



MÄLARDALENS HÖGSKOLA

Institutionen för Ekonomi och Informatik
Institutionen för Energiteknik
Box 833, 721 23 Västerås

Examensarbete/ C-uppsats, 10p
Ekologisk ekonomi
2001-08-24

Offentlig upphandling och ekologisk hållbarhet

Ger lagen om offentlig upphandling och EG-rätten utrymme till miljökrav vid offentlig upphandling?

Författare: Emil Källén
Magnus Jonsson

Handledare: Birgitta Schwartz

SAMMANFATTNING

- DATUM:** 2001-08-24
- NIVÅ:** Examensarbete / C-uppsats i företagsekonomi med inriktning mot ekologisk ekonomi, 10 poäng.
- FÖRFATTARE:** Emil Källén (771013) Magnus Jonsson (780330)
Engelbrektsgratan 8A Tessingatan 4
722 16 VÄSTERÅS 722 16 VÄSTERÅS
021-416896 021-125561
emil.kallen@telia.com magnus.jonsson@ludvigssons.se
- HANDLEDARE:** Ek. Dr. Birgitta Schwartz
- TITEL:** Offentlig upphandling och ekologisk hållbarhet – Ger lagen om offentlig upphandling och EG-rätten utrymme till miljökrav vid offentlig upphandling?
- PROBLEM:** Offentlig upphandling regleras av både svensk lagstiftning och EG-rätten. På senare år har miljöfrågorna inom EU blivit allt mer aktuella och i Sverige finns en stark politisk vilja att miljökrav ska ställas vid fler offentliga upphandlingar. Det råder dock delade meningar om hur höga miljökrav som kan ställas inom lagens ramar. Detta beror på att rättspraxis från EG-domstolen saknas. EG-kommissionen är en mycket betydelsefull normbildande aktör i detta avseende eftersom den är tillsynsmyndighet för upphandlingsreglerna inom EG-rätten och dessutom utarbetar förslag till ny lagstiftning.
- Finns det möjlighet, inom ramen för LOU och EUs regelverk, att ställa miljökrav vid offentlig varuupphandling för att nå en ekologisk hållbar utveckling? Vilka principiella målkonflikter finns mellan LOU, enligt EG-kommissionens tolkning, och arbetet för att nå en hållbar utveckling?
- SYFTE:** Syftet med studien är att undersöka möjligheterna för en offentlig upphandlare att ställa miljökrav utan att bryta mot svensk lagstiftning eller EG-rätten. Studiens syfte är även att belysa principiella målkonflikter mellan upphandlingsbestämmelserna, enligt EG-kommissionens tolkning, och arbetet med att nå en ekologisk hållbar utveckling.
- METOD:** Studien bygger på en hermeneutisk ansats. För insamling och analys av data har en kvalitativ metod använts. Källmaterialet består främst av tryckta källor.
- RESULTAT:** I vår studie har vi konstaterat att endast marginella miljökrav kan ställas vid offentliga upphandlingar. Rättsreglerna som bestämmer vilka kriterier som får användas vid bedömning av anbud inte är konstruerade för att tillåta miljökrav, eller andra krav, som inte ur ett snävt ekonomiskt perspektiv gynnar den upphandlande enheten. Målkonflikter uppstår då en upphandlande enheten ska göra ett upphandlingsförfarande enligt lagen och samtidigt tillämpa miljövårdsprinciper som bästa teknik och försiktighetsprincipen.

Förord

Idén om den här uppsatsen uppstod då en av författarna diskuterade miljöfrågor med sin mor, Cecilia Källén, som är offentlig upphandlare vid Katarina Sofia Stadsdelsförvaltning. Författaren var väl införstådd med regeringens arbete för ekologisk hållbarhet. Regeringen menar att offentliga organisationer påskyndar samhällets miljöanpassning genom att ställa miljökrav vid sina inköp. Enligt Cecilia var dock de miljökrav som ställdes bland upphandlare ofta små och i praktiken betydelselösa. Anledningen var att de var osäkra på vilka miljökrav lagen om offentlig upphandling tillät. Detta gjorde författaren förbryllad över klyftan mellan regeringens politik och dess motsvarighet i praktiken, vilket senare ledde in författarna till den aktuella frågeställningen. Vi vill därför tacka Cecilia för en uppslaget till den här uppsatsen!

Vi vill tacka vår handledare Birgitta Schwartz, Ek. Dr, för goda råd och vägledning. Birgittas positiva framåtanda har varit motiverande och gjort uppsatsskrivandet roligt.

Vi vill passa på att tacka de externa aktörer som varit till hjälp. Linda Dahlström, jur.kand, på Nämnden för offentlig upphandling gav oss en välbehövlig inledande vägledning till ett kaotiskt problemområde. Vi vill även tacka personal på AnbudJournalen som gav oss tillgång till deras rättsfallsamling inom offentlig upphandling.

Den här uppsatsen vänder sig till lärare och studenter på Ekologisk ekonomiprogrammet på Mälardalens Högskola, men även till personer med olika roller som intresserar sig för problemet med att ställa miljökrav vid offentlig upphandling utan att bryta mot lagen.

Västerås den 20 augusti 2001

Emil Källén

Magnus Jonsson

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 PROBLEMSTÄLLNING	2
1.3 SYFTE	2
1.4 AVGRÄNSNING.....	2
1.5 BEGREPPSFÖRKLARINGAR OCH FÖRKORTNINGAR	3
1.6 DISPOSITION	3
2. VETENSKAPLIGT PERSPEKTIV OCH METOD	5
2.1 OBJEKTIVITETENS GRÄNSER	5
2.2 FÖRFATTARNAS FÖRFÖRSTÅELSE.....	6
2.3 DEN NEOKLASSISKA SYNEN PÅ INDIVIDEN	6
2.4 EN HERMENEUTISK ANSATS	7
2.5 METOD.....	7
2.6 KÄLLKRITIK	8
3. EKOLOGISK HÅLLBAR UTVECKLING.....	9
3.1 ETT BREDARE MILJÖARBETE	9
3.2 MILJÖANPASSADE VAROR	11
3.3 PRINCIPER OCH SYNSÄTT FÖR ATT NÅ EN EKOLOGISK HÅLLBAR UTVECKLING	12
3.3.1 <i>Marknadsaktörers moraliska ansvar</i>	12
3.3.2 <i>Ett proaktivt synsätt</i>	12
3.3.3 <i>Miljövårdsprinciper</i>	13
4. UPPHANDLINGSFÖRFARANDET.....	14
4.1 ALLMÄNT.....	14
4.2 TRÖSKELVÄRDEN	14
4.3 ANNONSERING.....	15
4.4 VILLKORLIGA OCH OVILLKORLIGA KRAV.....	16
4.5 ÖVERPRÖVNING OCH SKADESTÅND.....	16
5. AKTÖRSPRESENTATION	18
5.1 NÄMNDEN FÖR OFFENTLIGUPPHANDLING.....	18
5.2 KONKURRENSKOMMISSIONEN.....	18
5.3 EG-KOMMISSIONEN	19
6. LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING	20
6.1 INLEDNING TILL DEN JURIDISKA ANALYSEN	20
6.2 LOUS UPPBYGGNAD	21
6.3 PARAGRAFER AVSEENDE UPPHANDLINGSKRAV.....	22
6.3.1 <i>Huvudregeln om affärsmässighet</i>	22
6.3.2 <i>Krav som får ställas på leverantören</i>	22
6.3.3 <i>Hänvisning till tekniska specifikationer</i>	23

6.3.4 Prövning av anbud.....	23
7. EG-RÄTTEN.....	25
7.1 EUS RÄTTSSYSTEM	25
7.2 EG-RÄTTSLIGA PRINCIPER	26
7.2.1 Principernas direkteffekt.....	27
7.2.2 EG-direktivets direkteffekt	27
7.3 EG-DOMSTOLEN	28
8. MILJÖKRAV INOM LAGENS RAMAR.....	29
8.1 PRODUKTENS MATERIALINNEHÅLL	29
8.1.1 Mätbara krav som flera leverantörer kan uppfylla.....	29
8.1.2 Produkter fria från miljöfarliga ämnen	30
8.2 RESTPRODUKTER	32
8.3 TRANSPORTER.....	32
8.4 KRAV RIKTADE MOT LEVERANTÖRENS VERKSAMHET	33
9. KONFLIKT MELLAN LAG OCH MILJÖKRAV	35
9.1 KOMMISSIONENS TOLKNING	35
9.2 MÅLKONFLIKTER.....	36
10. SLUTSATSER.....	38
10.1 RESULTAT.....	398
10.2 DISKUSSION	389
10.3 FORTSATT FORSKNING.....	41
KÄLLFÖRTECKNING	
TRYCKTA KÄLLOR	
PERSONLIGA MEDDELANDEN	
INTERNETKÄLLOR	

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Hösten 1999 överlämnade regeringen skrivelsen ”Hållbara Sverige - uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling” till riksdagen. Syftet med skrivelsen var att redovisa hur arbetet med att nå ett ekologiskt hållbart samhälle fortskred. I skrivelsen framhävde regeringen att det fanns en möjlighet till att ’driva på’ miljöanpassningen av varor och tjänster om fler organisationer inom den offentliga sektorn ställde miljökrav vid sina inköp. Enligt skrivelsen var detta redan vanligt i kommuner och landsting, men inte inom staten. En rad insatser skulle nu initieras för att öka den miljövänliga upphandlingen hos myndigheterna. En av insatserna var att inrätta en särskild delegation i syfte att främja miljövänlig upphandling. Delegationens uppgifter var bland annat att undersöka och visa hur offentliga organisationer kunde ställa miljökrav vid sina inköp utan att bryta mot gällande lagstiftning.¹ Nämnden för offentlig upphandling (NOU), som är tillsynsmyndighet för Lagen om offentlig upphandling (LOU), hade emellertid sin åsikt klar i frågan. Våren 1998 hade NOU på uppdrag av regeringen analyserat möjligheterna att ställa miljökrav vid offentlig upphandling inom ramen för gällande lagstiftning. I rapporten skrevs följande:

*”Möjligheten att ställa miljökrav vid kvalificeringen av anbudsgivare är enligt NOUs bedömning utomordentligt begränsad. Sådan bedömning skall begränsas till en prövning av anbudsgivarnas lämplighet med hänsyn till deras tekniska förmåga och kapacitet samt deras ekonomiska och finansiella ställning”.*²

Varken NOUs rapport eller regeringens skrivelse är inaktuella i dagsläget. Trots att de helt går emot varandra står både regeringen och NOU fast vid sina ståndpunkter. Hos flera aktörer i samhället går meningarna isär om vilka miljökrav som kan ställas utan att bryta gällande lagstiftning. Många anser att tvetydigheten har sitt ursprung i att LOU är en implementering av EUs regelverk i den svenska lagstiftningen. Därför saknas förarbeten till lagen och då uppstår problem med att tolka den.

Att handla miljövänligt blir allt mer en självklar del i individers och organisationers miljöarbete. För den enskilda upphandlaren blir det problem när han eller hon ska upphandla miljövänligt, men också följa de lagar och regler som finns på området. Om upphandlaren dessutom lider av brist på tid eller kunskap om de rättsliga reglerna blir problemet ännu värre. Osäkerheten om vilka miljökrav som får ställas bidrar till att kraven reduceras eller värsta fall inte ställs över huvud taget.

¹ Regeringen, Hållbara Sverige - uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling, 1999-10-14

² NOU, Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling, 2001-04-23

1.2 Problemställning

Offentlig upphandling regleras av både svensk lagstiftning och EG-rätten. Syftet med bestämmelserna är att minska kostnaden vid upphandlingar och att öka rörligheten av varor inom EU. På senare år har miljöfrågorna inom EU blivit allt mer aktuella och i Sverige finns en stark politisk vilja att högre miljökrav ska ställas vid offentliga upphandlingar. En allmän uppfattning är att det största hindret för att ställa miljökrav för att nå en hållbar utveckling vid upphandlingar är just lagstiftningen. Det råder dock delade meningar om hur höga miljökrav som kan ställas inom lagens ramar. Detta beror på att rättspraxis från EG-domstolen saknas. EG-kommissionen är en mycket betydelsefull aktör i detta avseende eftersom de är tillsynsmyndighet för upphandlingsreglerna inom EG-rätten och dessutom utarbetar förslag till ny lagstiftning.

Finns det möjlighet, inom ramen för LOU och EUs regelverk, att ställa miljökrav vid offentlig varuupphandling för att nå en ekologisk hållbar utveckling? Vilka principiella målkonflikter finns mellan LOU, enligt EG-kommissionens tolkning, och arbetet för att nå en hållbar utveckling?

1.3 Syfte

Syftet med studien är att undersöka möjligheterna för en offentlig upphandlare att ställa miljökrav utan att bryta mot svensk lagstiftning eller EG-rätten. Studiens syfte är även att belysa principiella målkonflikter mellan upphandlingsbestämmelserna, enligt EG-kommissionens tolkning, och arbetet med att nå en ekologisk hållbar utveckling.

1.4 Avgränsning

I LOU delas offentliga upphandlingar in i fyra olika slag. Det är upphandlingar av varor, tjänster, byggtrepenad och slutligen upphandlingar inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena. Vi har avgränsat oss till att behandla enbart varuupphandlingar. Lagstiftningen är i stort sett den samma för varor och tjänster, men genom att bara behandla fysiska produkter har vi kunnat inrikta vår studie på miljökonsekvenser typiska för varukonsumtion.

En del av den här studien analyserar rättsläget. Rättsläget är i dagsläget osäkert eftersom lagstiftningen är otydlig och rättspraxis saknas. Analysen kommer att kompletteras med, framför allt, EG-kommissionens syn på rättsläget. Flera andra faktorer än lagar och regler påverkar vilka miljökrav som ställs vid upphandlingar. Upphandlande enheters kunskap om rättsläget, samt deras ambition att minska miljöpåverkan är exempel på sådana. Denna del av studien har främst en juridisk utgångspunkt och därmed avgränsar vi från sådana faktorer. När rättsläget är oklart, kan förändringar ske snabbt. En sådan förändring kan komma att ske då

EG-kommissionen ger ut nya rekommendationer om hur direktiven ska tolkas. Även om inte dessa är rättsligt bindande verkar de starkt normbildande och är en god vägledning för hur rättsläget kommer att förändras. Våra slutsatser i denna studie måste därför ses i ljuset av eventuella framtida förändringar på området. Vi har dock inte ansett oss besvärade av detta eftersom utvecklingen på området trots allt sker långsamt. EU-kommissionens skrivelser är ofta flera år försenade och det ger ingen anledning till att vänta med studien.

Det finns internationella avtal som är betydelsefulla vid offentlig upphandling som vi valt att inte behandla särskilt ingående i den här studien. Internationella avtal som ingåtts av EU har en status som påminner om interna rättsregler. Avtalen anses dock tillåta större miljökrav än EUs regelverk vid upphandlingar. Vi har därför valt att avskärma oss från dessa och inrikta studien på LOU, EGs upphandlingsdirektiv och de EG-rättsliga principerna eftersom de ger det minsta utrymme för miljökrav vid upphandlingar.

1.5 Begreppsförklaringar och förkortningar

Med *upphandlande enhet* menar vi en organisation inom stat, kommun eller landsting som gör inköp av varor från en annan juridisk person än sig själv. Ofta använder vi endast *upphandlare* i samma syfte. Med *upphandling* menar vi köp, hyrköp eller hyra av varor av en upphandlande enhet. *Upphandlingskrav* är krav som den upphandlande enheten använder vid urvalet av leverantör. Dessa kan riktas mot den upphandlade varan eller leverantören. Med *leverantör* syftar vi genomgående i uppsatsen till företag som ger anbud vid en upphandling. *Förfrågningsunderlag* är det formulär som skickas ut till anbudsgivande leverantörer. Här anges vilka kriterier som ligger till grund för att gallra ut det bästa anbudet. *Tröskelvärde* är ett, av EG-kommissionen, bestämt monetärt belopp som fungerar som skiljelinje i lagstiftningen. Upphandlingar ovan och under tröskelvärdet regleras av olika rättsregler. *EG-kommissionen* kommer i fortsättningen benämnas som Kommissionen och *EG-direktiv* med direktiv.

LOU = Lagen om offentlig upphandling

EG = Europeiska gemenskapen, första pelaren inom EU.

NOU = Nämnden för offentlig upphandling

WTO = World Trade Organisation = Världshandelsorganisationen

GPA = Government Procurement Agreement = Avtal inom ramen för WTO som reglerar offentliga upphandlingar.

1.6 Disposition

Studien är indelad i tre delar. Den första delen startar med kapitlet "Ekologisk hållbar utveckling". Här ges en referensram till de miljökrav som ställs. Dels genom miljöproblematiken och dels genom samhällets engagemang för att lösa dem. Detta

engagemang har förändrats över de senaste decennierna och uttrycks numera i internationella konventioner och miljöprinciper men även i ett förändrat synsätt på företag som numera förväntas ta ett större moraliskt ansvar.

Den andra delen är av mer juridisk natur. I kapitel benämnt ”lagen om offentlig upphandling” och ”EG-rätten” försöker vi beskriva det komplicerade rättssystemet som de tillämpliga rättsreglerna är lokaliserade till. I kapitlet som nämns först utgår vi från svensk författning och i det andra EG-rätten. Båda rättssystemen är dock sammanflätade och det är egentligen svårt att göra en strikt uppdelning av dem. Vi ger även en beskrivning av rättsreglerna och hur EG-domstolen tolkar dessa.

I den tredje delen av studien, med utgångspunkt i kapitlet ”Miljökrav inom lagens ramar” undersöker vi vilka sorters miljökrav som får ställas. Vissa slutsatser kan vi dra genom att tyda ordalydelsen i rättsreglerna, men eftersom dessa oftast kan tolkas på flera sätt belyser vi några fall från verkligheten där det skett en prövning. Stort utrymme ägnas åt Kommissionens ståndpunkter.

I kapitlet ”Konflikt mellan lag och miljökrav” ställs Kommissionens tolkning av rättsreglerna i relation grundläggande principer inom arbetet för att nå en ekologisk hållbar utveckling.

I kapitlet ”Slutsatser” sammanfattar vi lärdomar vi dragit av studien. Saker som konstaterats i första och andra delen av studien återges här, tillsammans med slutsatserna från kapitlet ”Diskussion”.

2. Vetenskapligt perspektiv och metod

Kapitlet inleds med att förklara vikten av att synliggöra sig själv som forskare. Därefter följs en beskrivning av vilken förförståelse vi som författare har haft inför denna studie. Detta bland annat genom att beskriva programmet Ekologisk ekonomi som vi läser på. Kapitlet kommer även att ta upp vårt hermeneutiska förhållningssätt, och den metod vi använt oss av.

2.1 Objektivitetens gränser

Hans-Georg Gadamer myntade begreppen *förförståelse* och *fördomar*, som har samma betydelse³. Det sistnämnda har under de senaste åren fått en negativ klang i svenska språkbruket. Numera används det främst synonymt med begreppet *vanföreställningar*. Detta var dock inte vad Gadamer menade med begreppet. Enligt honom möter vi aldrig omvärlden som ett blankt blad utan antar vissa förutsättningar som givna. Dessa förutsättningar kallar han för förförståelse eller fördomar och är en förutsättning för att förståelse överhuvudtaget ska vara möjlig. Vid empiriska observationer måste forskaren ha en idé om vart han eller hon ska rikta uppmärksamheten. Det är dessa idéer, som bestäms av forskarens förförståelse, som ger undersökningen dess inriktning. Ur detta perspektiv kan ingen forskning vara totalt objektiv. Enligt Gunnar Myrdal kan objektivitet bara uppnås genom att lyfta fram värderingar i fullt dagsljus och redogöra för hur de bestämmer utredningens inriktning⁴. Därför kommer vi som författare den här uppsatsen redogöra för vår teoretiska referensram.

Delar av forskarens förförståelse härstammar ur hans eller hennes paradigm. *Paradigm* är den centrala termen i Thomas S. Kuhns vetenskapsteori. Enligt Kuhn är själva kärnan i paradigmet ett vetenskapligt resultat som ger forskare både definitionen och lösningen på vetenskapliga problem.⁵ Genom att studera ett paradigm förbereds studenten för att bli medlem i ett forskarsamhälle där paradigmet utgör en gemensam grund bland invånarna. Detta ger upphov till enighet och god förståelse bland forskarna, men också regler och normer som styr det vetenskapliga arbetet. Enligt Kuhn existerar bara ett paradigm åt gången. När forskare börjar ifrågasätta det rådande paradigmet kan det leda till ett paradigmskifte, det vill säga en vetenskaplig revolution där alternativa teorier ersätter de rådande. Begreppet paradigm är flitigt använt och meningarna går isär om vilken betydelse som egentligen kan läggas in i ordet. Vissa sociologer menar, trots Kuhns avståndstagande från idén, att flera paradigm existerar samtidigt på flera olika vetenskapsområden⁶. Det är denna tolkning av paradigm som vi fortsättningsvis kommer att använda oss av.

³ Gilje & Grimen, 1992

⁴ Lundahl & Skärvad, 1999

⁵ Ibid

⁶ Gilje & Grimen, 1992

2.2 Författarnas förförståelse

Vi som författat denna uppsats är studenter från programmet Ekologisk ekonomi på Mälardalens Högskola. Ekologisk ekonomi är en relativt ny ekonomisk skola som växt fram som kritik mot den idag dominerande neoklassiska nationalekonomin. Ekologisk ekonomi är i dagsläget inte tillräckligt etablerad för att anses utgöra ett eget paradigm. Ekologisk ekonomi kan snarare anses befinna sig i ett s.k. förparadigmatiskt stadium, som kännetecknas av ett högre vetenskapsfilosofiskt medvetande i förhållande till andra väletablerade paradig⁷. Påverkan på studenten är likväl stor och därför kan det vara intressant att se vad som ligger bakom ekologisk ekonomi. Inom ekologisk ekonomi behandlas miljö- och överlevnadsfrågor centralt istället för att behandlas som sidofrågor⁸. Detta är en avgörande skillnad mot miljöekonomin som har sina rötter i den klassiska nationalekonomin. I miljöekonomi behandlas miljöproblemen som externaliteter och detta anses inte vara tillräckligt inom den ekologiska ekonomin⁹. Ett annat förhållningssätt kan sammanfattas med ordet pluralism. Ingen vetenskap eller ideologiskt perspektiv är i sig tillräckligt. Som ekologisk ekonom bör man därför vara öppen för olika ideologiska perspektiv och villig att lära av andra vetenskaper.

2.3 Den neoklassiska synen på individen

I dag är den neoklassiska nationalekonomiska skolan den dominerande bland ekonomer. Det neoklassiska tänkandet avspeglar sig därmed i hög grad i samhällets organisationer. Företag, men också myndigheter och offentliga organisationer, anammar i hög grad det neoklassiska tänkandet vid beslutsfattande och i deras beteende.

Inom den neoklassiska ekonomins teorier benämns individen Economic Man. Dess roll är marginaliserad till konsument och i viss mån till löntagare. Andra roller som en människa har tonats ner. Individen antas vara nyttomaximerare när den konsumerar. Eftersom individen också antas vara rationell och ha tillgång till fullständig information gör den alltid de bästa valen utifrån sin egen situation (dvs sin budget). På samma sätt finns idealiserade modeller över hur företag och marknader fungerar. Detta skapar förutsättningar för en matematisk hanterbarhet vid modeller och kalkyler. Då verkligheten reduceras till ett monetärt plan förloras dock de etiska och politiska aspekterna sin betydelse i ekonomernas kalkyler och tänkande. De senare kan ju inte så lätt värderas i monetära termer. Produktion och marknadsmässiga konsekvenser vinner mark på bekostnad av sociala och miljömässiga konsekvenser som svårigen kan värderas i monetära termer.¹⁰

⁷ Gilje & Grimen, 1992

⁸ Söderbaum, 1993

⁹ Ibid

¹⁰ Söderbaum, 1993

2.4 En hermeneutisk ansats

Vi använder oss av en hermeneutisk ansats i den här studien. Begreppet hermeneutik är ursprungligen från det antika Grekland och översätts vanligen med tolkningslära. Syftet med vår hermeneutiska ansats är att tolka och förstå de delar av verkligheten som vi anser vara viktiga för att besvara vår problemställning, dvs. relevanta delar Sveriges och EUs rättssystem samt tillhörande aktörer. Som vi senare ska visa är lagar och regler en social företeelse, en viljeyttring från samhällskollektivet. Även samhällets reaktion på miljöproblemen och miljövårdsprinciper är sociala fenomen. Ur ett visst perspektiv kan även miljöproblem ses som socialt konstruerade. Alla levande organismer påverkar sin omgivning. Det är människan själv som tilldelar effekten av sin påverkan problemstatus. En hermeneutisk ansats gör det möjligt att kunna förstå dessa fenomen. Dessutom har vi en flexibel undersökningsdesign som förändras vartefter vi analyserar empirin. Detta omöjliggör en korrekt positivistisk ansats. En sådan förespråkar prövning av hypoteser mot verkligheten i syfte att finna orsakssamband¹¹. Att göra som vi, undersöka empirin utan någon speciell hypotes är inte förenligt med denna ansats.

2.5 Metod

I vår studie har vi använt oss av den kvalitativa metoden. Metoden utvecklades under början av 1900-talet av främst Chicagoskolan inom sociologin. Den kvalitativa metoden brukar ställas i relation till den kvantitativa metoden som till stor del är dess motsats. I den kvalitativa metoden sker analys och datainsamling samtidigt i en växelverkan för att bättre förstå varför människor handlar som de gör och vad som är själva innebörden av handlandet.¹² Med hjälp av den kvalitativa metoden är vi som författare inte bundna av en bestämd undersökningsdesign och kan lättare skaffa oss en helhetsbild över problemområdet. Behovet av flexibilitet och vår hermeneutiska ansats utgör de största skälen till att använda en kvalitativ metod. Vi vill få med så många aspekter som möjligt av vårt problemområde och vi har därför valt att vara öppna för olika typer av material, såsom rapporter, tidningsartiklar, domstolsbeslut och litteratur¹³. En stor del av arbetet har varit att få fram de dokument som vi kunnat förlita oss på. Att använda oss av intervjuer har känts överflödigt då det redan finns en mängd tryckta källor på området. Uppsatsen är av deskriptiv art. Det är ett stort problemområde att analysera. Det är viktigt att få alla relevanta bitar på plats innan trovärdiga slutsatser kan dras.

Studiens slutsatser bygger, i grova drag, på två analyser från två skilda problemområden. Den första delen av studien behandlar miljökrav vid varuupphandlingar ur ett ekologiskt hållbart perspektiv. Den andra delen behandlar samma fenomen, fast med ett juridiskt perspektiv. De lagar och regler som är relevanta för offentlig upphandling återfinns invävda i EUs regelverk

¹¹ Lundahl & Skärvad, 1999,

¹² Alvesson & Deetz, 2000,

¹³ Starrin, 1991,

och svensk författningssamling. Dessa bjuder på stora tolkningsmöjligheter. Då domstolsavgöranden i dagsläget är sällsynta på området blir rättsläget osäkert. Analysen kommer därför att kompletteras med framför allt Kommissionens tolkningar av lagar och regler för att försöka avgöra rättslägets framtida position. Vår ambition har dock varit att utgå från rättsreglerna och först därefter använda oss av andra källor, som till exempel rapporter från NOU och Kommissionen.

2.6 Källkritik

För att kunna använda oss av olika aktörers argument har vi funnit det lämpligt att studera deras roller. Det finns naturligtvis en stark koppling mellan argument och aktör. Någon bristfällig objektivitet anser vi dock inte förekomma så länge aktören redovisar grunden till sina påståenden. En stor del av studien riktas mot Kommissionens uppfattning angående miljökrav vid offentlig upphandling. Vi har använt oss av officiella dokument från Kommissionen som vi ansett vara betydelsefulla. Dokument används också av t.ex. NOU och är normbildande för upphandlingar. Våra källor säger dock inte allt. Det vore konstigt om det inte förekom samma diskussioner och stridigheter inom Kommissionens avdelningar som i övriga samhället. Vår bild av Kommissionen är därför förenklad, men tjänar sitt syfte i den här uppsatsen.

Vi författare har tidigare inte bekantat oss med EG-rätten. Första intrycket var ett stort och otympligt rättsmaskineri, med beståndsdelar av oklar betydelse. Vi har använt oss av litteratur för att få en bild av hur det här rättssystemet fungerar. Det är uppenbart att fler än oss finner området komplicerat. Böckerna på området uttrycker olikheter i sakfrågor vilket innebär att somliga av dem innehåller felaktiga påståenden. Vi bläddrade igenom många böcker innan vi hittade några som vi ansåg oss kunna förlita oss till.

3. Ekologisk hållbar utveckling

Uttrycket 'ekologisk hållbar utveckling' förekommer ofta i olika sammanhang. Vad menas egentligen med begreppet och vad krävs för att samhället ska kunna nå en ekologisk hållbar utveckling? Kapitlet tar upp hur arbetet med att nå en ekologiskt hållbar utveckling yttrar sig i internationella konventioner och miljövårdprinciper. Miljöarbetet har blivit gränsöverskridande och nu förutsätts att såväl privata företag som offentliga organisationer deltar i arbetet.

3.1 Ett bredare miljöarbete

Människans aktiviteter håller på att förändra jorden på ett sådant sätt att livsvillkoren på lång sikt är hotade. Vartefter vi i den rikare delen av världen skapat oss bättre förutsättningar att tillgodose våra fysiska och materiella behov har miljöproblemen i vår omgivning ökat. Från början uppmärksammades miljöproblem på lokal nivå där problem uppstod kring punktutsläpp från avloppsrör och fabriksskorstenar. Fokus har vidgats under de senaste 15 åren till att även uppmärksamma de diffusa utsläppen. Små källor, till exempel användandet av olika kemikalier i hem och på arbetsplatsen skapar tillsammans stora problem i naturen. Hälften av dagens miljöpåverkan anses bero på hushållens agerande¹⁴. För att kunna möta miljöproblem som alla samhällsmedborgare är delaktiga i, krävs det också ett bredare engagemang i samhället. I det internationella miljöarbetet är *hållbar utveckling* en grundläggande utgångspunkt. Uttrycket fick en snabb spridning runt om i världen efter FN-rapporten "Vår gemensamma framtid", från 1987, mer känd som Brundtland-rapporten. Hållbar utveckling definierades som en utveckling som tillmötesgår våra nuvarande behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina.¹⁵ Definitionen inbegrep också social jämlikhet mellan generationer och även inom varje generation. Därmed gavs fattigdomsfrågor hög prioritet.¹⁶ Hållbar utveckling kan ses som en integration mellan ett framåtsträvande miljöarbete samtidigt som hänsyn tas till det sociala ansvarstagandet och en sund ekonomisk utveckling (se figur 1). Då fokus riktas mot miljöarbetet används ofta begreppet ekologisk hållbar utveckling. Vi har valt att använda det begreppet i vår studie som handlar om *miljökrav* vid offentlig upphandling. Det är dock viktigt att komma ihåg att en social och ekonomisk hållbar utveckling är viktiga förutsättningar för att människor ska kunna leva i harmoni med naturen.

¹⁴ Johansson, 1997

¹⁵ AFR-report 124, Utgångspunkter för ett avfalls- och föroreningsnålt samhälle, 1996

¹⁶ Johansson, 1997



Figur: Tre grundbegrepp i samband med hållbar utveckling
Källa: Miljöanpassad produktutveckling, 1995, s. 24

Agenda 21 är av stor betydelse för arbetet med hållbar utveckling. Dokumentet undertecknades under FN-konferens i Rio de Janeiro 1992 av 110 stater. Det är inte ett juridiskt bindande avtal, men anses istället vara moraliskt bindande. Agenda betyder dagordning och Agenda 21 kan sägas vara ett handlingsprogram för att nå en hållbar utveckling.¹⁷ Dokumentet innehåller 40 kapitel som berör alla samhällssektorer. I kapitel fyra, "Förändring av konsumtionsmönster", finns riktlinjer för offentlig upphandling. Organisationer inom den offentliga sektorn står för en stor del av landets konsumtion, speciellt i de länder där den offentliga sektorn är stor. Därför anses det vara av stor vikt att dessa organisationer har en upphandlingspolicy som tar hänsyn till miljön, utan att bryta mot internationella handelsregler.¹⁸

Dagens miljöproblem är svåra att överblicka och mycket komplicerade. Vår kunskap på området behöver hela tiden förbättras för att kunna lösa de framtida miljöproblemen. Att enbart jobba med att förbättra dagens synliga miljöproblem räcker inte, utan det krävs en mer helhetsmässig förståelse av de miljöeffekter som förväntas uppstå.¹⁹ I förhållande till en hållbar utveckling bedöms det globala resursuttaget vara för stort i dagens samhälle. Material och energianvändningen är också ojämnt fördelade mellan länder. En uppskattning av den ojämna resursanvändning är att 20 procent av dagens befolkning lever och utnyttjar 80 procent av jordens material- och energiomsättning. Detta sker samtidigt som utvecklingsländerna behöver ha tillgång till resurser för att kunna utvecklas ekonomiskt och socialt och därmed uppnå en dräglig levnadsstandard. En fortsättning av dagens utveckling leder till att framtida generationer inte kommer ha samma möjligheter som oss att utnyttja naturresurserna.²⁰ Utarmning av naturresurser är en sida av miljöproblemen som är kopplade till den materialgenomströmning som sker genom samhället. De miljöfarliga utsläpp som sker kan sägas vara andra sidan. Vissa utsläpp är farligare än andra. Somliga svårnedbrytbara ämnen skapar stor oreda i ekosystemen redan vid mycket små utsläpp, medan andra ämnen lätt bryts ner i naturliga processer. All varukonsumtion bidrar dock på något sätt till miljöproblemen, oavsett hur harmlösa varorna tillsynes är. För att en hållbar utveckling ska

¹⁷ United Nations Sustainable Development, Agenda 21, 2001-05-25

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ryding, 1995

²⁰ AFR-report 220, Hållbar konsumtion och avmaterialisering, 1998

kunna bli möjlig måste därför hela samhällets materialflöde anpassas till en ekologisk hållbar utveckling.

3.2 Miljöanpassade varor

Att köpa miljöanpassade varor är ett sätt att bidra till en ekologisk hållbar utveckling. Miljöhänsyn vid upphandling har blivit vanligare allt eftersom miljöfrågor kommit mer och mer i fokus.²¹ En svårighet är att avgöra vilka varor och tjänster som är miljöanpassade. Begreppet har många olika definitioner. I Naturvårdsverkets rapport "Offentlig upphandling med miljöhänsyn" ges följande definition:

"... miljöanpassade varor är ett relativt begrepp. Det bör i första hand uppfattas som de relativt sett mest miljöanpassade produkterna, dvs. de varor eller tjänster som i förhållande till andra varor och tjänster med samma funktion ger upphov till minst miljöpåverkan. En utveckling sker dock ständigt, och det som uppfattas som miljöanpassat idag kan bli ännu bättre i morgon".²²

En vara ger upphov till olika sorters miljöpåverkan beroende på i vilken fas i sin 'livscykel' den befinner sig i. Miljöpåverkan från varan varierar till exempel starkt beroende på om den befinner sig i produktions- eller konsumtionledet. Vid en rättvisande jämförelse av varors miljöpåverkan måste därför hela deras livscykel beaktas. Produktionen kan stå för en stor del av miljöpåverkan jämfört med användandet och kasseringen. För en sådan vara kommer livslängden hos användaren vara avgörande för dess totala miljöpåverkan. Vid en dubbel livslängd kommer hälften så mycket varor att tillverkas, så länge inte användandet ökar med livslängden. Det är därför mer korrekt att göra en jämförelse av den tjänst eller nytta varan erbjuder användaren. Istället för att jämföra miljöpåverkan per tejproule, jämförs miljöpåverkan per meter tejp.

En strategi för att minska en varas miljöpåverkan kallas för eko-effektivitet. Begreppet kan beskrivas som material- och energieffektivisering av en produkt, vilket innebär att varorna produceras med mindre material och energi utan att produktens funktion försämras. Avmaterialisering används ibland som synonym till eko-effektivitet. Men material- och energieffektivisering är bara ett sätt att bidra till en avmaterialisering av samhället.²³ Att använda en vara på ett annat sätt än vad som görs idag, är ett annat sätt. Detta kan ske genom att konsumenterna använder varan på ett mera effektivt sätt. Det kan vara till exempel att samma vara används av flera konsumenter.

²¹ Hedlund & Olsson, 1998

²² Naturvårdsverket, rapport 4508, "Offentlig upphandling med miljöhänsyn"

²³ AFR-report 220, Hållbar konsumtion och avmaterialisering, 1998

3.3 Principer och synsätt för att nå en ekologisk hållbar utveckling

Företagen kan jobba för ett mer ekologiskt hållbart samhälle på flera olika sätt. Synen på hur en organisation ska fungera håller på att förändras. Det gamla vanliga sättet att se på ekonomi och effektivitet i företagen är inte lika självklart längre och bilden av företagandet förändras.

3.3.1 Marknadsaktörers moraliska ansvar

Synen på företag har varit densamma under en lång period. Det vill säga att vi ser på företagen som vinstmaximerande organisationer som vill uppfylla intressenternas önskemål. Det kan vara att aktieägarna vill ha en bra avkastning eller att styrelsen vill öka organisationens omsättning. Andra mål än de monetära har sällan framhävts utom om de har kunnat framhållas i de monetära kalkylerna. Företagen kan ses som kulturer eller system för maktutövning som är svåra att bryta. Vinstmaximeringsmodellen har varit en självklar utgångspunkt i företagsvärlden. Människan i den neoklassiska mikroteorin ses som den rationella konsumenten som försöker maximera sin nytta. Men oordning har börjat sprida sig i leden och att bara ta hänsyn till de monetära termerna är inte lika självklart längre. Fler och fler av intressenterna börjar inse att det även finns andra aspekter att ta hänsyn till. En mer mångsidig bild av företagandet har börjat sprida sig. Organisationerna nöjer sig inte längre med ett endimensionellt tänkande utan vill få en bättre kommunikation med verkligheten. Istället för att bara se på de monetära termerna försöker man att hålla isär dessa från de icke-monetära effekterna. Miljöfrågor är en av de icke-monetära termerna. Alla intressenter ser på dessa frågor med olika utgångspunkt beroende på roll, ansvar eller beteende i nätverket kring organisationen. Varje individ kan vara med och förändra företagsklimatet mot en mer hållbar utveckling.²⁴

3.3.2 Ett proaktivt synsätt

Ekosystemet är ett komplext, svåröverskådliga system, där de biokemiska sambanden är svåra att identifiera. Det är därför mycket svårt att förutse vilka effekter som uppstår när främmande ämnen sprids i naturen. Alla substanser reagerar olika beroende på vilken omgivning de befinner sig i. Samhället kan angripa miljöproblemen på olika sätt. Två olika strategier är det reaktiva och proaktiva angreppssättet. Att reparera en skada när den väl har uppstått är ett reaktivt angreppssätt. Här är kalkning av sjöar ett känt exempel. Det proaktiva angreppssättet går ut på att förutse skadan och därigenom förebygga att den inte uppstår. Vilken strategi som är bäst beror bland annat på vilka möjligheter det finns att reparera skadorna som uppstår. Att reparera en skada i miljön innebär alltid att resurser förbrukas vilket också innebär en belastning för miljön. Dessutom är det bara symptomen som botas och inte källan till problemen. Då är det ofta bättre att ha gjort rätt från början och, om det går, eliminera problem vid planeringsstadiet. Det proaktiva synsättet är därför ofta att föredra ur miljösynpunkt. Det går dock endast att eliminera potentiella problem med ett proaktivt angreppssätt. Därför förutsätts att det finns vetskap om vilka problem som kommer uppstå.

²⁴ Söderbaum, Människor och miljö i bilder av företag, 1998

Eftersom det inte går att förutsäga exakt vilka problem som uppstår och i vilken omfattning så måste en viss osäkerhet accepteras.²⁵

3.3.3 Miljövårdsprinciper

Under de senaste 25-30 åren har Sverige och en rad andra länder format ett antal principer för att skydda miljön. Dessa principer kan ses som riktningssamtal för miljöarbetet inom länderna.

Försiktighetsprincipen

Att förutse och upptäcka effekter på miljön är oftast en mycket tidsödande process. När en verksamhet har fått fotfäste och påverkar miljön på ett negativt sätt, kan det vara svårt att komma till rätta med problemet. Därför ska företag redan från början beakta vilka skador deras verksamhet kan ha på naturen för att inte vålla några olägenheter för vare sig människor eller miljön. Försiktighetsprincipen säger att det säkra alternativet tas före det osäkra vid val som påverkar miljön. Redan 1969 hade regeringen med denna princip i en proposition. Där framgår det att ämnen som kan vara farliga för miljön inte får släppas ut. Det innebär att företagen måste kunna bevisa motsatsen om ett ämne, utfall det finns risk för olägenheter. I många länder spelar försiktighetsprincipen en stor roll i lagstiftningen och förekommer också i en rad konventioner.²⁶

Principen om bästa teknik

Bästa teknikprincipen kan ses som en tillämpning av försiktighetsprincipen. Denna princip innebär att den miljövänligaste möjliga tekniken ska användas vid miljöpåverkande verksamhet. Principen innebär inte bara att den bästa produktionstekniken ska användas utan även utformningen, underhållet, och den framtida demonteringen ska vägas in. Olika länder tillämpar denna lag olika beroende på hur deras lagstiftning är utformad. Ofta vägs andra kriterier in i bedömningen, exempelvis ekonomi. Ett användningsområde för denna princip är att förebygga utsläpp av föroreningar. Den sätter dock ingen nedre gräns för hur stor miljöpåverkan som får ske. I Sverige återfinns både försiktighetsprincipen och principen om bästa teknik i miljöbalken.²⁷

²⁵ AFR-report 220, Hållbar konsumtion och avmaterialisering, 1998

²⁶ Rapport 4234, Naturvårdsverket, 1993

²⁷ Ibid

4. Upphandlingsförfarandet

Ett upphandlingsförfarande är ofta en omständlig process, där varje steg ska ske på ett visst sätt. Om den upphandlande enheten gör ett fel riskerar de att få göra om upphandlingen eller betala ett skadestånd till leverantören. För att läsaren ska få en bild av hur en offentlig upphandling genomförs ges i detta kapitel en kort redogörelse för hur det går till.

4.1 Allmänt

Offentlig upphandling är när stat, kommun, landsting eller andra i lagen så kallade offentliga upphandlare enheter gör ett förvärv.²⁸ Det kan röra sig om köp, leasing, hyra eller ett hyrköp av varor. Redan på 1800-talet infördes det bestämmelser för hur den statliga upphandlingen skulle gå till. På den tiden fanns det två olika tillvägagångssätt vid ett uppköp som gällde inom Sverige. Det kunde hållas en auktion där leverantörerna kunde ropa in det som var av intresse eller så fodrades det ett skriftligt anbud.²⁹ Upphandlingsförfarandet har ändrats många gånger sedan dess. Idag är regleringen till stor del enhetlig inom EU. Den offentliga upphandlingen omsätter omkring 6.500 miljarder kronor per år inom EU och i Sverige rör det sig omkring 400 miljarder kronor^{30 31}.

4.2 Tröskelvärden

Med hjälp av ett bestämt tröskelvärde får upphandlaren reda på vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas. Reglerna är striktare för upphandlingar över tröskelvärdet. Annonsering är t.ex. obligatoriskt för upphandlingar ovan tröskelvärdet³². En upphandling får inte delas upp i syfte att hamna under tröskelvärdet³³. För närvarande är tröskelvärdet för varor och tjänster på 1.756.000 SEK³⁴. Upphandlingar som överstiger tröskelvärdena ska ske med öppen, selektiv eller förhandlad upphandling. Upphandlingar under tröskelvärdet görs med förenklad upphandling eller direktupphandling.

Öppen upphandling är den vanligaste formen av upphandlingsförfaranden. Alla leverantörer som vill få lämna in anbud. Upphandlingen ska utannonseras i Europeiska gemenskapernas officiella publikationer³⁵. Leverantörerna begär sedan in förfrågningsunderlaget från

²⁸ Forsberg, 1998

²⁹ Dahlgren & Häller, 1994

³⁰ Hedlund & Ollson 1998

³¹ NOU – *Kort om NOU och LOU*, 2001-05-21

³² Norberg m.fl.,1999

³³ 1992:1528, 4§ kap.

³⁴ SFS 2000:63

³⁵ SFS 1992:1528, kap.

upphandlaren. Därefter måste leverantören komma in med ett anbud. Inga förhandlingar får äga rum med leverantörerna³⁶.

Selektiv upphandling är ett förfarande som utgörs av två steg. Den upphandlande enheten uppmanar leverantörer att lämna ett anbud i en annons där kraven specificeras. De leverantörer som är intresserade begär att få vara med i upphandlingen. Den upphandlande enheten väljer därefter ut minst fem leverantörer och sänder dem ett förfrågningsunderlag.³⁷

Förhandlad upphandling är också ett förfarande som sker i två steg. Den upphandlande enheten bjuder in ett antal leverantörer som får lämna ett anbud. Därefter förs det en förhandling med de leverantörer som inkommit med ett anbud hur kraven ska se ut. Denna form av upphandling får endast göras under särskilda omständigheter, till exempel i samband med icke vinstdrivande forskning.

Vid *förenklad upphandling* infodrar den upphandlande enheten anbud med hjälp av annonsering. Alla leverantörer har rätt att ge anbud.³⁸

Direktupphandling får endast användas i brådskande fall, där tidsnöden inte kunde förutses av den upphandlande enheten, samt vid upphandlingar av lågt värde. Här behövs ingen skriftlig anbudsgivning³⁹.

4.3 Annonsering

En viktig del i den offentliga upphandlingen är annonseringen. Om inte denna del fungerar har inte alla leverantörer chansen att konkurrera om upphandlingen på samma villkor. Informationen i annonsen ska göra det möjligt för leverantörer som är etablerade inom EU att avgöra om de utbudna upphandlingarna är av intresse för dem. En korrekt annonsering är en förutsättning för att möjliggöra effektiv konkurrens.⁴⁰ För att annonsen ska anses vara korrekt måste den innehålla alla krav som den upphandlande enheten vill ställa vid upphandlingen. Anbudet som lämnas in av leverantörerna ska vara skriftliga. Ett urval sker sedan bland de anbud som har inkommit. Anbudet ska innehålla den information som den upphandlande enheten frågade efter.⁴¹ Det kan vara en utförlig beskrivning på den tekniska standarden eller en beskrivning som anger funktions och prestanda kraven. Upphandlaren ska sedan anta det anbud som uppfyller alla krav i förfrågningsunderlaget och som antingen är det ekonomiska mest fördelaktiga med hänsyn till angivna kriterier eller som har det lägsta priset. Om de väljer det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska kriterierna för detta val ha ett klart

³⁶ Norberg m.fl.,1999

³⁷ Anbudsjournalen, 2001-05-21

³⁸ SFS 1992:1528, Kap. 6, §4

³⁹ Anbudsjournalen, 2001-05-21

⁴⁰ Hedlund & Olsson, 1998

⁴¹ Ibid

samband med varan som upphandlas. Kriterierna kan avse drift- och underhållskostnader, kvalitet, miljöpåverkan och funktion.⁴²

4.4 Villkorliga och ovillkorliga krav

De krav som den upphandlande enheten ställer i förfrågningsunderlaget delas upp i skall- och börkrav. Skallkraven är ovillkorliga och måste vara uppfyllda för att enheten ska kunna anta anbudet. Börkraven är till för att jämföra anbuden över den miniminivå som skallkraven utgör. De leverantörer som uppfyller samtliga skallkrav har möjlighet att konkurrera om hur väl börkraven uppfyllts.⁴³

4.5 Överprövning och skadestånd

Tidigare hade inte leverantörerna någon möjlighet att överklaga eller att begära skadestånd då en upphandlande enhet åsidosatt upphandlingsbestämmelserna. Men i och med införandet av LOU och implementeringen av EG-direktiven har den möjligheten uppkommit. Tanken bakom överprövning och skadestånd är att rädslan för dessa gör att lagen efterlevs bättre. Bestämmelserna gäller både under och över tröskelvärdet. Om miljökraven är för höga och strider mot lagen kan det göra en upphandlande enhet skadeståndsskyldig. Med överprövning menas att länsrätten kan fatta ett beslut om upphandlingens fortsatta gång efter det att en leverantör ansökt om detta.⁴⁴ För att en leverantör ska kunna ansöka om överprövning hos länsrätten måste de anse att de har skadats eller riskerar att skadas vid upphandlandet på grund av att inte den upphandlande enheten följer lagen. Även leverantörer som inte deltagit i upphandlingen kan överpröva hos tingsrätten. Orsaken till en sådan åtgärd kan vara att den en leverantör inte anser sig kunna ge ett anbud då en upphandlande enhetens annonsering är undermålig.⁴⁵

Ändamålet med bestämmelsen om överprövning är att upphandlaren ska kunna bryta in och ändra på ett upphandlingsförfarande så tidigt som det är möjligt. Förutsättningarna för att en leverantör ska kunna begära en överprövning är att ansökan görs under pågående upphandling och att den görs av en anbudsgivande leverantör eller annan leverantör som lider, eller kommer att lida skada, om upphandlingen genomförs.⁴⁶ Vid en överprövning kan länsrätten besluta om att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats i domstolen⁴⁷. Leverantören som vill göra en överprövning ska ansöka om det hos länsrätten som den upphandlande enheten har sin hemvist.⁴⁸

⁴² Forsberg, 1998

⁴³ Norberg m.fl., 1999

⁴⁴ Forsberg, 1998

⁴⁵ Hedlund & Olsson, 1998

⁴⁶ Norberg m.fl., 1999

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Hedlund & Olsson, 1998

När upphandlingen är genomförd och kontrakt skrivits med en leverantör har inte andra anbudsgivare någon möjlighet att ansöka om överprövning. I stället kan leverantören vända sig till tingsrätten om de anser sig lidit någon skada och kräva skadestånd från upphandlande enhet.⁴⁹ När det sägs att leverantören lidit skada menas inte bara de kostnader som uppkommit vid upphandlandet utan även alla inkomster som leverantören gått miste om vid förfarandet.⁵⁰ För att en leverantör ska kunna erhålla skadestånd krävs det att felaktigheter finns i förfarandet och att felaktigheterna har inneburit att den klagande leverantören lidit skada eller kommer att göra detta.⁵¹ Det är leverantören som måste bevisa detta enligt LOU för att kunna få något skadestånd.

Talan om skadestånd måste leverantören väcka vid tingsrätten inom ett år efter det att avtalet slutits med den upphandlande enheten. Tingsrättens beslut överklagas till hovrätten, vars beslut överklagas hos högsta domstolen.⁵²

⁴⁹ Norberg m.fl., 1999

⁵⁰ Hedlund & Olsson, 1998

⁵¹ Norberg m.fl., 1999

⁵² Hedlund & Olsson, 1998

5. Aktörspresentation

Regleringen av den offentliga upphandlingen är långt ifrån enhetlig och ger utrymme för många olika tolkningsmöjligheter. Att ta reda på hur stora miljökrav som kan ställas enligt lagen kan tyckas vara en enkel uppgift. Borde det inte rimligtvis räcka med att fråga en jurist eller tillsynsmyndigheten för LOU hur lagen ska tolkas? Dessutom är redan en uppsjö tidningsartiklar, rapporter och flera böcker skrivna på området. Det problem vi tidigt insåg var att vi skulle få helt olika svar beroende på vem vi frågade. Vår frågeställning inrymmer två delvis motstridiga intressen. Det ena är vikten av att minska samhällets påverkan på miljön. Det andra är vikten av att offentliga organisationer följer lagen och beaktar de ekonomiska underliggande intressena. De flesta aktörer som är insatta i frågan har också intressen åt ena eller andra hållet. NOU som är tillsynsmyndighet för LOU propagerar till exempel för försiktiga miljökrav. Anledningen är att låga miljökrav aldrig är lagstridigt enligt LOU, utan bara för höga.

5.1 Nämnden för offentlig upphandling

Nämnden för offentlig upphandling, NOU, är en statlig myndighet som består av ett kansli och en nämnd⁵³. Den löpande verksamheten och den kontakt som finns med de upphandlande enheterna sköter kansliet om. NOU utövar tillsyn över alla upphandlingar som sker i Sverige. De får hämta in nödvändig information och upplysningar från de upphandlande enheterna, vilka också är skyldiga att ställa till förfogande den information som NOU vill åt.⁵⁴ NOU saknar dock befogenheter till att väcka talan mot en upphandlande enhet⁵⁵. Länsrätterna runt om i Sverige refererar ofta till NOUs rapporter i sina domar⁵⁶. NOU har därmed en aktiv roll vid utvecklandet av rättspraxis i Sverige.

5.2 Konkurrenskommissionen

Konkurrenskommissionen är en fristående expertgrupp som bildades 1994. De utreder och bedömer anmälningar kostnadsfritt om skattepengar använts på ett sätt att konkurrensen snedvrids. Företag och privatpersoner kan vända sig till Konkurrenskommissionen för att anmäla ärenden. Konkurrenskommissionen bedriver verksamhet på privat basis och det är alltså inte fråga om någon myndighet som namnet antyder. Konkurrenskommissionen huvudsakliga syfte är enligt vår bedömning att vara opinionsbildare.⁵⁷

⁵³ Naturvårdsverket m.fl., 1995

⁵⁴ Hentze & Sylvén, 1998

⁵⁵ Personligt meddelande, 2001-05-11, Dahlström

⁵⁶ Örebro Länsrätt, domslut, 1999-11-18, 2057-99 E och Södermanlands Länsrätt, 1999-11-18, 2299 – 18

⁵⁷ Konkurrenskommissionen, 2001-06-01

5.3 EG-kommissionen

Kommissionen består av 20 ledamöter och 21.000 tjänstemän. Alla är inte sysselsatta med frågor rörande offentlig upphandling. Dessa frågor behandlas i Generaldirektoratet för den inre marknaden, men för enkelhetens skull skriver vi bara Kommissionen⁵⁸. En av Kommissionens uppgifter är bland annat att se till att lagar och regler efterlevs inom den offentliga upphandlingen. Deras roll konkurrerar därmed till viss del med NOU. Kommissionens har även som uppgift att ge förslag till lagändringar. Vi anser att denna uppgift stärker Kommissionens roll som normgivande aktör. NOU tolkar rättsläget bland annat med hjälp av skrivelser från Kommissionen. Länsrätterna i Sverige använder sig å sin sida av NOUs rapporter i sina domar⁵⁹. Följande dokument har vi använt för att analysera Kommissionens ställningstagande angående offentlig upphandling.

November 1996 antog Kommissionen den så kallade Grönbok, med titeln ”*Offentlig upphandling inom Europeiska unionen - överväganden inför framtiden*”. Syftet med att införa denna grönbok var att behandla två huvudproblem. Först och främst var det för de otillräckliga och ofullständiga införlivandet av upphandlingsdirektiven i medlemsstaterna. För det andra var det för den relativt begränsade ekonomiska effekt som direktiven hittills hade medfört. Grönboken tar även upp hur miljökrav kan uppmärksammas vid en offentlig upphandling. I Grönboken uppmanades näringsliv och institutioner inom EU att ge sin syn på de befintliga upphandlingsreglerna. Kommissionen fick över 300 svar och har använt dessa som motiv för ett förslag till ett nytt upphandlingsdirektiv⁶⁰.

Kommissionens meddelande KOM (98) 143 ”*Offentlig upphandling inom EU*”, ger förslag på hur Kommissionen anser att miljökrav kan ställas inom lagens ramar. Alla åtgärder som görs ska stå i överensstämmelse med de regler och principer som finns inom gemenskapen, som exempelvis principen om ickediskriminering. Kravet måste vara kopplade till varan och dessutom innebära en direkt ekonomisk fördel för den upphandlande enheten. Under vissa omständigheter kan leverantörer uteslutas ur upphandlingen om de brutit mot nationell miljölagstiftning. Tekniska kravspecifikationer som tar hänsyn till miljön kan utarbetas och den upphandlande enheten kan på detta sätt främja utvecklingen av en aktiv miljöpolicy hos leverantörer. Miljökrav får integreras i urvalskriterierna av leverantörer om de syftar till att bedöma leverantörernas ekonomiska, finansiella och tekniska förmåga.⁶¹

⁵⁸ Europeiska kommissionen, Inre marknaden, 2001-05-17

⁵⁹ Örebro Länsrätt, domslut, 1999-11-18, 2057-99 E och Södermanlands Länsrätt, 1999-11-18, 2299 – 18

⁶⁰ EUR-Lex, 2001-05-22

⁶¹ EKV delegationen, 1999

6. Lagen om offentlig upphandling

Juridisk problemlösning inleds med att juristen söker efter tillämpliga regler i rättssystemet. Kapitlet börjar med en inledning till den juridiska analysen. Sedan redogörs för LOU, som är den lag som reglerar svensk offentlig upphandling. Vi beskriver lagens tillkomst och vad som är grundtanken med den. Eftersom vi är intresserade av vilka miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling har vi tittat närmare på de fyra paragrafer som bestämmer vilka upphandlingskriterier som får användas.

6.1 Inledning till den juridiska analysen

Som samhällsmedborgare kan det tyckas att innebörden av lagar och andra rättsregler är självklar. Detta är dock en begränsande inställning för en forskare. I boken *Samhällsvetenskapernas förutsättningar* ges en bra förklaring till varför:

*”Förutsättningar som vi tar för givna utan att vi tänker på dem kan göra oss blinda för hur problem skall lösas. De kan begränsa vårt synfält. Att dra fram dem i ljuset kan utvidga vårt synfält så att skenbart olösliga problem kan få en lösning.”*⁶²

Mot bakgrund av ovanstående resonemang ska vi gå till grunden med problemet och diskutera frågan vad lagar och regler *egentligen* är innan vi analyserar de som är relevanta för vår frågeställning.

Inom alla varaktiga samhällen uppstår normer för samlevnaden. Det gäller familjer, företag, motorcykelgäng och hela nationer. Normerna är inte helt enhetliga. Då ett samhälle utvecklas utkristallieras alltid tre olika typer av normer, sed, moral och rätt. Dessa tre sorters normer påverkar varandra och står under ständig förbindelse med varandra men kan ändå särskiljas. Normerna inom rätten brukar kallas för rättsregler eller juridiska regler. Rättsreglerna kännetecknas av att den som bryter mot dem kan utsättas för sanktioner från myndigheter. Varken sedvaneregler eller moraliska regler har den egenskapen. Rättsreglerna är inordnade i ett eget system, kallat rättsordningen eller rättssystemet, där de framträder i lagar och förordningar. Det är genom domstolsavgöranden och myndighetsutövning som rättsreglerna tillämpas. Enligt ett vetenskapligt synsätt är rättsreglerna socialt definierade i samhället. Det går inte att med vetenskapliga metoder eller logisk härledning räkna ut hur de bör se ut.⁶³

⁶² Gilje & Grimen, 1992, s. 15

⁶³ Malmström & Agell, 1999

6.2 LOUs uppbyggnad

LOU antogs den 15 december 1992. Dessförinnan var den svenska offentliga upphandlingen reglerad av Upphandlingsförordningen som bara gällde för staten. Kommunerna hade istället frivilliga upphandlingsreglementen.⁶⁴ LOU gäller både för stat, kommun och landsting och har därmed ersatt de tidigare reglerna. Grundtanken mellan LOU och Upphandlingsförordningen respektive de kommunala upphandlingsreglementena är ungefär densamma. Myndigheterna skall handla affärsmässigt och utnyttja hela marknadens utbud, även det utländska⁶⁵. Genom att lagen tvingar upphandlaren att ta flera anbud och behandla anbudsgivarna lika är tanken att konkurrensen ska öka och därmed sänka kostnaden på varan eller tjänsten som upphandlas. LOU infördes för att anpassa den svenska lagstiftningen till EUs regelverk bland annat genom att implementera vissa direktiv direkt i den svenska lagen⁶⁶. Detta var ett krav i EES-avtalet som fick laga kraft i Sverige samtidigt som LOU, den första januari 1994. Lagen har sedan dess ändrats nio gånger fram tills idag. Sveriges medverkan i World Trade Organisation (WTO) har även haft betydelse för LOUs utformning. När Sverige blev medlem i WTO undertecknades Government Procurement Agreement (GPA), som reglerar offentlig upphandling inom WTO⁶⁷. Genom ändringen SFS 1996:433 införlivades GPA i den svenska lagen.

LOU består av sju kapitel. De första sex paragraferna i 1 kap. är inledande och gäller för all offentlig upphandling. Dessa innehåller bland annat allmänna definitioner och en beskrivning av vem lagen gäller för. Även 7 kap. om överprövning och skadestånd med mera, gäller vid all offentlig upphandling. Avgörande för vilka av de resterande paragraferna i 1 kap. och hela 2-6 kap. som är tillämpliga vid ett upphandlingsförfarande är *tröskelvärdet*. Tröskelvärdet varierar om upphandlingen består av varor, tjänster eller byggtreprenader. De upphandlingar som är av lägre värde än tröskelvärdet regleras, förutom i de allmänna delarna i LOU, i 6 kap. och de som är av högre värde i 2-5 kap. Upphandlingar av militärt slag och sådant som är sekretessbelagt med hänsyn till rikets säkerhet behandlas också som om de vore under tröskelvärdet. Anledningen till konstruktionen med tröskelvärdena är att direktiven som implementerats i lagen bara har för avsikt att reglera större upphandlingar än tröskelvärdet. Det är alltså främst 2-5 kap. som är styrda av direktiven. Sverige har haft full frihet vid utformningen av resterande del av LOU. Denna del har dock gjorts snarlik den direktivstyrda delen. Styrande paragrafer för hur krav på produkter och leverantörer kan ställas är i stort sett samma både ovan och under tröskelvärdet. Syftet med att utforma även denna del efter den direktivstyrda är att EG-rättsliga principer alltid måste följas vid upphandlingar och att dessa återfinns i direktiven.

⁶⁴ Dahlgren & Häller, 1994

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Hedlund & Olsson, 1998

6.3 Paragrafer avseende upphandlingskrav

De paragrafer i LOU som styr vilka upphandlingskrav som får ställas är inte många till antalet. I lagtexten finns de under rubrikerna *huvudregeln om affärsmässighet, prövning av anbud, krav som får ställas på leverantören och hänvisning till tekniska specifikationer*. Rättsreglerna under de tre sistnämnda rubrikerna har implementerats från direktiven, medan huvudregeln om affärsmässighet har sitt ursprung i svensk lagstiftning.

6.3.1 Huvudregeln om affärsmässighet

Huvudregeln om affärsmässighet återfinns i 1 kap. 4 § LOU och åberopas också vidare i 7 kap. som en grund för överprövning och skadestånd. Begreppet är en svensk konstruktion och förekommer inte i EUs regelverk. Affärsmässighetsbegreppet finns inte närmare beskrivet i lagen trots att det är en huvudregel som måste följas vid upphandlingar både ovan och under tröskelvärdet.⁶⁸

Begreppet affärsmässighet har övertagits från den tidigare gällande upphandlingsförordningen, SFS 1986:366, och det kommunala upphandlingsreglementet. Från början härstammar det från utredningen SOU 1971:88 och meningen var att se värdet på den enskilda upphandlingen i det specifika fallet. Myndigheterna skulle markera att de inte skulle ta någon industripolitisk, sysselsättningspolitisk eller försörjningspolitisk hänsyn vid upphandlingarna. Istället skulle den enskilda upphandlingen bli så ekonomiskt och ändamålsenligt som möjligt.⁶⁹ I prop. 1992/93:88 som är ett förarbete till LOU skrevs följande:

Affärsmässighetsbegreppets tolkning har också i vissa arbeten beskrivits som yrkeskunnighet i anskaffningsarbetet, kunskap om gällande regler, varor och tjänster som ska inköpas, ett professionellt beteende eller ”god affärssed”. NOU är kritiskt till denna tilläggstolkning och ifrågasätter om dessa tolkningar är riktigt genomförda.⁷⁰

6.3.2 Krav som får ställas på leverantören

I 1 kap. 17 § LOU beskriver vilka krav som får ställas på leverantören. Paragrafen återfinns även i 6 kap. och gäller därmed för upphandlingar under tröskelvärdet. En leverantör kan uteslutas ur en upphandling om han är i ekonomiska trångmål eller inte fullgjort sina skatterättsliga skyldigheter. Paragrafen ger den upphandlande enheten rätt att utesluta leverantörer som gjort allvarliga fel eller brutit mot lagen i sin yrkesutövning. Att ställa krav på att leverantören har miljöledningssystem ligger enligt denna paragraf långt utanför lagens ramar. Krav på att leverantören uppfyller miljölagstiftningens krav är däremot helt lagliga.

⁶⁸ Slavicek, Rapport om mångfald och offentlig upphandling, 2001-05-07

⁶⁹ NOU-Rapport, Begäran om utlåtande angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal anbudsgivare och delegering av avropsrätten, 2001-05-07

⁷⁰ Slavicek, Rapport om mångfald och offentlig upphandling, 2001-05-07

6.3.3 Hänvisning till tekniska specifikationer

Ofta vill upphandlare noggrant specificera vilken sorts vara de vill upphandla. Detta kallas i lagen för en *teknisk beskrivning*. Endast varuupphandlingar över tröskelvärdet berörs av regler för hur den tekniska beskrivningen ska utformas. Om förfrågningsunderlaget innehåller en sådan ska den göras med hänvisning till europeisk standard. I vissa fall ger lagen tillåtelse till den upphandlande enheten att själv utforma den tekniska beskrivningen. Detta gäller till exempel om den upphandlande varan är av nyskapande karaktär.

6.3.4 Prövning av anbud

1 kap. 22 § LOU är av stor betydelse för vilka upphandlingskrav som får ställas. Även denna paragraf återfinns i 6 kap. LOU och gäller därmed även för upphandlingar under tröskelvärdet. På många sätt motsvarar den här paragrafen huvudregeln om affärsmässighet eftersom den stramar upp de krav som den upphandlande enheten som kan ställa. En upphandlande enhet ska anta antingen det anbud med lägst pris eller det som är mest ekonomiskt fördelaktigt. Om miljöaspekter ska tillmätas betydelse vid urvalet måste urvalet ske efter det ekonomiskt mest fördelaktiga. Miljökraven måste enligt paragrafen göra budet mer ekonomiskt fördelaktigt för att vara legala. Paragrafen räknar upp aspekter som ska ingå i jämförelsen av budet och här nämns ordet *miljöpåverkan*, vilket antyder att en miljöanpassad produkt kan vara ekonomiskt fördelaktigare. Den svenska paragrafen har implementerats från direktivet 93/36/EEG, 3 kap. artikel 26. I direktivet finns inte ordet miljöpåverkan med.

Kommissionen har utarbetat ett förslag till nytt upphandlingsdirektiv, KOM (2000) 275, som lämnats till Europaparlamentet. I förslaget samordnas direktiven som behandlar varu- tjänste- och byggtreprenadsupphandlingar⁷¹. Syftet med förslaget till det nya upphandlingsdirektivet är att förenkla upphandlingsreglerna samt anpassa dem till den nya datateknologin. Vår bedömning är att denna förenkling snarare kan visa sig vara ett förtydligande av Kommissionens ståndpunkt avseende miljökrav vid upphandlingar. I kapitel 8.1.2, ”*Produkter fria från miljöfarliga ämnen*”, visar vi att Kommissionen har en mycket restriktiv hållning till miljökrav. Endast miljökrav som ökar den upphandlande enhetens egennyttas får ställas. I Kommissionens nya förslag till direktiv har texten förändrats för den paragraf som bestämmer vilka prövningskriterier som är godtagbara. I nuvarande direktiv står:

*”De omständigheter som den upphandlande myndigheten skall ta hänsyn till vid prövningen av anbud skall vara, ...då tilldelning sker till förmån för det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, olika kriterier hänförliga till kontraktet, t.ex. pris, leveransdatum, driftkostnader...”*⁷²

⁷¹ EUR-Lex, 2001-05-22

⁷² EUR-Lex, 2001-05-31

I Kommissionens förslag till nytt upphandlingsdirektiv har texten förtydligats. Kriterierna ska nu stå i direkt förbindelse med kontraktets föremål. Detta kan innebära att miljökrav som inte ökar produktens prestanda för användaren, eller inte skapar någon direkt vinning för den enskilda upphandlande enheten inte heller är godtagbara.

”...om tilldelningen sker på grundval av det för den upphandlande myndigheten ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, olika kriterier som är direkt förbundna med kontraktets föremål, t.ex. kvalitet, pris, tekniska fördelar...”⁷³

Många befärrar att det nya direktivet kommer begränsa miljökrav vid offentlig upphandling ytterligare. Enligt naturvårdsverkets skrift m-plus kommer de nya direktiven leda till att miljökrav inte kommer kunna ställas på miljöcertifiering, miljömärkning eller miljöpåverkan under livscykeln⁷⁴. Dessa krav befinner sig i dagsläget i en juridisk gråzon, men eftersom rättspraxis saknas går det inte att klassa dem som varken legala eller illegala.

⁷³ EUR-Lex, 2001-05-22

⁷⁴ Naturvårdsverket, M-plus, nr 6 • 16 maj 2001

7. EG-rätten

EUs regelverk har stor betydelse vid offentlig upphandling. Som vi ovan beskrivit är en stor del av LOU implementerat från direktiv. Vid en tolkningstvist har direktiven företräde. Därför kommer vi i detta kapitel att ta upp och beskriva hur rättssystemet i EU är uppbyggt och fungerar. EG-domstolen har en viktig roll, eftersom det är där man slutligen bestämmer hur direktiven ska tolkas. Våra nationella domstolar blir bundna att tolka LOU därefter.

7.1 EUs rättssystem

EG-rätten är den del av EU som brukar omnämnas som ”den första pelaren”. EG-rätten består lagstiftning i form av olika rättsregler som har antagits med stöd av de tre grundfördragen *Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget)*, *EKSG-fördraget* och *EURATOM-fördraget*. EG-domstolen är det högsta beslutande organet och har sin behörighet begränsad till frågor som behandlas i de tre grundfördragen. EG-rätten är överordnad och integrerad i den svenska rätten. Detta innebär att enskilda medborgare i Sverige kan åberopa EG-rätten inför nationella domstolar⁷⁵. Det övriga EU-samarbetet är av folkrättslig karaktär, dvs. ett mellanstatligt samarbete.⁷⁶

Inom EG-fördraget finns de bestämmelser som reglerar offentlig upphandling. Fördraget är indelat kronologiskt ordnade artiklar. Grundläggande principer för EU-samarbetet finns i artikel 1-16. Bland dessa kan de överordnade målen med EUs politik utläsas, men också med hur EU ska nå målen⁷⁷. När Amsterdamfördraget undertecknades utökades målen till att även omfatta uppgiften att främja en hållbar och icke inflatorisk tillväxt som också tar hänsyn till miljön. Enligt artikel 2 i EG-fördraget är t.ex. målet med EUs politik ett högt miljöskydd och en förbättring av miljöns kvalitéer. För att nå detta och andra mål är den s.k. gemensamma marknaden det främsta medlet. Denna marknad innebär att alla medlemsstaters marknader för arbetskraft, varor kapital och tjänster ska slås ihop till en enda.⁷⁸ EG-fördraget karaktäriseras ofta som ett s.k. ramfördrag som drar upp riktlinjerna för den fortsatta utvecklingen inom EU. Artiklarna är medvetet allmänt hållna och har inte som ambition att gå in på detaljer. Istället för att göra EG-fördraget mer detaljerat kompletteras det med sekundära rättskällor, t.ex. direktiv. Trots detta återstår många luckor i rättssystemet. Detta är en av anledningarna till att rättspraxis fått större betydelse i EG-rätten än i den svenska rätten. Ett beslut som fattats av EG-domstolen och är riktat till en stat är också juridiskt bindande i för alla medlemsstater. Praxis från EG-domstolen har samma dignitet som vanlig lagtext.⁷⁹

⁷⁵ Hydén, 1977, 2001

⁷⁶ Allgårdh & Norberg, 1999

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Hydén, 1996

7.2 EG-rättsliga principer

Som beskrivits ovan är varken EG-fördraget eller direktiven heltäckande till sin natur. Stora luckor för olika tolkningar har lämnats. EG-domstolens roll blir därmed mer betydelsefull jämfört med våra nationella domstolar.⁸⁰ Genom att EG-domstolens rättspraxis är juridiskt bindande drivs utvecklingen av rättssystemet framåt.⁸¹ Genom att betona vissa artiklar ur EG-fördraget eller rättsprinciper hos medlemsstater skapar EG-domstolen rättsprinciper⁸². Vissa av principerna återfinns numera bland EG-fördragets artiklar, medan andra enbart kan utläsas ur domslut. I upphandlingsmål åberopar EG-domstolen ofta EG-rättsliga principer. Även Kommissionen poängterar vikten av dessa principer.⁸³ Nedan följer en genomgång av de principer som är relevanta vid offentlig upphandling.

Likabehandlingsprincipen (Artikel 12.1)

I ett flertal mål har EG-domstolen betonat vikten av likabehandlingsprincipen inom gemenskapsrätten.⁸⁴ Likabehandlingsprincipen är ett betydelsefullt fundament i EUs gemensamma marknad⁸⁵. Denna princip innebär att den som är upphandlare inte får diskriminera någon leverantör på grund av nationalitet inom EG-rättens tillämpningsområde.⁸⁶ Alla leverantörer ska behandlas lika var de än kommer ifrån inom unionen. De ska få del av samma information och förfrågningsunderlaget måste vara klart och tydligt så att alla har samma möjlighet att lämna ett anbud.⁸⁷

Fri rörlighet av varor (Artikel 28-30)

Den här principen förbjuder handelsembargon inom EU. Principen återfinns i artikel 28, 29 och 30 som förbjuder kvantitativa restriktioner avseende import och andra åtgärder som har motsvarande effekt.

Proportionalitetsprincipen (Artikel 5.3)

Proportionalitetsprincipen är en rättssäkerhetsprincip som utvecklats av EG-domstolen. Den säger att då en myndighet inom EU tillämpar EG-rätten ska åtgärderna inte vara oproportionerligt stora eller långtgående jämfört syftet med åtgärden. När en offentlig myndighet ställer miljökrav räknas det som en åtgärd som behandlas av denna princip. Det ska råda balans mellan mål och medel.⁸⁸ EG-domstolen har betonat principen om

⁸⁰ Hydén, 1996

⁸¹ Ibid

⁸² Ibid

⁸³ Hentze & Sylvén, 1998

⁸⁴ Hedlund & Olsson, 1998

⁸⁵ Bernitz & Kjellgren, 1999

⁸⁶ Amsterdamfördraget, 1997

⁸⁷ Hedlund & Olsson, 1998

⁸⁸ Bernitz & Kjellgren, 1999

proportionalitet i samband med offentlig upphandling i ett flertal mål. I debatten som förs om miljökrav vid upphandlingar brukar denna paragraf omnämnas av aktörer som anser att miljökraven inte får bli för stora i förhållande till sitt syfte. För att inte bryta mot den här paragrafen är det viktigt att upphandlande enheter kan motivera sina miljökrav. Dels genom att de innebär en förbättring i miljön och dels genom att denna förbättring faktiskt behövs.

Fri etableringsrätt (Artikel 43)

Med fri etableringsrätt menas att alla inom unionen ska ha rätt att starta och driva en verksamhet på de villkor som lagstiftningen föreskriver.⁸⁹

7.2.1 Principernas direkteffekt

Ett 20-tal artiklar i EG-fördraget har direkteffekt. Med direkteffekt menas att artiklarna har samma status som nationella lagar och regler, även om de inte implementerats i den nationella lagstiftningen. EG-domstolen bedömer rättsfallen vart för sig, vilket innebär att en fördragsartikel kan ha direkteffekt i ett fall men kanske inte i ett annat. Kriterierna en artikel måste uppfylla för att få direkteffekt är samma som för direktiven. Den måste vara klar, precis och ovillkorlig. Fördragsartiklar med direkteffekt är särskilt vanliga bland de som rör enskilda individers intressen. Alla principer som är uppräknade ovan har tilldelats direkteffekt vid mål i EG-domstolen. Därför måste upphandlare även ta hänsyn till de EG-rättsliga principerna vid upphandlingar.⁹⁰

7.2.2 EG-direktivets direkteffekt

Rättsregler som reglerar varuupphandling finns i direktiv 93/36/EEG. För upphandlande enheter i Sverige har lagtexten i upphandlingsdirektiven betydelse, trots att de skulle ha införlivats i svensk lagstiftning redan 1994. LOU och direktivet uttrycker väsentliga skillnader. Både den officiella svenska översättningen av direktivet och lagtexten innehåller brister och felaktigheter tack vare felaktigheter vid översättningen till svenska. Direktivet går före LOU om de båda uttrycker skillnader. Om en leverantör lider skada av att direktiven inte är korrekt införda i svenska lagstiftningen kan svenska staten bli skadeståndsskyldig om den upphandlande enheten följt den svenska lagstiftningen. Förutsättningarna är att direktivet är klart och tydligt, att den upphandlande enhetens brott mot direktivet är allvarligt och att det finns ett klart samband mellan brott och skada. Denna direkteffekt gäller bara vertikalt mellan den upphandlande enheten och en enskild leverantör, inte mellan två leverantörer. Anledningen är att den upphandlande enheten räknas som statlig enligt EG-rätten. Rätten till skadestånd härrör från statens försummelse att införa direktiven korrekt.⁹¹

⁸⁹ Amsterdamfördraget, 1997

⁹⁰ Allgårdh & Norberg, 1999

⁹¹ Hentze & Sylvén, 1998

7.3 EG-domstolen

Inom EG-rätten är det EG-domstolen som är den högsta dömande instansen. Några förarbeten finns sällan att tillgå. Vad EG-domstolens domar bygger på är därför svårt att veta i förväg. Viss ledning kan fås ur tidigare upphandlingsdirektiv och ur kommissionens officiella tolkningar av nuvarande. De sistnämnda är inofficiella och saknar därmed juridiskt värde. För att veta exakt hur rättsreglerna ska tolkas krävs domstolsbeslut från EG-domstolen. Dessa är dock fåtaliga avseende upphandlingar. Det finns inte några alls som behandlar vilka miljökrav som får ställas vid upphandlingar. Avsaknaden av domstolsbeslut beror delvis på att det först 1993 infördes sanktionsmöjligheter kopplat till upphandlingsdirektiven.⁹² EG-domstolen tillvägagångssätt vid sina tolkningar är att främst tyda ordalydelsen i rättsregeln. Då detta inte räcker, t.ex. då rättsregeln är alltför generellt skriven, används teologisk tolkning. Rättsregeln tolkas då utifrån dess syfte sedd i sitt sammanhang. Med sammanhanget menas här EUs grundläggande målsättning som uttrycks i artikel 2 och 3 i EG-fördraget⁹³. Målsättningen utvidgades, i och med Amsterdamfördraget, till att även omfatta ett högt miljöskydd och en förbättring av miljöns kvalitéer. Detta borde därför numera innebära att domstolen har en möjlighet vara mer tolerant gentemot höga miljökrav vid upphandlingar.

En leverantör kan göra en anmälan till Kommissionen om han anser att ett upphandlingsförfarande stridit mot den direktivstyrda delen av LOU. Om anmälan är korrekt utförd och Kommissionen anser att en upphandlande enhet brutit ett Direktiv kan kommissionen föra talan om fördragsbrott mot medlemsstaten enligt artikel 169 i Romfördraget. Det är inte den upphandlande enheten som får svara för sig själv utan den svenska staten som företräds av utrikesdepartementet (UD). Det är vanligt att UD tar hjälp av NOU vid sina utredningar. Förfarandet inleds med en informell korrespondens mellan Kommissionen och medlemsstaten där de försöker komma överens. Om detta inte lyckas gör Kommissionen ett officiellt yttrande där medlemsstaten uppmanas att ändra sin verksamhet. Först om upphandlingarna fortsätter att göras felaktigt kan Kommissionen väcka talan mot medlemsstaten i EG-domstolen.⁹⁴ Den beskrivna rättstillämpningen ovan gäller vid brott mot direktiv. Dessa reglerar endast upphandlingar över tröskelvärde⁹⁵.

⁹² Hentze & Sylvén, 1998

⁹³ Allgårdh & Norberg, 1999

⁹⁴ Hentze & Sylvén, 1998

⁹⁵ SFS 2000:63

8. Miljökrav inom lagens ramar

Nedan går vi igenom några miljöaspekter i en produkts livscykel. Vi beskriver först varje miljöaspekt och dess påverkan på miljön. Sedan har vi, för varje aspekt, analyserat vilka juridiska förutsättningar som finns för att ställa miljökrav vid upphandlingsförfarandet.

8.1 Produktens materialinnehåll

För de varor som används i den offentliga upphandlingen har deras materialinnehåll stor betydelse för dess totala miljöpåverkan under hela livstiden, från råvarutvinning till kvittblivning. Ett, ur miljösynpunkt, dåligt materialval kan öka varans ekotoxination och energiförbrukning. Många produkter som säljs på marknaden innehåller kända eller misstänkta miljögifter. Kemikalieinspektionen är en tillsynsmyndighet, underordnade Miljödepartementet, med ansvar för kemikaliekontrollen i Sverige. Kemikalieinspektionen har med hjälp av Naturvårdsverket och Arbetarskyddsstyrelsen tagit fram en lista på ämnen som på grund av sina egenskaper utgör en risk för människa och miljö. På den s.k. OBS-listan finns kemikalier som återfinns i tusentals konsumentprodukter på svenska marknaden⁹⁶. Att en produkt som lagligen säljs på marknaden innebär alltså ingen som helst garanti för att den inte skulle vara farlig för människa och miljö. Genom att välja alternativa ämnen kan oönskade miljöeffekter och hälsoproblem undvikas. I vissa fall innebär det en stor kostnad att avlägsna ett ämne från en produkt och i andra fall tillsätts hälso- och miljöfarliga kemikalier trots att de inte förbättrar varans kvalitet. Att avgöra en kemikalies potentiella farlighet tar tid och resurser. Tillsammans med andra ämnen kan synergieffekter uppstå som svårt kan förutsägas. Detta är en av tankarna bakom försiktighetsprincipen i miljöbalken. Eftersom det är en lång process att bevisa att något är miljöfarligt skall den omvända bevisbördan råda. En misstänkt miljöfarlig kemikalie ska vid användning betraktas som miljöfarlig så länge som motsatsen inte bevisats. Enligt Kemikalieinspektionens författningssamling (KIFS 1997:5) bör inte produkten innehålla några aktivt tillsatta miljöfarliga ämnen. Dessa två lagar motiverar en restriktiv användning av potentiellt miljöfarliga råvaror till produkten. Som vi ska se nedan kan dock inte dessa lagkrav återges vid ett upphandlingsförfarande utan måste preciseras närmare.

8.1.1 Mätbara krav som flera leverantörer kan uppfylla

Under 1999 upphandlade Örebro Läns landsting kopieringsapparater. Ett villkorligt miljökrav var att kopiatorerna inte skulle innehålla aktivt tillsatta miljöfarliga ämnen. En leverantör av kopieringsapparater, Canon Svenska AB, ansåg detta krav var otydligt. Enligt Canon innehöll alla kopieringsapparater på marknaden någon sorts miljöfarligt ämne, t.ex. lödtenn och att kravet istället skulle beskriva en nedre gräns för hur mycket miljöfarligt ämne som kopieringsdatorerna fick innehålla. Canon begärde bl.a. därför omprövning av upphandlingen

⁹⁶ Kemikalieinspektionen, 2000

hos länsrätten i Örebro Län. Landstinget anförde till länsrätten att de, i sin formulering, syftat just på *aktivt* tillsatta ämnen. Länsrätten ansåg dock att Canon hade rätt och att kraven skulle preciseras. Landstinget hade även i sin upphandling krav på att kopieringsapparaterna skulle vara fria från PVC-plast. Canon ansåg även att detta krav var orimligt vilket de anförde till rätten. Orimligheten låg i att Canon inte trodde att någon leverantör på marknaden kunde uppfylla detta krav. Landstinget svarade att de hade som miljöpolicy att undvika PVC så långt som möjligt. Kravet var för att markera sitt ställningstagande till PVC-plast. Länsrätten ansåg även här att Canon hade rätt. Länsrätten gav följande motivering i domstolsutlåtandet:⁹⁷

” De krav som ställs upp i förfrågningsunderlaget skall vara möjliga att uppfylla. Landstinget har vitsordat att dagens produktutbud sannolikt inte medger en fullständig frihet från PVC. Ingen anbudsgivare kan således svara att kravet är uppfyllt. En markering av en inställning bör göras på annat sätt än genom att vid offentlig upphandling uppställa krav som ingen leverantör kan uppfylla”.⁹⁸

Sammanfattningsvis kan sägas att krav på att utesluta vissa miljöfarliga ämnen ur en produkt måste fylla åtminstone två kriterier. För det första måste det finnas produkter på marknaden som uppfyller kraven. Då ingen leverantör kunde uppfylla kraven på PVC-fria kopieringsapparater ansåg Örebro länsrätt att dessa krav var orealistiska. Här är det alltså marknadsutbudet som bestämmer storleken på miljökraven och inte produktens miljöpåverkan eller behovet av att förhindra denna miljöpåverkan. För det andra måste kraven specificeras så att de blir mätbara. Domen från länsrätten säger dock ingenting om att det är otillåtet att ställa krav på oönskade ämnen, även när de inte har någon effekt på produktens kvalitet.

8.1.2 Produkter fria från miljöfarliga ämnen

Får krav ställas på att utesluta farliga ämnen ur produkter? Frågan är intressant eftersom vissa ämnen inte påverkar själva användandet av produkten. De negativa effekter som vill undvikas uppstår långt efter produktens kassering. Här är det därför inte särskilt rimligt att anföra att dessa effekter gör anbudet ekonomiskt ofördelaktigare för den upphandlande enheten. De negativa effekterna är snarare ekonomiskt ofördelaktiga sett ur ett samhällsperspektiv. Frågan är därför om dessa krav egentligen borde godkännas enligt 1 kap. 22 § LOU som bestämmer vilka upphandlingskriterier som är får ställas.

Statskontoret är ett stabsorgan till svenska regeringen. En av Statskontorets uppgifter är att förnya statsförvaltningen med informationsteknologi⁹⁹. Statskontoret gjorde under år 2000 upphandlingar av bärbara och stationära datorer samt tillkommande tillbehör och tjänster. Värdet på upphandlingarna var totalt 1800 miljoner.¹⁰⁰ I förfrågningsunderlaget fanns

⁹⁷ Länsrätten Örebro Län, 1999-09-14, 2057-99 E

⁹⁸ Länsrätten Örebro Län, 1999-09-14, 2057-99 E

⁹⁹ Statskontoret, 2001-06-11

¹⁰⁰ Anbudsjournalen, 2000, nr 38

villkorliga och ovillkorliga miljökrav angående gränsvärden för miljögifter i produkternas elektronikkomponenter och plastdetaljer. De ovillkorliga kraven avsåg låga halter av bl.a. kvicksilver och kadmium medan de villkorliga kraven avsåg låga halter av bly och flamskyddsmedel. Alla ovan uppräknade ämnen är väl dokumenterade miljögifter. Kommissionen ansåg att dessa krav var lagstridiga vilket meddelades i ett brev till Sveriges ambassad i Bryssel, Gunnar Lund. Kommissionen ansåg att upphandlingen stred mot bestämmelserna om utvärdering av anbud i direktivet 93/36/EEG om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor. Kommissionens menade att krav på låga halter av miljögifter inte skapade någon ekonomisk direkt fördel för Statskontoret. Kraven var därför inte förenliga med bestämmelserna om utvärdering av anbud i ovan nämnda direktiv. Många leverantörer har produkter innehållande de miljöfarliga ämnena. Därmed skulle dessa uteslutas ur upphandlingen och miljökraven utgjorde därför en importrestriktion som förbjuds enligt artikel 28 i EG-fördraget.¹⁰¹

”... förfrågningsunderlaget tillåter inte produkter med polybrominerade flamskyddsmedel, klorparaffinerade medel, antimon, kadmium, bly och kvicksilver ../.. Många stationära och portabla datorer som tillverkas och marknadsförs lagligen inom Europeiska Unionen idag, innehåller en eller flera av dessa substanser, vilket gör att sådana datorer är omöjliga att få accepterade i förevarande upphandling. De förevarande svenska skall-kraven utgör en offentlig, statlig åtgärd. Denna åtgärd är en åtgärd som har effekt såsom en kvantitativ restriktion, vilka är förbjudna enligt artikel 28 EG fördraget ../.. Följaktligen så gäller nu att produkter som produceras och marknadsförs lagligen inom Europeiska Unionen vilka borde accepteras mot samma kriterier av de svenska myndigheterna som av myndigheter i andra Medlemsstater inte accepteras i förevarande upphandling.”¹⁰²

Kommissionen menade att de krav som ställdes dessutom var onödiga och därmed stred mot proportionalitetsprincipen i EG-rätten. Miljöförbättringen kunde istället uppnås genom att leverantören kunde åläggas att ta återta produkterna efter dess livstids slut och återvinna dem på ett lämpligt sätt.¹⁰³ Statskontoret svarade i ett brev till Kommissionen på kritiken. Brevet inleddes med en förklaring att miljöskyddet numera är en del av EU med samma dignitet som frihandeln, vilket beskrivs i bl.a. Amsterdamfördraget.¹⁰⁴

Sammanfattningsvis kan sägas det inte är någon självklarhet att den upphandlande enheten får ställa krav på produktinnehållet. Detta diskuteras vidare i kapitlet diskussion. Återigen används marknadsutbudet och inte produktens bidrag till miljöproblemen för att avgöra om miljökraven är allt för tilltagna.

¹⁰¹ Statskontoret, *Klagomål P/2000/XXXX – Sverige*, 2001-05-12

¹⁰² Ibid

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Statskontoret, *Yttrande över kommissionens klagomål P/2000/XXXX - Sverige*, 2001-05-13

8.2 Restprodukter

För den upphandlande enheten är avfall ett problem som måste lösas på ett eller annat sätt. Leverantören kan på olika sätt underlätta denna hantering. Ett tillvägagångssätt att återta produkter då de är uttjänta. Ett annat är att låta skrothänvisningar medfölja produkten. Länsrätten i Örebro län har fastslagit i att upphandlande enhet har möjlighet att ställa krav på leverantören att anvisningar för demontering ska finnas med. Detta eftersom en sådan ansågs medföra ekonomisk besparing för upphandlaren. Länsrätten konstaterade att alla leverantörer kunde uppfylla kravet och att det därmed inte var diskriminerande. Kravet ansågs uppfylla 1 kap. 4 § LOU om affärsmässighet och det ansågs inte heller vara ovidkommande.¹⁰⁵ Konkurrenskommissionen är en politiskt opinionsbildande organisation som har som verksamhet att granska offentlig ”konkurrensnedvridning”¹⁰⁶. Enligt Konkurrenskommissionen ska inte den upphandlande enheten kunna ställa ett krav på förpackningen. Eftersom omhändertagandet av förpackningar inte har med slutproduktens egenskaper att göra och utgör därför ett otillåtet krav på anbudsgivarens tillverkningsprocess.¹⁰⁷ Vår bedömning är dock att detta krav med all sannolikhet kommer att godkännas även i högre rättsinstanser än Länsrätten. Anledningen är att detta miljökrav faktiskt påverkar det ekonomiska värdet av upphandlingen. Därmed går det helt i linje med den grundläggande filosofin bakom huvudparagrafen om affärsmässighet och 1 kap. 22 § LOU som reglerar vilka krav den upphandlande enheten får ställa. Att förpackningen är separerad från produkten anser vi bara vara en marginell skillnad.

8.3 Transporter

Varor förorsakar transporter under olika delar av livscykeln. Transporterna sker med tåg, flyg, båt eller vägbunden trafik. Miljöpåverkan från de olika transportmedlen skiljer i både storlek och art. Transporterna bidrar till många av våra allvarligaste miljöproblem på både lokal, regional och global nivå. Några exempel är den globala växthuseffekten, regional försurning av sjöar och skogar, bidrag till lokala miljöproblem som marknära ozon, utsläpp av hälsofarligt stoft samt buller. Dessutom tar transporterna stor landyta i anspråk som i tätorter är en mycket begränsad resurs. Kortare transporter betyder mindre miljöpåverkan. Det är därför omöjligt att göra en rättvisande jämförelse mellan produkter och tjänsters miljöpåverkan om man bortser från art och längd på transporterna.

Att ställa krav på korta transporter vid offentlig upphandling går helt emot de EG-rättsliga principerna om fri rörlighet för varor (Art 28-30) och tjänster (Art 49). Dessa principer är grundläggande för EUs gemensamma marknad. De har sina rötter i Romfördraget, även kallad EGs grundlag, som skapades 1957. Likabehandlingsprincipen förbjuder dessutom diskriminering av leverantörer, vilket ett krav på närliggande leverantörer skulle utgöra.

¹⁰⁵ Länsrätten Örebro län, 1999-09-14, 2057-99 E

¹⁰⁶ Konkurrenskommissionen, 2001-06-10

¹⁰⁷ Anbudsjournalen, nr 51-52

Sammanfattningsvis kan sägas att krav på korta transporter inte kan göras inom ramen för EG-fördraget som upphandlingsdirektiven och LOU bygger på. Krav av den arten kan varken ställas ovan eller under tröskelvärdet. Ett undantag är dock givetvis om kvalitén på slutprodukten eller tjänsten förändras på ett signifikant sätt. Krav på transport med miljövänligt fordon är också svårt att ställa inom lagens ramar, även om detta inte går stick i stäv mot de EG-rättsliga principerna. Lagen ger, generellt sett, mycket små möjligheter till att ställa miljökrav på något som inte påverkar själva slutprodukten. NOU ger dock följande tips på hur lagen kan kringgås.

”Enligt NOUs bedömning kan inom ramen för en upphandling krav inte ställas på leverantören att föremålet för upphandlingen skall transporteras på visst miljövänligt sätt. För den upphandlande enhet som önskar transport på miljövänligt sätt, kan i stället en separat upphandling av själva transporttjänsten göras.”¹⁰⁸

8.4 Krav riktade mot leverantörens verksamhet

Tillverkningsprocessen står ofta för en stor del av en varas miljöpåverkan sett ur ett livscykelperspektiv. Förbättringar kan göras så att processen inte är lika miljöpåverkande. Från början var det politiker och myndigheter som drev på denna utveckling mot en miljövänligare process genom att ställa krav på företagen genom regler och lagar. Men på senare år har även många företag tagit en större del av ansvaret och jobbar själva med att miljöanpassa sin tillverkning. Från början ansågs dessa åtgärder som rena kostnader men har på senare år övergått i att bli mera affärsmässiga marknadsfördelar. Även om arbetet har kommit en bit på vägen finns det mycket kvar att göra.¹⁰⁹ Tillverkningsprocesserna inom unionen släpper årligen ut mängder med kolväte både kända och okända till atmosfären och marken. Dessa utsläpp bidrar till globala miljöhot som växthuseffekt, uttunning av ozonskiktet, försurning och övergödning av mark och vatten. Det är inte bara utsläppen som kan minskas vid tillverkningsprocessen.¹¹⁰ Det finns en rad andra åtgärder som kan göras. En av dessa är arbetsmiljön för de anställda. Arbetsmiljön kan beskrivas med en rad begrepp som, buller, strålning, fysisk belastning, belysning psykosociala miljöfaktorer m.m. Alla dessa faktorer spelar en stor roll för om människans hälsa och välbefinnande är positivt eller negativt. För att underlätta detta arbete kan företagen ta hjälp av miljöledningssystem såsom EMAS och ISO 14001. Med hjälp av dessa system kan företagen lättare se över sin produktion och lättare se vad som kan förbättras.¹¹¹ Den offentliga upphandlingen skulle kunna skynda på denna utveckling genom att ställa krav på upphandlingarna. Idag är dessa möjligheter begränsande av en rad lagar och regler inom EU.¹¹²

¹⁰⁸ NOU, Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling, 2001-04-23, s.3

¹⁰⁹ Ryding, 1995

¹¹⁰ Hubendick, m.fl., 1992

¹¹¹ Henricson, m.fl., 2000

¹¹² NOU, Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling, 2001-04-23

I direktivet saknas det helt särskilda bestämmelser om tillverkningsprocessen. Den enda möjligheten som en upphandlande enhet har att ställa miljökrav på tillverkningen enligt direktivet är om det har betydelse på produktens slutegenskaper såsom kvalitet och funktion. GPA är ett avtal inom ramen för WTO som ger regler för offentlig upphandling. GPA tillåter vissa kravspecifikationer på tillverkningen. Därmed går GPA emot direktiven. En upphandlare kan motivera sina krav med hänvisning till GPA, eftersom avtalet har ingåtts av EU. Detta är dock inte helt säkert förfarande och vill man som inköpare var helt säker på sin sak ska uppköparen gå på det strängare alternativet.¹¹³

I ett PM från den 10 januari 1996 skrev Kommissionen följande om miljökrav på tillverkningsprocessen:

”Miljökrav är således tillåtliga i förhållande till naturen av de varor som är föremål för upphandlingen. Dessa miljökrav får grunda sig på en icke-diskriminerande och objektiv definition av de tekniska specifikationer som begärs (”specification of environmentally sound ”green” products”). Däremot kan sådana krav inte gälla själva fabriktionsprocessen för varorna som är föremål för upphandlingen.”¹¹⁴

Paragrafen om affärsmässighet i 1 kap. 4 § LOU är inne på samma spår. Paragrafen säger att en upphandling ska göras med de konkurrensmöjligheter som finns tillgängliga och den ska också vara affärsmässig. Detta innebär att den upphandlande enheten inte får diskriminera någon leverantör på grunder som inte är affärsmässiga. Då paragrafen syftar till att se värdet i den enskilda upphandlingen kan krav på miljövänlig tillverkningsprocess tolkas som icke affärsmässiga.

Krav på användandet av miljöledningssystem för leverantörerna är inte tillåtet enligt Kommissionen. Fler och fler företag använder sig av dessa verktyg men Kommissionen anser att det är diskriminerande att ställa krav på att en leverantör ska vara certifierad enligt EMAS eller ISO 14001. Alla företag kan inte vara med och konkurrera om de upphandlingar när ett sådant krav ställs. Detta regleras av artikel 12 i EG-fördraget, likabehandlingsprincipen. Kommissionen menar att små och medelstora företag inte har en chans att vara med och lägga anbud på upphandlingar med dessa krav. Det blir för dyrt och företaget kan vara lika miljövänliga som de företag som har infört systemen.¹¹⁵

¹¹³ NOU, Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling, 2001-04-23

¹¹⁴ Ibid, s. 19

¹¹⁵ Ibid

9. Konflikt mellan lag och miljökrav

Kommissionens tolkning av upphandlingsdirektivet står i stark kontrast till samhällets ambition att nå en ekologisk hållbar utveckling. Enligt denna tolkning ska en upphandlande enhet enbart upphandla utifrån sina egna behov och inte ställa miljökrav som inte gynnar dem själva.

9.1 Kommissionens tolkning

Försiktighetsprincipen och principen om bästa teknik är två internationellt välkända principer. Båda principerna återfinns både i den svenska miljöbalken och internationella konventioner. Försiktighetsprincipen motiveras på miljöproblematikens komplexitet. Eftersom det är ett tids- och resurskrävande arbete att spåra källan till miljöstörningar kan skadorna vara omfattande när sambandet bevisats. Åtgärder för att skydda miljön bör därför vidtas innan effekterna är klarlagda. Enbart misstanken om att något är skadligt för miljön ska därför räcka som motiv för åtgärder. Principen om bästa möjliga teknik kan ses som en tillämpning av försiktighetsprincipen. Tanken är att miljöpåverkan ska förhindras så långt det är tekniskt möjligt. Ordet teknik kan här ses i en mycket bred bemärkelse som innefattar alla slags hjälpmedel. Då valet står mellan två typer av tekniker ska den miljövänligaste användas. Den miljövänligare tekniken får dock inte vara omotiverat dyr.¹¹⁶ Statskontoret i Stockholm ställde miljökrav vid upphandlingar av bärbara och stationära datorer. Några av dessa gällde krav på låga halter av miljöskadliga ämnen i datorerna, t.ex. skadliga sorters flamskyddsmedel, kvicksilver och kadmium.¹¹⁷ Dessa ämnen är välkända miljögifter. Statskontorets krav kan ses som en tillämpning av principen om bästa möjliga teknik.

Kommissionen menade att kraven inte skapade någon ekonomisk fördel för Statskontoret. Dessa krav var därför inte förenliga med bestämmelserna om utvärdering av anbud i direktivet 93/36/EEG. Många leverantörer har produkter innehållande de miljöfarliga ämnena. Därmed skulle dessa olagligen uteslutas ur upphandlingen och miljökraven utgjorde därför en importrestriktion som förbjuds enligt artikel 28 i EG-fördraget.¹¹⁸

Kommissionens ståndpunkt är inte anmärkningsvärd med tanke på ordalydelsen i direktivet. Direktivet ger exempel på faktorer som kan ges betydelse vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktigaste anbudet. Dessa är pris, leveransdatum, driftkostnader, driftkostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska och funktionella egenskaper, teknisk förtjänst, service efter upphandlingen och tekniskt underhåll¹¹⁹. Även om fler faktorer än så får tillmätas betydelse ger uppräknningen en bild av vilka sorts kriterier som är relevanta och vilka som är ovidkommande. Gemensamt har kraven ovan att de motiveras i ett egenintresse hos

¹¹⁶ Naturvårdsverket, 1993

¹¹⁷ Anbudsjournalen, 2000, nr 38

¹¹⁸ Statskontoret, *Klagomål P/2000/XXXX – Sverige*, 2001-05-12

¹¹⁹ 93/36/EEG, Art. 26

den upphandlande organisationen. Krav vid prövning av anbud måste vara till nytta just för den upphandlande enheten. Här finns inget utrymme för krav av moralisk natur. Kommissionens bild av hur offentliga organisationer har slående likheter med de neoklassiska nationalekonomernas Economic Man. Economic Man vinstmaximerar utifrån sin givna budget. Monetära aspekter är viktiga vilket gör att sociala aspekter och miljöengagemang faller bort.

Statskontorets krav tog hänsyn till samhällets bästa och därför låg de utanför ramen för vad som kunde anses tillåtet av Kommissionens tolkning av direktivet. Enligt denna tolkning ska alla annars lagliga varor upphandlas. Varken försiktighetsprincipen eller principen om bästa möjliga teknik gör en vara olaglig med automatik. Det krävs ett föreläggande från miljövårdsmyndighet vilket gör principerna verkningslösa i för upphandlande enheter. Även rättsregeln i Kemikalieinspektionens författningssamling, om att produkter inte bör innehålla några aktivt tillsatta miljöfarliga ämnen, är verkningslös i det här sammanhanget. Länsrätten i Örebro län ansåg att ett miljökrav som grundade sig på denna formulering var allt för otydlig.

Det är dock inte alldeles säkert att EG-domstolen kommer att döma enligt kommissionens tolkning. Domstolen kan använda sig av en teologisk tolkning istället för att tolka ordalydelsen i direktivet. Vid en teologisk tolkning försöker domstolen se vilket syfte som finns med rättsregeln. Sedan bedöms syftet med bakgrund av EUs grundläggande målsättning som återfinns i artikel 2-3 i EG-fördraget. I och med Amsterdamfördraget ingår ett miljöskydd numera i EUs målsättning. Den teologiska tolkningsmetoden skulle därför kunna öppna upp möjligheten för att EG-domstolen tillåter Statskontorets miljökrav.

9.2 Målkonflikter

Arbetet med att nå en hållbar utveckling grundar sig på ett brett samhällsengagemang. Offentliga sektorn bär ett ansvar för miljö och utvecklingsfrågor precis som andra organisationer och enskilda individer. Även kraven på företag ökar. Tidigare var bilden av företag vinstmaximerande enheter som hade har fritt spelrum inom lagens gränser. Numera räcker inte det. Kraven på företag har ökat. För att ett företag ska kunna åtnjuta legitimitet krävs det numera ett etiskt förhållningssätt och miljöarbete utöver lagens miniminivå.

För att kunna möta våra stora miljöproblem på ett konstruktivt sätt krävs ett proaktivt miljöarbete. Att förhindra skadan tidigt är mindre resurskrävande än det omvända. Miljöbalkens försiktighetsprincip och principen om bästa teknik förespråkar ett proaktivt miljöarbete. Tillverkande företag har stora möjligheter att bidra till en hållbar utveckling. Genom att belysa hela varans livscykel får företaget kännedom om hur de på bästa sätt förbättrar varans miljöaspekter.

Regleringen av den offentliga upphandlingen står i målkonflikt med arbetet att nå en hållbar utveckling. Kommissionens strikta tolkning av Direktivet utvidgar konfliktzonen till sitt

maximum. Enligt denna tolkning ska upphandlingar göras av alla leverantörer som når upp till den nivå som lagen tvingar dem till. Att bedriva ett proaktivt miljöarbete vid sina upphandlingar och samtidigt vara bunden till att göra dessa från leverantörer som inte bedriver ett miljöarbete är inte konstruktivt ur miljövärdssynpunkt.

10. Slutsatser

Vår studie rymmer två frågeställningar. För att besvara den första har vi undersökt vilka miljökrav som är som är tillåtna att ställa inom den offentliga upphandlingen. För att besvara den andra har vi belyst principiella målkonflikter mellan Kommissionens tolkning av LOU och arbetet för att nå en hållbar utveckling. I det här kapitlet presenteras vilka slutsatser som studien lett till.

10.1 Resultat

- Leverantörer som inte följer miljölagstiftning och tidigare gjort grova fel i sin tjänsteutövning får uteslutas.
- Miljökrav riktade mot leverantörer är även tillåtna om de avser leveranssäkerhet eller teknisk förmåga.
- Miljökrav på produkten är tillåtna om de höjer användarvärdet på ett signifikant sätt.
- Krav på att produkter ska vara miljömässigt fördelaktiga ur ett livscykelperspektiv kan inte ställas. Varken krav på korta transporter eller eko-effektiv tillverkning får ställas.
- Miljökravens förhållande till det marknadsutbudet avgör om miljökraven är rimliga och inte förhållandet till miljösituationen.

Kommissionens tolkning av LOU och EG-direktiven inrymmer följande målkonflikter med arbetet med att nå en hållbar utveckling:

- Enligt Kommissionen är miljökrav endast tillåtna om de syftar till att också skapa värde för den upphandlande enheten. För att nå en hållbar utveckling krävs ett brett samhällsengagemang där både individer och organisationer tar ansvar för utvecklingen i sitt agerande. Detta ansvar får enligt Kommissionen inte avspeglas i offentliga upphandlingar.
- Försiktighetsprincipen och principen om bästa teknik är två internationella miljövårdsprinciper. Dessa kan enligt Kommissionen inte tillämpas vid offentliga upphandlingar.

Ett proaktivt miljöarbete försvåras då krav på giftfria och resurssnåla produkter inte alltid blir tillåtna.

10.2 Diskussion

Neoklassiska perspektivet dominerar

Varken i direktiven eller i LOU förekommer det några direkta bestämmelser om vilka miljökrav som kan ställas vid ett upphandlande. Lagen ger bara viss vägledning om vilka krav som inte är tillåtna. Den upphandlande enheten har vissa möjligheter att ställa vissa miljökrav genom regler för hur leverantörer kan väljas ut. Den andra möjligheten är att ställa krav på den upphandlade varan. Den förstnämnda möjligheten inskränker sig främst till rätten att kräva att leverantören inte brutit mot miljölagstiftningen. Miljökrav som ställs på varan kan vara mer långtgående. Om den upphandlande enheten kan visa att miljökravet ökar varans ekonomiska fördelaktighet är det tillåtet både enligt huvudregeln om affärsmässighet och 1 kap. 22 § LOU som reglerar prövning av anbud. Frågan är hur snävt det ekonomiska perspektivet ska vara. Enligt regeringen kan en produkt anses vara ekonomiskt fördelaktigare om den är miljöanpassad trots att den negativa miljöeffekten påverkar samhället i stort och inte den upphandlande enheten. Kommissionen är av annan åsikt och anser att upphandlingens ekonomiska värde endast ökar om varans funktion förbättras. Den upphandlande enheten får därför bara ta hänsyn till sina egna preferenser vid urvalsförfarandet. Detta stämmer väl överens med den neoklassiska nationalekonomins idé om hur marknadsaktörer agerar. Kommissionens bild av de offentliga organisationernas beteende ligger mycket när den neoklassiska nationalekonomins Economic Man. Utifrån sin budget och nyttomaximerar de efter sina behov. Det är de egna behoven och inte andras eller samhällskollektivets behov som är av betydelse. Moraliska faktorer saknar därför relevans. Skillnaden mot verkligheten är att det är rättsregler som tvingar fram ett egoistiskt beteende, medan många offentliga organisationer helst också ser till samhällets bästa. I

Mot bakgrund av ovanstående kan vi dra en slutsats. Miljökrav vid offentlig upphandling kan rent principiellt inte motiveras enbart med hänsyn till miljön. LOU och direktiven är helt enkelt inte konstruerade för att tillåta detta. För att kunna ställa miljökrav eller andra altruistiska krav måste dessa motiveras på egoistisk grund. Kraven måste skapa 'nytta' för den upphandlande enheten, sett ur strikt neoklassiskt ekonomiskt perspektiv. Detta låter sig lättare göras vid krav på den upphandlade varan än vid krav som riktas mot leverantören. Många förbättringar som kan göras av en varas funktion, sett ur användarens perspektiv, ökar också dess eko-effektivitet. Mindre storlek, längre livstid, energisnålare teknik eller lösningar som underlättar avfallshantering är faktorer som också minskar varornas miljöbelastning. Det är samtidigt faktorer som skapar nytta för den upphandlande enheten vilket gör dessa krav tillåtna.

EG-domstolens tolkning

Frågan är hur EG-domstolen skulle döma eftersom det är först då som rättsläget blir tydligare. Ett domslut enligt Kommissionens tolkning skulle på ett effektivt sätt reducera miljökraven som ställs vid upphandlingar. EG-domstolen kan dock tolka upphandlingsdirektivet på annat

sätt. Genom den teologiska tolkningsmetoden kan EUs grundläggande målsättning tillmätas betydelse. Där ingår numera målet om ett högt miljöskydd och en förbättring av miljöns kvalitéer. EG-domstolen skulle därför i vissa fall kunna tillåta miljökrav som inte direkt gynnar den upphandlande enheten. Här gäller det dock att inte likabehandlingsprincipen, eller någon annan viktig princip bryts.

För att denna tolkning från EG-domstolen ska kunna bli möjlig krävs att inte Kommissionen hinner förtydliga sin ståndpunkt i ett nytt upphandlingsdirektiv. I Kommissionens förslag till nytt direktiv har en ny formulering smugit sig in i artikeln som bestämmer vilka kriterier anbuderna får bedömas efter. Ordet *smugit* använder vi eftersom avsikten med det nya direktivet inte var att förändra regleringen av urvalskriterier, utan att anpassa direktivet till den nya datatekniken och att förenkla reglerna. Kriterierna ska nu vara ”*direkt förbundna med kontraktetsföremålet*”. Eftersom miljökrav oftast är avlägsnat från kontraktetsföremålet kommer lagens utrymme för dessa krympas ytterligare.

Begränsningar av miljökrav

Hur höga miljökrav som får ställas avgör främst marknadens utbud och produktens potentiella bidrag till miljöproblemen eller miljösituationen. För att den upphandlande enheten ska ha argument bakom sina miljökrav är det viktigare med en ordentlig marknadsundersökning än att ha insikt i miljösituationen.

En upphandlande enhet kan aldrig ställa krav på produkter utifrån ett heltäckande livscykelperspektiv. Principen om likabehandling kräver att leverantörer från alla länder behandlas lika. Dessutom är det mycket få krav som kan ställas på tillverkningsprocessen. Krav på emissioner och energiförbrukning under själva användarfasen kan dock ställas utan problem.

EU-marknaden bromsar en ekologisk hållbar utveckling

EUs grundläggande målsättning är bl.a. ett högt miljöskydd och en förbättring av miljöns kvalitéer. EU ska nå målen med hjälp av den gemensamma marknaden, där varor, tjänster, arbetskraft och kapital kan röra sig fritt. Den gemensamma marknaden är dock allt för ömtålig för att offentliga institutioner ska kunna tillåtas att ta hänsyn till miljön. Endast miljökrav som döljs i institutionernas egna materiella behov är tillåtna. Skyddet av den gemensamma marknaden bromsar på detta sätt en hållbar utveckling. Vår mening är att den gemensamma marknaden inte längre kan anses vara ett universalmedel för att nå EUs grundläggande målsättning.

10.3 Fortsatt forskning

Vilka miljökrav som tillåts av lagen är en fråga som har sysselsatt många utredare. EKD-delegationen har det som sin huvuduppgift att ta reda på hur upphandlare ska förhålla sig för att påskynda en hållbar utveckling utan att bryta mot lagen. Frågan diskuteras även på sina håll i media. Vad som inte diskuteras är om lagen verkligen är lämplig eller hur vi på bästa sätt kan verka för att förändra den. Vi anser att det är denna diskussion som behövs. Vi anser också att en aktörsstudie av Kommissionen skulle vara intressant. Hur kommer det sig att kommissionen värnar mer om marknaden än miljön? Hur ser maktbalansen ut mellan Kommissionens miljövännare och marknadsvännare?

De källor vi undersökt inför studien säger olika saker om vilka miljökrav som kan och inte kan ställas. Detta är naturligt med tanke på den stora juridiska gråzonen. Vilka miljökrav som lagen tillåter är mer en fråga för EG-domstolen än någon annan. Det är ju endast EG-domstolen som kan bestämma hur lagen ska tolkas. Kommissionen väntas ge ut nya rekommendationer under sommaren 2001. Dessa skulle kunna ge en fingervisning på vilka krav som får ställas vid den offentliga upphandlingen

Källförteckning

Tryckta källor

AFR-rapport 124, 1996. *Utgångspunkt för ett avfalls- och föroreningsnått samhälle*, Naturvårdsverket. Stockholm, ISSN 1102-6944

AFR-rapport 220, 1998. *Hållbar konsumtion och avmaterialisering*, Naturvårdsverket. Stockholm, ISSN 1102-6944

Allgårdh, Olof och Norberg, Sven, 1999. *En handbok och lärobok om EU och EG-rätt*, Nordstedts Tryckeri AB, Stockholm, ISBN 91-39-10252-1

Alvesson, Mats, Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund, ISBN 91-44-0116502

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, 1999. *Europarättens grunder*, Marknadsrättsförlaget AB, Stockholm, ISBN 91-39-20173-2

Dahlgren, Jonas och Häller, Mats, 1994. *Offentlig upphandling – Regler för upphandling i offentliga sektorn*, Bokförlaget Kommunlitteratur, Ängelholm. ISBN 91-9720825-6

Dobers, Peter (red), 1998. *Miljömanagement - Guld och gröna skogar?*, Nerenius & Santérus, Stockholm. ISBN 91-648-0160-8

Forsberg, Niclas, 1998. *Offentlig upphandling i praktiken*, Nordstedts Juridik AB, Stockholm, ISBN 91-39-00350-7

Gilje, Nils och Grimen, Harald, 1992. *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*, Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg, ISBN 91-7173-021-4

Hedlund, Birgitta och Olsson, Kurt-Jörgen, 1998. *Offentlig upphandling av entreprenader och tjänster*, AB Svensk Byggtjänst, Stockholm. ISBN 91-7332-841-3

Henricsson, Curt, Piper, Lennart, Ryding, Sven-Olof, 2000, *Ständig förbättring med ISO 14000*, SIS förlag, Stockholm, ISBN 91-7162-483-X

Hentze, Margareta och Sylvén, Hans, 1998. *Offentlig upphandling - Lagbokskommentaren*

Hubendick, Bengt, 1992. *Miljö från A till Ö*, Bra Böcker, Höganäs, ISBN 91-7133-117-4

Hydén, Håkan, 2001 (1977). *Rättsregler – En introduktion till juridiken*, Studentlitteratur, Lund, ISBN 91-44-01668-9

Johansson, Birgitta, 1997. *Stadens tekniska system*, Bygghörsningsrådet. Stockholm, ISBN 91-540-5801-5

Kemikalieinspektionen, 2000. *OBS-listan – Exempellista över ämnen som kräver särskild uppmärksamhet*, 3:dje omarbetade upplagan., Printgraf, Stockholm

Lundahl, Ulf och Skärvad, Per-Hugo, 1999. *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur. Lund. ISBN 91-4401003-6

Malmström, Åke och Agell, Anders, 1999. *Civilrätt*, Liber ekonomi, Malmö. ISBN 91-47-04474-8

Naturvårdsverket, 1995. *Offentlig upphandling med miljöhänsyn*, Rapport 4508, Naturvårdsverket, Stockholm. ISBN 91-620-4508-3

Naturvårdsverket, 1993. *Ett miljöanpassat samhälle*, rapport 4243, Naturvårdsverkets förlag. Stockholm. ISBN 91-620-4234-3

Naturvårdsverket, 1993. *Mål och principer i miljö vården*, Rapport 4234, Kurskompendium i miljö kunskap – 98, Naturvårdsverkets förlag

Norberg, L, Israelsson, M och Israelsson, B, 1999. *Offentlig upphandling – En outnyttjad miljardmarknad*, Industrilitteratur. Jönköping, ISBN 91-7548-571-0

NOU, 1998-03-24, *Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling*, (Regeringsuppdrag 1998-01-15)

Regeringen, 1999-10-14, *Hållbara Sverige - uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling*, Skr. 1999/2000:13

Ryding, Sven-Olof, 1995. *Miljöanpassad produktutveckling*, Industrilitteratur. Stockholm, ISBN 91-7548-410-2

SFS 2000:63, 2000-02-10, *Förordning om tröskelvärden vid offentlig upphandling*

SOU 1996:23, *Upphandling en miljöfråga – Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan*. (Betänkande av utredningen om kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan, Näringsdepartementet), Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm. ISBN 91-38-20182-8

SOU 1997:145, *Förvalta med miljöansvar – Stadsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet*. (Delbetänkande av Miljövårdsberedningen), Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm. ISBN 91-38-20721-4

SOU 1996:112, *Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen*. (Delbetänkande av Miljövårdsberedningen), Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm. ISBN 91-38-20324-3

Starrin m.fl., 1991. *Från upptäckt till presentation*, Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-32121-3

Söderbaum, Peter. 1993. *Ekologisk ekonomi – miljö och utveckling i ny belysning*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 91-44-37881-5.

Personliga meddelanden

Dahlström, Linda, Nämnden för offentlig upphandling, telefonförfrågning ang. dombeslut, 1998-05-16

Internetkällor

Amsterdamfördraget, [Online] <http://europa.eu.int/eur-lex/sv/treaties/dat/treaties_sv.pdf>, 2001-05-02

Anbudsjournalen - Upphandlingsskola, [Online] <<http://www.ajour.se/uppskola4.htm>>, 2001-05-21

EUR-Lex - Gemenskapens gällande lagstiftning, [Online] <http://europa.eu.int/eur-lex/sv/lif/dat/1993/sv_393L0036.html>, 2001-05-31

EUR-Lex - Kommissionens förslag, [Online] <http://europa.eu.int/eur-lex/sv/com/dat/2000/sv_500PC0275.html>, 2001-05-22

Europeiska kommissionen - Inre marknaden, [Online] <http://europa.eu.int/comm/dgs/internal_market/index_sv.htm>, 2001-05-17

Framtidstro med Agenda 21, [Online] <<http://www.agenda21.nu>>, 2001-05-25

Konkurrenskommissionen - Den nya välfärden, [Online] <<http://www.dnv.se>>, 2001-06-10

NOU- *Begäran om utlåtande angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal anbudsgivare och delegering av avropsrätten*, [Online] <<http://www.nou.se/pdf/203-96.pdf>>, 2001-05-07

NOU – *Kort om NOU och LOU*, [Online], <http://www.nou.se/pdf/broschyr.pdf>, 2001-05-21

NOU - *Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling*, [NOUs hemsida], [Online] <<http://www.nou.se/pdf/15-98.pdf>>, 2001-04-23

Slavicek, Michael, *NOU- Rapport om mångfald och offentlig upphandling*, [Online] <<http://www.nou.se/pdf/99-197.pdf>>, 2001-05-07

Statskontoret - *Klagomål P/2000/XXXX – Sverige; Statskontorets upphandlingar av stationära PC och tjänster samt av bärbara PC och tjänster*, Brev från Europeiska Kommissionen Generaldirektorat Inre marknaden till Statskontoret [Online] <<http://www.statskontoret.se/pressrum/press/2000/pre226.doc>>, 2001-05-12

Statskontoret - *Yttrande över kommissionens klagomål P/2000/XXXX - Sverige Statskontorets upphandlingar av stationära PC och tjänster samt av bärbara PC och tjänster*, Brev från Statskontoret till Europeiska Kommissionen Generaldirektorat Inre marknaden, 2000-09-04 [Online] <<http://www.statskontoret.se/pressrum/press/2000/Yttrandekom.doc>>, 2001-05-13

United Nations Sustainable Development -*Agenda 21*, [Online] <<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21chapter4.htm>>, 2001-05-25