



Hållbarhetscertifieringssystem i anläggningsbranschen

– En studie om upphandlingskrav kopplat till hållbarhetscertifieringar i
offentliga upphandlingar

Sustainability rating scheme in the construction industry

–A study of procurement requirements related to sustainability rating schemes
in public procurements

Adam Abrahamsson

Simon de Bourgh

Fakulteten för hälsa, natur- och teknikvetenskap

Byggingenjörprogrammet

22,5hp

Handledare: Malin Olin, Extern handledare: Ulf Zakrisson

Examinator: Malin Olin

2014-05-17

Sammanfattning

Hållbarhetscertifieringssystem är något som kommit att användas i allt större utsträckning sedan införandet i Sverige under 2000-talet. Idag ökar antalet hållbarhetscertifieringar kraftigt för projekt i fastighetsbranschen medan anläggningsbranschen enbart certifierat ett fåtal. Orsakerna till den intressanta utvecklingen har studerats genom att ta reda på hur anläggningsbranschens beställare i offentlig sektor ska kunna ställa krav på användning av hållbarhetscertifieringssystem utan att strida mot lagen om offentlig upphandling (LOU).

Studien har bedrivits i form av litteratur- och intervjustudie. Intervjuer har genomförts med olika aktörer i branschen med syfte att erhålla en branschenig åsikt kring hur man bör ställa krav på användning av hållbarhetscertifieringssystem i offentliga upphandlingar. Studien har även behandlat hur aktörerna följer upp och utvärderar arbetet. Litteraturstudien analyserar tidigare arbeten i ämnet och utvärderar upphandlingar där man ställt krav på hållbarhetscertifieringssystem.

De övergripande slutsatser som kan dras av arbetet är:

- Branschen efterfrågar ett standardiserat ramverk för hur kraven ska formuleras. Offentliga beställare bör upphandla likadant, oavsett var i Sverige de befinner sig.
- Fler pilotprojekt måste genomföras för att finna hur man uppnår maximal nytta med hållbarhetscertifieringssystemen.
- Branschen vill se tydligare och mer mätbara krav.
- För att inte strida mot LOU kan beställare formulera funktionskrav baserade på manualen till det hållbarhetscertifieringssystem man vill använda sig av.
- Beställare har få skäl till att oroa sig för överklaganden, då få upphandlingar överklagats på grund av hållbarhetsrelaterade krav. Det är viktigt med tydligt formulerade krav där val av hållbarhetscertifieringssystem, specificerade kriterier samt nivå framgår.
- Efter nya EU-direktiv kommer en uppdatering av LOU träda i kraft 2016 med avsikt att göra det enklare att ställa krav på hållbarhetscertifieringssystem.

Abstract

Sustainability rating schemes has come to be used extensively since it's arrival to Sweden during the 21th century. Today, the number of sustainability certifications increases for projects in the construction industry while only a few projects has been certified in the civil engineering industry. The reasons of the interesting development has been studied by investigating how the construction industry clients in the public sector should be able to claim use of sustainability rating schemes without infracting the Swedish public procurement act.

The study has been conducted by literature- and interview research. Interviews were conducted with various stakeholders in the industry. The purpose was to obtain an unambiguous opinion of how clients should require use of sustainability rating schemes in public procurements. The study also discussed how stakeholders monitor and evaluate their work. The literature research analyzes previous work in the topic and evaluates procurements which contains requirements of sustainability rating schemes.

The overall conclusions from this study is:

- The industry demands a standardized framework about how to phrase requirements. Public clients should procure likewise, regardless of their location in Sweden.
- More pilot projects must be implemented to find out how to achieve maximum benefit with sustainability rating schemes.
- The industry wants more clear and measurable requirements.
- Not to be contrary to the Swedish public procurement act, clients can phrase functional requirements based on the manual of the sustainability rating scheme they wish to use.
- The clients should not worry about appeals, since appealed procurements because of sustainability requirements is rare. It is important to have clearly phrased requirements where the choice of sustainability rating scheme, specified criteria and level is clarified.
- By the new EU-directives comes an update of the Swedish procurement act, which will enforce in 2016 with the intention of making it easier to set requirements for sustainability rating schemes.

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Tidigare arbeten	2
1.3	Kort om hållbarhetscertifieringsystem	4
1.3.1	Kort om CEEQUAL	4
1.4	Kort om Gemensamma miljökrav för entreprenader	5
1.5	Kort om Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)	5
1.6	Mål och Problemformulering	6
1.7	Syfte	7
1.8	Avgränsningar	7
2	Metod	8
2.1	Intervjufrågor	8
3	Resultat	10
3.1	Utdrag ur förfrågningsunderlag	10
3.1.1	Projekt 1 - NOISUN	10
3.1.2	Projekt 2 - Väg 77	14
3.1.3	Projekt 3 - Sävegårdens äldreboende	17
3.2	Resultat av intervjuer	18
3.2.1	Sammanställning av svar från intervjuer	18
3.2.2	Lagen om offentlig upphandling	21
3.2.2.1	Allmänt	21
3.2.2.2	Likabehandlingsprincipen	21
3.2.2.3	Fri konkurrens	22
3.2.2.4	Nya EU-direktiv gällande lagen om offentlig upphandling	22
3.2.3	Branschsamarbete	23
3.2.4	Uppföljning	23
3.2.4.1	Egna reflektioner om uppföljning	24
3.2.5	Entreprenadform, upphandlingsform samt upphandlingsförfarande	25
3.2.5.1	Funktionsentreprenad	25
3.2.5.2	Partnering	26
3.2.5.3	Innovationsupphandling	26
3.2.5.4	Förhandlat förfarande	26

3.2.5.5	Konkurrenspräglad dialog	27
4	Utvärdering	28
4.1	Våga ställa krav på hållbarhetscertifieringssystem	28
4.2	Informationsspridning	29
4.3	Etiskt korrekt eller inte?	30
4.4	Likheter och skillnader mellan intervjusvar	31
4.5	Utvärdering av studien	31
4.6	Övriga frågeställningar kring hållbarhetscertifieringssystem	33
4.7	Relationen till hållbar utveckling	33
5	Slutsats	34
6	Tackord	36
7	Referenser	37

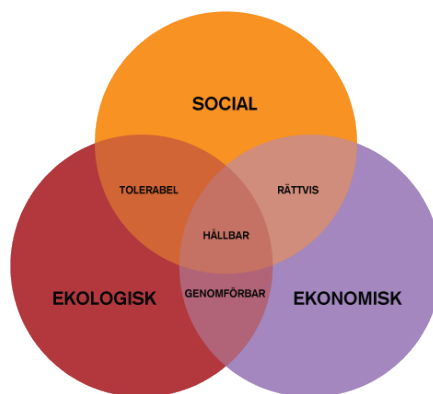
Begreppsförklaringar

Hållbarhet	Definieras som en balans mellan sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter med syfte att uppnå långsiktig hållbarhet ur ett samhällsperspektiv.
LCA	LivsCykelAnalys. En metod att redovisa en produkts totala miljöpåverkan under dess hela livscykel.
EPD	Environmental Product Declaration/Miljövarudeklaration. Redovisar miljödata för produkter ur ett livscykelperspektiv.
SGBC	Sweden Green Building Council. En ideell förening som verkar för grönt byggande. Administrerar hållbarhetscertifieringssystem I Sverige.
SBUF	Svenska Byggbranschens UtvecklingsFond.
CEEQUAL	Ett brittiskt hållbarhetscertifieringssystem riktat mot anläggningsbranschen.
BREEAM	Ett brittiskt hållbarhetscertifieringssystem.
LOU	Lagen om Offentlig Upphandling.
HIA	Hållbar utveckling I Anläggningsbranschen. Ett projekt som arbetar med att främja hållbar utveckling i anläggningsbranschen.
HCA	HållbarhetsCertifiering i Anläggningsbranschen. Ett påbyggnadsprojekt av HIA, som syftar till att främja hållbarhetscertifiering av anläggningsprojekt.
BRE	Building Research Establishment. Ett företag som verkar för den brittiska bygg- och anläggningsbranschen.

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Byggbranschen består av många aktörer som tillsammans bidrar till att skapa framtidens samhälle. För att det som skapas inte skall tömma vår planets resurser, krävs ett systematiskt arbetssätt som tar hänsyn till detta. Sedan början av 2000-talet har allt fler aktörer valt att använda hållbarhetscertifieringssystem som genom planering, kravställande, genomförande, dokumentation och uppföljning säkerställer att projektspecifika kvalitets- och miljömål uppnås. Med stöd av hållbarhetscertifieringssystem erhåller beställaren ett "kvitto" på att denne får vad som efterfrågats samtidigt som entreprenören blir upplyst om hur väl genomförd arbetsprestationen är, sedd ur ett hållbart perspektiv. (se fig. 1)



Figur 1 Hållbarhet definieras av att ekonomiska, sociala samt ekologiska aspekter harmoniserar. (Chalmers fastigheter, 2011)

Idag finns inte hållbarhetscertifieringssystem tillgängligt för anläggningsbranschen i samma utsträckning som inom fastighetsbranschen. Anledningarna till detta skulle kunna vara bl.a.

- Komlicerat att värdera miljöinsatser i anläggningsbranschen.
Ex. I en fastighetsentreprenad kan man uppvisa en lägre energiförbrukning för fastighetsförvaltaren, i en anläggningsentreprenad har man sällan uppvärmning av anläggningen under drifttiden.
- De första hållbarhetscertifieringssystemen har utvecklats för fastighetsbranschen och inte etablerat sig på marknaden förrän under de senaste åren (Erlandsson, 2011). Detta kan antas bero på att det rimligtvis finns fler beställare i fastighetsbranschen än i anläggningsbranschen.
- Hållbarhetscertifieringssystem för anläggningsbranschen är oetablerat och antalet system är tämligen begränsat, därför är även kunskapen inom området otillräcklig.
- Marknadsuppbyggnaden skiljer mellan branscherna.
Ex. Ägarbyten sker i en större utsträckning för fastigheter än för broar, väg-/järnväg och tunnlar. Det skulle kunna vara en anledning till att fastigheter hållbarhetscertifieras i större utsträckning än anläggningsprojekt. D.v.s. privata beställare i fastighetsbranschen ser ett ökat

marknadsvärde genom att använda hållbarhetscertifieringssystem, medan offentliga beställare i anläggningsbranschen sällan säljer sina anläggningar.

- Flertalet system är utomeuropeiska och kan därför medföra översättningssvårigheter.
- Hållbarhetscertifieringssystem för anläggningsbranschen är i dagsläget inte anpassade till svenska förhållanden.

Sveriges anläggningsbransch omfattar bl.a. väg-/järnvägsprojekt, kraftverk, broar, dammar, tunnlar etc. Då drygt hälften av dessa beställs och förvaltas av statliga myndigheter, omfattas upphandlingarna av lagen om offentlig upphandling (LOU) (Sveriges byggindustrier, 2013, p. 11). Offentliga upphandlingar överstiger 500 miljarder kronor varje år. I Sverige utgörs fyra av tio offentliga upphandlingar av anläggningsarbeten (Konkurrensverket, 2012b). Då LOU syftar till att använda skattebetalarnas medel på bästa vis så måste upphandlingarna utformas på det samhällsekonomiskt mest fördelaktiga sättet. De offentliga beställarna bör enligt de nya EG-direktiven, ta hänsyn till hållbara dimensioner vid anbudsutvärdering. Förutom ekonomiska dimensioner bör även miljömässiga- och sociala dimensioner beaktas. Det saknas tydliga riktlinjer för vilket sätt beställaren skall ställa krav på dessa s.k. mjuka parametrar. Därför kan en utredning vara aktuell, där man kartlägger branschens önskemål av hur krav skall ställas på bästa sätt. (Absér, et al., 2013a, p. 22)

I en utredning utförd av företaget Pricewaterhousecoopers (PwC, 2013) med 100 tillfrågade ekonomichefer i bygg- och anläggningsbranschen på företag med fler än 20 anställda, svarade hälften att tydligare förfrågningsunderlag skulle leda till att fler anbud lämnas. 42 procent av de tillfrågade menar att det måste bli enklare att lämna anbud och 45 procent vill att man minskar byråkratin. Detta är en ytterligare orsak till att kraven i offentliga upphandlingar bör förtydligas.

1.2 Tidigare arbeten

Projektet Hållbar utveckling i anläggningsbranschen (HIA), vars syfte är att etablera ett branschsamarbete kring hållbarhetscertifiering av anläggningsprojekt (HCA) leds av WSP och har genomförts från september 2012 till december 2013. Projektet är ett samarbete mellan NCC, Skanska, Peab, WSP och Trafikverket. I övrigt ingår även representanter från Sweden Green Building Council (SGBC) och CEEQUAL Ltd i projektets referensgrupp. Finansiär för projektet är Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (SBUF). Projektet delades upp i två delar där syftet med del ett var att undersöka om ett certifieringssystem för anläggningsprojekt kan implementeras hos SGBC och hur det i så fall skulle gå till, samt hur ett internationellt system skulle kunna anpassas till svenska förhållanden. Del två syftade till att sammanställa svenska erfarenheter från det brittiska hållbarhetscertifieringssystemet CEEQUAL och på vilket sätt det påverkar projektens hållbarhet kontra arbetsbelastning från inblandade aktörer. Man undersökte även hur CEEQUAL förhåller sig till arbetsprocessen i Sveriges anläggningsbransch samt hur väl CEEQUAL:s arbetsprocess förhåller sig till Trafikverkets sätt att arbeta. Resultaten från undersökningarna ledde till beslutet att försöka implementera CEEQUAL i Sveriges anläggningsbransch, då det i dagsläget är det enda system som har en internationell manual (Absér, et al., 2013b).

Examensarbeten och forskningsrapporter i ämnet visar gemensamt att en anledning till att hållbarhetscertifieringssystem sällan används i anläggningsbranschen har sitt ursprung i

upphandlingarna. Det finns en okunskap om hur beställare skall ställa krav i förfrågningsunderlagen för att användningen av hållbarhetscertifieringssystem skall främjas. Nedan följer exempel på slutsatser från tidigare arbeten som motiverar att det vore intressant att närmare studera branschens åsikter kring upphandlingskrav:

”De flesta entreprenörer ser problem med att de beställare som finns idag inte ställer krav på certifiering” (Absér, et al., 2013a, p. 18)

”CEEQUAL efterfrågar att tidigare miljö- och sociala prestationer är ett av utvärderingskriterierna vid val av projektör, entreprenör och underentreprenör. Denna fråga berör både planeringsdelen och utförandedelen i ett anläggningsprojekt. Under workshoparna har denna fråga lyfts som en konflikt mellan hur Trafikverket i dagsläget arbetar med upphandling och tolkar lagen om offentlig upphandling (LOU). Man anser sig inte ha möjlighet att ställa den typen av krav i upphandling.” (Absér, et al., 2013b, pp. 20-21)

”Det som saknas hos samtliga aktörer är målformulering gällande hållbar utveckling samt uppföljning av dessa. Enligt CEEQUAL ska mål vara kvantifierbara och tidsatta, så kallade SMART-mål (specifik, mätbar, acceptera, realistisk och tidsatt). Problem i svenska anläggningsprojekt är att få en röd tråd för hur mål sätts i planering löper genom hela projektet, även till driftfasen, samt utvärdering av målluppfyllelse.” (Absér, et al., 2013b, pp. 20-21)

”Ett problem med integrationen av CEEQUAL:s arbete är att Trafikverket inte kan kräva att just CEEQUAL ska användas, då det går emot principerna för hur en offentlig upphandling fungerar. Det kan inte krävas från Trafikverkets sida att just ett företags produkt ska användas utan det måste finnas möjlighet för konkurrerande företag att få samma möjlighet i en upphandling.” (Frank & Hederby, 2013, p. 25).

”En idé kom fram ur det var att frågorna skulle kunna förändras till funktionskrav i förfrågningsunderlaget som mer eller mindre speglar CEEQUAL-manualen och att även tillföra ett krav på att ett hållbarhetsklassningssystem ska användas. Detta för att CEEQUAL ska bli mer fördelaktigt att välja för entreprenören och att entreprenören därför väljer att använda just det systemet.” (Frank & Hederby, 2013, p. 25).

Slutsatser från rapporten CEEQUAL i Sverige (Frank & Hederby, 2013), innefattar förslag på alternativa sätt att ställa specifika krav i offentliga upphandlingar. Dessa förslag grundar sig på att de specifika kraven kan omvandlas till funktionskrav med enkla medel. Specifika krav kan exempelvis vara att entreprenören måste använda en viss entreprenadmaskin. Till skillnad från det specifika kravet är motsvarande funktionskrav att entreprenadmaskinen maximalt får släppa ut X antal gram CO₂ per timma. Entreprenören ges då möjlighet att välja vilken maskin som helst så länge den krävda funktionen uppfylls. Förslag ges även på att beställare bör ställa krav på att hållbarhetscertifieringssystem skall användas, dock inte hur kraven skall formuleras.

En återkommande slutsats som identifierats och antyds vara av hög prioritet handlar om just upphandlingskrav, målformulering och delade meningar mellan olika aktörer om hur LOU skall tolkas.

1.3 Kort om hållbarhetscertifieringssystem

Ett hållbarhetscertifieringssystem innebär att man tillämpar ett arbetssätt och ett hållbarhetstänk genom hela byggprocessen, under projekterings-, produktions- och driftskedet. Hållbarhetstänket speglar ofta en livscykelanalys där hänsyn tas till bland annat vilken miljöpåverkan produkterna som används har vid produktions-, bruks- och återvinningskedet samt vilka metoder som används, vilka maskiner som nyttjas vid arbetet o.s.v. (SGBC, 2011). Genom certifieringen får man ett betyg som speglar hur väl man arbetat med relevanta hållbarhetsaspekter i projektet. Betygsättningen baseras vanligtvis på bevis av att man haft ett hållbarhetstänk och att man tagit hänsyn till de ingående parametrar som finns i systemet. Kontrollen genomförs av tredje part och certifieringen fungerar som ett kvitto på att man haft ett systematiskt tänk kring hållbarhetsfrågor.

Exempel på hållbarhetscertifieringssystemen för fastighetsbranschen (SGBC, 2011):

- Miljöbyggnad
- LEED
- BREEAM
- Greenbuilding

Exempel på hållbarhetscertifieringssystem för anläggningsbranschen (Absér, et al., 2013a, pp. 11-17):

- CEEQUAL
- Greenroads (enbart för vägentreprenader)
- BREEAM Infrastructure (planerat att lanseras inom kort)

Utbudet av certifieringssystem är större på fastighetssidan där man certifierat fastigheter flitigt under flera års tid. Bara genom Miljöbyggnad har över 156 fastigheter certifierats i Sverige (SGBC, 2014). På anläggningssidan har man hittills endast CEEQUAL-certifierat ett fåtal projekt i Sverige t.ex. Åkvarteren, Lomma hamn, E4 Rotebro, Tpl. Jära gård, Test track 1 samt TGOJ-porten (CEEQUAL Ltd, 2013).

Brittiska BRE (Building Research Establishment) håller på att utveckla system för att även kunna certifiera väg- och anläggningsprojekt. Detta initiativ har tagits genom den goda respons som certifieringen av Olympic park i London medfört. Arbetet med att ta fram en modell för att kunna certifiera dessa projekt har innefattat ett antal pilotprojekt och resultatet väntas stå färdigt under 2014. Då CEEQUAL ligger steget före BREEAM vad gäller certifieringar för anläggningsbranschen, har BRE därför upprättat ett förslag om samarbete. Målet med samarbetet är att man skall upprätta en gemensam strategi för hur de bästa egenskaperna ur respektive verksamhets certifieringssystem tas tillvara och presentera endast ett system för branschens aktörer (BRE, 2014).

1.3.1 Kort om CEEQUAL

CEEQUAL är ett hållbarhetscertifieringssystem som lanserades i England under början av 2000-talet. Med CEEQUAL kan användaren välja att certifiera hela, eller delar av en entreprenad. I enlighet med version 5.1 av den internationella manualen speglar certifieringen en helhetsbedömning av hur väl projektet lyckats inom följande områden;

- Projektstrategi
- Projektledning

- Människor och samhälle
- Markanvändning
- Kulturhistorisk miljö
- Ekologi och biologisk mångfald
- Vattenmiljö
- Fysiska resurser
- Transporter

Dessutom kan även drift- och underhållsrelaterade frågor bedömas och betygssättas. Systemet bygger på ett underlag bestående av drygt 200st parametrar. Det aktuella projektet bedöms av en utbildad s.k. Assessor. Innan bedömningen genomförs sker en s.k. Scoop-out där projektets assessor kan utesluta parametrar som inte anses aktuella för det specifika projektet. Därefter äger ett möte rum mellan assessorn och en s.k. Verifier, där assessorn skall motivera varför eventuella parametrar skall uteslutas. Slutligen har dessa parter kommit fram till vilka parametrar som är relevanta och skall bedömas i projektet. Fram till idag har systemet hunnit uppvisa stora framgångar inom den brittiska anläggningsbranschen. Exempel på dessa är bl.a. kostnadsbesparingar i projekten, representativa mervärden, ökad miljömedvetenhet etc. Därför finns anledning att tro att dessa system kommer bli givna mer uppmärksamhet och få ökat inflytande på sikt för såväl beställare som entreprenörer i den svenska anläggningsbranschen (CEEQUAL Ltd, 2013).

1.4 Kort om Gemensamma miljökrav för entreprenader

Gemensamma miljökrav för entreprenader är ett kravdokument framtaget av Trafikverket, Göteborgs stad, Malmö stad och Stockholms stad med syftet att åstadkomma miljönytta på ett kostnadseffektivt sätt i entreprenader. Kraven används vid alla typer av entreprenader som någon av ovannämnda beställare upphandlar och är krav på basnivå vilket innebär att ytterligare krav kan läggas till i upphandlingar om det föreligger behov i det specifika projektet. Dokumentet behandlar krav på att entreprenören ska bedriva ett systematiskt miljöarbete, krav på framtagande av miljöplan, krav på vilka kemiska produkter som får användas, krav på att drivmedel ska uppnå vissa miljöklasser samt krav på vilka utsläpp fordon och arbetsmaskiner som används får ge upphov till. Vid arbete i känsliga områden gäller vissa skärpta krav. Kraven i detta dokument är väldigt specifika och mätbara vilket gör att de är möjliga att följa upp på ett bra sätt. Exempelvis ställs kravet att "personbilar med högre koldioxidutsläpp än 200g/km inte får användas" (Trafikverket, et al., 2013), vilket är ett krav som inte går att misstolka och som är lätt att följa upp.

1.5 Kort om Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)

LOU syftar till att kommuner, statliga myndigheter och landsting samt andra som omfattas av lagen om offentlig upphandling skall utnyttja skattemedel på bästa sätt vid köp av varor och tjänster. Man ska utnyttja den konkurrens som uppstår vid anbudslämnande i syfte att göra bästa möjliga affärer och samtidigt säkerställa att leverantörerna tävlar på lika villkor vid anbudslämnandet (Konkurrensverket, 2012c).

LOU består av fem huvudprinciper vilka är ickediskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande. Principerna innebär i korthet att upphandlingen skall vara tillgänglig för alla och inte får diskriminera någon leverantör på grund av exempelvis nationalitet.

Man får heller inte välja en viss leverantör med anledning av att den är verksam i närområdet. Dessutom måste alla få tillgång till information gällande upphandlingen samtidigt. Kraven i offentliga upphandlingar skall vara relevanta gentemot det slutgiltiga syftet med upphandlingen. Vidare skall även certifikat och intyg utfärdade av behöriga myndigheter i andra medlemsstater även gälla i övriga EU/ESS-länder (Konkurrensverket, 2011).

Lagen om offentlig upphandling innebär alltså att man som upphandlande myndighet inte får ställa krav på ett visst varumärke, utan måste istället tydliggöra vilken funktion som skall uppnås. Ett exempel på detta kan vara att man inte får ställa krav på att "produkt A från tillverkare 1" skall användas. Då har man inte uppfyllt principen likabehandling. Man bör i stället formulera vilken funktion som skall uppnås, sedan är det upp till leverantören att välja en produkt som uppfyller de krav som beställaren formulerat.

Tidigt under 2014 tog Europaparlamentet beslut om nya regler för offentlig upphandling. De nya reglerna leder till att beställare som omfattas av LOU tvingas välja "det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet" som tilldelningskriterium framför "lägsta pris" som varit en möjlighet tidigare. Denna förändring leder till att byggherrens möjlighet att upphandla på lägsta pris försvinner. De nya direktiven medför att fler aspekter än lägsta pris värderas vid avgörande av vilket anbud som leder till den bästa affären (Miljöstyrningsrådet, 2014). De nya direktiven förväntas leda till att beställare fokuserar mer på miljömässigt- och socialt hållbara krav i upphandlingar. Detta förstärker anledningen att tro att hållbarhetscertifieringssystem kommer ges större utrymme och växa sig allt starkare i anläggningsbranschen.

1.6 Mål och Problemformulering

Denna introduktion till ämnet leder oss på ett naturligt sätt vidare till arbetets problemformulering. Varför hållbarhetscertifieras inte fler anläggningsentreprenader? I arbetet studeras upphandlingskravens betydelse för användandet av hållbarhetscertifieringssystem. Mer specificerat skall arbetet svara på följande:

- Vilka problem ger LOU upphov till för beställare som vill ställa krav på hållbarhetscertifiering i offentliga upphandlingar?
- Hur skulle beställare och entreprenörer vilja att upphandlingskraven formuleras?
- Hur föreslår beställare och entreprenörer att dessa krav skall följas upp? (T.ex. om beställare vill använda sig av manualer för hållbarhetscertifiering men inte genomföra certifieringen, kommer inte arbetet att kontrolleras av tredje part)

Arbetets mål är att kartlägga vilka utmaningar LOU ger upphov till för beställare som vill hållbarhetscertifiera anläggningsprojekt. Målet är även att synliggöra branschens förslag på hur kraven bör upprättas för att kunna följas upp på bästa sätt. Eftersom man i ett pågående branschsamarbete konstaterat att upphandlingskraven i offentliga upphandlingar måste studeras närmare för att finna hur dessa skall främja användandet av hållbarhetscertifieringssystem, är arbetets resultat en del av steget mot en mer hållbar anläggningsbransch.

1.7 Syfte

Anläggningsbranschens förutsättningar att använda hållbarhetscertifieringssystem skall förbättras genom att identifiera, presentera och analysera vilka utmaningar aktörer i branschen upplever i samband med kravställning i förfrågningsunderlag.

1.8 Avgränsningar

Studien är avgränsad till att behandla upphandlingskrav i offentliga upphandlingar av anläggningsentreprenader. Anledningen till att studien avgränsas till offentlig sektor är att en stor andel av anläggningsentreprenaderna upphandlas av statliga myndigheter. Då huvuddelen av tidigare arbeten har studerat problematiken ur Trafikverkets perspektiv, prioriteras kontakt med andra aktörer i branschen.

2 Metod

För att säkerställa att arbetet efterfrågas av branschen gjordes en förstudie genom att kontakta olika aktörer för idéutveckling och input. Efter nära kontakt med SBUF-projektet Hållbar utveckling i anläggningsbranschen samt med företrädare för Trafikverket och entreprenadföretag, konstaterades att branschen ser stora utmaningar gällande kravställning i offentliga upphandlingar. Beställarledet kan inte ställa de krav de vill på grund av lagen om offentlig upphandling. Bara funktionskrav får ställas och inte krav på en specifik produkt eller tjänst, vilket ofta genererar att kraven i upphandlingarna blir "luddiga". I produktionsfasen ställs därmed entreprenörer och konsulter inför dilemmat att ha svårt att mäta och redovisa att man uppnått målen eftersom kraven inte är specifika. Även beställarledet har svårt att kontrollera om de ställda kraven uppnåtts. Detta genererar svårigheter för beställare som omfattas av lagen om offentlig upphandling att ställa krav på hållbarhetscertifieringar i förfrågningsunderlagen, då hållbarhetscertifieringssystemen i vissa fall drivs av privata företag med vinstintresse.

Arbetets underlag skapas genom litteratursökning, mailkontakt, telefonintervjuer och platsbesök. Genom litteratursökning hittas information om bl.a. LOU, certifieringssystem och upphandlingar. Förfrågningsunderlag från offentliga upphandlingar analyseras för att identifiera skillnader i hur olika beställare formulerar hållbarhetsrelaterade krav. Syftet med att analysera förfrågningsunderlagen är även att finna goda exempel på hur man kan ställa krav som beställare. Ett gott exempel måste uppfylla de kriterier som LOU innebär. Analyserna bygger på de kunskaper vi erhållit genom förstudier och intervjuer med personer i branschen. Beskrivning av respektive upphandling framgår av faktarutorna under rubriken till varje projekt i resultatdelen. Information om projekten samt efterföljande utdrag ur dessas förfrågningsunderlag redovisas och analyseras i texten. Sammanlagt analyseras tre stycken förfrågningsunderlag som benämns projekt 1, projekt 2 och projekt 3. De två första projekten är anläggningsprojekt och det tredje är ett fastighetsprojekt. Detta för att jämföra upphandlingskraven mellan branscherna.

- Projekt 1 – NOISUN
- Projekt 2 – Väg 77
- Projekt 3 – Sävegårdens äldreboende

Ytterligare underlag skapas genom att kontakta beställare, entreprenörer och andra aktörer med anknytning till såväl fastighets- som anläggningsbranschen. För att åstadkomma relevanta svar på studiens frågeställningar, ställs frågorna till personal med erfarenhet och kompetens inom områdena miljöcertifiering och offentlig upphandling. Miljösamordnare, hållbarhetskonsulter och upphandlare är exempel på personal som uppfyller urvalskriteriet. Företrädare från följande organisationer har intervjuats; Skanska, NCC, Trafikverket, Miljöstyrningsrådet, WSP, Miljöbyrån Ecoplan AB, Lerums kommun, Karlstads kommun.

2.1 Intervjufrågor

Intervjuerna syftar till att låta den tillfrågade aktören uttala sig om upplevda utmaningar baserat på tidigare erfarenheter. Vidare syftar dessa även till att aktören ges möjlighet att förklara hur man gått tillväga för att lösa utmaningarna. Även aktörens uppfattning av hur de nya lagdirektiven kommer förändra möjligheten att ställa högre krav på s.k. mjuka parametrar kommer sammanställas. Förfrågningsunderlag där hållbarhetscertifieringssystem kravställts kommer jämföras mellan offentligt upphandlade fastighets- och anläggningsentreprenader. Jämförelsen kan påvisa skillnader i hur certifieringssystem kravställs i förfrågningsunderlag mellan de olika branscherna. Intervjufrågorna har formulerats i syfte att skapa ett brett underlag för diskussion. De frågor som bedöms irrelevanta för att

besvara studiens frågeställningar sorteras ut vid sammanställning av resultatet. Nedan presenteras framtaget intervjuunderlag;

- Skulle ni vilja integrera hållbarhetscertifieringar i ert arbete i större utsträckning? ja/nej, varför?
- Ser ni problem med att göra det? Varför görs det inte i större utsträckning?
- Funktionskrav (ej rätt att kräva specifika material, maskiner, metoder) Enligt LOU har upphandlande myndighet endast rätt att ställa krav på funktion och ej specifika krav. Vilka utmaningar upplever man kring denna förutsättning när det gäller hållbarhetscertifieringssystem? Finns det alternativa sätt att ställa kraven som ej strider mot LOU?
- Vad skulle krav på en viss betygsnivå enligt ett visst system innebära för projektets arbetsgång? Skulle projektets mål bli tydligare och enklare att följa upp? Hur hade projektet påverkats om man använt hållbarhetscertifieringssystem istället för att inte göra det?
- Nya EU-direktiv ändrar regler i LOU, urvalskriteriet som tidigare benämndes "lägsta pris" kommer ersättas av "ekonomiskt mest fördelaktiga pris" vid upphandling över tröskelvärdet. Man menar då att större hänsyn kommer vara möjlig att ta till s.k. mjuka parametrar. På vilket sätt kommer detta påverka er verksamhet?
- Vad är anledningen till att fastighetsbranschen hittills använt hållbarhetscertifieringssystem i en större utsträckning?
- Finns någon strategi för hur krav skall formuleras eller hur förfrågningsunderlag skall upprättas?
- Hur skall upphandlingskrav utformas för att följa SMART-modellen? D.v.s. hur skall kraven ställas för att vara specifika, mätbara, accepterade, relevanta och tidsatta?
- Hur kvalitetssäkrar ni ert arbete? Finns checklistor, dokument för egenkontroller etc.?
- Hur kontrollerar ni att krav/mål formulerade i förfrågningsunderlagen är uppfyllda i levererad slutprodukt?
- Att arbeta med hållbarhetscertifieringssystem är i många fall resurskrävande. Alla entreprenörer har inte tillräckliga resurser att avsätta för detta. Hur undviker man att utesluta mindre entreprenörer vid anbudslämnande för att upprätthålla fri konkurrens?
- Likabehandlingsprincipen. Då CEEQUAL är ett företag med vinstintresse, har upphandlande myndighet inte rätt enligt LOU att kravställa användning av systemet. Hur skulle krav kunna ställas på användning av hållbarhetscertifieringssystem utan att nämna ett specifikt system?
- Har upphandlingsförfarandet respektive upphandlingsformen någon betydelse för vilka krav man kan ställa? I så fall på vilket sätt?
- Entreprenadform. Olika kontraktsformer skapar olika förutsättningar på vilket sätt har ni upplevt detta? Jämför ex. totalentreprenad i partnering-form med en fast och en rörlig del mot en generalentreprenad med fast pris. Skulle ett funktionsåtagande (funktionsentreprenad) leda till större intresse för att använda hållbarhetscertifieringssystem?
- Kan generalentreprenad vara ett bara sätt att upphandla på för att inte utesluta mindre entreprenörer?

3 Resultat

Nedan följer resultaten av de informationssökningar som gjorts i ämnet.

3.1 Utdrag ur förfrågningsunderlag

3.1.1 Projekt 1 - NOISUN

Upphandlingen avser:

Nyanläggning av bullerskärm med solfångare längs med banvallen utefter spåren vid Göteborgsvägen i Lerum, höjd ca 3.0 m, sträckning ca 450 meter

Upphandling daterad:

2013-10-01

Beställare:

Lerums Kommun

Projektörer:

Uppdragsansvarig projektering: WSP Civils
K: WSP Construction
VVS: WSP Systems
El: WSP Systems
Landskap: WSP Samhällsbyggnad
Mark: WSP Samhällsbyggnad
Akustiker: SP Akustik

Upphandlingsförfarande:

Förenklad upphandling

Entreprenadform:

Utförandeentreprenad

Upphandlingsform:

Generalentreprenad

Ersättningsform:

Fast pris utan indexreglering

Tilldelningskriterium:

Lägst anbudssumma

”AFA.21 Översiktlig information om objektet

Lerums kommuns vision 2025 är att vara: ”Sveriges ledande miljökommun” Allt arbete och entreprenader inom kommunen skall genomföras på ett sådant sätt att denna vision uppfylls.”

(Lerums kommun, NOISUN, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 5)

Analys: Kravet är en hänvisning till kommunens vision som medför att entreprenören skall ansvara för att man inom projektet arbetar för att nå upp till de ingående målen. Genom hänvisningen framgår inte vad man specifikt skall uppnå i projektet, inte heller om entreprenören skall ta lika stor hänsyn till samtliga av de mål som ingår. Här kan dels ett förtydligande om var entreprenören kan ta del av visionen vara att föredra, dessutom kan en specificering med eventuellt tillhörande värderingsprinciper vara användbar. Detta för att förenkla och förtydliga entreprenörens arbete och ansvar. Att hänvisa till kommunens vision är dessutom en fördel i den bemärkelsen att entreprenörer som återkommande utför uppdrag åt kommunen, vet vilka premisser dessa skall utföras under.

”AFC.2221 Miljöcertifiering av byggnadsobjekt

För styrning av projektets miljöarbete i entreprenadarbetet skall systemet CEEQUAL eller likvärdigt användas. Systemet måste innehålla en tredjepartsgranskning för att anses som likvärdigt samt omfatta styrning av:

Miljö och sociala aspekter som är relevanta för projektet

- Åtgärder för att minimera konsekvenser och störning för närboende
- Markanvändning och landskapsgestaltning

- Ekologi och biologisk mångfald
- Åtgärder för att minimera konsekvenser på vattenmiljön under byggskede och driftskede
- Åtgärder för att reducera klimatpåverkan och energi- och vattenförbrukning vid byggnation och drift av anläggning
- Materialval, så att dessa är ansvarsfulla och bygger på principerna för återanvändning och återvinning samt lågt klimat- och vattenavtryck ur ett livscykelperspektiv
- Avfallshantering
- Farliga ämnen
- Åtgärder för att minimera störning från byggrelaterad trafik

E skall styra projektet enligt ovanstående punkter så att projektet levereras enligt principerna för hållbar utveckling samt erhåller näst högsta betyg enligt valt certifieringssystem. Om projektet erhåller högsta betyg enligt valt certifieringssystem utgår en bonus med ett belopp av 300 000 kronor. Bedömning och beslut om huruvida E uppfyllt fastställt mål görs av B.

E ansvarar för genomförande av certifiering av entreprenadarbetet och samtliga kostnader som är förknippade med certifieringen. Om E önskar kan B förmedla kompetens gällande certifiering och dess genomförande. Uppstart av certifieringsarbetet sker i samarbete mellan E och B.

Rapportering

B skall kontinuerligt hållas uppdaterad om certifieringsarbetet samt ges möjlighet att delta i aktiviteter kopplade till genomförande av certifiering. Resultatet av genomförd certifiering rapporteras till B vid slutbesiktning.”
(Lerums kommun, NOISUN, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 23)

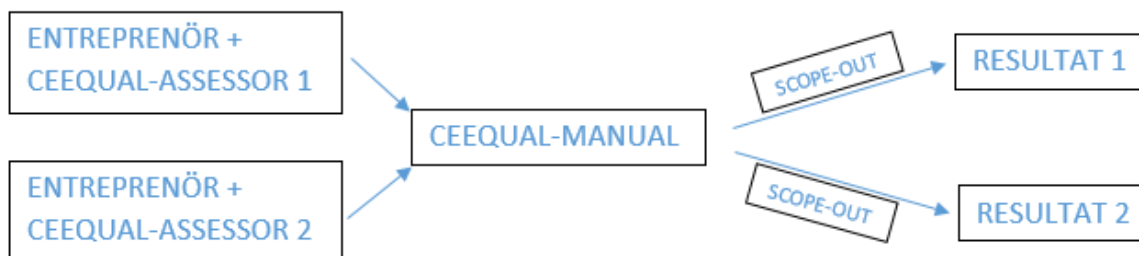
Analys: Beställaren kravställer att entreprenören skall använda systemet CEEQUAL eller likvärdigt för styrning av projektets miljöarbete. Detta sätt att formulera kravet medför möjlighet för entreprenören att använda andra system än just det föreskrivna, om det anses som likvärdigt. Då likabehandlingsprincipen enligt LOU innebär att beställaren inte får kravställa specifika system utan reservation för likvärdiga alternativ, är detta exempel egentligen inte en lösning på problemet. Likabehandlingsprincipen uppfylls inte fullt ut då Lerums kommun inte preciserat vilka nivåer som skall uppnås för respektive kriterium.

Enligt den utredning som gjorts av PwC (PwC, 2013) vill branschen uppnå enklare och tydligare upphandlingar och samtidigt minska byråkratin. Branschen önskar även att gemensamt uppnå ökad hållbarhet. Detta leder till att man fortsatt borde kunna formulera sig som Lerums kommun gjort i detta fall, alltså ställa krav på CEEQUAL eller likvärdigt. Observera att för uppfyllelse av alla krav i LOU måste kravet på ett hållbarhetscertifieringssystem följas av en teknisk specifikation där man preciserar vilka ingående kriterier samt vilken nivå certifieringen skall uppfylla. Med tanke på att enklare och tydligare upphandlingar efterfrågas av branschen kan man tänka sig att upphandlingar formulerade på detta sätt ändå inte kommer att överklagas.

Som det framgår av kraven ovan så kräver man att systemet innefattar styrning av en rad miljö- och sociala aspekter som bedöms relevanta för projektet, samt att arbetet granskas av tredje part.

Styrningen innebär att man väljer ut de ämnesområden CEEQUAL innefattar som är relevanta på det aktuella projektet, och sorterar bort de aspekter som inte fyller någon funktion.

Vad som bedöms vara relevanta aspekter för projektet kan dock vara otydligt då detta beror på hur väl beställaren formulerat vad som är relevant i de administrativa föreskrifterna. En reflektion är att om entreprenören i samtycke med den av beställaren förmedlade CEEQUAL-assessorn skall bedöma vad som är relevant för projektet kan de erhålla resultat 1. Om istället entreprenören utser en egen CEEQUAL-assessor, skall dessa utse vilka parametrar som är relevanta för projektet. Då kan resultat 2 erhållas. Därför finns en otydlighet som bör förtydligas vad gäller vem som skall avgöra vilka parametrar som är relevanta för projektet (se figur 2).



Figur 2 Bilden åskådliggör att en assessor 1 tillsammans med entreprenören vid en scope-out kan välja ett visst antal parametrar som ska bedömas vid certifieringen, resultat 1. Om en annan assessor 2 tillsammans med entreprenören genomför scope-out:en kan ett annat resultat erhållas, resultat 2.

Vidare ställer man även minimikravet att entreprenören skall utföra arbetet så att näst högsta nivå uppnås enligt valt system. Ett problem med detta är att betygssättningen varierar mellan olika system. CEEQUAL bedöms efter en 5-gradig skala, varigenom näst högsta betyg då motsvarar en 4:a. Ett likvärdigt system kan bedömas efter en 10- eller 100-gradig skala, varför näst högsta betyg inte längre blir proportionerligt mot näst högsta betyg enligt CEEQUAL. Därför rekommenderas beställaren att förtydliga detta genom att tillägga text där det framgår att betyget i valt system skall stå i proportion till näst högsta betyg enligt CEEQUAL.

En bonus utgår till entreprenören om denne uppnår högsta betyg enligt valt system. Detta anses vara ett kreativt sätt att framkalla ytterligare intresse för projektets miljöarbete genom att entreprenören indirekt uppmanas engagera sin verksamhet i största möjliga utsträckning för att uppnå högre lönsamhet i projektet. Hur entreprenören sedan väljer att fördela denna bonus bland eventuella underentreprenörer ligger givetvis i dennes händer. Entreprenören måste härigenom upprätta kalkyler för att jämföra om erforderliga extraresurser som eventuellt krävs för att uppnå högsta betyg, svarar mot den utlovade bonusen. Anläggningsbranschen saknar i många fall det mervärde marknadsmässigt som följer av vilken nivå anläggningen klassats som, eftersom man sällan säljer anläggningsobjekt som man gör med fastigheter. Fördelarna med ett högre betyg kan antas vara till entreprenörens fördel i dennes fortsatta verksamhet efter levererad slutprodukt, men även för beställaren då många tror att en certifiering kan generera underhållsmässiga kostnadsbesparingar.

På beställarens initiativ kan kompetens förmedlas gällande certifiering och dess genomförande om intresse för detta finns hos entreprenören. Detta är ett innovativt sätt att förebygga risken för att mindre entreprenörer utesluts från anbudslämnande, då certifieringsprocesser vanligtvis medför ökad arbetsbelastning som de mindre entreprenörerna ibland saknar tillräckliga resurser för att hantera.

Dessutom har specialiserade konsulter sannolikt större möjligheter än de mindre entreprenörerna att hålla sig uppdaterade och ligga i framkant inom arbete med systemen. Dock tappar givetvis entreprenören delar av den erfarenhet och kompetens som förvärfvas genom användning av systemen om en konsult sköter detta arbete.

”AFC.223 Beställarens kvalitets- och miljöplan

Lerums kommun, Sektor Samhällsbyggnads miljökrav vid entreprenader följer Trafikverkets, Göteborgs stads och Stockholm stads ”Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster”.

(Lerums kommun, NOISUN, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 24)

Analys: Av texten framgår att entreprenören skall uppfylla de miljökrav som ställs i ”Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster”. En av de intervjuade konsulterna menar att detta krav i kombination med att entreprenören skall använda ett system för styrning av projektets miljöarbete innebär att man ställer ”dubbla” krav på vissa områden. Med andra ord menar man att risken är överhängande att krav som indirekt ställs genom att använda ett certifieringssystem, upprepas genom att dessutom kravställa att arbetet skall uppfylla miljökrav ur ”Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster”.

Ett dilemma kan uppstå för den anbudslämnare som skall uppfylla kraven som ställs genom CEEQUAL, och samtidigt uppfylla kraven som ställs genom ”Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster”. Det är av yttersta vikt att principen om transparens (se kap. 1.5) efterlevs av beställaren för denne klart och tydligt skall kunna redogöra för anbudslämnaren vilka krav som gäller.

”AFC.2251 Beställarens kvalitets- och miljörevision

B och/eller dennes representant har rätt att hos E genomföra kvalitetsrevisioner med avseende på entreprenaden. E skall också förbehålla B denna rätt hos leverantörer och eventuella underentreprenörer.

B och/eller dennes representant har rätt att hos E genomföra miljörevisioner med avseende på entreprenaden. E skall också förbehålla B denna rätt hos leverantörer och eventuella underentreprenörer.”

(Lerums kommun, NOISUN, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 25)

Analys: Genom detta stycke förbehåller sig beställaren rätten att följa upp entreprenörens kvalitets- och miljöarbete. Insyn i projektets arbete med kontinuerliga uppföljningar som genomförs av beställare eller entreprenören själv tros vara en viktig del för att säkerställa att processen går åt rätt håll så att projektet i slutänden uppnår önskade mål. Här saknas en beskrivning om hur, var och när respektive part ämnar genomföra dessa revisioner. Förtydligande i form av en tidplan, checklistor, insamling av följesedlar för verifikation eller dylikt är förslag på förbättringsåtgärder. Å andra sidan kan tänkas att syftet med att inte skriva när, var och hur man ska genomföra revisionerna är att som beställare kunna göra oanmälda kontroller under produktionen alternativt i samråd med entreprenör göra upp planer för hur revisionerna ska utföras när anbudet är tilldelat.

”AFC.5183 Vite för ej erhållet betyg för miljöcertifiering av byggnadsobjekt

Om E ej erhåller näst högsta betyg enligt valt certifieringssystem enligt AFC.2221 utgår vite med 300 000 kr.”

(Lerums kommun, NOISUN, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 30)

Analys: Läs analys under AMA-kod AFC.2221, Miljöcertifiering av byggnadsobjekt för utredning av bonustillämpning (se kap. 3.1.1). Detta krav är en utveckling av tidigare ställda krav, vars största nytta antas vara att ytterligare förstärka entreprenörens ambition att uppnå högsta möjliga betyg enligt valt system. Endast de tidigare omnämnda kalkyler som entreprenören måste upprätta kan ge en indikation av huruvida vitets storlek är större eller mindre än kostnaden för de resurser som eventuellt kommer att krävas för att nå det betyg projektet erhåller.

3.1.2 Projekt 2 - Väg 77

Upphandlingen avser:

Uppdraget omfattar framtagning av vägplan med status samrådshandling -val av lokaliseringsalternativ

Upphandling daterad:

2013-10-03

Beställare:

Trafikverket

Upphandlingsförfarande:

Öppet förfarande

Entreprenadform:

Utförandeentreprenad

Upphandlingsform:

Enligt bestämmelser i lagen om upphandlingar som överstiger tröskelvärdet

Ersättningsform:

Fast pris utan indexreglering

Tilldelningskriterium:

Lägst anbudssumma

”AUC.22 Kvalitets- och miljöstyrning

Se Uppdragsbeskrivning 5.21.

5.21 Allmänt

Hållbarhet

Arbetet ska bedrivas enligt CEEQUAL. Manualen ligger till grund för arbetet för att uppnå ett hållbart projekt och uppnå ett gott betyg i hållbarhetsklassningssystemet. De frågor i manualen som är relevanta i detta uppdrag ska besvaras. En assessor kommer att finnas på beställarsidan. Konsultens och assessorns samarbete är av stor vikt för att uppnå ett hållbart projekt. Konsulten står för underlaget och assessorn står för CEEQUAL-arbetets framdrift. Konsultens organisation ska ha god kunskap om CEEQUAL och kunna bedöma arbetsinsatsen som behövs i detta skede samt vilka utredningar som krävs.

Kvalitet

För uppdraget gäller att konsulten ska uppfylla de krav som framgår av "Krav avseende kvalitetsstyrning för upphandlad verksamhet", TDOK 2012:1039.

Samtliga handlingar och dokument som översänds ska vara märkta med skede och status. Samtliga översända handlingar och dokument ska vara kvalitetssäkrade enligt konsultens plan för kvalitets- och miljöstyrning. Kvalitetssäkring ska minst genomföras i form av egenkontroll, samgranskning och oberoende granskning samt ska styrkas och framgå genom märkning på respektive handling och/eller av kvalitetsintyget eller motsvarande.

Vid uppdragsstart ska konsulten presentera ett förslag på hur granskningen i uppdraget ska genomföras i form av en granskningsplan. Granskningsplanen ska överenskommas med beställaren.”

(Trafikverket, Väg 77, Uppdragsbeskrivning, 2013, p. 14-15)

Analys: Under detta avsnitt formuleras ett krav på att arbetet skall bedrivas enligt ett specifikt hållbarhetscertifieringssystem, CEEQUAL. Dock ställer beställaren inget krav på att en certifiering skall

genomföras då man enbart skriver att ett gott betyg i hållbarhetscertifieringssystemet skall uppnås. Vad som är ett gott betyg i hållbarhetscertifieringssystemet är en definitionsfråga samtidigt som ett gott betyg inte nödvändigtvis uppnås genom certifiering, man kan exempelvis arbeta efter manualen men strunta i själva certifieringsprocessen. Ett dilemma som då uppstår är hur man som anbudslämnare med säkerhet ska kunna bevisa för beställaren att entreprenaden faktiskt skulle kunna certifieras med gott betyg som resultat då man behöver en verifier hos CEEQUAL för att verifiera assessorns handlingar. Ska man använda verifiers lär man behöva betala för en certifiering då dessa finns hos CEEQUAL. Ytterligare en aspekt att resonera kring är att entreprenaden ska kunna certifieras med gott betyg som resultat, vilket medför stor risk för misstolkningar då beställaren varit otydlig med vilken nivå som projektet skall uppnå. Vad innebär egentligen ett gott betyg? Risken kan elimineras genom att förslagsvis formulera kravet enligt samma princip som tillämpats i upphandling NOISUN av Lerums kommun (se kap. 3.1.1), alltså att man ställer krav på ett visst betyg.

Ytterligare oklarheter som framgår av kravet handlar om vilka frågor som skall bedömas som relevanta för projektet. En assessor tillhandahålls av beställaren och denne blir därför beslutsfattande i frågan, vilket bedöms vara positivt då assessorn representerar beställaren i projektet och därigenom mest sannolikt kan styra "scoop-out:en" mot att uppfylla beställarens önsknings i projektet.

Vidare ställer beställaren krav på att konsultens organisation skall ha god kunskap om CEEQUAL och kunna bedöma erforderlig arbetsinsats samt vilka utredningar som krävs. Beställaren framhäver dessutom vikten av konsulten och assessorns samarbete för att uppnå ett hållbart projekt. Under denna del anses beställaren vara något otydligt dels avseende hur konsulten skall verifiera att denne har god kunskap om CEEQUAL, men även vad man menar med ett hållbart projekt. Begreppet hållbarhet är omdiskuterat och beror helt och hållet på vad som avses och vad som värderas högt respektive lågt av den som definierar begreppet. Därav finns utrymme för beställaren att tydligare redogöra för detta, en hänvisning till en hållbarhetspolicy-/uppförandekod eller motsvarande skulle kunna vara fullt tillräckligt för att anbudslämnaren skall bli medveten om vilka värderingar beställaren har avseende hållbarhet.

Kravet om kvalitetssäkring i diverse former är väldefinierat och fyller en viktig funktion för beställaren. Projektets handlingar skall granskas oberoende samt märkas, inneha kvalitetsintyg eller motsvarande. Svar från genomförda intervjuer med frågor om uppföljning har visat på en enighet mellan branschens aktörer om att detta område är i behov av att utvecklas och systematiseras. Därför är kraven som beställaren ställt en viktig del av upphandlingen och i detta fall bedöms kraven kunnat utvecklas genom att beställaren upprättat checklistor, egenkontroller eller motsvarande för de mest relevanta arbetsmomenten, leveranserna etc. som översänds till anbudsvinnande konsult.

”AUC.224 Kvalitets- och miljörevision

Konsulten ska genomföra en intern revision inom 3 månader efter startmötet om inte annat överenskommes med beställaren. Därefter ska revision genomföras med ett intervall på maximalt 6 månader. Beställaren ska ges tillfälle att närvara vid revisionerna.” (Trafikverket, Väg 77, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 11)

Analys: Detta krav är en vidareutveckling/förtydligande av tidigare ställda krav. Syftet med kravet är att följa upp arbetet och säkerställa att arbetsprocessen följer tidplanen så eventuella justeringar kan göras innan konsekvenserna av eventuella brister eller fel blir onödigt resurskrävande. Förutom revisionsintervallet på 6 månader vill beställaren även genomföra en revision efter 3 månader, vilket kan vara bra för att se till att entreprenör och beställare arbetar mot samma mål redan tidigt i processen.

”Uppdragsbeskrivning

3.21 Precisering av uppdraget samt allmänna krav

Projektet ska arbeta aktivt med hållbarhetsaspekten i uppdraget. Arbetet ska utföras så att en kommande klassificering enligt CEEQUAL ger höga poäng, gott betyg.”
(Trafikverket, Väg 77, Uppdragsbeskrivning, 2013, p. 9)

Analys: Beställaren ställer ett specifikt krav genom att kräva ett specifikt hållbarhetscertifieringssystem. Kravet är otydligt avseende vad beställaren menar med kommande klassificering då det kan innebära klassificering efter entreprenadtidens slut, likväl som en klassificering inom en 10- eller 20-års period. Kravet är även otydligt avseende vad beställaren anser vara höga poäng, gott betyg. En rekommendation för formulering av dessa krav är därför att tydliggöra när klassificering skall ske samt vilka poäng, alternativt vilket betyg projektet skall uppnå. Det behövs även ett förtydligande av vilka aspekter beställaren anser vara relevanta för projektet.

”3.3 Kompetenskrav

I konsultens organisation i uppdraget ska det finnas minst en person som är godkänd assessor enligt CEEQUAL. Detta ska verifieras med diplom. Assessorn ska ha erfarenhet av hållbarhetsklassning av projekt.”
(Trafikverket, Väg 77, Uppdragsbeskrivning, 2013, p. 11)

Analys: Kompetenskravet saknar stöd genom LOU, (se kap. 3.2.2). Det framgår även från intervjuer att kravet måste följas av att kompetensen skall kunna styrkas med likvärdigt alternativ, alltså godkänd assessor enligt CEEQUAL eller likvärdigt. Då måste även vad man bedömer som likvärdigt tydliggöras. I övrigt anses kravet vara välformulerat med risk att fördubbla en redan befintlig funktion i projektet då man tidigare i upphandlingen angett att en assessor kommer finnas på beställarsidan och ansvara för CEEQUAL-arbetets framdrift. Syftet är oklart med varför såväl beställare som konsult skall ha varsin assessor, då ansvarsfördelningen avseende CEEQUAL är tilldelat beställarens assessor. Erfarenhetskravet har även utrymme för att förtydligas genom att beställaren anger X antal referensprojekt eller X antal år med relevanta arbetsuppgifter.

”3.4 Möten

CEEQUAL workshop

Workshopens syfte är att lyfta hållbarhetsfrågan i projektet. Projektledning och funktionsansvariga ska delta aktivt i workshopen. Beställaren är sammankallande och svarar för protokollföring.”

(Trafikverket, Väg 77, Uppdragsbeskrivning, 2013, p. 13)

Analys: Då beställaren ämnar använda sig av CEEQUAL, läggs därför detta möte in ibland de övriga möten som skall hållas under projektets gång. Syftet med mötet framgår tydligt av ovanstående text. Det bedöms positivt att engagera så många som möjligt av dem som är inblandade i projektet för att lyckas uppnå syftet, och se till att alla aktörer i projektet arbetar mot samma mål och har samma uppfattning om vad som skall göras och inte. Att ha en workshop med tydlig protokollföring, är att betrakta som positivt då kravet medför att dokumentation kommer att finnas tillgänglig för uppföljning under och efter projektet. Att man är tydlig med vem som är sammankallande och vem som för protokoll är också av vikt så att man uppnår en tydlig ansvarsfördelning. Just att ha en tydlig ansvarsfördelning är något som ansetts viktigt bland de intervjuade i studien.

3.1.3 Projekt 3 - Sävegårdens äldreboende

Upphandlingen avser:	Rivning och tillbyggnad av befintligt äldreboende, med tillhörande mark- och installationsarbeten
Upphandling daterad:	2013-02-14
Beställare:	Lerums Kommun
Upphandlingsförfarande:	Öppet förfarande
Entreprenadform:	Totalentreprenad
Upphandlingsform:	Funktionsentreprenad
Ersättningsform:	Fast pris utan indexreglering
Tilldelningskriterium:	Lägst anbudssumma

”AFA.21 Översiktlig information om objektet

Totalentreprenaden avser rivning och tillbyggnad av befintligt äldreboende, med tillhörande mark- och installationsarbeten. Till en fullt och färdig fungerande produkt.

Total BTA nybyggnad ca: 5000 m²

Byggnaden skall uppfylla Guldklass i enlighet med Miljöbyggnad, som administreras av Sweden Green Building Council, SGBC. Bedömningskriterier för Nyproducerade byggnader, manual 2.1 utgåva 2012-01-01. TE verifierar och utför den preliminära klassningen. Vid motsägelsefulla uppgifter mellan miljöbyggnad och rambeskrivning skall det högre kravet vara gällande om det inte åsidosätter klassningen.

Det åligger anbudsgivare att genom besök på plats förvissa sig om byggnadsområdets belägenhet och utseende så att han är fullt förtrogen med förhållande som kan komma att inverka på entreprenadarbetenas bedrivande och kostnader härför.”

(Lerums kommun, Sävegårdens äldreboende, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 4)

Analys: Beställaren ställer krav på att projektet skall uppnå guldklass (högsta nivån) enligt certifieringssystemet Miljöbyggnad för fastigheter. I det här fallet tydliggörs möjligheten att formulera krav på ett specifikt hållbarhetscertifieringssystem och nivå. En reflektion är att om detta tillvägagångssätt är applicerbart i fastighetsbranschen, bör ingenting hindra anläggningsbranschens beställare från att anamma samma princip då de båda branschernas offentliga beställarverksamheter omfattas av samma lagstiftning i frågan. Beställaren tar också en risk genom att kräva en specifik nivå enligt hållbarhetscertifieringssystemet eftersom man inte angivit på vilket sätt nivån skall uppnås. Ett förtydligande av exempelvis vilken luftkvalitet som skall uppnås i olika rum, lägsta verkningsgrad på värmeväxlare eller dylikt är ett sätt att främja principen om transparens (se kap. 1.5).

Ansvar för certifieringen tilldelas entreprenören. Då beställaren är tydlig med detta i förfrågningsunderlaget så undviker de inblandade aktörerna att hamna i konflikt angående vem som ansvarar för vad. Eftersom entreprenaden är en totalentreprenad förenklas möjligheten att tydligt fördela ansvaret mellan beställare och entreprenör, dock behöver inte nödvändigtvis denna entreprenadform upphandlas för att ansvaret skall kunna fördelas. Även om andra entreprenadformer väljs så finns möjligheten att fördela ansvaret mellan beställare och entreprenör. En alternativ metod för att certifiera projektet kan vara att entreprenören eller beställaren låter en konsult ansvara för

detta arbete, en fördel som uppnås med den metoden kan vara det oberoende perspektiv och den specialistkompetens som en konsulterande verksamhet kan besitta.

I formuleringen av kravet redogörs även för vilken version av manualen som skall gälla samt var denna återfinns. Då studiens genomförda intervjuer tyder på att denna information saknas i en del förfrågningsunderlag, är informationen en nödvändighet för att anbudslämnarna skall konkurrera på lika villkor. Det faktum att detta är utvecklat och tydligt i denna upphandling är något för andra beställare att anamma. Beställaren har även tillagt att det högsta kravet skall gälla vid motsägelsefulla uppgifter mellan rambeskrivning och manualen. Av kravformuleringen att döma, framgår en bild av att beställaren har en önskan om att projektet skall uppnå ett så hållbart resultat som möjligt. Därför är detta sätt att formulera sig föregångsmässigt vid upprättande av förfrågningsunderlag.

”AFD.21 Kvalitetsangivelser

Vid likvärdighetsbedömning utgår BS från tekniska prestanda och funktioner, estetisk utformning, mått, aktuella serviceavtal, drift- och skötsel förutsättningar, miljö-påverkan etc. TE svarar för ev följdkostnader som uppstår vid byte.”

(Lerums kommun, Sävegårdens äldreboende, Administrativa föreskrifter, 2013, p. 16)

Analys: Detta stycke utgör en sorts reservation för vad beställaren menar där man ställt specifika krav som kan ersättas av likvärdiga lösningar. Vad beställare menar med likvärdiga lösningar är ofta ot tydligt i förfrågningsunderlagen, enligt vad som framgått av genomförda intervjuer i studien. I denna upphandling framgår klart och tydligt vilka aspekter som kommer att bedömas från beställarens perspektiv när denne skall avgöra om en alternativ metod är likvärdig. Därför är detta ett bra exempel på hur beställare skulle kunna formulera detta.

3.2 Resultat av intervjuer

Under detta kapitel presenteras och analyseras intervju svaren. Intervjufrågorna (se kap 2.1) bröts ned och samlades under frågorna i tabell 1 (se kap. 3.2.1) som motsvarar vår frågeställning.

3.2.1 Sammanställning av svar från intervjuer

Tabell 1. Sammanställning av intervju svar. Hållbarhetscertifieringssystem förkortas HC i tabellen.

Fråga	Beställare	Entreprenörer/Konsulter
Varför hållbarhetscertifieras inte fler anläggningsentreprenader?	<ul style="list-style-type: none">• Anses väldigt byråkratiskt, mycket pappersarbete sett till bevisad nytta för projektet• Att använda befintliga HC skulle öka myndighetens arbetsbelastning p.g.a. svårtolkad information• Endast vissa entreprenörer är mogna att använda HC• Branschen behöver entreprenörer som kan agera förebilder genom att använda HC• Hög certifieringskostnad• Om HC visar sig vara effektivt i Sverige kan man tänka sig att	<ul style="list-style-type: none">• Alltför kostsamt i dagsläget• Krävs ej av beställare• HC i anläggningsbranschen är i dagsläget obekant för många aktörer• Många anser att dokumentet Gemensamma miljökrav räcker för tillfället.• Finns en oro för överklaganden, dock finns ej skäl att oroa sig då branschen gemensamt konstaterat att HC är ”rätt väg att gå”.

	<p>ställa krav på att entreprenader skall certifieras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Branschens beställarled måste fatta gemensamt beslut om vilket system som skall gälla • Beställare måste genom samarbete fastställa hur kraven skall formuleras • Ett HC som passar mindre såväl som större entreprenader behövs för att komplettera befintliga • Beställare undersöker hur man ska kunna ställa krav på HC och hur man skall använda dem. • Man behöver genomföra fler pilotprojekt för att bevisa nyttan med HC. 	
<p>Finns problematik relaterad till offentliga upphandlingskrav?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oetiskt att kräva användning av ett speciellt HC • Utan dialog uppstår ofta missförstånd och feltolkningar • Delade meningar ang. användning av HC inom beställarverksamheten medför skillnader av krav i olika regioner • Vet inte hur vi ska ställa kraven upphandlingsmässigt med hänsyn till LOU • Nya LOU hoppas kunna leda till att lättare implementera HC • Risk att utesluta mindre entreprenörer 	<ul style="list-style-type: none"> • Anbudsgivarnas förutsättningar avseende informationsinhämtning måste förtydligas i förfrågningsunderlaget • Stora verksamheter kan anta olika ställningstaganden på lokal resp. nationell nivå, därför förslag på uppförandekod/policy • Förhandlat förfarande möjliggör "luddigare" och mer flexibla krav (trots att förfarandet inte skall ha någon praktisk betydelse)
<p>Hur skall upphandlingskraven utformas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Genom hänvisning till krav från senaste versioner av diverse standarder • Omforma CEEQUAL:s krav till funktionskrav • Interna ramverk som gäller hela verksamheten måste upprättas • Kravdokument som gäller alla offentliga beställare i branschen är idealiskt. Viktigt att säkerställa mätbarheten i dessa krav. • "105:an"¹ bör användas som föredöme vid upprättande av nya krav • Stora fördelar om kraven är nationellt anpassade så stora verksamheter kan använda 	<ul style="list-style-type: none"> • Kraven måste utformas extremt tydligt för att förhindra missuppfattning av HUR de ska uppfyllas • Utforma nya krav som uppfyller LOU:s grundprinciper genom att använda befintliga krav från HC • Ställa krav som medför störst nytta • Beställare bör upprätta ett nytt dokument med hållbarhetskrav som är direkt kompatibelt med CEEQUAL:s arbetssätt. (Ej dubbla krav)

¹ "Gemensamma miljökrav för entreprenader" kallades tidigare för 105:an, se kap 1.4.

samma kravställning i flera länder

- Andrahandsverifiering av förfrågningsunderlagen ökar sannolikheten att kraven är korrekt formulerade och att man därmed får vad man beställt
- Viktigt att kraven är tydliga och preciseras i ett så tidigt skede som möjligt
- Mod i kombination med välvilja/innovativt tänkande vid formulering av kraven är nödvändigt för branschens utveckling
- Har inte diskuterat hur man skall ställa kraven än
- Funktionsentreprenad och innovationsentreprenad skulle kunna öka möjligheterna
- HC kan användas genom att avtal tecknas vid sidan av entreprenaden (Rotebro)
- Beställare kan genom konsulter bistå med erforderlig kompetens (CEEQUAL-assessor) för entreprenörens räkning. (Utesluter ej mindre entreprenörer från att tävla om anbudet, t.ex. Lerum)
- Bonus till entreprenör om högsta betyg enligt CEEQUAL uppnås
- Genom samarbete med interna jurister undviks missförstånd

Hur ges kraven bättre möjlighet att följas upp?

- Revisioner i samarbete med tredje person, använda konsulter som har möjligheten att hålla sig uppdaterade på området. Nackdelen är att en relation bildas mellan entreprenören och konsulten istället för entreprenören och beställaren.
- Intern specialistkompetens kan verka för att säkerställa och utveckla uppföljningen
- Genom att integrera uppföljningsarbetet som en viktig del av verksamhetens arbetsprocess
- Samverkan med entreprenörer i tidigt skede leder till att relevanta egenkontroller kan tas fram och användas i produktionen
- CEEQUAL innebär att man använder ett ledningssystem (arbetsätt) snarare än mätbara krav, vilket försvårar möjligheten att följa upp kraven. Man säkerställer att kraven är uppfyllda men inte effekten av hur de uppfyllts.
- Mer dialog mellan beställare och entreprenörer måste upprättas så att man förstår varandra och rätt åtgärder vidtas.

-
- Användning av motsvarande "miljövarudeklarationer"
-

3.2.2 Lagen om offentlig upphandling

3.2.2.1 Allmänt

Största anledningen till att få anläggningsentreprenader hållbarhetscertifieras i jämförelse med fastighetsentreprenader är enligt intervjuade aktörer att certifiering av just anläggningsentreprenader är väldigt nytt i Sverige. De första certifieringarna i Sverige utfärdades under 2012, sedan 2003 hade man då utfärdat strax över 100 certifieringar i övriga världen varav de flesta i England (CEEQUAL Ltd, 2013).

En annan orsak till att få anläggningsentreprenader certifieras är att arbetsprocessen som hållbarhetscertifieringssystemen innebär anses byråkratisk. Intervjuade beställare har hittills haft svårt att identifiera den verkliga nyttan jämfört mot den av hållbarhetscertifieringssystemet tillkommande arbetsbelastningen. Därför behöver de svenska aktörerna som arbetar aktivt med certifieringssystemen och samtidigt besitter störst erfarenhet i ämnet vara noga med att följa upp arbetet och göra uppnådda resultat tillgängliga för branschen. Informationsspridning genom exempelvis SGBC anses vara ett alternativ för att öka kunskapen som uppenbarligen behöver växa gällande certifiering av anläggningsentreprenader. I arbetet med informationsspridningen bör man i första hand rikta sig mot beställare eftersom dessa är beslutsfattare och därmed måste vara dem som startar en förändrad inställning till hållbarhetscertifieringssystem i upphandlingskedet.

Återkommande intervjuer tyder på att branschen är medveten om att principen med tredjepartssystem genererar nytta, men hur stor nyttan faktiskt är och hur man på bästa sätt implementerar den arbetsprocess hållbarhetscertifieringssystemen medför är man i dagsläget inte helt eniga om. Därför krävs det att man testat att certifiera fler projekt och utvärderat resultaten från dessa. Resultaten kan förväntas ge en indikation på vilka projekttyper, entreprenadformer etc. som är bäst ämnade för att väljas vid hållbarhetscertifiering.

Miljöstyrningsrådet har tagit fram en guide för beställare som önskar upphandla hållbarhetscertifieringar. Beställare har enligt gällande lagstiftning möjlighet att ställa krav på att anbudslämnarens levererade tjänst eller produkt skall vara miljömärkt. Dock måste beställaren låta anbudslämnaren använda sig av likvärdiga alternativ, detta förutsätter att relevanta kriterier specificeras i förfrågningsunderlaget i samband med miljömärkningskravet (Miljöstyrningsrådet, 2014).

Av tidigare arbeten framgår det att ett stort problem vid användandet av hållbarhetscertifieringssystem är att beställarna inte vet hur man skall ställa krav på hållbarhetscertifiering i förfrågningsunderlaget utan att kraven strider mot LOU.

3.2.2.2 Likabehandlingsprincipen

En annan synpunkt som framkom vid intervjuerna är att enda sättet att ställa krav på ett visst hållbarhetscertifieringssystem utan att strida mot LOU är att ställa funktionskrav utifrån det valda hållbarhetscertifieringssystemets manual. Beställare kan exempelvis inte skriva att just CEEQUAL ska

användas då de förmedlar en tjänst. Enligt LOU kan inte beställare ställa krav på att en viss tjänst från ett visst företag skall användas (se kap 1.5). Beställare kan enbart ställa krav på att företaget som levererar tjänsten skall vara certifierade enligt en standard. CEEQUAL är idag inte en standard och sannolikheten att de kommer att bli det är liten med tanke på att det är ett vinstdrivande företag. Principen ger upphov till två ytterligare problem varav det ena handlar om att ett system inte kan bli en standard om det inte är beprövat. Det andra delproblemet är att beställare som vill använda hållbarhetscertifieringssystem måste vara medvetna om hur kraven skall formuleras för att inte strida mot LOU. Utan denna medvetenhet kommer inte hållbarhetscertifieringssystem kunna bli beprövade. Det kvarstående alternativet i frågan bör rimligtvis vara att privata beställare måste handla upp entreprenader med krav på hållbarhetscertifiering för att systemet skall kunna beprövas. Även om systemet blir beprövat kommer det andra problemet inte att lösas så länge som inte rättigheten till manualen frigörs från det vinstdrivande företaget CEEQUAL och blir tillgängligt för allmänheten.

Ställer man krav på att "CEEQUAL eller likvärdigt" skall användas uppstår dilemmat – vad är likvärdigt? Alltså på vilka grunder avgör anbudslämnaren respektive beställaren om ett annat system är likvärdigt eller inte. Ett sätt att kringgå detta är således att när man skriver förfrågningsunderlaget utgå från manualen till det hållbarhetscertifieringssystem man önskar använda sig av. På så sätt ställer man funktionskrav för vilka kriterier som faktiskt skall uppfyllas, men inte att själva tjänsten (hållbarhetscertifieringssystemet) som skall användas. Genom enkel uteslutningsprincip blir manualen tillhörande det hållbarhetscertifieringssystem beställaren valt att hämta och formulera funktionskraven utifrån, det mest fördelaktiga hållbarhetscertifieringssystemet att använda sig av för anbudslämnaren.

3.2.2.3 Fri konkurrens

Hållbarhetscertifieringssystem innebär många gånger krångliga manualer där mycket kunskap, en bra organisation och ekonomiska muskler krävs för att klara en certifieringsprocess. Å ena sidan leder detta till att mindre entreprenörer skulle kunna få svårt att räkna hem projekt där det finns krav på hållbarhetscertifiering. Å andra sidan kommer troligtvis inte mindre projekt där mindre entreprenörer är mest aktuella att certifieras. Resonemanget bygger på intervju svar som antyder att det krävs en viss storlek på projektet för att användning av hållbarhetscertifieringssystem ska vara ekonomiskt försvarbart då hållbarhetscertifieringar generellt innebär en relativt hög certifieringskostnad. En intressant metod som förebygger detta till mindre entreprenörers fördel, är att göra som Lerums kommun (se kap 3.1.1) där beställaren genom förfrågningsunderlaget tydliggjorde att om entreprenören inte hade den kunskap som behövdes för certifieringen kunde beställaren förmedla en konsult med den kompetensen. Om entreprenören väljer att använda den förmedlade konsulten, bekostar entreprenören detta så att likabehandling uppfylls mellan de anbudslämnare som står för kompetensen själva och de som väljer att använda sig av den förmedlade konsulten.

3.2.2.4 Nya EU-direktiv gällande lagen om offentlig upphandling

De nya direktiven gällande lagen om offentlig upphandling har tagits fram för att upphandlande myndigheter ska kunna ta samhällseliga mål i beaktande vid tilldelning av kontrakt. Beslutet har fattats för att framhäva vikten av att kvalité, miljö, sociala aspekter samt innovation. Direktiven innebär i praktiken att upphandlingar över tröskelvärdet styrs mot att enbart använda ekonomiskt mest fördelaktiga pris som tilldelningskriterium. Man ska även kunna ställa krav på miljömärkning. Implementerandet av de nya direktiven skall ske i samtliga länder senast 2016 och beräknas införas i Sverige under 2016 (Miljöstyrningsrådet, 2014).

Angående de nya EU-direktiven skiljer sig åsikterna om hur det i praktiken kommer påverka möjligheten att ställa krav på användning av hållbarhetscertifieringssystem i anläggningsbranschen. Flera av de intervjuade aktörerna anser sig inte tillräckligt insatta i de nya direktiven för att kunna uttala sig om det kommer underlätta kravställning av hållbarhetscertifiering, men man uttrycker förhoppning om att det ska göra det. Hos de som känner till de nya direktiven är flera skeptiska till att det kommer att generera någon större skillnad mot hur det är i dagsläget. Exempelvis har Lerums kommun upphandlat entreprenader med krav på hållbarhetscertifiering av såväl fastighets- som anläggningsentreprenader på lägsta pris, något som än så länge fungerat bra (se kap 3.1). Däremot kan de nya direktiven göra så att de som idag inte ställer krav på hållbarhetscertifiering tvingas värdera dessa frågor i större utsträckning när man inte längre kommer kunna upphandla på lägsta pris. Man kommer som sagt få ställa krav på miljömärkning, men eftersom CEEQUAL är vinstdrivande kan man undra om det räknas som en miljömärkning eller inte. Efter de nya direktiven införts ställs fortfarande samma krav på transparens och likabehandling som tidigare vilket gör att man måste ställa krav på exempelvis CEEQUAL eller likvärdigt, och frågan om vad som är likvärdigt kvarstår.

3.2.3 Branschsamarbete

Genom studien är det tydligt att anläggningsbranschen har flertalet olika idéer om hur man ska gå tillväga vid kravställning på hållbarhetscertifieringssystem, men man kan ändå finna en röd tråd mellan de intervjuade aktörerna. Intervjuade aktörer är överens om att offentliga beställare gemensamt bör ta fram en standard för hur man formulerar krav i förfrågningsunderlagen. Detta för att stora organisationer såsom Trafikverket, kan ha varierande åsikter i frågan på olika ställen i landet eftersom de har en mycket stor organisation. Viktigt för en sådan organisation är att man gör på samma sätt vart i landet man än är.

CEEQUAL är ett hållbarhetscertifieringssystem som certifierar arbetsprocessen i en större utsträckning än att certifiera projektets prestanda. Systemet säkerställer således att man så långt som möjligt tänkt igenom relevanta hållbarhetsaspekter samt att erforderliga dokument tagits fram. Dock betygsätts projektets prestanda i förhållandevis låg grad genom CEEQUAL jämfört med t.ex. miljövarudeklarationer. Av den anledningen skulle man kunna utveckla branschstandarden "Gemensamma miljökrav för entreprenader" till att bli kompatibelt med CEEQUAL. Förenklat så skulle CEEQUAL då bli den del av certifieringen som kontrollerar att man tänker igenom alla hållbarhetsaspekter noga, att alla ur hållbarhetssynpunkt relevanta dokument tas fram och dokumenteras på rätt sätt, medan "Gemensamma miljökrav för entreprenader" skulle bli den del som ställer mer mätbara krav. Exempelvis att utsläpp av en viss substans inte får överstiga en viss nivå osv. Anledningen till att "Gemensamma miljökrav för entreprenader" behöver anpassas till att bli kompatibelt med hållbarhetscertifieringssystem är att branschen enligt genomförda intervjuer efterfrågar krav utöver enbart ett hållbarhetscertifieringssystem som t.ex. CEEQUAL. Om inte "Gemensamma miljökrav för entreprenader" anpassas till att fungera ihop med hållbarhetscertifieringssystem på ett bra sätt är risken stor att man ställer dubbla krav i förfrågningsunderlaget vilket ökar risken för misstolkning samt att man strider mot LOU med avseende på transparens.

3.2.4 Uppföljning

Branschens aktörer är genomgående överens om att det finns förbättringspotential gällande hur man följer upp arbetet. Uppföljning är viktigt för att säkerställa att beställaren får det som beställts och är

således även viktigt för entreprenören eftersom tydliga bevis för att man gjort ett bra arbete ökar förtroendet hos beställaren. Samtidigt bidrar ett bra uppföljningsarbete till ordning och reda som i sin tur leder till att aktörer kan utveckla sin verksamhet med stöd av dokumenterade erfarenheter. I dagsläget följs arbetet till stor del upp genom entreprenörens egenkontroller och genom att beställarleddet har egna sakkunniga som gör miljörevisioner.

Trafikverket använder sig av ett arbetssätt kallat "Miljösäkring" som är ett verktyg för uppföljning i form av bl.a. checklistor. Inom verksamheten förekommer även externa s.k. resurskonsulter, vilka arbetar som anställda för Trafikverket med syfte att fokusera på just dessa frågor. Dock upplever vår intervjuperson på Trafikverket att dessa revisioner inte sker i tillräckligt stor utsträckning då man endast utför stickprov på arbetsplatserna. Trafikverket menar att checklistorna de använder sig av behöver utvecklas till förslag på listor som entreprenörer och konsulter skall kunna använda sig av ute i produktionen.

Miljöspecialister menar att metoden CEEQUAL följer upp kraven på kan utvecklas till att man även säkerställer att det som efterfrågats faktiskt har levererats. Ett kompletterande systems möjligheter att förbättra uppföljningen av kraven studeras i dagsläget inom Trafikverket, exempelvis genom miljövarudeklarationer.

En förbättringsåtgärd är att på ett bättre sätt försöka integrera uppföljningsarbetet i arbetsprocessen. Genom tidig dialog mellan beställare och entreprenör kan relevanta egenkontroller tas fram för att användas i produktionen där man tidigt planerar hur dessa ska kunna följas upp på ett bra sätt. Personal med specialistkompetens hos beställaren kan då arbeta effektivt med uppföljningsarbetet. Ett alternativ till att ha intern specialistkompetens som utför revisioner av projektets hållbarhetsaspekter, är att istället köpa in kompetensen i form av konsulter. En nackdel med det som framkommit genom intervjuer är att en relation mellan entreprenör och konsult då byggs upp, i stället för en relation mellan entreprenör och beställare. En fortlöpande och tät dialog mellan entreprenör och beställare är viktig för att för att undvika missförstånd och säkerställa att alla som är inblandade i projektet arbetar mot samma mål samt att beställaren får det som beställts. Man kan även arbeta med miljövarudeklarationer för att erhålla en objektiv bedömning av projektets miljöpåverkan genom tredje part.

CEEQUAL är som tidigare nämnt ett certifieringssystem som certifierar att man tänkt på hållbarhetsaspekter och gjort skäligen förundersökningar samt värderat så många hållbarhetsaspekter som möjligt, snarare än att bedöma hur väl man lyckats göra det. Att kombinera exempelvis CEEQUAL med anpassade och mer mätbara krav som är kompatibla med CEEQUAL kan vara ett stort steg framåt avseende uppföljningsmöjligheter. CEEQUAL ställer krav på att man med bland annat bildbevis och kopior av dokument bevisar att man haft hållbarhetsaspekter i åtanke vid beslutsfattande. Andra mer mätbara krav kompatibla med CEEQUAL kan då mäta hur väl man lyckats med hållbarhetsfrågorna. Läger man även till en närmare dialog mellan entreprenör och beställare så att beställaren får större insyn i projektet har man troligtvis mycket bättre förutsättningar att följa upp arbetet och ta med sig erfarenheter till kommande projekt.

3.2.4.1 Egna reflektioner om uppföljning

För att underlätta uppföljningsarbetet gäller det att den personal som är inblandad i projekten bland beställare såväl som hos konsulter och entreprenörer, arbetar mot samma mål och har samma

uppfattning om vad, när och hur saker skall göras och inte. Detta är något som inte är helt enkelt när man implementerar ett certifieringssystem med en ofta komplicerad manual. En oro som finns i branschen är att ett certifieringssystem blir för byråkratiskt och ökar arbetsbelastningen i projekten. Insamling av bevis över vad man gjort samt tydlig dokumentation av detta är något som måste skötas kontinuerligt genom ett projekt och vikten av att all personal gör på samma sätt är stor. Man borde kunna nyttja dagens teknik för att på ett enkelt sätt bevisa och dokumentera vad man gjort ur både ett kvalitetsmässigt- och ett hållbarhetsperspektiv. Ett förslag för att utveckla sättet att genomföra egenkontroller är att utveckla en telefonapplikation där man kan skriva in noteringar och ta bilder på utfört arbete. Därefter kan data laddas upp till en server som är kopplad till det projekt, delprojekt eller arbetsmoment man arbetat med. På så vis borde egenkontrollerna i projekten bli mer användbara i flera avseenden. Entreprenören kommer att kunna genomföra sina egenkontroller på ett smidigare sätt och beställarna kommer att ha större nytta av dem i sitt uppföljningsarbete. Dessutom finns möjligheten att använda metoden för att samla in bevis vid eventuell certifiering.

3.2.5 Entreprenadform, upphandlingsform samt upphandlingsförfarande

På frågan om vilken betydelse entreprenadform och upphandlingsform har för hur man kan implementera hållbarhetscertifieringssystem i anläggningsbranschen, kom innovationsupphandling och funktionsentreprenad samt partnering som möjliga alternativ.

3.2.5.1 Funktionsentreprenad

En funktionsentreprenad innebär kortfattat att entreprenaden förutom produktion även innefattar driften av en anläggning. I praktiken innebär detta att entreprenören först bygger anläggningen och sedan driver den ett visst antal år efteråt. I anbudsprövningen tar man även hänsyn till livscykelkostnad. Att formulera en upphandling på funktionsentreprenad ställer sannolikt större krav på beställaren och befinner sig i dagsläget på teststadiet (SBUF, 2004).

En stor anledning till att hållbarhetscertifieringssystem kan vara bra att implementera i projekten är att branschen rör sig mot att entreprenörer och konsulter får ta allt större ansvar på alla områden och ges möjlighet att bidra med innovation och idéer. Det är inte som tidigare när Trafikverket, dåvarande Vägverket drog ett större lass och ibland byggde i egen regi. Idag upprättar Trafikverket ramverk där entreprenören i förekommande fall till och med väljer tillvägagångssätt. I och med att ansvarsfördelningen förändrats så kan ett hållbarhetscertifieringssystem där man med hjälp av tredje part kontrollerar och följer upp arbetet vara ett bra sätt att kontrollera att man får den produkt man beställt och att den uppfyller de krav man formulerat.

Funktionsentreprenader där entreprenören tar på sig driftansvar för anläggningen skulle kunna vara ett bra sätt att implementera hållbarhetscertifieringssystem eftersom entreprenören åtar sig ett driftansvar och därmed kan göra besparingar i driftfasen om smarta lösningar nyttjats i bygg- och projekteringskedet. Men även här finns problemet med att man riskerar utesluta mindre entreprenörer då stora ekonomiska muskler och kapacitet krävs av entreprenören.

Det finns även en risk för beställaren att entreprenören går i konkurs under driftskedet, vad händer då med ansvaret för anläggningen? Trafikverket har uppmärksammat att det kan komma att råda problem vid tillståndssökningar i funktionsentreprenader. I en funktionsentreprenad behöver entreprenören enligt miljöbalken söka tillstånd för vattenverksamhet vid byggskedet av t.ex. brobyggen. Detta

tillstånd gäller då för entreprenören, men dagen när anläggningen sedan skall överlåtas till Trafikverket efter X antal år sker ett ägarbyte och tillstånd skall ansökas på nytt. Detta innebär att dubbla ansökningar om tillstånd måste göras under anläggningens driftperiod, vilket är en onödig kostnad för båda parter.

3.2.5.2 Partnering

Partnering är en arbetsform där alla parter i byggprocessen bidrar med sina kompetenser i alla skeden och gemensamt arbetar sig framåt i projektet. Partnering är i sig mer av ett lagarbete än andra typer av arbetsätt och nyckelfaktorerna i arbetet är att man arbetar med gemensam ekonomi, gemensamma mål och gemensamma aktiviteter (Bygherrarna, 2013).

Genom intervjuerna har flera aktörer på beställar-, entreprenör- samt konsultsidan framfört att partnering kan vara ett bra arbetsätt att använda när man arbetar med hållbarhetscertifieringssystem. Just det faktum att projektet blir mer av ett lagarbete i stället för att man enbart hyr in kompetenser i olika skeden samt att man har en stor öppenhet mellan aktörerna gör att man lättare kan få ihop hela konceptet med hållbarhetscertifiering och erhålla ett bra resultat i slutändan.

3.2.5.3 Innovationsupphandling

Denna form av upphandling är något som kan leda till resursbesparingar samtidigt som man kommer kunna höja kvaliteten på den produkt eller tjänst som levereras (Brogren, 2014, p. 2).

Innovationsupphandling är ett relativt nytt sätt att använda för att skapa en tävlingsatmosfär bland anbudslämnarna. Genom upphandlingsformen lämnas större utrymme till entreprenören att på eget initiativ föreslå nytänkande och bättre lösningar än de traditionella sätt man i branschen tidigare använt sig av. I många upphandlingar efterfrågar beställaren en funktion som skall uppnås av en väl vald produkt, eller likvärdigt. Beställare kan till skillnad från denna metod, med hjälp av funktionskrav utmana entreprenören till att komma med förslag på något nytt som tidigare inte funnits tillgängligt på marknaden. Innan upphandlingen upprättas är det viktigt att beställaren bedrivit förundersökningar för att identifiera möjligheter, utmaningar och behov kopplade till den funktion som skall efterfrågas.

3.2.5.4 Förhandlat förfarande

Under intervjuerna framkom att upphandlingsförfarandet egentligen inte skall ha någon betydelse för vilka krav som kan ställas i förfrågningsunderlaget. Ett förhandlat förfarande ger dock möjligheter att vara mer flexibel och ställa mindre tydliga krav på entreprenören. Praktiskt sett är möjligheterna större att avvika från ursprungliga kraven i en förhandlad upphandling. Detta innebär att upphandlingen löper en större risk för att överklagas eftersom beställaren kan åberopa något av de undantagsfall där föregående annonsering inte krävs. Upphandlingen riskerar därigenom att bedömas som otillåten direktupphandling. Ett förhandlat förfarande är att jämföra mot en öppen upphandling där man inte får avvika från kraven utan att upprätta ett nytt förfrågningsunderlag (Konkurrensverket, 2012a).

Mot bakgrund av ovanstående bedöms möjligheterna för beställare att hållbarhetscertifiera fler projekt vara större vid en förhandlad upphandling. Detta eftersom hållbarhetsaspekterna man tar hänsyn till i såväl upphandling som genomförande av certifieringen innebär en kontinuerlig dialog mellan de inblandade parterna och noggranna avvägningar av miljö-, sociala och ekonomiska aspekter.

3.2.5.5 Konkurrenspräglad dialog

Upphandlingsförfarandet innebär att aktörer som är intresserade av att lämna anbud på en upphandling begär att få delta i en dialog med beställaren innan anbudet lämnas. De aktörer som beställaren väljer att bjuda in till dialog får delta i ett förfarande med inslag av såväl selektivt förfarande som förhandlat förfarande med föregående annonsering. En av förutsättningarna för att förfarandet skall kunna tillämpas är att LOU:s fem grundprinciper efterlevs (Kammarkollegiet, 2010).

Detta upphandlingsförfarande anses vara ett potentiellt verktyg för beställare att använda eftersom de hållbarhetsaspekter som certifieringar ofta kräver att man tar hänsyn till är av komplex karaktär. Förfarandet bedöms särskilt lämpligt i "större integrerade projekt för transportinfrastruktur, stora datanät eller projekt som omfattar komplicerad och strukturerad finansiering vars ekonomiska och rättsliga uppläggning inte kan fastställas i förväg" (Kammarkollegiet, 2010).

4 Utvärdering

4.1 Våga ställa krav på hållbarhetscertifieringssystem

Den allra viktigaste ingrediensen vid implementering av ett hållbarhetscertifieringssystem som innebär många frågetecken är att våga testa det. Flera beställare har redan börjat göra det vilket är en förutsättning för att hitta ett så bra sätt som möjligt att använda det på (se kap 3.1). Det ställer även krav på att de som testat systemet utvärderar resultaten noggrant efteråt så att man kan ta med sig erfarenheter in i nya projekt. Eftersom exempelvis Trafikverket har en mycket stor organisation med kontor utspritt i landet är det viktigt att de tar fram en gemensam strategi för hur de formulerar kraven, och att de som vågar testa ett hållbarhetscertifieringssystem delger den övriga organisationen de erfarenheter som kommit ut av projektet. Det finns en rädsla för överklagande om man gör ett "vågat test" på att kravställa ett hållbarhetscertifieringssystem. Detta är något man inte borde vara rädd för då en rättslig prövning skulle kunna vägleda för hur man kan formulera kraven och hur man inte kan göra. En rättslig prövning är att se som en del av införandet av någonting branschen inte tidigare använt sig av. Som det framgått av genomförda intervjuer så krävs det ett stort mått av mod kombinerat med välvilja för att bryta en tradition.

Förfrågningsunderlaget blir mycket enklare att upprätta om man vågar anta att exempelvis CEEQUAL är en standard på samma sätt som Lerums kommun gjort vid upphandling av Sävogårdens äldreboende där man ställde krav på att Miljöbyggnad skulle användas (se kap. 3.1.3). Detta eftersom man får ställa krav på en standard enligt LOU (se kap 3.2.2.2). Beställaren undviker då att behöva reservera sig från att ett liknande system skall vara tillåtet att använda samt att redovisa vad som kännetecknar ett liknande system. Blir det däremot en rättslig prövning med syfte att avgöra om CEEQUAL är en standard eller inte, kommer man genom domstol kunna få svaret och ha något att utgå från i kommande arbete. Eftersom de nya EU-direktiven innebär att det i större utsträckning blir möjligt att ställa krav på miljömärkning från och med 2016, finns det en chans för upphandlingarna att därefter undvika att bli överklagade. Dock kvarstår den outredda frågan om en tjänst från en vinstdrivande verksamhet skall klassas som en miljömärkning eller inte.

I förfrågningsunderlag bör man våga formulera vilket system man vill använda sig av samt hur det ska ske utan att vara rädd för överklaganden. Om ett överklagande sker kan man se det som en fördel då man tar med sig erfarenheter inför framtida projekt. Vågar man vara tydlig i förfrågningsunderlagen minskar risken för missförstånd. Dessutom kan uppföljningsarbetet ske på ett enklare sätt eftersom det tydligt framgått av förfrågningsunderlaget vad beställaren ställt krav på.

Eftersom man på fastighetsidan under flera års tid använt sig av hållbarhetscertifieringssystem, både som privat- och offentlig beställare, borde man kunna lära mycket av hur man gjort där. Enligt intervjusvar förekommer relativt mycket överklaganden inom bygg och anläggningsbranschen, men få handlar om hållbarhetsfrågor. Man kan med bakgrund av studiens intervjusvar och tidigare arbeten (Absér, et al., 2013a) anta att branschen gemensamt vill uppnå en mer hållbar bransch och tror att hållbarhetscertifieringssystem är rätt väg att gå. Om man dessutom ser till det genomslag som motsvarande system fått för fastighetsbranschen, förstärks tron på att hållbarhetscertifieringssystem är rätt väg att gå. Alla parter i branschen borde tjäna på att använda sig av det då beställaren i en större utsträckning kan säkerställa att de fått vad de beställt och entreprenören i sin tur lättare kan bevisa att man uppfyllt de krav som ställts. Konsulterna antas få fler jobb då kompetens inom

hållbarhetscertifiering ofta konsulteras. Alla aktörer borde kunna vinna på det. Förslagsvis kan beställare göra som Lerums kommun och erbjuda att förmedla kompetens inom hållbarhetscertifieringssystem via konsult om inte entreprenören tillhandahåller det själv. Det gör att man minskar risken för att utesluta mindre entreprenörer från att lämna anbud.

Ett tecken på att branschen vill använda sig av hållbarhetscertifieringssystem, eller åtminstone tror att det kommer växa sig stort och anpassar sig till marknaden, är att både Skanska, NCC och Peab har anställda CEEQUAL-assessorer. Det gör att alla dessa stora företag kan lämna anbud där det ställs krav på CEEQUAL-certifiering. Ingen av dessa tjänar på att överklaga en upphandling där detta krävs eftersom de har satsat på att anställa assessorer för att klara projekt där det ställs krav på CEEQUAL. Om ett företag skulle överklaga startas en tidskrävande rättslig process och man riskerar att själv förlora på det i slutänden eftersom företagets nästa anbud då kan löpa större risk att överklagas som "hämd". Mest troligt är även att enbart större projekt kommer bli aktuellt för hållbarhetscertifiering med tanke på den ökade resursbelastningen det innebär. Man kan anta att mindre entreprenörer inte är med och konkurrerar om de stora projekten då de inte har en organisation och ekonomiska muskler att klara av det, utan istället arbetar som underentreprenörer åt de stora entreprenörerna. Kvar finns ett fåtal aktörer som skulle vilja överklaga en upphandling där krav ställs på hållbarhetscertifiering. Konsulter i branschen har antagligen också ett intresse av att man hållbarhetscertifierar anläggningsprojekt då kompetens inom området ofta konsulteras, vilket gör att man som beställare borde våga ställa krav på hållbarhetscertifieringssystem i större utsträckning än idag.

Om man tänker sig att man avstår från att använda sig av hållbarhetscertifieringssystem i anläggningsbranschen kan man ställa sig frågan vad man skulle använda sig av i stället. Ser man till andra branscher och hur det i allmänhet ser ut i samhället, läggs allt större vikt vid hållbarhetsfrågor. Därav måste man i så fall arbeta med dessa frågor på något annat sätt och upprätta en bra metod för att följa upp dem. Man skulle kunna tänka sig att beställare kan använda miljövarudeklarationer i stället för certifieringssystem, men frågan är om man täcker in alla aspekter och om man då kan möta skärpningar av krav och normer i framtiden. Eftersom CEEQUAL till största delen certifierar arbetsprocessen snarare än vilken prestanda man faktiskt uppnått, borde miljövarudeklarationer och/eller en anpassad version av "Gemensamma miljökrav i entreprenader" vara att föredra som ett komplement till CEEQUAL. Liknande resonemang har påträffats i rapporten Hållbar utveckling i anläggningsbranschen (Absér, et al., 2013a). Genom att använda denna metod förebyggs subjektiva bedömningar. Kraven blir mer mätbara och enklare att följa upp, vilket borde vara att föredra för att kunna jämföra projekt sinsemellan samt för att få vetskap om hur bra man faktiskt lyckats med hållbarhetsfrågorna. Om man jämför detta med hur man vanligtvis arbetar med kvalitetssäkring i konstruktionssammanhang så granskar man inte bara att man arbetat aktivt med kvalité, man säkerställer även att konstruktionen håller och fungerar bra för ändamålet. Kontroll och uppföljning av hur väl man uppnått målen borde vara minst lika viktigt inom hållbarhetsarbetet.

4.2 Informationsspridning

Att hållbarhetscertifieringar av anläggningsentreprenader är relativt nytt och främmande för många som inte specialiserat sig på området, ger naturligt upphov till avsaknad av kunskap i ämnet bland många av branschens aktörer. Dock har ett starkt intresse för ämnet uppmärksammats genom studien, vilket kan tänkas komma av ledningsbeslut och verksamhetsvisioner om att satsa alltmer resurser på

att utvecklas inom ramarna för hållbarhet. Dessa beslut kan i sin tur tänkas vara följden av en alltmer konkurrensutsatt marknad där anbudslämnare förväntas kunna erbjuda beställarna vad som efterfrågas för att beställarverksamheternas hållbarhetsvisioner och policys skall efterlevas.

Det kommer sannolikt att krävas politiska beslut för att på ett effektivt sätt förebygga den omnämnda kunskapsluckan som flera aktörer är intresserade av att fylla. Då Sveriges regering fått direktiv om att främja en hållbar utveckling från EU, tycks finansiella medel vara möjliga att ansöka om. En annan väg att gå för att erhålla en lösning på problemet med informationsspridningen är att branschens aktörer går samman och bidrar med nödvändiga resurser i form av kompetens och ekonomiskt stöd. Detta är en uppgift som idag sköts av den redan befintliga arbetsgruppen inom HCA. Att tillsätta ytterligare resurser bör leda till en effektivare och påskyndad informationsspridning, vilket kan vara nödvändig eftersom hållbarhetscertifieringar i anläggningsbranschen är ett område på frammarsch där det troligtvis kommer att hända mycket den närmsta tiden.

4.3 Etiskt korrekt eller inte?

Rädslan för överklaganden tycks grunda sig i att beställare är osäkra på hur de kan formulera funktionskraven i förfrågningsunderlagen utan att strida mot LOU. En beställare som kräver att anbudslämnaren skall använda en specifik produkt måste reservera sig för att anbudslämnaren får lämna ett anbud som innebär att denne använder sig av en liknande produkt. Dessutom måste beställaren ange vilka kriterier man tar hänsyn till vid bedömning av hur väl den alternativa produkten motsvarar den angivna produkten.

Den tillsynes största osäkerheten handlar om hur man skall ange dessa kriterier för att inte äventyra funktionen. Beställaren anger vanligtvis ett exempel på en produkt för att den uppfyller beställarens önskemål, givetvis vill beställaren därför att anbudslämnarens alternativa produkt uppnår motsvarande eller en bättre funktion. Den beställare som upprättar förfrågningsunderlaget måste ha god kännedom av det som upphandlas eftersom LOU kräver att de tekniska specifikationerna skall anges för att anbudslämnaren skall kunna avgöra vad som är en likvärdig produkt.

Enligt lagstiftning är det tillåtet för beställaren att kräva att anbudslämnaren är certifierad enligt en standard som t.ex. ISO-9000, CE-märkning etc. Detta gäller under förutsättning att anbudslämnaren kan välja likvärdiga alternativ så länge denne kan motivera likvärdighet. Därför är det nödvändigt att beställaren tydligt redogör för vilka kriterier som skall uppfyllas. En standard är ett resultat av en process med ett slutligt godkännande av antingen en nationell standardiseringsorganisation eller en internationell organisation beroende på om det är en svensk- eller europeisk standard (Swedish standards institute, 2014). Studiens frågeställning avseende hur beställare anser sig kunna ställa krav på användning av hållbarhetscertifieringssystem har återkommande besvarats med att det är ett etiskt dilemma. Detta handlar om att vissa aktörer anser att det inte vore etiskt riktigt att kräva användning av en tjänst som levereras av en vinstdrivande verksamhet, t.ex. CEEQUAL.

Beställarnas möjlighet att kräva användning av miljömärkningar skall öka när de nya EU-direktiven införs 2016 (Europaparlamentet, 2014). Enligt intervjuer befaras betydelsen för hållbarhetscertifieringarnas ökade möjligheter eventuellt bli oförändrade. BREEAM:s nya system för hållbarhetscertifiering av anläggningsprojekt skulle kunna vara ett steg mot ökade möjligheter, men

eftersom varken CEEQUAL eller BREEAM är erkända standarder så saknar det nya systemet möjlighet att kunna förändra den befintliga problematiken.

4.4 Likheter och skillnader mellan intervjuvar

Likheter:

- Samtliga aktörer har ett intresse för hållbarhetscertifiering av anläggningsentreprenader. Däremot förekommer stora variationer i hur väl insatta olika aktörer är.
- Ingen beställare uppger att man är helt säker över sina möjligheter att formulera krav på hållbarhetscertifiering av anläggningsentreprenader. Detta bekräftas av att ex. Trafikverket uttrycker att upphandling av Väg 77 är en "testballong".
- De beställare som kontaktats genom studien har enigt påpekat att det ännu finns mycket kvar att utveckla avseende uppföljningsarbetet. Beställarverksamheterna saknar gemensamma åsikter kring tillvägagångssätt för att utveckla arbetet med uppföljning.
- Alla intervjuade aktörer är överens om att gemensamma beställarkrav bör upprättas för att undvika de stora variationer som förekommer mellan förfrågningsunderlag idag.
- De mindre beställarna som intervjuats hänvisar till Trafikverkets dokument "Gemensamma miljökrav för entreprenader". Beställarna låter dokumentet utgöra upphandlingarnas minimikrav avseende miljökrav i anläggningsentreprenader.
- Många intervjuade aktörer anser sig inte veta vilken entreprenadform som är mest lämpad vid hållbarhetscertifiering. Vissa tror att partnering kan vara en bra metod, även funktionsentreprenad med drift- och underhållsansvar har föreslagits.
- Gemensamt hos de intervjuade aktörerna är att man behöver testa CEEQUAL vidare och vara noggranna med att utvärdera resultaten.

Skillnader:

- Studien uppvisar genomgående avsaknad av information och kunskap om hållbarhetscertifieringar. Detta gäller för samtliga aktörer i anläggningsbranschen med undantag för Sveriges största entreprenad- och beställarverksamheter.
- Uppfattningen är att konsulter som är specialiserade i ämnet har en mer omfattande och ingående kompetens av hållbarhetscertifieringssystemen.
- Trafikverket framhäver att det är ett problem med att fatta beslut om vilken inställning verksamheten skall ha till hållbarhetscertifieringssystem eftersom de har en stor organisation. Denna problematik har inte påträffats bland de mindre beställarverksamheterna som kontaktats under studien.
- En av de intervjuade beställarna har inte utrett frågan om vilka krav man önskar ställa eller hur man skall formulera krav utöver de man ställer i dagsläget.
- Svaren från de intervjuade aktörerna skiljde sig mycket åt vad gäller hur de nya EU-direktiven kommer att påverka möjligheten att ställa krav på hållbarhetscertifiering. En del tror att det kommer att underlätta, andra tror inte att det kommer generera någon skillnad mot hur det är i dagsläget.

4.5 Utvärdering av studien

Underlaget till studien har i huvudsak framtagits genom intervjuer och informationssökning. Eftersom hållbarhetscertifieringar i anläggningsbranschen är främmande för många aktörer i branschen, har det

varit en utmaning att finna information som är aktuell och har samma infallsvinkel som studiens frågeställningar. Den valda metoden för insamling av data anses vara mest rimlig och generera maximal nytta. Inledningsvis ansågs inte ämnet vara lika brett och komplext som det senare visade sig vara. Komplexiteten kommer av att beställare inom offentlig sektor omfattas av LOU. Då LOU är en lag med syfte att reglera den offentliga marknaden, spänner denna över ett stort spann inom många marknadssegment. Exempelvis omfattas kommuner av LOU och upphandlar alltifrån tjänster inom vården till hela entreprenader inom bygg- och anläggningsbranschen. Därav ställs mycket höga krav på dem som upprättar förfrågningsunderlagen vilket innebär att dessa tvingas besitta väldigt stor kompetens för att kunna utföra arbetet på ett rättvisande sätt.

Då anläggningsbranschen består av konsulter, beställare och entreprenörer så intervjuades personer som representerar var och en av dessa. Anledningen var att erhålla en samlad bild av branschens syn på studiens frågeställningar. För att besvara studiens frågeställningar genomfördes intervjuer med väl valda personer från respektive aktör. Dock har valet av intervjupersoner inte varit oproblemiskt. Även om intervjuer genomförts med personer som har direkt anknytning till den styrgrupp som idag leder arbetet inom HCA, så har svaren på vissa av studiens frågeställningar tvingats hittas på annat håll. Under perioden för insamling av data till studien, framkom indikationer på att de större verksamheterna har större möjlighet att ha personal med specialistkunskaper. Till exempel upphandlar Trafikverket i huvudsak entreprenadtjänster. Jämför man Trafikverkets upphandlare med de mindre aktörernas upphandlare som upphandlar allt från skolmat till lekplatser och entreprenader finns risk att spetskompetens inom respektive område saknas. Verksamheter som lägger ett alltför brett ansvar på sina upphandlare bör se över möjligheten att anlita konsulter som är specialiserade i ämnet vid större komplicerade upphandlingar.

Vid kontakt med aktörerna i branschen har bemötandet varit positivt. I princip samtliga personer som kontaktats genom studien har varit tillmötesgående och visat intresse för studiens frågeställningar. Flera av de intervjuade personerna har uttryckt att ämnet är i behov av att studeras närmare och har därför i många fall kommit med kreativa förslag och bidragit med sina erfarenheter på området. Dock saknas en hel del kunskap av olika skäl (se kap 3.2.1). Detta leder till att intervju svaren vid upprepade tillfällen blir ofullständiga och mer av en definitionsfråga än ett svar som kan antas gälla för branschen som helhet.

Studiens tidsramar har medfört vissa begränsningar vad gäller antal intervjupersoner, antal förfrågningsunderlag att referera till etc. I tidigare arbeten har man bl.a. genomfört workshops där noteringar gjorts från de inbjudna personernas åsikter och tankar kring olika frågeställningar. Motsvarande workshop hade varit intressant att genomföra med denna studies frågeställningar men eftersom arbetsbelastningen ansågs oproportionerlig sett till sannolik nytta, så har detta inte genomförts. Dessutom ansågs inte tiden räcka till för att genomföra en workshop.

Allt material som framtagits under studiens genomförande har dokumenterats. Under arbetets gång har dagbok förts över händelser som varit avgörande för studien. I denna har korta beskrivningar kontinuerligt ifyllts av vad, när och hur saker gjorts. Dessutom har kommande arbetsuppgifter noterats. Syftet med att föra dagbok har varit att underlätta rapportskrivningen, att få en överblick av vad som skall göras samt vad som gjorts.

4.6 Övriga frågeställningar kring hållbarhetscertifieringssystem

Självklart är inte svaren på upphandlingsproblematiken det enda som avgör om man borde använda hållbarhetscertifieringssystem eller inte. Avvägningen om det finns en lönsamhet i att använda sig av något system eller om det istället är en kostnad och hur stor kostnaden i så fall är, kvarstår. Även den faktiska nyttan med certifieringssystemen jämfört med de krav som ställs idag är något många ställer sig frågande till. Man kan även undra om hållbarhetscertifieringssystem är vettigt att använda sig av i alla typer av projekt eller om de enbart borde användas i projekt av en viss karaktär samt om projekten måste vara av en viss ekonomisk storleksordning för att användning av hållbarhetscertifieringssystem ska vara ekonomiskt försvarbart.

4.7 Relationen till hållbar utveckling

Rapporten skapar medvetenhet kring hur beställare kan ställa krav på hållbarhetscertifiering av anläggningsprojekt, därför är detta arbete direkt kopplat till hållbar utveckling. Eftersom ämnet är nytt för många aktörer samtidigt som man tidigare varit osäker på hur implementering av hållbarhetscertifieringssystem skall ske, ger arbetet branschen en skjuts i utvecklingen mot en mer hållbar anläggningsbransch.

5 Slutsats

Branschen vill att ett nytt standardiserat ramverk för miljökrav i upphandlingar upprättas, som motsvarar dokumentet Gemensamma miljökrav i entreprenader. Det nya ramverket skall vara kompatibelt med tillgängliga hållbarhetscertifieringssystem och genom synergieffekter medföra att kraven blir tydligare och mer mätbara. Genom tydligare krav undviks missförstånd mellan upphandlare och anbudslämnare. Med ökad mätbarhet menar branschen att högre kvalitet uppnås i uppföljningsarbetet.

Det finns inga generella svar på hur man formulerar eller följer upp kraven på bästa sätt. Projekt i anläggningsbranschen är alltför komplexa för att endast välja en typ av kravformulering och en specifik metod att följa upp arbetet på. Beställaren måste noggrant och projektspecifikt avväga vilka krav som skall ställas och hur de skall följas upp. När det gäller hållbarhetscertifieringar kommer det krävas mer tid för fler pilotprojekt i kombination med mod och nytänkande från beställarled innan certifiering av anläggningsentreprenader får sitt riktiga genombrott. Beställare bör våga ställa specifika krav på att hållbarhetscertifieringssystem skall användas eftersom det finns få aktörer med intresse av att överklaga hållbarhetsrelaterade krav. Det krävs även fortsatta och förmodligen större resurser för att sprida ämnesrelevant information till branschen och då i första hand till beställare.

En pågående förändring i branschen indikerar att förutsättningarna för att hållbarhetscertifiera anläggningsentreprenader kommer förbättras i fortsättningen. I synnerhet bekräftas detta av att Trafikverket och Lerums kommun nyligen ställt krav på hållbarhetscertifieringssystem. Nya EU-direktiv träder i kraft 2016 och skall förenkla arbetet för beställare som önskar att ställa krav på mjuka parametrar. Jämfört med andra arbetssätt, lämnar partnering utrymme för större dialog mellan beställare och anbudslämnare som kan leda till att fler anläggningsentreprenader hållbarhetscertifieras. Den till synes nödvändiga dialogen kan även inledas innan anbudet tilldelats genom att beställaren väljer en konkurrenspräglad dialog som upphandlingsförfarande.

Möjligheten att hållbarhetsklassificera anläggningsentreprenader förstärks ytterligare av beställarnas nya möjligheter att upphandla entreprenader genom innovationsupphandling.

Beställare som önskar att hållbarhetscertifiera anläggningsentreprenader och samtidigt omfattas av LOU ställs inför ett antal utmaningar. Fri konkurrens bland anbudslämnarna och likabehandling av dessa finns att läsa mer om under kapitel 3.2.2.

Studien har lyckats bevara problemformuleringens samtliga frågeställningar även om endast tiden kan utvisa vad som är bättre eller sämre. För att kunskaperna inom området skall utvecklas rekommenderas fortsatta studier att behandla;

- Ta fram nytt ramverk för miljökrav kompatibla med hållbarhetscertifieringssystem

Nästa steg för studien är att upprätta det ramverk som branschen gemensamt visat intresse för. Innehållet och formatet för detta framgår i stora drag av denna rapport.

- Miljövarudeklaration

Analysera vad de praktiska skillnaderna blir för ett projekt där man arbetat med miljövarudeklarationer respektive hållbarhetscertifieringssystem.

- SUNRA

Vad är SUNRA och vilken användning har Trafikverket av detta?

- Jämför BREEAM for infrastructure and civil engineering mot CEEQUAL

När BREEAM färdigställer sitt system som i dagsläget utvecklas, har branschen intresse av att jämföra CEEQUAL mot detta för att identifiera skillnader mellan systemen.

6 Tackord

Detta examensarbete är skrivet på uppdrag av Sveriges byggindustrier under våren 2014. Vi vill framföra ett stort tack till Malin Olin på Karlstads universitet och Ulf Zakrisson på Sveriges byggindustrier i Karlstad som varit våra handledare under arbetets gång.

Svenskt Näringsliv tillägnas ett stort tack för att de försett oss med lokal i Näringslivets Hus i Karlstad.

Vi vill även framföra vår tacksamhet till Rebecca Johansson och Sofie Absér på WSP. Tack för den vägledning vi fått genom arbetet samt att vi fått presentera vårt arbete vid den av SGBC arrangerade HCA-dagen i Stockholm den 22/5 2014.

Vi önskar slutligen tacka dem som ställt upp på intervjuer. Tack till företrädare från Miljöstyrningsrådet, Trafikverket, Miljöbyrån Ecoplan AB, Skanska, NCC, Lerums kommun och Karlstads kommun.

7 Referenser

Absér, S., Johansson, R. & Uppenberg, S., 2013a. *Hållbar utveckling i anläggningsbranschen, del 1 - Hållbarhetscertifiering av anläggningsprojekt*, Stockholm: SBUF.

Absér, S., Johansson, R. & Uppenberg, S., 2013b. *Hållbar utveckling i anläggningsbranschen, del 2 - förstudie av CEEQUAL International och CEEQUAL Term Contracts*, Stockholm: SBUF.

BRE, 2014. *Core technical standards for an application of BREEAM to infrastructure*, Hertfordshire: E-mail.

Brogren, C., 2014. De som lyckas är de som vågar gå före. *Innovationer som gör skillnad*, p. 16.

Byggherrarna, 2013. *Partnering*. [Online]

Available at: <http://www.byggherre.se/stod-och-utveckling/partnering>

[Använd 26 02 2014].

CEEQUAL Ltd, 2013. *Case studies*. [Online]

Available at: http://www.ceequal.com/case_studies.html

[Accessed 15 03 2014].

CEEQUAL Ltd, 2013. *CEEQUAL*. [Online]

Available at: <http://www.ceequal.com>

[Accessed 18 03 2014].

C. f., 2011. *Hållbar utveckling*, Göteborg: Chalmers fastigheter.

Erlandsson, J., 2011. *BREEAM, LEED och Miljöbyggnad -fastigheternas frälsare?*, Stockholm: Ecoprofile.

Europaparlamentet, 2014. *Nya upphandlingsregler ska öka kvaliteten och ge mer valuta för pengarna*. [Online]

Available at: [http://www.europarl.europa.eu/news/sv/news-](http://www.europarl.europa.eu/news/sv/news-room/content/20140110IPR32386/html/Nya-upphandlingsregler-ska-%C3%B6ka-kvalit%C3%A9n-och-ge-mer-valuta-f%C3%B6r-pengarna)

[room/content/20140110IPR32386/html/Nya-upphandlingsregler-ska-%C3%B6ka-kvalit%C3%A9n-och-ge-mer-valuta-f%C3%B6r-pengarna](http://www.europarl.europa.eu/news/sv/news-room/content/20140110IPR32386/html/Nya-upphandlingsregler-ska-%C3%B6ka-kvalit%C3%A9n-och-ge-mer-valuta-f%C3%B6r-pengarna)

[Använd 22 03 2014].

Frank, A. & Hederby, M., 2013. *CEEQUAL i Sverige -En utvärdering av ett hållbarhetsklassningssystem*, Stockholm: KTH.

Kammarkollegiet, 2010. *Konkurrenspräglad dialog*. [Online]

Available at: http://www.upphandlingsstod.se/sites/default/files/2010_1_2_0.pdf

[Använd 01 04 2014].

Konkurrensverket, 2011. *Principer för all offentlig upphandling*. [Online]

Available at: http://www.konkurrensverket.se/t/Process_2231.aspx

[Använd 23 02 2014].

Konkurrensverket, 2012a. *Upphandling över tröskelvärdena*. [Online]
Available at: http://www.konkurrensverket.se/t/Process_2233.aspx
[Använd 17 04 2014].

Konkurrensverket, 2012b. *Fakta och siffror om offentlig upphandling*, Stockholm: E-print.

Konkurrensverket, 2012c. *Upphandlingsreglerna*. [Online]
Available at:
<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>
[Använd 15 03 2014].

Lerums kommun, 2013. *NOISUN - Bullerskärm med solfångare, Administrativa föreskrifter*, Göteborg: Lerums kommun.

Miljöstyrningsrådet, 2014. *Miljömärken och andra hållbarhetsmärkningar*. [Online]
Available at: http://www.msr.se/PageFiles/1009/miljomarkning_140401.pdf
[Använd 02 05 2014].

Miljöstyrningsrådet, 2014. *Nya EU-direktiv om offentlig upphandling – ett steg närmare en hållbar upphandling*. [Online]
Available at: <http://www.msr.se/sv/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nya-EU-direktiv-om-offentlig-upphandling--ett-steg-narmare-en-hallbar-upphandling>
[Använd 28 02 2014].

PwC, 2013. *Minskat förtroende för upphandlingar och ökade risker*, Stockholm: PwC.

SBUF, 2004. *Upphandling av bostäder och lokaler på funktionsentreprenad - handbok. Nr 04:34*, p. 4.

SGBC, 2011. *Certifieringssystem*. [Online]
Available at: <http://www.sgbc.se/certifieringssystem>
[Använd 05 05 2014].

SGBC, 2014. *Certifierade byggnader*. [Online]
Available at: <http://www.sgbc.se/certifierade-byggnader>
[Använd 05 05 2014].

Swedish standards institute, 2014. *Vägen fram till standard*. [Online]
Available at: <http://www.sis.se/innehall/om-sis/Mer-om-SIS/Vagen-fram-till-standard/>
[Använd 20 04 2014].

Sveriges byggindustrier, 2013. *Fakta om byggandet*, Stockholm: Sveriges byggindustrier.

Trafikverket, 2013. *Väg 77, För upprättande av: Vägplan med status "Samrådshandling - Val av alternativ" för väg 77 delen länsgränsen - Rösa, Administrativa föreskrifter*, Borlänge: Trafikverket.

Trafikverket, Stad, M., Stad, S. & Stad, G., 2013. *Gemensamma miljökrav för entreprenader*. [Online]
Available at:
http://www.trafikverket.se/PageFiles/96550/gemensamma_miljokrav_for_entreprenader_20130125.p

df

[Använd 28 01 2014].

Intervjuade aktörer:

Datum för intervjuer:

- | | |
|-------------------------|------------|
| ● Skanska | 2013-10-01 |
| | 2014-01-17 |
| | 2014-02-18 |
| ● WSP | 2014-01-27 |
| ● Karlstads kommun | 2014-02-19 |
| ● Miljöstyrningsrådet | 2014-02-26 |
| ● Trafikverket | 2014-03-11 |
| ● Miljöbyrån Ecoplan AB | 2014-03-19 |
| ● NCC | 2014-03-19 |
| ● Lerums kommun | 2014-03-19 |