

Kemikaliekrav i upphandling

Förstudie om behovet av stöd och praktiska verktyg
för att ställa relevanta kemikaliekrav i upphandling

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Bakgrund	5
2. Uppdraget och dess syfte	7
2.1. Genomförande	7
3. Förutsättningar	8
3.1. Att ställa kemikaliekrav i miljöanpassad upphandling	9
4. Styrning och organisation.....	11
4.1. Styrdokument.....	11
4.2. Upphandlingsorganisationen	13
5. Kemikaliekrav i upphandling idag.....	14
5.1. Styrning och kompetens.....	14
5.2. Tillgång till verktyg.....	14
5.2.1. Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier	15
5.2.2. Städtjänster	15
5.2.3. Gemensamma miljökrav för entreprenad.....	16
5.2.4. Program för miljöanpassat byggande, Byggvarubedömningen	16
5.3. Uppföljning	16
5.4. Slutsats	17
6. Önskat läge och behov	18
6.1. Styrning.....	18
6.2. Kompetens.....	18
6.3. Verktyg	18
6.4. Resurser.....	19
7. Analys	20
7.1. Tydliga riktlinjer	20
7.2. Kunskap och stöd.....	22
7.3. Verktyg	22
8. Förslag till fortsatt arbete.....	23
Referenser	25

Sammanfattning

Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar varor och tjänster för omkring 500 miljarder kronor per år. Då många av dagens miljöproblem har ett nära samband med våra konsumtionsmönster innebär miljöanpassad upphandling ett viktigt styrmedel mot en hållbar utveckling. Lagen om offentlig upphandling (LOU) ger stöd för att ställa miljökrav i upphandling, och att ställa relevanta krav i upphandlingar kan bidra till att minska negativa miljö- och hälsoeffekter och till att driva en miljöanpassad produktutveckling.

Att ställa kemikaliekrav i upphandling är ett viktigt instrument för att fasa ut farliga ämnen och bidra till att det svenska miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan uppnås. Dock upplever upphandlare ofta en osäkerhet kring när krav är lämpliga att ställa och hur de ska utformas för att vara förenliga med LOU. Ofta saknas kunskap och praktiska verktyg för att utforma relevanta krav. Ett annat område som ofta brister är uppföljningen av ställda krav. Därmed finns en osäkerhet kring om de krav som ställts verkligen uppfylls och vilken effekten blir av ställda krav.

Denna förstudie syftar till att identifiera vilket stöd och vilka verktyg som Stockholms stads förvaltningar och bolag är i behov av för att kunna ställa relevanta kemikaliekrav i varor inom olika produktgrupper. Utredningen innehåller en nulägesanalys av hur kemikaliekrav ställs idag, en sammanfattning av ovan nämnda behov, och ett förslag till hur stöd och verktyg bör utformas för att tillfredsställa dessa behov. Utredningen har genomförts av Goodpoint AB via dialog med upphandlare och andra nyckelpersoner inom staden.

Idag finns inget enhetligt system för att ställa kemikaliekrav i upphandling inom staden. Det varierar i vilken omfattning och på vilken nivå kemikaliekrav ställs och tillgången till stöd och verktyg ser olika ut för olika förvaltningar. Avseende kemikalier i varor ställs ibland krav baserade på miljöstyrningsrådets kriterier, ibland hänvisas till stadens miljöprogram och ibland ställs inga krav alls. Upphandlarna upplever en osäkerhet kring att ställa kemikaliekrav som baseras på bristande kunskaper, avsaknad av tydliga riktlinjer och en otydlighet inom organisationen kring hur kemikalier ska prioriteras i förhållande till andra faktorer vid upphandling. Ställda krav följs i regel inte upp.

Upphandlarna ser ett behov av tydliga riktlinjer och en prioriteringsordning som visar när kemikaliekrav ska ställas och som ger vägledning till vilka krav som ska ställas och på vilken nivå kraven ska ligga för olika upphandlingsområden och varugrupper. Konkreta verktyg med krav som är direkt användbara i förfrågningsunderlaget efterfrågas. Utredningen visar också att det finns ett starkt behov av en stödfunktion inom organisationen som stöttar och vägleder i konkreta frågor kring kravställandet och som även kan stötta i uppföljningsarbetet. För att uppföljningsarbetet ska kunna förbättras finns behov av riktlinjer som anger när uppföljning ska göras, hur krav som ställs kan följas upp samt kompetens, tid och resurser för själva uppföljningen. Slutligen finns ett behov av generell kompetensutveckling i kemikaliefrågor och en ökad internkommunikation kring frågor som rör kemikalier och upphandling.

Utifrån de synpunkter som har hämtats in lägger Goodpoint fram ett förslag till vidare arbete som går ut på att stadens ambition fastställs i en prioriteringsordning för när kemikaliekrav ska ställas och att vägledande principer tas fram som utifrån prioriteringsordningen anger olika nivåer av krav som ska ställas i olika typer av upphandlingar samt för uppföljning av ställda krav. För det konkreta kravställandet är förslaget att en ny resurs inrättas på stadsledningskontoret (SLK) som får till uppgift att stötta upphandlare i kravställandet och uppföljningsarbetet samt samverka med och påverka

marknaden för att driva en miljöanpassad produktutveckling. Att ta fram ett verktyg enligt upphandlarnas önskemål med färdigformulerade krav för olika upphandlingsområden är enligt vår bedömning inte ett effektivt sätt att lösa behovet. Liknande verktyg finns redan idag i form av miljöstyrningsrådets kriterier och att ta fram ett anpassat verktyg för Stockholms stad löser inte problemet med att det krävs tillgång till stöd och kompetens för att använda kraven rätt. Dessutom krävs resurser för att löpande hålla innehållet i ett sådant verktyg uppdaterat. Vi ser det snarare som att resultatet av den nya resursens arbete kan samlas i ett sådant verktyg, i form av att ett kravbibliotek byggs upp. Enligt förslaget är upphandlarnas löpande kontakter med den nya resursen det viktigaste för att kemikaliekraav ska formuleras rätt och bli så effektiva som möjligt, i kombination med att upphandlare får kompetensutveckling om kemikalier och att det avsätts mer resurser för uppföljning.

1. Bakgrund

Många av dagens miljöproblem är kopplade till våra konsumtionsmönster. Vår konsumtion av varor och tjänster innebär att resurser förbrukas, avfall uppstår, utsläpp sker till luft, mark och vatten och kemikalier används och sprids i vår omgivning. Den offentliga upphandlingen i Europa står för omkring 16 % av EU:s BNP. I Sverige har värdet av den offentliga upphandlingen uppskattats till omkring 500 miljarder kronor årligen och i Stockholms stad köps varor och tjänster in för 11 miljarder kronor årligen. Miljöanpassad upphandling har därför lyfts fram som ett viktigt styrmedel mot en hållbar utveckling. Genom att ställa relevanta och tillräckligt långtgående miljökrav i upphandling så kan den offentliga sektorn stimulera utvecklingen av mer miljöanpassade produkter och ny miljöteknik. Det är också viktigt att den offentliga sektorn föregår med gott exempel. Betydelsen av miljöanpassad upphandling för att nå europeiska och nationella miljömål lyfts fram i olika politiska sammanhang; bland annat har regeringen tidigare presenterat en svensk handlingsplan för att öka andelen miljöanpassade upphandlingar. Även i lagen om offentlig upphandling (LOU) anges det att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och social hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta (LOU, 9 a §).

I en nyligen gjord statlig utredning kring upphandlingsstöd (SOU 2012:32) bedöms det finnas stort intresse för att ta miljöhänsyn i offentlig upphandling, att det är ett viktigt instrument för att minska miljöpåverkan och driva en miljöanpassad produktutveckling. Det påpekas att det är viktigt att kraven är effektiva och att det är centralt att upphandlande myndigheter har tillgång till stöd kring miljöfrågor för att kunna ställa just effektiva krav. Dock konstateras att miljökrav idag inte ställs i den utsträckning som är möjlig. En orsak anses vara den osäkerhet om när kraven är lämpliga och relevanta att ställa och hur de ska utformas för att vara förenliga med den offentliga upphandlingens principer.¹ Det pågår också en statlig utredning om offentlig upphandling, där ett delbetänkande lämnades i november 2011 (SOU 2011:73). I delbetänkandet konstateras bland annat att uppföljningen av ställda krav inom offentlig upphandling har stora brister och att det därmed är osäkert om skattebetalarna får de varor och tjänster som vi betalar för.²

Miljökrav i offentlig upphandling kan omfatta olika aspekter av miljöpåverkan från varor och tjänster. Det kan exempelvis innebära krav på energieffektivitet, utsläppsnivåer (t.ex. transporttjänster) eller krav på en vara att den inte får innehålla kemiska ämnen skadliga för hälsa och miljö. Avseende kemikalieaspekter, som denna förstudie är särskilt inriktad mot, så är det särskilt intressant att miljöanpassad upphandling, utöver bindande harmoniserad lagstiftning inom kemikalieområdet, har identifierats som ett viktigt styrmedel när det gäller utfasning och substitution av farliga kemiska ämnen. Svensk kemikaliepolitik har länge haft som mål att särskilt farliga ämnen så långt det är möjligt ska fasas ut från användning i kemiska produkter och varor. Grundläggande principer för kemikaliekontroll omfattar bland annat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. i miljöbalken. Enligt miljöbalken finns en skyldighet för alla att skaffa sig nödvändig kunskap för att skydda hälsa och miljö mot skada eller olägenhet. Man är också skyldig att ersätta farliga kemiska produkter om det finns mindre farliga alternativ (substitutionsprincipen). Enligt Kemikalieinspektionen omfattar substitutionsprincipen även farliga ämnen i varor. En annan viktig utgångspunkt i kemikaliekontrollen är det svenska miljö kvalitetsmålet giftfri miljö. I preciseringen av miljö kvalitetsmålet giftfri miljö anges att "användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört" till år 2020.

¹ SOU 2012:32

² SOU 2011:73

Ett återkommande problem för upphandlare är avsaknaden av praktiska verktyg som underlättar kravställningen. Särskilt kemikaliekrav upplevs av många som svåra att ställa, då kunskapen om ämnesinnehåll i varor och material (eller kemiska produkter i exempelvis tjänsteupphandlingar) ofta är bristfällig. Områdets komplexitet beror också på en omfattande reglering av kemikalier samt frivilliga NGO- och branschinitiativ som syftar till att minska hälso- och miljöpåverkan från kemiska ämnen. Behovet av effektiva verktyg och kunskap för att ställa relevanta kemikaliekrav och att följa upp desamma är därmed av stor vikt. Stockholms stad har i linje med detta påbörjat ett arbete för att förbättra sitt arbete med att ställa kemikaliekrav i upphandling. Denna förstudie är ett led i det arbetet.

2. Uppdraget och dess syfte

Goodpoint AB har fått i uppdrag att göra en förstudie med syfte att identifiera vilket stöd och vilka verktyg Stockholms stads förvaltningar och bolag är i behov av för att kunna ställa relevanta kemikaliekrav inom olika upphandlingsområden. Målet är att presentera en nulägesanalys av hur kemikaliekrav ställs i dagsläget, ge en sammanfattande beskrivning av ovan nämnda behov samt ge konkreta förslag på hur verktygen kan utformas för att tillfredställa dessa behov. Förstudien fokuserar på kemikalier i varor.

2.1. Genomförande

Förstudien har pågått mellan oktober och december 2012 och genomförts av Maria Lidberg och Olof Johansson från Goodpoint AB. Uppdragsgivare har varit Arne Jamtrot på Stockholms stads miljöförvaltning. Upphandlarnätverket inom Stockholms stad har varit målgrupp för studien.

Förstudien har innefattat följande delar:

Dokumentstudier – Dokument som studerats är styrande dokument och tidigare anbudsunderlag.

Workshop – Den 26 november 2012 genomfördes en workshop med ett 20-tal upphandlare inom staden. Syftet med workshopen var att få en förståelse för hur arbetet med att ställa kemikaliekrav i upphandling fungerar idag och vilka behov av stöd och praktiska verktyg som finns. Workshopen inleddes med en timmes föreläsning om kemikalier med fokus på kemikalier i varor, vad lagstiftningen säger om att ställa kemikaliekrav i upphandling och hur man praktiskt kan gå till väga för att göra det. Workshopen fortsatte sedan med att deltagarna arbetade med dialogdukar, där deltagarna gruppvis diskuterade sitt nuläge, önskade läge och behov. Resultatet dokumenterades av deltagarna själva på dialogdukarna och diskuterades i helgrupp. Resultatet från workshopen sammanställdes och sändes ut till ett antal upphandlare i staden där de uppmanades att komma med kompletteringar och kommentarer.

Intervjuer – Telefonintervjuer har använts som ett komplement till workshopen.

Studien har genomförts med ett brett fokus. Primärt är fokus för studien kemikalier i varor men då många av de upphandlare vi varit i kontakt med främst upphandlar tjänster så har även tjänster berörts. Trafikkontoret hade vid tiden för studien redan ett verktyg för att ställa miljökrav i upphandlingar av entreprenad som innefattade krav på kemiska produkter.

Byggentreprenad omfattas inte av studien, då det inom detta område redan används etablerade system i staden för att ställa kemikaliekrav t.ex. Byggvarubedömningen och BASTA.

3. Förutsättningar

Ett antal grundläggande principer finns att ta hänsyn till när krav formuleras inom offentlig upphandling:

- Principen om icke-diskriminering, det är förbjudet att diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet.
- Principen om likabehandling, att alla leverantörer skall behandlas lika.
- Principen om transparens, att lämna information om upphandlingen och om hur anbuden utvärderas.
- Principen om proportionalitet, kraven måste stå i proportion till det som upphandlas och ha ett samband med själva upphandlingsändamålet.
- Principen om ömsesidigt erkännande, t.ex. att intyg, certifikat mm från ett medlemsland även måste godkännas i andra medlemsländer.

Kemikaliekrav i miljöanpassad upphandling innebär ofta att man ställer krav på att vissa ämnen inte ska förekomma i kemiska produkter eller varor. En grundförutsättning för att kraven ska leda till en miljönytta är att kraven är relevanta och tillräckligt långtgående. Möjligheten att ställa kemikaliekrav utöver gällande harmoniserade kemikalielagstiftning är därför av central betydelse. Det har dock diskuterats om för långtgående miljökrav (kemikaliekrav) skulle kunna leda till en begränsning av marknaden vilket skulle gå emot principerna. Kemikalieinspektionens uppfattning, bland annat utifrån EU-domar och förekomst av olika EU-kriterier för miljöanpassad upphandling, är att det är fullt möjligt att inom ramen för lagen om offentlig upphandling ställa kemikaliekrav som går längre än gällande regler.³ Kemikalielagstiftningen är till stor del harmoniserad inom EU genom Reach (Förordning (EG) nr 1907/2006), den kemikalielagstiftning som ersatte stora delar av den kemikalielagstiftning som fanns i EU och Sverige innan 2007. Reach, som står för **R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and **R**estriction of **C**hemical substances, har som huvudsyfte att skydda hälsa och miljö genom identifiering och bestämning av kemiska ämnens toxikologiska och fysikaliska egenskaper. Reach omfattar dock även begränsningar av vissa ämnen i kemiska produkter och varor samt verktyg för att identifiera och förbjuda särskilt farliga ämnen (se nedan). Förutom Reach finns ett antal andra rättsakter, så kallade varudirektiv, som bland annat innehåller begränsningar av kemiska ämnen i varor. Som exempel på dessa varudirektiv kan nämnas RoHS (2011/65/EU, begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning), batteridirektivet (2006/66/EG) och leksaksdirektivet (2009/48/EG).

Som stöd för upphandlare och andra intressenter att ställa relevanta kemikaliekrav på varor och tjänster så har det tagits fram särskilda upphandlingskriterier (miljökrav) av Miljöstyrningsrådet (MSR) inom olika produktområden. Liknande upphandlingskriterier finns även på EU-nivå (GPP – Green Public Procurement). I arbetet med kriterier för miljöanpassad upphandling avseende kemikalieaspekter utgår MSR från en kemikaliestrategi som innehåller mål om vilka ämnesegenskaper som inte ska förekomma alternativt begränsas i varor och tjänster. Kemikaliestrategin utgår i sin tur från den harmoniserade kemikalielagstiftningen Reach.

³ <http://www.kemi.se/sv/Innehall/Nyheter/Battre-EU-regler-for-en-giftfri-miljo/>

Ämnen som inte ska förekomma i varor enligt MSR:s kemikaliestrategi inkluderar:

- CMR kategori 1 & 2 / kategori 1A & 1B (cancerframkallande, mutagena, reproduktions-toxiska)
- PBT och vPvB (persistenta, bioackumulerande, toxiska samt mycket persistenta och mycket bioackumulerande)
- Hormonstörande
- Ozonedbrytande
- Särskilt farliga metaller (kadmium, kvicksilver, bly och deras föreningar)

Ämnen som ska begränsas i varor inkluderar:

- CMR kategori 3 / kategori 2
- Potentiella PBT och vPvB
- Ämnen med mycket hög akut giftighet
- Allergiframkallande ämnen
- Ämnen med hög kronisk giftighet
- Miljöfarliga ämnen, ämnen som ger långtidseffekter i miljön

Ovanstående nivåer överensstämmer därmed med kriterierna enligt Kemikalieinspektionens prioriteringsguide (PRIO) för Utfasningsämnen respektive Prioriterade riskminskningsämnen. Värt att notera är även att egenskaperna för ämnen som inte ska förekomma i varor och tjänster (Utfasningsämnen) till stor del även överensstämmer med egenskaperna som karakteriserar särskilt farliga ämnen (Substances of Very High Concern, SVHC-ämnen) i Reach, dvs. ämnen som återfinns på Kandidatlistan.⁴

3.1. Att ställa kemikaliekrav i miljöanpassad upphandling

Kemikaliekrav kan som tidigare nämnts ställas genom att ange ämnen som inte ska förekomma i varor och kemiska produkter. Även för tjänster kan det vara relevant att ställa kemikaliekrav, exempelvis att farliga ämnen inte ska förekomma i den verksamhet som bedrivs mot den upphandlande organisationen. Kriterier för miljömärkning får användas när miljökrav ska ställas i en upphandling men det är inte tillåtet att ställa krav på att varan eller tjänsten är miljömärkt. En viktig del av upphandlingsprocessen är dessutom att de krav som ställs verifieras och följs upp.⁵ För att ställda krav ska tas på allvar av leverantörerna är uppföljningen av dem av största vikt. Utan kontroll kan kraven i själva verket missgynna företag som har ett seriöst miljöarbete och avtal kan bli upprättade på felaktiga grunder. Uppföljning är en förutsättning för en trovärdig upphandling och en rättvis behandling av leverantörerna.

⁴ Det finns andra ämnen än de som återfinns på Kandidatlistan som uppfyller kriterierna för att identifieras som SVHC-ämnen (se ex. SIN-listan, fotnot 9). Dock är det enbart de ämnen som återfinns på Kandidatlistan som faller under benämningen SVHC-ämnen.

⁵ Miljöstyrningsrådets rapport 2007:3. Verifiering och uppföljning vid miljöanpassad upphandling

Vid framtagande av kemikaliekrav är det viktigt att prioritera både produktgrupp(er) och kemiska ämnen. Svanen utgår från RPS-modellen (**R**elevans, **P**otential, **S**tyrbarhet) för att välja ut olika produktgrupper att miljömärka. Med relevans menas att det ska finnas ett miljöproblem med produktgruppen i fråga, med potential att det ska finnas olika produkter med den önskade funktionen, och med styrbarhet menas att miljömärkningen ska kunna bidra med förbättringar. Ett liknande resonemang är möjligt även för att prioritera kemiska ämnen inom en viss produktgrupp. Exempelvis så kan specifika farliga kemiska ämnen (relevanta för produktgruppen) väljas ut utifrån tidigare kunskap om kemikalier i varor. Alternativt så kan kravställaren exempelvis söka i Kemikalieinspektionens varuguide⁶ och kontrollera utvalda kemiska ämnen i PRIO eller begränsningsdatabasen för att ta reda på eventuella miljö- och hälsofarliga egenskaper eller om ämnena är reglerade i lagstiftningen. Kravställaren bör sen försäkra sig om att det finns alternativa produkter som uppfyller tänkta krav avseende ämnesinnehåll. Naturvårdsverket i samarbete med Framtida handel och Kemikalieinspektionen har gett ut skriften "Att ställa kemikalierelaterade produktkrav vid inköp"⁷ som är en guide för hur man kan prioritera produktgrupp och kemiska ämnen. Här tas bland annat upp vikten av att beakta användargrupp, t.ex. barn, gravida eller allergiker som kan vara särskilt känsliga från påverkan av vissa kemiska ämnen.

Krav på kemiska ämnen i en kravspecifikation kan antingen ske genom att lista de kemiska ämnen (inklusive CAS-nummer) som omfattas av kravet. Alternativt kan man välja att kravställa mot att ingående ämnen inte ska ha vissa utvalda egenskaper. I Svanen-kriterierna för datorer (version 6.3) återfinns exempelvis krav *både* på halogenerade flamskyddsmedel (ämnesspecifikt krav) och att ingående flamskyddsmedel inte ska vara klassificerade med vissa associerade riskfraser (R-fraser). En annan strategi återfinns i BASTA⁸ där man enbart använder sig av egenskapskriterier, dvs. listar de egenskaper som kemiska ämnen inte får ha i byggprodukter (med specifika koncentrationsgränser). En tredje strategi kan vara att man kravställer enbart mot specifika ämnen som återfinns på olika ämneslistor, exempelvis Kandidatlistan (Reach) eller SIN-listan. SIN-listan (**S**ubstitute **I**t **N**ow)⁹ har tagits fram av ChemSec, det internationella kemikaliesekretariatet, och är en lista på för närvarande 378 kemiska ämnen som anses uppfylla de kriterier som gäller för särskilt farliga ämnen (SVHC-ämnen) men där de flesta ännu inte har förts upp på Kandidatlistan.

Miljöstyrningsrådet har på uppdrag av Kemikalieinspektionen studerat vilken potential kemikaliekrav i offentlig upphandling kan ha för att byta ut farliga ämnen mot mindre farliga. Man har dels tittat på hur upphandlare inom offentlig sektor uppfattar möjligheter och hinder för att ställa kemikaliekrav. Av de svarande var drygt hälften positiva till kemikaliekrav i upphandling men många nämnde olika typer av hinder för att ställa kraven. Kompetensbrist lyftes upp som ett hinder för att ställa relevanta krav och en fjärdedel hade behövt stöd för att ställa kemikaliekrav, t.ex. från MSR eller från den egna miljösamordnaren. Resursbrist uppgavs som en anledning till bristande uppföljning av ställda kemikaliekrav.¹⁰

⁶ <http://www.kemi.se/sv/Innehall/Databaser/>

⁷ Kemikalieinspektionen (2006). Att ställa kemikalierelaterade produktkrav vid inköp

⁸ Verktyg för miljö- och hälsobedömning av byggprodukter, se www.bastaonline.se.

⁹ <http://www.sinlist.org/>

¹⁰ Miljöstyrningsrådets rapport 2012:4. Kemikaliesubstitution genom offentlig upphandling, Slutrapport

4. Styrning och organisation

4.1. Styrdokument

Stockholms stad har sedan 2007 en långsiktig och samlad vision för Stockholms utveckling: "Vision 2030 – ett Stockholm i världsklass".¹¹ Visionen har brutits ner till en vision för upphandling: "Upphandling i världsklass 2030". Denna vision är dock ännu inte vidare specificerad i handlingsplaner och åtgärder.

Stockholms stads upphandlingspolicy¹² beskriver lagar och riktlinjer som stadens upphandlare har att förhålla sig till. I policyn finns följande skrivning om hållbar utveckling:

"Det är möjligt för staden att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar inom olika områden. De miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Tagande av miljöhänsyn i upphandlingar får emellertid inte innebära att bara ett fåtal stora entreprenörer eller leverantörer kan delta, eller att kvalitetskrav eller ekonomiska hänsyn sätts åt sidan. Inom ramen för dessa principer och övriga punkter i policyn beslutar varje upphandlande enhet själv om hur miljökrav och sociala krav i de upphandlingar som enheten ansvarar för skall utformas. Kommunstyrelsen äger dock rätt att utfärda anvisningar avseende krav som alltid skall ställas i vissa typer av upphandlingar."

Upphandlingspolicyn ska omarbetas för att även inkludera en styrning mot att social och etisk hänsyn tas i leverantörsleden.¹³

Stockholms stads miljöarbete styrs genom miljöprogram. Stockholms stads miljöprogram för 2012-2015¹⁴ innehåller sex inriktningsmål, varav ett är "giftfria varor och byggnader". Målet innehåller tre delmål som ska uppnås under programperioden:

- Innehållet av miljö- och hälsofarliga ämnen i upphandlade varor ska minska.
- Utsläppen av miljö- och hälsofarliga ämnen från byggnader och anläggningar ska minska.
- Andelen ekologiska livsmedel som staden köper in ska uppgå till minst 25 procent.

Delmålet att *innehållet av miljö- och hälsofarliga ämnen i upphandlade varor ska minska* omfattar varor med en kortare omloppstid och livslängd, såsom datorer, däck, textilier, kontorsmöbler och städkemikalier. Enligt miljöprogrammet innebär målet att både varor och kemiska produkter som innehåller miljö- och hälsofarliga ämnen ska ersättas med miljömässigt bättre alternativ och att kemikaliefria metoder ska prioriteras.

¹¹ <http://www.stockholm.se/vision2030>

¹² Stockholms stads upphandlingspolicy, beslutad av kommunfullmäktige 2007-03-26

¹³ <http://stennordin.se/2012/04/25/sociala-krav-i-stadens-upphandlingar-utreds/>

¹⁴ Stockholms miljöprogram 2012-2015, antogs av kommunfullmäktige 30 januari 2012.

Följande ämnen och riktlinjer har identifierats som utgångspunkter för arbetet:

- Ämnen prioriterade i Stockholm¹⁵
 - Alkyfenoler/alkylfenoletoxilater
 - Antibakteriella ämnen
 - Bromerade flamskyddsmedel
 - Ftalater
 - Polyfluorerade föreningar
- Ämnen uppförda på SIN-listan.
- Ämnen i Kemikalieinspektionens PRIO-databas ska undvikas.
- Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier ska vara vägledande när sådana finns, alternativt att varorna uppfyller motsvarande kriterier som för Svanen, Bra Miljöval eller EU Ecolabel.

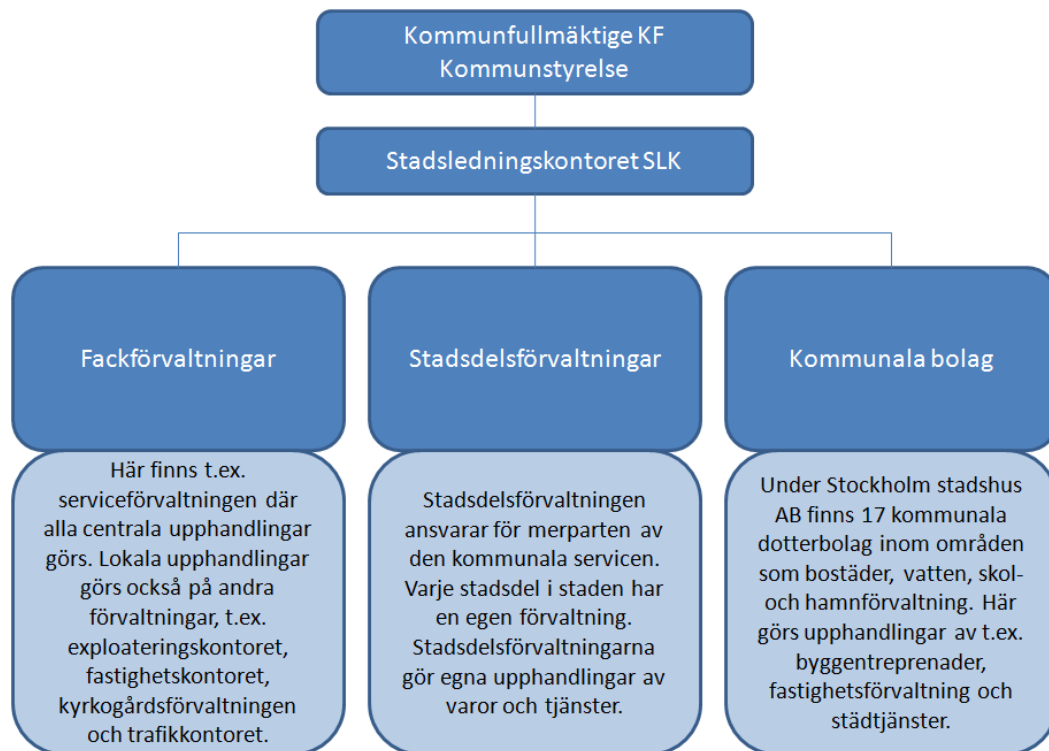
Vid upphandling av tjänster och entreprenader ska, enligt miljöprogrammet, krav ställas på innehållet av miljö- och hälsofarliga ämnen i varor och kemiska produkter som leverantören/entreprenören kommer att använda. Varor som väljs som inte uppfyller kriterierna ska motiveras och godkännas av upphandlande enhet. Nämnder och styrelser ska ha rutiner för uppföljning av ställda krav. För upphandling av entreprenad finns framtagna miljökrav som innehåller krav på kemiska produkter.¹⁶ Dessa är framtagna av trafikkontoret i samverkan med trafikverket, Göteborg och Malmö stad.

Ett behov som identifierats är att upphandlare ofta saknar kunskap och praktiska verktyg för att ställa relevanta kemikaliekrav i upphandling. Stockholms stad har därför beslutat att ta fram en kemikalieplan som ska konkretisera ovanstående mål och ge stöd för att bättre kunna formulera kemikaliekrav i upphandling.

¹⁵ Inom Stockholm stads projekt *Nya gifter, nya verktyg* (2004-2008) presenterades i projektets slutrapport, *Stockholms väg mot en giftfri miljö* (2008), en prioriteringslista med ämnen att fokusera på inom stadens kemikaliearbete. Den identifierade dessa fem ämnen som högst prioriterade. I ett annat projekt (2006) togs en *Guide till giftfria varor* fram där riktlinjer och krav för att ställa miljökrav i upphandling för Stockholms stad specificerades.

¹⁶ Trafikverket, trafikkontoret i Stockholm, Göteborg och Malmö (2012). Gemensamma miljökrav för entreprenader 2012

4.2. Upphandlingsorganisationen



De politiska besluten fattas i Kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska med stöd av stadsledningskontoret (SLK) se till att beslutade mål och riktlinjer genomförs och följs upp. Förvaltningar och bolag står för den dagliga driften av staden. Verksamheten är decentraliserad i hög grad, vilket innebär att många beslut fattas lokalt, t.ex. kring ekonomi och inköp.

Som nämnts tidigare köper Stockholms stad årligen varor och tjänster för ca 11 miljarder kronor, varav en stor del är entreprenader men även konsulttjänster och varor. Upphandlingar görs enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och för vissa inköp av sociala tjänster även Lagen om valfrihetssystem (LOV).

Den centrala serviceförvaltningen (under SLK) ansvarar för alla centrala och gemensamma upphandlingar i staden, ca 30 upphandlingsområden, t.ex. IT, papper och kontorsmaterial. En del av dessa görs som samordnade upphandlingar genom SKL Kommentus. SKL Kommentus är en inköpscentral som gör samordnade upphandlingar som de deltagande kommunerna, landstingen och myndigheterna har rätt att avropa ifrån. Fackförvaltningar, stadsdelsförvaltningar och kommunala bolag gör även egna upphandlingar. Flertalet av stadens upphandlingar regleras i ramavtal som är gemensamma för flera förvaltningar där dessa kan avropa. Det är både upphandlare och projektledare som gör upphandlingar.

Miljöförvaltningen fungerar idag som stöd för upphandlare när de ska ställa kemikaliekrav, i den mån ansvarig upphandlare tar kontakt. Även stadsledningskontoret stöttar i upphandlingsfrågor.

5. Kemikaliekrav i upphandling idag

Den första delen av denna utredning har kartlagt bilden av hur det ser ut idag kring att ställa kemikaliekrav i upphandling. Utredningen har tittat på vilken tillgång till styrdokument och kompetens som finns, vilka verktyg som används inom olika områden och hur uppföljningen görs.

5.1. Styrning och kompetens

Det finns i dagsläget ingen enhetlig styrning kring kemikaliefrågor och upphandling inom staden. Tillgången till styrdokument och annat stöd avseende kemikalier varierar mellan olika upphandlingsområden.

Det område som har tydligast styrning är upphandling av entreprenader där det finns nyligen framtagna miljökrav av Trafikkontoret som inkluderar krav på kemiska produkter, främst avseende arbetsmaskiner. I diskussion med representanter från Trafikkontoret framgår det dock att det i dagsläget råder viss osäkerhet kring vilka områden av entreprenader som omfattas av kraven. Som tidigare nämnts är byggsektorn också ett område som har tydlig styrning. Inom denna utrednings fokusområde varor råder dock stor osäkerhet kring vilka krav som kan ställas och det saknas styrning. Ibland upplever upphandlarna också dubbla budskap inom staden kring vilka krav som kan ställas och hur kraven samspekar med andra krav, t.ex. ekonomi.

Upphandlarna upplever att det saknas rätt kompetens inom organisationen för att kunna ställa bra kemikaliekrav. Ibland ställs krav men upphandlarna själva saknar kompetensen att avgöra vad kraven innebär och vad resultatet av att ställa dem blir.

Upphandlarna träffas regelbundet i ett upphandlarnätverk men miljö- och kemikaliefrågor diskuteras inte i det forumet. SLK erbjuder en stödfunktion dit man kan vända sig med frågor som rör alla upphandlingsfrågor, däribland kemikaliekrav. Dock finns ingen expertkompetens kring kemikalier på SLK idag och denna service är dåligt utnyttjad. Miljöförvaltningen finns också till hands för att ge upphandlare stöd, men stödet används inte systematiskt.

5.2. Tillgång till verktyg

Tillgången till verktyg varierar mellan olika upphandlingsområden och tillvägagångssätten för att ta fram krav skiljer sig mellan förvaltningar. I upphandlingar inom Stockholms stad har följande källor använts för att ställa kemikaliekrav:

- Tidigare upphandlingsunderlag för samma område
- Miljöstyrningsrådets kriterier (ffa. baskraven)
- Avseende städtjänster: Städhandbok och mall framtagen av SISAB/utbildningsförvaltningen
- Gemensamma miljökrav för entreprenad
- Byggvarubedömningen
- Information från Kemikalieinspektionen
- Miljömärkens kriterier
- Stadens miljöprogram

I vissa upphandlingar har det endast ställts krav på att Stockholms stads miljöprogram ska följas. Värt att notera är att de krav som tagits fram i *Guide till giftfria varor* (se fotnot 11) inte verkar ha använts i någon större utsträckning. Här följer en beskrivning av några av de olika verktyg som används idag.

5.2.1. Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier

Miljöstyrningsrådet (MSR) tar fram och tillhandahåller miljökriterier för olika produktområden. Kemikaliekraven innebär ofta att krav ställs på att vissa ämnen inte ska förekomma i varor och kemiska produkter. Krav finns för tre nivåer: baskrav, avancerade krav och spjutspetskrav. Inom Stockholms stad har MSR:s kriterier (baskraven) använts i upphandlingar av t.ex. textilservice och lokalvårdsprodukter.

Under workshopen med upphandlare framkom en osäkerhet kring användandet av MSR:s krav, hur kraven ska användas och ställas. Generellt upplevs MSR:s kriteriedokument och tillhörande bakgrundsinformation alltför avancerade. Att kraven finns på tre olika nivåer medför osäkerhet kring hur hårda krav man kan ställa och vad som är relevanta krav. För att kunna avgöra detta krävs ofta kunskapsstöd. Upphandlare uttryckte också en svårighet i att förstå hur kraven ska följas upp.

Miljöstyrningsrådet är samordnare för Kemikalierådet, där miljömärkningsorganisationer och offentlig sektor med intresse för kemikaliekrav sammanförs. Miljöstyrningsrådet har flera specifika kemikalieverktyg, men dessa är främst inriktade på hälso- och sjukvårdsprodukter. Till exempel tillhandahåller MSR en substitutionslista som kan användas för substitution av kemikalier i sjukvårdsartiklar.¹⁷

5.2.2. Städtjänster

SISAB har tagit fram en städhandbok¹⁸ som innehåller rekommendationer kring kemikalier.

”Respektive fastighets totala livscykel och belastning på miljön skall utgöra grunden för metod- och kemval inom lokalvården. Kemikaliefria metoder ska prioriteras så långt det är möjligt. De städkemikalier som används skall väljas med hänsyn till miljö och hälsa. Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier för kemisk-tekniska produkter, kriterier för miljömärkning enligt Svanen, Bra miljöval eller EU-blomman samt Byggvarubedömningen är verktyg som kan användas för kravställning. Verksamheten och städentreprenören skall härvid samverka för att:

– åstadkomma en så liten belastning som möjligt på den yttre miljön

– åstadkomma en så god arbets- och inomhusmiljö som möjligt.”

Det rekommenderas i Städhandboken att en kvalitetsplan tas fram som används som grund för uppföljning. Där ska bl.a. kemikalier som används framgå. Städhandboken innebär dock inga skallkrav avseende kemikalieanvändning.

Olika förvaltningar har använt sig av städhandboken för att ställa krav på lokalvårdstjänster.

¹⁷ <http://www.msr.se>

¹⁸ SISAB. Städhandboken. 2012-08-01

5.2.3. Gemensamma miljökrav för entreprenad

Trafikkontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö har tillsammans med Trafikverket tagit fram gemensamma miljökrav för upphandling av entreprenad. Kraven omfattar hela staden och innefattar drift, underhåll, anläggning och byggentreprenad och kan handla om upphandlingar av t.ex. asfaltering, klottersanering, städning av vägar, etc. Det är framför allt trafikrelaterad entreprenad som berörs och kemikaliekraven rör kemiska produkter, inte kemikalier i varor. Märkningspliktiga kemikalier ska anmälas av beställaren innan användning. Kraven är utformade som grundkrav som ska ställas på alla entreprenader som omfattas, men det är tillåtet att ställa högre krav när så är lämpligt.

Tanken med kraven är att de ska vara möjliga att följa upp och många upphandlingar görs gemensamt för de tre städerna vilket ska öka möjligheterna till kontroller. Stockholms stad gör inga egna uppföljningar, de utförs istället av Svensk Maskinprovning.¹⁹

5.2.4. Program för miljöanpassat byggande, Byggvarubedömningen

Bygg ligger utanför avgränsningarna för denna studie men bör ändå nämnas. Inom byggsektorn finns etablerade system för miljö- och hälsobedömning av byggvaror (inklusive kemiska produkter) såsom Byggvarubedömningen, BASTA och Sunda hus.

Fastighetskontoret använder stadens program *Miljöanpassat byggande i Stockholm*²⁰ som underlag för att ställa kemikaliekrav. Programmet var mellan 1997-2006 ett villkor vid markanvisning men är sedan 2007 frivilligt att använda.²¹ Programmet innehåller kemikaliekrav för material, såsom att det för material och produkter i första hand ska finnas byggvarudeklarationer eller miljödeklarationer, att material innehållande ämnen klassificerade som utfasningsämnen på Kemikalieinspektionens PRIO-lista ska undvikas. Det finns också ett krav att PVC ska undvikas.

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) är ett kommunalt bolag som äger och förvaltar stora delar av Stockholms förskolor och skolor. Här upphandlas framför allt entreprenader och tjänster. I arbetet med att fasa ut farliga ämnen²² används Byggvarubedömningens kriterier och bedömningsmall.²³

5.3. Uppföljning

Idag sker i princip ingen uppföljning av ställda kemikaliekrav. Det som eventuellt följs upp är olika typer av certifieringar. Uppföljning av krav upplevs som krångligt och det saknas kunskap i hur man ska gå tillväga. Det är i allra högsta grad också en resursfråga. Idag saknas avsatta resurser för uppföljning.

¹⁹ Tomas Nitzelius, telefonsamtal 15 November 2012.

²⁰ Program för Miljöanpassat byggande vid nybyggnad. Kommunfullmäktige 2005-10-03

²¹ Mycket av innehållet har plockats upp i MSR:s material.

²² I första hand har CMR-ämnen och PBT-ämnen prioriterats

²³ <http://www.sisab.se/Miljo/Farliga-amnen/>

5.4. Slutsats

Bilden av i vilken omfattning och på vilken nivå det idag ställs kemikaliekraV i upphandling inom staden är att det varierar stort mellan olika typer av upphandlingar. Inom vissa upphandlingar ställs inga kemikaliekraV. Upphandlare upplever en osäkerhet kring att ställa kemikaliekraV i varor och vissa tjänster och det saknas kunskap kring vilka verktyg som finns att tillgå och hur de ska användas. Det finns inget gemensamt forum för att diskutera ämnet och ställda kemikaliekraV följs idag inte upp. Främsta anledningarna till att det ser ut såhär idag uppfattas vara avsaknad av riktlinjer och kunskap. Den guide till giftfria varor med föreslagna kraV inom olika produktområden som Stockholms stad tidigare tagit fram verkar inte användas.

6. Önskat läge och behov

Efter att ha kartlagt hur upphandlarnas situation ser ut idag vad gäller kemikaliekrav i upphandling har denna utredning haft som mål att ta reda på hur upphandlare och andra nyckelpersoner inom staden vill att bilden ska se ut kring arbetet med att ställa kemikaliekrav i upphandling och vilka behov som finns utifrån den bilden. Utredningen har visat att det önskade läget innehåller en mängd identifierade behov på flera olika nivåer och områden. Här presenteras de identifierade områdena.

6.1. Styrning

I jämförelse med hur det ser ut idag är önskan att det blir mycket mer tydligt vad som gäller och att denna bild är enhetlig och gäller hela staden. Stadens målbild och ambition med kemikaliekraven måste bli tydligare och arbetet bör styras centralt för att ges rätt tyngd.

Följande behov finns:

- Tydligare styrning från SLK i form av riktlinjer och styrdokument. Bör vara kopplade till miljöprogrammet.
- Prioritering av när krav ska ställas och vad det ska baseras på.
- Riktlinjer för när uppföljning ska göras och hur det ska ske.
- Vägledning till hur arbetet ska ske i praktiken. Är det OK att använda miljöstyrningsrådets krav och kriterier? På vilken nivå? När är det möjligt att ställa högre krav? Ska det vara upp till varje förvaltning/nämnd att besluta om högre krav?

6.2. Kompetens

Det önskade läget är att det finns tillgång till kompetens kring kemikalier och kemikaliekrav och uppföljning av detsamma inom organisationen. Behoven rör både upphandlarnas egen kompetens och tillgång till stöd och expertkompetens:

- Intern specialistkompetens inom miljö- och kemikalieområdet för råd och stöd i upphandling och uppföljning, dit man vänder sig för att få råd och vägledning för att ställa rätt krav. Det skulle kunna göras genom att en miljö/kemikaliestrateg med upphandlingskompetens anställs på SLK eller genom att staden upphandlar specialistkompetensen.
- Inrätta ett miljøråd inom staden dit man kan vända sig för att få vägledning.
- Upphandlarnätverksträffarna bör kunna fungera som forum för att diskutera miljö- och kemikaliefrågor.
- SLK bör anordna miljö- och kemikalieutbildningar för upphandlare.

6.3. Verktyg

Det finns behov av verktyg, dels för att ställa relevanta kemikaliekrav inom olika områden och dels för att följa upp kraven. Det är viktigt att det framgår redan vid kravställan hur kraven senare ska kunna följas upp. Det är också viktigt att ett verktyg innehåller förklaringar till varför ett krav ska

ställas, vilka förbättringar som ett ställt krav kan medföra och vad konsekvensen för miljö- och/eller hälsa kan bli om kravet inte ställs.

Verktyget bör också vara anpassat så att det kan användas av personer helt utan kemikaliekompetens. I det sammanhanget är ordval viktigt, t.ex. är det ofta mer pedagogiskt att beskriva ämnens egenskaper, såsom hormonstörande, än att lista kemiska namn och beteckningar.

Några förslag som framkom under workshopen på hur verktyget skulle kunna se ut är följande:

- Som en uppslagsbok (databas) med övergripande information om vilka krav som bör ställas inom olika områden och hänvisningar till vilka befintliga verktyg/hjälpmedel man kan använda sig av.
- Checklistor per upphandlingsområde varor/tjänster i att ställa relevanta krav – standardiserade krav samt hur dessa ska följas upp.
- Uppföljningsverktyg för olika typer av upphandlingar för att mäta resultatet.
- Ett verktyg med en sammanställning av olika listor (PRIO, SIN-list, BASTA, osv.).

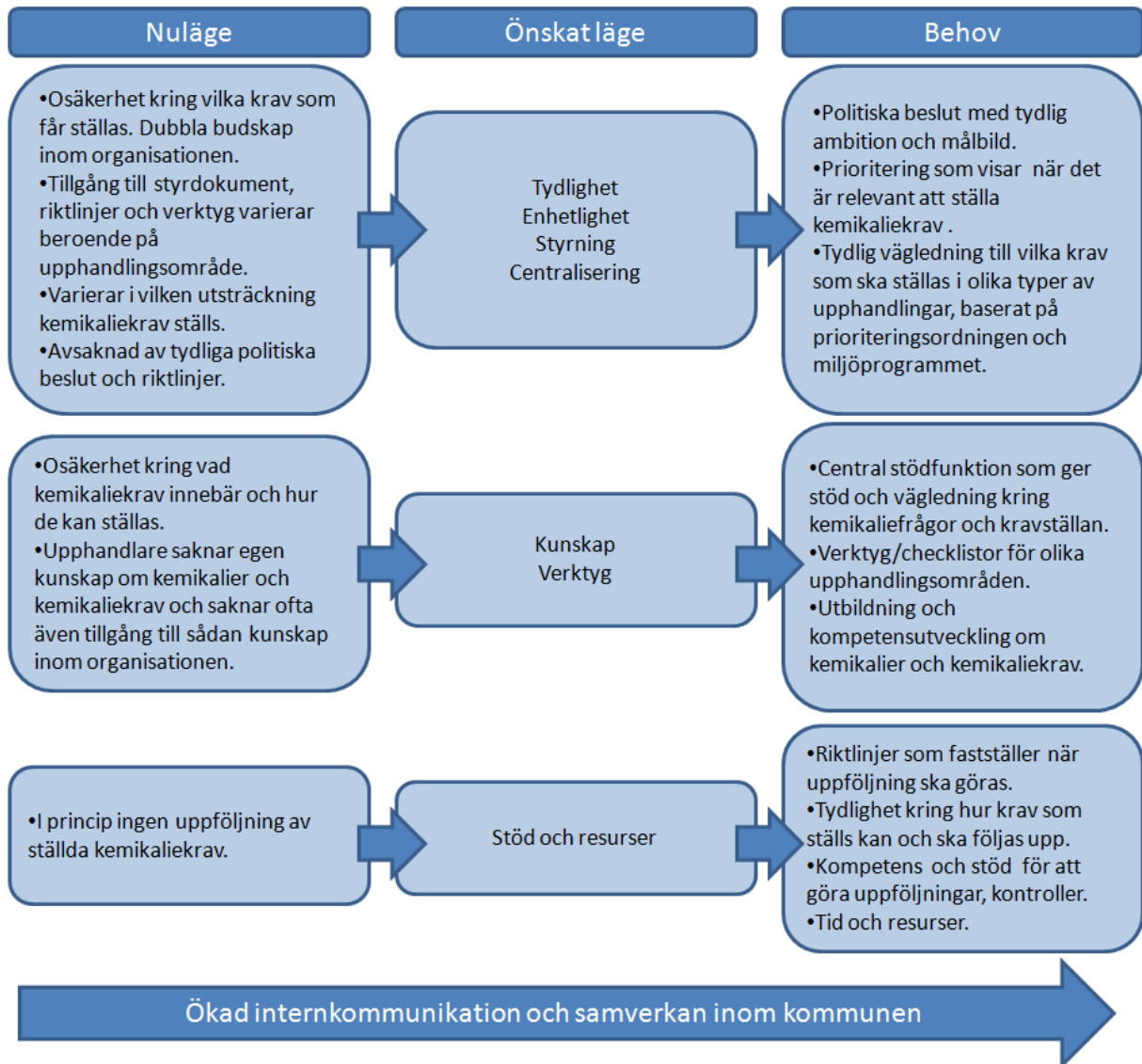
Det noterades av upphandlarna att ett verktyg som utgår från en lista på ämnen innebär ett kontinuerligt arbete med att uppdatera listan och att det om möjligt är bra att undvika ett sådant system som kräver kontinuerligt underhåll.

6.4. Resurser

Förutom de resurser som nämnts ovan i form av en stödfunktion så efterfrågas ökade resurser för att möjliggöra uppföljning. Det kan vara interna resurser i form av mer tid till att göra uppföljningar eller att en sådan resurs upphandlas.

7. Analys

Den samlade bilden av nuläget, önskat läget och behoven ser ut som nedan:



7.1. Tydliga riktlinjer

I Stockholms miljöprogram 2012-2015 finns en uttalad ambition om att minska förekomsten och utsläppen av farliga ämnen i de varor som används i staden. Denna ambition är dock uttryckt i generella termer och det finns ett tydligt behov av politiska beslut där ambition och målbild preciseras och riktlinjer ges kring vad som ska gälla avseende kemikaliekrav i upphandling inom Stockholms stad. Det är av största vikt att staden fastställer sin ambition med detta och därmed skickar en tydlig signal till hela organisationen om vad det är som gäller. I och med att det nu tas fram en kemikalieplan så kommer detta behov med all sannolikhet att uppfyllas.

Stockholms stad har en hög grad av decentralisering men resultatet av denna utredning har visat att i fallet med att ställa kemikaliekrav i upphandling krävs central styrning och centrala riktlinjer och att enhetlighet råder inom kommunen i hur dessa tillämpas. Samtidigt måste man vara pragmatisk och

inse att upphandling är mångfacetterat och ofta unikt från upphandling till upphandling, så dessa riktlinjer får inte bli för styrande för den enskilde upphandlaren eller upphandlingen. Det finns dock vissa delar som behöver slås fast centralt. Det handlar om att fastslå en prioriteringsordning för när kemikaliekraV ska ställas samt en konkretisering av denna i vägledande principer. Ambitionsnivån och prioriteringsordningen ska ta hänsyn till Stockholms stads miljöprogram och en utgångspunkt bör vara de ämnen och varugrupper som identifierades i projektet *Nya gifter - nya verktygs* slutrapport *Stockholms väg mot en giftfri miljö*²⁴, men de behöver kompletteras och konkretiseras.

Avseende prioriteringen bör den vara baserad på uppdaterad kunskap om risker med kemikalier. En parameter kan vara inköpsvolym, en annan kan vara exponeringsgrupper. Det är också viktigt att prioriteringen kopplar till effekt; att krav ställs där det finns potential att nå störst effekt och nytta. Eftersom höga kemikaliekraV kan vara kostnadsdrivande är det lämpligt att prioritera vissa områden där man vet att nyttan av att ställa höga kraV är stor, istället för att slumpmässigt ställa kraV utan en tydlig nyttovärdering. Det är lättare att acceptera en merkostnad när man vet att kraven som ställs skapar nytta i form av bättre hälsa och miljö. På detta sätt används de gemensamma resurserna på ett ansvarsfullt sätt. Prioriteringsordningen skulle med fördel kunna resultera i olika nivåer av kraV, där det i vissa upphandlingar enbart ställs vissa baskraV, t.ex. att SVHC-ämnen samt andra farliga ämnen som Sverige prioriterat (kadmium, kvicksilver, bly och deras föreningar) ska undvikas eller kraV enligt MSR:s basnivå, och där andra upphandlingar ställer betydligt högre kraV där det finns en förhöjd risk för negativa miljö- och hälsoeffekter, exempelvis när barn riskerar att exponeras för farliga kemikalier. Där det redan finns etablerade kraV, såsom för entreprenad och byggvaror, bör dessa självfallet fortsätta att användas.

Ambition och prioriteringsordning bör som nämnts ovan omsättas och konkretiseras i vägledande principer. Här ska framgå vilka slags kraV som ska ställas i olika typer av upphandlingar. Utgångspunkten är att den fastslagna prioriteringsordningen resulterar i olika nivåer av kraV för olika prioriterade varugrupper. Det skulle kunna innebära att det i lågt prioriterade upphandlingar ställs kraV enligt MSR:s basnivå och att det i högt prioriterade upphandlingar ställs kraV enligt MSR:s avancerade eller spjutspetsnivå, alternativt att det i prioriterade fall måste formuleras egna specifika kraV för att undvika de utpekade ämnena.

Självfallet blir det viktigt att innan högre kraV formuleras göra en marknadsanalys för att undersöka om marknaden kan leva upp till dessa kraV. Analysen måste svara på vilka miljöanpassade alternativ som marknaden bjuder och om tillräckligt många leverantörer kan erbjuda varan eller tjänsten med den miljöstandard vi vill ha. De vägledande principerna bör därmed också innehålla information om hur upphandlarna ska agera om kraV inte kan ställas enligt den fastslagna ordningen, t.ex. att genom frågor i förfrågningsunderlaget skicka en signal till marknaden om vilka kemikalieegenskaper i varor som staden är intresserade av. Detta kan göras genom att avisera att staden i nästa upphandling kommer att skärpa kraven eller ställa ytterligare kraV avseende vissa ämnen. Det kan också göras genom att ställa frågor i underlaget som inte är en del av utvärderingen men som ger staden information om vad marknaden kan leverera och ger leverantörerna en signal om vad staden är intresserad av, och därmed vilka kraV som kan komma att ställas i framtiden.

²⁴ Stockholms stad (2008). *Stockholms väg mot en giftfri miljö*.

De vägledande principerna bör också innehålla riktlinjer för uppföljning av kraven. En princip som bör råda är att alla krav som ställs ska vara uppföljningsbara och att tillvägagångssättet för uppföljningen redan ska vara formulerad när kravet ställs.

7.2. Kunskap och stöd

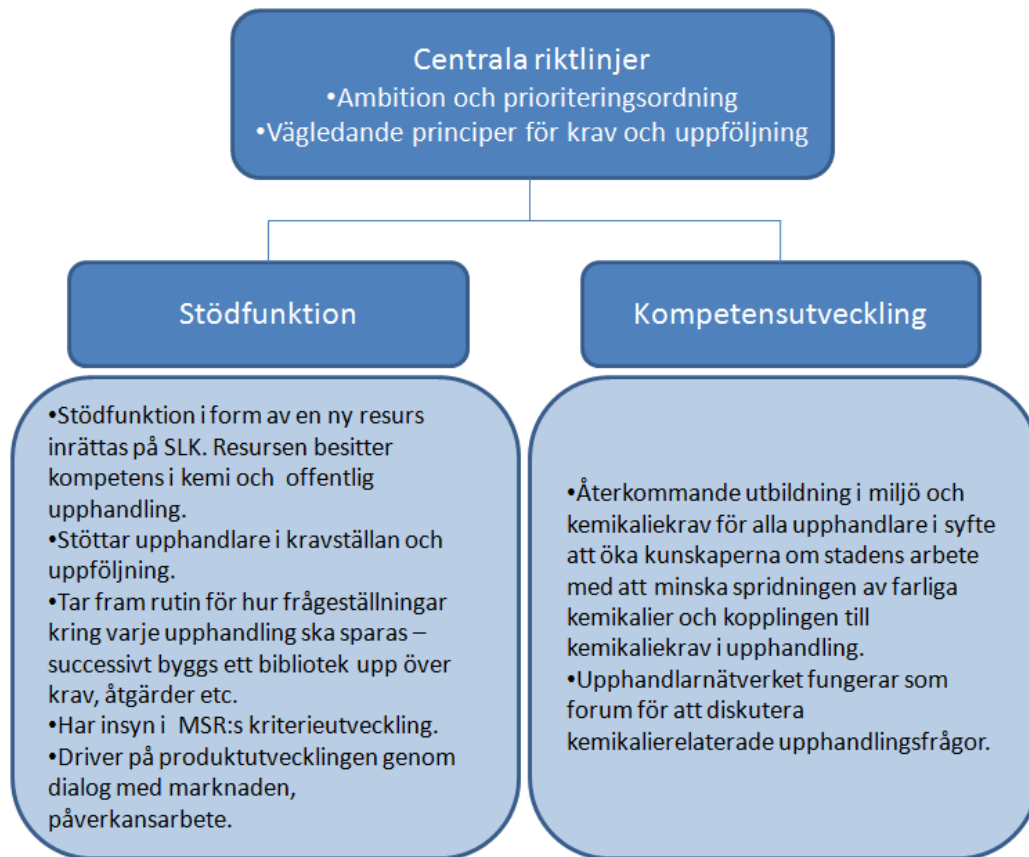
Ett tydligt behov av ökad kunskap för att ställa kemikaliekrav finns inom organisationen. Det handlar dels om kompetensutveckling för upphandlare, i vilket ökad internkommunikation och interna forum kan vara en viktig del att utveckla. Idag finns ett upphandlarnätverk men miljö- och kemikaliefrågor diskuteras inte. En åtgärd som efterfrågas från upphandlare är att tydligare inkludera dessa frågor i nätverket. Upphandlarna behöver också generell utbildning om kemikalier och att ställa kemikaliekrav i upphandling. Men för att det arbetet inte ska bli för omfattande är den stödfunktion som många efterfrågat en viktig del i att öka kompetensen inom organisationen. En sådan stödfunktion bör finnas så högt upp i organisationen som möjligt för att ge tyngd åt frågorna och finnas tillgänglig för alla. Detta bör därmed ligga på SLK. En ny resurs på SLK som har kemikaliekompetens samt bred erfarenhet av upphandling och uppföljning kan stötta i att tillämpa krav och successivt bygga upp en samlad kunskap i organisationen. Huruvida denna supportfunktion även bör ge stöd angående miljökrav generellt, eller om den enbart ska hantera kemikaliefrågor är en fråga som behöver diskuteras vidare. Detta ligger dock utanför ramen för denna studie.

7.3. Verktyg

Upphandlarna efterfrågar ett verktyg som stöd för att ställa krav som inkluderar checklistor och krav som är "färdiga att klippa in". Dock ifrågasätter vi relevansen av att utveckla ett sådant verktyg då det i princip redan finns i form av MSR:s kriterier. Behovet verkar snarare vara att få stöd att använda de krav som redan finns framtagna. Att bygga upp ett eget verktyg för Stockholms stad med krav specificerade för alla olika upphandlingsområden skulle dessutom innebära ett omfattande framtida arbete med att hålla det uppdaterat. Dessutom kvarstår behovet av stöd för att förstå vad det är för krav som ställs och för att svara på frågor från anbudsgivare. Ett verktyg förutsätter alltså ändå att en stödfunktion finns tillgänglig och att kompetensutveckling genomförs. Vårt förslag kommer därför att inriktas på att ovan nämnda stödfunktion kommer på plats på SLK. Ett resultat av dennes arbete kan dock bli att ett verktyg i form av ett kravbibliotek successivt byggs upp.

8. Förslag till fortsatt arbete

Utifrån vår analys ser vårt förslag ut som följande:



Den kemikalieplan som nu ska tas fram inom staden ska innehålla centrala riktlinjer för stadens kemikaliearbete. Till den planen föreslår vi att stadens ambition med att minska förekomsten och utsläppen av farliga ämnen i varor konkretiseras genom att kemikalieplanen anger en prioriteringsordning för vilka ämnen som ska undvikas i olika typer av varor och tjänster som upphandlas. Prioriteringen ska baseras på Stockholms stads miljöprogram och upphandlingspolicyn och bör utifrån de ämnen och varugrupper som identifierats i *Stockholms väg mot en giftfri miljö* kompletteras med den senaste kunskapen inom området. Ett exempel på hur en sådan prioritering kan se ut är att det finns en grundnivå med ämnen som alltid ska undvikas, t.ex. SVHC-ämnen, och en högre nivå som specificerar vissa kombinationer av ämnen och varor/tjänster som ska undvikas, t.ex. att ämnen som identifierats som hälsofarliga ska undvikas i upphandlingar av produkter som är avsedda för barn eller att miljöfarliga ämnen ska undvikas när det finns risker för direkta utsläpp till miljön.

Utifrån prioriteringsordningen tas vägledande principer fram som anger vilka typer av krav som ska ställas i olika upphandlingar för att undvika de ämnen som pekats ut i prioriteringen. Enligt exemplet ovan skulle sådana vägledande principer innebära att krav på grundnivå alltid ska ställas där kemikalier ingår i upphandlingen, t.ex. motsvarande MSR:s baskrav och att det på högre nivå krävs att det görs en grundlig marknadsanalys för att avgöra vilka krav som är möjliga att ställa, t.ex. MSR:s avancerade eller spjutspetskrav, alternativt att egna krav måste tas fram för att undvika de utpekade ämnena.

De vägledande principerna bör även innefatta uppföljning av ställda krav. En princip som bör råda är att alla krav som ställs ska vara uppföljningsbara och att tillvägagångssättet för uppföljningen redan ska vara formulerad när kravet ställs.

För stöd och vägledning kring det konkreta kravställandet är vårt förslag att en ny funktion inrättas på SLK som får till uppgift att stötta i arbetet med att ställa krav, granska och följa upp krav på kemikalieområdet. Personen ska besitta både kemikalie- och upphandlingskompetens. I ansvaret ligger att vara uppdaterad kring ny lagstiftning och nya forskningsrön inom kemikalieområdet och ha insyn i MSR:s kriterieutveckling.

Kemikaliekrav som ställs i upphandlingar bör inte bli det enda sättet som Stockholms stad arbetar för att driva en miljöanpassad produktutveckling. Parallellt med detta bör därför den föreslagna stödfunktionen även samverka med och föra en aktiv dialog med marknaden för att driva på produktutvecklingen. Att driva ett arbete gentemot SKL Kommentus som utför många av stadens upphandlingar är också en viktig del, så att det inte riskerar att bli en situation där varor som avropats via SKL Kommentus samordnade upphandlingar har betydligt lägre kemikaliekrav än stadens övriga varor. Det är viktigt att den prioriteringsordning som fastställs även gäller för samordnade upphandlingar.

Denna studie har visat att upphandlarna efterfrågar ett verktyg med färdigformulerade krav specifikt för Stockholms stad. Baserat på en analys av behoven och vår erfarenhet av liknande verktyg anser vi dock att ett sådant verktyg inte tillför något väsentligt. Ett verktyg med färdigformulerade krav för Stockholms stads väldigt varierande upphandlingsområden skulle kräva stora resurser för att hålla det uppdaterat. I de fall det finns bra formuleringar i MSR går dessa att använda (med stöd från den ovan nämnda funktionen) och i de fall där MSR inte tagit fram krav rör det sig antagligen om specifika upphandlingsobjekt där kravformuleringen måste göras vid upphandlingstillfället utifrån vad marknaden kan erbjuda. När högre krav ska ställas är det väldigt viktigt att en grundlig marknadsanalys görs för det specifika objektet, varför ett verktyg med färdigformulerade krav inte heller då blir verkningsfullt. I och med det arbete som den föreslagna stödfunktionen på SLK kommer att utföra kommer ett kravbibliotek successivt att byggas upp. Eftersom såväl marknaden som kunskapen om kemikaliers miljö- och hälsoeffekter hela tiden utvecklas ska dock vikten av ett sådant bibliotek inte överdrivas och det stöd som erbjuds upphandlarna bör vara dynamiskt för att kunna ta hänsyn till sådan utveckling. Vi anser att löpande kontakter med stödfunktionen är den viktigaste förutsättningen för att ställa relevanta krav.

Som framgår av vårt förslag centreras resurserna till SLK, detta i syfte att skapa tyngd åt frågan och att göra kompetensen så tillgänglig som möjlig för hela staden. Grundläggande kompetensutveckling för upphandlare är dock i sig viktigt för att öka medvetenheten om de krav som ställs för att upphandlarna ska bli så självständiga som möjligt och kunna svara på frågor från anbudsgivare och leverantörer. I det etablerade nätverket för upphandlare bör frågor om miljö- och kemikaliekrav kunna ingå som en återkommande diskussionspunkt.

Förutom de resurser som ovanstående förslag medför krävs också att resurser avsätts för uppföljning av ställda krav. En *upphandling i världsklass* förutsätter effektiva kemikaliekrav och att uppföljning av ställda krav görs kontinuerligt.

Referenser

Kemikalieinspektionen (2006). Att ställa kemikalierelaterade produktkrav vid inköp.
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8257-4.pdf>

Miljöstyrningsrådets rapport 2012:4. Kemikaliesubstitution genom offentlig upphandling,
Slutrapport. http://www.msr.se/PageFiles/9673/msr_2012_4_kemikaliesubstitution.pdf

Miljöstyrningsrådets rapport 2007:3. Verifiering och uppföljning vid miljöanpassad upphandling.
http://www.msr.se/PageFiles/5032/MSR_2007_3.pdf

Program för Miljöanpassat byggande vid nybyggnad. Kommunfullmäktige 2005-10-03

SISAB. Städhandboken, 2012-08-01. <http://www.sisab.se/Extranet/Referenser/stadhandboken.pdf>

SOU 2012:32: Upphandlingsstödet framtid

SOU 2011:73: På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen

Stockholms miljöprogram 2012-2015, antaget av kommunfullmäktige 2012-01-30

Stockholms stad (2008). Stockholms väg mot en giftfri miljö.

Stockholms stad (2006). Guide till giftfria varor - Upphandlings- och inköpskrav för miljöanpassade
varor. <http://miljobarometern.stockholm.se/content/docs/gc/9/Guide%20to%20non-hazardous%20goods.pdf>

Stockholms stads upphandlingspolicy, beslutad av kommunfullmäktige 2007-03-26

Trafikverket, Trafikkontoret i Stockholm, Göteborg och Malmö (2012). Gemensamma miljökrav för
entreprenader 2012

Webbsidor:

www.bastaonline.se.

www.kemi.se/sv/Innehall/Databaser/

www.kemi.se/sv/Innehall/Nyheter/Battre-EU-regler-for-en-giftfri-miljo/

www.msr.se

www.sinlist.org

www.sisab.se/Miljo/Farliga-amnen/

www.stockholm.se/vision2030

stennordin.se/2012/04/25/sociala-krav-i-stadens-upphandlingar-utreds/

Webbsidor besökta 2012-12-10.

Telefon- och mailkontakter:

Tomas Nitzelius, Trafikkontoret. Telefonsamtal 15 november 2012.

Anette Eriksson, SLK. Telefonsamtal 7 december 2012.

Malin Lindvall, Juridiska avdelningen. Telefonsamtal 5 december 2012.

Fredrik Legeby, Stadsbyggnadskontoret. Telefonsamtal 23 november 2012.

Teresia Skönström, Exploateringskontoret. Via mail.