

Miljö- och sociala kriterier i svensk offentlig upphandling av träbaserade produkter – förslag till definitioner och rekommendationer för tillämpning

En studie på uppdrag av Miljöstyrningsrådet. Engelsk originalversion 2009-12-09, svensk översättning 2010-04-21.

Anders Lindhe

I. Bakgrund

1. Inledning

Offentlig upphandling av varor och tjänster beräknas representera i genomsnitt 16% av bruttonationalprodukten i EU:s medlemsländer, motsvarande mer än 500 miljarder kronor bara i Sverige. Trävaror och produkter baserade på skogsråvara utgör en avsevärd del av dessa kontrakt, både under och över beloppströskeln för obligatorisk tillämpning av EU:s direktiv om offentlig upphandling. Tillgänglig statistik är dock så ofullständig att det är nästan omöjligt att uppskatta totalsummor för dessa segment, ännu mindre ens grovt bedöma antalet avtal eller värdet av trävaror i enskilda kontrakt för olika upphandlarkategorier.

Det är dock ingen tvekan om att offentlig upphandling av trävaror och produkter baserade på skogsråvara är så omfattande att den, effektivt använd, kan utgöra ett betydelsefullt påtryckningsmedel för att åstadkomma förbättringar. Det råder inte heller någon tvekan om att positiva förändringar verkligen behövs – illegal avverkning ger ensamt upphov till en rad negativa miljö- och sociala effekter, undergräver marknaden för mera ansvarsfulla aktörer, och berövar regeringar skatteintäkter som kunde ha använts för att finansiera hållbar utveckling.

Miljöstyrningsrådet sammankallade 2007 en liten arbetsgrupp för att utveckla gemensamma kriterier för offentlig upphandling av trä och (jungfrulig) träfiber, avsedda att så småningom inarbetas i alla Miljöstyrningsrådets kriterier för produkter från skogsråvara. Arbetsgruppen innehåller representanter för Skogsindustrierna, Skogsägarnas Riksförbund och miljöorganisationen (WWF, SNF Greenpeace¹). En representant för Jordbruksdepartementet har deltagit som observatör.

Det uttalade slutmålet för processen är att utveckla svenska kriterier för ansvarsfull offentlig upphandling av produkter baserade på trä och träfiber. Som ett första led identifierade gruppen en grundläggande uppsättning kriterier som kombinerar krav på legalitet med acceptabelt ursprung. Omfattningen är betydligt vidare än att bara leva upp till lagens krav, men snävare än kriterier för hållbart skogsbruk. Detta kan tyckas vara ett omständligt sätt att uppnå vad flera andra länder redan åstadkommit – när detta skrevs i november 2009 krävde redan flera länder att offentligt upphandlad träråvara kommer från källor som är både 'legala'

¹ Greenpeace lämnade arbetet i november 2008 på grund av ändrade prioriteringar.

och 'hållbara'. Skälen till att gruppen valde detta angreppssätt redan tidigt i processen var bland annat:

- Medan det idag är mycket fokus på ansvarsfull avverkning och användning av skogsresurser, riktas mycket mindre uppmärksamhet mot följderna (annat än klimatförändringar) av användning av andra, alternativa material som betong, metaller och plaster. I ljuset av detta ville arbetsgruppen att den första uppsättningen kriterier skulle vara ganska grundläggande, både för att undvika att köpare på kort sikt ersätter trä med andra konkurrerande material, och för att underlätta att i ett medellångt tidsperspektiv ställa miljö- och sociala krav också på dessa material för att åstadkomma en mera rättvis spelplan.
- Att utveckla kriterier för 'hållbarhet' kan vara tidskrävande, och att dela upp arbetet i två steg sågs som en möjlighet att sjösätta en uppsättning grundläggande krav under tiden som gruppen fortsatte att utarbeta och komma överens om definitioner och verifiering rörande ansvarsfullt skogsbruk i ett andra steg av processen.

Förutom dessa överväganden beträffande kriteriernas omfattning, identifierade arbetsgruppen också som en grundläggande princip att de måste kunna tillämpas också av upphandlare som inte har den kunskap som behövs för att utvärdera olika verifikationsmekanismer, certifikat och andra dokument som erbjuds för att styrka en varas ursprung och 'gröna' egenskaper. Enkel användning sågs också som en nyckelfaktor för att undvika att uppköpare i stället väljer andra, alternativa material.

Föreliggande rapport bygger på resultat från det första steget i processen. Rapporten är uppdelad i två delar. Den första beskriver översiktligt EU:s procedurer för offentlig upphandling och summerar ett antal nationella riktlinjer och miljömärkningssystem med bäring på ansvarsfull upphandling av träprodukter. Avsnitten är tänkta att fungera både som en bakgrund till de föreslagna skrivningarna, och som en referens i det fortsatta arbetet. Merparten av informationen är sammanställd från lätt tillgängliga källor på nätet och källhänvisningar ges bara för specifika dokument som nämns i texten.

Den andra delen innehåller förslag på hur de punkter som gruppen utarbetat kan formuleras så att de fungerar i offentlig upphandling, diskuterar hur dessa skrivningar kan användas i olika stadier i upphandlingsprocessen, samt skisserar hur säljarna kan visa att de uppfyller kraven. Här föreslås också att man inrättar en 'expertfunktion' för att informera offentliga upphandlare och för att med hjälp av professionella kontrollanter säkerställa att säljarna lever upp till kriterierna. Avslutningsvis ges en kortfattad sammanställning av aspekter som behöver utredas ytterligare.

2. Multinationella ramverk för ansvarsfull offentlig upphandling

2.1 WTO:s avtal om offentlig upphandling

Ett antal medlemsländer i Världshandelsorganisationen (WTO) signerade ett gemensamt avtal om offentlig upphandling i Marrakech redan 1994. I och med detta åtog sig vissa stater, bland dessa EU:s medlemsländer och USA, att skapa en gemensam inre marknad för offentlig upphandling där leverantörer av varor och tjänster från alla signaturländer skulle ha

verklig möjlighet att konkurrera om regeringskontrakt, också när dessa kontrakt avser verksamheter i icke-signaturländer.

Avtalet fastställer regler för rättvis, icke-diskriminerande och konkurrerande internationell anbudsgivning för alla kontrakt över ett särskilt tröskelvärde. Deltagande regeringar åtar sig att etablera inhemska procedurer som anbudsgivare kan använda för att ifrågasätta upphandlingsbeslut och få rättelse om de inte behandlats i enlighet med avtalets föreskrifter. Fokus ligger på att avlägsna hinder för internationell anbudsgivning och det finns inga bestämmelser som berör miljö- eller sociala aspekter. Formuleringar i förordet uppmärksammar dock att det finns behov av att agera i enlighet med principer för hållbar utveckling och av att skydda och bevara miljön. Det är därför allmänt accepterat att avtalet medger att kontrakterande parter tar hänsyn till miljön vid utformningen av tekniska specifikationer (också för processer och produktionsmetoder) och urvalskriterier, förutsatt att de går att verifiera, är tillräckligt objektiva och inte är diskriminerande.

2.2 EU:s direktiv om offentlig upphandling

I takt med att flera länder har gått med i EU har unionens bestämmelser om lika villkor och fri rörlighet av varor och tjänster kommit att ersätta tidigare nationella regler och bestämmelser. I likhet med WTO-avtalet fokuserade EU:s tidigaste regler för upphandling helt på att skapa en gemensam inre marknad där operatörer från olika länder inte diskrimineras, och skrivningarna innehöll inga referenser till miljömässiga eller sociala överväganden. Som en återspeglning av allmänhetens ökade oro för miljön förklarade dock ett tolkningsmeddelande från kommissionen² i juli 2001 att miljökrav kan integreras i offentlig upphandling i viss utsträckning utan att skapa hinder för likhet på marknaden. Villkor och begränsningar klarades vidare genom två vägledande EU domar (fallet med Helsingfors busstrafik³ och fallet Wienstrom⁴). I dessa bekräftade domstolen att miljökrav både kan ställas och ges betydande vikt i upphandlingsprocessen, förutsatt att de stämmer överens med god sed på marknaden. Denna ståndpunkt avspeglas och förstärks i EU:s två grundläggande direktiv om offentlig upphandling, 2004/17/CE och 2004/18/CE (inarbetade i svensk lag genom Lagen om offentlig upphandling, LOU, 2007:1091).

Även om situationen nu förändras i snabb takt, har socialt och etisk ansvar generellt befunnit sig på efterkälken gentemot miljökrav inom offentlig upphandling. En viktig orsak är att sociala aspekter ofta handlar om förhållanden och villkor tidigt i produktionskedjan, medan påverkan på miljön ofta tydligare förknippas med egenskaper hos själva produkten. Denna skillnad är dock delvis en illusion. Många negativa effekter som betraktas som fullt legitima att adressera genom hänvisning till kriterier för miljömärkning, såsom EU-blommans maxgränser för utsläpp av giftiga ämnen från blekning, relaterar till produktionsprocessen snarare än till någon egenskap hos den färdiga produkten. Varför skulle inte krav relaterade till sociala effekter av skogsproduktion behandlas på samma sätt? Ändå förefaller det, trots att kommissionen redan 1996 pekade på den offentliga upphandlingens möjligheter att bidra till att förverkliga sociala mål och miljömål⁵, och trots att 1997 års Amsterdam fördrag

² www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/...

³ EU domstolen C-513/99.

⁴ EU domstolen C-448/01.

⁵ Green Paper: Public Procurement in the European Union. Exploring the way forward. Communication adopted by the Commission on 27th November 1996

uttalat uppmärksammar mänskliga rättigheter som del av de fundament på vilka unionen vilar, som att rädsla för dyra och tidskrävande överklaganden och rättsprocesser ofta fått offentliga upphandlare att avstå från att ställa sociala krav.

Sociala aspekter har dock hamnat högre på allmänhetens agenda genom medias avslöjanden om länkar mellan vissa produkter importerade till EU och barnarbete, diskriminering eller slavliknande arbetsförhållanden, och upphandlare utsätts för ökade påtryckningar att reglera sådana förhållanden i sina kontrakt. I ett tolkningsmeddelande⁶ år 2001 sökte kommissionen klarlägga olika möjligheter att ta social hänsyn vid offentlig upphandling. Dessa synsätt konsolideras i upphandlingsdirektiven från 2004 som särskilt pekar på möjligheterna att integrera sociala aspekter i tekniska specifikationer, urvalskrav och särskilda kontraktsvillkor. Två år senare summerar ett annat tolkningsmeddelande⁷: “att kombinera ekonomisk konkurrenskraft och social rättvisa...är en del av hjärtat i den europeiska utvecklingsmodellen...och att främja anständiga arbetsvillkor är en integrerad del av Europas sociala agenda”.

Alla EU:s medlemsstater är medlemmar i ILO, och organisationens konventioner är av särskilt intresse i sammanhanget. Även om länder själva väljer vilka ILO konventioner de vill ratificera och inarbeta i sin egen lagstiftning, har åtta grundläggande kärnkonventioner en särskild status även när de inte är lagligt bindande. Dessa, förtecknade i ILO:s deklaration om fundamentala principer och arbetsrättigheter från 1998, bildar fyra centrala arbetsstandarder som alla ILO:s medlemsstater, även de som inte ratificerat respektive konventioner, har enats om att stödja:

- föreningsfrihet, organisationsrätt och erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar
- avskaffande av alla former av tvångsarbete
- avskaffande av barnarbete (särskilt de värsta formerna av barnarbete)
- avskaffande av diskriminering i arbetslivet.

3. EU:s förfarande för offentlig upphandling

I princip skiljer sig inte offentlig upphandling från affärsöverenskommelser i den privata sektorn - man måste beskriva de varor och/eller tjänster som man vill köpa, ange tekniska specifikationer och krav, välja det bästa anbudet, och följa upp hur kontraktsvillkoren uppfylls. Den huvudsakliga skillnaden är att offentliga upphandlare är ålagda att följa de principer om genomskinlighet och likabehandling som anges i EU:s upphandlingsdirektiv. Avsikten är att åstadkomma en gemensam spelplan där alla konkurrenter har samma möjligheter att tävla om kontrakten, för att på så sätt hjälpa upphandlande myndigheter att se till att skattebetalarna får bästa valuta för pengarna. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att det lägsta anbudet alltid vinner. Snarare handlar det om att myndigheterna måste se till att man gör bästa möjliga affär inom de ramar man sätter upp, något som inte utesluter miljöhänsyn och sociala hänsyn.

⁶ Interpretative Communication of the Commission on the Community Law Applicable to Public Procurement and the Possibilities for Integrating Social Considerations into Public Procurement, COM 15.10.2001

⁷ Brussels, 24 May 2006 COM (2006) 249 Promoting decent work for all The EU: contribution to the implementation of the decent work agenda in the world {SEC(2006) 643}

3.1 Upphandlingsunderlaget

3.1.1. Föremålet för upphandlingen

Första steget i processen är att definiera själva föremålet för upphandlingen. Detta syftar på naturen av den vara eller tjänst som myndigheten vill köpa, och kan beskriva antingen varan eller tjänsten själv, eller vad man vill åstadkomma genom att inhandla varan eller tjänsten (målrelaterad beskrivning). Eftersom EU:s regler fokuserar på *hur* man handlar snarare än *vad* man köper, har den upphandlande myndigheten stor frihet att själv definiera sina behov – under förutsättning att man inte diskriminerar vissa aktörer, eller begränsar eller hindrar deras möjligheter verka på den fria inre marknaden. Prejudicerande rättskipning har fastslagit att icke-diskriminering ska tillämpas också för kontrakt på belopp som är lägre än det tröskelvärde som anges i direktivet⁸.

Givetvis är det lättare för vissa anbudsgivare att uppfylla krav på miljö- eller social hänsyn än det är för andra potentiella leverantörer. Det innebär dock inte att sådana krav därför nödvändigtvis är diskriminerande – fallet med staden Helsingfors upphandling av busstrafik klargjorde att varje enskilt fall måste tolkas i ett helhetsperspektiv och att direktivets skrivningar om icke-diskriminering kan vara förenlig med ett ganska smalt spektrum av potentiella leverantörer under vissa omständigheter.

3.1.2 Tekniska specifikationer

När myndigheten har definierat föremålet för upphandlingen måste beskrivningen översättas till mätbara tekniska specifikationer som kan användas som förfrågningsunderlag. Dessa specifikationer ska uttrycka beställarens krav så tydligt att potentiella säljare kan bedöma om de är intresserade. Specifikationerna fungerar också senare som måttstock för att utvärdera olika anbud. Om skrivningarna inte är klara och tydliga skapas onödigt merarbete genom att anbud måste avslås därför att de inte uppfyller beställarens önskemål. Därför måste också alla villkor ha tillkännagivits på det här stadiet – det är inte tillåtet att lägga till nya krav längre fram i upphandlingsprocessen.

Direktiven från 2004 anger att upphandlande myndigheter kan ställa krav på miljömässigt ansvarsfulla produktionsmetoder i de tekniska specifikationerna förutsatt att dessa syftar på föremålet för upphandlingen. Mera allmänna krav kopplade till hur företaget som erbjuder varan eller tjänsten bedriver sin verksamhet, eller som handlar om etiska eller liknande frågor får dock ingå i specifikationerna bara om är en del av föremålet för upphandlingen.

Upphandlingsdirektiven anger också att krav på prestanda eller funktionalitet kan kopieras från kriterier som ingår i europeiska, internationella eller nationella miljömärkningar. Sociala märkningssystem (såsom Rättvisemärkt) nämns inte uttryckligen (ytterligare ett exempel på 'social eftersläpning') men kommissionen har bekräftat den intuitiva tolkningen att vad som gäller för miljömärken också gäller för sociala märkningssystem⁹. Direktivens huvudsakliga syfte är dock att säkerställa att de tekniska specifikationerna är genomskinliga, att de inte är konkurrensbegränsande, och att de inte diskriminerar möjliga leverantörer från andra länder. Detta har man tolkat som att kriterier som hämtas från märkningssystem måste vara lämpade

⁸ Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives (2006/C 179/02).

⁹ Skriftlig fråga E-3517/03 ställd till kommissionen av Baronessan Sarah Ludford (ELDR) 2003-11-17 besvarad av kommissionär Bolkestein 2004-01-08. Notera dock att det faktum att Storbritanniens nyligen (april 2010) införda övergripande sociala krav placerats som särskilda kontraktsvillkor gör det tveksamt om kommissionärens tolkning fortfarande kan anses gälla – se vidare under 6.4. i denna rapport.

för att definiera varans egenskaper, vara utvecklade genom remissförfarande med intressenter, vila på vetenskaplig grund och vara tillgängliga för alla intresserade parter.

Den upphandlande myndigheten kan också besluta att godkänna märkningar som motsvarar de tekniska specifikationerna som bevis på att varan uppfyller kraven. Man måste dock alltid acceptera också andra former av bevis, såsom teknisk dokumentation från säljaren, för att undvika diskriminering. Myndigheten kan därför aldrig kräva att leverantören deltar i ett visst märkningssystem eller att varan bär ett särskilt märke.

3.2 Urvalsprocessen

3.2.1 Uteslutningskriterier

När intresseanmälningar börjar komma in måste den upphandlande myndigheten bekräfta att de potentiella anbudsgivarna lämpar sig som leverantörer av de efterfrågade varorna eller tjänsterna. Kandidater som är försatta i konkurs, som begått allvarliga brott, eller som allvarligt brutit i sitt yrkesutövande får uteslutas. Det kan till exempel röra sig om företag som inte handlat i enlighet med gällande miljö- och sociala förordningar, som inte erlagt sina skatter, eller som inte betalat obligatoriska sociala avgifter. Direktiven beskriver till och med ett antal särskilt allvarliga omständigheter då myndigheterna *måste* neka en aktör att delta i den fortsatta processen. Längre fram i den här rapporten rekommenderas att liknande uteslutningskriterier används för att sälla bort företag som befunnits ha stora brister när det gäller att leva upp till upphandlarens krav tills dess att missförhållandena åtgärdats (se vidare 8.4).

3.2.2 Teknisk kapacitet

Upphandlaren kan också kräva att anbudsgivarna har viss teknisk miljö- eller social kapacitet i sammanhang då det behövs särskild kompetens för att verkställa kontraktet i enlighet med villkoren. Sådana kriterier kan till exempel handla om tillgång till nödvändig utbildning, teknik och utrustning för miljöskydd och för att hantera sociala frågor. När miljömässigt och socialt ansvarstagande ingår som en integrerad del av föremålet för upphandlingen kan det också vara rimligt att fråga efter säljarens erfarenheter av att verkställa liknande kontrakt.

3.3 Utvärderingskriterier

Kandidater som har passerat tidigare stadier i urvalsprocessen kan nu erbjudas att lägga anbud. Dessa anbud utvärderas sedan med hjälp av utvärderingskriterier som bygger på de i förväg fastställda och tillkännagivna tekniska specifikationerna. Enligt direktiven kan den upphandlande myndigheten välja antingen det billigaste anbudet, *eller* den säljare som ger det 'ekonomiskt mest fördelaktiga' budet. I det senare fallet tar upphandlaren både hänsyn till priset och till hur säljaren uppfyller vissa utvärderingskriterier som ger extrapoäng för varor eller tjänster med bättre miljö- eller sociala prestanda än den accepterade miniminivån. Om man väljer att använda sig av utvärderingskriterier måste detta, liksom hur kriterierna är utformade och viktade, kungöras redan i upphandlingsunderlaget.

Utvärderingskriterier kan utformas som ja/nej frågor, men de kan också vara steglösa och till exempel utgöras av en skala med poäng som motsvarar hur mycket man reducerar utsläpp av ett förorenande ämne jämfört med en viss miniminivå. För alla utvärderingskriterier gäller dock att de:

- måste vara länkade till föremålet för upphandlingen, inbegripet framställningsmetoder om detta är relevant för produkten,
- inte får ge den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet – miljö- och sociala krav måste både vara tillräckligt precisa och objektivt kvantifierbara,
- tydligt framgår av förfrågningsunderlag och kontraktsdokument och är formulerade så att alla någorlunda insatta anbudsgivare tolkar dem på samma sätt,
- kan verifieras objektivt, samt
- att de stämmer överens med EU:s grundläggande principer.

3.4 Särskilda kontraktsvillkor

Upphandlaren kan också lägga till klausuler som kräver att säljaren tar viss miljö- eller social hänsyn när kontraktet verkställs. Man kan till exempel begära att upphandlade varor transporteras med tåg snarare än med lastbil, eller att säljaren uppfyller vissa ILO konventioner. I Sverige omfattas ett trettiotal statliga myndigheter av Antidiskrimineringsförordningen (2006:260; 2007:1101) som föreskriver att upphandlingskontrakt normalt måste innefatta att säljaren förbinder sig att följa löne- och anställningsvillkor minst i paritet med gällande kollektivavtal, att förete en plan för likabehandling av män och kvinnor, och att förhindra diskriminering grundad på etniskt ursprung eller religiös tro. Utöver dessa tillämpningar som i första hand berör leverantörer av tjänster, kan särskilda kontraktsvillkor också användas som 'fördröjda' tekniska specifikationer, till exempel för att göra det möjligt för säljaren att skaffa sig rutiner för att spåra virke, eller att få tag i certifierat trä, innan man verkställer kontraktet.

Särskilda kontraktsvillkor får inte användas för att välja leverantör – de aktiveras först när anbudsgivaren tilldelats kontraktet. Även om villkoren alltså betraktas som utanför själva tilldelningsprocessen måste de klart och tydligt framgå av underlaget redan när man begär in anbud. Det faller ju på den vinnande kandidaten att verkställa kontraktet i enlighet med dessa villkor, och alla anbudsgivare måste vara medvetna om vad de åtar sig så att de kan ta hänsyn till detta när de prissätter sina offerter.

Särskilda kontraktsvillkor måste vara icke-diskriminerande och möjliga att verifiera på ett objektivt sätt. De får inte heller vara 'förklädda' tekniska specifikationer eller urvalskriterier. Teoretiskt ska de kunna uppfyllas av alla anbudsgivare, även om det i praktiken är lättare för vissa säljare att uppfylla villkoren än det är för andra. EU:s domar visar att man accepterar detta förhållande så länge kraven är rimliga, relevanta och inte skapar tekniska barriärer för vissa anbudsgivare.

4. EU:s verktyg för att stödja ansvarsfull upphandling

4.1 EU-blomman

Blomman, EU:s gemensamma miljömärkningssystem riktad mot vanliga konsumenter, lanserades 1992. Nu, arton år senare finns mer än 750 licenser, de flesta knutna till företag i Italien, Frankrike och Tyskland. Tjänster märkta med EU-blomman återfinns främst inom turistsektorn och märkta varor bland textilier, tvättmedel och målarfärger. EU:s webplatser uppmuntrar offentliga upphandlare att använda sig av EU-blommans kriterier som tekniska

specifikationer i förfrågnings- och anbudsunderlag, men understryker att man inte kan begära märkning i sig och att man måste acceptera också andra jämförbara garantier.

4.2 Nationella åtgärdsplaner för offentlig upphandling

Utöver direktiven om offentlig upphandling och EU-blomman, antog EU kommissionen år 2003 också en policy med strategier för ständig förbättring av produkters miljöprestanda räknat över hela livsryteln. Som en del i detta arbete uppmuntras medlemsstaterna att utarbeta nationella åtgärdsplaner med beskrivningar av hur man avser att öka andelen ansvarfull offentlig upphandling¹⁰. I juli 2008 föreslog kommissionen att medlemsstaterna borde ha som mål att uppnå 50% 'grön' offentlig upphandling år 2010 genom att verkställa de planerade åtgärderna.

EU:s övergripande mål är länkade till utveckling av gemensamma kriterier för grön upphandling som man rekommenderar att medlemsstaternas myndigheter sedan återoppar i sina kontrakt i syfte att harmonisera upphandlingsprocesserna för en rad prioriterade varugrupper och tjänster. Målet är att förbättra produkternas energieffektivitet och miljöprestanda och påverka konsumenternas inställning grundat på miljövänlig design och EU:s olika initiativ på miljöområdet, såsom EU-blomman, energimärkningsdirektivet, Energy Star-programmet och miljömärkningsförordningen. Man kommer också att identifiera lägsta godtagbara miljöprestanda för produkter som upphandlas offentligt. Nivåerna kommer att sättas så att man maximerar den offentliga upphandlingens möjligheter att stimulera utvecklingen av mera energieffektiva och mindre miljöpåverkande produkter, samtidigt som man försäkras om tillräcklig konkurrens på marknaden och att priserna generellt inte överstiger dagens nivåer vid offentliga upphandling (sett till produktens hela livsryteln).

Hittills har man fokuserat på följande produktgrupper: grafiska papper och kopieringspapper, IT produkter, städprodukter och städtjänster, bygg och anläggning, transporter, möbler, textilier, el, måltidstjänster, samt trädgårdsprodukter och trädgårdstjänster. Kriterierna i denna första samling introducerades av kommissionen som rekommendationer i en träningsmodul för grön offentlig upphandling av något oklar status. Kraven utgörs dels av grundläggande kärnkrav, dels av mera ambitiösa och omfattande kompletteringskrav, och strukturen matchar upphandlingsprocessen med rekommendationer hur man kan formulera föremålet för upphandlingen, tekniska specifikationer och urvalskriterier. Kärnkrav för trämaterial är spårbarhet och legalitet, med tilläggsöppning för proportionen hållbar trävara demonstrerat i form av FSC / PEFC certifiering, spårbarhetssystem inom ramen för ISO / EMAS miljöledningssystem, FLEGT licenser från länder som undertecknad frivilliga partnerskapsavtal (se vidare nedan), eller annan jämförbar verifikation. Något förvånande är att perspektiven är mycket produktspecifika, och möjliga synergier genom gemensamma kriterier för material som förekommer i många olika typer av produkter (till exempel trä) förefaller knappast ha utnyttjats. Hösten 2009 sände kommissionen ut kriterier för nästa samling produktgrupper på remiss, däribland en del potentiella träprodukter såsom golv, vägghälsor och fönster.

¹⁰ Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking, COM (2003) 302 final, p. 12,

4.3 EU:s åtgärdsplan mot illegalt virke (action plan on Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT)

Ökad medvetenhet om omfattningen av illegal avverkning och virkeshandel och de negativa följderna för miljö, livsvillkor och ekonomi, ledde till att EU år 2003 lanserade en åtgärdsplan¹¹, FLEGT, som bland annat uppmanar medlemsstaterna att använda sig av offentlig upphandling som ett verktyg för att stödja laglig och hållbar skogsskötsel. I en förordning¹² från 2005 lägger man fast ramarna för bilaterala frivilliga partnerskapsavtal (Voluntary Partnership Agreements, VPAs) mellan EU och länder som exporterar virke till EU. Det viktigaste resultatet av dessa överenskommelser förväntas bli att en myndighet i exportlandet utfärdar licenser som styrker att virke avsett för den europeiska marknaden har producerats i enlighet med ursprungslandets lagar. Hittills är Ghana det enda land som undertecknat ett avtal, men förhandlingar pågår med bl. a. Kamerun, Indonesien, Malaysia och Republiken Kongo. FLEGT licenser från olika länder kommer dock inte nödvändigtvis att vara fullt jämförbara, eftersom lagens omfattning och krav kan skilja mellan olika länder.

Även om de problem som orsakas av illegal avverkning är akuta, kommer det förmodligen att ta år att förhandla, underteckna och börja tillämpa partnerskapsavtalen. Vissa länder kanske heller inte kommer att vilja delta överhuvudtaget. Det finns därför en insikt om att det behövs andra, kompletterande mekanismer, både för att undvika att illegalt timmer importeras från länder som inte slutit avtal, och för att förhindra att mellanhänder i länder som undertecknat avtalen 'tvättar' och vidareexporterar illegalt virke från andra länder. Ett sätt att motverka sådana illegala virkesflöden är USA:s utvidgade Lacey Act från juni 2008 som gör det brottsligt att handla med eller hantera illegalt virke i Förenta Staterna. Det förslag till förordning¹³ som EU kommissionen presenterade i oktober 2008 baseras dock istället på att företag som importerar trävaror till Europa ska iaktta 'due diligence' (ung. 'skälig försiktighet') och vidta åtgärder för att säkerställa att materialet är lagligt, antingen genom att utveckla egna procedurer, eller genom att använda sig av andra, externt övervakade system.

Förslaget har fått kritik, både från NGO:s och från medlemmar av Europaparlamentet, och ändringar kan förväntas innan den slutliga versionen antas¹⁴. Oavsett hur det går innehåller förslaget en del skrivningar med möjlig bäring på det svenska kriteriearbetet, bland annat en definition av vad man avser med i sammanhanget relevant lagstiftning, och att 'skälig försiktighet' förknippas med riskanalyser. Båda dessa aspekter återkommer längre fram i denna rapport.

5. Nationella åtgärder för ansvarsfull offentlig upphandling

¹¹ Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) – Proposal from an EU Action Plan. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/FLEGT_en_final_en.pdf

¹² Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0001:0006:EN:PDF>

¹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/flegt_timber_proposal_oct08.pdf

¹⁴ När detta översätts föreligger Rådets ändringsförslag daterat 2010-03-01. En hopjämkad slutversion förväntas komma i mitten på 2010.

5.1 Sverige: Miljömärken, EKU kriterier och nationell åtgärdsplan

I Sverige och andra nordiska länder gjordes systematiska försök att styra konsumenterna mot produkter med mindre miljöpåverkan redan före Sveriges inträde i den europeiska gemenskapen. Miljömärkningen 'Bra Miljöval', lanserad av Naturskyddsföreningen 1987, påverkade framgångsrikt konsumentmarknaden för bland annat mjukpapper och rengöringsmedel. Två år senare skapade Nordiska Rådet en gemensam miljömärkning, den nordiska Svanen, huvudsakligen riktade mot konsumenter och den privata sektorn. En fristående enhet, SIS Miljömärkning, organiserades för att sköta den svenska delen av systemet och för att bidra till att utveckla kriterierna.

Svanen-kriterierna för pappersprodukter (tryckpapper och mjukpapper) kombinerar övergripande krav på träråvara och kemisk processteknik, med en uppsättning produktspecifika tilläggs-kriterier. Den grundläggande pappersmodulen från oktober 2003 föreskriver att producenten på årsbasis måste använda sig av minst 20% material från certifierade källor som uppfyller vissa villkor. Senare kriterier för trä möbler (december 2006) kräver att minst 30% av träråvaran kan spåras till certifierade skogar.

Framgångarna med miljömärkning medförde ökat fokus på offentlig upphandling som möjligt påtryckningsverktyg. Staten, Sveriges kommuner och landsting samt Industriförbundet bildade 1995 ett samägt företag, Miljöstyrningsrådet, för att vidare uppmuntra systematiskt och frivilligt arbete för hållbar utveckling, både inom privat och offentlig sektor. Rådet utvecklade Kriterier för Ekologiskt hållbar Upphandling (EKU) som stöd för offentliga inköp av varor och tjänster. Medan de första EKU-kriterierna grundades på expertutlåtanden med begränsat remissförfarande, har senare versioner utvecklats i arbetsgrupper med deltagande av nyckelintressenter från både privat och offentlig sektor. Hösten 2009 hade man tagit fram miljö-kriterier med tillhörande information om bakgrund och tillämpning för tio olika produktområden.

Miljöstyrningsrådet ansvarar också för att koordinera det nationella arbetet med åtgärdsplanen för offentlig upphandling. I regeringens vision för aktiviteter under perioden 2007-2009 anges att statliga, regionala och lokala myndigheter bör ställa miljökrav på varor och tjänster närhelst detta är möjligt. Åtgärdsplanen innehåller två mätbara, men i jämförelse med EU:s ambitioner ganska modesta, mål:

- andelen offentliga upphandlare som regelbundet ställer miljökrav ska öka, och
- andelen statliga ramavtal med omsorgsfullt formulerade miljökrav som påverkar varor och tjänster ska öka.

Medel att nå målen innefattar att fokusera mera på 'gröna' statliga ramavtal, att öka medvetenheten, och att skapa en hjälpfunktion för att utveckla upphandlarnas färdigheter. Regeringen identifierade också ett behov av att se över de ursprungliga EKU-kriterierna eftersom kravnivåerna betraktades som alltför låga och ojämna, både inom och mellan olika produktområden. Dessutom gavs Miljöstyrningsrådet i uppdrag att samverka med SIS Miljömärkning i syfte att klarlägga skillnader och likheter mellan EKU-kriterierna och miljömärkningar såsom Svanen och EU-blomman.

5.2 Andra europeiska länder

5.2.1 Storbritannien

En nationell policy ålade offentliga upphandlare att aktivt prioritera lagligt och hållbart producerade trävaror redan år 2000. Definitionerna vidareutvecklades i en senare upplaga¹⁵ som också gjorde tillfällig skillnad mellan grundläggande, obligatoriska krav på legalitet, och en frivillig, hållbar tilläggsnivå. Enligt den version av policyn¹⁶ som infördes i april 2009 får myndigheterna bara köpa träbaserade produkter som kommer från oberoende verifierade, lagliga och hållbara källor, eller som baseras på råvaror åtföljda av en FLEGT licensens. En tregradig skala används för att mäta hur väl säljaren uppfyller varje kriterium: 0 = inte uppfyllt, 1 = delvis uppfyllt och 2 = helt uppfyllt. I allmänhet räcker det med att delvis uppfylla kriterierna för att få godkänt, förutsatt att man också uppnår en viss total minimipoäng. Nyligen (april 2010) har man tagit beslut att lägga till vissa sociala kriterier, delvis som ett resultat av det arbete man bedrivit sedan 2008 för att harmonisera kriterierna i Danmark, Nederländerna och Belgien¹⁷.

Ett antal certifieringssystem, utvärderade mot en uppsättning brett accepterade definitioner av hållbart skogsbruk, kan användas för att verifiera att man uppfyller kraven (kategori A verifikat). Alternativt kan säljaren tillhandahålla annan, jämförbar dokumentation (kategori B verifikat). FLEGT licenser (som ju bara omfattar legalitet) kommer att accepteras som likvärdig dokumentation under en övergångsperiod fram till år 2015. Departementet för miljö, föda och landsbygdsfrågor (DEFRA) finansierar en central stödfunktion (CPET) som hjälper upphandlarna att verkställa policyn. Denna stödfunktion¹⁸, bemannad av ProForest (ett oberoende konsultföretag med bred erfarenhet av naturresursfrågor), informerar och ger råd om hur offentliga upphandlare och deras leverantörer kan möta den brittiska statens krav i praktiken, och om vilka former av dokumentation som kan användas för att styrka legalitet och hållbarhet.

5.2.2 Danmark

Danmark införde år 2003 riktlinjer för inköp av legalt och hållbart producerat tropiskt timmer. Ambitionen utökades till att omfatta träbaserade produkter, inklusive papper, från alla typer av källor år 2006. Preliminära riktlinjer¹⁹ som definierar grundläggande legalitet, och en hållbar tilläggsnivå, offentliggjordes i april 2007. Strukturen, nästan samtliga kriterier, och ramarna för att utvärdera hållbarhet är mycket lika de brittiska motsvarigheterna. Emellertid berör de danska kriterierna också skogsskövling, ändrad markanvändning och socio-ekonomiska förhållanden, aspekter som inte ingår i de brittiska kraven. Precis som i Storbritannien mäter man hur väl kraven uppfylls med hjälp av en tregradig skala för varje kriterium, och delvis uppfyllda krav är i allmänhet tillräckligt för att få godkänt.

5.2.3 Nederländerna

Holländska myndigheter ålades år 2004 att om möjligt köpa trävaror och pappersprodukter av verifierbart, hållbart ursprung, med ett uttalat mål att nå 100% år 2010. Upphandlingskriterierna²⁰ från juni 2008 är ganska lika de brittiska och danska, även om legalitet och hållbarhet bildar en enhet snarare än två skilda nivåer. Åtskilliga holländska krav

¹⁵ År 2006.

¹⁶ <http://www.proforest.net/cpet/uk-government-timber-procurement-policy/the-uk-government-policy/>

¹⁷ Den belgiska policyn är under omarbetning och berörs inte vidare i denna rapport.

¹⁸ <http://www.proforest.net/cpet>

¹⁹ http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/EDDB0EC5-E2FC-494B-880F-D47635696A83/39935/draft_19_30_5.pdf

²⁰ http://www.tpac.smk.nl/webadmin/files/pdf/Procurement_Criteria_June_2008.pdf

är dock skarpare och mera specifikt formulerade, och i kontrast till den brittiska och danska 'relativismen' med stark betoning på lagstiftningen i ursprungslandet, innehåller de också 'absoluta', internationellt applicerbara krav, till exempel skrivningar om markkonvertering och ett förbud mot användning av genetiskt modifierade organismer (GMO:s). Sedan april 2008 arbetar Holland tillsammans med Storbritannien, Danmark och Belgien för att utveckla en mera gemensam hållning, och ökad samsyn kan förväntas mellan dessa länder i framtiden.

5.2.4 Tyskland

De tyska federala myndigheterna ålades att bara upphandla legalt och hållbart producerat trämaterial (pappersprodukter är undantagna) i januari 2007. För verifiering hänvisas till FSC- och PEFC-certifikat eller annan jämförbar dokumentation som visar att man uppfyller kriterierna i ursprungslandets nationella FSC eller PEFC standard²¹. Att på detta sätt överlåta åt vissa certifieringssystem att definiera hållbarhet skiljer sig från den väg man valt i Storbritannien, Danmark och Nederländerna där man istället utvärderar systemens förmåga att tjäna som verifikat mot en uppsättning i förväg bestämda indikatorer. I Tyskland faller det på anbudsgivaren att begära och bekosta att myndigheterna utvärderar annan dokumentation jämförbar med certifiering. Policyn gäller till 2011.

Tyskland har också ett välkänt miljömärkningssystem, den Blå ängeln, lanserat av inrikesministern år 1978 som det första sådana systemet i världen. Numera återfinns märket på över tiotusen produkter representerande ett åttiotal produktkategorier. Kriterierna kräver att träråvara har sitt ursprung i certifierad skog som sköts i ekonomiskt bärkraftiga, miljömässigt lämpliga och socialt fördelaktiga former. Råvaran får inte härröra från illegal avverkning eller handel, eller från skogar som behöver skyddas av ekologiska och/eller sociala skäl. Leverantören verifierar att kraven är uppfyllda med hjälp av FSC-certifiering, men PEFC certifikat från länder som deltar i det europeiska ekonomiska samarbetet betraktas som likvärda.

5.2.5 Frankrike

En policy²² med målet att vid större offentliga upphandlingar ställa krav på att trävaror kommer från legala eller oberoende verifierade hållbara källor lanserades i december 2008. Policyn är obligatorisk för statliga myndigheter, men lokala myndigheter uppmuntras också att använda sig av den. Riktlinjerna omfattar både trä och pappersprodukter. Tillämpningen ska ske successivt, och målet är att alla offentligt upphandlade trä- och pappersvaror ska härröra från legala och hållbara källor år 2010. Liksom i Tyskland förlitar man sig på externa system och oberoende tredjepartsbedömningar för att definiera och verifiera legalitet och hållbarhet. Man accepterar både certifieringssystem och en rad andra former av bevis, såsom legalitetslicenser, granskade leverantörsdeklarationer, dokumenterade skogsbruksplaner, dokumenterade uppförandekoder och tulldeklarationer. Någon utvärdering av dessa bevis i statlig regi äger dock inte rum.

²¹ http://www.bmelv.de/cln_102/SharedDocs/Rechtsgrundlagen/EN/H/HolzbeschaffungErlass.html

²² http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/20081203_Circulaire_5351_SG.pdf

II. Förslag på definitioner och tillämpning

6. Legala och acceptabla källor

6.1 Preliminära kriterier

Den första fasen av den svenska processen avkastade en uppsättning med åtta koncentrerade punkter rörande legalitet och acceptabelt ursprung för ny träråvara som ingår i offentligt upphandlade produkter. Dessa grundkrav anges nedan och jämförs med sammanfattningar av motsvarande kriterier hämtade från nationella riktlinjer för offentlig upphandling av träprodukter och regler från viktigare miljömärkningssystem.

Punkterna 6.1.1 - 6.1.4 följer alla efter, och är kopplade till, formuleringen: ”Råvaran härrör från skogsbrukare som uppfyller alla nedanstående villkor...” Dessa krav beskriver således positiva egenskaper som man ska försäkra sig om. Punkterna 6.1.5 - 6.1.8 föregås istället av skrivningen: ”Säljaren använder sig av robusta mekanismer/system för att spåra och kontrollera råvarans ursprung och undvika att den offererade produkten kan kopplas till...” Dessa grundkrav hänför sig således till olika former av kontroversiellt virke som man ska undvika.

6.1.1 ...som har legal ägande/nyttjanderätt

UK/DK: Skogsbrukare måste ha legala nyttjanderätter och följa lokal och nationell lagstiftning rörande andra parterns användar- och markrättigheter.

NL: Skogsbrukare ska ha legal rätt att använda skogen.

6.1.2 ...som följer nationellt och lokalt gällande lagar och bestämmelser beträffande brukande, miljö, arbete och välfärd, hälsa och säkerhet, samt andra parter nyttjanderätt

EU: Förslaget om ‘due diligence’ som ett led i att implementera FLEGT förordningen definierar ‘tillämplig lagstiftning’ som den lagstiftning i avverkningslandet som reglerar skogsskydd, skogsskötsel och avverkning samt handel med timmer och trävaror²³.

UK/DK: Både skogsbrukare och entreprenörer måste följa lokala och nationella lagar, inklusive sådana som rör skogsskötsel, miljö, arbete och välfärd, hälsa och säkerhet, samt andra parter nyttjanderätt. De sociala tilläggskrav²⁴ som Storbritannien införde i april 2010 (avsedda att införas som särskilda kontraktsvillkor – inte i de tekniska specifikationerna!) stadgar dessutom att skogsbrukaren måste:

²³ Brussels, 17.10.2008 COM(2008) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market

²⁴ Den svenska versionen har ändrats för att avspegla denna nya policy, se <http://www.cpet.org.uk/files/Definition%20of%20legal%20and%20sustainable%20fourth%20edition%20April%202010.pdf>

- till fullo beakta identifiering, dokumentation och respekt för legala, sedvane- och traditionella nyttjanderätter som rör skogen,
- ha mekanismer för att lösa tvister och dispyter inklusive sådana som hänför sig till nyttjanderätter, till skogsbruksåtgärder och till arbetsförhållanden, samt
- säkerställa grundläggande arbetarrättigheter och arbetarnas hälsa och säkerhet.

NL: Lagar och bestämmelser relevanta för skogsbruksenheten, inklusive internationella överenskommelser, ska följas. De avsikter som uttrycks i synnerhet CBD, CITES, ett antal ILO konventioner och FN:s urfolksdeklaration ska respekteras också i länder som inte undertecknat dessa överenskommelser. Dessutom föreskrivs att:

- andra parter anspråk beträffande nyttjanderätter ska identifierats och respekteras,
- lokalbefolkning och urfolk ska ha möjlighet att göra sin röst hörd grundat på fritt och upplyst samtycke, och rätt att ge eller låta bli att ge sitt tillstånd, liksom rätt till relevant kompensation²⁵,
- arbetare ska ha rätt att organisera sig och förhandla om löner i enlighet med nationell lagstiftning och ILO:s kärnkonventioner²⁶, och att
- skogsbrukaren måste vidta hälso- och säkerhetsåtgärder minst i enlighet med nationell lagstiftning och de ILO konventioner som syftar till att skydda personal (inklusive entreprenörer) och lokalbefolkning (ILO konventionerna 87, 98, 29, 105, 110, och 111).

6.1.3 ... betalar relevanta skatter och avgifter som är kopplade till brukandet

UK/DK: Alla relevanta skatter och avgifter ska erläggas. (I länder där lagen uttryckligen kräver detta räcker det att säljaren hänvisar till att man följer tillämpbar lagstiftning för att få en poäng vid utvärderingen).

NL: Skogsbrukaren erlägger alla skatter och avgifter..

6.1.4 ...följer CITES bestämmelser

UK/DK: CITES bestämmelser måste uppfyllas. (Detta krav måste vara uttryckligen beaktat om virket kommer från länder som inte undertecknat CITES eller inte inkorporerat bestämmelserna i nationell lagstiftning).

NL: CITES tas upp under punkten 6.1.2 ovan.

²⁵ Tillägg i den svenska översättningen för att belysa en del av förlagan till den föreslagna svenska definitionen av legalitet, se C.2.3 på http://www.tpac.smk.nl/webadmin/files/pdf/Procurement_Criteria_June_2008.pdf

²⁶ De ILO konventioner som hänvisas till i detta sammanhang är nummer 155, 161, 164 and 171. Inte alla dessa räknas vanligen till ILO:s kärnkonventioner.

6.1.5 ...brott mot mänskliga rättigheter eller kränkning av traditionella rättigheter²⁷ eller omfattande korruption²⁸

UK/DK: Referenser till övergripande mänskliga rättigheter saknas (däremot finns hänsyftningar till sådana rättigheter som inkorporerats i nationell lagstiftning, se under punkten 6.1.2 ovan). För Storbritanniens del har de nya sociala kraven förtydligt skrivningarna om traditionella rättigheter genom att ange att man måste identifiera, dokumentera och respektera sådana rättigheter och ha mekanismer för att lösa tvister relaterade till dessa. Korruption nämns inte i de brittiska eller danska kriterierna.

NL: Inte heller den holländska policyn hänvisar direkt till övergripande mänskliga rättigheter, men policyn är tydligare och mera omfattande än de brittiska och danska motsvarigheterna, med referenser till ett antal ILO konventioner och till FN:s urfolksdeklaration. Respekt för traditionella rättigheter återfinns under punkten 6.1.2 ovan, skrivningar som de nya brittiska sociala kraven delvis ansluter till. Korruption nämns inte specifikt, men ett krav på att skydda skogsbruksenheter mot illegalt nyttjande eller bosättning kan sägas ha en viss bäring på frågan eftersom sådan verksamhet inte sällan är förknippad med korruption.

EU-blomman: Massa- och pappersproducenten måste säkerställa att allt trä och fiber härrör från legala källor och att man eliminerat material från oacceptabla källor såsom områden med olösta tvister rörande nyttjanderätter...i strid med traditionella och mänskliga rättigheter (Preliminära kriterier för kopieringspapper, 2009-07-31).

6.1.6 ...hot mot områden med höga bevarandevärden (*High Conservation Values*)²⁹

UK/DK: HCV:s nämns inte explicit, men hållbarhetskriterierna innehåller mera generella skrivningar om att det måste finnas rutiner för skydda sällsynta och hotade arter, för att bevara nyckelbiotoper/ekosystem i sitt naturliga tillstånd, för att skydda särskilt värdefulla företeelser, och för att skydda mark, vatten och biologisk mångfald. Ingen av standarderna har formuleringar om områden av kritisk betydelse för överlevnad eller kulturell identitet.

NL: Inte heller den holländska policyn refererar till HCV:s, men skrivningarna är återigen mera specifika än de brittiska och danska. Där så är nödvändigt ska man vidta åtgärder för att bevara eller förstärka populationer av skyddade eller hotade arter, och representativa områden och företeelser av högt ekologiskt ska identifieras och respekteras. Man ska också behålla ekologiska kretslopp liksom mark- och vattenkvalitet. Företeelser av kulturellt och traditionellt ekonomiskt värde ska identifieras i samverkan med berörda intressenter och respekteras, skrivningar som påminner om HCV 5 and 6.

EU-blomman: Trä ska inte komma från skyddade områden eller områden som håller på att få officiellt skydd, från äldre naturskog, eller från skogar med höga bevarandevärden definierade i nationella samrådsprocesser, såvida inte avverkningarna tydligt står i överensstämmelse med nationella skogsskyddsförordningar (kriterier för mjukpapper, 2009-07-09).

²⁷ Arbetsgruppen: för att räknas som traditionella måste rättigheter ha utövats under lång tid.

²⁸ Arbetsgruppen: korruption kan lämpligen flyttas och betraktas som en riskindikator för frånvaro av legalitet. Förekomst av krig eller avsevärda sociala konflikter kan också betraktas som indikatorer.

²⁹ "High Conservation Values": som dessa definieras i den "HCV Network Charter" som var i kraft i oktober 2008.

EU:s direktiv om förnybar energi³⁰: råvaran till hållbara biobränslen får inte komma från urskogslignande skog, nationella naturreservat, eller områden som utsetts för att skydda sällsynta eller hotade ekosystem eller arter av internationella sammanslutningar som IUCN (förutsatt att dessa områden godkänts av kommissionen). Råvara får inte heller komma från våtmarker eller gräsmarker med hög biologisk mångfald.

Svanen: Kriterierna för (trä)möbler från december 2006 kräver att licensinnehavaren försäkrar att träråvaran inte härrör från skogsmiljöer som bör skyddas på grund av sina höga biologiska och/eller sociala värden.

Bra miljöval: Papperskriterierna (1998) accepterar inte råvara från svenska skogar som bör skyddas på grund av biologisk mångfald eller vitala bevarandebestånd i enlighet med den nationella FSC-standarden³¹.

Blå ängeln: Trä får inte komma från illegal avverkning / handel eller från skogar som behöver skyddas av ekologiska och/eller sociala skäl.

6.1.7 ... ”naturliga”³² ekosystem som konverteras till annan markanvändning

UK: Denna aspekt tas inte upp i den brittiska policyn.

DK: Den danska policyn tar upp konvertering av skogsmark som ett problem som bör uppmärksammas, men hänvisar till att mera detaljerade krav bör läggas fast i andra, lokala, nationella eller internationella standarder.

NL: Trä från skogar som konverterats till annan markanvändning, inklusive trädplantager, efter 1997, accepteras bara under exceptionella omständigheter såsom efter naturkatastrofer, om mängden är obetydlig, om materialet är förknippat med klara bevarandefördelar, eller om omförandet grundas på oomtvistade regeringsbeslut.

EU-blomman: Massa- och pappersproducenten måste säkerställa att man eliminerat material från oacceptabla källor såsom mer eller mindre naturliga (’natural and semi-natural’) skogar som skövlas eller omförs till plantager. (Preliminära kriterier för kopieringspapper, 2009-07-31).

EU:s direktiv om förnybar energi³³: råvaran till hållbara biobränslen får inte komma från tidigare beskogade områden som skövlats efter januari 2008.

6.1.8 ...råvara som kommer från genmodifierade träd

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:EN:PDF>

³¹ 1. Områden där produktionen understiger 1 m³ per hektar och år; 2. Nyckelbiotoper urskiljda i enlighet med Skogsstyrelsens definitioner och metodik; 3. Övervägande olikåldriga och skiktade naturskogar med gott om gamla/stora träd och rikligt med stora döda träd i olika nedbrytningsstadier; 4. Områden ovanför naturskyddsföreningens naturvårdsgräns för fjällskog såvida skogen inte är FSC-certifierad.

³² Citationstecknen är arbetsgruppens och indikerar att man avser en vid tolkning av begreppet naturlig.

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:EN:PDF>

UK/DK: Denna aspekt tas inte upp i den brittiska policyn.

NL: Genetiskt modifierade organismer får inte användas.

EU-blomman: Massa- och pappersproducenten måste säkerställa att man eliminerat material från oacceptabla källor såsom skogar med genetiskt modifierade träd. (Preliminära kriterier för kopieringspapper, 2009-07-31).

6.2 Legala källor

EU:s FLEGT-initiativ betonar att trä som importeras till Europa måste härröra från legal avverkning och handel. Nationella riktlinjer i Storbritannien, Danmark och Nederländerna – de länder som varit mest aktiva på området – innehåller alla ganska liknande skrivningar om att man måste följa grundläggande lagstiftning.

Det finns dock olikheter som gäller i vilken utsträckning man betonar internationella, 'absoluta' överenskommelser jämfört med nationell, och därmed 'relativ', lagstiftning. Å ena sidan vilar brukarens ägande- och nyttjanderätt med nödvändighet på producentlandets lagar. Vad som avses med skatter och avgifter går också normalt bara att tolka i ljuset av nationella regelverk och bestämmelser. Å andra sidan hänvisar de krav på att följa CITES bestämmelser som alla tre länderna ställer klart och tydligt till en generell, internationell överenskommelse som förväntas tillämpas oberoende av om reglerna inarbetats i ursprungslandets lagar.

Dessa olika synsätt påverkar också hur man formulerar krav som berör skogsskötsel, miljö, arbete och välfärd, hälsa och säkerhet, samt andra parter rättigheter. Här hänvisar Danmark, liksom EU:s frivilliga FLEGT överenskommelser, i stor utsträckning till nationell lagstiftning, medan Nederländernas policy också refererar till internationella överenskommelser – förutom CITES även till ett antal ILO konventioner och till FN:s urfolksdeklaration. Storbritannien intog tidigare en hållning liknande Danmarks. I och med sina nya sociala krav med hänvisningar till grundläggande arbetarrättigheter, respekt för traditionell nyttjanderätt och formuleringar om mekanismer för tvistelösning, kan den brittiska policyn nu sägas ha tagit ett steg mot ökad betoning på internationellt applicerbara mekanismer.

Hänvisningar till brett accepterade internationella överenskommelser och konventioner kan både bidra till att standardisera krav på producentländer med olika lagstiftning, och se till att vissa aspekter adresseras även om nationell lag på området är otillräcklig eller saknas. Ansatsen harmoniserar med slutsatserna i en MSR rapport³⁴ om sociala och etiska kriterier som fastslår att det nu finns uttalade möjligheter att kräva att leverantörer uppfyller ILO:s kärnkonventioner i samband med offentlig upphandling. Rapportförfattarna inskräper dock också att kraven måste ha bäring på föremålet för upphandlingen, att de inte får diskriminera företag eller produkter från vissa regioner eller länder, och att de inte får innehålla politiska ställningstaganden. Kraven får inte heller favorisera leverantörer av en viss storlek eller på annat sätt vara oproportionerliga i förhållande till ändamålet.

³⁴ GRI I offentlig upphandling: Analys av möjligheterna att använda GRI:s indikatorer i offentlig upphandling. MSR PM 2009-01-30. http://www.msr.se/PageFiles/376/project-gri_080205.pdf

Även om nationell lagstiftning oftast innehåller skrivningar om respekt för andra parter legala och traditionella rättigheter, skulle man i princip, precis som när det gäller arbetarrättigheter, kunna höja statusen på dessa frågor genom att referera till parallella, stödande internationella ramverk. Dessa, i första hand ILO:s konvention 169 och FN:s urfolksdeklaration, handlar dock snarare om staters ansvarsområden än om skogsbrukares, och berör dessutom bara lokalbefolkningens rättigheter i den utsträckning lokalsamhället är att betrakta som urfolk. Ett annat sätt är att, med den holländska policyn som exempel, formulera övergripande krav kring komponenter som lokalsamhällen och traditionellt nyttjande, dialog, tvistelösning, på förhand givet fritt och upplyst samtycke och adekvat kompensation utan att hänvisa till internationella överenskommelser eller deklARATIONER. Dessa frågor är nära förbundna med ansvarsfull skogsskötsel, och i praktiken kan man säga att länder som Storbritannien, Danmark, Tyskland och Frankrike indirekt berör dem genom att man i stor utsträckning litar till certifieringssystem (som ofta tar upp sådana aspekter) som verifikat eller till och med definitioner av hållbart skogsbruk.

Genom att kombinera hänvisningar till lokal/nationell lagstiftning med referenser till brett accepterade internationella överenskommelser, kan man formulera ett förslag till svensk definition av legala källor baserad på arbetsgruppens fem första punkter enligt följande:

Brukningseenheter som:

- *har legal ägande/nyttjanderätt,*
- *betalar relevanta skatter och avgifter kopplade till brukandet,*
- *följer nationellt och lokalt gällande lagar och bestämmelser beträffande brukande, miljö, arbete och välfärd, hälsa och säkerhet, samt andra parter nyttjanderätt,*
- *följer CITES bestämmelser,*
- *uppfyller ILO:s kärnkonventioner³⁵, och*
- *använder sig av lämpliga mekanismer för dialog och tvistelösning med lokala intressenter, och för att säkerställa att lokala lagliga eller traditionella rättigheter inte åsidosätts utan på förhand givet, fritt och upplyst samtycke och adekvat kompensation*

6.3 Acceptabla källor

Den första punkten på arbetsgruppens lista över källor som inte är acceptabla är sådana där man åsidosätter grundläggande mänskliga eller traditionella rättigheter och/eller där det förekommer mycket korruption. Emellertid spänner grundläggande mänskliga rättigheter, såsom de definieras i FN:s deklaration från 1948, över ett vitt fält, och det kan ifrågasättas om allmänna hänvisningar till denna deklaration kan betraktas som tillräckligt tydligt förknippade med föremålet för upphandlingen. Ett annat, och rimligen mera robust, sätt är att hänvisa till ILO:s åtta kärnkonventioner för att adressera de mänskliga rättigheter som är direkt relaterade till råvarans ursprung och den bakomliggande skogsskötseln och avverkningen. Hänvisningar till dessa konventioner kan sedan inkluderas som aspekter av legalitet tillsammans med hänvisningar till traditionella rättigheter såsom föreslagits ovan under punkt 6.2.

Korruption nämns inte i något lands policy. Hänvisningar saknas också i de miljömärkningskriterier som använts som bakgrundsmaterial för den här rapporten, och

³⁵ ILO:s kärnkonventioner omfattar nummer 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182.

frånvaro av korruption (liksom krig och allvarliga sociala konflikter) fungerar förmodligen, precis som arbetsgruppen redan förslagit, bättre som indikator på legalitet än som eget, självständigt kriterium.

Inte heller omfattar något lands upphandlingspolicy eller miljömärkningssystem begreppet 'Höga bevarandevärden' (High Conservation Values³⁶) exakt som dessa värden uttrycks i de HCV-nätverks³⁷ definitioner som arbetsgruppen hänvisar till:

- HCV 1: Områden med globalt, regionalt eller nationellt betydelsefulla koncentrationer av biologisk mångfald (t. ex. endemiska arter, utrotningshotade arter, refugier),
- HCV 2: Stora skogar på landskapsnivå där livskraftiga populationer av de flesta eller alla naturligt existerande arter förekommer i naturlig utbredning och mängd,
- HCV 3: Områden med sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem,
- HCV 4: Områden som upprätthåller grundläggande naturgivna funktioner i kritiska situationer (t. ex. skydd för avrinningsområden, erosionskontroll),
- HCV 5: Områden som är av avgörande betydelse för att tillgodose lokalsamhällets grundläggande behov (t ex försörjning, hälsa),
- HCV 6: Områden som är av avgörande betydelse för att tillgodose lokalsamhällets traditionella kulturella egenart (områden av kulturell, ekologisk, ekonomisk eller religiös betydelse som fastställts i samverkan med sådana lokalsamhällen).

EU-blommans kriterier för mjukpapper³⁸ och preliminära kriterier för kopieringspapper och grafiska papper³⁹ kommer dock mycket nära med sina krav⁴⁰ att träråvaran inte får komma från äldre naturskog eller från ”skogar med höga bevarandevärden definierade i nationella samverkansprocesser”. Kriterier för andra miljömärkningar har också skrivningar som hänvisar till bevarandevärden. Dessa är dock mera oklart uttryckta och svåra att tillämpa i praktiken, såsom ”skogar som förtjänar skydd på grund av sina höga biologiska och/eller sociala värden” (Svanen), eller ”skogar som behöver skyddas av ekologiska och/eller sociala skäl” (Blå ängeln). Båda dessa formuleringar avspeglar kärnan i HCV-konceptet – och är förmodligen tillkomna som generaliseringar av detta – men de är knappast möjliga att verifiera utan mycket mera precisa definitioner.

Motsvarande skrivningar i flertalet nationella riktlinjer för offentlig upphandling av trävaror är ännu mera allmänt hållna. De hänvisar till skydd av ”nyckelbiotoper och nyckelekosystem i sitt naturliga tillstånd, liksom företeelser och arter av exceptionellt värde” (UK/Danmark), eller till ”objekt med höga ekologiska värden” (Nederländerna). Dessa begrepp saknar uttalade sociala dimensioner och lider också av samma brist på klara definitioner – vem avgör vilka värden som är höga eller exceptionella, och med hjälp av vilken måttstock?

Skogsskövling och konvertering av skogsmark till annan markanvändning berörs inte i den brittiska policyn, och Danmark hänskjuter frågan till kriterier utvecklade i nationella processer. Både Nederländernas policy och EU-blommans preliminära kriterier för

³⁶ Som dessa definieras i “the HCV Network Charter” i den version som gällde i oktober 2008, se www.hcvnetwork.org

³⁷ www.hcvnetwork.org

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:197:0087:0095:EN:PDF>

³⁹

http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/ecolabelled_products/categories/pdf/copying_paper/2ndDraftCriteriaPrposal.pdf

⁴⁰ Såvida upphandlingen inte står i tydligt överensstämmelse med nationella bevarandebestämmelser.

kopieringspapper och grafiska papper exkluderar dock uttryckligen trä från konverterade områden. Mönstret är detsamma när det gäller genetiskt modifierade organismer – Storbritanniens och Danmarks riktlinjer saknar hänvisningar, medan Nederländerna och EU-blommans preliminära kriterier förbjuder användning.

Grundat på ovanstående resonemang och överväganden kan ett förslag till svensk definition av acceptabelt ursprung baserad på arbetsgruppens tre sista punkter formuleras som legala källor där:

- *Höga bevarandevärden⁴¹ inte hotas,*
- *naturliga ekosystem inte konverteras till plantager eller annan markanvändning⁴²,*
- *man inte använder genetiskt modifierade träd.*

6.4 Användning av kriterierna vid offentlig upphandling

EU:s direktiv beskriver en upphandlingsprocess i fyra steg: utformande av underlaget, urval av möjliga anbudsgivare, tilldelning av kontraktet till den ekonomiskt mest fördelaktiga kandidaten och uppföljning av hur kontraktets villkor uppfylls.

I princip kan man ställa miljökrav och sociala krav länkade till alla dessa skeden i processen. Storbritanniens införande nyligen av övergripande sociala kriterier i form av särskilda kontraktsvillkor, snarare än som tekniska specifikationer, är dock rimligen väl förankrat i kommissionen och kan förmodas bli normerande. Vid översättningen har föreliggande avsnitt omarbetats för spegla denna ansats.

Legala och acceptabla källor såsom de föreslås definieras under 6.2 respektive 6.3 ovan utgör kärnan i kriterierna för miljö och sociala förhållanden. Flertalet krav är förknippade med grundläggande legalitet och/eller miljöhänsyn. Dessa kan införas som tekniska specifikationer där man tydliggör att träråvaran i produkten måste härröra från källor som:

- *har legal ägande/nyttjanderätt,*
- *betalar relevanta skatter och avgifter kopplade till brukandet,*
- *följer nationellt och lokalt gällande lagar och bestämmelser beträffande brukande, miljö, arbete och välfärd, hälsa och säkerhet, samt andra parter nyttjanderätt,*
- *följer CITES bestämmelser, och där*
- *höga bevarandevärden⁴³ inte hotas,*
- *naturliga ekosystem inte konverteras till plantager eller annan markanvändning⁴⁴, och*
- *man inte använder genetiskt modifierade träd.*

⁴¹ HCVs såsom dessa definieras i "the HCV Network Charter" som den formulerades i Oktober 2008, se www.hcvnetwork.org

⁴² Med undantag för omförande i mindre skala relaterad till infrastruktur.

⁴³ HCVs såsom dessa definieras i "the HCV Network Charter" som den formulerades i Oktober 2008, se www.hcvnetwork.org

⁴⁴ Med undantag för omförande i mindre skala relaterad till infrastruktur.

Övergripande kriterier som hänför sig till sociala förhållanden som komplement till, eller utöver, nationell lagstiftning bör dock snarare, med Storbritannien som förlaga, placeras som särskilda kontraktsvillkor. Med den ordalydelse som föreslagits under 6.2 ovan skulle det således åligga säljaren att vid verkställandet av kontraktet också se till att råvaran kommer från källor som:

- *uppfyller ILO:s kärnkonventioner⁴⁵, och*
- *använder sig av lämpliga mekanismer för dialog och tvistelösning med lokala intressenter, och för att säkerställa att lokala lagliga eller traditionella rättigheter inte åsidosätts utan på förhand givet, fritt och upplyst samtycke och adekvat kompensation*

Denna placering rimmar väl med arbetsgruppens bild av säljarens ansvar. Sammanfattningsvis kan man då tänka sig överordnade särskilda kontraktsvillkor enligt följande:

Säljaren åtar sig att använda robusta mekanismer / system för att spåra och kontrollera att råvaran härrör från legala och acceptabla källor i enlighet med definitionerna i detta kontrakt.

För att betona helheten kan man lämpligen också redan från början beskriva föremålet för upphandlingen som ”tillverkat av träråvara från legala och acceptabla källor”.

7. Verifiering

7.1 Självdeklarationer

Rutiner för offentlig upphandling måste vara så enkla att också upphandlare utan särskilda kunskaper om skogar och skogsbruk kan välja produkter som härstammar från legala och acceptabla källor. Detta kan åstadkommas genom att säljaren, istället för att överösa upphandlaren med kopior på tillstånd och fakturor, utfärdar självdeklarationer undertecknade av en senior företagsrepresentant som garanterar att säljaren använder sig av robusta mekanismer för att verifiera att kriterierna uppfylls. Sådana deklarerationer kan tjäna både som säkerhet för köparen och som underlag för sanktioner om villkoren inte uppfylls, och förlagor kan lämpligen ingå i förfrågningsunderlaget. Man måste dock formulera sig mycket omsorgsfullt så att man inte oavsiktligt exkluderar andra anbudsgivare än de allra största och mest resursstarka. Fokus bör ligga på de åtgärder säljaren vidtagit för att styrka råvarans ursprung och för att verifiera att kriterierna uppfyllts – inte på resultatet av ansträngningarna i det enskilda fallet, oavsett om säljaren förlitar sig på tredjepartscertifiering eller använder sig av egna system utvecklade för ändamålet.

7.2 Att följa råvaran från bruksenheten

Utan system som spårar trävaran från dess geografiska ursprung kan man inte styrka att kriterierna uppfylls, och sådana rutiner är därför centrala komponenter i alla system för skogscertifiering och verifiering av legalitet. Spårning är också en hörnsten i till exempel EU-

⁴⁵ ILO:s kärnkonventioner omfattar nummer 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182.

blommans kriterier för mjukpapper som föreskriver att producenten ska ha system för att spåra, verifiera och dokumentera träfibers ursprung och för att följa materialet från skog till industri⁴⁶.

Vid spårbarhetscertifiering följer man råvaran från den certifierade skogsbrukenheten (eller gruppen av brukningsenheter) med kontrollpunkter vid varje länk i kedjan där virket hamnar i nya händer ända fram till det tas över av säljaren – så kallad 'chain of custody'. De rutiner som måste vara på plats för att man ska få sälja material som certifierat föreskrivs i särskilda spårbarhetsstandarder. En oberoende tredje part kontrollerar att säljaren tillämpar dessa rutiner på rätt sätt. Kontrollanterna själva utvärderas i sin tur av den ackrediteringsorganisation som legitimerat kontrollanten.

Även om man följer upp att det material som når säljaren härstammar från certifierade enheter, bevarar man ofta inte information om exakt vilka dessa enheter är. I många situationer måste man dock veta var materialet kommer från för att kunna använda sig av arbetsbesparande riskbedömningar. Detta innebär inte att man måste fysiskt hålla isär material med olika ursprung – bara att man måste veta på vilka olika ställen råvaran avverkats. Medan det kan vara ganska lätt att hålla rätt på ursprunget för massivt trä med korta leveranskedjor, krävs det förmodligen mera pappersarbete för att dokumentera varifrån träråvaran i sammansatta produkter som papper och spånskivor kommer. Även detta låter sig dock göras eftersom det alltid finns någon sorts dokumentation av köp från de certifierade skogsbrukenheter där leverantörskedjorna börjar⁴⁷.

7.3 Riskanalyser

En kombination av certifierade skogsbrukenheter, spårbarhetscertifiering och ursprungsdokumentation som bevaras framåt genom hela kedjan, gör det möjligt att identifiera den eller de brukningsenheter, eller åtminstone väl definierade regioner, som bidragit med råvara till en viss produktlinje. Detta i motsats till att försöka spåra virke bakåt i kedjan för att ta reda på dess ursprung - erfarenheter från tillämpning av FSC:s Controlled Wood-standard⁴⁸ och Storbritanniens upphandlingspolicy visar att detta ofta är mycket svårt eller till och med omöjligt. Bara då leverantörskedjor är mycket korta, någorlunda väl dokumenterade och stammar från enheter som har skogsbruks- eller spårbarhetscertifikat lyckas säljaren mera regelbundet rekonstruera 'felande länkar'⁴⁹. Det förefaller alltså vara en rimlig förmodan att merparten av det virke som kommer att erbjudas svenska offentliga upphandlare kommer att vara certifierat, precis som fallet är i Storbritannien⁵⁰.

Även om man vet vilka brukningsenheter som bidragit med virke är det ofta svårt och kostsamt för säljarna, i synnerhet för mindre eller mellanstora aktörer, att verifiera att brukarna uppfyller alla kriterier. Ett många gånger enklare och mera pragmatiskt sätt är att utvärdera riskerna för att kriterierna inte uppfylls, och där riskerna bedöms vara låga betrakta detta i sig självt som en tillräcklig säkerhetsåtgärd. Detta är väsentligen den ansats som både

⁴⁶ Antagna 2009-07-09.

⁴⁷ Med undantag av regional PEFC certifiering till exempel i Finland där dock ursprunget ändå kan spåras till en viss region vilket oftast är tillräckligt för att göra riskbedömningar.

⁴⁸ Andreas Renöfält, SGS and Elisabet Bröms-Sterner, DNV, telefonintervjuer 2009-11-02 respektive 04.

⁴⁹ Sofie Tind Nielsen, CPET, UK intervjuad 2009-10-29.

⁵⁰ Ungefär 80% av offentligt upphandlat trä i Storbritannien är FSC- eller PEFC-certifierat (Sofie Tind Nielsen).

FSC Controlled Wood och spårbarhetscertifiering enligt PEFC använder sig av för att undvika att virke från källor som respektive system definierar som kontroversiella hamnar i märkta produkter.

Faktorer som påverkar risken att kraven inte uppfylls kan vara generella och gemensamma för större områden, eller specifika och förknippade med individuella omständigheter eller leverantörskedjor. Riskerna är ofta lägre där det knappast förekommer korruption bland skogstjänstemän, där det finns väl utformade nätverk av skyddade områden, och där arbetsförhållanden och traditionella rättigheter regleras av tydliga och detaljerade lagar som tillämpas och övervakas av myndigheterna. För regioner eller länder som med hjälp av lämpliga indikatorer bedöms vara homogena lågrisk-områden i dessa och andra väsentliga avseenden bör det vara tillräckligt att visa att virket kommer därifrån. Om man till exempel kommer till slutsatsen att det är liten risk att norskt virke är illegalt avverkat behöver säljaren bara dokumentera att virket kommer från Norge för att detta kriterium ska betraktas som uppfyllt.

Regioner där riskerna inte kan anses vara låga klassificeras som områden med ospecificerad (eller hög) risk. Även i sådana fall kan det dock finnas särskilda omständigheter som gör att de verkliga riskerna att kraven inte uppfylls är små. Detta kan till exempel vara fallet om virket kommer från ett kooperativ eller en skogsägarförening som ser till att medlemmarna följer kraven även i högriskområden, eller från en brukare känd för sitt goda miljöarbete och för sina sociala ambitioner. Att på detta sätt ta hänsyn både till den specifika lokala situationen och till mera allmänna och regionala risker har både styrkor och svagheter. Å ena sidan medför två separata riskbedömningar att osäkerheten ökar, vilket kräver mycket 'due diligence' av säljaren. Å andra sidan är denna ansats (introducerad i detta sammanhang av PEFC) avsevärt mera flexibel, och föreliggande rapport rekommenderar att man använder sig av den i offentlig upphandling förutsatt att den större osäkerheten motsvaras av ökad kontroll.

7.4 Olika skogscertifieringssystem

Det finns ett antal mer eller mindre erkända och brett tillämpbara skogscertifieringssystem som kan hjälpa säljaren att identifiera och verifiera var råvaran kommer från och hur den är producerad. Dessa system skiljer sig dock avsevärt när det gäller hur väl adresserar arbetsgruppens kriterier för legala och acceptabla källor. Följande tabeller sammanfattar omfattningen av de system som är mest relevanta för svenska förhållanden, såsom de framgår av sina respektive standarder och som de beskrivs i tillhörande dokumentation (för mera detaljer och länkar, se Annex 1). Två av dessa system, Forest Stewardship Council (FSC) och Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) har internationell räckvidd - FSC genom en uppsättning globalt giltiga principer och kriterier, PEFC genom ömsesidigt erkännande av ett antal nationella system, bland dessa Canadian Standards Association (CSA), Malaysian Timber Certification Scheme (MTCS) och Sustainable Forestry Initiative (SFI). Då de senare skiljer sig från 'paraplysystemet' PEFC i vissa avseenden, behandlas de i det följande som separata enheter.

	CSA	FSC	MTCS	PEFC (EU)	SFI
1. Laglig bruksrätt	F	F	F	F	(F)
2. Betalning av skatter och avgifter	F	F	F	F	(F)
3a. Nationella lagar/lokala bestämmelser:	F	F	F	F	F

Skogsskötsel					
3b. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Miljö	F	F	F	F	F
3c. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Arbete och välfärd	F	F	F	F	F
3d. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Hälsa och säkerhet	F	F	F	F	
3e. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Andra parters nyttjanderätter	F	F	F	F	F
4. Uppfyller ILO:s kärnkonventioner ⁵¹	D / F	F	D / F	F	0 / F
5. Uppfyller bestämmelserna i CITES	F	F	F	F	(F)
6. Rutiner för lokal dialog och tvistelösning	F	F	F	0	D
7. På förhand givet, fritt och upplyst samtycke samt kompensation om traditionella rättigheter åsidosätts	0	(F)	(F)	0	0
8. Rutiner för att undvika virke från avverkningar som hotar höga bevarandevärden ⁵²	D	F	F	0	D
9. Rutiner för att undvika virke från skogsskövling eller skogar som omförs till plantager	0	(F)	0	0	0
10. Rutiner för att undvika virke från genetiskt modifierade träd	0	F	F	0	0
<i>Antal kriterier som inte beaktas:</i>	<i>3.5</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>4</i>

Tabell 1. F = fullt beaktat, D = delvis beaktat, 0 = inte beaktat. Bokstäver inom parentes anger skrivningar som, även om de inte är heltäckande eller uttalade, antingen betraktas som underförstådda eller antas beaktas fullt ut i praktiken. Vid summeringen har delvis beaktade kriterier räknats som 0,5. Material certifierat i enlighet med CSA, MTCS och SFI antas saluföras som PEFC i Sverige, och ILO:s kärnkonventioner (ingår i PEFC:s krav) har därför betraktats som fullt beaktade trots att detta inte är fallet i de ingående, enskilda systemen. På samma sätt har det förutsatts att efterlevnad av SFI:s standard verifierats av tredje part (vilket PEFC kräver medan SFI accepterar första och andrapartsverifiering under vissa omständigheter).

7.5 Segregering eller volymkrediter?

Ovanstående tabell avser ren certifierad träråvara som inte i någon del av leverantörskedjan blandats med annat material. Emellertid är det ofta mycket kostsamt att hålla isär certifierat virke från icke-certifierad råvara genom hela förloppet från skog till industri, liksom under den följande bearbetningen. I realiteten tillverkas därför de flesta produkter i processer där man visserligen blandar trä från certifierade och icke-certifierade källor, men samtidigt noga dokumenterar hur mycket material av olika typer som används, så kallad volymkredit baserad märkning (benämns också massbalans). För dessa produkter kan man ange en genomsnittlig blandning av certifierat och icke-certifierat material över tiden, men man kan inte garantera att en viss *individuell* produkt innehåller bestämda proportioner (eller något certifierat material överhuvudtaget). För att denna form av märkning ska uppfattas som trovärdig, har både FSC och PEFC utvecklat tilläggskrav (FSC Controlled Wood, respektive PEFC non-controversial wood) avsedda att säkerställa att också den icke-certifierade råvaran i en

⁵¹ Virke certifierat enligt CSA, MTCS och SFI antas uppfylla kriteriet fullt ut om de rubriceras som PEFC .

⁵² Såsom dessa höga bevarandevärden definieras av HCVNetwork.org

produkt med blandat ursprung uppfyller vissa minimikrav (även om dessa krav inte är desamma i de två systemen).

Det kan förefalla logiskt att klassificera certifierade blandade produkter efter den komponent på vilken man ställer de lägsta kraven, det vill säga den kontrollerade respektive icke-kontroversiella råvaran snarare än den komponent som har certifierat ursprung. En sådan ansats skulle dock innebära att man inte värdesätter att även med volymkrediter så är den maximala *mängden märkta produkter* fortfarande exakt lika stor som den totala *mängden råvara från certifierade skogar*. I Sverige finns en bred samsyn kring att hellre lägga pengar på bättre skogsbruk är på att betala för att hålla isär virke, och svenska intressenter har aktivt bidragit till att volymkrediter accepterats både inom FSC och PEFC. Det förefaller rimligt att man låter offentlig upphandling präglas av samma pragmatiska inställning och betraktar blandade produkter med spårbarhetscertifikat från FSC eller PEFC som likställda med produkter framställda av rena, segregerade material.

7.6 Andra standarder för oberoende verifiering

FSC:s standard för Controlled Wood och PEFC:s spårbarhetsstandard bygger båda huvudsakligen på att man bedömer risken för att vissa kriterier inte uppfylls i de regioner som råvaran kommer från. De standarder för verifiering av legalitet som utarbetats av SGS och SmartWood (TLTV respektive VLC) förutsätter dock, i likhet med skogscertifiering, att man vet på vilken skogsbruksenhet råvaran avverkats. Dessa standarder är utformade för att ansluta till EU:s FLEGT initiativ och omfattar ungefär samma aspekter som de certifieringssystem som erkänns av PEFC. (SmartWood's standard för verifiering av legalt ursprung, VLO, är dock avsevärt mera begränsad och i första hand avsedd som ett första av flera steg på vägen mot full certifiering).

	FSC CW	PEFC Non- controversial wood 2005	PEFC Non- controversial wood Utkast 2009	SGS TLTV	SW VLC	SW VLO
1. Laglig bruksrätt	F	(F)	(F)	F	F	F
2. Betalning av skatter och avgifter	F	(F)	F	F	F	F
3a. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Skogsskötsel	F	(F)	F	F	F	(F)
3b. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Miljö	(F)	(F)	(F)	F	F	0
3c. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Arbete och välfärd	(F)	(F)	F	F	F	0
3d. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Hälsa och säkerhet	(F)	(F)	F	F	F	0
3e. Nationella lagar/lokala bestämmelser: Andra parter nyttjanderätter	(F)	(F?)	F	F	F	0
4. Uppfyller ILO:s	(F)	0	0	0	(0)	0

kärnkonventioner ⁵³						
5. Uppfyller bestämmelserna i CITES	F	F	F	F	F	0
6. Rutiner för lokal dialog och tvistelösning	F	0	0	D	(D)	0
7. På förhand givet, fritt och upplyst samtycke samt kompensation om traditionella rättigheter åsidosätts	(F)	0	0	0	0	0
8. Rutiner för att undvika virke från avverkningar som hotar höga bevarandevärden ⁵⁴	F	0	0	0	0	0
9. Rutiner för att undvika virke från skogsskövling eller skogar som omförs till plantager	(F)	0	0	0	0	0
10. Rutiner för att undvika virke från genetiskt modifierade träd	F	0	F	0	0	0
<i>Antal kriterier som inte beaktas:</i>	<i>0</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>5.5</i>	<i>5.5</i>	<i>11</i>

Table 2. FSC CW = FSC Controlled Wood standard; PEFC non-controversial wood 2005 = gällande definitioner av kontroversiella källor och spårbarhetsmekanismer för att undvika virke från dessa; PEFC non-controversial wood utkast 2009 = föreslagna i nov 2009 ännu inte införda ändringar beträffande definitioner och 'due diligence' förfaranden; SGS TLTV = Société Générale de Surveillance Timber Legality & Traceability Verification; SW VLC = SmartWood standard for Verification of Legal Origin; SW VLO = SmartWood standard for Verification of Legal Compliance.

7.7 Verifiering av kriterier som inte omfattas av andra system eller standarder

Enkla och kostnadseffektiva rutiner förutsätter att kriterier som redan kontrollerats av ackrediterade skogscertifierare inte behöver dubbelkontrolleras av säljaren – inte därför att tredjepartskontroller nödvändigtvis är några absoluta garantier (det vet vi att de inte är, liksom att systemen varierar när det gäller ackreditering, kontrollrutiner och övervakning av kontrollanter), utan därför att övervakning bör koncentreras där den bäst behövs och undvika att duplicera andra rimligt effektiva säkerhetsåtgärder.

Som framgår av tabellerna omfattar dock de flesta system inte alla de föreslagna kriterierna, och för att hela upplägget ska vara trovärdigt måste säljarna själva verifiera de aspekter som inte adresseras av fristående certifierare. Sådan andrapartsverifiering måste fungera tillräckligt väl för att ge köparen rimlig trygghet, utan att för den skull bli så invecklad och tungrodd att säljaren inte kan hantera den. Medan detaljerna måste skraddarsys efter de förutsättningar som

⁵³ Virke certifierat enligt CSA, MTCS och SFI antas uppfylla kriteriet fullt ut om de rubriceras som PEFC.

⁵⁴ Såsom dessa höga bevarandevärden definieras av HCVNetwork.org

råder i olika regioner och leverantörssituationer, är det vissa åtgärder som alltid måste vidtas för att *verifiera alla kriterier som inte kontrolleras av oberoende tredje part*:

1. Säljaren måste känna till råvarans ursprung. Detta kan åstadkommas antingen med hjälp av tredjepartsverifierade certifieringssystem eller genom att man utvecklar och tillämpar egna robusta rutiner där sådan information bevaras genom kedjan från brukaren till säljaren⁵⁵.
2. Säljaren bedömer de övergripande riskerna för att man i ursprungsregionen bryter mot något eller några kriterier som inte omfattas av det certifieringssystem som råvaran är certifierad emot. För länder eller regioner som saknar riskbedömningar utformade i balanserad samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljöintressen (till exempel de nationella bedömningar som återfinns i FSC:s och Nepcon:s Global Forest Risk Registry⁵⁶ och som formellt godkänts av FSC), måste säljarna själva bedöma riskerna med hjälp av lämpliga indikatorer. Exempel på sådana indikatorer finns i FSC:s Controlled Wood standard, Annex 2, som omfattar alla kriterier, och i PEFC:s förslag till reviderad spårbarhetsstandard, Appendix 3, som omfattar kriterierna 1,2,3,5 och 10 ovan).
3. För råvara som kommer från länder eller regioner där det är liten risk att kriterierna inte uppfylls behövs inga ytterligare insatser. Också virke från regioner där man bedömer att det normalt är större risker att man bryter mot kriterierna kan dock betraktas som 'de facto låg risk' råvara under vissa omständigheter. För säljaren bör det räcka att motivera och dokumentera de särskilda lokala förhållanden som åberopas i sådana fall.
4. För virke som kommer från länder eller regioner med ospecificerad / hög risk förknippad med något eller några kriterier, och där särskilda lokala säkerhetsgarantier saknas, måste säljarna själva verifiera⁵⁷, genom dokumentation och vid behov fältkontroller, att alla krav uppfylls på den/de brukningsenheter där råvaran avverkas.

7.8 Dokumentation

Standardklausuler bör säkerställa att säljaren alltid tillhandahåller:

1. Självdeklarationer undertecknade av en senior företagsrepresentant som försäkrar att man använder sig av robusta rutiner för att verifiera att råvaran uppfyller alla kriterier rörande legala och acceptabla källor som återfinns som tekniska specifikationer, kapacitets- och särskilda kontraktsvillkor.
2. Kopior på certifikat och beskrivningar av de rutiner man använder sig av för att verifiera krav som inte omfattas av tredjepartskontrollerade certifieringssystem, inklusive de:

⁵⁵ Cpet Practical Guide Category B evidence, Supply chain information (January 2007) innehåller värdefull information om hur man identifierar och övervakar leverantörskedjor, information som i stor utsträckning är relevant också för svenska förhållanden. <http://www.proforest.net/cpet/documents>

⁵⁶ <http://globalforestrisk.nepcon.net/>. Notera att flertalet riskbedömningar i registret ännu inte är formellt godkända av FSC.

⁵⁷ Cpet Practical Guide Category B evidence, Forest source information (January 2007) innehåller värdefull information om hur man identifierar och övervakar kriterier relaterade till skogsskötsel, information som i viss utsträckning är relevant också för svenska förhållanden. <http://www.proforest.net/cpet/documents>

- rutiner man använder för att verifiera råvarans ursprung, inklusive dokumentation och fältkontroller,
- indikatorer som används för att bedöma risker (och eventuella hänvisningar till externa riskbedömningar),
- regionala, och eventuellt särskilda, lokala riskbedömningar som åberopas, samt
- rutiner som man använder sig av för att styrka att alla kriterier (som inte verifieras av tredje part) uppfylls då råvaran avverkats på brukningsenheter i länder eller regioner med ospecificerad eller hög risk.

Eftersom få offentliga upphandlare kan förväntas ha den expertis som behövs för att utvärdera vad som omfattas av olika verifikationssystem, bygger arbetsgruppens ansats på att köparna regelmässigt vidarebefordrar⁵⁸ säljarnas beskrivningar av rutiner och dokumentation till en central expertenhet. Denna enhet bedömer uppgifterna och kategoriserar behovet av ytterligare uppföljning beroende på hur mycket som redan är kontrollerat av tredje part, respektive hur mycket som verifierats av säljaren själv. Bara från de säljare som väljs ut för kontroll begärs fördjupad/kompletterande dokumentation som styrker att säljarens uppgifter är korrekta. Erfarenheter från Storbritannien visar att man, för att få in begärd dokumentation inom rimlig tid, måste reglera i kontraktet hur lång tid säljaren har på sig att tillhandahålla sådana uppgifter⁵⁹.

8. Övervakning

8.1 Faktorer som påverkar behovet av övervakning

Ett system som i stor utsträckning förlitar sig på självdeklarationer måste övervakas noga för att skapa förtroende och se till att kriterierna uppfylls med rimlig grad av säkerhet. Arbetsgruppen föreslår att en särskild, oberoende expertfunktion, delvis med Storbritanniens Central Point of Expertise on Timber⁶⁰ som förebild, skapas för detta ändamål. För att vara kostnadseffektiv bör övervakningen stå i proportion till risken att man bryter mot kraven och undvika att dubblera andra oberoende, professionella kontrollörers ansträngningar. Det förefaller också rimligt att kontrakt som gäller stora värden där mycket står på spel övervakas mera noggrant än inköp som omfattar mindre virkesvolym. Expertfunktionen förslås därför utveckla och använda sig av ett 'lärande' system för stickprovtagning, *inledningsvis* grundat på:

- om säljaren använder sig av tredjepartsverifierade certifieringssystem och i vilken utsträckning dessa system adresserar kriterierna,
- riskerna för att kriterierna inte uppfylls på brukningsenheten,
- värdet av den mängd trävaror som kontraktet omsluter.

Med tiden kan kontrollintensiteten justeras för att återspegla de verkliga riskerna att kriterierna inte uppfylls under olika omständigheter grundade på ackumulerade erfarenheter från tidigare kontroller. Givetvis måste det också finnas utrymme för riktade kontroller vid sidan av stickprovsschemat till exempel när det gäller 'hög profil kontrakt' eller när andra parter ifrågasätter hur kriterierna tillämpas.

⁵⁸ Kan kopplas till ett visst minsta tröskelvärde så att mycket små upphandlingar undantas.

⁵⁹ Tack till Sofie Tind Nielsen som pekade på vikten av att tidsramar för detta specificeras i kontrakten.

⁶⁰ <http://www.proforest.net/cpet>

8.2 Certifieringssystem och riskbedömningar

8.2.1 FSC skogsbrukscertifiering (FM) och Controlled Wood certifiering (CW)

Båda dessa certifikat adresserar alla kriterier och bör därför accepteras som tillräcklig försäkran att råvaran härrör från legala och acceptabla källor utan ytterligare övervakningsåtgärder (=grönt).

8.2.2 Andra externa system i områden med låg risk

Certifieringssystem ömsesidigt erkända av PEFC, liksom system som verifierar legalitet, adresserar olika delmängder av kriterierna. Här rekommenderas att säljare som använder sig av sådana system⁶¹ för råvara från länder eller regioner med låga risker⁶² övervakas med en intensitet motsvarande basnivå (=gult).

8.2.3 Andra externa system, lokalt låg risk i områden med ospecificerad risk

Kontrakt med säljare som hävdar att särskilda omständigheter medför att de verkliga riskerna är små, trots att råvaran avverkats i områden där riskerna generellt är ospecificerade eller höga, bör övervakas mera intensivt (nivå 2, orange) eftersom den individuella riskbedömningen adderar ett moment som ökar osäkerheten.

8.2.4 Andra externa system eller egna rutiner i områden med ospecificerad risk

Upphandlingar av annan än FSC-certifierad råvara från områden med ospecificerad/hög risk utan särskilda lokala garantier bör placeras i den högsta kontrollkategorin (nivå 3, rött) eftersom säljarens egen kontroll av att vissa kriterier uppfylls lägger till ytterligare lager av osäkerhet. Samma höga övervakningsintensitet bör också tillämpas då säljaren använder sig av egna rutiner för att identifiera och verifiera⁶³ alla kriterier, såvida inte virket härrör från länder eller regioner med låga risker.

8.2.5 Sammanfattning

Huvudsakligt verifieringssystem	Regioner med låga risker	Regioner med ospecificerade risker, lokalt låg risk	Regioner med ospecificerade risker
FSC (FM / CW)	0	0	0
Andra system ⁶⁴	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3
Egna rutiner	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 3

Table 3. Föreslagna relativa stickprovfrekvenser i förhållande till huvudsakligt verifieringssystem.

Förhållandet mellan de olika nivåerna kan lämpligen anpassas så att sannolikheten att en viss upphandling blir föremål för stickprovskontroll är dubbelt så stor på nivå två som på nivå ett, och sannolikheten tre gånger större på nivå tre jämfört med basnivån.

⁶¹ SmartWood VLO har dock mycket begränsat omfång och bör kontrolleras oftare.

⁶² För enkelhets skull görs ingen skillnad mellan säljares egna riskbedömningar och bedömningar som grundar sig på nationella initiativ trots att sådana bedömningar torde vara mera robusta.

⁶³ Här särskiljs inte heller rutiner som är inlemmade i tredjepartsverifierade Miljöledningssystem som ISO 14001 och EMAS, trots att dessa är föremål för viss externkontroll.

⁶⁴ Utom SmartWood Verification of Legal origin (VLO) för vilket stickprovfrekvensen föreslås vara nivå 2 i lågriskregioner och nivå 3 under alla andra omständigheter.

8.3 Upphandlingens storlek

Den mängd virke som kontraktet omfattar är en annan faktor som bör påverka stickprovshänsynen, eftersom de potentiella negativa effekterna av att man bryter mot kriterierna ökar med virkesvolymen. En direkt linjärt förhållande mellan volymer och stickprovshänsyn är dock knappast lämpligt, eftersom det skulle innebära både förutsägbara kontroller av stora upphandlingar och mycket liten sannolikhet att man tar stickprov på små kontrakt. För kontrolländamål är det förmodligen tillräckligt att skilja mellan 'stora' och 'små' upphandlingar och låta sannolikheten att man kontrollerar större kontrakt vara dubbelt så stor som för mindre upphandlingar. Kombinerar man dessa två kategorier med de tre olika nivåerna i färgschemat ovan fås totalt sex olika stickprovshänsyner där sannolikheten att stora 'nivå tre kontrakt' blir föremål för kontroll är sex gånger större än för små 'nivå ett upphandlingar'.

8.4 Sanktioner

Systemets trovärdighet och förmåga till ständig förbättring förutsätter att man kan ta till sanktioner mot aktörer som visat sig inte uppfylla kraven. Eftersom modellen är uppbyggd kring självdeklarationer är det säljarna som ska utvärderas och hållas primärt ansvariga, också då man vid kontroll konstaterar att avvikelser inträffat tidigare i leverantörskedjan. Fokus bör således ligga på säljarens rutiner för att minimera riskerna för att kriterierna inte uppfylls, en ansats som har likheter med den modell för 'due diligence' som föreslagits för att verkställa EU:s FLEGT förordning.

I praktiken kommer den absoluta merparten av kontrollerna att inriktas på säljarens rutiner för att identifiera områden med låg risk. I fall där dessa rutiner befinns vara undermåliga bör säljaren drabbas av någon form av sanktioner. Detta kan åstadkommas genom kontraktsformuleringar som gör det möjligt för köparen att utkräva vite av säljare som slarvat och att annullera kontrakt med säljare som allvarligt åsidosatt sitt ansvar. Emellertid kan man förvänta sig att många köpare tvekar inför det merarbete som är förknippat med att riva upp och omplacera kontrakt, eller att kräva säljaren på vite. Mekanismer som förutsätter sanktionsåtgärder från köparna måste därför kompletteras med instrument som kan användas av expertfunktionen själv.

Sådana sanktionsinstrument kan utformas med certifierarnas gängse användning av större och mindre avvikelser som förebild. Säljare med mindre avvikelser kan åläggas att på egen bekostnad demonstrera för en ackrediterad kontrollant att man åtgärdat problemen inom en viss tid, till exempel sex månader, för att undvika att den mindre avvikelsen automatiskt uppgraderas till en större avvikelse. På liknande sätt kan man ålägga säljare där man funnit större avvikelser att åtgärda dessa, åtminstone så mycket att avvikelsen inte längre betraktas som större, innan de kan komma ifråga som leverantörer i offentlig upphandling. För att detta ska fungera smidigt måste expertfunktionen upprätta och kontinuerligt uppdatera en 'svart lista' med säljare vars anbud, så länge de är kvar på listan, avvisas med hänvisning till uteslutningskriterierna.

9. Expertfunktionen

9.1 Arbetsuppgifter

Arbetsgruppens ansats förutsätter att man etablerar en central expertfunktion som är oberoende av upphandlingens parter. Huvuduppgifterna för denna blir att informera köparna och hjälpa dem att välja produkter framställda av ansvarsfullt producerad råvara, att administrera stickprovtagning av ingångna upphandlingsavtal för att kontrollera säljarnas uppgifter och rutiner, och att utvärdera och rapportera hur hela systemet fungerar. Liknande expertfunktioner kan komma att behövas också för andra material, till exempel plaster, betong och metaller, i takt med att kriterier för sådana material utvecklas och inarbetas i offentlig upphandling.

Expertfunktionens arbete innefattar att:

- Utveckla förslagor och standardkontrakt för offentlig upphandling av träbaserade produkter som innehåller alla de definitioner och kriterier som behövs, inklusive expertfunktionens rätt att kontrollera säljaren å köparens vägnar,
- Ge allmän web-baserad information om upphandling av miljömässigt och socialt ansvarsfulla träprodukter och på förfrågan hjälpa till i enskilda fall,
- Sammanställa de uppgifter om säljarnas verifiering och dokumentation som vidarebefordras av köparna, kontrollera att de certifikat som säljarna åberopar är korrekt utfärdade och giltiga, och klassificera kontrakten efter stickprovfrekvens grundad på säljarnas rutiner och kontraktets värde,
- Med jämna mellanrum, till exempel två gånger per år, ta stickprov som svarar mot antalet upphandlingar och kontrollkategorier, och hyra in professionella inspektörer för att utföra kontrollerna,
- Sammanställa inspektörernas erfarenheter och lärdomar från kontrollerna och informera 'säljarsamhället' via webbplatsen för att bidra till förbättrade rutiner,
- Sammanställa information från inspektörerna om större och mindre avvikelser och publicera och uppdatera en lista med de aktörer som på grund av utestående större avvikelser inte tillåts lägga anbud vid offentlig upphandling,
- Sammanställa en årsrapport som utvärderar och summerar resultat och erfarenheter från kontrollverksamheten, styrkor och svagheter, föreslagna ändringar etc.,
- Utvärdera avvikelserna karaktär och omfattning i förhållande stickprovfrekvenserna, och om så är påkallat, justera kategoriindelning och frekvenser så att de bättre speglar behoven.

9.2 Budget

Erfarenheter från CPET i Storbritannien indikerar att expertfunktionens ovan skisserade arbetsuppgifter förmodligen motsvarar åtminstone ett heltidsarbete. Till utgifterna för detta kommer kostnader för att hyra in professionella kontrollanter. Varje sådan inspektion (huvudsakligen besök på säljarens kontor) kan tänkas ta ett par dagar inklusive rapportskrivning. Man kan utgå från att stickprovfrekvensen på basnivån bör vara i samma storleksordning som kvadratroten ur antalet kontrakt (en beräkningsgrund som ofta tillämpas i certifieringssammanhang). Bristen på statistik medför dock att det inte är möjligt att översätta

varken denna grundnivå eller de högre nivåer baserade på denna som föreslås under 8.2 ovan till totalt antal kontroller per år, inte ens inom mycket vida gränser.

10. Övrigt

10.1 En modul för alla trävaror

Arbetsgruppen förutsätter att de allmängiltiga kriterier man utvecklar för trä och nyfiber kommer att inarbetas som modul i Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier för alla produktgrupper som innehåller skogsråvara (tillsammans med andra, mera produktspecifika krav). Denna ansats känns naturlig när det gäller produkter vars karaktär eller värde hänger intimt samman med innehållet av trä eller träfiber, så som byggnadsvirke, kopieringspapper, eller möbler tillverkade av spånskivor. Om emellertid bara en liten del av slutprodukten utgörs av trä eller fiber, eller om dessa material inte uppfattas som förknippade med produktens 'natur' kan krav på träråvaran uppfattas som oproportionerliga. Man kan hävda att det är rimligt att tillämpa kriterierna även i sådana fall om det handlar om stora mängder i ett globalt perspektiv, till exempel wellpappkartonger som används som emballage för datorer. Men ska reglerna gälla också för till exempel prislappar⁶⁵ av papper på kläder? Och måste man tillämpa kriterierna om den enda komponenten av trä i en bil är knoppen på växelspaken?

Ett sätt att hantera sådana frågor är att införa kriterierna stegvis under en viss tidsperiod. Man kan till exempel tänka sig att kraven inledningsvis tillämpas bara för produkter där merparten av volymen utgörs av trä eller träfiber. Tillverkare av andra träbaserade produkter kan på så sätt ges extra tid att anpassa sina rutiner. Det förefaller dock rimligt att man också identifierar en miniminivå under vilken man betraktar den mängd trä eller träfiber som ingår i produkten som så obetydlig att den är försumbar.

Kriterierna kan också fasas in gradvis av andra skäl, till exempel för att ge användare av andra certifieringssystem än FSC tid att göra riskbedömningar och införa verifieringsrutiner för råvara som härrör från regioner med ospecificerade risknivåer. Man kan till exempel överväga att första året sedan kraven införts nöja sig med dokumentation av ursprung, andra året full legalitet, och först tredje året kräva att alla kriterier uppfylls.

10.2 Aspekter som behöver utredas ytterligare

Det finns ett akut behov av bättre statistiskt underlag beträffande offentlig upphandling av träbaserade produkter. Hur många upphandlingar handlar det om varje år, vilka är beställarna, vilken typ av produkter köper de, och hur mycket trä eller träfiber innehåller dessa produkter? Den officiella statistik som aktörerna själva rapporterar är alldeles för grov och opålitlig för att kunna svara på sådana frågor. De uppgifter som sammanställs av Opic and Allegro (konsultföretag som tillhandahåller sektorspecifik information om förfrågningar till potentiella säljare) kan kanske användas för att kartlägga förhållandena bättre.

⁶⁵ Detta är ett verkligt exempel från Storbritannien (relaterat av Sofie Tind Nielsen).

När man väl enats om kriterierna och hur dessa ska tillämpas, måste man utveckla riktlinjer och ta fram kommunikationsmaterial för att hjälpa köpare, säljare och kontrollörer. Erfarenheter från Storbritannien visar att kommunikation och information riktad till nyckelgrupper är A och O för att kriterierna ska förankras och tillämpas, och de insatser i form av praktisk och detaljerad upplysning och rådgivning som behövs bör inte underskattas. Alla hjul behöver dock inte uppfinnas på nytt. Mycket av CPET:s material kan användas som underlag – en del behöver bara översättas för att vara användbart för svenska förhållanden, annat kräver mera bearbetning. Det är också möjligt att EU:s slutliga skrivningar kring 'due diligence' kan bli en inspirationskälla både för säljare som utvecklar sina egna rutiner och för de kontrollanter som ska övervaka dem.

Annex 1. Skogscertifieringar och andra externa system för verifiering och spårning

Notera att analyserna endast beaktar i vilken utsträckning kriterierna adresseras genom skrivningar i respektive standard, inte i vilka former och fora dessa standarder utvecklats, hur standarderna tolkas och tillämpas av skogsbrukarna, hur tillämpningen kontrolleras av certifierarna, eller hur certifierarna själva ackrediteras och övervakas.

Då samtliga system utvärderats utifrån standarder skrivna på engelska har nedanstående beskrivningar av respektive system behållits i den form de ingick i originalversionen av denna rapport.

A. Skogscertifieringssystem

A1. Canadian Standards Association (CSA):

1. Own legal use rights	Full	7.3.3.b
2. Taxes and fees	Full	4.2.a (by default)
3a. Local/national laws: FM	Full	4.2.a; 7.3.3.b, f; 7.5.1.c
3b. Local/national laws: Environment	Full	4.2.a; 7.2.b; 7.3.3.f; 7.5.1.c
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	4.2.a; 7.2.b; 7.2.f; 7.3.3.f; 7.5.1.c
3d. Local/national laws: H&S	Full	4.2.a; 7.2.b; 7.2.f; 7.3.3.d; 7.3.3.f; 7.5.1.c
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	6.3.6.1; 7.3.3.a-c, 7.3.3.f; 7.5.1.c
4. ILO core conventions	Part / Full	7.3.3.d; 7.3.3.f http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm (Canada has only ratified 5 out of 8 core conventions, but PEFC recognised CSA must adhere to all even if not ratified))
5. CITES	Full	7.2.g; (Canada ratified CITES in 1975)
6. Consultation and dispute resolution	Full	5.1 – 5.5
7. PFI consent and compensation	No	(Ambitious formulations on consultation and dialogue but PFI and compensation not addressed)
8. HCVA's	Part	6.3.1.4; (Identify and maintain sites of special geological, biological, or cultural significance).
9. Conversion	No	6.3.4.2; 6.3.4.3; (General formulations on deforestation but not on conversion to plantations)
10. GMOs	No	

Table A1. The scope of the CSA Sustainable forest management standard Z 809-08 (2008), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.
<http://www.csagroup.org/%5Crepository%5Cgroup%5CZ809-08.pdf>

A2. Forest Stewardship Council (FSC):

1. Own legal use rights	Full	2.1
2. Taxes and fees	Full	1.2
3a. Local/national laws: FM	Full	1.1;
3b. Local/national laws: Environment	Full	1.1;
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	1.1;
3d. Local/national laws: H&S	Full	1.1; 4.2
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	1.1;2.2; 3.1
4. ILO core conventions	Full	FSC-POL-30-401 (2002) EN; 4.3
5. CITES	Full	1.3
6. Consultation and dispute resolution	Full	2.3; 3.3; 4.4; 4.5
7. PFI consent and compensation	(Full)	2.2; 3.1; 3.2; 3.4; 4.5 (The term 'prior' is not included)
8. HCVAs	Full	3.3; 9.1-4
9. Conversion	(Full)	6.10; 10.9 (Small scale conversion acceptable if giving overall conservation benefits, Areas converted after 1994 accepted if owner is not implicated)
10. GMOs	Full	6.8

Table A2. FSC. The scope of the FSC Principles and Criteria, Version 4.0 (2002), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/international_FSC_riktlinjer/standards/FSC_STD_01_001_V4_0_EN_FSC_Principles_and_Criteria.pdf

A3. Malaysian Timber Certification Council (MTCS):

1. Own legal use rights	Full	2.1
2. Taxes and fees	Full	1.2
3a. Local/national laws: FM	Full	1.1: 1.1.1-1.1.3
3b. Local/national laws: Environment	Full	1.1: 1.1.1-1.1.3
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	1.1: 1.1.1-1.1.3
3d. Local/national laws: H&S	Full	1.1: 1.1.1-1.1.3; 4.2
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	1.1: 1.1.1-1.1.3; 2.2; 3.2
4. ILO core conventions	Part /Full	1.3 (Malaysia has ratified 5 out of 8 core conventions but PEFC recognised MTCS must adhere to all even if not ratified)
5. CITES	Full	1.3 (Into scope 1978)
6. Consultation and dispute resolution	Full	2.3; 3.3.2; 4.3.3; 4.4; 4.5
7. PFI consent and compensation	(Full)	2.2; 3.1; 3.4; 4.5 (The term 'prior' is not included)
8. HCVAs	Full	3.3; 9.1-4
9. Conversion	No	6.10.1 and 2 (Addressing economic benefits only makes the formulation of little practical relevance in limiting conversion)
10. GMOs	Full	6.8

Table A3. The scope of the Malaysian Criteria and Indicators for Forest management Certification (2002), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

[http://www.mtcc.com.my/documents_downloads/Malaysian%20Criteria%20and%20Indicators%20for%20Forest%20Management%20Certification%20%5BMCI\(2002\)%5D.pdf](http://www.mtcc.com.my/documents_downloads/Malaysian%20Criteria%20and%20Indicators%20for%20Forest%20Management%20Certification%20%5BMCI(2002)%5D.pdf)

A4. Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC):

1. Own legal use rights	Full	PEOLG 6.1.b
2. Taxes and fees	Full	
3a. Local/national laws: FM	Full	TD 4.6; TD Annex 3, 3.2
3b. Local/national laws: Environment	Full	TD 4.6; TD Annex 3, 3.2
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	TD 4.6; TD Annex 3, 3.2
3d. Local/national laws: H&S	Full	TD 4.6; TD Annex 3, 3.2
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	TD 4.6; TD Annex 3, 3.2
4. ILO core conventions	Full	TD 4.6; TD Annex 3, 3.3
5. CITES	Full	(TD 4.7); TD Annex 4, 3.6.4
6. Consultation and dispute resolution	No	
7. PFI consent and compensation	No	
8. HCVAs	No	PEOLG 4.2.i; 5.2.a,b; 6.1.d
9. Conversion	No	
10. GMOs	No	

Table A4. The scope of the PEFC Technical document (2007), with Annexes 3 (2007), and 4 (2005), and the Pan-European Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management (PEOLG - Annex 2 of resolution L2 adopted by the Third Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 1998), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

http://www.pefc.org/internet/html/documentation/4_1311_400.htm

A5. Sustainable Forestry Initiative (SFI):

1. Own legal use rights	(Full)	11.1 (Implicit in legal compliance)
2. Taxes and fees	(Full)	11.1 (Implicit in legal compliance)
3a. Local/national laws: FM	Full	11.1
3b. Local/national laws: Environment	Full	3.1; 11.1
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	11.2
3d. Local/national laws: H&S	Full	11.2
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	11.2
4. ILO core conventions	No	
5. CITES	(Full)	(Not explicit, but both US and Canada where SFI applies have ratified the CITES Convention)
6. Consultation and dispute resolution	Part	12.4; 12.5; (No provisions on dispute resolution)
7. PFI consent and compensation	No	
8. HCVAs	Part	6.1 (Identify ecologically, geologically, historically, or culturally important sites and manage them in a manner appropriate for their unique features); 12.4.b; Promote conservation of biodiversity hotspots and major tropical wilderness areas (when sourcing from outside of North America), Annex 1, preface.
9. Conversion	No	
10. GMOs	No	2.5 (Explicitly permits biotechnology)

Table A5. The scope of the SFI 2005-2009 standard including Annex 1 SFI Responsible fibre sourcing standard and associated labels (2008), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

<http://www.sfiprogram.org/files/pdf/sfi-standard-2005-2009-sept%2008%20update.pdf>,

<http://www.sfiprogram.org/files/pdf/annex1-2008-12.pdf>

B. Andra verifieringssystem

B1. FSC Controlled Wood:

1. Own legal use rights	Full	3.1.a
2. Taxes and fees	Full	3.1.f
3a. Local/national laws: FM	Full	3.1.b,c,d
3b. Local/national laws: Environment	(Full)	3.1 (As applicable to harvesting)
3c. Local/national laws: Labour/welfare	(Full)	3.1 (As applicable to harvesting)
3d. Local/national laws: H&S	(Full)	3.1 (As applicable to harvesting)
3e. Local/national laws: Other parties' rights	(Full)	3.1 (As applicable to harvesting); 4.2-5 (assumed to be implicit in the generic requirements)
4. ILO core conventions	(Full)	4.1 (No evidence of violation of...)
5. CITES	Full	3.1.g; 10.1 (40-005)
6. Consultation and dispute resolution	Full	1.3; 4.2-5; 4.3 (No evidence of violation of ILO 169, articles 14 and 15 most relevant in this context)
7. PFI consent and compensation	(Full)	4.3 (No evidence of violation of ILO 169, articles 15 and 16 most relevant in this context)
8. Threat to HCVAs	Full	5.1,2
9. Conversion	(Full)	6.1-3 (Small scale conversion acceptable if giving overall conservation benefits)
10. GMOs	Full	7.1-2

Table B1. The scope of the FSC Controlled Wood standards FSC-STD-30-010, V 2-0, (2006) and FSC-STD-40-005, V2-1, (2007), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/international_FSC_riktlinjer/standards/FSC_STD_30_010_V2_0_EN_Controlled_Wood_standard_for_FM_enterprises.pdf;
http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/international_FSC_riktlinjer/standards/FSC_STD_40_005_V2_1_EN_Company_Evaluation_of_Controlled_Wood.pdf

B2. PEFC Non-controversial wood (2005):

1. Own legal use rights	(Full)	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
2. Taxes and fees	(Full)	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
3a. Local/national laws: FM	(Full)	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
3b. Local/national laws: Environment	(Full)	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
3c. Local/national laws: Labour/welfare	(Full)	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
3d. Local/national laws: H&S	(Full)	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
3e. Local/national laws: Other parties' rights	(Full)?	1.3.4 (Assumed implicit in the definition of wood from illegal or unauthorised harvesting as controversial sources)
4. ILO core conventions	No	
5. CITES	Full	3.6.4
6. Consultation and dispute resolution	No	
7. PFI consent and compensation	No	
8. Threat to HCVAs	No	
9. Conversion	No	
10. GMOs	No	

Table B2. The scope of PEFC's current (Nov 2009) definition of non-controversial wood based on PEFC Technical document Annex 4: Chain of Custody of Forest Based Products – Requirements (2005), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

http://www.pefc.org/internet/resources/5_1177_452_file.2319.pdf

B3. PEFC Non-controversial wood (draft for consultation, May 2009):

1. Own legal use rights	(Full)	Assumed implicit in 3.5.a
2. Taxes and fees	Full	3.5.f
3a. Local/national laws: FM	Full	3.5.a
3b. Local/national laws: Environment	(Full)	3.5.b,c (explicit references to formally protected areas and endangered species)
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	3.5.d
3d. Local/national laws: H&S	Full	3.5.d
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	3.5.e
4. ILO core conventions	No	
5. CITES	Full	3.5.c; Appendix 3: 1.6
6. Consultation and dispute resolution	No	
7. PFI consent and compensation	No	
8. Threat to HCVAs	No	3.5.b (no generic requirement as there is no international legislation on HCVAs)
9. Conversion	No	3.5.a (no generic requirement as there is no international legislation on conversion)
10. GMOs	Full	Appendix 3: 1.7

Table B3. The scope of PEFC's proposed (May 2009) revised definition of non-controversial wood based on the Requirements for PEFC scheme users PEFC ST 2002:200x (ED) Enquiry draft (2009-05-26), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources. http://www.pefc.org/internet/resources/5_1184_2046_file.2389.pdf

B4. Société Générale de Surveillance (SGS) Timber Legality & Traceability Verification:

1. Own legal use rights	Full	2.1
2. Taxes and fees	Full	P5; 8.3
3a. Local/national laws: FM	Full	2.2.1; 2.2.2; 2.2.4; 2.2.5; 6.1-3; 6.5-6;
3b. Local/national laws: Environment	Full	2.2.3; 4.1; 4.2.2; 4.3.1-8;
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	3.2.1; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.4; 3.2.5; 3.3
3d. Local/national laws: H&S	Full	3.2.2
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	3.1.1; 3.1.2
4. ILO core conventions	No	
5. CITES	Full	4.2.1
6. Consultation and dispute resolution	Part	8.2
7. PFI consent and compensation	No	
8. Threat to HCVAs	No	
9. Conversion	No	
10. GMOs	No	

Table B4. The scope of SGS's standard AD – TLTV 33 – 03 (2009) for Timber Legality & Traceability Verification, compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

<http://www.forestry.sgs.com/documents/sgs-ad-tltv-33-03-tltv-generic-standard-31-07-09-en.pdf>

B5. SmartWood's Verification of Legal Compliance:

1. Own legal use rights	Full	1.1, 1.2, 1.3
2. Taxes and fees	Full	3.1
3a. Local/national laws: FM	Full	2.1-3, 4.1-3
3b. Local/national laws: Environment	Full	5.1-3
3c. Local/national laws: Labour/welfare	Full	6.2
3d. Local/national laws: H&S	Full	6.1
3e. Local/national laws: Other parties' rights	Full	6.3
4. ILO core conventions	(No)	6.2 (only ILO 87 and 98)
5. CITES	Full	8.1
6. Consultation and dispute resolution	(Part)	6.3, 6.4
7. PFI consent and compensation	No	
8. Threat to HCVAs	No	
9. Conversion	No	
10. GMOs	No	

Table B5. The scope of the SmartWood's generic Standard for Verification of Legal Compliance, VLC (2007), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

http://www.rainforest-alliance.org/forestry/documents/vlc_standard.pdf

B6. SmartWood's Verification of Legal Origin:

1. Own legal use rights	Full	1.1, 1.2, 1.3
2. Taxes and fees	Full	3.1
3a. Local/national laws: FM	(Full)	2.1, 2.2, 2.3
3b. Local/national laws: Environment	No	
3c. Local/national laws: Labour/welfare	No	
3d. Local/national laws: H&S	No	
3e. Local/national laws: Other parties' rights	No	
4. ILO core conventions	No	
5. CITES	No	
6. Consultation and dispute resolution	No	
7. PFI consent and compensation	No	
8. Threat to HCVAs	No	
9. Conversion	No	
10. GMOs	No	

Table B6. The scope of the SmartWood's Generic Standard for Verification of Legal Origin, VLO (2007), compared to the draft Swedish definitions of legal and acceptable sources.

http://www.rainforest-alliance.org/forestry/documents/vlo_standard.pdf

