

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2009 rd

Statsrådets redogörelse om reformen av upphandlingslagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2008 statsrådets redogörelse om reformen av upphandlingslagen (SRR 7/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Taina Nikula, miljöministeriet
- äldre regeringssekreterare Kyllikki Silvennoinen och specialsakkunnig Niina Hannonen, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Ari Nissinen, Finlands miljöcentral
- upphandlingsjurist Kirsi-Maria Saarinen, Helsingfors stad
- miljövärdschef Jouni Nissinen, Finlands Naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Miljöutskottet har sett på miljöaspekterna i statsrådets redogörelse om reformen av upphandlingslagen utifrån sitt ansvarsområde.

Utskottet konstaterar att en hållbar utveckling i mycket högre grad kan främjas genom att man tar hänsyn till miljökonsekvenser i offentlig upphandling. Värdet av offentliga upphandlingar i EU ligger över 1 000 miljarder euro, eller omkring 16 procent av bruttonationalprodukten. Den offentliga sektorn har mycket att säga till om också i Finland i och med att cirka 27 miljarder euro per år, eller 15 procent av bruttonationalprodukten, används för offentlig upphandling, som ungefär till hälften faller inom ramen för upphandlingslagen. Enligt utskottets mening är det centralt att hela den offentliga förvaltning-

en genuint engageras i detta projekt som har en ekologiskt hållbar upphandlingspolitik som mål och som vill vara vägledande för privat sektor och konsumenter.

Regeringen framhåller att det skulle vara lämpligare att studera hur miljöaspekterna har vägts in längre fram då projekten på EU-nivå och nationell nivå har framskridit och det är möjligt att göra en konsekvensbedömning. De klimatstrategiska målen kräver att den offentliga sektorn i framtiden minskar sina utsläpp. Dessutom har EU:s strategi för hållbar utveckling som mål att miljövänlig upphandling ska utgöra 50 procent av all upphandling. För utskottet är det viktigt att krav på miljöhänsyn införs i snabb takt eftersom praxis ser ut att etablera sig med den nya upphandlingslagen och det bråd-

skar med att integrera miljöaspekten inklusive kostnader under hela livscykeln i den normala upphandlingsprocessen.

Enligt redogörelsen innebär det både en utmaning och en möjlighet att främja och beakta miljöaspekter vid offentlig upphandling. Upphandlingslagen ställer upphandlarna under ett stort ansvar. Det ställs också stora förväntningar på att miljöaspekter ska beaktas i upphandlingen. Det krävs en hel del nya tillvägagångssätt och ny kompetens för att effektivt integrera miljömål i upphandlingsprocesserna. Det brister fortfarande i den upphandlande personalens utbildning och kunskaper, och man förstår ännu inte att integrera miljökunskap i den vara eller tjänst som upphandlas. Utöver kompetens handlar det också om att ta till sig nya tillvägagångssätt och att effektivt sprida dem på rikstäckande plan. Miljökunskapen vid upphandling kan med fördel koncentreras till någon statlig expertorganisation för att underlätta för hela den offentliga sektorn att ta hänsyn till upphandlingens miljökonsekvenser och skapa praktiskt tillämpliga allmänna råd.

Bland nationella projekt för att främja hållbar upphandling kan nämnas t.ex. arbets- och näringsministeriets allmänna råd om energieffektivitet och Motivias s.k. Helpdesk för upphandling av miljöteknik. Dessutom prioriterade enheten för rådgivning om offentlig upphandling 2008 miljöaspekter på offentlig upphandling. Utskottet understryker att offentliga upphandlare trots alla dessa åtgärder fortfarande saknar ett viktigt redskap, en avgiftsfri databank på Internet för lättillgänglig och tillförlitlig information i realtid om centrala miljöaspekter på varor och exempel på krav och jämförelsekriterier för dem att utnyttjas i förfrågningsunderlaget. I fortsättningen gäller det att särskilt ge akt på att den jämförande information som rådgivningen genererar är riktig och verifierad.

Kommunernas begränsade resurser gör det svårt att beakta miljökritierier på ett effektivt sätt. Kommunsektorn saknar fortfarande konkreta verktyg, utbildning och rådgivning för att kunna beakta upphandlingens miljökonsekvenser. Utskottet menar att effektiv rådgivning, bred utbildning, allmänna upphandlingsmodeller och

exempel spelar en central roll om man vill att miljömålen ska beaktas bättre i upphandlingsprocessen. Man måste se till att det finns adekvata resurser för rådgivning och utbildning för att miljöaspekterna ska kunna integreras i offentlig upphandling.

Vidare är det viktigt att man genom offentlig upphandling försöker påverka produktutvecklingen och utbudet av produkter på marknaden för att reducera deras negativa miljökonsekvenser. Den offentliga sektorn kan genom sin upphandlingspolicy göra en större insats för att främja miljöinnovationer och omsätta dem i produkter. Effekterna kan bli avsevärda på sådana områden och för sådana varugrupper där de offentliga upphandlande enheterna är storskaliga upphandlare. Genom offentlig upphandling kan man också bidra till att sänka lönsamhetströskeln för nya varor och sprida nya innovativa lösningar på marknaden. Offentliga upphandlare behöver precis som anbudsgivare incitament som möjliggör för offentlig sektor att ta de nödvändiga stora riskerna för att nyttiggöra innovationer och experimentera med nyheter för att främja en hållbar utveckling. Det behövs också gemensamma forum för upphandlare och leverantörer där de tillsammans kan förhandla fram allmänna principer för miljövänliga lösningar.

Utskottet noterar att det än så länge inte finns särskilt mycket uppföljningsuppgifter om vilken effekt det har för upphandlingens totalkostnader att miljöaspekter vägs in. I Danmark räknar man med att beslutet att integrera miljöaspekter i upphandlingen i staden Kolding med 80 000 invånare och omorganisera upphandlingen därefter har minskat räkningen för upphandling med omkring 10 procent per år. Det visar att den miljövänligaste lösningen inte nödvändigtvis är dyrast att upphandla och inte heller har de dyraste livscykelkostnaderna. Det är möjligt att miljökritierierna på kort sikt höjer upphandlingskostnaderna i vissa varugrupper, men på längre sikt kanske priserna sjunker tack vare ökad efterfrågan och ökat utbud. Det är till och med möjligt att man med miljövänlig upphandling på sikt kan minska offentliga organisationers driftskostnader.

Som utskottet ser det finns det ett fast samband inte minst i livscykelperspektiv mellan förmanlighet, samlade kostnader och miljöaspekter när det gäller offentlig upphandling. Det är också möjligt att ställa miljökriterier för varors egenskaper. Det finns redan en del goda exempel på detta, men de har inte utnyttjats systematiskt. Det är också möjligt att bedöma miljökostnaderna för en varas hela livscykel som ett led i en totalekonomisk bedömning av upphandlingen, men man har ännu inte förstått att utnyttja detta i tillräcklig grad. På sikt kan offentliga upphandlare på hemmamarknaden ställa miljökrav och den vägen stödja inhemska företags miljötekniska innovationer.

Det kan i vissa fall betyda problem att enskilda upphandlingar växer sig för stora på grund av att de koncentreras och för att mindre företag med alltför små produktionsvolymmer kanske har svårigheter med att delta i anbudsförfaranden. Utskottet påpekar att det också behövs anbudsförfaranden i mindre skala och att det i framtiden måste bli lättare att lägga partiella anbud. Små och medelstora lokala företags medverkan bör främjas. Också den vägen kan man få in lösningar i anbudsförfaranden som beaktar miljöaspekten i ett livscykelperspektiv.

Enligt 2 § i upphandlingslagen ska de upphandlande enheterna sträva efter att ordna sin

upphandling så att den kan genomföras på ett så ekonomiskt och systematiskt sätt som möjligt samt i form av så ändamålsenliga helheter som möjligt med beaktande av miljöaspekterna. I detaljmotiven till lagen påpekas det att momentet närmast är en rekommendation och att det är upp till den upphandlande enhetens prövning och ansvar att ordna upphandlingen på det lämpligaste sättet. Lagstiftningen förpliktar därmed inte direkt någon att väga in miljöaspekter utan ger bara en ram inom vilken det är möjligt i upphandlingsförfarandet. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om upphandlingslagen (MiUU 29/2006 rd) och menar att lagstiftningen i högre grad bör förplikta att beakta miljöaspekter. Ett villkor för att den ska kunna göras mer förpliktande är att de allmänna råden om miljöaspekter i upphandlingen är tillräckliga och att det finns ett fungerande rådgivningssystem. Man måste alltså först satsa på rådgivning, utbildning och en avgiftsfri databank på nätet för att det ska finnas förutsättningar att väga in miljöaspekter.

Utlåtande

Miljöutskottet anför

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

MiUU 1/2009 rd — SRR 7/2008 rd

Helsingfors den 25 februari 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Rakel Hiltunen /sd
Tanja Karpela /cent
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml

Petteri Orpo /saml
Sanna Perkiö /saml
Sari Sarkomaa /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /cent
Oras Tynkkynen /gröna
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.