

**Arbetsrapport**  
R2006:005

# **Grön offentlig upphandling i Japan och USA**

Lärdomar för Sverige

Eva Ahlner  
Susanna Hurtig  
Izumi Tanaka

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 063 16 66 00  
Telefax 063 16 66 01  
E-post [info@itps.se](mailto:info@itps.se)  
[www.itps.se](http://www.itps.se)  
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Suzanne Håkansson  
Telefon 08-456 67 36  
E-post [suzanne.hakansson@itps.se](mailto:suzanne.hakansson@itps.se)

## Förord

Denna rapport är publicerad i ITPS arbetsrapportserie (R-rapport).

I arbetsrapportserien publicerar vi pågående arbeten, ej färdigställda rapporter eller annat underlagsmaterial. Många arbetsrapporter publiceras i ett senare skede efter att de vidareutvecklats i ITPS huvudserie "A-serien" (Analysrapport). Slutsatser och rekommendationer som lämnas i en arbetsrapport står författaren för och är inte nödvändigtvis desamma som ITPS officiella ståndpunkt.

Offentliga upphandlingar har beräknats stå för omkring 16 procent av Sveriges BNP, eller ungefär 400 miljarder SEK, och kan därmed fungera som ett kraftfullt verktyg för att uppnå en rad politiska målsättningar. Grön offentlig upphandling (GPP) introducerades i Sverige i början av 1990-talet då krav på miljöprestanda integrerades i upphandlingsprocessen.

Idag växer GPP som fenomen i EU, Japan och USA och målsättningen är att minska miljöförstöringen och samtidigt stödja uppbyggnaden av nya "gröna" industrier.

I denna rapport presenteras en översikt av GPP-systemen i Japan och USA samt en jämförelse mellan dessa och situationen i Sverige. Baserat på denna jämförelse och erfarenheterna från Japan och USA ges även ett antal idéer för det fortsatta svenska arbetet inom området. Rekommendationerna är avsedda att fungera som underlag till det pågående arbetet med den svenska handlingsplanen för grön offentlig upphandling.

Studierna har bedrivits inom ramen för ITPS utlandsbaserade omvärldsbevakning, verksamhetsområde Hållbar utveckling, vilket är medfinansierat av Svenska naturvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Svenska energimyndigheten, Svenska miljöforskningsinstitutet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Verket för innovationssystem (VINNOVA).

Kapitlet om GPP i Japan är författat av Izumi Tanaka, expert på ITPS kontor i Tokyo och kapitlet om GPP i USA av Susanna Hurtig, expert på ITPS kontor i Washington. Beskrivningen av den svenska situationen är författad av Eva Ahlner och uppdaterad av Martin Flack, båda analytiker vid ITPS Stockholm.

Östersund, oktober 2006

**Suzanne Håkansson**  
Avdelningschef

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrund .....	11
1.2 Målsättning och begränsning.....	11
1.3 Metod.....	11
1.4 Miljöanpassad offentlig upphandling.....	12
1.5 Teknikupphandling .....	12
1.6 Översikt över rapporten .....	12
<b>2 Miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige.....</b>	<b>13</b>
2.1 Den svenska policyn.....	13
2.2 Status .....	13
2.3 EU-initiativ .....	14
2.4 Offentliga investeringar för hållbar tillväxt.....	15
2.5 Framtida utveckling .....	15
<b>3 Miljöanpassad offentlig upphandling i Japan .....</b>	<b>17</b>
3.1 Inledning.....	17
3.2 Strategier och mål .....	18
3.2.1 Grundläggande policy för att främja miljöanpassad upphandling.....	18
3.2.2 Upphandlingspolicy.....	22
3.3 Framsteg och organisation .....	23
3.3.1 Ett totalflöde.....	23
3.3.2 Den miljöanpassade upphandlingens utveckling .....	24
3.4 Verktyg .....	26
3.4.1 Miljöministeriets webbaserade informationssida.....	26
3.4.2 Green Purchasing Network (GPN) Nätverk för miljöanpassad upphandling.....	27
3.5 Utbildning för att främja grön upphandling.....	30
<b>4 Effekterna av offentlig miljöanpassad upphandling i Japan .....</b>	<b>33</b>
4.1 Status för marknadsuppbyggnaden och beräknad positiv effekt .....	33
4.4.2 Fordon .....	33
<b>5 Diskussion om miljöanpassad offentlig upphandling i Japan .....</b>	<b>35</b>
<b>6 Avslutande kommentarer om miljöanpassad offentlig upphandling i Japan ....</b>	<b>37</b>
<b>7 Utveckling av federal miljöanpassad upphandling i USA .....</b>	<b>39</b>
7.1 Upphandling av produkter som rekommenderas ur miljösynpunkt .....	40
7.1.1 Lärdomar .....	40
7.1.2 Åtgärder .....	41
7.1.3 Uppföljning och rapportering.....	42
7.2 Upphandling av biobaserade produkter.....	43
7.2.1 Framsteg.....	43
7.2.2 Verktyg.....	44
7.2.3 Relaterade aktiviteter .....	45
7.3 Upphandling av fordon med alternativa drivmedel.....	45
7.3.1 Framsteg.....	45
7.3.2 Verktyg.....	47

<b>8</b>	<b>Framsteg för statlig och lokal miljöanpassad upphandling i USA.....</b>	<b>49</b>
8.1	Försvarsdepartementets (DOD) inriktning för miljöstyrningssystem .....	50
8.2	Ledande delstater .....	51
8.3	Enskilda frågor börjar utvecklas med ytterligare aspekter .....	51
8.4	Verktyg .....	52
8.5	Ideella organisationer .....	53
8.6	Framtiden .....	53
<b>9</b>	<b>Avslutande anmärkningar om miljöanpassad offentlig upphandling i USA .....</b>	<b>55</b>
<b>10</b>	<b>Vad kan Sverige lära sig av USA och Japan? .....</b>	<b>57</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>61</b>



## Sammanfattning

Utvecklingen av miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige startade i början av 1990-talet. Idén bakom att ställa miljökrav vid offentlig upphandling var att främja de mest miljöanpassade varorna och tjänsterna på marknaden, naturligtvis förutsatt uppfyllda krav på en god funktion och ett konkurrenskraftigt pris. Idag återfinns Sverige bland de ledande nationerna inom miljöanpassad upphandling och arbete pågår med att utveckla en svensk åtgärdsplan i syfte att ytterligare öka beaktandet av miljömässiga hänsyn i den offentliga upphandlingen. Åtgärdsplanen ska godkännas av regeringen 2006.

I denna rapport studeras tillämpningen av miljöanpassad offentlig upphandling i Japan och USA och jämförs med situationen i Sverige. Trots de stora skillnaderna i ekonomiernas storlek, institutionella ramar och kultur identifieras ett par centrala framgångsfaktorer och lärdomar som kan komma till användning i ett svenskt sammanhang.

Såväl i USA som i Japan ökar användningen av miljöanpassad upphandling och Japan betraktas för närvarande som världsledande inom området. Det huvudsakliga skälet för att öka miljöhänsynen i upphandlingen är att minska den ökande miljöbelastningen från produktion och konsumtion. I USA är även energisäkerhet och ekonomiskt stöd till den inhemska jordbrukssektorn viktiga drivkrafter. Både i Japan och inom EU omnämns den offentliga upphandlingen som ett viktigt verktyg för att stärka konkurrenskraften på de växande marknaderna för miljöteknik och produkter med hög miljöprestanda.

Endast ett fåtal försök har gjorts för att uppskatta miljöeffekterna från miljöanpassad offentlig upphandling. I rapporten identifieras uppföljning och utvärdering av effekterna av ökad miljöhänsyn vid upphandling som en svag punkt i USA och i Sverige. I Japan utvärderas miljöeffekterna (huvudsakligen mängd koldioxidutsläpp) årligen för olika produktkategorier. Resultaten visar att statliga upphandlingsprogram såsom t.ex. inköp av miljöanpassade fordon väsentligt har bidragit till att reducera koldioxidutsläppen samtidigt som marknadsintroduktionen av hybridbilar har underlättats.

Erfarenheter från både USA och Japan visar att ett långsiktigt och tydligt politiskt ledarskap är centralt för ett framgångsrikt införande av miljöanpassad upphandling. I Japan har det politiska trycket på ett ökat hänsynstagande till miljöaspekter vid upphandling vuxit markant under de senaste 10 åren och betraktas nu vara större än i både USA och Europa. Att reglera upphandlingen med en lag (Green Purchasing Law), som kräver att regeringen, regeringens myndigheter, universitet etc. är skyldiga att beakta miljöaspekter vid sidan om pris och övrig kvalitet, har visat sig vara en avgörande faktor i Japan för att öka tillämpningen av miljöanpassad upphandling och därigenom öka marknadsandelarna för miljöanpassade alternativ. Effekterna är inte begränsade till de enheter som omfattas av lagen utan har även generat effekter bland regionala och lokala myndigheter och inom näringslivet. För närvarande tillämpar närmare 50 % av de japanska företagen miljöanpassad upphandling. I Sverige är det inte obligatoriskt för regering och myndigheter att ställa miljökrav vid upphandling, men Danmark har en lag och Finland undersöker möjligheterna att införa obligatoriska krav.

Införandet av miljöanpassad upphandling i Japan har skett mer centraliserat och koordinerat jämfört med i USA. Tack vare väl definierade rutiner för uppföljning och etableringen av ett nationellt center, Green Purchasing Network, innehållande bl. a. information om vilka produkter som uppfyller de miljökrav som staten har fastlagt, underlättas kunskaps- och informationsspridning. I USA uppfattas avsaknaden av koordinering och en nationell samlingsplats för informationsutbyte som ett problem. Som följd av ett fluktuerande politiskt tryck och ledarskap är utvecklingen i högre grad beroende av entusiastiska individer.

Analysen av den japanska marknaden visar att marknadsandelen för de produktkategorier som omfattas av lagstiftningen och uppfyller de nationella miljökrakterna växer. Det finns dock en växande oro kring huruvida de miljökrakter som fastställs av regeringen är tillräckligt progressiva för att driva på utvecklingen av nya miljöinnovationer. När regeringen presenterar numeriska miljökrakter för en produktgrupp tenderar dessa att betraktas som en standard och ger inte incitament för ytterligare miljöanpassning.

Attityden till miljöanpassad upphandling bland amerikanska industriföreträdare i USA har nyligen svängt. Fram till idag har industrin motsatt sig hela konceptet, men inser nu, baserat på vad som sker i Europa och USA, att miljöanpassad upphandling är här för att stanna. Företag i både USA och Japan (speciellt inom elektronikindustrin) ställer allt oftare miljökrav i sina upphandlingar. I Japan är den hårda inhemska konkurrensen samt "skamkulturen" två viktiga drivkrafter. I Japan uppfattas det som pinsamt för ett företag att inte kunna uppfylla de miljökrakter som regeringen fastställt.

Stora japanska biltillverkare såsom Toyota söker aktivt samarbete med regeringen för att påskynda marknadsintroduktionen av ny miljöteknik. Regeringen i Japan och i USA har båda infört omfattande upphandlingsprogram för miljöanpassade fordon, dock med olika fokus beroende av nationella ekonomiska intressen. I Japan främjas hybridteknologin och i USA främjas alternativa bränslen.

Offentlig upphandling används som ett verktyg för att styra mot olika politiska mål vid sidan om de ekonomiska, såsom till exempel miljö, stimulera tillväxt av små och medelstora företag och att motverka diskriminering av olika slag. Det växande antalet politiska ambitioner och krav leder till ökad komplexitet i upphandlingen. Den ökande komplexiteten upplevs som ett problem som försvårar möjligheterna att uppfylla kraven på konkurrensneutralitet och lågt pris. I USA pågår omfattande utveckling för att underlätta för upphandlare att ställa miljökrav, som kan vara av intresse att studera närmare.



## Summary

In the beginning of the 1990's the development of Green Public Procurement (GPP) started in Sweden. The idea behind applying environmental requirements on public procurement was to promote the "greenest" goods and services, given of course their satisfactory function and reasonable price. Today Sweden is among the leading nations in GPP, and is currently in the process of developing a national Action Plan on how to further increase the environmental considerations in public procurement, to be approved by the government in 2006.

In this report the practice of GPP in Japan and the U.S. is compared with Sweden. Despite the large differences in the size of economy, institutional frameworks and cultures there are some important findings that could be utilized in a Swedish context.

A growing involvement in GPP is being observed in both the U.S. and in Japan, and Japan is currently considered to be the leading nation world-wide within the area. The main reason for introducing environmental aspects in the public procurement is to reduce the environmental impact from production and consumption of goods and services. In the U.S. energy security and support of the rural economy (agriculture) are also mentioned as important driving forces. In Japan and in the EU, increased considerations of environmental aspects in public procurement is recognized as an important tool to gain competitiveness on the growing international markets for environmental technology and environmentally sound goods and services.

Only a few studies world-wide make attempts to estimate the effects of green public procurement on the environment quality. In the U.S. as well as in Sweden, follow-up and evaluations of the effects of GPP is definitively identified as a weak point. In Japan the environmental effects (mainly carbon dioxide emissions) are estimated for several procurement items annually. The results show that governmental procurement programs such as on for example environmentally sound vehicles significantly have contributed to reduce the carbon dioxide emissions and facilitated the market introduction of hybrid cars.

Experiences from both Japan and the U.S. show that a long term political leadership is vital for a successful implementation of GPP. The political pressure to increase environmental requirements in public procurement has increased significantly in Japan during the past 10 years, and is currently considered to be stronger than in the U.S. and Europe. Regulating the public procurement by a law, which requires that environmental consideration must be added to price and quality (Green Purchasing Law), has been a tremendous step in penetrating the practice of green purchasing and increasing the amount of green products on the Japanese market.. The effects are not limited to the entities covered by the law; the law has also ignited efforts in the local governments as well as the corporate sector. In the U.S. and in Sweden it is not mandatory to stipulate environmental criteria in the public procurement, but Denmark has a law and Finland is investigating the possibilities to introduce a mandatory system.

The implementation of GPP in Japan has been a lot more centralized, consistent and coordinated compared to in the U.S. Due to well defined procedures for follow-up and the establishment of a central body, Green Purchasing Network, for information about eco products and procurement, progress can be shared openly. In the U.S. the lack of consistency between different procurement programs and the lack of a national hub for information sharing of collected experiences and progress is considered to be a problem. As a consequence of a fluctuating political pressure and leadership the development in the U.S. is, to a higher extent, dependent of individual enthusiasts.

Market surveys in Japan show that GPP has positively affected the market penetration for the products categories that are covered by the Green Purchasing Law. However there are doubts about whether the environmental criteria are progressive enough to stimulate the development of new more environmentally sound products/innovations. A concern is that when the govern-

ment announces numerical criteria for a product category it tends to be viewed as “the” criteria and there are no further efforts to go beyond the criteria in order to further minimize the environmental impact along the life cycle.

In the U.S. industry attitude towards green procurement/purchasing has recently shifted. Up until now the industry has been fighting the whole concept of green procurement, but is now realizing, based on experiences of what is happening in Japan and Europe, that GPP is here to stay. Businesses both in Japan and in the U.S. (especially in the electronic industry) are increasingly incorporating environmental requirements in their own purchasing. The Japanese “shame culture” and the high national competition are reported as important drivers for action. In Japan it is regarded as very embarrassing for a company not to be able to meet the environmental procurement criteria set by the government.

Large car manufactures like Toyota seeks cooperation with the government in order to get new environmental technology on the market faster. Both the Japanese and the U.S. governments have implemented specific procurement programs to promote the introduction environmentally sound vehicles. The Japanese government is primarily promoting hybrid vehicles while the U.S. government is focusing their efforts on alternative fuel vehicles.

Public procurement is being used as a tool for different political goals beside the economical such as environmental quality, promotion of small and medium business and antidiscrimination. The amount of requirements makes the procurement more complex, and the increasing complexity is considered to be a growing problem in the U.S as well as in Sweden. In the U.S. several actions are undertaken to simplify GPP, which could be interesting for further studies.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den offentliga upphandlingen i Sverige beräknas uppgå ca till 400 miljarder kronor om året (NOU, 2002). Denna betydande marknad utgör ett kraftfullt verktyg som kan användas för att uppnå olika politiska mål, exempelvis att reducera den miljöpåverkan varor och tjänster har. Hur upphandlingen kan och får bedrivas styrs i grunden av gemensamma EG-direktiv som i Sverige i huvudsak har införlivats i lagen om offentlig upphandling (LOU). Huvudregeln enligt LOU är att all upphandling ska baseras på affärsmässighet. Nya EG-direktiv om offentlig upphandling beslutades år 2004 som ska vara införlivade i den nationella lagstiftningen senast under 2006. De nya EG-direktiven som är tänkta att förenkla regelverket och underlätta användandet av elektronisk upphandling erbjuder även nya, utökade möjligheter, men inte skyldigheter, att ta hänsyn till miljön i alla skeden av upphandlingsprocessen.

Aktiva åtgärder krävs dock på nationell nivå att uppmuntra offentliga enheter att använda sig av lagens nya möjligheter. EU-kommissionen uppmanar därför alla medlemsstater att bl. a. utarbeta åtgärdsplaner för miljöanpassning av deras offentliga upphandling. Planerna ska innefatta en utvärdering av den nuvarande situationen, ambitiösa mål för de närmaste tre åren samt åtgärder för att uppnå målen.

Ett stadigt ökat engagemang för miljöanpassad offentlig upphandling kan samtidigt konstateras i såväl Japan som USA. Trots den, jämfört med Sverige och övriga EU, relativt stora skillnaden vad gäller dessa ländernas ekonomier, institutionella ramverk och kulturer, finns det anledning att lära oss av hur miljöhänsyn integreras i den offentliga upphandlingen i dessa länder. Förhoppningsvis kan erfarenheterna leda till nya idéer om hur offentlig upphandling i Sverige kan vidareutvecklas till ett kraftfullt redskap för ekologiskt uthållig tillväxt.

## 1.2 Målsättning och begränsning

Den övergripande målsättningen är att ge en översikt över hur miljöanpassad offentlig upphandling för närvarande kan skönjas i såväl Japan som USA, samt att jämföra dessa erfarenheter med den svenska situationen och ge förslag på åtgärder. Uppmärksamheten är i första hand inriktad mot den offentliga sektorn såsom regelgivare och köpare av varor, tjänster och entreprenader.

Undersökningen begränsar sig till policyn för och det praktiska utövandet av miljöanpassad upphandling. Tillämpningen av och erfarenheterna från så kallad teknologiupphandling omfattas inte alls.

## 1.3 Metod

Den inledande undersökningen av hur miljöanpassad offentlig upphandling (Green Public Procurement – GPP) tillämpas i Japan och USA bedrevs i form av litteratursökningar, webbsökningar och intervjuer under hösten 2004. De preliminära slutsatserna presenterades och diskuterades vid en överläggning med svenska GPP-expertter i januari 2005. Under våren 2005 analyserades resultaten ytterligare med avseende på den svenska situationen och svenska behov.

## 1.4 Miljöanpassad offentlig upphandling

Miljöanpassad offentlig upphandling definieras i rapporten såsom offentlig upphandling där miljömässiga aspekter integrerats i den vanliga upphandlingsprocessen. Miljömässiga aspekter kan definieras på olika sätt: kriterier för kvalitetsurval, kriterier för tekniska specifikationer, tilldelningskriterier eller kriterier i kontraktbestämmelser. Kriteriernas status bestämmer deras betydelse för upphandlingsbeslutet.

Det officiella svenska begreppet är *ekologiskt hållbar upphandling*. Enligt Miljöstyrningsrådet handlar det om inköp av varor, tjänster och entreprenader med minsta möjliga miljöpåverkan under livscykeln i dess helhet.<sup>1</sup>

## 1.5 Teknikupphandling

Enligt Energimyndigheten är teknikupphandling ett sätt att stimulera teknikutveckling på och att främja utvecklingen av miljövänliga produkter.<sup>2</sup> En teknikupphandling grundar sig på en kravspecifikation som ett antal större användare/köpare och leverantörer har utarbetat tillsammans. Genom att kräva miljöprestanda som ännu inte finns tillgänglig på marknaden stimuleras leverantörerna att utveckla produkter och tjänster med bättre miljöprestanda. Teknikupphandling genomförs ofta i form av en tävling mellan olika tillverkare. Vinnarna garanteras att få sälja en viss produktvolym. Köparna lovar därutöver att underlätta införandet på marknaden genom att exempelvis informera om den vinnande produkten.

## 1.6 Översikt över rapporten

Rapporten består av två separata undersökningar, som båda redogör för rutinerna för och effekterna av implementeringen av GPP i Japan (kapitel 3-6) och USA (kapitel 7-9).

I kapitel 2 beskrivs det svenska systemet kortfattat. I kapitel 10 diskuteras några av erfarenheterna från Japan och USA, som jämförs med den svenska situationen, och i kapitel 11 presenteras en uppställning över policyrekommendationer för den framtida GPP-utvecklingen i Sverige.

---

<sup>1</sup> <http://www.eku.nu>

<sup>2</sup> <http://stem.se/>

## 2 Miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige

### 2.1 Den svenska policyn

Den juridiska grunden för miljöanpassad offentlig upphandling (GPP) i Sverige utgörs av lagen om offentlig upphandling (LOU) och de allmänna tillämpningsföreskrifterna i den svenska miljöbalken, som betonar den skyldighet var och en har att agera på ett miljömedvetet sätt.

Utvecklingen inleddes i början av 1990-talet av lokala och regionala myndigheter. Flera län och kommuner initierade projekt och utvecklade verktyg för GPP.

År 1998 började en delegation för ekologiskt hållbar upphandling främja GPP i Sverige. Den bestod av representanter för olika intressegrupper såsom lokala myndigheter, landsting, statliga myndigheter, näringslivet och miljöorganisationer. Det huvudsakliga resultatet blev EKV-verktyget, som innefattar en internetbaserad databas med miljökrav för ett sjuttioal produktgrupper. Delegationen erbjöd även ett antal seminarier och utbildningsprogram.<sup>3</sup>

I en regeringsförklaring år 2000 proklamerades att miljöpåverkan måste beaktas vid all offentlig upphandling.<sup>4</sup>

På internationell nivå gjordes utfästelser i Johannesburg 2002, när Förenta nationerna introducerade ett 10-årigt åtgärdsprogram, inom vilket den offentliga upphandlingen spelade en viktig roll när det gällde att öka efterfrågan på, ur ekologisk synpunkt, bättre produkter.<sup>5</sup> I miljöpropositionen nyligen (2004/05:150) nämns miljöanpassad offentlig upphandling som ett mycket viktigt verktyg för att åstadkomma en miljömässigt hållbar utveckling. I januari 2005 infördes en svensk förordning som kräver att 50 % av de fordon olika myndigheter köper in eller leasar måste vara miljövänliga (SFS 2004:1364).

### 2.2 Status

I Sverige har resurserna hittills i första hand lagts på att integrera miljöhänsyn i all offentlig upphandling, genom att utbilda inköpare, upplysa ledare och utveckla ett Internetbaserat verktyg, EKV-verktyget, som ger vägledning. EKV-verktyget administreras för närvarande av Miljöstyrningsrådet, som även erbjuder utbildning och distribuerar information om miljöanpassad offentlig upphandling. Målet är att successivt förändra marknaden i riktning mot, ur ekologisk synpunkt välgrundade alternativ, genom att föreskriva miljökrav vid upphandling av varor och tjänster.<sup>6</sup>

Enligt en studie som nyligen genomfördes av Naturvårdsverket (NV:s enkätstudie 5445) om miljöanpassad offentlig upphandling inom statliga myndigheter, lokala myndigheter och landsting, ställer 61 procent av alla inköpare miljökrav vid sina upphandlingar. En intressant iakttagelse är att endast 23 procent anser sig vara bra på detta. Ungefär 50 procent nämner att de saknar kunskaper om hur man yrkar på och utvärderar miljökrav. Mallar för och hjälp med att formulera krav efterlyses. Andra viktiga hinder som nämns är bristande intresse inom den egna organisationen, ökade kostnader samt att den tillämpliga lagstiftningen är svår att tolka. Endast en tredjedel av de offentliga enheterna tillämpar någon form av uppföljning av sina ansträngningar att tillämpa miljökrav.

I Sverige är det landstingen som använder sig av miljöanpassad upphandling i störst utsträckning. Av dessa är det ungefär 80 % som ställer miljökrav idag. Skälet till att det görs i så stor utsträckning är att landstingen är få till antalet och relativt stora, samt har stora inköpsvolymer. Näst efter landstingen kommer lokala myndigheterna, med 70 %, följda slutligen av

<sup>3</sup> Ett levande verktyg för ekologiskt hållbar upphandling. Slutrapport från EKV-delegationen, 2001

<sup>4</sup> Regeringsförklaring den 19 september 2000.

<sup>5</sup> FN (Förenta nationerna) 2002. WSSD, World Summit on Sustainable Development, Plan of implementation, <http://www.un.org>

<sup>6</sup> <http://eku.nu>

de statliga myndigheterna vars andel uppgår till 50 %. Resultaten visar att de olika grupperna har olika förutsättningar för att införa miljökrav inom sina respektive organisationer. De inköpsansvariga vid landstingen har oftare fått utbildning med avseende på hur man ställer miljökrav än de andra grupperna. De använder också EKU-verktyget oftare.

Inköpare vid svenska offentliga myndigheter överväger miljöfrågorna tämligen ofta – i 60 % av fallen. Enligt den undersökning Nordiska ministerrådet gjorde avseende Measuring the Environmental Soundness of Public procurement in Nordic Countries, år 2003, var emellertid endast hälften av kriterierna väl-specificerade.<sup>7</sup> En viktig fråga blir därför inte bara om, utan även hur miljökrav ska tillämpas. Av de nordiska länderna tycks Sverige och Danmark ligga långt före Norge och Finland enligt undersökningen ifråga.

Trots att Sverige kan betraktas som ett av föregångsländerna i Europa och i världen totalt sett (ICLEI, 2003) när det gäller GPP, så kan man konstatera att införandet av miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen fortskrider relativt långsamt och är förknippad med en del tillämpningsproblem.

Vid ITPS Update-seminarium om små- och medelstora företags möjligheter att medverka vid offentlig upphandling, den 19 april 2005 i Stockholm, diskuterades bl. a. i vilken utsträckning det är lämpligt att använda offentlig upphandling som ett redskap för att uppfylla andra samhällspolitiska mål än kravet på affärsmässighet. En samstämmig uppfattning bland de olika representanterna var att mängden övriga mål idag i många fall leder till stora tillämpningsproblem för den upphandlande enheten när olika anbud ska utvärderas. Olika mål kommer i konflikt med varandra och det blir svårt, i vissa fall omöjligt, för den upphandlande enheten att bedöma vilket mål som är viktigast. Bristande kompetens och otydliga kriterier, som i vissa fall är omöjliga att utvärdera, framhölls bl. a. som problem. Ett flertal av deltagarna ansåg att det är nödvändigt att rensa bland de övriga målen och menade att dessa effektivare uppnås inom respektive politikområde. Ett av intrycken från seminariet var att det verkar föreligga en stor klyfta mellan de officiella politiska uttalandena om användning av miljöanpassad offentlig upphandling som ett avgörande redskap för hållbar tillväxt och de som tillämpar reglerna i praktiken.

### 2.3 EU-initiativ

Utöver Sverige så betraktas även Danmark och Storbritannien som ledande länder när det gäller GPP inom EU (ICLEI, 2003). År 2005 publicerade EU-kommissionen handboken "Att köpa grönt", som en del av implementeringen av den integrerade produktpolicyn (IPP). Man uppmanade där alla medlemsstater att ta fram nationella åtgärdsplaner, i syfte att främja ökad miljöhänsyn vid offentlig upphandling.<sup>8</sup> Naturvårdsverket har därför på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag till en nationell handlingsplan för GPP (Naturvårdsverket, 2005). Rapporten innehåller en beskrivning av det aktuella läget, förslag på mål för de kommande tre åren samt åtgärder för att nå dessa mål. De främsta målen som rapporten förespråkar är att öka andelen organisationer som ställer miljökrav regelbundet från 60 procent till 80 procent samt att antalet statliga ramavtal med välformulerade miljökrav ska öka från dagens 63 procent till 90 procent. De åtgärder som föreslås är följande fem: 1) Införa nationella mål som alla kan sträva mot, i första skedet för personbilar, elenergi och belysning, 2) Öka styrningen av statliga myndigheter, 3) Engagera politiker i kommuner och landsting genom konferenser och informationskampanjer, 4) Säkerställa kompetensen hos inköpare genom att erbjuda utbildning, en helpdesk, en webbaserad grundkurs och informationsmaterial o de juridiska grundförutsättningarna och 5) Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg genom att förbättra kvaliteten på EKU-verktygets miljökrav (se nedan), se över användarvänligheten samt återlansera verktyget. Under hösten 2006 förväntas detta förslag till handlingsplan resultera i konkreta politiska beslut i någon form.

<sup>7</sup> Measuring the Environmental Soundness of Public Procurement in Nordic Countries (endast på engelska), Nordiska ministerrådet

<sup>8</sup> <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp>

EU:s handlingsplan för miljöteknik (ETAP) (COM(2004) 38 final) framhåller grön offentlig upphandling som en pådrivande ekonomisk faktor för ytterligare antagande av miljöteknik. Här betraktar man miljöanpassad offentlig upphandling ur ett bredare perspektiv, för att även kunna innefatta så kallad teknikupphandling som ställer miljökrav avseende produkter som ännu inte finns på marknaden. Genom en effektiv samordning av uppköparens kravspecifikationer styr man utvecklingen mot ekologiskt mer hållbara produkter och system.

Under våren 2006 kommer en expertgrupp som initierats av Kommissionen, presentera rapporten "Public Procurement for Research and Innovation",<sup>9</sup> som kartlägger på vilket sätt de olika medlemsländerna använder den offentliga upphandlingen för att stimulera utvecklingen av innovationer. Rapporten lämnar även detaljerade förslag på hur de nationella regeringarna kan använda upphandlingen som verktyg för att få fram fler innovationer inom bland annat miljöteknikområdet. Preliminära resultat visar att Storbritannien är det enda landet inom EU som har en nationell strategi för att stimulera uppkomsten av innovationer genom offentlig upphandling. Kommissionen kommer med utgångspunkt från rapporten ta fram en handbok under nästa år för att öka medvetenheten kring innovationsfrågan i samband med offentlig upphandling och ge praktisk vägledning för de nationella regeringarna.

Vid Europeiska rådets toppmöte i Bryssel den 15-16 december 2005, framkom bl. a. att rådet avser anta en ambitiös strategi för hållbar utveckling "Sustainable Development Strategy (SDS)" i samband med toppmötet i juni 2006 under Österrikes ordförandeskap i EU. Utfallet av detta blev en vidareutveckling av den strategi som antogs under det svenska ordförandeskapet år 2001.

## 2.4 Offentliga investeringar för hållbar tillväxt

Den svenska regeringen har uttalat att den offentliga sektorn ska utgöra en förebild i samband med övergången till ett uthålligt samhälle, genom att investera i teknik, produkter och system som bryter sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan.<sup>10</sup>

Utöver de långsiktiga ambitionerna att undan för undan integrera miljöhänsyn i all offentlig upphandling, så görs också andra ansträngningar i syfte att utnyttja den offentliga sektorns investeringar som pådrivande faktorer för en ekologiskt hållbar tillväxt. Några exempel på detta är de lokala investeringsprogrammen (LIP) och klimatinvesterings-programmen (KLIMP).<sup>11</sup>

Under perioden 1996 till 2000 initierade regeringen en, av Miljöteknikdelegationen ledd, särskild arbetsgrupp för miljövänliga produkter, processer och tekniker. Delegationens huvudmålsättning var att stimulera marknaden att införa teknik som bidrar till att reducera miljökonsekvenserna.<sup>12</sup>

## 2.5 Framtida utveckling

I den svenska strategin för tillväxt genom förnyelse (Ds 2 004:36) nämns den offentliga upphandlingen som en tänkbar pådrivande faktor för hållbar tillväxt.<sup>13</sup> I syfte att ytterligare utveckla den offentliga upphandlingen till ett effektivt och kraftfullt redskap, är det viktigt att utveckla vårt begrepp om vad vi avser med "bäst" och "billigast" när det gäller offentlig upphandling. Ett långsiktigt, livscykel-tänkande bör tillämpas vid identifiering av bästa valuta för pengarna. Under våren 2006 gavs även Verket för innovationssystem (VINNOVA) och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) i uppdrag av regeringen att utreda hur offentlig upphandling kan bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse, generellt såväl som inom miljöområdet. Resultatet skal redovisas senast den 1 oktober 2006.

<sup>9</sup> Gruppen leds av Ms Rosa Wilkinson från DTI i Storbritannien. Lunds Universitet är involverade i projektet.

<sup>10</sup> Exempelvis i IT-propositionen - "Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället" (2004/05:175)

<sup>11</sup> <http://www.naturvardsverket.se>

<sup>12</sup> <http://miljoteknik.vinnova.se>

<sup>13</sup> Ds 2004:36 Innovativa Sverige – en strategi för tillväxt genom förnyelse

De nya rörelserna inom EU (ETAP), liksom också internationellt, motiverar en bredare diskussion om hur offentlig upphandling kan användas på effektivast möjliga sätt för att reducera miljökonsekvenserna och främja utvecklingen av ny miljöteknik. Det tycks föreligga ett behov av stimulansåtgärder som går utöver de kriterienivåer som rekommenderas i EKV-verktyget, för att främja såväl föregångare på marknaden som nya innovationer. Vid utvecklingen av offentlig upphandling till ett kraftfullt redskap för hållbar tillväxt kan så kallad teknikupphandling eventuellt spela en allt viktigare roll.



## 3 Miljöanpassad offentlig upphandling i Japan

### 3.1 Inledning

I Japan svarar offentliga organisationer för en fjärdedel av alla ekonomiska aktiviteter, och de har en viktig roll när det gäller att skapa ekonomiska och sociala strukturer. Efter inrättandet av Agenda 21 vid UNCED-mötet 1992, som framhävde betydelsen av miljöanpassad upphandling från offentliga organisationers sida, började den japanska regeringen tillämpa olika experimentella tekniker vid tillskapandet av miljöanpassad offentlig upphandling mellan budgetåren 1995 och 2000. Sex stycken olika lagar för att etablera ett återvinningsbaserat samhälle (resurscirkulerande samhälle) utvecklades och en av dessa var "lagen om främjande av upphandling av miljövänliga varor och tjänster från statens och andra myndigheters sida" (fortsättningsvis "lagen om miljöanpassad upphandling") som lades fram i maj år 2000 och antogs den 1 april år 2001.<sup>14</sup>

Lagen om miljöanpassad upphandling stadgar en juridisk skyldighet för den centrala regeringen<sup>15</sup> att upphandla varor i enlighet med upphandlingspolicyn, samt att offentliggöra resultaten av upphandlingarna. Lagen ställer emellertid inte några krav på att lokala offentliga organ, privata företag eller myndigheter ska tillämpa miljöanpassad upphandling. I stället stadgar den att lokala offentliga organ ska "eftersträva att upprätta en policy för miljöanpassad upphandling varje budgetår, och att upphandla varor m.m. på basis av denna policy", samt att privata företag och medborgare "bör välja miljövänliga varor m.m. vid inköp. Den ansvariga myndigheten, Miljöministeriet (MM), har utfört enkätundersökningar som ger vid handen att engagemanget på kommunal nivå samt i de olika prefekturregeringarna bör bli större för att ytterligare främja miljöanpassningen. Vidare konstaterade MM på grundval av enkätstudiens resultat att det föreligger ett stort behov av ytterligare ansträngningar för att öka medvetenheten om miljöanpassad upphandling på kommunplanet, liksom också av upprättade av nödvändiga system för att främja miljöanpassad upphandling. Utöver att främja miljöanpassad upphandling från offentliga organs sida så berör lagen även tillhandahållandet av tillämplig information om miljövänliga varor och tjänster. I paragraf 12 stadgas att tillverkare och importörer måste lämna miljöinformation om sina produkter. För enheter som medverkar i miljömärkningsprogram nämns i paragraf 13 att de ska främja miljömärkningsprogram på en vetenskaplig bas och i överensstämmelse med internationella standarder.

En efterfrågeförskjutning i riktning mot miljövänliga varor i Japan är nödvändig för den japanska regeringens två huvudmål när det gäller miljöfrågorna – förebygga global uppvärmning och avfallshantering, tillsammans med många andra miljöaspekter. Genom att tillämpa miljöanpassad upphandling hoppas Japan kunna förändra det system för produktion och konsumtion som lett till massproduktion, masskonsumtion och massgenerering av avfall under de senaste åren. För att man ska lyckas få till stånd en efterfrågeförskjutning i riktning mot miljövänliga varor är det viktigt att inte bara främja tillhandahållandet av miljövänliga varor, utan att också prioritera inköp av miljövänliga varor. Genom att förbättra sådana varors säljbarhet främjar man deras utveckling och utbredning på marknaden, vilket leder till ökade inköp av miljövänliga varor.

---

<sup>14</sup> Lagen överensstämmer med paragraf 24, "Främja användningen av varor och tjänster som bidrar till att reducera miljökonsekvenserna" i den grundläggande miljölagen (Lag nr. 91 av den 19 november 1992), och med paragraf 19, "Främja användning av återvunna varor" i den grundläggande lagen för att upprätta ett återvinningsbaserat samhälle (Lag nr. 110, 2000).

<sup>15</sup> (Exempelvis riksdagen, regeringsministerier och -organ, domstolar och företag som definieras i regeringens förordning nummer 556 år 2000 såsom "självständiga administrativa institutioner")

## 3.2 Strategier och mål

De initiativ den japanska regeringen har tagit syftar till att få andra samhällssektorer att gå i dess fotspår, och därigenom främja en efterfrågeförskjutning i riktning mot miljövänligare varor i Japan totalt sett.

### 3.2.1 Grundläggande policy för att främja miljöanpassad upphandling

Miljöministeriet (fortsättningsvis "MM") har utarbetat en grundläggande policy för att främja miljöanpassad upphandling (fortsättningsvis "grundpolicyn"), på basis av lagen om miljöanpassad upphandling. Paragraf 6 i lagen föreskriver att regeringen ska utarbeta en sådan grundpolicy. Detta gjordes för första gången i februari 2001, och policyn har sedan uppdaterats och reviderats ett flertal gånger i form av kabinetsbeslut (senast i februari 2006). Grundpolicyn avhandlar huvudinriktningen för den miljöanpassade upphandlingen, och beskriver olika utvalda enheter och deras utvärderingskriterier. De enheter som uppfyller utvärderingskriterierna får status som utsedda upphandlingsenheter. Miljöministern ansvarar för publiceringen av grundpolicyn och är skyldig att i förhand föra diskussioner med de personer som leder var och en av de enheter som omfattas av lagen, och införskaffa godkännande av kabinettets beslut.

Grundfilosofin bakom upprättandet av grundpolicyn kan sammanfattas på följande sätt:

- Pris och kvalitet måste kompletteras med en miljövärdsaspekt
- Val av märke ska baseras på olika aspekter, inklusive upprättandet av ett socioekonomiskt system med en miljövänlig materialcykel och bekämpning av global uppvärmning
- Beakta möjligheterna att reducera miljökonsekvenserna under produktens hela livscykel
- Eftersträva långsiktig användning, korrekt användning och sorterat bortskaffande av upphandlade varor m.m.

#### *Utvärderingskriterier*

Normalt utgörs utvärderingskriterierna för val av utsedda upphandlingsenheter av tydliga kvantifierade kriterier. I de fall då tydliga kvantifierbara kriterier inte kan upprättas i det aktuella läget definieras emellertid i stället olika faktorer som spelar en roll med avseende på reducerandet av miljökonsekvenserna som faktorer att överväga. Dessa normer revideras sedan utifrån vad som är tillämpligt, som en följd av förbättringar med avseende på det tekniska utvecklingsskedet eller vår vetenskapliga förståelse av produkterna.

Revidering av artiklar, tillägg av artiklar och deras utvärderingskriterier görs av MM, i samarbete med ekonomi-, handels- och industriministeriet (METI) i följande steg:

#### 1. Samla in idéer, förslag och synpunkter från allmänheten

Detta insamlade syftar inte till att få in förslag med avseende på olika specifika produkter eller tjänster, utan i stället på förslag avseende:

- Nya upphandlingsartiklar och – kategorier, samt dessas utvärderingskriterier
- Olika sätt att förbättra eller ändra på de befintliga utvärderingskriterierna, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen eller nya vetenskapliga rön

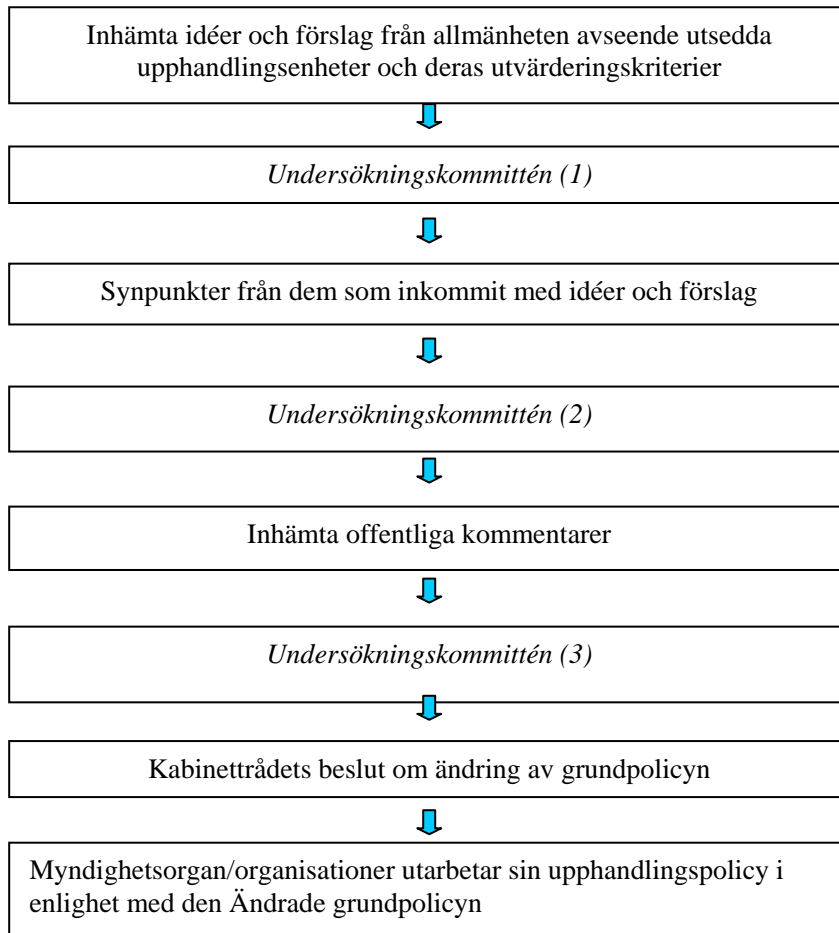
#### 2. Undersökningskommittén

Undersökningskommittén sammanträder tre gånger under insamlings/ granskningsprocessen. Kommittén består av sammanlagt 11 ledamöter, av vilka sex utgör antingen styrelsemedlemmar från eller rådgivare till olika forskningsinstitut eller stiftelser. De fem andra är experter från den akademiska världen, däribland ordföranden, professor Ryoichi Yamamoto från Tokyouniversitetet.

### 3. Insamling av kommentarer från allmänhetens sida

För att ytterligare främja utveckling och spridning av miljövänliga produkter har tjänstemännen därutöver diskuterat olika sätt att inkorporera "eventuella upphandlingsenheter och utvärderingskriterier i grundpolicyn, med potential att bli 'utsedda upphandlingsenheter' eller 'utvärderingskriterier', inom några få års tid".

Figur 3-1 Processflödet för arbetet med utvärderingskriterier



Över 200 enheter finns med i den grundpolicy som tillkännagavs i februari 2006. Här följer en förteckning över de 17 produktgrupper dessa enheter är hänförliga till:

- Papper
- Kontorsmaterial
- Kontorsmöbler (skrivbord m.m.)
- Kontorsmaskiner (persondatorer m.m.)
- Hushållsapparater (kylskåp m.m.)
- Luftkonditioneringsutrustning
- Varmvattenberedare
- Belysningsartiklar
- Motorfordon

- Brandsläckare
- Uniformer och arbetskläder
- Heminredningsdetaljer och sängutrustning
- Arbetshandskar
- Andra fiberprodukter
- Hjälpmedel
- Offentliga projekt
- Tjänster

### *Exempel på produktgrupper*

#### **Transport**

Utvärderingskriterierna för bilar kräver att de genererar betydligt reducerade miljökonsekvenser, huvudsakligen med avseende på energieffektiviteten, jämfört med genomsnittliga bilar, genom tillämpning av ny teknologi. Bilarna i fråga måste vara hänförliga till någon av följande kategorier:

- 1 Elbilar
- 2 Naturgasbilar
- 3 Metanolbilar
- 4 Hybridbilar
- 5 Bränslecellbilar
- 6 Bensindrivna bilar med mycket låga utsläpp (detaljerade kriterier finns i bilaga 2 till grundpolicyn)
- 7 Dieseldrivna bilar med mycket låga utsläpp (detaljerade kriterier finns i bilaga 2 till grundpolicyn)
- 8 Gasolbilar med mycket låga utsläpp (detaljerade kriterier finns i bilaga 2 till grundpolicyn)

#### **Kontorsprodukter**

För Kontorsprodukter finns det flera olika specificerade upphandlingsvaror, såsom kopieringsmaskiner, skrivare, faxmaskiner, skannrar m.m. Normalt ställer man upp kvantitetsmässiga utvärderingskriterier för var och en av dessa artiklar, med avseende på energiförbrukningseffektivitet, elförbrukning i ett lågenergiläge samt tiden för övergång till ett lågenergiläge. För kopieringsmaskiner och faxmaskiner stadgar utvärderingskriterierna att de måste vara anpassningsbara för 100-procentigt återvunnet papper.

#### **Möbler**

Utvärderingskriterierna för möbler stadgar att möblernas huvudsakliga material, exklusive metaller, måste uppfylla ettdera av de tre följande kraven:

- 1 För plaster måste mer än 10 % av totalvikten utgöras av återvunnen plast.
- 2 Trämateriäl måste härröra från timmer från gallring. Dessutom måste formaldehydavgivningen vara begränsad till 1,5 mg/l
- 3 Papper måste innehålla mer än 50 % returpapper.

För möbler finns det även några faktorer som måste övervägas, enligt nedan, som avser den senare delen av produktens livscykel.

- 1 De möbler som upphandlas miljöanpassat måste vara konstruerade på ett sätt som underlättar enkel reparation eller enkelt utbyte av delar, som ett bidrag till att förlänga produktens livscykel
- 2 Möblerna måste vara utformade på ett sätt som underlättar enkel isärtagning, för att kunna återanvända och återvinna delar och material.

Det finns dessutom utvärderingskriterier för heminredningsartiklar såsom gardiner och mattor. För sådana artiklar som är gjorda av polyesterfibrer, måste mer än 10 % av upphandlingsartikelns totalvikt utgöras av återvunna PET-material. En av de faktorer som måste utvärderas när det gäller mattor är dessutom att det måste finnas ett system för att samla in och återanvända dem som material.

### **Byggnads- och entreprenadarbeten (offentliga arbeten)**

Utvärderingskriterierna för offentliga arbeten ålägger entreprenörerna att förbinda sig att uppfylla kriterierna med avseende på byggnadsmaterial, maskiner och metoder eller processer.

Vad gäller byggnadsmaterial så finns det 31 specificerade upphandlingsvaror, såsom doseringsmaterial, asfalt, cement, målarfärg och beläggingsmaterial, isoleringsmaterial, m.m.

För byggnadsmaskiner finns det två maskinkategorier som betecknas som upphandlingsenheter – byggnadsmaskiner med låga emissioner och byggnadsmaskiner med låg ljudnivå. Vad byggmetoderna beträffar så innefattas såväl återvinningsbehandling av slam från byggnadsarbeten som av betongmassor, som återvinningsmetoder för vägtytor och vägunderbyggnader.

För var och en av de 199 nämnda enheterna finns utvärderingskriterier och/eller faktorer att utvärdera i grundpolicyn. De fullständiga utvärderingskriterierna finns i grundpolicydokumentet. Nedan följer ett exempel på innehållet i grundpolicyn, men läsaren rekommenderas att gå till <http://www.env.go.jp/en/lar/green/2.pdf> för en komplett förteckning över alla enheter och dess utvärderingskriterier och/eller faktorer att utvärdera. Det ankommer på var och en av de offentliga enheter som lagen är tillämplig på att utarbeta och offentliggöra sin upphandlingspolicy, att genomföra sina upphandlingar i enlighet med sin upphandlingspolicy, samt att rapportera utfallet av sina upphandlingar till miljöministeriet och allmänheten, på basis av grundpolicyn.

Tabell 3-1 Exempel på utvärderingskriterier och faktorer att utvärdera

<p>Printing Paper (excluding colored printing paper)</p>	<p><b>Evaluation Criteria</b>            At least 70 % recycled pulp content</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 If virgin pulp (with the exception of virgin pulp manufactured with lumber obtained from plywood or lumber factories) is used as the raw material, the pulpwood used is to be in compliance with the regulations concerning forestry in its country of origin.</li> <li>2 Non-coated printing paper: no more than approximately 70 % bleaching.</li> <li>3 Coated printing paper: both sides totaling no more than 30 g/m<sup>2</sup>.</li> <li>4 Not processed in a way that makes it difficult to recycle.</li> </ol> <p><b>Factors for Consideration</b>            Packaging is to be as simple as possible and take into account ease of recycling and reduced environmental impact if incinerated.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5 If virgin pulp (with the exception of virgin pulp manufactured with thinning wood, or with recycled wood pieces obtained from plywood or lumber factories) is used as the raw material, the pulpwood used is to be obtained from a forest that is conducting a sustainable operation.</li> </ol>
<p>Printing Paper (colored printing paper)</p>	<p><b>Evaluation Criteria</b>            At least 70 % recycled pulp content</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6 If virgin pulp (with the exception of virgin pulp manufactured with thinning wood, or with recycled wood pieces obtained from plywood or lumber factories) is used as the raw material, the pulpwood used is to be in compliance with the regulations concerning forestry in its country of origin.</li> <li>7 Coated printing paper: both sides totaling no more than 30 g/m<sup>2</sup>.</li> <li>8 Not processed in a way that makes it difficult to recycle.</li> </ol> <p><b>Factors for Consideration</b>            Packaging is to be as simple as possible and take into account ease of recycling and reduced environmental impact if incinerated.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9 If virgin pulp (with the exception of virgin pulp manufactured with thinning wood, or with recycled wood pieces obtained from plywood or lumber factories) is used as the raw material, the pulpwood used is to be obtained from a forest that is conducting a sustainable operation.</li> </ol>

Källa: Grundpolicyn

### 3.2.2 Upphandlingspolicy

Som framgår av paragraf 7 i lagen är varje tillämplig institution skyldig att varje budgetår utarbeta sin egen upphandlingspolicy avseende miljövänliga varor. Den person som leder respektive institution (dvs. en minister, direktör eller motsvarande) ansvarar för att denna policy utarbetas och görs tillgänglig för allmänheten. Det gör man genom att överväga bland annat följande faktorer, den övergripande budgeten och planerade aktiviteter och projekt för det kommande budgetåret. Hur den interna organisationen för att främja miljöanpassad upphandling ska se ut bestämmer varje institution själv, men normalt innefattar den avdelningschefer och ekonomipersonal.

Policyn ska, om inte annat anges, omfatta samtliga avdelningar vid institutionen ifråga och innefatta följande:

- a. Upphandlingsmål för de angivna upphandlingsenheterna.
- b. En förteckning över miljövänliga varor, som inte är förtecknade som utsedda upphandlingsvaror, som institutionen frivilligt planerar att upphandla med antalskvantifiering.
- c. Andra aspekter på främjandet av upphandling av miljövänliga varor.

Den sista punkten på listan kan exempelvis redovisa den interna organisationen för att främja miljöanpassad upphandling, samt undantagna avdelningar och skälen bakom undantagen. Upphandlingspolicyn kan se ut som i exemplet i figur 3-3.

Den japanska regeringens mål är att samtliga myndighetssektorer, inklusive lokala myndigheter och offentliga organisationer, 50 % av alla börsnoterade bolag samt 30 % av alla icke börsnoterade bolag per budgetåret 2010 ska ha implementerat miljöanpassad upphandling för institutionen i dess helhet.

Figur 3-2 Exempel på upphandlingspolicy (härladd från miljöministeriets anvisningar)

Budgetåret 2004	
1. Mål för utsedda upphandlingsvaror	
a. Papper	100 %
b. Kontorsmaterial	100 %
c. Fordon	Sex hybridfordon, ett bränslecellfordon, 16 fordon som uppfyller standardkraven i energisparlagen (inga planer på att köpa in elbaserade fordon, naturgasfordon eller metanolfordon.) etc.
2. Lista över miljövänliga varor, som inte finns förtecknade som utsedda upphandlingsvaror, som institutionen frivilligt planerar att upphandla och kvantifieringar därav. *Målets art (kvantitetsmål, kvalitetsmål eller dylikt) bestämmer institutionen själv etc.	
a.	100 % av de upphandlade polyesterhattarna ska innehålla material från återvunna plastflaskor (PET-flaskor) till 50 viktprocent eller mer.
b.	30 % av de upphandlade tonerkassetterna ska utgöras av återvunna kassetter.
3. Övriga aspekter på främjandet av upphandling av miljövänliga varor m.m.	
a.	Denna upphandlingspolicy är tillämplig för samtliga avdelningar.
b.	Skäliga ansträngningar ska göras att reparera ägda maskiner, för att förlänga deras livslängd.
c.	Fortsatta ansträngningar att prioritera leverantörer med miljöadministration baserad på ISO 14001 eller EcoAction 21.
d.	Kontaktavdelning för denna upphandlingspolicy utgör redovisningsavdelningen. etc.

### 3.3 Framsteg och organisation

#### 3.3.1 Ett totalflöde

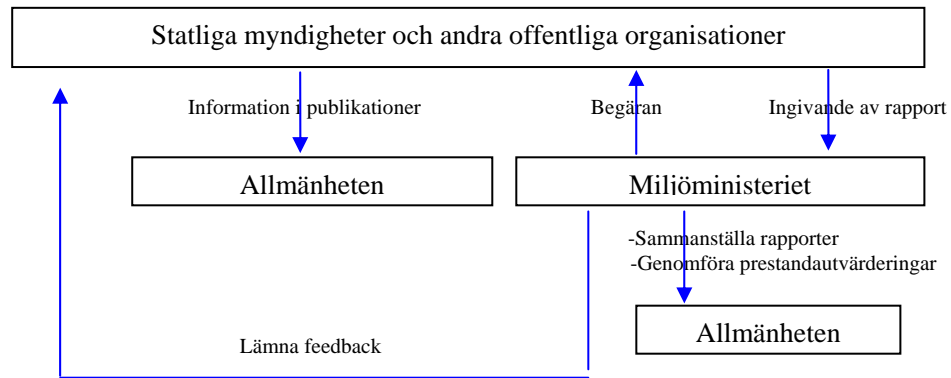
Lagen om miljöanpassad upphandling och baspolicyn ligger till grund för de olika förfarandena för att följa upp ansträngningarna när det gäller miljöanpassad upphandling.

Baspolicyn definierar därutöver olika uppföljningsförfaranden. Utöver klart uttalade upphandlingsmål för året, i varje institutions publikation, i syfte att främja tillhandahållandet

av miljövänliga varor från leverantörssidan, slår baspolicyn även fast varje institutions skyldighet att redovisa framstegen inom upphandlingsområdet i sina publikationer.

Varje institutions upphandlingsprocess rapporteras till miljöministern för granskning, och sammanfattas och publiceras sedan av MM vid slutet av nästa budgetår. MM använder dessa data för prestandautvärderingar. Eventuella nödvändiga förbättringar framgår av nästa års upphandlingsansträngningar och instruktioner (fig. 3-3).

Figur 3-3: Feedbacksystemet



### 3.3.2 Den miljöanpassade upphandlingens utveckling

De rapporter MM sammanställt och publicerat per den 31 mars 2004 ger en översikt av hur den offentliga miljöanpassade upphandlingen i Japan har utvecklats, med jämförelse av data från tiden före respektive efter budgetåret 2000. Data om miljöanpassad upphandling har sparats sedan 1995, på basis av kabinetsbeslutet "Åtgärdsplan för regeringens initiativ för att främja miljöskydd (provisorisk översättning)" (fortsättningsvis "Initiativåtgärdsplanen") som antogs i juni samma år.

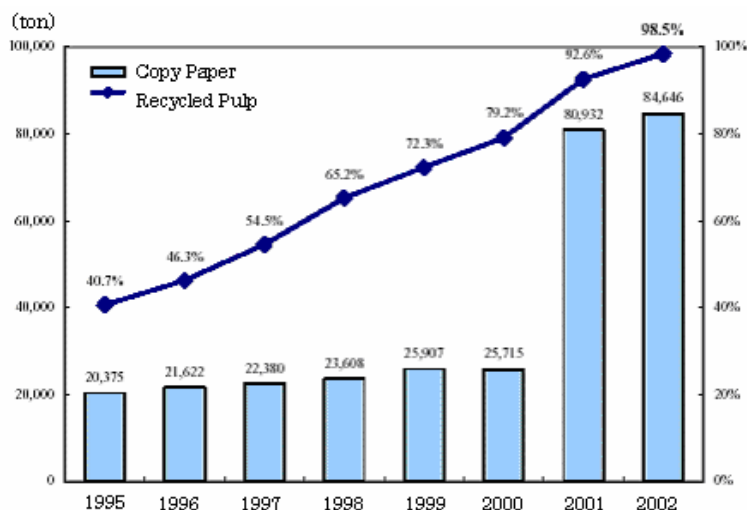
#### *Upphandla kopieringspapper*

Som framgår av figur 4 nedan har andelen återvunnen massa ökat stadigt mätt i relation till den totala upphandlingen, och nådde 92,6 % år 2001 respektive 98,5 % år 2002.

Den drastiska ökningen av mängden kopieringspapper under åren 2001 och 2002 är hänförliga till de ändrade statistiska målen, som en följd av genomförandet av lagen om miljöanpassad offentlig upphandling. Före år 2000 insamlades dessa data endast från statliga ministerier och organ. Efter att lagen trädde i kraft utökades det statistiska underlaget till källor även utanför den offentliga sektorn, och innefattar nu även de administrativa institutioner som definieras i regeringens förordning 556.



Diagram 3-1 Kopieringspappersvolym och den procentuella andelen återvunnen massa



Källa: Miljöministeriets presentationsmaterial

### Upphandling av fordon

År 2001 bestämde premiärministern att regeringen skulle byta ut alla sina 6 773 officiella allmänna fordon mot fordon med låga utsläpp, inom en treårsperiod som inleddes med budgetåret 2002. Tabellen nedan ger en översikt över utvecklingen och planerna för att genomföra bytena.

Tabell 3-2 Utveckling för införandet av fordon med låga utsläpp

	Budgetåret 2000	Budgetåret 2001	Budgetåret 2002	Budgetåret 2003 (plan)	Budgetåret 2004 (plan)
<b>Antal nya fordon</b>	316	1 015	1 822	1 843	1 853
<b>Fordon med elmotor</b>	8	0	0	0	0
<b>Fordon med naturgas- motor</b>	57	6	2	5	38
<b>Metanol-drivna fordon</b>	0	0	0	0	0
<b>Hybrid-fordon</b>	251	487	890	1 027	1 191
<b>Bränsle-effektiva fordon med låga utsläpp</b>	0	522	930	811	624
<b>Antal fordon totalt</b>	316	1,327	3,147	4,920	6,773
<b>Införandetakt</b>	4 %	19 %	45 %	73 %	100 %

Anmärkningar: Ovanstående avser fordon tillhörande riksdag, domstolar, ministerier och myndigheter.

Siffrorna för budgetåren 2001 och 2002 avser faktiskt utfall.

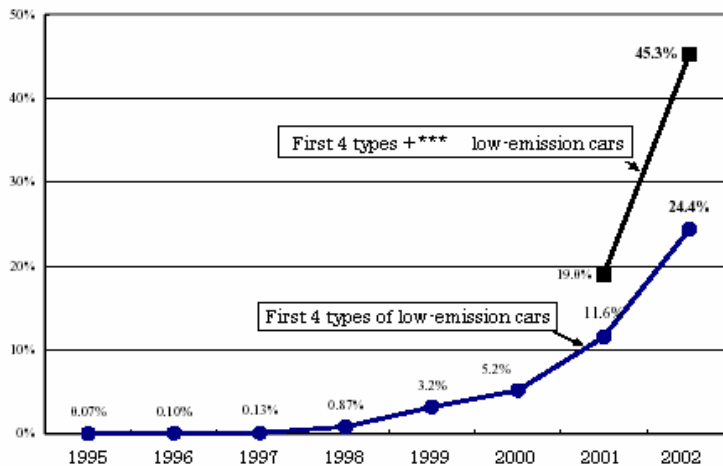
Eftersom antalet fordon (inklusive typ av fordon), för budgetår 2003 och därefter, redovisas i form av förväntat antal, beräknade utifrån siffrorna för budgetåret 2002, kan siffrorna komma att ändras i efterhand. Också med beaktande av detta blir införandetakten emellertid 100 %.

Skillnaden med avseende på antalet fordon, mellan siffrorna för nyanskaffade respektive innehavda, beror på äganden som övergått till självständiga administrativa organ som tillskapats under budgetåret 2001 eller därefter.

Källa: Undersökning av miljöanpassad upphandling genomförd av miljöministeriet (budgetåret 2003)

Allt sedan införandet av initiativåtgärdsplanen har de statliga ministerierna och organen eftersträvat att byta ut sina tidigare fordon mot följande fyra typer av fordon med låga utsläpp: 1) elbilar, 2) naturgasbilar, 3) metanolbilar och 4) hybridbilar. Dessa bilar andel av det totala antalet bilar har stigit till nästan det dubbla, med 11,6 % som värde för 2001. 2002 steg siffran ytterligare – till 24,4 %. Enligt rapporten är denna ökning en följd av en betydande ökning av införandet av hybridbilar. Dessutom gäller att om andra fordon med låga utsläpp, och hög bränsleeffektivitet (75-procentig sänkning av utsläppen), som specificerats i lagen om miljöanpassad upphandling beaktas, så stiger andel bilar med låga utsläpp år 2002 till 45,3 %. Vad beträffar de officiella bilarna för regeringens ministrar och andra personer med högre uppgifter inom regeringen så hade en fullständig övergång till bilar med låga utsläpp genomförts vid utgången av september månad år 2002, i enlighet med instruktionerna från chefskabinettsekreteraren den 2 april 2002.

Diagram 3-2 Andelen bilar med låga utsläpp relativt det totala antalet bilar



Anm. \*\*\* bilar med 75 procentig reduktion av utsläppen

Källa: Undersökning av miljöanpassad upphandling genomförd av miljöministeriet (budgetåret 2003)

### 3.4 Verktyg

#### 3.4.1 Miljöministeriets webbaserade informationssida

Miljö- och ekonomidivisionen inom miljöministeriets byrå för miljöpolicy har en webbsida med information om miljöanpassad upphandling, bland annat om lagen och grundpolicyn, samt med verktyg och databaser som inköpare kan använda.

För varje person som vill ta reda på mer om lagen om miljöanpassad upphandling erbjuder den här sidan dels lagen i dess helhet, och dels den allra senaste versionen av grundpolicyn, på såväl japanska som engelska. Sidan innehåller dessutom information om processen för att lägga till och redigera de utsedda upphandlingsprodukterna, dock bara på japanska, inklusive protokollen från den tidigare nämnda undersökningskommitténs möten. Man efterfrågar också allmänhetens kommentarer till kommitténs beslut.

Verktygen och databaserna på denna sida innefattar miljöinformation (exempelvis miljömärkning m.m.) som underlag för upphandling. Här finns bland annat en uppställning över de produkter som omfattas av specifik miljöinformation och specifika miljömärkningssystem, samt andra globala system för att sprida miljöinformation.

### 3.4.2 Green Purchasing Network (GPN) Nätverk för miljöanpassad upphandling

Nätverket för miljöanpassad upphandling (GPN) utgör en ideell organisation, som etablerades i februari 1996 på begäran av miljöministeriet. GPN syftar till att främja miljöanpassad upphandling från konsumenters, företags och offentliga organisationers sida i Japan, genom att tillhandahålla information om miljöanpassade produkter, och sprida kunskap om upphandlingsprocessen. Nätverket har spelat en central roll i Japan som motor för de nationella – och i förlängningen därav – internationella ansträngningarna att främja miljöanpassad upphandling. I januari 2005 var 2 876 olika organisationer medlemmar i nätverket, däribland företag, lokala myndigheter, konsumentgrupper, frivilligorganisationer inom miljöområdet och olika samarbetsorgan. Den japanska regeringen stöder nätverket aktivt.

Nätverket eftersträvar att främja miljöanpassad upphandling i teorin och praktiken genom att:

- genomföra seminarier och utställningar runt om i landet
- utarbeta inköpsriktlinjer (<http://eco.goo.ne.jp/gpn/index.html>) för varje produkt- och tjänstekategori
- publicera en miljödatabas med produkter
- genomföra undersökningar om miljöanpassad upphandling
- belöna organisationer som utmärkt sig vad gäller implementering av miljöanpassad upphandling

Nätverket består av ett verkställande utskott (med 35 företag, lokala myndigheter, statliga myndigheter, konsumentgrupper och akademiska representanter som medlemmar), ett sekretariat (med sex heltidsanställda och fyra deltidsanställda), en rådgivande grupp (akademiker och specialister) samt medlemmar.

Bland medlemmarna i nätverket återfinns storföretag, små och medelstora företag, miljöministeriet, lokala myndigheter, konsumentorganisationer och frivilligorganisationer inom miljöområdet – däribland NEC, Matsushita (Panasonic), Sony, Fuji Xerox, Toyota, Honda, Nippon Steel, Canon, Japan IBM, Tokyo Gas, Nissan, Ricoh, Mitsubishi Corporation, NKK, Oji paper, Suntory, samtliga prefekturregeringar, de kommunala myndigheterna i Tokyo, Osaka, Yokohama, Kobe, Nagoya, Sapporo, Kyoto och Fukuoka, WWF-J och den japanska samarbetsorganisationen för konsumentföreningar.

Nätverkets budget för budgetåret 2004 uppgår till ungefär 67 miljoner JPY (4,68 miljoner SEK). Intäkterna kan uppdelas på följande sätt:

Tabell 3-3 GPN-nätverkets budget

<b>Intäktskälla</b>	<b>Budget</b>
Medlemsavgifter	33 miljoner JPY
Projekt/uppdrag	25,3 miljoner JPY
Anslag/bidrag	4 miljoner JPY
Övrigt	4,27 miljoner JPY

Nätverket strävar efter att tillhandahålla öppen information för användning av alla som vill bedriva miljöanpassad upphandling.

Nätverkets information utnyttjas i stor utsträckning av dem som tillämpar miljöanpassad upphandling och utgör en av de allra vanligaste lösningarna för att sprida miljöinformation om produkter (tabell. 3-4).

Tabell 3-4 Produktrelaterad information som används av dem som tillämpar miljöanpassad upphandling

Eco Mark (Type 1 Label)	82 %
GPN Guidelines/Database	45 %
Symbols from Third Parties	33 %
Criteria of Green Purchasing Law	24 %
Self Declaration Label (Type2)	18 %
Type 3 Label	4 %

Källa: GPN-undersökning

### Riktlinjer

GPN-nätverket tillhandahåller så kallade inköpsriktlinjer för 16 olika produktkategorier. För närvarande finns det riktlinjer för följande 16 produktkategorier: utskrifts/kopieringspapper, kopieringsmaskiner, skrivare och telefaxapparater, toalettpapper, mjukpapper, persondatorer, kylskåp, kontorsmaterial och kontorsartiklar, tvättmaskiner, belysningsutrustning/lampor, bilar, luftkonditioneringsutrustning, kontorsmöbler, TV-apparater, uniformer och arbetskläder, offsettrycktjänster och hotell och värdshus.

Riktlinjerna anger vilken information man ska söka efter inför en upphandling. För papper gäller exempelvis att det ska:

- 1 bestå av så mycket returpapper som möjligt
- 2 inte ha alltför hög vithet
- 3 bestå av så mycket ECF-massa (klorfri) som möjligt
- 4 inte ha mer ytbeläggning än nödvändigt
- 5 undvika behandlingar som försvårar återvinning

Eller, för persondatorer, att de ska:

- 1 ha så låg strömförbrukning som möjligt vid användning och i beredskapsläget
- 2 vara konstruerade på ett sätt som underlättar uppgradering och utbyggnad för lång användningstid
- 3 vara konstruerade på ett sätt som underlättar återanvändning och återvinning av de olika ingående delarna
- 4 främja uppsamling och återanvändning av egna produkter från tillverkarens sida
- 5 använda återvunna plaster
- 6 använda ett minimum av sådana riskmaterial som PBDE/PBB, Hg, Cd, 6Cr+, Pb
- 7 ha miljövänliga handböcker

Riktlinjerna utarbetas i form av ett samarbete mellan olika intressenter, däribland representanter för myndigheter, tillverkare och leverantörer, konsumentgrupper och företag på användarsidan.

### Databaser

GPN-nätet ger tillgång till fem olika databaser med användbart innehåll för alla som vill bedriva miljöanpassad upphandling. (Fig.3-4)

Figur 3-4 Databaser som GPN-nätverket ger tillgång till



Källa: GPN:S hemsida (2006-06-21)

**GPN-databasen** innehåller miljöinformation om produkterna inom de 16 produktkategorier som omfattas av GPN-riktlinjerna. För närvarande ingår mer än 11 000 artiklar. Ungefär 600 företag medverkar till denna databas genom att bidra med sin produktinformation. Användaren kan skriva in sina specifika behov (exempelvis en vithet på under 75 % för papper, Energy Star-märkningen för personatorer osv.). De produkter som uppfyller de angivna kriterierna redovisas då i form av en lista (fig.9). Ungefär 300 000 träffar registreras varje månad.

Alla tillverkare kan lägga in information, inklusive leverantörer utanför Japan. De ansvarar själva för att registrera sina egna data via Internet. För närvarande finns det inget verifierings-system, och GPN-nätverkets sekretariat kontrollerar bara om det föreligger några uppenbara fel. I händelse av avsiktligt felaktiga uppgifter offentliggörs detta. Databasen uppdateras fyra gånger om året, och tillverkaren får betala 1 500 yen om året per produkt.

**Information Plaza för miljöanpassad upphandling** innehåller information om produktkategorier som inte omfattas av GPN-riktlinjerna. 400 produkter och tjänster finns registrerade – exempelvis tvättmedel, färg, rengöringsmedel, livsmedel, kläder, maskiner, förpackningar, komponenter, byggnadsmaterial, försäkringar och konsulttjänster. De som vill registrera sin produkt använder sig av ett färdigt format. Den obligatoriska informationen utgörs av viktigare ingående material, energi- och resursbesparingar samt återanvändnings- eller bortskaffandesystem. Annan information som ryms i systemet är återanvänt material, farliga ämnen, produktionsmetoder, lång livslängd, återanvändbar konstruktion, emballering, transporter och miljöcertifiering.

**Eco-Challenge** är en databas med hotell och värdshus. Hotellen stäms av mot 89 kontrollpunkter och poängsätts sedan på en skala från 0 till 5 (där 5 är det bästa värdet), på basis av sina miljöprestanda. Poängvärdet redovisas i ett så kallat radardiagram (fig.10). Följande miljöprestanda utvärderas: inställning till miljöaktiviteter, avfallsminskning och återvinning, slöseri med mat, energi- och vattenbesparande, miljöanpassad upphandling och kemiska ämnen. Idag innehåller databasen fler än 200 anläggningar.

**Informationssystemet för utsedda upphandlingsvaror** innehåller information om de produkter och tjänster som klassificerats som "utsedda upphandlingsvaror" i grundpolicyn. Systemet används av inköpare och andra i de myndighetsorgan som omfattas av stadgandena i lagen om miljöanpassad upphandling. Det är skapat av GPN på begäran av MM, inte på GPN:s egna initiativ.

**Fallstudier över miljöanpassad upphandling** innehåller information om olika fallstudier avseende miljöanpassad upphandling. Informationen är uppdelad på upphandlingspolicy, inköpsstandard och faktiskt inköp.

Samtliga databaser gör att användarna kan göra olika och flexibla bedömningar på basis av objektiv information, men de lämnar inte svar på sådana frågor som "Vilken är miljövänligast?" eller "Vad rekommenderar/tycker GPN?" De erbjuder även fördelarna med ett system där man själv lägger in information, med låg operationsaktivitet, men samtidigt är inte trovärdigheten för de data som återfinns särskilt hög, eftersom data inte verifieras.

De tre likartade databaserna – GPN-databasen, Information Plaza för miljöanpassad upphandling och Informationssystemet för utsedda upphandlingsvaror – karakteristika sammanfattas och jämförs nedan (figur 8).

Tabell 3-5 Jämförelse av databaser som tillhandahålls av GPN (härlätt från ett diagram framtaget av GPN)

	<b>GPN Database</b>	<b>Information System for Designated Procurement Items</b>	<b>Gree Purchasing Information Plaza</b>
<b>Operating Body</b>	GPN	Sponsored by Ministry of Environment	GPN
<b>Characteristics of the Database</b>	A detailed database of multiple environmental information, including products covered by the Green Purchasing Law	A database designed to return a summarized list targeted to provide product names of those meeting the evaluation criteria of Green Purchasing Law	A database covering wide variety of products and services with registering and search functions
<b>Categories Covered</b>	16 Categories covered by the GPN Guideline	Designated procurement items defined by Ministry of Environment	Categories other than covered by the GPN guideline
<b>Number of Products listed (as of December 2003)</b>	11,082	22,543	500
<b>Access per month</b>	180,000-230,000	100,000	30,000
<b>Frequency of update</b>	4 times a year (March, June, September and December)		As requests come in
<b>Media</b>	Homepage	Homepage	Homepage
<b>Content</b>	-Product name -Company name -Compliance to evaluation criteria in the Green Purchasing Law -Information about items relevant to the guideline -Picture, price	-Product name -Company name -Compliance to evaluation criteria in the Green Purchasing Law	-Product name -Company name -Detailed information according to a set format -Picture, price
<b>Search Function</b>	Yes (according to compliance to Green Purchasing Law and other quantitative criteria)	No	Yes (according to product name, company name)
<b>Free to list</b>	1,500 yen per year per product	Free	6,000 yen per half year for more than four items listed by the same merchant 1,500 yen per year per product

### 3.5 Utbildning för att främja grön upphandling

I enlighet med grundpolicyn arrangerar och genomför MM utbildningar, seminarier och andra utbildningsaktiviteter, som syftar till att höja medvetandet och kunskaperna om miljöanpassad

upphandling, i synnerhet bland de tjänstemän som ansvarar för upphandling. Utbildningen och övriga aktiviteter äger i första hand rum efter det att ändringar och tillägg gjorts med avseende på utsedda upphandlingsvaror eller utvärderingskriterier. Tjänstemän vid MM genomför regionala orienteringsmöten i ett tiotal städer, med särskild inriktning på tjänstemän inom de organisationer som specificeras i lagen om miljöanpassad upphandling. Orienteringsmöten genomförs också inriktade på tjänstemän inom lokala offentliga organ.

Dessutom ordnar MM regelbundet seminarier om miljöanpassad upphandling runt om i landet, i syfte att sprida och främja miljöanpassad upphandling i Japan. Dessa seminarier är öppna för allmänheten. De besöks av exempelvis tjänstemän från lokala offentliga organ, privata företag och konsumenter.





## 4 Effekterna av offentlig miljöanpassad upphandling i Japan

MM har utvärderat effekterna av miljöanpassad upphandling av offentliga organisationer under budgetåret 2002 för några olika upphandlingsobjekt. I detta stycke presenteras resultaten för en av de viktigaste grupperna, Fordon, gällande utsläppsreduktion av kväveoxid och koldioxid. Som framgår av tabell 1 byttes sammanlagt 1 822 officiella fordon ut mot sådana med låga utsläpp under budgetåret 2002. De beräknade sänkningarna av kväveoxid- och koldioxidutsläppen för budgetåret 2002 var 11,5 respektive 5,7 procent. Beräkningarna utförs enligt exemplet för koldioxid nedan:

### Uppskattning av koldioxidreduktionen

Totalt utsläpp om bilar med låga utsläpp INTE införs:

$$5\,623 \text{ (bilar)} \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} = \underline{13\,029 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

*Totalt utsläpp från den innehavda bilparken vid utgången av budgetåret 2001:*

Biogasbilar (CNG)

$$59 \text{ (bilar)} \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} \times 0,25 = \underline{34\,178 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

Hybridfordon

$$736 \text{ (bilar)} \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} \times 0,55 = \underline{937\,988 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

Bränsleeffektiva fordon och fordon med låga utsläpp (75 %)

$$524 \text{ (bilar)} \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} \times 0,23 = \underline{279\,265 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

*Utsläppsreducering under budgetåret 2002 efter utbyte mot bilar med låga utsläpp:*

Biogasbilar (CNG)

$$2 \text{ (bilar)} \div 2 \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} \times 0,25 = \underline{579 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

Hybridfordon

$$890 \text{ (bilar)} \div 2 \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} \times 0,55 = \underline{567\,126 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

*Bränsleeffektiva fordon och fordon med låga utsläpp (75 %)*

$$930 \text{ (bilar)} \div 2 \times 1\,003 \text{ (l)} \times 2,31 \text{ (kg-CO}_2\text{/l)} \times 0,23 = \underline{247\,821 \text{ (kg-CO}_2\text{)}}$$

### 4.1 Status för marknadsuppbyggnaden och beräknad positiv effekt

För att beräkna effekten av offentlig miljöanpassad upphandling utökade MM sin analys till ett större program, genom att såväl använda undersökningar som genomförts av privata företag som att genomföra en egen undersökning i olika branscher och verksamheter. Nedanstående analys av aktuell status för marknadsuppbyggnaden och för den reducerade miljöbelastningen för budgetåren 2001 och 2002, har genomförts såväl på basis av sådan information som genom att studera de totala inhemska transporterna.

#### 4.1.1 Fordon

##### Marknadsuppbyggnad

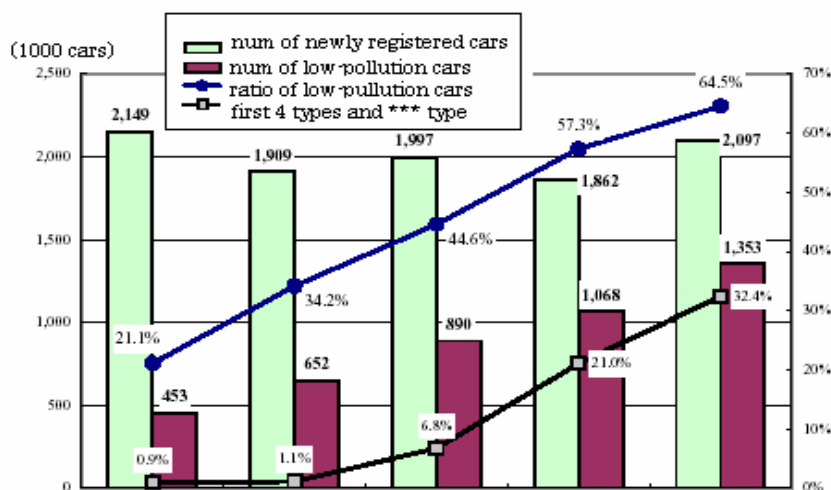
Nedanstående resultat är hämtade från marknadsundersökningen:

- Andelen elfordon, naturgasfordon, metanolfordon, hybridfordon och bränsleeffektiva fordon med låga utsläpp (75 % utsläpps begränsning), relativt det totala antalet nyregistrerade bilar, ökade från 0,9 % under andra hälften av budgetåret 2000 till 6,8 % under

andra hälften av budgetåret 2001, och fortsatte att öka till andra hälften av budgetåret 2002 till 32,4 %.

- Om energieffektiva fordon med låga utsläpp (25 % utsläpps begränsning) tas med i beräkningen stiger siffrorna till 44,6 % för den andra hälften av budgetåret 2001, respektive 64,5 % för den andra hälften av budgetåret 2002.
- Denna sammantagna spridningsökning kan hänföras till den nya skattesatsen för miljöbilar och till lagen om miljöanpassad upphandling.

Diagram 4-1 Bilar med låga utsläppsnivåer



Bilar av typ \*\*\* begränsar CO2-utsläppen med 75 %

Källa: Miljöministeriet

## 5 Diskussion om miljöanpassad offentlig upphandling i Japan

Har den gröna offentliga upphandlingen påverkat det japanska samhället? Ja. Som framgår av de tidigare avsnitten har tillvägagångssättet stimulerat tillverkare att ta fram mer miljömedvetna produkter, en följd av att en av de största inköparna i landet, myndigheterna, ”upphandlar miljöanpassat”. Det råder emellertid ingen tvekan om att det fortfarande återstår flera hinder att överkomma – både sådana som funnits med redan från början och sådana som dykt upp längs vägen. Några exempel på framtida utmaningar:

*En ökning av de kategorier som omfattas* – 199 kategorier omfattas redan, och antalet ökar för varje år. Till skillnad mot vad man många gånger ser när det gäller offentlig upphandling i andra länder, så omfattas för närvarande inte sådana kategorier som livsmedel, välfärdsartiklar, byggnader, energi, transporter och rengöringstjänster. Endast ett fåtal tjänstekategorier omfattas.

*Lösa problemen med den vågräta jämligheten* – Det japanska samhället är känt för att vara ett samhälle som karakteriseras av vågrät jämlighet. I början var denna mentalitet av godo, eftersom de som släpade efter i sina aktiviteter gärna ville hinna i kapp dem som gick före. Samtidigt har inställningen emellertid minskat särlösningar och flexibilitet när det gäller att skapa de lämpligaste tillvägagångssätten.

*Gå utöver eller avvika från de utvärderingskriterier som regeringen ställt upp* – Utvärderingskriterierna i grundpolicyn hävdar att kriterierna i fråga utgör ”en uppsättning kriterier” och inte ”de kriterier som ska tillämpas”. Grundpolicyn stadgar likaledes att varje organisation ska göra sina inköp i enlighet med sin egen inköspolicy, och eftersträva att minimera skillnaderna med avseende på miljökonsekvenserna under livscykeln i dess helhet. När den nationella regeringen tillkännager ett siffermässigt kriterium tenderar detta emellertid att betraktas som ”det kriterium” som gäller.

*Trovärdigheten hos de data som ingår i verktygen* – Som framgår av avsnitt 3.5 finns det flera olika verktyg tillgängliga för inköparna från såväl Miljöministeriet som Nätverket för miljöanpassad upphandling. Större delen av den information som lagts in i dessa verktyg genomgår emellertid inte någon verifieringsprocess. Trovärdigheten hos data är en viktig faktor, men samtidigt är det också viktigt att data görs tillgängliga snabbt.



## 6 Avslutande kommentarer om miljöanpassad offentlig upphandling i Japan

Det föreligger stora skillnader mellan såväl lag- och förordningssystemet som företagskulturen i Japan respektive Sverige. Utifrån konstaterandet att hela den japanska utvecklingen inte är direkt tillämplig på det svenska systemet vill författaren härmed redovisa nedanstående anmärkning, såsom lärdomar vi kan tillgodogöra oss från det japanska systemet.

Att reglera den nationella regeringens inköp lagstiftningsvägen (lagen om miljöanpassad upphandling) utgjorde ett stort steg att när det gällde att få in konceptet med miljöanpassad upphandling och ett ökat antal miljövänliga produkter på marknaden. Tillvägagångssättet påverkade inte bara de organisationer som omfattades av lagen, utan bidrog också till att initiera organisationstäckande insatser inom större lokala förvaltningar (prefekturer och utsedda städer). Lagen utgjorde utan tvekan en bidragande orsak till utvecklingen av miljöanpassad offentlig upphandling, genom att skapa själva ramverket för PDCA-cykeln (förbättringshjulet).

Kritik kan emellertid framföras mot kriterierna och mot regeringens engagemang i framtagningen av kriterierna. Lagen stadgar att kriterierna ska utformas så att produkten blir lättåtkomlig i alla delar av landet. Därför hävdar vissa att kriterierna är enkla att uppfylla och att de inte nödvändigtvis leder till produktinnovationer. Å andra sidan har de tveklöst lett till en miljöanpassning av marknaden. Från början var det regeringens avsikt att inte ta de faktiska kriterierna som sin uppgift, utan att bara redovisa en del exempel. Det uppkom emellertid en betydande efterfrågan från dem som faktiskt var engagerade i upphandlingsprocessen med krav på att regeringen skulle ställa upp kriterier. Nu betraktar dock många regeringens kriterier som ”de gällande kriterierna” och inte som ”exempel på kriterier”. Detta lämnar mycket lite utrymme för utvidgning och utveckling av de berörda organisationernas miljöanpassade upphandling.

Den kompetens som utvecklats av de personer som arbetar med inköp har varit, och fortsätter att vara, en utmaning när det gäller den japanska utvecklingen. GPN erbjuder utbildningssessioner idag, vilket dock inte regeringen gör (OBS: som beskrivits i avsnitt 3.5 arrangerar regeringen årliga möten runt om i Japan för att förklara grundpolicyn för det kommande året). Man kan fråga sig hur inköparna ska kunna bedriva någon miljöanpassad upphandling, utan formell utbildning. Svaret tar oss tillbaka till de problem vi tog upp i stycket ovan; regeringen fastställer grundliga kriterier, som lätt kan tillämpas av inköpare med begränsat kunnande om produkters/tjänsters miljöinformation, eller inget sådant kunnande alls. En farhåga i det här sammanhanget liknar den som uppkommer i samband med uppställandet av kriterierna – om berörda personer ägnar sig åt miljöanpassad upphandling, utan förmågan att tolka föreliggande miljödata, eller förstå bakgrunden till miljöanpassad upphandling, blir tillvägagångssättets vidare utveckling mycket begränsad.

Det är sannolikt värt att gå igenom det föreliggande nätverket för miljöanpassad upphandling, och de verktyg som tillhandahålls, för att leta efter olika inslag som kan integreras i det föreliggande svenska systemet (exempelvis EKV). När detta görs bör stor vikt läggas vid det tidsmässiga och kostnadmässiga utbytet och vid ökad trovärdighet för aktuella data. Japan söker dessutom för närvarande finna ut hur man kan dra nytta av redan föreliggande miljödata om olika produkter (exempelvis miljömärkning av typ I och III) för miljöanpassad upphandling. Ytterligare samband med andra nationella lagar och strategier, exempelvis ”lagen om rationell energianvändning” (vanligen kallad ”energiparlagan”) eller den japanska strategin för biomassa, bör utforskas vidare för att realisera den tilltänkta policyn.



## 7 Utveckling av federal miljöanpassad upphandling i USA

USA:s regering är den enskilt största inköparen av varor i världen i dess helhet. Amerikanska federala, delstatliga och lokala myndigheters inköp innebär utgifter på flera miljarder dollar varje dag. Om alla siffror summeras kan man konstatera att amerikanska federala, delstatliga och lokala myndigheter gör inköp till ett värde av mer än 385 miljarder dollar om året, vilket innebär en dollar av fem som används inom den amerikanska ekonomin (CEC, 2003). Enbart den federala regeringens driftsrelaterade inköp motsvarar produkter och tjänster till ett värde av 200 miljarder dollar om året.

Omfattningen av de federala inköpen gör att myndigheternas upphandlingar får mycket stor inverkan när det gäller att stimulera och driva på vissa marknader. Redan år 1976 uppmärksammades de federala myndigheternas möjligheter att stimulera och demonstrera nya produkter och tekniska lösningar med energirelaterade, miljömässiga och ekonomiska fördelar för landet. I 1976 års lag om hushållning med och återvinning av resurser (Conservation and Recovery Act of 1976 – RCRA) gav kongressen den amerikanska myndigheten Environmental Protection Agency (motsvarigheten till naturvårdsverket) uppdraget att identifiera produkter som tillverkats av återvinningsmaterial, eller restprodukter från fast anfall, samt utarbeta riktlinjer för inköp av sådana produkter. Lagen tillkom vid en tidpunkt då USA hade kapacitetsproblem för deponering av avfall. Detta medförde ett ökat intresse för återvinning av material som ett sätt att minska trycket på deponierna. Man var på det klara med att offentlig upphandling av produkter som innehöll återvunnet material skulle kunna skapa en ökad efterfrågan, som skulle bidra till att utveckla en ny marknad för återvinningsprodukter.

Sedan år 1976, då kongressen tog det första initiativet till federal miljöanpassad upphandling, har senare administrationer utfärdat ett stort antal tillämpningsföreskrifter (Executive Orders – E.O.) som ålägger federala myndigheter att tillämpa miljöanpassad upphandling – se tabell 1. Denna typ av föreskrifter kan utfärdas av presidenten och är enbart tillämpliga för federala myndigheter. Dessa tillämpningsföreskrifter är inte lagar i juridisk bemärkelse, även om de innehåller obligatoriska krav.

De tillämpningsföreskrifter som rör miljöanpassad offentlig upphandling handlar normalt om enskilda åtgärder, så som ökad användning av energieffektiva produkter, fordon med alternativa drivmedel eller biobaserade produkter. Ansvar för att verkställa olika tillämpningsföreskrifter ges till en specifik federal myndighet. Implementeringen av varje tillämpningsföreskrift innefattar många gånger utveckling av riktlinjer för myndigheter. Dessa kan gälla hur upphandlingen av de aktuella produkterna ska genomföras, utbildning och kursverksamhet, samt riktlinjer för rapportering av förloppet till administrationen. Vilka framgångar som uppnås genom tillämpningsföreskrifter skiljer sig i hög grad. En av de mer framgångsrika tillämpningsföreskrifterna var en som utställdes av Clintonadministrationen. Den föreskrev att federala myndigheter skulle upphandla datorer med Energy Star-märkning. Branschen revolutionerades från en dag till nästa. Så snart ett datorföretag uppfyllde kraven så måste andra också göra det, för att kunna konkurrera om de federala myndigheternas stora köpkraft. Andra tillämpningsföreskrifter har varit betydligt svårare att implementera. I det här kapitlet redogör vi för olika erfarenheter av att implementera miljöanpassad upphandling enligt anvisningarna i tre olika tillämpningsföreskrifter – nämligen upphandling av, ur miljösynpunkt, rekommenderade produkter, biobaserade produkter och fordon för alternativa drivmedel.

Tabell 7-1 Exempel på tillämpningsföreskrifter rörande federal miljöanpassad upphandling

Tillämpningsföreskrift 13221	Energieffektiva reservkraftaggregat	31 juli 2001
Tillämpningsföreskrift 13212	Åtgärder för att underlätta energirelaterade projekt	18 maj 2001
Tillämpningsföreskrift 13211	Åtgärder avseende föreskrifter med betydande inverkan på energiförsörjning, -distribution eller -användning	18 maj 2001
Tillämpningsföreskrift 13150	Transport av federal arbetskraft	21 april 2000
Tillämpningsföreskrift 13148	Miljöanpassning av myndigheter genom ledande ställning inom miljöledning	21 april 2000
Tillämpningsföreskrift 13149	Miljöanpassning av myndigheter genom federala bilparker och transporteffektivitet	21 april 2000
Tillämpningsföreskrift 13134	Utveckling och främjande av biobaserade produkter och bioenergi	12 augusti 1999
Tillämpningsföreskrift 13123	Miljöanpassning av myndigheter genom effektiv energistyrning	3 juni 1999
Tillämpningsföreskrift 13101 <sup>16</sup>	Miljöanpassning av myndigheter genom att förebygga och återanvända avfall och federala förvärv	14 september 1998
Tillämpningsföreskrift 13031	Federal ledande ställning avseende på användning av fordon med alternativa bränslen	13 december 1996
Tillämpningsföreskrift 12856	Federalt uppfyllande av insynslagar och krav avseende att förebygga föroreningar	3 augusti 1993
Tillämpningsföreskrift 12843	Upphandlingskrav och policyunderlag för federala myndigheter avseende ämnen som bryter ner ozonskiktet	21 april 1993
Tillämpningsföreskrift 12873	Federala inköp, återvinning och förebygga avfall	20 oktober 1993

## 7.1 Upphandling av produkter som rekommenderas ur miljösynpunkt

År 1998 upprättades tillämpningsföreskrift 13101<sup>17</sup> Miljöanpassning av myndigheter genom att förebygga och återanvända avfall och federala förvärv, i syfte att backa upp den lagstiftning som genomfördes redan år 1976 för att stimulera användning av produkter som innehåller återvunnet material vid federala myndigheter. 1976 års lag om hushållning med och återvinning av resurser ansågs inte ha förändrat tillvägagångssätten vid de federala myndigheterna på det sätt som man önskade. Myndigheterna å sin sida hävdade att höga priser, individuella preferenser för papper av vissa typer och bristande tillgänglighet på ett effektivt sätt hindrade dem från att köpa in t.ex. returpapper. Den nya föreskriften från år 1998 togs fram av Clintonadministrationen, som var känd för sitt intresse för miljöanpassning av myndigheternas verksamhet. Denna administration ville att de federala myndigheterna skulle vara förebilder när det gällde hållbarhet, och miljöanpassad upphandling betraktades som ett verktyg för detta. Föreskriften 13101 slår fast att U.S. Environmental Protection Agency (EPA) skall bistå de federala myndigheterna med att fatta inköpsbeslut som är mindre skadliga för miljön. Samtidigt gav föreskriften EPA till uppgift att identifiera produkter som myndigheterna skulle välja i första hand, samt att upprätta detaljerade upphandlingsriktlinjer (det så kallade Affirmative Procurement-programmet). Andra federala myndigheter fick i uppdrag att utarbeta bekräftande upphandlingsplaner för inköp av de artiklar EPA valt ut.

### 7.1.1 Lärdomar

EPA utarbetade EPP-programmet (Environmentally Preferable Purchasing – rekommenderade inköp ur miljösynpunkt) för att ge riktlinjer och för att genomföra ett antal olika initiativ och uppsökande aktiviteter. År 2000 genomförde EPA en undersökning för att ta reda på i vilken utsträckning EPP:s principer hade anammats i de federala myndigheternas inköpsrutiner

<sup>16</sup> Supersedes Executive Order 12873, October 20, 1993

<sup>17</sup> E.O. 13101 supersedes E.O. 12873



(EPA, 2001). EPA ville veta om de anställda vid de federala myndigheterna kände till EPP-programmet, om de tillämpade EPP, deras inställning till EPP, vad som motiverade EPP-beslut samt vilka kommunikationsbehov som förelåg med avseende på EPP.

Inom de federala myndigheternas var en av de viktigaste aspekterna av EPP-programmet riktlinjernas principiella utformning. Denna utformning innebär i korthet att EPA identifierar produkter som kan tillverkas, eller redan tillverkas, av återvunna material. Därefter rekommenderar EPA inköpsrutiner för dessa produkter, exempelvis genom att rekommendera normer för ett lägsta innehåll av återvunna material. Inköparna vid de olika federala myndigheterna tyckte emellertid att inköp med hjälp av riktlinjerna blev en såväl besvärlig som tidsödande process. Inköparna hävdade att man för att följa riktlinjerna behövde veta mer om olika miljöaspekter och tekniska aspekter. Inköparna efterfrågade i stället en lista över produkter som uppfyller de krav EPA rekommenderar.

En annan punkt som togs upp, med nära samband med upphandlingsriktlinjerna, var behovet av lättåtkomlig och enkel information om olika miljöaspekter av produkter. Inköparna tog Energy Star-märkningen som ett exempel. Energy Star har varit mycket framgångsrik som en följd av sin enkelhet och sin karaktär, dvs. den redogör bara för ett miljökriterium – energi-effektivitet – vars fördelar är lätta att förstå. Investeringar i energieffektivare produkter ger kostnadsbesparingar som resultat.

Avslutningsvis visade utvärderingen dessutom att inköparna bara i mycket begränsad utsträckning var medvetna om de verktyg EPA tillhandahöll och att de i allmänhet också hade dålig kunskap om tillämpningsföreskrifterna om miljöanpassad upphandling. Inköparna beaktade inte miljökriterierna om detta inte var något som uttryckligen krävdes på avdelnings- eller myndighetsnivån.

### 7.1.2 Åtgärder

Resultaten av undersökningen var sannolikt inte särskilt överraskande för EPA, men kom att förändra EPA:s arbete. Det faktum att riktlinjerna ansågs vara komplicerade, och att EPA inte kunde utse specifika produkter, vilket hade varit detsamma som att rekommendera produkterna i fråga, fick EPA att inse att de åtminstone måste begränsa fältet. Som respons på en mycket allmänt hållen tillämpningsföreskrift hade EPA tagit fram generella miljöriktlinjer för ett stort antal olika artiklar. Delvis som ett resultat av undersökningen beslöt sig EPA för att inrikta sig på ett fåtal produkter, som hade miljövänliga alternativ, som användes i stor omfattning och som hade tydliga miljökonsekvenser. EPA valde ut sex olika artiklar – elektronik, kopieringsmaskiner, papper, utrustning för kafeterior, matläggning och rengöringsprodukter – och begränsade riktlinjerna till dessa produkter.

Ett av de områden där man lyckats särskilt väl med att ersätta nyttillverkade produkter med återvunna produkter är pappersområdet. Papper är kanske mer påtagligt än andra produkter – det är synligare och myndigheterna använder det i stor omfattning. Framstegen med upphandling avseende returpapper har visat sig först under senare tid genom att det nu finns ett allt större antal tillverkare som producerar returpapper.

Inköparna efterfrågade även enkel information, exempelvis i form av märkningssystem. Nyttan av produkter som innehåller återvunnet material är mer komplex till sin karaktär än för exempelvis energieffektiva produkter. De direkta resultaten av inköp av återvinningsprodukter är inte direkt synliga, även om man får kostnadsbesparingar över livscykeln. De miljömässiga fördelarna är dessutom svåra att utvärdera, jämfört med andra miljökriterier som t.ex. innehållet av toxiska ämnen. Miljöfördelarnas komplexitet hos återvinningsprodukter gör det svårt att ta fram märkningssystem. Samtidigt har branschorganisationer problem med att ta fram innehållsdeklarationer för återvinningsprodukter om de inte genomför noggranna livscykelanalyser (LCA). För att få fram bättre kunskap om olika produkters miljökonsekvenser samarbetar EPA med det nationella standardiserings- och teknologinstitutet NIST, för att ta fram ett LCA-verktyg döpt till BEESE. Verktiget ska kunna

lämna specifika svar om en produkts miljökonsekvenser, efter det att inköparen först har viktat sin bedömning av olika miljökriterier.

Det faktum att medvetenheten om tillämpningsföreskrifterna om miljöanpassad upphandling i allmänhet, och EPP-programmet i synnerhet, var så låg, och att EPA egentligen inte har möjlighet att tvinga fram resultat, fick EPA att inse att andra myndigheter måste engagera i högre grad än dittills. Intresset för miljöanpassad upphandling och EPP skiljer sig mellan olika myndigheter. Vissa myndigheter är ganska intresserade, andra är inte alls intresserade och i vissa fall är det en viss grupp medarbetare som är intresserade. Ett intressant faktum är att EPA kom fram till att försvarsdepartementet (DOD) hade en ledande ställning i detta avseende, något som vi tittar närmare på i kapitel 9, samtidigt som många andra myndigheter inte gör någonting. Under lång tid var inte heller EPA själv särskilt aktiv. EPA valde därför att inrikta sig på den egna myndigheten, för att därigenom utgöra en modell för andra i stället för att dirigera andra myndigheter.

EPA har dessutom i hög grad inriktat sig på att utveckla verktyg som kan underlätta miljöanpassad upphandling. Under detta arbete har EPA försökt att göra saker så enkla som möjligt. Det mest kreativa verktyget är kanske det elektroniska upphandlingssystem man utvecklat åt den egna myndigheten. Så gott som allt materiel och alla tjänster måste köpas in genom detta system och tjänster eller produkter som inte uppfyller de miljökriterier som byggts in i systemet går inte att välja, vilket gör miljövänliga produkter och tjänster till standard. Andra myndigheter har nu visat ett intresse för det elektroniska upphandlingssystemet och EPA har redogjort för det i en rapport. EPA har också utvecklat en databas med ett antal standarder från hela världen och annan miljöinformation. Man har tagit fram en "Best Practice Guide" som är en sammanställning av redan existerande och nyframtagna avtalsformuleringar för miljöanpassad upphandling. EPA har även utvecklat ett onlineutbildningsprogram, men är osäkra på hur mycket det används.

Vidare har EPA försökt att beräkna effekterna av programmet för produkter med innehåll av återvunna material, i ett försök att göra det attraktivare. Man fann då att de inte har några bra verktyg för det och att det är svårt att definiera en grundnivå att utgå ifrån. EPA har också inriktat sig på att försöka ändra på vanor och göra inköpare medvetna om olika miljökriterier, vilket är ett arbete vars resultat är svåra att mäta.

### 7.1.3 Uppföljning och rapportering

Uppföljning och rapportering är uppgifter som flera gånger betecknats som svåra under efterforskningarna för denna rapport. I det här avsnittet redogör vi inte bara för svårigheterna med uppföljning och rapportering för EPP-programmet, utan även för generellt tillämpliga svårigheter. År 2001 genomförde den amerikanska revisionsmyndigheten GAO (General Accounting Office) en granskning av de federala myndigheternas tillämpning av gällande krav på köp av återvunna produkter och produkter som rekommenderas ur miljösynpunkt. GAO rapporterade att man inte alls kunde fastställa i vilken utsträckning myndigheterna köper in de produkter som EPA utsett. Det beror på den ökade användningen av särskilda inköpskort inom myndigheten (government purchase card), problem med uppföljning och rapporteringssystem samt avsaknad av data från leverantörer och anslagstagare med avseende på deras inköp och användning av produkter som EPA utsett (GAO, 2001).

Under budgetåret 2000 genomförde 670 374 federala innehavare av myndighetens inköpskort 23,5 miljoner transaktioner. En av de största utmaningarna när det gäller federalt miljöanpassad upphandling är att säkerställa att dessa kortinnehavare i första hand väljer miljövänliga produkter. I ett försök att öka medvetenheten inom detta område har många myndigheter nu tagit med krav om miljövänliga inköp i utbildning av kortinnehavare och i de vägledande handböckerna. Påminnelsemeddelanden som framhäver vikten av att köpa in produkter som

innehåller återvunna material har till exempel lagts in i kortinnehavarnas månatliga transaktionsrapporter (Vita husets arbetsgrupp för att förebygga och återvinna avfall, 2002).

De ökade ansträngningarna för uppföljning och rapportering kan medföra att den decentraliseringsprocess som ägt rum vad gäller den federala upphandlingen kan komma att åter utvecklas i riktning mot mer centraliserade system. Användning av elektroniska system kommer sannolikt att bli vanligare, i syfte att hålla reda på vad som köps in, och för att man ska kunna se hur olika myndigheter uppfyller de olika socioekonomiska målen.

## 7.2 Upphandling av biobaserade produkter

Under de allra senaste åren har det federala stödet för olika biobaserade produkter, såsom kemikalier och material, och för bioenergi, framför allt biobaserade drivmedel, ökat i betydande grad i USA. Drivkrafterna för detta är inte enbart de miljömässiga fördelarna, utan även stödet till landsbygdens ekonomi och USA:s möjlighet att minska beroende av oljeimport. Exempel på federala initiativ inom detta område är

- tillkomsten av ett nationellt mål för biobaserade produkter och bioenergi år 1999,
- tillskapandet av en strategisk plan för ökad användning av bioprodukter,
- ökad samordning av forskning och utveckling inom biomassaområdet,
- av ett tekniskt råd för att bistå med råd om inriktningen av forsknings- och utvecklingsarbete samt,
- upprättandet av ett federalt upphandlingsprogram för biobaserade produkter (se den kommande rapporten *Strategies and Driving forces for a Bioeconomy in the U.S. and in Canada*, ITPS ).

Redan år 1999 utfärdades en tillämpningsföreskrift (E.O. 13134) inriktad på att öka den federala upphandlingen av biobaserade produkter. I 2002-års lantbruksproposition bekräftades denna genom att det amerikanska jordbruksdepartementet (USDA) fick i uppdrag att utarbeta ett program för *federal upphandling av biobaserade produkter (sektion 9002)*. Dessa bestämmelser gör det obligatoriskt för federala myndigheter att prioritera biobaserade produkter, om dessa är likvärdiga med andra produkter när det gäller pris, tillgänglighet och prestanda. USDA skall också utarbeta ett frivilligt märkningsprogram, som ger tillverkare av godkända biobaserade produkter rätt att använda märkningen "Av USDA certifierad biobaserad produkt".

### 7.2.1 Framsteg

USDA ansvarar för att utveckla och införa det federala upphandlingsprogrammet för biobaserade produkter. I december 2003 la USDA fram ett lagförslag avseende implementering av det *federala programmet för upphandling av biobaserade produkter (FB4P)*. Programmet som har försenats flera gånger etablerades i januari 2005 och har upprättats för att stödja en marknad för nyutvecklade biobaserade produkter. Allt eftersom programmet mognar förväntas det få stor betydelse för de bioindustrier som saknar en marknadsefterfrågan idag. Industrin för biobaserade produkter har även varit en enträgen förespråkare för utveckling av ett federalt upphandlingsprogram.

Under 2004 och 2005 har USDA publicerat riktlinjer för programmet samt bedrivit en försöksverksamhet med utbildning och träning av upphandlingsansvariga. Efter en remissrunda hösten 2005 kungjorde USDA våren 2006 det slutliga regelverket för upphandling av sex definierade produktgrupper. Dessa produkter är

- hydrauloljor för mobil utrustning
- ytskikt för tak

- ytskikt för vattentankar
- tillsatser till dieseloljor
- penetrerande smörjmedel
- sänkläder och handdukar

Alla federala myndigheter är skyldiga att inom ett år ändra sina inköpsrutiner så att biobaserade produkter inom dessa produktgrupper ges företräde. Förutsättningen för att myndigheterna skall vara skyldiga att prioritera biobaserade produkter inom dessa produktgrupper är dock att det finns minst två leverantörer tillgängliga. Programmet kommer successivt utökas med allt fler produktgrupper.

## 7.2.2 Verktyg

### *Webbsidebaserad upphandlingsprocess*

USDA har valt att använda en webbsida som huvudsakligt verktyg för upphandlingsprogrammet (<http://www.biobased.oce.usda.gov>). Webbsidan skapades genom ett samarbete med Iowa State University. Iowa State University är intresserat av att medverka i utvecklingen av det biobaserade upphandlingsprogrammet. Universitetet är beläget mitt i majs- och sojabönsbältet, och har redan flera aktiviteter i gång med avseende på biobaserade produkter och bioenergi. Tillsammans har USDA och Iowa State University skapat en webbsida som tillverkare och federala myndigheter har tillgång till. Webbsidan innehåller information om utvalda produktgrupper. Tillverkare kommer att kunna lägga in sina specifika produkter under varje utvald produktgrupp, om de uppfyller de specificerade kriterierna för biobaserat innehåll. De specifika kriterierna kommer, tillsammans med andra regler, också att finnas tillgängliga på webbsidan. Federala myndigheter kan utnyttja webbsidan för att söka de produkter tillverkarna erbjuder. Myndigheterna kan även vara intresserade av andra fakta, utöver innehållet av biomassa exempelvis livscykelkostnader, hälso- och miljökonsekvenser och produktprestanda. Programmet kommer också att innehålla riktlinjer för tillverkare, med avseende på den information dessa kan lägga in på webbsidan. Denna metod att göra tillverkare ansvariga för att certifiera sina produkter och göra dem tillgängliga för myndigheter, är intressant. Den skiljer sig också från andra befintliga upphandlingsprogram, där de federala myndigheterna varit hänvisade till att föreslå miljökriterier vid inköp av olika typer av produkter, snarare än att rekommendera specifika produkter.

### *Certifiering och standarder*

Vid certifieringen av produktkvaliteter har USDA litat till redan befintliga standarder, för att säkerställa pålitlig och trovärdig information om produkternas prestanda. Vad beträffar standarderna för bioprodukter så skapas dessa av ASTM International som har utvecklat en standardfamilj för biobaserade produkter. ASTM är en ideell organisation som utvecklar industristandarder och organisationens medlemmar innefattar akademiska kretsar, industri och myndigheter. Dessa standarder kan senare läggas fram för ISO, för att eventuellt antas som internationella standarder, vilket kommer att öppna upp större marknader och underlätta handeln. Iowa State University utvecklar dessutom ett testprogram för nivån på den andel biomassa som ingår i produkterna.

### *Utbildning och rapportering*

En viktig del av programmet består i att utbilda federala myndigheter. Avdelningen för egendoms- och upphandlingsadministration inom USDA arbetar för närvarande med att utveckla en strategi för att utbilda federala myndigheter med avseende på deras ansvar inom ramen för detta program, samt på hur de kan fullgöra sina skyldigheter. Utbildningen kommer att finnas tillgänglig online, i form av fysiska grupper, i skriftlig form samt via en supporttjänst. Utbildningsprogrammet utvecklas och testas initialt inom USDA, men kommer senare att

föras vidare till samtliga federala myndigheter. Inlemmandet av instruktioner och utbildning i ett tidigt skede kan förväntas bidra till att öka programmets framgångar. Upphandlingsprogrammet följs upp genom ett lagstadgat krav på framstegsrapporter från myndigheterna vartannat år. Idag känner man inte till hur många biobaserade produkter som för närvarande används, och det finns inget system för att ta reda på detta.

### *Marknadsföring*

2002 års lantbruksproposition ålägger USDA att ta fram ett frivilligt märkningssystem för biobaserade produkter. Detta är tillsammans med övriga delar av programmet fortfarande under utveckling. Eftersom märkningsprogrammet kommer att vara frivilligt kan tillverkarna välja mellan att antingen bara lägga in sina produkter på det federala upphandlingsprogrammets webbsida, eller att certifiera sina produkter för en märkning som kan bidra positivt till marknadsföringen utanför de federala myndigheterna. Kraven på de märkta produkterna kommer sannolikt att bli rigorösare än att enbart placera produkterna på webbsidan, men eftersom märkningarna kan göra produkterna synligare för andra kunder kan de fortfarande vara attraktiva för tillverkarna. USDA tror dessutom att de federala myndigheterna kommer att prioritera märkta produkter på webbsidan framför omärkta produkter, eftersom de kommer att infria strängare krav.

### 7.2.3 Relaterade aktiviteter

Också innan den lantbruksproposition om federal upphandling lanserades år 2002, började flera federala myndigheter, biträdda av DOE:s Argonne National Laboratory, ett myndighets-samarbete för att öka inköpen och användningen av biobaserade produkter inom myndigheterna – det så kallade ”BuyBioProgram”. Parallellt med utarbetandet av USDA:s upphandlingsprogram har DOE dragit igång sitt eget program, för att få ett försprång vad gäller inköp av biobaserade produkter. DOE planerar att utveckla ett program för tidigt antagande, inom vilket den upphandlingsplan man utvecklar ska användas som en modell för andra federala myndigheter. Genom ”BuyBioProgram” ges träning till personal som arbetar med inköp, innehavare av inköpskort och personal engagerad i upphandling av biobaserade produkter.

## 7.3 Upphandling av fordon med alternativa drivmedel

År 1992 antogs en ny lagstiftning som kräver att federala myndigheter varje år skall köpa in ett visst antal fordon för alternativa drivmedel (alternative fuel vehicles – AFV) till sina bilparker<sup>18</sup>. Denna så kallade Energy Policy Act av år 1992 (EPAct) infördes en kort tid efter det första Gulfkriget. Den avgörande drivande faktorn bakom dessa var en ambition att åstadkomma en förbättrad energisäkerhet, genom att ersätta importerad petroleum med sådana inhemska och alternativa bränslen som etanol. Det medför också fördelar för jordbrukssektorn och för miljön.

### 7.3.1 Framsteg

#### *Krav på upphandling av AFV-fordon, men inte på användning av alternativa drivmedel*

EPAct kräver att 75 procent av alla federala inköp av fordon för lättare transporter och persontransporter ska utgöras av AFV-fordon, från budgetår 2000 och framöver. Kraven gäller för företag med bilparker på 20 eller fler fordon för lättare transporter och persontransporter (fordon som väger mindre än 3 860 kg [8500 pounds]) som tankas, eller kan tankas centralt, och som huvudsakligen används i storstadsområden med 250 000 invånare eller mer. Kraven omfattar inte medelstora och stora fordon och inte heller uttryckningsfordon. EPAct ger de fede-

<sup>18</sup> Lagstiftningen innefattade också krav på delstater och drivmedelsleverantörer, men erfarenheterna från dessa aspekter omfattas inte av den här rapporten

rala myndigheterna en gottskrivning för varje anskaffat AFV-fordon för lättare transporter och persontransporter, liksom också för varje 1 700 liter (450 US gallons) biodiesel som används. Krediterna kan inte sparas och heller inte handlas med.

EPAAct kräver att myndigheterna ska upphandla AFV-fordon som antingen är utformade så att de kan köras på alternativa drivmedel eller som redan körs på två drivmedel eller flexibla drivmedel. Fordon för två drivmedel eller flexibla drivmedel har dominerat inköpen eller leasingavtalen från myndigheterna i mycket stor utsträckning. Det faktum att EPAAct inte innefattar krav på de faktiska drivmedel som används, visade sig utgöra en svaghet, AFV-fordon som fortfarande kunde köras på bensin inköptes.

#### *En tillämpningsföreskrift om begränsning av användningen av petroleum*

År 2000 utställde presidenten en tillämpningsföreskrift (E.O.13149) som avsåg att stimulera till användning av alternativa drivmedel. Tillämpningsföreskriften var avsedd att ge de federala myndigheterna en viss flexibilitet, och krävde därför bara en 20-procentig minskning av förbrukningen av petroleumbränsle från myndigheternas sida. Dessa krav skulle vara uppfyllda år 2005 med år 1999 som jämförelsevärde.

I efterhand har DOE, som ansvarar för programmet för fordon för alternativa drivmedel, upplevt vissa svårigheter med utformningen av målet. För det första så förelåg det år 1999 inga krav på de federala myndigheterna att följa upp och registrera användningen av drivmedel. Detta har lett till en process där jämförelsevärdet har ändrats gång på gång, allt eftersom ytterligare information blivit tillgänglig. För det andra så beaktade målet för förbrukningsminskningen inte det faktum att en rad faktorer på ett naturligt sätt bidrar till att öka bränsleförbrukningen. Det amerikanska postverkets bränsleförbrukning ökade exempelvis som en följd av den växande befolkningen. Den sammantagna minskningen måste därför inte bara beakta 1999 års nivåer, utan även den naturliga ökningen av bränsleanvändningen.

Tillämpningsföreskriften från år 2000 stadgade vidare att federala myndigheter måste använda alternativa drivmedel, i fordon för två bränslen eller flexibla bränslen, under minst 51 procent av tiden. Denna aspekt har också medfört sina svårigheter, i första hand till följd av problem vad gäller uppföljningen av bränsleanvändningen. När drivmedel köps med kreditkort blir inköpsinformationen inte tillräckligt detaljerad för att man ska kunna se vilket slag av bränsle det var som köptes. DOE har haft ett nära samarbete med branschen, och bett dem införa en produktkod för varje typ av drivmedel, vilket skulle underlätta uppföljningsmöjligheterna i hög grad. Branschen anser emellertid inte myndigheterna utgöra tillräckligt stora köpare för att motivera de kostnader detta skulle medföra. DOE avser att försöka göra produktkoder obligatoriska för branschen, via Vita huset om så erfordras. För närvarande innefattar uppföljningen en hel del gissningar.

#### *AFV-fordon köps nu in – nu ligger uppmärksamheten ligger nu mer vidinfrastrukturen*

De federala myndigheternas upphandling av fordon för alternativa drivmedel har ökat långsamt. År 2001 och 2002 svarade förvärven av fordon för alternativa bränslen endast för omkring 45 procent av alla nya inköp av fordon för lättare transporter och persontransporter (jämfört med de 75 procent EPAAct kräver). År 2003 svarade emellertid de federala förvärven av AFV-fordon för 86 procent av alla förvärv av fordon för lättare transporter och persontransporter, vilket överträffade kraven, och ett motsvarande utfall förväntas för år 2004. Framstegen under år 2003 och 2004 kan delvis bero på det faktum att en miljöorganisation, Earth Justice, öppnade en process mot federala myndigheter där man hävdade att dessa inte uppfyllde EPAAct-lagkraven. Detta kunde göras eftersom EPAAct, till skillnad mot tillämpningsföreskrifter, har rättslig verkan. Processen uppmärksammades av högre tjänstemän.

De federala myndigheterna börjar nu skaffa sig bilparker med AFV-fordon, men infrastrukturen med tankningsstationer behöver också uppmärksammas. DOE kartlägger för närvarande tankningsstationerna och bilparkerna med olika AFV-fordon, för att försöka samordna var nya stationer bör anläggas. Tankningsstationer kan anläggas av federala myndigheter, eller av lokala eller statliga myndigheter, eventuellt med finansiering från federala myndigheters sida. DOE påpekar att det var nödvändigt att först öka antalet AFV-fordon i drift, och sedan fokusera på infrastrukturbehoven. Om tågordningen varit den motsatta skulle tankningsstationerna inte ha överlevt, eftersom efterfrågan hade varit låg. Med ett ökat antal strategiskt belägna tankningsstationer förväntar sig DOE en förbättring med avseende på den faktiska användningen av alternativa drivmedel.

### *Uppmärksamheten är nu inriktad på etanol*

Uppmärksamheten när det gäller AFV-fordon har under senare tid alltmer inriktats på etanolfordon. CNG-fordon (Compressed Natural Gas) för lätta transporter och persontransporter tillverkas inte längre, som en följd av höga kostnader och svag efterfrågan. Kostnaderna för tankningsstationerna är också höga, och måste placeras avskilt från existerande bensinstationer. Det faktum att CNG-fordon inte längre tillverkas har kommit att bli ett problem för myndigheter som redan investerat i denna typ av infrastruktur. Myndigheterna tycker att hybridbilarna är för dyra, och det finns inte tillräckligt med laddningsstationer för elbilar. Etanoldrivna bilar erbjuds emellertid nu i ett stort antal olika modeller. Den amerikanska samordningsmyndigheten General Services Administration (GSA) erbjuder ett hundratal fordon som kan köras på etanol. Etanol kan också säljas vid vanliga bensinstationer, antingen i ren form eller blandad med bensin.

Den federala upphandlingen av AFV-fordon har varit viktig för biltillverkarna, för att skapa en efterfrågan och en marknad. Biltillverkarna är i hög grad beroende av försäljning till de federala myndigheterna, som har en sammanlagd bilpark på 500 000 till 600 000 fordon för lätta transporter och persontransporter. Ett exempel på hur viktiga de federala myndigheterna kan vara, är när Daimler Chrysler tillkännagav att de avsåg att sluta att tillverka husvagnsmodellen E85. Den federala myndigheten uttryckte sitt intresse och produktionen fortsatte.

### *Erfarenheter*

En av DOE:s erfarenheter av att utveckla upphandlingsprogrammet för fordon för alternativa drivmedel är att processen tar tid. Först tar det några år att sätta sig in i ett sådant programs problem och behov, och sedan tar det ytterligare några år att implementera programmet. Totalt sett anser DOE att det behövs ungefär åtta år för denna process.

## 7.3.2 Verktyg

### *Ett elektroniskt rapporteringsverktyg*

Varje myndighet rapporterar sina framsteg till DOE, som årligen sammanställer information för Vita huset. DOE har samarbetat med GSA, den allmänna federala inköpsbyrån, i arbetet med att utveckla ett onlinerapporteringsverktyg. I juli år 2000 introducerade DOE och GSA FAST-verktyget – Federal Automotive Statistical Tool, ett onlinerapporteringssystem, som federala myndigheter nu måste använda för att samla in och sammanställa data om förbrukningen av petroleum, om förvärv och innehav av fordon för konventionella respektive alternativa drivmedel, om AFV-fordons förbrukning av alternativa drivmedel samt om fordonsanvändning. Systemet används nu även av DOE:s energiinformationsadministration och byrån för administration och budgetavdelningar som tidigare samlade in liknande information som DOE och GSA gjorde separat.

FAST-verktyget har varit mycket framgångsrikt. Det faktum att det är elektroniskt underlättar i hög grad rapporteringsrutinerna. Att verktyget används av flera myndigheter har också i hög grad underlättat rapporteringsrutinerna för olika myndigheter. Tidigare rapporterade olika

personer vid myndigheterna likartad information till olika ställen. Verktuget används idag inte endast av myndigheter som behöver dessa data, utan också av de rapporterande myndigheterna, för att förstå sina egna framsteg.

### *Information och utbildning*

De framsteg federala myndigheter gör vad gäller förvärv av AFV-fordon och användning av alternativa drivmedel är i hög grad beroende av deras egna engagemang. DOE har haft ett omfattande samarbete med andra myndigheter. Man arrangerar exempelvis månatliga möten med föredragshållare och diskussioner i frågor av intresse för myndigheterna. DOE har även varit till hjälp vid framtagning av myndighetsstrategier för att uppfylla kraven. DOE håller också anföranden vid konferenser och lämnar information om AFV-fordon och alternativa drivmedel. DOE har dessutom funnit att man genom att utnyttja webbsidor för information nu når ut till flera. För närvarande arbetar DOE med att utveckla ett onlineutbildningsverktyg för att lära ut det som rör säkerhet, bränslen och teknik. Alla som genomför denna utbildning får ett certifikat. DOE betraktar information och utbildning som viktiga faktorer för användningen av alternativa drivmedel. Fordons- och drivmedelsanvändare vill känna till de produkter de använder.



## 8 Framsteg för statlig och lokal miljöanpassad upphandling i USA

Statliga och lokala myndigheter blir allt mer intresserade av miljöanpassad upphandling, ett intresse som började växa redan på 1980- och 1990-talen. Miljöanpassad upphandling vid statliga och lokala myndigheter har haft och har både toppar och dalar i sin utveckling. På 1980-talet, när inköparna började intressera sig för miljöanpassad upphandling, fanns det inga väletablerade normer, och marknaden översvämmades av produkter som påstod sig vara miljövänliga. Sedan genomgick den miljöanpassade upphandlingen ett stort bakslag, när inköparna fick produkter med dålig prestanda eller produkter som inte var så miljövänliga som det hävdades.

För statliga och lokala myndigheter innebar miljöanpassad upphandling i ett tidigt skede helt enkelt att köpa produkter som innehöll återvunnet material och denna gick relativt snabbt. På bara fyra år hade 47 av 51 delstater infört en policy för köp av produkter med återvunnet material. Enligt en intervju för denna rapport ”tycks USA agera först när en kris uppkommer” och några mer betydande incidenter inverkar exempelvis på utvecklingen av upphandling av produkter med återvunnet material. År 1984 transporterades avfall från New York upp och ned längs östkusten i 2–3 månaders tid. Det fanns helt enkelt inte plats att deponera avfallet i New York och många av de andra delstaterna ville inte ta hand om det. Detta fick nationen att inse hur begränsad deponeringskapaciteten var, och ett sätt att minska trycket på deponeringarna var att återvinna material. Olika myndigheter började tillämpa krav på inköp av produkter med återvunnet material, i syfte att skapa en efterfrågan. Nästa stora fråga för de statliga och lokala myndigheterna kom att bli kravet på energieffektivitet, eftersom landet fick en allt större oljeimport och oljepriset regelbundet sköt i höjden. Många delstater införde då krav på upphandling av energieffektiva produkter. Än idag ligger huvudfokuseringen i många delstater och lokala regioner vid användning av produkter med återvunna material och på energieffektivitet, men myndigheternas policys för miljöanpassad upphandling blir alltmer avancerade och börjar inbegripa andra miljömässiga (och multipla) aspekter.

Tillämpningsföreskrifter har en befällande ton men saknar sanktionsmöjligheter. Implementeringen av tillämpningsföreskrifter är därför beroende av de federala myndigheternas engagemang. Intresset för tillämpningsföreskrifter om miljöanpassad upphandling skiljer sig i hög grad mellan olika federala myndigheter. En del är intresserade, och har försökt att implementera dem, medan andra helt enkelt försökt att undvika dem. Det amerikanska naturvårdsverket EPA, som under lång tid inte betraktades som någon föregångare bland de federala myndigheterna, har först helt nyligen förbättrat sig och utgör idag ett föredöme. Intresset under senare tid har i hög grad haft att göra med de ansträngningar en nyutnämnd administrativ chef vid EPA gjort. National-parksavdelningen (NPS) är en myndighet som också uttryckt sitt intresse för att gå i spetsen när det gäller hållbarhet. EPA har samarbetat med NPS i arbetet med att utveckla en hållbarhetsplan, i vilken miljöanpassad upphandling utgör en av många olika faktorer., Försvarsdepartementet (DOD), betraktas som en av de aktivare federala myndigheterna inom området miljöanpassad upphandling. Det är också den första myndigheten som presenterat en omfattande policy för miljöanpassad upphandling (GPP). Erfarenheterna av att implementera miljöanpassad upphandling vid DOD, och de faktorer som ledde fram till upprättandet av en omfattande GPP-policy, som presenterades 2004, är intressanta. De kan medverka till en bättre förståelse för de allmänna svårigheterna vid implementering av tillämpningsföreskrifter om miljöanpassad upphandling vid federala myndigheter.

## 8.1 Försvarsdepartementets (DOD) inriktning för miljöstyrningssystem

Försvarsdepartementet är den största köparen av tjänster och förnödenheter av alla myndigheter, och har börjat betraktas som ledande när det gäller implementering av miljöanpassad upphandling. Det faktum att DOD tar ett miljömässigt ansvar kan bero på all den kritik man tidigare fått för operationer som medfört miljöskador. DOD bedriver dessutom sin verksamhet ute i samhället, vilket gör myndigheten synlig, och kan bidra till att DOD eftersträvar ett gott miljöanseende.

I augusti 2004 blev DOD den första federala myndighet som presenterade en omfattande policy för miljöanpassad upphandling. DOD:s policy utgör ett miljöledningssystem (EMS) enligt standarden ISO 14001. EMS utgör organisationsrelaterade verktyg som syftar till att förbättra en organisations miljöprestanda. I detta fall syftar EMS till att förbättra ledningen av den miljöanpassade upphandlingen vid DOD. EMS kommer att baseras på den redan befintliga infrastrukturen för affärsledning, för att på ett effektivare sätt implementera miljöanpassad upphandling.

Försvarsdepartementets EMS-upplägg för miljöanpassad upphandling utgör ett resultat av flera olika faktorer. DOD har bland annat erfarit att det finns många program för miljöanpassad upphandling inom de federala myndigheterna som är inriktade på en enda produktgrupp, så som energieffektiva produkter, biobaserade produkter m.m., Man saknar härigenom en helhetsbild vad gäller miljöanpassad upphandling vid de federala myndigheterna. För varje sådan upphandling av enskilda produktgrupper kräver man dessutom detaljerad information om hur alla de olika myndigheterna svarar upp mot de olika miljökriterier de ansvarar för i sina program. Försvarsdepartementet är en mycket stor federal myndighet, och myndigheten konstaterar att uppföljning och rapportering av alla enskilda produkter som köps in, och av alla de olika miljökriterier som varje program för miljöanpassad upphandling kräver, är en omöjlig uppgift. En annan bidragande faktor till DOD:s systeminriktning är att miljöanpassad upphandling har haft en dålig klang, eftersom ingen riktigt förstod sig på saken, eller dess fördelar, och att den allmänt ansågs som något som genererade mer arbete. Slutligen var de miljöansvariga inom försvarsdepartementet ansvariga för implementering av miljöanpassad upphandling, men utan någon behörighet att kräva miljöanpassad upphandling av inköparna.

Genom att använda sig av metoden med ett miljöstyrningssystem har man flyttat fokuseringen från enstaka produkter och detaljerad uppföljning och rapportering till en heltäckande inställning till implementering av miljöanpassad upphandling vid DOD. EMS-metoden sörjer för att det finns en ledning som kan säkerställa att de federala kraven för miljöanpassad upphandling uppfylls. Detta innefattar säkerställande av utbildning och instruktioner om federala krav och de verktyg som erbjuds, uppföljning av framsteg och fortlöpande förbättring. Med DOD:s metod samarbetar de som arbetar med miljöfrågor nära med inköpare och förespråkar nu miljöanpassad upphandling tillsammans med dem. Strategin att engagera inköpare har ansetts som något nödvändigt när det gäller att faktiskt kunna implementera policyn. DOD:s policy stadgar också att inköpsavdelningen ansvarar för att implementera programmen för miljöanpassad upphandling med *stöd* av miljöavdelningen. Policyplanen skrevs under av högt uppsatta tjänstemän inom DOD som visade ledarskap, och av ansvarig för logistik, inköp och teknologi, snarare än miljöfrågor, ett faktum som kan få stor betydelse för policyns genomförande.

Under processen med att etablera ett miljöledningssystem för miljöanpassad upphandling har DOD valt att i hög grad arbeta ihop med administrationens exekutiva avdelningar, och med EPA. När policyn publicerades, publicerades den även av de exekutiva avdelningarna, så att den kunde stå som modell för hur man kan arbeta med miljöanpassad upphandling vid andra federala myndigheter. DOD förväntar sig nu att andra myndigheter med tiden ska följa i deras fotspår. DOD är en så stor federal myndighet och andra myndigheter tenderar att följa efter.

Det faktum att DOD också redan har genomfört arbetet med att skapa en policy gör det lättare för andra myndigheter, som bara behöver införa den.

Inom en nära framtid kommer DOD att inrikta sig på att implementera policyn vilket är en process som sannolikt kommer att ta viss tid. DOD säger sig inte ha kommit särskilt långt hittills när det gäller miljöanpassad upphandling, men att de nu har lagt en grund för den. Det faktum att DOD har nått så långt som man har tycks i hög grad bero på det faktum att de som arbetat med miljöanpassad upphandling har varit intresserade, motiverade och förändringsbenägna.

## **8.2 Ledande delstater**

Idag föreligger det stora skillnader i intresset för miljöanpassad upphandling mellan olika delstater. Normalt har större delstater, med stora avdelningar för inköp och för miljöfrågor, lagt ner mer tid på att undersöka frågan om miljöanpassad upphandling. Detta beror till en del på det faktum att de har de resurser som behövs för detta. Det är också mer sannolikt att miljö-mässigt reformvänliga delstater i allmänhet är mer aktiva också när det gäller miljöanpassad upphandling. Delstater såsom Massachusetts och Vermont betraktas exempelvis som ledande med avseende på miljöanpassad upphandling. I det stora hela är delstater på västkusten, såsom Washington, Oregon och Kalifornien, och delstater i de nordöstra delarna av USA, såsom Massachusetts, Pennsylvania, Vermont och New York, mer aktiva i miljöfrågor. För dessa delstater gäller i allmänhet att befolkningen är mer intresserad av miljöfrågor, vilket också påverkar de politiker som representerar dessa delstater.

Det faktum att det finns ett litet antal ledande delstater inom området miljöanpassad upphandling kan få till följd att andra följer efter, både för att man kan tillgodogöra sig erfarenheter och för sitt anseendes skull.

## **8.3 Enskilda frågor börjar utvecklas med ytterligare aspekter**

Inom statliga och lokala myndigheter har upphandlingsprogram som rört enstaka produktgrupper eller enskilda egenskaper i allmänhet visat sig vara mer framgångsrika. Program för miljöanpassad upphandling som avser en enda miljöaspekt av en produkt så som energieffektivitet är betydligt enklare att förklara, realisera och följa upp. Utmaningen ligger i att en del energieffektiva produkter är mer riskabla än en mindre energieffektiv produkt. För att vinna verkliga miljö- eller hälsomässiga fördelar måste samtliga miljöaspekter av en produkt utvärderas. Det skapar ett behov av ett livscykel-tänkande, där man inte bara studerar flera miljökaraktäristika, utan också miljökonsekvenserna under produktens hela livscykel – från konstruktion och tillverkning till användning och bortskaffande.

De statliga och lokala myndigheterna befinner sig nu i en övergångsfas där retorik och tillämpad policy snabbt utvecklas mot miljöupphandling baserad på flera olika miljöaspekter, men många av de faktiska tillämpningarna är fortfarande inriktade på en enda aspekt. Utvärderingar av en enda aspekt blir mer lättillgängliga och enklare att identifiera och att förstå. Att en övergång från en aspekt till flera aspekter står för handen framgår emellertid av utvecklingen av miljömärkning, som beaktar miljöpåverkan under hela livscykeln. Ett exempel på detta är att EPA nu arbetar med en miljömärkning för datorer. För denna livscykelbedömning utvecklar ETA ett verktyg som man kallar för EPET (Electronic Product Environmental Assessment Tool).

### *Bygga broar mellan miljö- och upphandlingsavdelningarna*

Miljöanpassad upphandling i USA betraktas ofta ur en miljösynpunkt. Följderna av att införa miljöanpassad upphandling blir att personer med en miljöbakgrund måste lära sig hur inköpsprocessen fungerar, och att inköpsavdelningens personal måste sätta sig in i miljöfrågor. Detta utgör ett stort hinder för framsteg med miljöanpassad upphandling. De mest framgångsrika programmen för miljöanpassad upphandling hos lokala eller statliga myndigheter har varit de där man haft heltidsanställd personal som kunnat kommunicera med såväl miljö- som inköpspersonal.

### *Industriengagemang*

Engagemang från industrins sida påverkar indirekt utvecklingen av miljöanpassad upphandling inom den offentliga sektorn. Industrins engagemang i USA varierar i hög grad mellan olika industrisektorer. Vissa branscher är mycket engagerade och intresserade, medan andra undviker hela frågan. För ett antal år sedan hade hela rengöringsbranschen ett mycket begränsat intresse för miljövänliga produkter. Till följd av en samlad efterfrågan på miljövänliga rengöringsprodukter har detta förändrats i grunden. Antalet rengöringsprodukter med Green Seal-certifiering har ökat från noll till fler än 80. När branschen insåg potentialen åtgärde den dessutom tämligen snabbt. Datorindustrin har också visat tämligen stort intresse och ett litet antal företag har beaktat miljöfrågorna. Detsamma gäller för bilindustrin. Japanska företag tar ledningen exempelvis när det gäller hybridbilar, medan amerikanska företag har blivit efterföljare. Pappersindustrin i USA har visat ett ganska stort motstånd, men konkurrensen inom pappersindustrin är tillräckligt stor för att vissa aktörer har insett de faktiska fördelarna med att tillverka papper med återvunnet material. Allmänt sett så tenderar multinationella och stora företag vara mer intresserade av att erbjuda miljövänliga produkter. Det beror huvudsakligen på två saker. Eftersom de bedriver en global verksamhet påverkar miljöföreskrifter och miljökrav i exempelvis Europa vad de gör världen över. Större företag har dessutom större resurser och den personal som behövs för att undersöka frågan om miljövänligare produkter.

### *Uppföljning av leverantörer och säljare*

De statliga och lokala myndigheternas granskning av leverantörer och säljare ökar, men är långt ifrån generell. Utöver att köpa produkter som förorenar mindre, så börjar inköpare dessutom köpa från företag som förorenar mindre. När exempelvis myndigheterna i Seattle köper papper så tillämpar man tre kriterier – innehåll av returpapper, papper från klorfria processer samt att tillverkaren inte brutit mot några miljölagar. Inom mattbranschen ökade konkurrensen vad gällde tillverkning av miljövänliga produkter för några år sedan. Nästa steg, för att bli mer konkurrenskraftigt, blev för ett företag att tillkännage att deras mattor tillverkades vid en fabrik som drevs med solenergi. Långsamt börjar man dessutom allt mer att söka sig till företag som certifierats enligt ISO 14001.

## **8.4 Verktyg**

Det är utvärderingen av de fördelaktiga effekterna av miljöanpassad upphandling som utgör själva akilleshälen. EPA försöker tillsammans med NIST utveckla ett verktyg som kan användas för att kvantifiera miljö- och hälsofördelarna av att gå över till en miljövänlig produkt. Verktøget är fortfarande under utveckling, men det kan förmodligen tillhandahålla viss information redan idag. Det tar emellertid sannolikt ännu några år innan man får verkligt bra information från det. Liknande verktyg används ännu inte av lokala och statliga myndigheter.

Databaser med miljöinformation om olika produkter är också användbara för upphandlingen vid statliga och lokala myndigheter, men idag finns det nästan alltför många olika databaser. Databaserna är inriktade på något olika miljöfaktorer, vilket leder till olika resultat för produkterna. I stället för att underlätta miljöanpassad upphandling gör detta det hela svårare.

Inköparna måste väga miljökriterier mot andra kriterier, så som stöd till småföretag. Även om de olika kriterierna kan kombineras, så betraktas andra kriterier många gånger som ett hinder för miljöanpassad upphandling. Konceptet "bästa värde" blir allt vanligare. Rekommendationer med avseende på bästa värde tillämpar ett systematiskt synsätt för att bedöma alla de möjliga konsekvenserna av produkterna. Köparen kan sedan på egen hand bedöma vilken produkt som bäst passar behoven – exempelvis att stödja det lokala näringslivet eller reducera växthuseffekten. Consumer Reports är en tidskrift som gör liknande typer av utvärderingar vad gäller bilar, som hjälper inköparen att göra sitt val utifrån egna preferenser.

## 8.5 Ideella organisationer

Det finns ett fåtal organisationer i USA som arbetar med offentlig miljöanpassad upphandling. *Center for A New American Dream* är en ideell organisation som i första hand arbetar med delstatliga och lokala myndigheter, och i allt högre grad också med privata företag, universitet och sjukhus. Organisationen förespråkar miljöanpassad upphandling och försöker övertyga organisationer att inkludera miljöaspekter i sina inköpsbeslut. Den lämnar också hjälp med att formulera avtal. Organisationen genomför även nationella konferenssamtal som samlar talare som är upphandlare eller inköpare, som kan dela med sig av sina erfarenheter till andra. Man ordnar också arbetsgrupper som sammanför ett antal institutionella inköpare och experter inom området, för att arbeta med frågor kring miljöanpassad upphandling, såsom gemensamma normer, eller bara för att utväxla erfarenheter och information. Dessutom framställer man rapporter, artiklar och faktablad.

Organisationen spelar en viktig roll när det gäller att skapa ett nav för insamlad information om framstegen för miljöanpassad upphandling inom delstatliga och lokala myndigheter. Den håller också intresserade personer informerade om olika aktiviteter via en webbsida. Webb-sidan samlar dessutom in den policy som olika delstatliga och lokala myndigheter tillämpar och sammanfattar dessa myndigheters aktiviteter. En viktig roll för organisationen är att hålla reda på de framsteg som görs. Enligt organisationen själv har en av dess svagheter emellertid varit att den inte har utvecklat någon bra uppföljningsmetod.

## 8.6 Framtiden

Intresset för miljöanpassad upphandling ökar hos de delstatliga och lokala myndigheterna, men mycket återstår ännu. Ett ständigt ökande antal organisationer arbetar med miljöanpassad upphandling, och området presenteras för företag och inköpare i ständigt ökad takt. Själva det faktum att branschtrender har förändrats de senaste åren bidrar till att göra miljövänliga produkter mer tillgängliga. Delstatliga och lokala myndigheter har dessutom börjat samarbeta om miljöanpassad upphandling. Den fristående organisationen "*The Center for A New American Dream*" förutser en stadig uppgång för miljöanpassad upphandling på de lokala och delstatliga planen under de närmaste 5–10 åren, följt av ett brett genomförande".

Framstegen inom delstatliga och lokala myndigheter påverkas också av vad som sker på den federala nivån. Delstatliga och lokala myndigheter kan därutöver påverkas av federal lagstiftning, eller av federala myndigheter som goda exempel. Ett exempel på detta är miljövänliga rengöringsmedel. Man upptäckte att det fanns många olika definitioner på miljövänliga rengöringsprodukter. Flera lokala och delstatliga myndigheter som var intresserade av detta område tittade gemensamt på de olika definitionerna och kom sedan överens om en gemensam definition för miljöanpassade rengöringsprodukter, som gjorde det lättare att upphandla sådana produkter.



## 9 Avslutande anmärkningar om miljöanpassad offentlig upphandling i USA

Som en följd av det ständigt växande engagemanget för miljöanpassad upphandling vid federala, delstatliga och lokala myndigheter, liksom också inom industri och ideella organisationer, kan miljöanpassad upphandling förväntas stå på dagordningen de kommande åren i USA, och leda till nya frågeställningar och nya åtgärder. Den här rapporten har försökt ge vissa insikter i hur den miljöanpassade upphandlingen ser ut i USA, och vilka erfarenheter man kan dra av den, genom att beskriva tre miljöanpassade federala upphandlingsprogram, utvecklingen vid en enskild federal myndighet och de framsteg som görs på de delstatliga och lokala nivåerna. De sammantagna erfarenheterna kan förhoppningsvis bidra till utvecklingen av miljöanpassad offentlig upphandling i Sverige.

I USA har miljöanpassad upphandling i första hand drivits på av den offentliga sektorn, även om det också finns exempel på industrier som är engagerad i sådan upphandling, exempelvis bioindustrin som förespråkar federal upphandling av biobaserade produkter. I USA har de pådrivande faktorerna för miljöanpassad upphandling inte bara varit olika miljöaspekter, utan även energisäkerhet och andra angelägna frågor så som brist på tillgängliga deponier. De som arbetar med miljöanpassad upphandling i USA tycks vanligtvis anse att de ännu inte kommit särskilt långt, men det faktum att programmen och arbetet har pågått i ett antal år har medfört att utvecklingen idag befinner sig på en nivå där man inser behovet av att implementera programmen på ett bättre sätt.

Liksom när det gäller annan samhällsutveckling och andra innovationer är informations- och erfarenhetsutbyte avgörande faktorer. Genom att se hur miljöanpassad upphandling är strukturerad på den federala nivån i USA kan man konstatera att det finns mycket som förhindrar ett ändamålsenligt erfarenhetsutbyte och därmed möjligheten att, dra lärdom av de erfarenheter som gjorts. I stället för att utnyttja tidigare erfarenheter startar varje gång nya program för miljöanpassad upphandling från nolläge. Detta händer därför att olika federala myndigheter har ansvar för olika program för miljöanpassad upphandling, och var för sig kontrollerar programmets tekniska aspekter, väljer ut produkter, lämnar råd och svarar för utbildning och instruktioner. Ibland kan till och med olika personer vid en och samma myndighet arbeta med olika program för miljöanpassad upphandling. Myndigheterna börjar dock tillämpa ett mer samordnat arbetssätt. Mest pådrivande i detta avseende är kanske försvarsdepartementet, som dessutom redan har en heltäckande angreppssätt för miljöanpassad upphandling. Genom sådana ideella organisationer som Center for a New American Dream skapas ett nav för samlade erfarenheter och information om de framsteg som görs hos de delstatliga och lokala myndigheterna. Nav som dessa kan göra det lättare att dela med sig av information.

De olika programmen för miljöanpassad upphandling på den federala nivån har initierats vid olika tidpunkter avseende en enskild aspekt som vid detta tillfälle betraktats som viktigt. Så här i efterhand kan man konstatera att det varit betydligt enklare att göra framsteg om programmen varit mer kompatibla. Idag ser de olika tillämpningsföreskrifterna olika ut, med olika krav och anspråk. Vissa är mer detaljerade och andra mer allmänt hållna, några innehåller kriterier som ska uppfyllas såsom pris, prestanda, tillgänglighet m.m., och andra inte. Detta är den situation som föreligger i USA idag, och som gör inköpen svårare eftersom det inte föreligger någon samstämmighet mellan de olika programmen.

Utbildning och ledarskap nämndes många gånger som avgörande faktorer för utveckling av miljöanpassad upphandling. Utbildning är viktigt för att kunderna ska acceptera och känna sig tillfreds med produkter som de inte är vana vid. Så var det med returpapper. När man konstaterat att returpapper var lika bra som annat papper blev det mer acceptabelt att använda och köpa in returpapper. Ledarskap kan uppvisas av personer, förvaltningar, delstatliga och lokala myndigheter och industrier och är nödvändigt för att implementera miljöanpassad upp-

handling. Detta kan exemplifieras med några myndigheter som trodde att de kunde lägga arbetet med miljöanpassad upphandling åt sidan när den republikanska administrationen tillträdde år 2001.

Konkurrens har fått länder och företag att utveckla ny teknologi och ett visst mått av konkurrens tycks också vara viktigt för utvecklingen av miljöanpassad upphandling i USA. Industrin har tills helt nyligen bekämpat hela konceptet med miljöanpassad upphandling, vilket också gjort införandet svårare för den offentliga sektorn. Man kan emellertid nu se signaler på en förändrad attityd inom industrin. Förändringen kan ha sitt ursprung i att saker och ting nu händer i Europa och Japan inom området miljöanpassad upphandling, liksom inom delstatliga och lokala myndigheter i USA. De senaste årens utveckling av ett sådant brett engagemang går inte att stå emot och får industrin att inse att miljöanpassad upphandling är här för att stanna och att man måste agera. Elektronikindustrin engagerar sig exempelvis alltmer för att tillhandahålla miljövänliga produkter. Den federala regeringen i USA spelar en viktig pådrivande roll för industrin när det gäller att tillhandahålla miljövänliga produkter. När regeringen efterfrågar vissa produkter kommer industrin att konkurrera om att tillhandahålla dem. Internationella företag tenderar att vara aktivare när det gäller miljöfrågor och ibland behöver industrier, exempelvis den för biobaserade produkter, den federala regeringens hjälp med att öka produktionsnivåerna. De kan sedan sänka priserna och konkurrera på den vanliga marknaden.

En faktor som påverkar utvecklingen av miljöanpassad upphandling i USA är att det finns så mycket information att tillgå – olika databaser, märkningar och produktinformationer utifrån olika perspektiv. Behovet av enkelhet blir alltmer uppenbart, vilket kan exemplifieras med EPA:s elektroniska system, som gör miljöanpassad upphandling till ett standardförfarande. I USA finns det dessutom många olika märkningssystem, och det föreligger ett behov av samstämmighet mellan dessa. Det finns minst 25 miljömärkningsprogram i USA, som omfattar 156 olika produktkategorier och ungefär 310 faktiska produkter.

En annan faktor är uppföljning och rapportering, som ännu behöver förbättras. Elektroniska system som det som (FAST) DOE har utvecklat kan användas i ökad utsträckning. Den amerikanska regeringen arbetar för närvarande med ett program som man kallar för *E-gov*, som syftar till att förbättra användningen av elektroniska system hos myndigheterna totalt sett. Vid uppföljning finns det dessutom behov av bättre produktkoder.

I USA har man redan stor erfarenhet av miljöanpassad upphandling, och det föreligger redan ett ökat engagemang, vilket gör miljöanpassad upphandling till en fråga på dagordningen under de kommande åren, och till något som hela tiden kommer att leda till nya hinder eller problem som behöver åtgärdas. En av de frågeställningar som kan komma att bli aktuella är hur man ska väga samman flera olika miljöaspekter för en produkt, och en annan frågeställning som kan tänkas dyka upp allt oftare kan vara det faktum att stöd för miljövänliga produkter inte nödvändigtvis är detsamma som stöd för inhemska produkter.



## 10 Vad kan Sverige lära sig av USA och Japan?

De olika programmen för att införa miljökrav i den offentliga upphandlingsprocessen skiljer sig i betydande grad mellan USA, Japan och Sverige beroende på kulturella skillnader och skillnader i systemen för lagar och förordningar av olika slag. Trots denna brist på ett gemensamt synsätt för de olika systemen så finns det dock en del viktiga slutsatser som kan betraktas såsom värdefulla för den kommande utvecklingen av den svenska policyn inom detta område.

### *Tillvägagångssätten för att ta med miljökrav i den offentliga upphandlingen skiljer sig mellan de länder som studerats*

I USA har miljöinriktad offentlig upphandling byggts upp över tiden i takt med den politiska agendan genom ett antal program och lagstiftningsåtgärder, som hanterar olika specifika miljöaspekter, eller specifika produkter. Sedan 1993 har 13 olika tillämpningsföreskrifter lagts fram om upphandling av produkter som rekommenderas ur miljösynpunkt. Nu börjar situationen bli svårhanterlig till följd av den bristande överensstämmelsen mellan de olika programmen. Man efterlyser ett policyramverk som integrerar de olika programmen för miljöanpassad offentlig upphandling, liksom också verktyg och rutiner för övervakning av utvecklingen.

I Japan har en "top-down" princip tillämpats för att införas miljökriterier i den offentliga upphandlingen. Utgångspunkten är en grundpolicy för att främja miljöanpassad offentlig upphandling som bygger på lagen om miljöanpassad upphandling, under miljöministeriets administration. Lagen föreskriver olika juridiska skyldigheter för den nationella regeringen vid upphandling av varor enligt upphandlingspolicyn, samt hur resultaten av upphandlingen ska offentliggöras.

Det svenska tillvägagångssättet liknar mer det japanska än det amerikanska, men i stället för att börja uppifrån och genomdriva en obligatorisk lag, har den svenska utvecklingen gått nerifrån utan några obligatoriska lagregler. Enligt regeringsförklaringen år 2000 ska miljöaspekter beaktas vid all offentlig upphandling, men några ytterligare riktlinjer om hur man ska tillämpa kriterierna, rapportera och offentliggöra resultaten och effekterna existerar inte. Såväl i Sverige som i USA saknas i hög grad rutiner för övervakning och rapportering av utvecklingen.

Till skillnad mot i Japan och i USA administreras utvecklingen av miljökriterier i Sverige av ett icke-statligt organ, Miljöstyrningsrådet, som delfinansieras av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

### *Ledarskap*

Det står tämligen klart att införandet av en lag, som kräver att miljöhänsyn måste komplettera kriterierna för pris och kvalitet vid upphandling (lagen om miljöanpassad upphandling), har inneburit ett stort steg i Japan för tillämpning av miljöanpassad upphandling och därmed också för mängden miljövänliga produkter på marknaden. Införandet av lagen år 2001 bygger på ett strikt politiskt ledarskap med en positiv inställning till miljöanpassad offentlig upphandling, som har utvecklats i Japan under de senaste tio åren. Syftet är att alla myndighetssektorer, lokala myndigheter, offentliga organisationer, 50 % av alla börsnoterade företag och 30 % av de icke börsnoterade företagen ska införa heltäckande system för miljöanpassad upphandling/inköp. De effekter som kunnat iaktas sedan reglerna trädde i kraft är dock inte begränsade till de enheter som omfattas av lagen, eftersom lagen också har stimulerat ansträngningar inom lokala myndigheter och inom näringslivet.

Jämfört med situationen i Sverige och USA tycks engagemanget från de olika intressenternas sida vara starkare i Japan, och därmed inte lika beroende av ett fåtal eldsjälar. Japans väl kända styrka när det gäller att ställa upp långsiktiga mål och att arbeta systematiskt för att uppnå dessa kan ses som en del av förklaringen. I USA har bristen på ett tydligt ledarskap inom myndigheter och företag, och hos enskilda personer, identifierats som ett problem. De politiska påtryckningarna har varierat beroende på vilken administration som innehaft makten, och på myndigheternas engagemang för att tillämpa de utfärdade tillämpningsföreskrifterna.

### *Motiv*

Det huvudsakliga målet med att införa miljökrav för den offentliga upphandlingen i både Japan, USA och Sverige har varit att reducera miljökonsekvenser genom att underlätta marknadsintroduktion av miljövänligare alternativ. Ett annat viktigt mål har varit att uppnå stärkt nationell konkurrenskraft på den växande marknaden för miljöteknik och miljövänliga varor och tjänster. Genom att t.ex. upphandla hybridfordon bidrar den japanska regeringen till att reducera koldioxidutsläppen samtidigt som den främjar de företag inom den japanska bilindustrin som leder utvecklingen inom detta område. Genom att prioritera biobaserade produkter och biobränslen har den amerikanska regeringen såväl reducerat oljeberoendet som främjat jordbrukssektorn. På motsvarande sätt har de miljökrav som föreskrivs av den svenska regeringen och svenska myndigheter utan tvekan bidragit till den svenska IT-industrins miljömedvetenhet och konkurrenskraft.

De olika erfarenheterna framhäver behovet av en djupare förståelse av hur man kan utnyttja offentlig upphandling för att uppnå såväl miljömässiga som ekonomiska mål, såsom ökad försörjningstrygghet eller stärkt konkurrenskraft på växande marknader för miljövänliga varor och tjänster.

### *Ökad komplexitet*

Brist på kompetens och metoder för att hantera motstridiga mål och en växande komplexitet anges som hinder i USA och i Sverige. Enkelhet efterlyses och det förekommer ansträngningar att införa nya administrativa stödverktyg som kan förenkla de metoder som används för att föreskriva och utvärdera miljökrav. Ett exempel är det beslut EPA i USA fattade att skärpa ner de omfattande riktlinjerna för ett stort antal produktgrupper till ett mindre antal, inom vilka det finns miljövänliga alternativ på marknaden.

Trots risken för suboptimering visar erfarenheterna tydligt att enkelhet är en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Ett exempel från USA är den tillämpningsföreskrift som föreskrev att den federala regeringen endast ska använda datorer med Energy Star-märkning. Anledningen till dess framgång var enkelheten samt det faktum att den hade omedelbara följder för datorindustrin. Erfarenheterna från USA bekräftar behovet av att hitta lösningar som förenklar införandet av miljöanpassad offentlig upphandling. I USA vidtar EPA flera olika åtgärder för att förenkla miljöanpassad upphandling, som det kan vara intressant att titta närmare på. En viktig utgångspunkt vid framtagandet av olika miljökriterier bör dock vara att dessa inte låser upphandlingen vid gammal teknik och stoppar utvecklingen av ny och effektivare teknik.

### *Utbildning, verktyg och information*

I USA hämmas utvecklingen av avsaknaden av en enda gemensam plats att dela information. Det föreligger ett trängande behov av en nationell plattform som underlättar kontinuerligt lärande genom utväxling av erfarenheter mellan tjänstemän som arbetar med upphandling. I Japan tillhandhåller Green Purchasing Network (GPN) framgångsrikt hjälp, utbildning, verktyg och databaser, i samarbete med regeringen och industrin. I Sverige erbjuder Miljöstyrningsrådet en liknande funktion.

Bristen på information och utbildning tycks inte heller utgöra något större problem i Japan, till skillnad mot situationen i USA och Sverige. Det vore intressant att vidare utforska anledningarna till detta samt den roll som GPN och det japanska miljöministeriet spelar i detta sammanhang.

#### *Miljö- och marknadseffekter*

Endast ett fåtal undersökningar har genomförts i världen för att mäta effekterna av miljöanpassad offentlig upphandling på miljö kvaliteten. Svårigheterna med att övervaka och offentliggöra resultaten utgör utan tvekan en svag punkt i de amerikanska och svenska systemen. I Japan har marknadseffekterna av miljöanpassad offentlig upphandling följts upp sedan 1995, och miljöeffekterna (i första hand koldioxidutsläppen) utvärderas årligen. Miljöanalyserna visar att myndigheternas upphandling av miljövänligare produktalternativ, som i rapporten exemplifieras med utbyte av alla myndigheters fordon mot nya med låga utsläpp, i hög grad bidrar till att reducera koldioxidutsläppen.

Analysen av den japanska marknaden visar att marknadsandelarna för de produkter som uppfyller de officiella miljökriterierna ökar.

För att kunna motivera till ökad miljöhänsyn i den svenska offentliga upphandlingen är det av stor betydelse att koppla resultaten till nationella miljömässiga och ekonomiska mål, samt att skapa metoder för att övervaka utvecklingen.

#### *Miljöanpassad offentlig upphandling som pådrivande faktor för innovationer*

Att ta fram miljökriterier för olika produktkategorier är komplicerat och tidskrävande. Såväl i Japan som i Sverige bygger kriterierna på livscykelanalyser samt omfattande remisser hos olika intressenter. Marknaden utvecklas i många fall snabbare än de officiella kriterierna. Erfarenheterna väcker härigenom den mer allmänna frågan om huruvida en allmän miljöanpassning av upphandlingsprocessen utgör en verklig pådrivande faktor för nya innovationer som reducerar miljöpåverkan. Rätt utförd, bidrar miljöanpassad offentlig upphandling utan tvekan till att säkerställa miljövänliga prestanda hos de upphandlade produkterna. Men om den svenska regeringen ska kunna gå i bräschen och bli en förebild för upphandling av ekologiskt hållbara varor och tjänster, måste de långsiktiga ansträngningarna att miljöanpassa den offentliga upphandlingsprocessen kombineras med upphandlingsrutiner som också stimulerar teknologi och produkter med enastående prestanda, liksom nyutvecklade produkter som ännu inte finns på marknaden. Det nyligen lanserade amerikanska upphandlingsprogrammet för biobaserade produkter är intressant, eftersom det stimulerar såväl befintliga som framtida marknader för biobaserade produkter. Federala myndigheter måste prioritera nyintroducerade biobaserade produkter som motsvarar befintliga produkter med avseende på pris, tillgänglighet och prestanda. Programmet är ett av flera amerikanska initiativ för ökad användning av biomaterial och bioenergi.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>ITPS-rapport om strategier för en biobaserad ekonomi, som publicerades inom kort..



## Referenser

### Litteratur

#### *SVERIGE/EU/FN*

EKU-delegationen, Ett levande verktyg för ekologiskt hållbar upphandling.  
Slutrapport från EKU-delegationen, 2001

EU-kommissionen, betänkande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet  
om Integrerad produktpolicy, COM (2003)

EU-kommissionen, betänkande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet  
om Stimulerande tekniker för hållbar utveckling: En miljöteknisk åtgärdsplan  
för Europeiska unionen.

FN (Förenta nationerna), WSSD, World Summit on Sustainable Development, Plan of  
implementation, 2002

Green Index för Miljödepartementet, Jämförelse av miljöeffekter och kostnader av  
miljökrav i statlig upphandling, Jenny von Bahr, januari 2005

ITPS, Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och  
medelstora företag - A2004:027, december 2004

ITPS, Offentlig upphandling kan utnyttjas bättre för tillväxtpolitiska mål, Per-Arne  
Sundborn, Tillväxtpolitisk utblick, februari 2005

Miljödepartementet Prop 2004/05:150, Svenska miljömålen – ett gemensamt uppdrag,  
maj 2005

Naturvårdsverket 5445, Miljöanpassad offentlig upphandling, januari 2005

Naturvårdsverket 5520, En mer miljöanpassad offentlig upphandling - Förslag till  
handlingsplan, december 2005

NOU, Kort om LOU, 2004

Nordiska ministerrådet, Measuring the Environmental Soundness of Public  
Procurement in Nordic Countries, 2003

Näringsdepartementet, Innovativa Sverige – En strategi för tillväxt genom förnyelse,  
Ds 2004:36, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 2004

SOU 2005:22, Nya upphandlingsregler, Finansdepartementet, mars 2005

SOU 2005:51, Bilen, Biffen, Bostaden – Hållbara laster, smartare konsumtion,  
Jordbruksdepartementet, juni 2005

Regeringsförklaringen, sept. 2000

The International Council for Local Environment Initiatives, ICLEI (2003). Study  
Contract to measure the state of play of green public procurement in the EU,  
Final report (July, 2003).

#### *JAPAN*

Nikkei ekologi, april 2001 (på japanska)

Miljöministeriet (Japan), *Protokoll från sammanträde med undersökningskommitté*, 6  
februari 2004 (på japanska)

- Miljöministeriet (Japan), *Evaluation of Environmental Load Reduction through Green Procurement by the Government Institutions*, 31 mars 2004
- Miljöministeriet (Japan), *Undersökning av miljöanpassad upphandling inom lokala myndigheter* (budgetåret 2003, 29 juni 2004 (på japanska)
- Hiroyuki Sato, GPN, *GPN Guidelines and Database - Information for Selecting Greener Products*, 1:a internationella konferensen om miljöanpassad upphandling i Sendai, oktober 2004
- Hideki Nakahara, GPN, *The Ideas and Roles of Miljöanpassad upphandling*, 1:a internationella konferensen om miljöanpassad upphandling i Sendai, oktober 2004
- Ekonomiministeriet, handel och industri, *Miljösupermaktdeklaration*, juli 2003 (på japanska)
- Global miljö, november 2004 (på japanska)
- Nihon Keizai Shimbun, *7:e miljöstyrningsundersökningen*, 11 december 2003 (på japanska)
- Tokyos byrå för främjande av småföretag, *“Undersökning av miljöanpassad upphandling inom små och medelstora företag*, 31 mars 2001 (på japanska)
- Suntry Limited, *Suntrys hållbarhetsrapport*, 14 maj 2004
- Honda Motor Co., Ltd., *Hondas miljöårsredovisning*, 21 juni 2004
- Taisei Corporation, *Taiseis miljö- och socialrapport 2004*
- USA**
- CEC, Commission for Environmental Cooperation of North America, *Green Procurement: Good Environmental Stories for North America*, mars 2003
- DOE, U.S. Department of Energy, *Federal Fleet Compliance with Tillämpningsföreskrift 13149, Fiscal year 2001*, juni 2003
- Emagazine.com, *Buying Green, Harnessing the incredible procurement power of governments, hospitals, colleges and America's biggest corporations to protect the environment by Josh Harkinson and Jim Motavelli*, Vol XIII, nr. 5, september/oktober 2002 på adressen [www.emagazine.com](http://www.emagazine.com)
- EPA, *EPP Update*, utgåva 13, januari 2004
- EPA, *Qualitative Measurement of Environmentally Preferable Purchasing (EPP) Among Federal Employees in 2000*, februari 2001
- GAO, United States General Accounting Office, Report to Congressional requesters, *Federal Procurement, Better Guidance and Monitoring Needed to Assess Purchases of Environmentally Friendly Products*, juni 2001
- ITPS, *Progress Towards a Bio-economy in North America, Strategies and Drivers*, för närvarande under publicering, 2004
- The Soy Daily, måndagen den 18 oktober, 2004.
- White House Task Force on Recycling, *Greening the Government, A report to the President on Federal Leadership and Progress*, 22 april, 2000

White House Task Force on Waste Prevention and Recycling, *Leading by Example, A Report to the President on Federal Energy and Environmental Management* (2000-2001), december 2002

Möten m.m.

#### *SVERIGE*

ITPS, diskussionsmöte med svenska experter om lärdomar och erfarenhet av miljöanpassad upphandling i Japan och USA – relevans för den svenska policyn för offentlig upphandling, februari 2005

Lunchseminarium om miljöanpassad offentlig upphandling, Miljödepartementet, mars 2005

ITPS, referensgruppmöte om hållbar utveckling, juni 2005

Naturvårdsverket, referensgruppmöte om framtagningen av en nationell åtgärdsplan för miljöanpassad offentlig upphandling, juni 2005

Peter Nohrstedt, Miljöstyrningsrådet, Tomas Chicote, Miljövårdsverket, personligt sammanträffande 16 augusti 2005

#### *JAPAN*

Tetsuto Hirata, miljö- och ekonomidivisionen, miljöpolicybyrån, Miljöministeriet (Japan), e-postutväxling, juni 2004

Hideki Nakahara, GPN, personligt möte, 9 juli 2004

Hiroyuki Sato, GPN, personligt möte, 22 juni, 2005

Naoko Yamada, miljö- och ekonomidivisionen, miljöpolicybyrån, Miljöministeriet (Japan), e-postutväxling, augusti 2005

#### *USA*

Julie Shannon, Pollution Prevention Division, EPA, personligt möte, 27 oktober 2004

Marvin Duncan, Office of Energy Policy and New Uses, USDA, personligt möte, 27 oktober 2004

John Coho och David Asiello, Department of Defense, personligt möte, 2 december 2004

Scot Case, Kelly Panciera, Naomi Friedman, Center for a New American Dream, personligt möte, 2 december 2004

Dana Arnold, Office of the Federal Environmental Executive, personligt möte, 3 december 2004

Robert Sandoli and Cynthia Vallini, Executive Office of the President, Office of Management and Budget, personligt möte, 3 december 2004

Shabnam Fardanesh, DOE, personligt samtal, 7 december 2004

## Webbsidor

### *SVERIGE/EU*

*Europeiska kommissionen*

<http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/>

<http://europa.eu.int/comm/environment/etap/>

*Energimyndigheten*

<http://stem.se>

*Naturvårdsverket*

<http://naturvardsverket.se>

*Vinnova*

<http://miljöteknikvinnova.se>

*Regeringen*

<http://www-regeringen.se>

*Miljöstyrningsrådet*

<http://www.eku.nu>

*Förenta nationerna*

<http://www.un.org>

### *JAPAN*

*Lag om främjande av upphandling av miljövänliga varor och tjänster av staten och andra enheter.*

<http://www.env.go.jp/en/lar/green/1.pdf>

*Grundpolicy för att främja miljöanpassad upphandling*

<http://www.env.go.jp/en/lar/green/2.pdf>

*Grundlagen för att upprätta ett återvinningsbaserat samhälle*

<http://www.env.go.jp/recycle/low-e.pdf>

*Den grundläggande miljölagen*

<http://www.env.go.jp/en/lar/blaw/index.html>

### *GPN*

<http://www.gpn.jp/English/index.html>

*1:a internationella konferensen om miljöanpassad upphandling i Sendai*

<http://www.city.sendai.jp/kankyoku/kanri/icgps-e/index.html>

*Sunry Limited*

<http://www.suntory.com/esuntory/preservation/index.html>

*Honda Motor Co., Ltd.*

<http://world.honda.com/environment/>



*Taisei Corporation*

<http://www.taisei.co.jp/english/environment/index.html>

*USA*

*Environmentally Preferable Purchasing*

U.S. Environmental Protection Agency

[www.epa.gov/epp](http://www.epa.gov/epp)

*Federal Biobased Products Preferred Procurement Program*

U.S. Department of Agriculture

<http://www.biobased.oce.usda.gov/public/index.cfm>

*Green Procurement Policy*

U.S. Department of Defense

[https://www.denix.osd.mil/denix/Public/ES-Programs/Pollution/Procurement/miljohanpassad offentlig upphandling/miljohanpassad offentlig upphandling-intro.html](https://www.denix.osd.mil/denix/Public/ES-Programs/Pollution/Procurement/miljohanpassad_offentlig_upphandling/miljohanpassad_offentlig_upphandling-intro.html)

*Department of Defense Procurement and Acquisition Policy Office*

[www.acq.osd.mil/dpap/](http://www.acq.osd.mil/dpap/)

*Office of Federal Procurement Policy,*

Office of Management and Budget, The Executive Office of the President

[www.whitehouse.gov/omb/procurement/](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/)

*Office of the Federal Environmental Executive*

The Executive Office of the President

[www.ofee.gov](http://www.ofee.gov)

*Center for a New American Dream*

An independent organization

[www.newdream.org/procure/](http://www.newdream.org/procure/)

*The North American Miljöanpassad upphandling Initiative (NAGPI)*

The Commission for Environmental Cooperation

[www.cec.org/programs\\_projects/trade\\_environ\\_econ/nagpi/](http://www.cec.org/programs_projects/trade_environ_econ/nagpi/)

*Energy Policy Act of 1992 and rules*

Energy Efficiency and Renewable Energy, Department of Energy

[www.eere.energy.gov/vehiclesandfuels/epact/](http://www.eere.energy.gov/vehiclesandfuels/epact/)