



Miljövänlig upphandling?

SÅ ANVÄNDES KRAV PÅ MILJÖLEDNINGSSYSTEM
I OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR 2022

 **Tendium**

Denna rapport har tagits fram av Tendium, ett techföretag som transformerar offentlig upphandling genom artificiell intelligens. Genom produkter och tjänster effektiviserar Tendium anbudsarbetet för leverantörer till offentlig sektor.

© Tendium AB
April 2023
www.tendium.ai
info@tendium.com

Krav på miljöledningssystem i knappt hälften av upphandlingarna

Miljökrav i offentliga upphandlingar är i allra högsta grad en aktuell fråga. I november 2022 släppte Riksrevisionen rapporten *Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling*, där underrubriken var “på rätt väg men långt kvar”. I rapporten konstaterar Riksrevisionen att myndigheternas arbete med miljöhänsyn i upphandling behöver förbättras och även följas upp bättre.¹ Regeringen arbetar i skrivande stund med en översyn av den nationella upphandlingsstrategin² och förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter³, mot bakgrund av Riksrevisionens rapport.

I den här rapporten undersöker vi utifrån Tendiums data hur vanligt det är att offentliga aktörer ställer krav på miljöledningssystem i upphandlingar. Datan baseras på uppgifter i samtliga upphandlingsdokument i 2022 års upphandlingar, en analys som aldrig gjorts tidigare. Miljöledningssystem är sannolikt det vanligaste miljökravet och är därför ett bra sätt att ta pulsen på miljökrav i upphandlingar.

- **Strax under hälften av de offentliga upphandlingarna, 47 procent, hade under 2022 krav på miljöledningssystem.** Offentliga bostadsbolag och andra offentligt ägda bolag ställde oftare krav på miljöledningssystem, medan kommuner och regioner låg nära totalsnittet. Statliga myndigheter ställde minst ofta krav på miljöledningssystem.
- **Variationen i hur ofta upphandlare ställer krav på miljöledningssystem är stor.** Det finns många upphandlare som aldrig ställde kravet, och nästan lika många som ställde kravet i samtliga upphandlingar. Dessa aktörer var dock i huvudsak små upphandlare med mellan en och fem upphandlingar per år. Bland de tio största upphandlarna var det också stor variation - hela 70 procentenheter. Sveriges största upphandlare i antal upphandlingar per år, Trafikverket, ställde bara krav på miljöledningssystem i 9 procent av upphandlingarna.
- **Krav på miljöledningssystem ställdes oftare i upphandlingar av varor och tjänster med en mer direkt miljöpåverkan.** Bland varor och tjänster med lägst andel krav på miljöledningssystem återfanns bland annat utbildning och sjukvård.

Sammanfattningsvis visar den här rapporten att krav på miljöledningssystem är ett vanligt krav i upphandlingar, men variationen är stor mellan olika organisationer. Det är tydligt att bedömningen av när ett miljöledningssystem ska krävas skiljer sig åt mellan upphandlare, även om det finns en generell tendens att oftare ställa kravet i upphandlingar med högre miljöpåverkan.

¹ Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling, Riksrevisionen, rapport RiR 2022:25

² Regeringen ser över den nationella upphandlingsstrategin, pressmeddelande från Finansdepartementet, 21 mars 2023

³ Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling, skrivelse från Finansdepartementet, 21 mars 2023

Data och metod

I den här rapporten granskar vi det sannolikt vanligaste miljökravet - krav på miljöledningssystem. Vi utgår som enda aktör i Sverige från data inte bara i upphandlingsannonser, utan data i *samtliga upphandlingsdokument*. Det innebär att om krav på miljöledningssystem ställs i en upphandling, ja då finns det med i vår data.

Vi har tittat på samtliga upphandlingar som publicerades under 2022. Avrop och direktupphandlingar är inte medräknade. Totalt har cirka 18 000 upphandlingar och cirka 200 000 dokument analyserats.

Analysen har gjorts med Tendiums egen AI-modell. AI:n är tränad på miljontals upphandlingsdokument, där en av datapunkterna den särskilt tränats för är att identifiera är krav på miljöledningssystem. Under träningsprocessen har Tendium manuellt kontrollerat tusentals upphandlingar för att säkerställa att AI:n gör en korrekt bedömning, och gett den feedback vid behov. Därigenom har AI:n tränats och datan kvalitetssäkrats genom manuell granskning.

I arbetet med den här rapporten har vi låtit vår AI sortera fram alla upphandlingar publicerade under 2022 med krav på miljöledningssystem. Vi har inkluderat både upphandlingar där certifiering eller intyg krävs, och då det endast krävs ett eget dokumenterat miljöledningssystem. Den AI-genererade sorteringen följer olika nivåer av säkerhet, och vi har endast räknat med upphandlingar där vår AI varit 99 procent säker på att det funnits ett krav på miljöledningssystem. Detta har vi sedan följt upp med stickprov och säkerställt att det är en lämplig nivå.

Tidigare tillgänglig data

Svensk offentlig upphandling lider brist på data av hög kvalitet. Upphandlingsmyndigheten, som är en statistikmyndighet, har visserligen en databas med information om de upphandlingar som publiceras. Men den databasen omfattar endast information som anges i upphandlingsannonser, vilket är en bråkdel av all data som finns om upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten publicerade i mars 2022 en analys av miljökrav i 2021 års upphandlingar. De konstaterade att information om miljöhänsyn fanns i 8 procent av upphandlingsannonserna. För övriga 92 procent saknades information.⁴

En helt grundläggande förutsättning för att kunna analysera och utvärdera den offentliga sektorns arbete med miljöhänsyn i offentlig upphandling är tillgången till bra data. Med den här rapporten vill vi möjliggöra högre kvalitet i analyserna av miljökrav i offentlig upphandling.

⁴ Krav om sociala hänsyn i 8 procent av upphandlingarna, Upphandlingsmyndighetens webbplats, publicerad 24 mars 2022

Innehåll

Vad är ett miljöledningssystem?	6
Vad säger lagstiftningen?	6
Varför - och varför inte - krav på miljöledningssystem?	7
Hur ofta ställs kraven?	8
Vem ställer kraven?	9
Kommuner och regioner kräver miljöledningssystem oftare än myndigheter	9
Topplistan - upphandlarna som oftast ställer krav på miljöledningssystem	10
Upphandlarna som sällan kräver miljöledningssystem	10
Kommuntopplistan - kommunerna som oftast kräver miljöledningssystem	11
Så ofta kräver de största upphandlarna miljöledningssystem	12
Landsbygdskommuner kräver inte lika ofta miljöledningssystem	14
Ställer statliga myndigheter med miljöuppdrag oftare krav på miljöledningssystem?	15
När ställs kraven?	17
Så vanligt är det med krav på miljöledningssystem inom de största CPV-koderna	17
Miljöfarliga varor och tjänster har oftare krav på miljöledningssystem	18
Utbildning och sjukvård bland de med lägst andel krav på miljöledningssystem	19
Datadriven analys för framtidens miljökrav	20
Om oss som gjorde rapporten	21
Referenser	22
Appendix 1: Krav på miljöledningssystem per CPV-kod	24
Appendix 2: Topp 100 upphandlarnas krav på miljöledningssystem	26

Vad är ett miljöledningssystem?

Ett miljöledningssystem är ett sätt att organisera företagets arbete med att minska den negativa påverkan på miljön. Miljöledningssystem kan appliceras på alla typer av organisationer, oavsett storlek och bransch, och syftar till att förbättra företagets miljöprestanda i arbetsprocesser, produkter och tjänster.

Det är vanligt att företag även skaffar en certifiering som visar att de har ett miljöledningssystem. Den vanligaste certifieringen för miljöledningssystem är ISO 14001:2015 och är en standard som ofta hänvisas till i upphandlingar.

Krav på ett miljöledningssystem är ett miljökrav som upphandlare kan ställa på *leverantören*, men det finns även en uppsjö av miljökrav som kan ställas på *leveransen*. Då kan det röra sig om att varor ska vara producerade av miljövänliga material, eller att arbeten ska utföras med klimatvänliga maskiner. I den här rapporten tittar vi dock bara på just miljöledningssystem som krav.

Vad säger lagstiftningen?

Att kräva ett certifierat miljöledningssystem är inte helt självklart. Enligt LOU, Lagen om offentlig upphandling, kan en upphandlare ställa ett sådant krav⁵, men upphandlare ska också godta ett likvärdigt intyg från något annat organ som är etablerat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Exakt vad ett likvärdigt intyg innebär är något oklart, och kan vara svårt för upphandlare att bedöma. Ibland kräver upphandlare varken intyg eller certifieringar, utan godtar ett eget dokumenterat miljöledningssystem.

Även i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) finns motsvarande regler om miljöledningssystem.⁶ Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS) har liknande reglering.⁷ I lagen om upphandling av koncessioner (LUK) saknas däremot bestämmelser om miljöledningssystem.⁸

Samtidigt som LOU ger rätt att kräva miljöledningssystem så måste kraven i en upphandling vara proportionerliga gentemot vad som levereras⁹. Upphandlingsmyndigheten menar att ett sådant krav kan vara proportionerligt om kontraktets utförande innebär en stor miljöpåverkan.¹⁰ Samtidigt finns en stor frihet för upphandlare att avgöra vilka krav som ska ställas.

⁵ 15 kap. 15 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling

⁶ 14 kap. 19 § lag (2016:1146) om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna

⁷ 12 kap. 18 § Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

⁸ Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner

⁹ 14 kap. 1 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling

¹⁰ Regler för miljöledningssystem och miljöledningsstandarder, Upphandlingsmyndighetens webbplats

I förordningen om miljöledning i statliga myndigheter, som gäller för de flesta statliga myndigheter, anges att myndigheten är skyldig att ha ett miljöledningssystem. Därtill framgår att myndigheten ska miljöanpassa sina upphandlingar i den mån en sådan anpassning är möjlig.¹¹ Vad exakt en sådan anpassning ska innebära beskrivs dock inte närmare.

Varför - och varför inte - krav på miljöledningssystem?

Om upphandlare kan ställa miljökrav på det som levereras, varför behövs då också krav på ett miljöledningssystem? Vad är syftet med att ställa det kravet?

I samhällets stora klimatomställning är offentliga upphandlingar ett redskap för att både ställa om den offentliga sektorns verksamheter, och för att påverka den privata sektorn i deras miljöarbete. Ett miljöledningssystem visar ett bredare arbete med klimat- och miljöfrågor inom företaget, snarare än att till exempel just den varan som levereras är producerad miljövänligt. Därför anses det vara ett förhållandevis omfattande miljökrav.

Nackdelen med att ställa krav på ett intyg på ett miljöledningssystem är att redan höga trösklar för att delta i offentliga upphandlingar höjs ytterligare. Små företag eller idéburna organisationer med knappa resurser kan ha svårt att prioritera en certifierings- eller intygsprocess, oavsett hur deras miljöarbete ser ut i praktiken. Det kan innebära färre som kan delta i upphandlingen, sämre konkurrens och färre anbud. Därmed riskerar den offentliga servicen att bli sämre.

I värsta fall kan kravet bli kontraproduktivt, om exempelvis innovativa klimatstartups som kan ge stora miljövinster i den offentliga verksamheten, inte kan delta i upphandlingen då de saknar intyg. Det har särskilt ifrågasatts hur relevant det är att ställa krav på certifierade miljöledningssystem i upphandlingar med mycket liten miljöpåverkan, som exempelvis inköp av konsulttjänster eller tjänster där leveransen sker digitalt.

Vissa upphandlare kräver endast ett eget dokumenterat miljöledningssystem, utan att ställa krav på intyg eller certifiering. I dessa fall är kvalitén på miljöarbetet inte lika säker, men i gengäld sänker det trösklarna för fler leverantörer att delta. I den här rapporten tittar vi på alla krav på miljöledningssystem, oavsett om certifiering krävs eller inte.

Det finns de som även ifrågasätter effekten av att ställa krav på miljöledningssystem. Delvis utifrån brister i utformningen av systemet med begränsad effekt på verksamheten, men även utifrån bristande uppföljning för att säkerställa att leverantören verkligen har ett miljöledningsarbete.

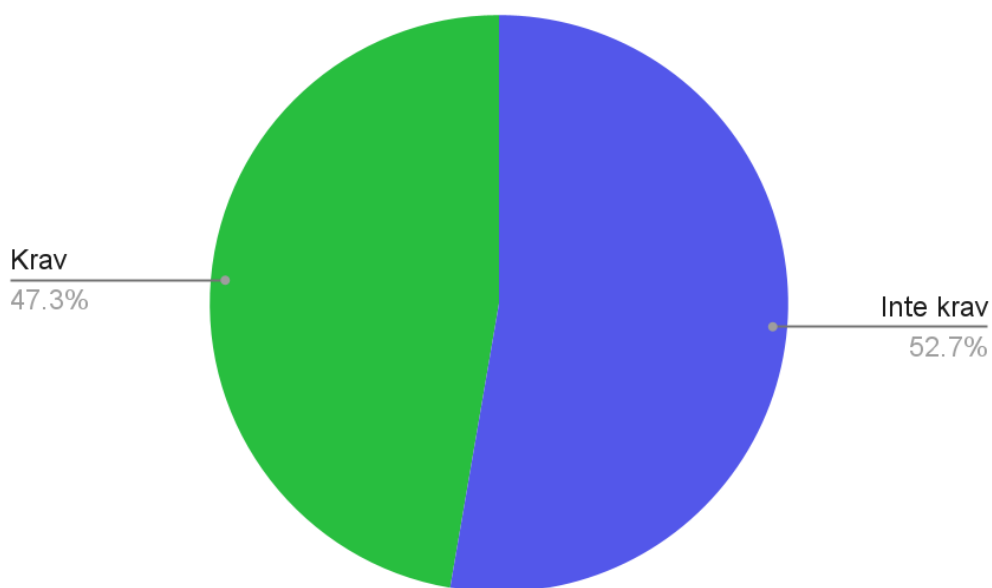
Det finns alltså både för- och nackdelar med att kräva miljöledningssystem, och åsikterna går isär kring hur vanligt det bör vara. Med det sagt, låt oss titta närmare på hur ofta kraven ställs, vilka som ställer kraven och när kraven ställs.

¹¹ 3 och 13 §§ förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Hur ofta ställs kraven?

Under 2022 var det strax under hälften, 47 procent, av upphandlingarna som innehöll krav på ett miljöledningssystem. Det är ett generellt miljökrav, och sannolikt det vanligaste som ställs i upphandlingar. Eftersom det är ett krav som *inte* gäller produkten eller tjänsten som levereras så kan det användas i många olika typer av upphandlingar, och så görs också.

Andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem



Är hälften av upphandlingarna en stor eller liten andel? Det beror sannolikt på vem du frågar. Men oavsett åsikt är det viktigt med bra data som visar hur nuläget ser ut. Därefter kan berörda aktörer bedöma om upphandlare har kommit långt eller kort, vad en eftersträvarsvärd andel bör vara och följa utvecklingen över tid.

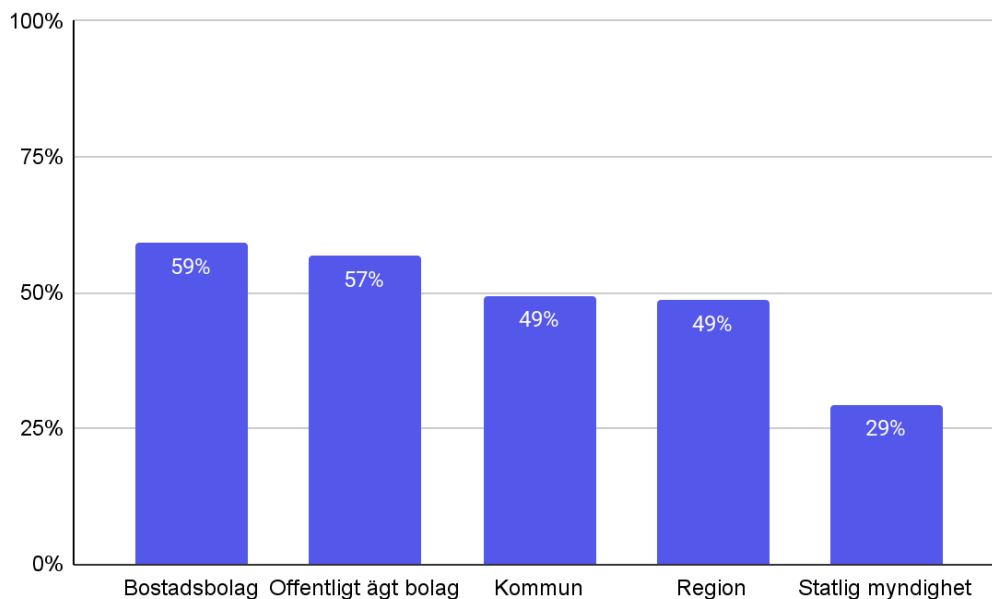
Vem ställer kraven?

Andelen upphandlingar med krav på miljöledningssystem varierar mycket mellan organisationer. Vissa upphandlare ställer miljökrav betydligt oftare än andra, och vår data kan visa vilka som ställde krav på miljöledningssystem i samtliga av sina upphandlingar under 2022 - och vilka som aldrig gjorde det.

Kommuner och regioner kräver miljöledningssystem oftare än myndigheter

Om vi delar upp 2022 års upphandlingar efter olika typer av upphandlare så framträder skillnader. Offentligt ägda bostadsbolag och andra offentliga bolag hade högst andel krav på miljöledningssystem, med 59 respektive 57 procent. Kommuner och regioner låg nära det totala genomsnittet med 49 procent krav på miljöledningssystem. De som hade lägst andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem var statliga myndigheter med 29 procent.

Andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem per organisationstyp

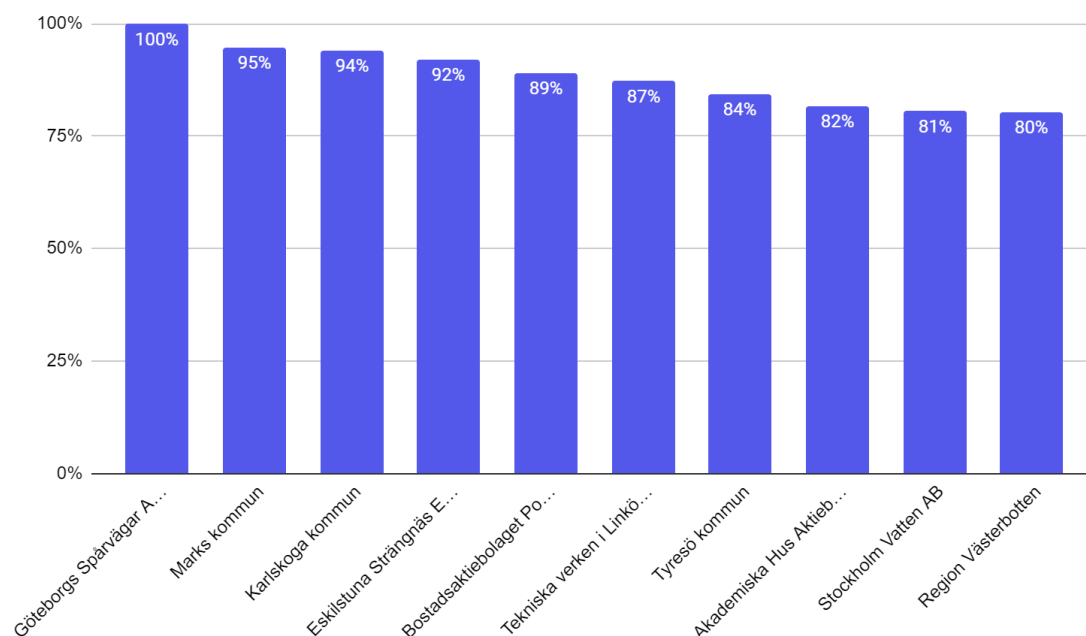


Sveriges flitigaste upphandlare var under 2022 Trafikverket, som med sina 755 upphandlingar utgör en stor andel av de statliga myndigheternas upphandlingar. De har endast krav på miljöledningssystem i 9 procent av upphandlingarna. Om vi exkluderar Trafikverket från datan stiger de statliga myndigheternas andel med kravet till 36 procent. Fortfarande tydligt under resten av den offentliga sektorn, men skillnaden är mindre.

Topplistan - upphandlarna som oftast ställer krav på miljöledningssystem

220 organisationer ställde krav på miljöledningssystem i samtliga upphandlingar under 2022. De flesta var dock små upphandlare och gjorde endast 1-5 upphandlingar under 2022. Därför har vi tittat på de organisationer som gjorde minst 30 upphandlingar, och nedan ser du de inom gruppen som oftast ställde krav på miljöledningssystem. I toppen hamnar Göteborgs Spårvägar, med krav i samtliga upphandlingar, tätt följt av Marks kommun på 95 procent och Karlskoga kommun på 94 procent.

Köparna med minst 30 upphandlingar under 2022 med högst andel krav på miljöledningssystem

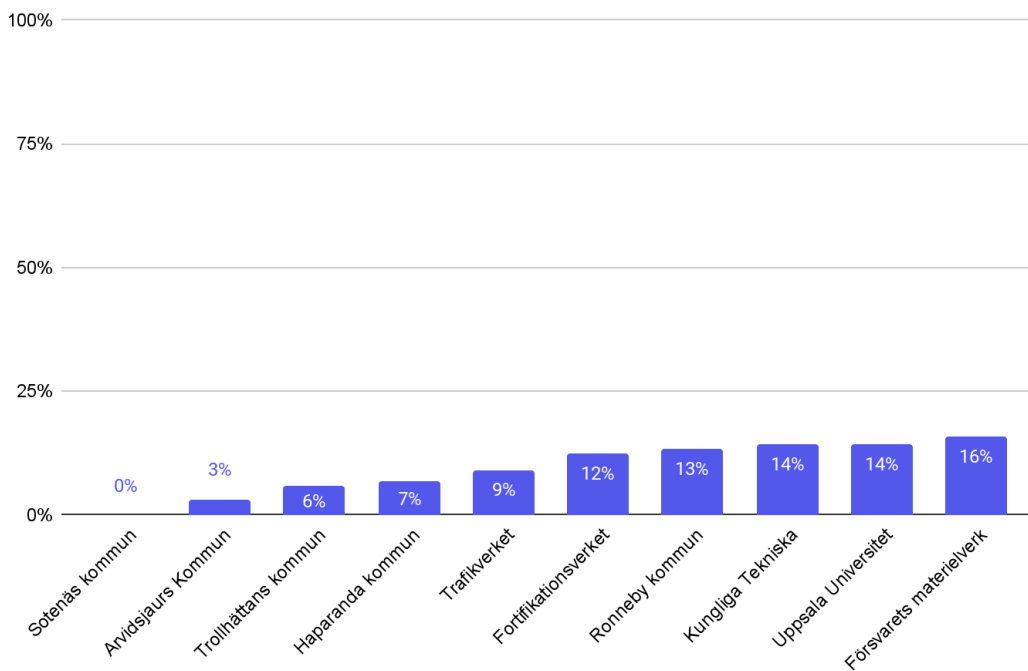


1. Göteborgs Spårvägar Aktiebolag - 100%
2. Marks kommun - 95%
3. Karlskoga kommun - 94%
4. Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö Aktiebolag - 92%
5. Bostadsaktiebolaget Poseidon - 89%
6. Tekniska verken i Linköping AB - 87%
7. Tyresö kommun - 84%
8. Akademiska Hus Aktiebolag - 82%
9. Stockholm Vatten AB - 81%
10. Region Västerbotten - 80%

Upphandlarna som sällan kräver miljöledningssystem

Totalt var det 321 organisationer som under 2022 gjorde upphandlingar, men inte ställde krav på miljöledningssystem i någon av dem. Precis som för organisationerna med 100 procent miljökrav var de flesta små upphandlare med 1-5 upphandlingar under 2022. Om vi istället tittar på upphandlarna med minst 30 upphandlingar som har lägst andel krav på miljöledningssystem, så har alla utom en ställt kravet i någon upphandling. Andelen upphandlingar med miljökravet ligger mellan 0 och 16 procent. Här finner vi också Trafikverket, som var den aktör som gjorde flest upphandlingar under 2022.

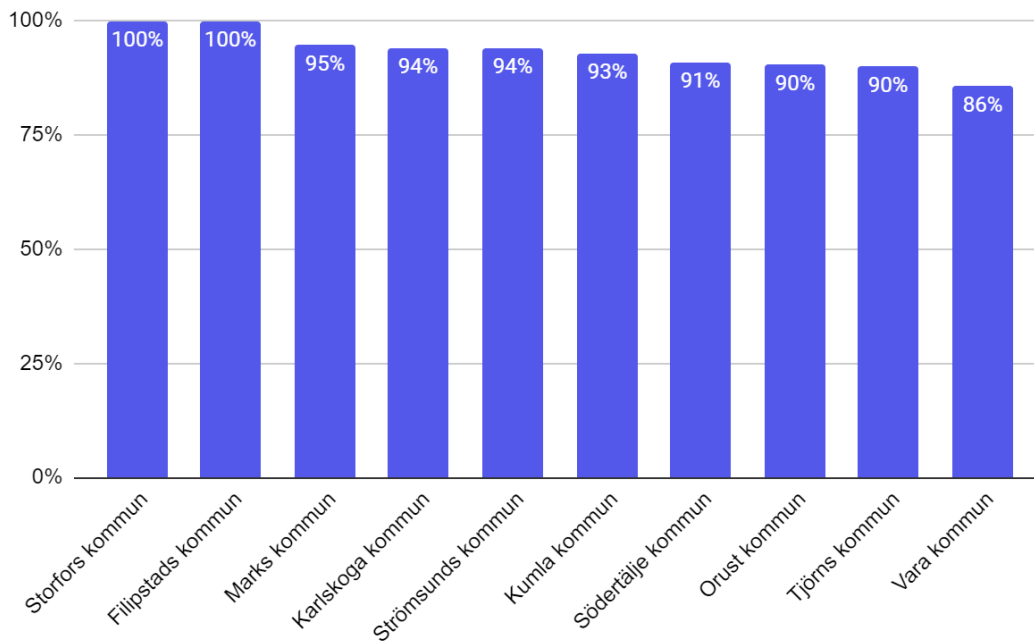
Köparna med minst 30 upphandlingar under 2022 med lägst andel krav på miljöledningssystem



1. Sotenäs kommun - 0%
2. Arvidsjaurs kommun - 3%
3. Trollhättans kommun - 6%
4. Haparanda kommun - 7%
5. Trafikverket - 9%
6. Fortifikationsverket - 12%
7. Ronneby kommun - 13%
8. Kungliga Tekniska Högskolan - 14%
9. Uppsala Universitet - 14%
10. Försvarets materielverk - 16%

Kommuntopplistan - kommunerna som oftast kräver miljöledningssystem

Bland de flitigaste på att ställa krav på miljöledningssystem hittar vi många kommuner. Här har vi tagit fram topplistan bland kommunerna som gjorde minst 10 upphandlingar under 2022. Två kommuner, Storfors kommun och Filipstads kommun, ställde kravet i samtliga upphandlingar och kommer på delad förstaplats.

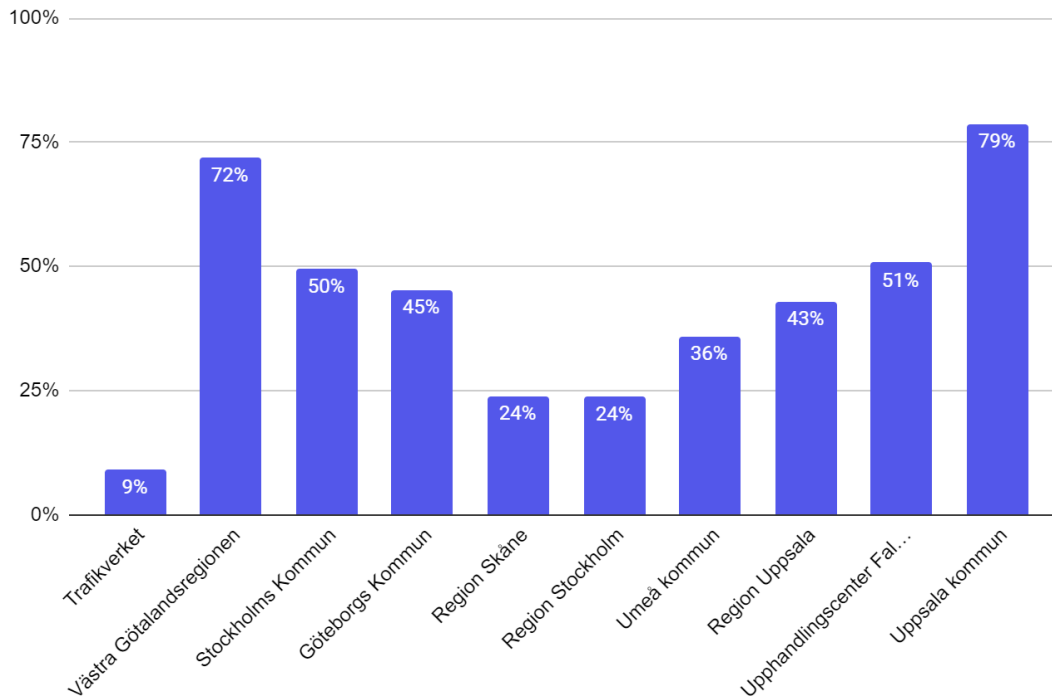


Filipstads kommun - 100%
 Storfors kommun - 100%
 Marks kommun - 95%
 Karlskoga kommun - 94%
 Strömsunds kommun - 94%
 Kumla kommun - 93%
 Södertälje kommun - 91%
 Orust kommun - 90%
 Tjörns kommun - 90%
 Vara kommun - 86%

Så ofta kräver de största upphandlarna miljöledningssystem

Bland de med mycket hög eller mycket låg andel krav på miljöledningssystem är det framförallt små upphandlare som dominerar. Om vi istället tittar på hur ofta kravet ställs hos de organisationer som gjorde flest upphandlingar under 2022 framträder en splittrad bild. Variationen bland de tio största upphandlarna är hela 70 procentenheter.

Andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem hos köparna med flest upphandlingar år 2022



1. Trafikverket - 9%
2. Västra Götalandsregionen - 72%
3. Stockholms kommun - 50%
4. Göteborgs kommun - 45%
5. Region Skåne - 24%
6. Region Stockholm - 24%
7. Umeå kommun - 36%
8. Region Uppsala - 43%
9. Upphandlingscenter Falun Borlänge-regionen - 51%
10. Uppsala kommun - 79%

Trafikverket toppar listan med 755 upphandlingar, och endast 9 procent av dessa har krav på miljöledningssystem. På andra plats hamnar Västra Götalandsregionen med 366 upphandlingar och 72 procent med krav på miljöledningssystem. Även organisationer med lik verksamhet har stor variation - i kontrast till Västra Götalandsregionen har Region Skåne och Region Stockholm kravet i 24 procent av upphandlingarna. Det är tydligt att de stora upphandlarna gör olika bedömningar i frågan om hur ofta miljöledningssystem ska krävas.

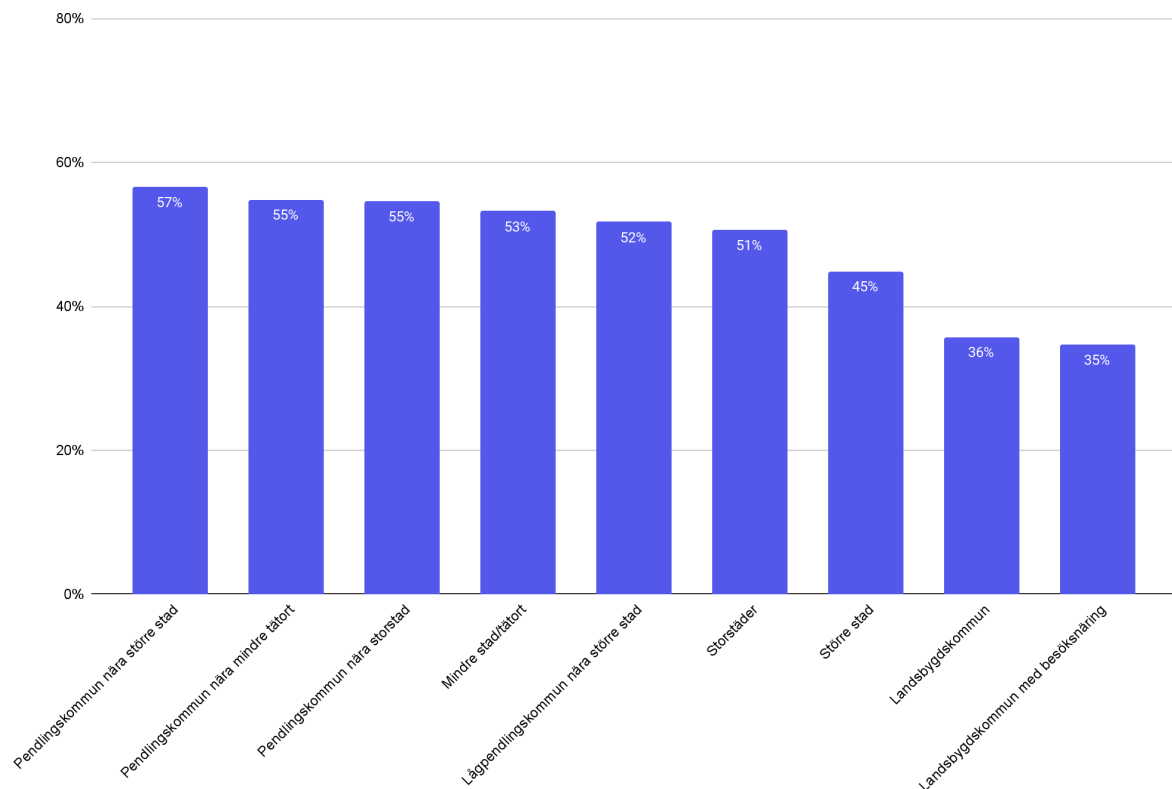
Som största upphandlaren 2022 har Trafikverket onekligen stor påverkan genom sina upphandlingar. I en rapport till Naturvårdsverket angav Trafikverket själva att de

stälde miljökrav i 100 procent av sina upphandlingar år 2021.¹² Myndigheten verkar fokusera på andra typer av miljökrav, till exempel krav på material och byggnadsprocesser. På sin hemsida anger de att deras långsiktiga mål är att infrastrukturen ska vara klimatneutral senast 2040, och att de successivt ökar sina miljökrav i upphandlingar för att uppnå målet.¹³

Landsbygdskommuner kräver inte lika ofta miljöledningssystem

Bland kommunerna är variationerna stora i andelen upphandlingar med krav på miljöledningssystem, hela vägen från 0 till 100 procent. Vid en gruppering av upphandlingarna utifrån den upphandlande kommunens kategori i Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommungruppsindelning framträder dock ett mönster. Pendlingskommuner och städer håller sig strax över 50 procent krav på miljöledningssystem, med undantag för större städer på 45 procent. Landsbygdskommuner däremot har en betydligt lägre andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem, med 35-36 procent.

Andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem bland kommunerna utifrån kommungrupp



¹² Miljöledning i staten 2021, Naturvårdsverket rapport 7034

¹³ Klimatkrav, Trafikverkets webbplats

1. Pendlingskommun nära större stad - 57%
2. Pendlingskommun nära mindre tätort - 55%
3. Pendlingskommun nära storstad - 55%
4. Mindre stad/tätort - 53%
5. Lågpendlingskommun nära större stad - 52%
6. Storstäder - 51%
7. Större stad - 45%
8. Landsbygdskommun - 36%
9. Landsbygdskommun med besöksnäring - 35%

Vad skillnaden beror på går inte att avgöra utifrån endast datan, utan skulle kräva en fördjupad analys. I Naturvårdsverkets rapport *Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling* framgår att det finns betydande utmaningar för landsbygdskommuner i det egna miljöarbetet. De vanligaste utmaningarna är enligt rapporten brist på ekonomiska resurser, brist på kompetens och brist på politisk vilja.¹⁴ Dessa utmaningar skulle även kunna påverka hur ofta krav på miljöledningssystem ställs i upphandlingar. Den sistnämnda aspekten, huruvida miljöarbetet står högt på den politiska agendan, ska vi titta närmare på nu.

Ställer statliga myndigheter med miljöuppdrag oftare krav på miljöledningssystem?

Varför ställer vissa organisationer oftare miljökrav än andra? En möjlig aspekt som skulle kunna påverka är hur högt miljöfrågor prioriteras inom organisationen. Vi har därför tittat på de myndigheter som har särskilda uppdrag inom miljöområdet.

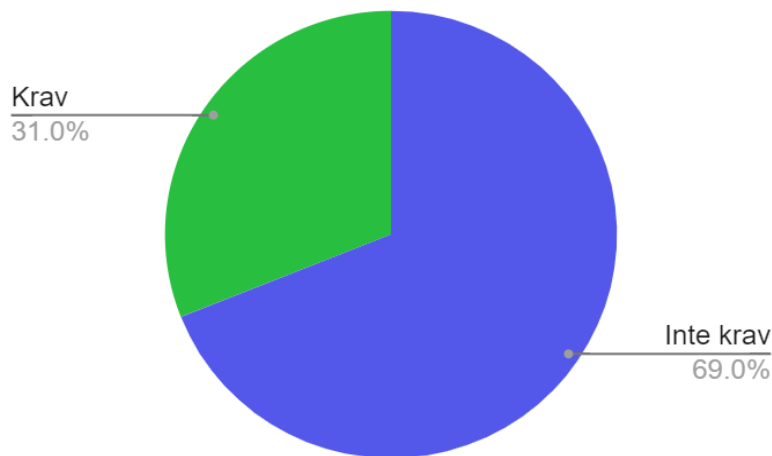
Inom miljömålssystemet har 26 statliga myndigheter (tillsammans med länsstyrelserna) i uppdrag från regeringen att bidra till att miljömålen nås och om det behövs föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Bland dessa 26 är det 17 myndigheter som är med i Miljömålsrådet, som är en plattform för fler åtgärder och ett intensifierat arbete på alla nivåer i samhället för att nå Sveriges miljömål.¹⁵

När vi tittar på medelvärdet av andelen upphandlingar med krav på miljöledningssystem bland dessa 17 myndigheter ser vi att den ligger på 31 procent. På sidan nio konstaterade vi att andelen för statliga myndigheter ligger på 29 procent. Med en skillnad på två procentenheter kan myndigheter med miljöuppdrag knappast sägas ställa krav på miljöledningssystem oftare i sina upphandlingar. Naturvårdsverket, som sannolikt är den offentliga organisation med mest uttalat ansvar för miljöfrågor, har krav på miljöledningssystem i 39 procent av upphandlingarna. Något högre, men fortfarande tydligt under den totala genomsnittliga andelen på 47 procent.

¹⁴ Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling, Naturvårdsverket rapport 7036

¹⁵ Miljömålsrådet, sverigesmiljomal.se

Medelvärde av andelen upphandlingar med krav på miljöledningssystem hos statliga myndigheter i Miljömålsrådet



Miljömålsrådet presenterar den 1 mars varje år åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. I 2022 års rapport redogör Miljömålsrådet för programområdet *Staten går före*, där ett delprojekt handlar om att tillvarata möjligheterna med upphandling som ett verktyg för att styra och utveckla offentliga verksamheter mot hållbarhet. Ett fördjupningsområde var Hållbara event. Miljömålsrådet kommer inte att fortsätta arbeta med programområdet efter 2022.¹⁶ I en debattartikel uttrycker Miljömålsrådet dock en vilja om att statliga myndigheter ska gå före, ställa miljökrav i upphandlingar och att öka takten i arbetet för att nå miljömålen.¹⁷

Att miljö är en prioriterad fråga inom en offentlig organisation verkar alltså inte ha någon betydande påverkan på hur ofta krav ställs på miljöledningssystem i upphandlingar, åtminstone inte på statlig nivå. Det skulle kunna vara så att dessa myndigheter oftare ställer andra typer av miljökrav. I den här rapporten har vi dock valt att fokusera på miljöledningssystem, som ett av de vanligaste miljökraven.

¹⁶ Miljömålsrådets årsrapport 2023, Miljömålsrådets kansli, Naturvårdsverket

¹⁷ "Vi föreslår ett nytt ramverk för att nå miljömålen", debattartikel i Dagens Samhälle, 13 mars 2023

När ställs kraven?

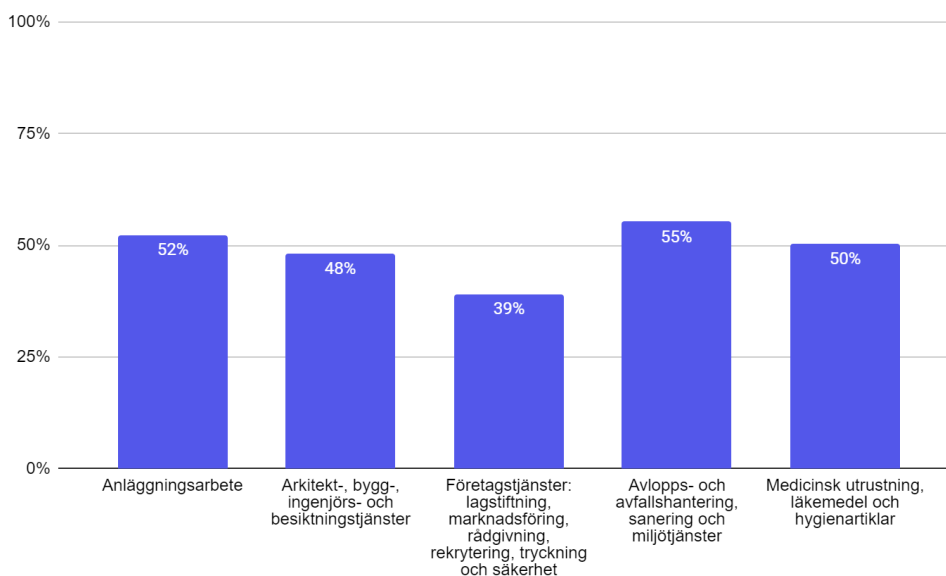
Vi har hittills tittat på vem som ställer krav på miljöledningssystem. Nu skiftar vi fokus till det som upphandlas - varan eller tjänsten som ska levereras. Även här finns det stora variationer i hur vanligt det är med krav på miljöledningssystem.

För att undersöka detta har vi sorterat upphandlingar utifrån CPV-kod. CPV-koder är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som visar vad det är som upphandlas. Det finns tusentals koder, men de är organiserade under 44 huvudgrupper. Det är andelen miljökrav i huvudgrupperna som vi ska titta närmare på.

Så vanligt är det med krav på miljöledningssystem inom de största CPV-koderna

Hur ofta krav ställs på miljöledningssystem inom de största CPV-koderna har förstås en stor påverkan på både upphandlare, miljö och statistik. Om vi tittar på de fem CPV-huvudgrupperna med flest upphandlingar per år ser vi att fyra av dem ligger några procentenheter över den totala andelen upphandlingar med krav på miljöledningssystem. Högst ligger *avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster* på 55 procent, som också får antas vara den CPV-kod av de fem med tydligast miljöpåverkan. Lägst andel har *företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet* med 39 procent, vilket är CPV-koden som sannolikt har lägst direkt miljöpåverkan av de fem. Här anas alltså en viss anpassning efter graden av miljöpåverkan som det som upphandlas har.

Andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem för de fem största CPV-koderna



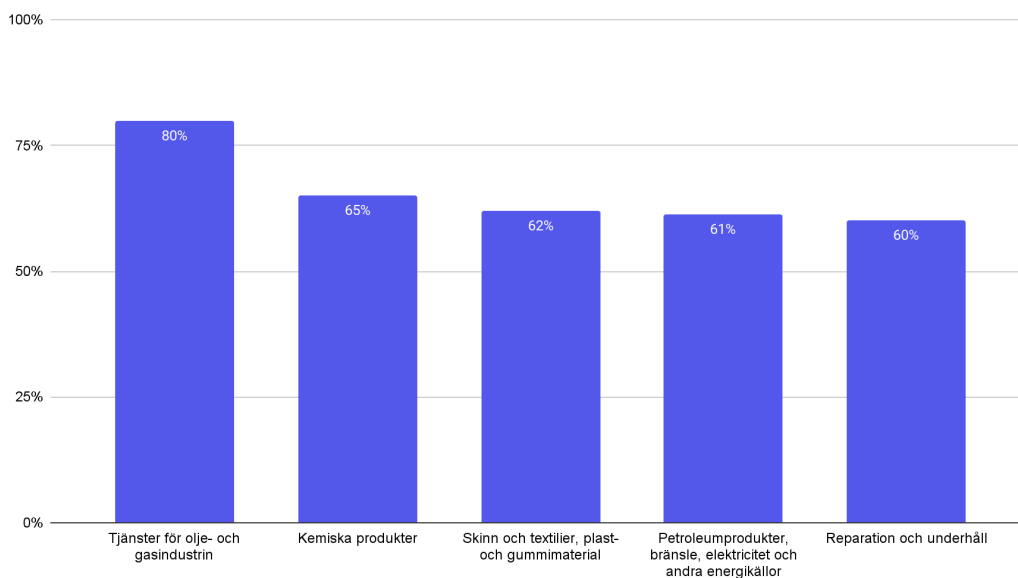
1. Anläggningsarbete - 52% (av 4800 upphandlingar)
2. Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster - 48% (av 1600 upphandlingar)
3. Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet - 39% (av 1300 upphandlingar)
4. Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljö tjänster - 55% (av 1000 upphandlingar)
5. Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar - 50% (av 900 upphandlingar)

Antal upphandlingar är avrundat till närmaste hundratal.

Miljöfarliga varor och tjänster har oftare krav på miljöledningssystem

Tittar vi på de CPV-huvudgrupper med högst andel krav på miljöledningssystem ser vi ännu tydligare att kravet oftare återfinns i upphandlingar med potentiellt stor miljöpåverkan. De fyra CPV-koderna med högst andel innefattar olja, gas, kemiska produkter, plast, el och bränsle. Förutom CPV-koden för *tjänster för olje- och gasindustrin* med krav på miljöledningssystem i 8 av de 10 upphandlingarna under 2022, är det dock fortfarande 35-40 procent av dessa upphandlingar som inte innefattar kravet.

CPV-koderna med högst andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem



1. Tjänster för olje- och gasindustrin - 80% (av 10 upphandlingar)
2. Kemiska produkter - 65% (av 100 upphandlingar)
3. Skinn och textilier, plast- och gummimaterial - 62% (av 29 upphandlingar)
4. Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor - 61% (av 100 upphandlingar)

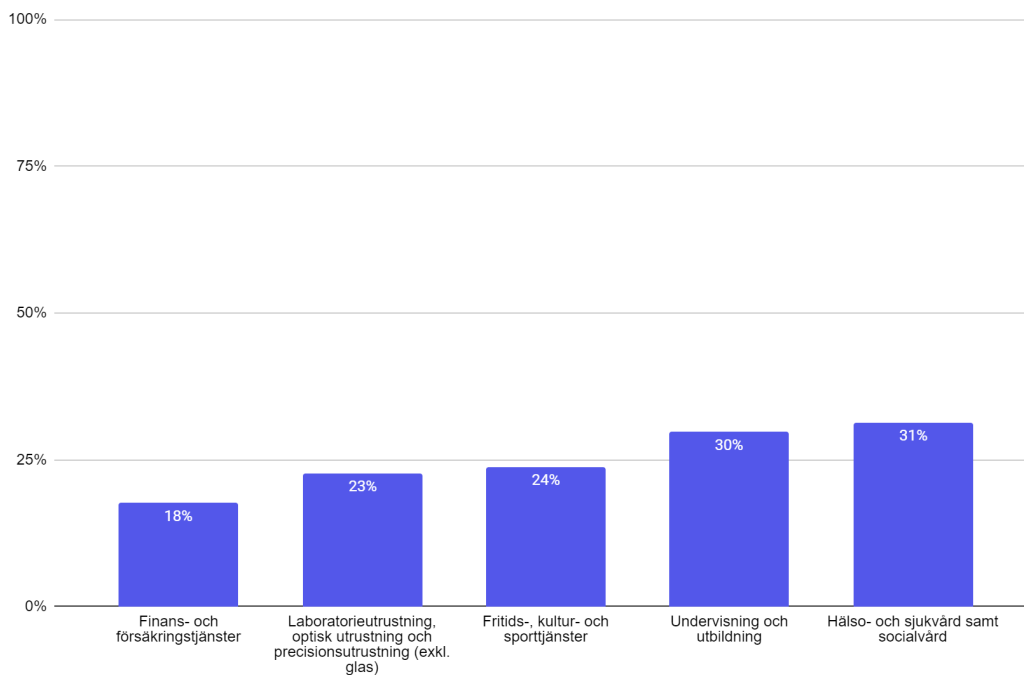
5. Reparation och underhåll - 60% (av 600 upphandlingar)

Antal upphandlingar är avrundat till närmaste hundratal om värdet överstiger 100.

Utbildning och sjukvård bland de med lägst andel krav på miljöledningssystem

Bland de CPV-huvudgrupper med lägst andel krav på miljöledningssystem hittar vi upphandlingar där avståndet till miljö och klimat får anses stort. Lägst andel har finans- och försäkringstjänster med 18 procent. Här hittar vi också medborgarnära upphandlingar som fritids-, kultur- och sporttjänster, undervisning och hälso- och sjukvård. Vi kan utgå från att dessa upphandlingar inte anses ha en större miljöpåverkan, och att krav på miljöledningssystem därför inte bedöms vara lika prioriterat.

CPV-koderna med lägst andel upphandlingar med krav på miljöledningssystem



40. Hälso- och sjukvård samt socialvård - 31% (av 600 upphandlingar)

41. Undervisning och utbildning - 30% (av 300 upphandlingar)

42. Fritids-, kultur- och sporttjänster - 24% (av 200 upphandlingar)

43. Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas) - 23% (av 400 upphandlingar)

44. Finans- och försäkringstjänster - 18% (av 200 upphandlingar)

Antal upphandlingar är avrundat till närmaste hundratal.

Datadriven analys för framtidens miljökrav

Samhället befinner sig i en historisk period, då dagens handlingar kommer att avgöra framtidens klimat. Ett centralt redskap i den offentliga sektorns arbete med att minska negativ klimatpåverkan är offentliga upphandlingar. Genom att ställa miljökrav i upphandlingar, en sektor som omfattar över 800 miljarder kronor årligen¹⁸ och omkring en sjättedel av Sveriges BNP¹⁹, kan den offentliga sektorn både minska sin egen negativa påverkan, och driva på den privata sektorns klimatomställning.

Tillgången till bra data är en helt grundläggande förutsättning för att kunna analysera och utvärdera den offentliga sektorns arbete. Upphandlingsmyndighetens data saknar information om miljökrav i 92 procent av alla upphandlingar²⁰, och analyser har därför haltat. I sin rapport *Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling* konstaterar Riksrevisionen att uppföljningen av myndigheternas arbete med miljöhänsyn i offentlig upphandling behöver förbättras och att ett centralt problem är bristen på underlag att bygga uppföljningen på.²¹

När den här rapporten skrivs under våren 2023 arbetar regeringen med en översyn av den nationella upphandlingsstrategin och förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, mot bakgrund av Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling. När analyserna om framtidens miljökrav i offentliga upphandlingar nu görs hoppas vi att det är med korrekt och aktuell data som grund. För att lagstiftare ska kunna utforma ändamålsenliga regler behöver de veta hur läget ser ut, och likaså behövs bra data för att utvärdera hur väl lagstiftningen uppfyller sitt syfte.

I den här rapporten har vi visat hur vanligt det var att upphandlare ställde krav på miljöledningssystem under 2022. Det är en viktig grundläggande pusselbit som hittills saknats. Ytterligare kvantitativa analyser av andra typer av miljökrav kan göras med Tendiums data, och högkvalitativ data utgör en viktig grund för djupare kvalitativa analyser. Utrustad med korrekt information har lagstiftare, offentliga aktörer och opinionsbildare en bättre utgångspunkt för fortsatt arbete och diskussion kring vilken roll miljökrav i upphandlingar ska spela i samhällets klimatomställning.

¹⁸ Tendiums databas

¹⁹ Sveriges BNP, Statistiska centralbyråns webbplats

²⁰ Krav om sociala hänsyn i 8 procent av upphandlingarna, Upphandlingsmyndighetens webbplats, publicerad 24 mars 2022

²¹ Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling, Riksrevisionen, rapport RiR 2022:25

Om oss som gjorde rapporten

Tendium är ett techbolag som transformerar offentlig upphandling genom artificiell intelligens. Vi gör offentlig upphandling enklare för företag och vill därigenom stärka konkurrensen på den offentliga marknaden med god användning av våra gemensamma skattepengar som följd.

Med hjälp av AI hämtar, sorterar, tvättar och presenterar vi stora mängder data om offentlig upphandling och offentliga aktörers utgifter.



Jens Egeland, Data Engineer

Jens är programmeraren bakom Tendiums AI med en examen i maskininlärning från Kungliga Tekniska Högskolan. Han tog fram datan som den här rapporten vilar på.



Elin Löow, Content Writer

Elin arbetar med content, kommunikation och PR på Tendium och har en masterexamen i statsvetenskap från Lunds Universitet. Hon stod för texterna i den här rapporten.



William Lundström, Marknadsansvarig

William leder Tendiums marknads- och kommunikationsteam och har en examen från Handelshögskolan. Han projektledde arbetet med den här rapporten.

Har du frågor om rapporten och vår data, kontakta Elin Löow på elin.loow@tendium.com.

Om du vill läsa mer om Tendium och vad vi gör, besök vår hemsida tendium.ai.

Referenser

Rapporter

Naturvårdsverket, *Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling*, rapport 7036, 2022

Naturvårdsverket, *Miljöledning i staten 2021*, rapport 7034, 2022

Naturvårdsverket, *Miljömålsrådets årsrapport 2023*, Miljömålsrådets kansli, 2023

Riksrevisionen, *Miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling*, rapport RiR 2022:25, 2022

Lagstiftning

Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

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

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Lag (2016:1146) om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Webbsida

Naturvårdsverket, "Miljömålsrådet",
<https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/vem-gor-vad-i-miljomalssystemet/miljomalsradet>, hämtad 2023-04-11

Statistiska centralbyråns, "Sveriges BNP",
<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/bnp-i-sverige>, hämtad 2023-04-11

Trafikverket, "Klimatkrav",
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/minskad-klimatpaverkan/klimatkrav/>, hämtad 2023-04-11

Upphandlingsmyndigheten, "Krav om sociala hänsyn i 8 procent av upphandlingarna",
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2021/hallbar-offentlig-upphandling/>, publicerad 24 mars 2022, hämtad 2023-04-11

Upphandlingsmyndigheten, "Regler för miljöledningssystem och miljöledningsstandarder",

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/miljoledningssystem-och-miljoledningsstandarder/>, hämtad 2023-04-11

Övrigt

Enander, Göran et al, "Vi föreslår ett nytt ramverk för att nå miljömålen", *Dagens Samhälle*, 13 mars 2023

Finansdepartementet, "Regeringen ser över den nationella upphandlingsstrategin", pressmeddelande den 21 mars 2023

Finansdepartementet, "Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling", skrivelse den 21 mars 2023

Tendiums databas

Appendix 1: Krav på miljöledningssystem per CPV-kod

Namn på CPV-kod	Andel med krav på miljöledningssystem under 2022
Andra samhällliga och personliga tjänster	59%
Anläggningsarbete	52%
Arkitekt-, bygg-, ingenjers- och besiktningstjänster	48%
Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	55%
El-, vatten- och energiverk	51%
Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	54%
Finans- och försäkringstjänster	18%
Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	39%
FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	35%
Fritids-, kultur- och sporttjänster	24%
Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	53%
Hälso- och sjukvård samt socialvård	31%
Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	36%
Industrimaskiner	49%
Installation (utom programvara)	56%
IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	45%
Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	45%
Jordbruksmaskiner	46%
Kemiska produkter	65%
Kläder, skor, väskor och tillbehör	50%
Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	49%
Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	54%
Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	51%

Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	23%
Livsmedel, drycker, tobak o d	57%
Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	45%
Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	50%
Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	56%
Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konsthantverksmateriel och tillbehör	55%
Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	39%
Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	61%
Post- och telekommunikationstjänster	41%
Programvara och informationssystem	37%
Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	45%
Reparation och underhåll	60%
Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	38%
Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	62%
Tjänster avseende fast egendom	35%
Tjänster för olje- och gasindustrin	80%
Transporter (utom avfallstransport)	52%
Transportutrustning och transporthjälpmedel	44%
Trycksaker och tillhörande produkter	57%
Undervisning och utbildning	30%

Appendix 2: Topp 100 upphandlarnas krav på miljöledningssystem

De 100 organisationerna med flest upphandlingar under 2022	Andel krav på miljöledningssystem 2022
Adda Inköpscentral AB	68%
Akademiska Hus Aktiebolag	82%
Aktiebolaget Stockholmshem	67%
Ale kommun	52%
Alingsås kommun	62%
Ängelholms kommun	58%
Arbetsförmedlingen	34%
Bodens kommun	48%
Borås kommun	64%
Bostadsaktiebolaget Poseidon	89%
Botkyrka kommun	48%
Enköpings kommun	65%
Eskilstuna kommun	56%
Falkenbergs kommun	65%
Försvarets materielverk	16%
Försvarsmakten	55%
Fortifikationsverket	12%
Gävle Kommun	41%
Göteborgs Kommun	45%
Göteborgs universitet	29%
Halmstads kommun	69%
Hässleholms kommun	65%
Helsingborgs stad	62%
Huddinge kommun	48%
Inköpssamverkan Motala	32%
Järfälla kommun	73%
Jönköpings kommun	17%
Kalmar kommun	67%
Karlskrona kommun	42%
Karlstads kommun	57%

Karolinska Institutet	17%
Kriminalvården	48%
Kristianstads kommun	17%
Kungälv kommun	43%
Kungliga Tekniska högskolan	14%
Kungsbacka kommun	60%
Lerums kommun	78%
Lidingö kommun	61%
Linköpings Kommun	26%
Luleå Kommun	29%
Lunds kommun	61%
Lunds universitet	18%
Malmö Kommun	59%
MKB Fastighets Aktiebolag	64%
Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (Msb)	70%
Nacka Kommun	37%
Norrköpings Kommun	17%
Örebro kommun	80%
Örnsköldsviks Kommun	42%
Östersunds kommun	56%
Polismyndigheten	32%
Region Blekinge	44%
Region Dalarna	48%
Region Gävleborg	32%
Region Gotland	65%
Region Halland	63%
Region Jämtland Härjedalen	58%
Region Jönköpings Län	51%
Region Kalmar Län	66%
Region Kronoberg	33%
Region Norrbotten	37%
Region Örebro Län	68%
Region Östergötland	51%
Region Skåne	24%
Region Sörmland	54%
Region Stockholm	24%
Region Uppsala	43%
Region Värmland	16%

Region Västerbotten	80%
Region Västernorrland	75%
Region Västmanland	38%
RISE Research Institutes of Sweden AB	64%
Sjöfartsverket	27%
Skellefteå kommun	33%
Skolfastigheter i Stockholm Aktiebolag SISAB	41%
Skövde kommun	26%
Statens Fastighetsverk	73%
Stockholms Kommun	50%
Stockholms universitet	35%
Sundsvalls kommun	33%
Sveriges Television Aktiebolag	57%
Swedavia upphandling	37%
Tekniska verken i Linköping AB (publ)	87%
Telge Inköp AB	78%
Trafikverket	9%
Trelleborgs kommun	17%
Trollhättans kommun	6%
Uddevalla kommun	77%
Umeå Energi AB	56%
Umeå kommun	36%
Umeå Universitet	33%
Upphandlingscenter Falun Borlänge-regionen	51%
Uppsala kommun	79%
Uppsala Universitet	14%
Va Syd	67%
Varbergs kommun	73%
Värnamo kommun	54%
Västerås stad	28%
Västra Götalandsregionen	72%
Växjö kommun	41%