 (eller 100 procent).

Denna modell är förenad med flera olyckliga egenskaper. En är att modellen inte är transparent eftersom ett anbuds pris utvärderas i förhållande till ett annat anbuds pris. En effektiv modell är oberoende av irrelevanta alternativ. Det betyder att den inbördes rankningen av två anbud inte påverkas av ett tredje anbud. Den egenskapen saknas hos modellen ovan. Ett annat problem är att det försvårar matchningen mellan den pris- och kvalitetskombination som företagen kan erbjuda och det myndigheten efterfrågar. Om ett företag ska lägga ett anbud i en upphandling där både pris och kvalitet värderas i utvärderingen är det rimligt att tro att företaget kan välja mellan olika pris- och kvalitetskombinationer. Budet kan vara ett högt pris/hög kvalitet eller lågt pris/låg kvalitet eller något däremellan. Vilket bud som lämnas in bestäms av hur kvalitet värderas i förhållande till pris. Om modellen för utvärderingen inte är transparent försvåras valet av anbud och det som ter sig bäst från ett miljöhänsynsperspektiv kanske är det som "ligger kvar på företagets skrivbord". Med en icke transparent modell riskerar politiken att leda till godtyckliga utfall.*

* Se Bergman och Lundberg (2009) för mer information om detta.

I tabell 2 visas hur olika miljökrav har påverkat sannolikheten att leverantörerna beslutar att delta. Ett minustecken innebär en negativ påverkan på sannolikheten att en potentiell leverantör lämnar anbud. Detta antyder att kraven påför bruna leverantörer en viss anpassningskostnad. Det kan då inte uteslutas att miljökrav har en positiv miljöeffekt. Om miljökraven däremot inte påverkar sannolikheten att leverantörer beslutar att delta, tyder detta på att det inte finns någon kostnad förbunden med att anpassa sig till miljökraven. Kraven kan då vara för lågt satta. I dessa sammanhang har omställningspolicyn misslyckats med att skapa incitament för leverantörer att ställa om till en mindre miljöbelastande produktion.

Påverkar miljökraven sannolikheten att leverantörer beslutar att delta i positiv riktning kan det emellertid tolkas som ett tecken på att leverantörer som redan uppfyller miljökraven

ges incitament att delta, eftersom myndigheten signalerar att den värdesätter miljön och är villig att betala för en högre miljöprestanda. Med andra ord har miljöhänsynen i upphandlingen ökat viljan att delta bland redan gröna leverantörer med en högre produktionskostnad. Om detta sker är det rimligt att se upphandlingen som i huvudsak en substitutionspolicy snarare än som omställningspolicy. Det vill säga, den offentliga sektorn har ändrat sin konsumtion, utan att direkt stimulera bruna leverantörer till att ställa om sin produktion.

En annan viktig aspekt för att miljökraven ska få avsedd effekt är som nämnts att upphandlare och leverantörer har samma förståelse för ett visst kravs innebörd. Därför undersöks sambandet mellan olika kategorier av miljökrav och sannolikheten att leverantörer kvalificerar sig. I tabell 2 visas ett negativt samband att en viss typ av krav ökar sannolikheten för att

Upphandlare och leverantörer måste ha en gemensam förståelse för ett visst kravs innebörd.

Tabell 2. Miljökravens effekt på leverantörers beslut att delta, sannolikheten för kvalificering och antalet anbud.

	Beslut att delta	Kvalificering	Antal anbud
Miljökrav med effekt positiv eller negativ	Märkning (+) Miljöledning (-)	Uppföljning (+) Kemikalier (-) Miljöledning (-)	Fordon (+) Miljöledning (-)
Miljökrav utan effekt	Fordon Uppföljning Övrigt Kemikalier	Fordon Märkning Övrigt	Märkning Kemikalier Övrigt Uppföljning

en leverantör ska diskvalificeras, vilket i sin tur indikerar att miljökraven ökar upphandlingens komplexitet. Ett positivt samband kan å andra sidan tolkas som att leverantörerna har förstått innebörden av ställda krav och att anbuderna har motsvarat det som upphandlaren har efterfrågat.

Slutligen visar tabellen hur olika typer av miljökrav påverkar det totala antalet anbud. Miljökrav kan leda till att en del bruna leverantörer väljer att inte lämna anbud, medan samma krav kan locka gröna leverantörer som redan uppfyller kraven. Om en viss typ av miljökrav har en negativ påverkan på det totala antalet anbud antyder det därför att de påför bruna leverantörer anpassningskostnader, och att de väljer att avstå i en sådan omfattning att deltagarantalet och konkurrensgraden minskar. Ett positivt samband indikerar emellertid att de gröna leverantörer som redan uppfyller kraven lämnar anbud i större utsträckning och att deltagarantalet därför ökar.

Krav på miljöledningssystem gör att färre företag deltar i upphandlingen

Det övergripande resultatet är att den typ av miljöhänsyn som togs i de studerade städtjänstupphandlingarna sannolikt inte bidrar till reducerad miljöbelastning. Merparten av miljökraven tycks nämligen helt sakna effekt på sannolikheten att leverantörer beslutar att delta. Ett undantag är att krav på miljöledningssystem har ett negativt samband till leverantörers beslut att delta.⁴² Ett miljöledningssystem är ett

verktyg för att organisera företags miljöarbete. Det handlar bland annat om att anpassa organisationens policyer, mål och rutiner. Det allra vanligaste kravet är att företaget ska ha en certifiering enligt ISO 14001. Det är ett samlingsnamn för ett antal internationellt accepterade miljöstandarder som tillsammans utgör grunden för ett miljöledningssystem. Det negativa sambandet mellan kravet på miljöledningssystem och sannolikheten att leverantörer beslutar att delta tyder på att det finns vissa kostnader förbundna med att implementera den här typen av system. Detta samband slår också igenom på antalet anbudsgivare. Även här har miljöledningssystem en negativ påverkan.

Leverantörerna har rätt att visa att deras miljöledning motsvarar den standard som myndigheten efterfrågat med egna dokument. Det är emellertid inte säkert att myndigheten bedömer att leverantörens egna system motsvarar den formella standard som har efterfrågats. Dessutom kan leverantörernas egna dokument vara svåra att tolka för myndigheten. Därigenom kan ett krav om miljöledningssystem öka komplexiteten och minska transparensen i en upphandlingsprocess. Detta skulle kunna förklara att kravet på miljöledningssystem har en negativ effekt på sannolikheten att leverantörer ska kvalificera sig.

Det negativa sambandet mellan kravet på miljöledningssystem och sannolikheten att potentiella leverantörer ska delta i upphandlingen och total konkurrensgrad kan, vilket nämndes ovan, betraktas som ett nödvändigt (men inte tillräckligt) villkor för att kravet ska ha miljöeffekt. Å ena sidan är det negativa sambandet lovande eftersom det indikerar att det

Den typ av miljöhänsyn som togs i de studerade städtjänstupphandlingarna bidrar sannolikt inte till reducerad miljöbelastning.

⁴² Effekten är statistiskt säkerställd på 10 procents nivå. Miljöledningssystem har alltså en svagt statistiskt säkerställd negativ effekt på företagets beslut att delta i offentlig upphandling.



finns leverantörer som behöver anpassa sig på ett eller annat sätt för att få delta i upphandlingen. Vissa kommer att göra så, medan andra avstår, eftersom kostnaden blir för hög. Å andra sidan syftar miljöledningssystem och certifikat primärt till att förbättra potentiella leverantörers organisation, inte till att minska de faktiska utsläppen från produktionsprocessen. Detta kombinerat med att kravet har en negativ effekt på sannolikheten att leverantörer ska kvalificera sig, gör att vi bedömer att kravet på miljöledningssystem är ett vagt och otydligt styrmedel.

Endast i 10 procent av upphandlingarna har myndigheten tydliggjort att den avser att följa upp miljökraven.

Komplext att ställa krav

En närmare granskning av resultaten visar att krav på miljömärkning av rengöringsprodukterna gör företagen mer positivt inställda till att delta i en upphandling.⁴³ Kraven på miljömärkningar berör i huvudsak de produkter som leverantörerna använder. Upphandlingar med den här typen av krav attraherar sannolikt leverantörer som redan använder miljömärkta produkter. Det totala antalet anbudsgivare tycks emellertid inte öka.

Studien visar även att fordonsrelaterade miljökrav har en positiv effekt på antalet anbudsgivare. Det kan möjligen förklaras av att de krav som ställs gäller fordonsklasser, bränsleklasser och krav på att däcken inte ska innehålla HA-oljor. Svenska företag lever redan upp till dessa krav och det är uteslutande svenska företag som deltar i de upphandlingar som studeras här.

Krav som hör ihop med efterlevnad av Kemikalieinspektionens föreskrifter (så kallad KIFS) har en negativ effekt på sannolikheten att ett anbud kvalificerar sig för utvärdering. Om krav av den här typen hade haft samma effekt på sannolikheten att inkomma med anbud eller antalet anbudsgivare hade vi inte kunnat utsluta att de har en effekt på miljön. Men nu blir det snarare ett tecken på att miljöpolitiken är otydlig eller att det är komplext att i anbudet redovisa hur man tänker leva upp till denna typ av krav.

Svag uppföljning

I praktiken är det inte bara vilka krav som myndigheten ställer som påverkar huruvida offentlig upphandling kan fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Det är även viktigt att myndigheten följer upp de krav som har ställts. Tyvärr tyder resultaten på att detta sällan sker vid upphandlingar av städtjänster. Endast i 10 procent av de upphandlingar som studerats har myndigheten varit tydlig med att man avser följa upp miljökrav och -kriterier. Resultatet indikerar att uppföljningsrutiner i upphandlingen ökar sannolikheten att ett anbud kvalificerar till utvärdering, vilket kan tolkas som att leverantörer ser detta som en signal om seriositet och därför lämnar mer genomarbetade anbud med högre kvalitet.

Annat än miljökrav spelar roll

Hittills har vi endast diskuterat hur miljökrav kan påverka leverantörers vilja att delta i offentliga upphandlingar, hur konkurrensgraden påverkas och sannolikheten att ett anbud kvalificerar sig. I praktiken kan dock en mängd andra aspekter vara relevanta. Analysen visar till exempel att det är mer sannolikt att stora företag, mätt i antal anställda, väljer att delta i upphandlingar. En naturlig frågeställning är om miljökrav tenderar att öka sannolikheten att delta i upphandling mer bland stora företag än bland små. Vår djupare analys visar att så inte är fallet.⁴⁴

Våra resultat visar däremot att egenskaper hos tjänsten som upphandlas spelar roll för deltagandet i offentlig upphandling. Att upphandlingen inkluderar krav på att kunna leverera tilläggstjänster till daglig städning, till exempel fönsterputs och storstädning, har en negativ påverkan på sannolikheten att lägga anbud. Objektets yta i kvadratmeter har en motsatt effekt, större yta tycks mer attraktivt. Sammanfattningsvis tycks andra aspekter än miljökrav i högre grad påverka leverantörernas beslut att delta i offentliga upphandlingar.

⁴³ Effekten är statistiskt säkerställd på 10 procents nivå.

⁴⁴ Lundberg m.fl. (2015).

Slutsatser

Som vi konstaterade i början av skriften finns en tydlig trend att använda offentlig upphandling för att uppnå miljöpolitiska mål. Syftet med skriften har varit att ge en bild av den offentliga upphandlingens möjligheter att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Myndigheternas miljökrav måste skapa incitament för potentiella leverantörer att producera mindre miljöbelastande, för att upphandling ska kunna fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel. Detta förutsätter att de krav som ställs är tuffare än den lagstiftning och miljöpolitik som redan reglerar produktionen och konsumtionen av de varor och tjänster som upphandlingen avser.

Vi har dock, med utgångspunkt i nationalekonomisk teori, visat att det kan vara problematiskt att ställa långtgående miljökrav på leverantörer. Anledningen är att ju mer stränga miljökrav den upphandlande myndigheten specificerar, desto färre leverantörer kommer att lämna anbud i upphandlingen. Det innebär att konkurrensgraden urholkas. Att potentiella leverantörer kan välja att låta bli att miljöanpassa sin produktion kan resultera i att miljöbelastningen inte reduceras i önskad utsträckning.

Juridiken kan vara ett hinder för miljökrav

I analysen beskrivs även att det juridiska ramverket, till exempel EU-direktiven och de allmänna rättsprinciper som reglerar den offentliga upphandlingen, kan hindra den gröna upphandlingens möjligheter att fungera som ett mål- och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Rättsprinciperna fokuserar primärt på att säkerställa en fungerande konkurrens, bland annat genom likabehandlingsprincipen som föreskriver att potentiella leverantörer inom EU ska behandlas på samma sätt. Det är sannolikt juridiskt tveksamt att ställa olika administrativa och kvantitativa krav på olika leverantörer i en och samma upphandling. En konsekvens av detta är att reducerad miljöbelastning inte nås till lägsta kostnad för samhället. Samtidigt måste krav och kriterier stå i proportion till det som upphandlas. Det är därför inte uppenbart att långtgående miljökrav

och -kriterier är tillåtna. Vi kan således konstatera att förutsättningar för att använda offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel är begränsade.

Vi utesluter emellertid inte att miljöhänsyn i offentlig upphandling kan ha positiva miljöeffekter. Upphandlingens potential som styrmedel måste kopplas till hur leverantörer reagerar på upphandlande myndigheters krav i praktiken. Detta är en empirisk fråga och varierar sannolikt beroende på vilken marknad som studeras och om miljökraven är tydliga, konsistenta, lämpliga, tillräckliga och om de följs upp.

Den praktiska tillämpningen tycks inte motsvara de politiska förväntningarna

Vi har här visat hur offentlig upphandling kan fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel vid inköp av städtjänster. Resultaten tyder på att miljökrav generellt sett inte påverkar leverantörers beslut att lämna anbud. En anledning till detta kan vara att miljökraven och -kriterierna är för lågt satta. Ett undantag är kravet på att leverantörer ska ha ett miljöledningssystem, vilket tycks ha viss negativ inverkan på leverantörers beslut att delta i upphandling. Det tyder på att vissa leverantörer behöver anpassa sig för att uppfylla detta krav.

Våra resultat tyder också på att vissa miljökrav kan vara förbundna med ökad komplexitet. Detta yttrar sig i att vissa krav ökar sannolikheten för att anbud ska diskvalificeras. Om en leverantör misstolkar innebörden av ett krav finns risk för att den gör ett felaktigt val beträffande att delta i upphandlingen eller inte. Följden kan bli att leverantörer som skulle kunnat delta i upphandlingen och anpassat sin produktion till att bli mer miljövänlig avstår från att göra så på felaktiga grunder. Dessutom finns det en risk för att leverantörer som faktiskt lämnar anbud missförstår innebörden av ett krav och därför inte genomför de gröna investeringar som krävs.

Upphandlingens potential att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel försvåras även sannolikt av att myndigheterna endast i undantagsfall signalerar att de tänker följa upp efterlevnaden av miljökraven. Resultaten tyder således på att den praktiska tillämpningen av

Begränsade förutsättningar för att använda offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel.



offentlig upphandling som ett miljöpolitiskt styrmedel vid upphandling av städtjänster inte motsvarar de politiska förväntningarna.

Behov av fortsatt forskning

Eftersom forskningen om upphandlingens potential att fungera som ett miljöpolitiskt styrmedel är knapphändig är det svårt att uttala sig om vilka effekter som styrmedlet kan åstadkomma vid inköp av andra tjänster eller varor. De ovanstående slutsatserna som vilar på teoretisk grund och det juridiska regelverk som omgärdar offentlig upphandling, och som avser kostnads- och måleffektivitet, är generella i den meningen att de även gäller upphandling av annat än städtjänster. Den empiriska slutsatsen angående huruvida grön offentlig upphandling styr gäller endast för svensk upphandling av städtjänster. Studerar vi upphandling inom en annan sektor, eller städtjänster i ett annat land, kan resultatet i det fallet bli ett annat.

Vår slutsats är emellertid att långtgående miljökrav kan leda till ökade investeringskostnader bland potentiella leverantörer, vilket i sin tur kan resultera i ett högre pris på den vara, tjänst eller entreprenad som upphandlande myndighet efterfrågar. Dessutom kan konkurrensgraden minska om leverantörer väljer att inte medverka i upphandlingar på grund av miljökrav och -kriterier, vilket också bidrar till ett högre pris. Om grön upphandling ska användas som ett miljöpolitiskt styrmedel kan det således vara nödvändigt att betala ett högre pris. Eftersom samhällets resurser är begränsade behöver ett högre pris vägas mot övriga ansvarsområden inom den offentliga sektorn.

Om grön upphandling ska användas som styrmedel måste merkostnaderna för detta vägas mot övriga ansvarsområden som offentlig sektor har.

Referenser

- Bergman, M. A. och S. Lundberg (2009), *Att utvärdera anbud – utvärderingsmodeller i teori och praktik*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Bergman, M. A. och S. Lundberg (2013), ”Tender evaluation and award methodologies in public procurement”, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73–83.
- Bergman, M. A. och J.-E. Nilsson (2012), ”Offentlig upphandling från forskningens horisont”, *SNS Analys* nr 6.
- Brännlund, R. och B. Kriström (2012), *Miljöekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Europeiska kommissionen (2008), Offentlig upphandling för en bättre miljö. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, KOM(2008) 400, slutlig.
- Europeiska kommissionen (2011a), Grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad, KOM(2011) 15 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2011b), *Att köpa grönt! En handbok om miljöanpassad offentlig upphandling* (Andra utgåvan).
- Fischer, E. A. (2010), *Green Procurement: Overview and Issues for Congress*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Hanley, N., J. F. Shogren och B. White (2007), *Environmental Economics. In Theory and Practice*. (Andra upplagan). New York: Palgrave Macmillan.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Miljöekonomi och politik 2012*.
- Konkurrensverket (2014), *Siffror och fakta om offentlig upphandling: statistik om upphandlingar som genomförts under 2013*. Konkurrensverkets rapportserie 2014:1.
- Levin, D. och J. L. Smith (1994), ”Equilibrium auctions with entry”, *American Economic Review*, 84(3), 585–599.
- Lunander, A. (2009), *En logisk fälla: Relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lunander, A. och A. Andersson (2004), *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lundberg, S. och P.-O. Marklund (2011), ”The pivotal nature of award methods in green

- public procurement”, *Environmental Economics*, 2(3), 64–73.
- Lundberg, S. och P.-O. Marklund (2013a), ”Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness”, *Environmental Economics*, 4(4), 75–83.
- Lundberg, S. och P.-O. Marklund (2013b), *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:10. Stockholm: Fritzes.
- Lundberg, S., P.-O. Marklund och E. Strömbäck (2015), ”Is Environmental Policy by Public Procurement Effective?” *Public Finance Review* (under utgivning).
- Lundberg, S., P.-O. Marklund, E. Strömbäck och D. Sundström (2015), ”Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis”, *Environmental Economics and Policy Studies* (under utgivning).
- Marron, D. B. (1997), ”Buying green: Government procurement as an instrument of environmental policy”, *Public Finance Review*, 25(3), 285–305.
- Marron, D. B. (2003), ”Greener public purchasing as an environmental policy instrument”, *OECD Journal of Budgeting*, 3(4), 71–102.
- McCrudden, C. (2004), ”Using public procurement to achieve social outcomes”, *Natural Resource Forum*, 28(4), 257–267.
- Milgrom, P. (2004), *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qiao, Y. och C. Wang (2011), ”Issues and challenges in implementing China’s green public program”, *Journal of Environmental Protection*, 8(2), 1034–1045.
- Samuelson, W. F. (1985), ”Competitive bidding with entry costs”, *Economic Letters*, 17(1–2), 53–57.
- SCB (2005), *Administrativa styrmedel på miljöområdet – hur kan de infogas i miljörekenskaperna?* Rapport 2005:1. Statistiska centralbyrån.
- Swanson, M., A. Weissman, G. Davis, M. Leet Socolof och K. Davis (2005), ”Developing priorities for greener state government purchasing: a California case study”, *Journal of Cleaner Production*, 13(7), 669–677.
- Testa, F., F. Iraldo, M. Frey och T. Daddi (2012), ”What factors influence the uptake of GPP (Green Public Procurement) practices? New evidence from an Italian survey”, *Ecological Economics*, 82(2), 88–96.