



# Förstudierapport inom Kontorspapper

23.2-6322-17



KAMMARKOLLEGIET



## Innehåll

1 Sammanfattning .....	3
2 Inledning .....	4
3 Föregående upphandling .....	9
4 Nuvarande ramavtal .....	11
5 Informationsspridning av ramavtalen .....	14
6 Behovsundersökning .....	15
7 Marknadsundersökning .....	22
8 Hållbarhet .....	30
9 Andra upphandlingar inom området .....	32
10 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd .....	33
11 Elektroniska anbud.....	35
12 Säkerhet .....	36
13 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling.....	37
14 E-beställningar .....	38
15 Rekommendation .....	39
16 Källförteckning.....	40

# 1 Sammanfattning

De nuvarande ramavtalen för kontorspapper löper ut den 31 oktober 2018. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har därför initierat en förstudie för att utreda om en ny upphandling ska genomföras.

Informationsinhämtning har skett genom en enkät som skickats ut till 338 myndigheter samt en enkät till leverantörer i branschen. Därefter har projektgruppen haft ett referensgruppsmöte där representanter från tre olika myndigheter har deltagit och bidragit med värdefull information och synpunkter. Marknadsanalysen har skett i form av leverantörsmöten med de företag som idag är ramavtalsleverantörer. Dessutom har ett möte genomförts med en branschorganisation. Behovs- och marknadsanalysen finns sammanfattad i denna rapport.

Med hänsyn taget till det som har framkommit vid arbetet med förstudien finner projektgruppen att det finns ett behov av ett statligt ramavtal inom området och rekommenderar således att en upphandling genomförs.

Förstudierapporten framtagen av:

Hanna Silwer och Jeanette Hemmingsson

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Statens inköpscentral och omfattar kontorspapper.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har ansvaret för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen. Detta innebär att Statens inköpscentral har som uppdrag att ingå ramavtal för varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter.

Enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

### 2.2 Mål med förstudien

Syftet med förstudien är att samla information och kunskap om pågående utveckling inom området samt om vilka behov som myndigheterna har. Förstudien ska även belysa förutsättningarna för att en upphandling inom området ska genomföras. Målet är att arbeta fram ett underlag som kan ge stöd inför ett eventuellt arbete med att ta fram upphandlingsdokument.

Samtliga rekommendationer som lämnas i samband med denna förstudie kan komma att prövas på nytt, ändras och anpassas i en kommande upphandling då ny information kan tillkomma och förutsättningar kan ändras med tiden.

### 2.3 Omfattning och avgränsningar i förstudien

Syftet med förstudierapporten har inte varit att ta fram en kravspecifikation till en kommande upphandling, och således är eventuella krav som kan ställas endast beskrivna på en övergripande nivå. Förstudierapporten beskriver nuläge och erfarenheter av användningen av ramavtalen inom området. Den innehåller avropande myndigheters och leverantörers synpunkter på de nuvarande ramavtalen samt deras förslag rörande upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Därtill innefattar förstudierapporten en analys av myndigheters behov och marknadens utbud.

Ramavtalen inom detta område kan i dag användas av statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten. Kommuner och landsting har således inte rätt att avropa från de statliga ramavtalen på detta område.

## 2.4 Målgrupp

Förstudien riktar sig till berörda personer inom Statens inköpscentral och de myndigheter som avropar från ramavtalen samt de leverantörer och branschorganisationer på området som är intresserade av en eventuellt kommande upphandling.

## 2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Statens inköpscentrals projektstyrningsmetodik. Den innefattar:

- initiering av projektet med definition av projektets huvudsakliga mål i form av ett projektdirektiv
- detaljerad planering, d v s en projektbeskrivning och planering av projektets aktiviteter
- genomförande som omfattat informationsinsamling, analys och författande av förstudierapporten
- leverans av förstudien med föregående kvalitetssäkring.

Informationsinsamlingen till förstudien har skett genom att en enkät har skickats ut till avropande myndigheter innehållande frågor kopplade till de nuvarande ramavtalen och till utformningen av en eventuellt kommande upphandling. Därtill har en referensgrupp med deltagare från olika avropande myndigheter deltagit i förstudien och bidragit med värdefull information och synpunkter.

Vidare har projektgruppen haft möten med leverantörer för att få deras syn på de nuvarande ramavtalen och diskutera upplägg av en eventuellt kommande upphandling. En leverantörsenkät har distribuerats till leverantörer i branschen.

Möte har hållits med ansvarig ramavtalsförvaltare från Statens inköpscentral.

Det kommer att göras en samlad bedömning av all information som inkommer i förstudien för att på så sätt undersöka hur en upphandling ska utformas på bästa sätt. Det kan innebära att förslag från enskilda intressenter inte alltid kan beaktas vid utformningen av en eventuellt kommande upphandling.

## 2.6 Definitioner och förklaringar

I förstudien förekommer ett antal begrepp som används i branschen. Dessutom har ett antal andra begrepp som är bra att känna till, med hänsyn till den kommande upphandlingen, definierats och förklarats. Se begrepp nedan:

**AOX:** Absorberbara Organiskt bundna Halogener. Mätparameter för mängden klorföreningar som släpps ut i avloppsvatten.

**Bestruket papper:** Bestruket papper är ett papper som belagts med fyllnadsmedel för att förbättra papprets tryckegenskaper. Fyllnadsmedel är oftast pigment av lera eller kalk.



**Bra Miljöval:** Bra Miljöval är Svenska Naturskyddsföreningens miljömärkning. Bra Miljöval har kriterier för märkning av flera slags pappersprodukter, exv. kopierings- tryck- och skrivpapper, mjukpapper och pappersmassa.

**ECF:** Elemental Chlorine Free, metod för blekning av kemisk pappersmassa med klordioxid.

**Engångspall:** En engångspall är en pall som inte ingår i ett retursystem. En engångspall har samma uppbyggnad som EUR-pallarna men tillverkas av virke och klossar med klenare dimensioner. Dessa pallar kasseras oftast direkt, enligt myndigheterna.

**EU Ecolabel<sup>1</sup>:** EU Ecolabel är EU:s gemensamma miljömärke för varor, exv. kontorspapper, som säljs inom EU. EU Ecolabel har kriterier för miljömärkning av kopierings – och tryckpapper samt mjukpapper. EU-Ecolabel fungerar på liknande sätt som Svanenmärkningen, men krav och riktlinjer för märkningen tas fram av ansvariga organ i medlemsländerna.

**EUR-pall:** En Europapall är en standardiserad lastpall i trä som ska vara märkt med EUR. Den är framtagen genom samarbete inom UIC och ett flertal europeiska länder.

**FSC:** Forest Stewardship Council. Internationellt skogscertifieringssystem som verkar för att världens skogar brukas på ett sätt som är acceptabelt ur miljömässigt, socialt och ekonomiskt perspektiv. FSC bildades år 1993 på initiativ av företrädare för miljöorganisationer, skogsbrukare, urbefolkningsorganisationer och miljömärkningsorganisationer från 25 olika länder. Målsättningen var att skapa ett globalt ramverk för skogsbruksstandarder och att bidra till ett bättre skogsbruk. FSC ser endast till träråvarans ursprung, att det där ställs etiska och ekologiska krav. De krav som finns på återplantering har också betydelse för att motverka klimatförändringen. Varje land tar fram sitt regelverk utifrån en uppsättning internationellt fastlagda huvudprinciper. Företrädare för olika intressen, t.ex. miljöorganisationer, lokal- och ursprungsbefolkning, skogs- och pappersindustri samt fackförbund, bjuds in till att förhandla fram de nationella standarderna.

En FSC-certifiering innebär att ett oberoende kontrollorgan granskar att skogsbruket sker enligt reglerna i det aktuella landets FSC-standard. Därutöver finns en spårbarhetscertifiering, som är en garanti för att det går att spåra träråvaran hela vägen från skogsbruket fram till den färdiga produkten. Däremot finns det inga krav på utsläppsenergianvändning och liknande i massa- och pappersbruk.

**Koldioxid (CO<sub>2</sub>):** Gas som bildas naturligt genom andning hos levande organismer. Med hjälp av fotosyntesen omvandlar växterna koldioxid och vatten till bland annat cellulosa. Koldioxid bildas även vid all förbränning. Koldioxid är en växthusgas. Biogen koldioxid frigörs när biologiskt material multnar eller när biobränslen förbränns. Fossil koldioxid frigörs när fossila bränslen som kol, olja eller naturgas förbränns.

---

<sup>1</sup> Tidigare benämnt EU-blomman.

**Obestruket papper:** Obestruket papper ytlimmas normalt med stärkelseämnen för att få en god ytstyrka. Exempel på sådant papper är tidningspapper.

**Offsettryck:** En indirekt tryckmetod som innebär att trycket först förs över från tryckplåt till gummiduk och sedan till papperet.

**Opacitet:** Opacitet innebär graden av transparens, dvs. hur ogenomskinligt pappret är. Desto högre grad i procent, desto mer ogenomskinligt. Om ett papper exv. ska kopieras på båda sidor av pappret bör ett papper med större ogenomskinlighet väljas.

**Paper Profile:** Paper Profile är en miljövarudeklaration av typ II, som har tagits fram av nio stora europeiska papperstillverkare. Det är ett frivilligt system som är öppet för alla som har anslutit sig. De flesta nordiska tillverkare har anslutit sig och även en del tillverkare utanför Norden. Uppskattningsvis är halva produktionen inom EU ansluten till Paper Profile. Det är respektive tillverkare som ansvarar för att lämna information om en speciell produkt genom att fylla i miljövarudeklarationen, men det finns även en möjlighet att låta en oberoende kontrollinstans verifiera uppgifterna. Deklarationen innehåller fakta runt produktens sammansättning, exv. utsläpp under produktionen, energiförbrukning och tillverkarens miljöledning. Deklarationen tar även upp träråvarans ursprung, miljöpåverkan från papperstillverkningen och innehåller information om företagets miljöledningssystem.

**Papper för fyrfärgskopiering:** Ett vitt, obestruket papper i hög kvalitet. Den släta ytan ger distinkt skärpa, fin färgbriljans och rättvisa åt gråskalorna på alla utskrifter och kopior. Pappret är åldringsbeständigt och anpassat för 4-färgskopiering, laser och bläckstråle samt tryck i offset.

**PEFC:** Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes. Internationellt system för certifiering av skogsbruk och virkeshandel. PEFC bildades år 1998 av nationella intressegrupper från skogsbruken i flera europeiska länder, företrädare för olika intressen har bjudits in till att medverka i regelskrivningen. Sedan år 2002 är även flera länder utanför Europa anslutna. PEFC-standarder utvecklas för de enskilda ländernas specifika förhållanden. Företag som använder råvara från PEFC-certifierat skogsbruk kan ansöka om spårbarhetscertifiering och licens för att använda PEFC:s märke på sina produkter. Alla slags produkter som innehåller träfiber kan märkas med PEFC. PEFC är särskilt inriktat på små och medelstora skogsägare. Certifieringen omfattar, precis som FSC, enbart krav på skogsbruket och spårbarheten.

**RA-FS:** RA-FS är Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2006:4) rörande tekniska krav, att kraven för certifiering uppfylls vad gäller arkivbeständigt och åldersbeständigt papper. Föreskrifterna ska i regel tillämpas av alla statliga myndigheter, inklusive enskilda organ som förvarar allmänna handlingar, men ett fåtal föreskrifter i serien RA-FS är enbart avsedda för en särskild grupp av myndigheter.

**REPA:** Reparegistrert AB var tidigare ett helägt dotterbolag till Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI). Genom fusionen den 1 april 2013 upphörde dotterbolaget och de producentföretag som var anslutna till REPA blev därmed anslutna och kunder till FTI.

Mängden av förpackningar av plast, metall, papper (inklusive kartong och wellpapp) redovisas till FTI.

**Svanen:** Svanen har arbetat med miljömärkning av papper sedan början av 1990-talet. Idag finns kriterier för tryck- och kopieringspapper, tryckerier/trycksaker, kuvert, mjukpapper, smörpapper och kaffefilter. För svanen ansvarar det statliga bolaget Miljömärkning. Bolaget arbetar utan vinstsyfte på uppdrag av regeringen. Kraven för Svanenmärkningen beslutas gemensamt av de nordiska länderna.

**TCF:** Totally Chlorine Free, metod för blekning av kemisk pappersmassa utan kemikalier med klor.

**Ytråhet:** Ytråhet är papprets ”topografi”. Ju högre grad vid tillverkning, desto jämnare är pappret.



## 3 Föregående upphandling

### 3.1 Upphandlingsform och tidpunkter för anbudsgivning och tilldelning

Den föregående upphandlingen genomfördes enligt ett öppet förfarande och som tilldelningsgrund användes lägsta pris. Förfrågningsunderlaget publicerades den 2014-05-15 och sista anbudsdag var den 2014-06-26. Ramavtalen började gälla från och med den 2014-11-01.

### 3.2 Upphandlingens omfattning

Upphandlingen omfattade nedan nämnda produktgrupper:

- Kontors- och kopieringspapper (vitt)
- Papper för fyrfärgskopiering motsvarande typ 4CC
- Färgat papper
- Arkivbeständigt papper
- Åldringsbeständigt papper

Upphandlingen omfattade även ett övrigt sortiment, vilket bestod av papper som används vid tryckning, bl. a. bestruket och obestruket papper i storformat samt färgat papper i storformat.

### 3.3 Anbudsområden

Anbudsgivaren skulle kunna leverera kontorspapper till hela Sverige, någon geografisk indelning tillämpades således inte. Anbudsgivaren skulle även kunna leverera samtliga efterfrågade produkter.

### 3.4 Leverantörskvalificering, krav och utvärdering

I upphandlingen kontrollerades först att samtliga administrativa krav var uppfyllda. Därefter skedde en kvalificering av samtliga anbudsgivare enligt de kvalificeringskrav som uppställts i förfrågningsunderlaget. De kvalificerade anbudsgivarna fick därefter sina anbud pröva och utvärdera.

Under prövningen av anbuderna kontrollerades att samtliga så kallade "ska-krav" var uppfyllda. Här ställdes krav på bl.a. leveranskapacitet, papperskvalité vad gäller opacitet, vithetsgrad och jämnhet/ytråhet, miljökrav samt krav på lämnande av prisuppgifter.

Utvärderingen skedde enligt modellen lägsta pris där priserna lämnades i en varukorg. Priserna som lämnades utgjorde takpriser i ramavtalen. Ramavtal skulle sedan tecknas med max tre leverantörer.

Om anbudsutvärderingen resulterade i exakt lika jämförelsevärde för två eller fler anbud skulle valet av leverantör ske genom lottning under överinseende av notarius publicus. Sex anbud inkom, varav de tre anbud med lägst pris antogs.

### 3.5 Överprövning

Upphandlingen blev inte överprövad.

### 3.6 Synpunkter och erfarenheter från föregående upphandling

Projektgruppen i den föregående upphandlingen rekommenderade att man inför en framtida upphandling lägger tid och resurser på att gå igenom miljökrav samt ser över om papper i B-kvalitet ska inkluderas även då.



## 4 Nuvarande ramavtal

### 4.1 Avtalens löptid

Ramavtalen, som började gälla från 2014-11-01, gäller till och med 2018-10-31.

### 4.2 Avropsordning

Avrop ska ske genom förnyad konkurrensutsättning. Avrop ska ställas till samtliga leverantörer på ramavtalen och efter utvärdering tilldelades en leverantör avropet.

### 4.3 Antagna ramavtalsleverantörer

Följande ramavtalsleverantörer antogs:

- Antalis AB.
- Lyreco Sverige AB.
- Papyrus Supplies AB.

### 4.4 Försäljningen på ramavtalen

Ramavtalsleverantörerna är skyldiga att en (1) gång per år redovisa den försäljning som skett på ramavtalen.

#### 4.4.1 Total omsättning på ramavtalen

Nedan redovisas omsättningsstatistik avseende kvartal fyra, år 2014 t.o.m. kvartal två, år 2017. Statistiken baseras på uppgifter redovisade av de tre ramavtalsleverantörerna.



#### 4.4.2 Omsättning per ramavtalsleverantör

##### Omsättning per år (tkr)

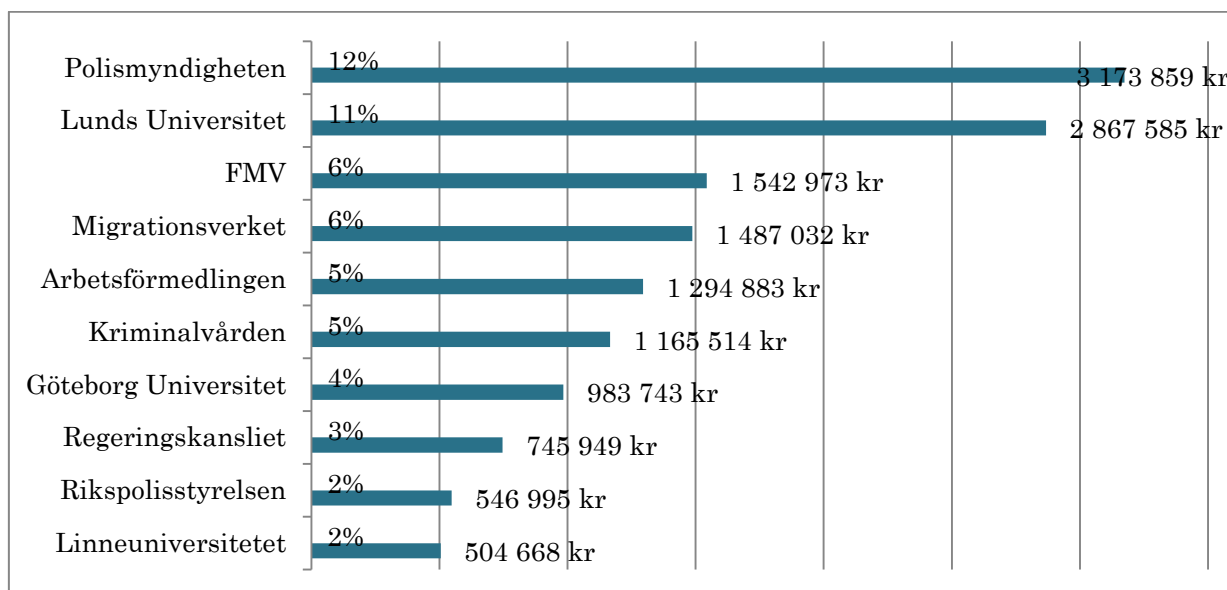
Leverantör	2014	2015	2016	2017	Totalsumma
Antalis Aktiebolag	2 508	15 296	16 499	8 423	42 725
Lyreco Sverige AB		86	89		175
Papyrus Supplies AB	377	7 046	8 605	5 109	21 137
	<b>2 885</b>	<b>22 428</b>	<b>25 193</b>	<b>13 532</b>	<b>64 036</b>

#### 4.4.3 Administrativ avgift

Ramavtalsleverantörerna är skyldiga att betala en administrativ avgift motsvarande 0,7 % på totalt fakturerat nettobelopp.

#### 4.5 Ramavtalsanvändare

Nedan listas de tio myndigheter som nyttjat ramavtalen mest samt myndigheters andel av den totala omsättningen för år 2016.



## 4.6 Avstegsanmälan

Vid författandet av rapporten har endast en avstegsanmälan registrerats för avtalsområdet kontorspapper. Lunds universitet har gjort en egen anskaffning avseende kontorspapper, värd ca 10 000 kronor.

## 4.7 Förvaltning av ramavtalen

Ramavtalen förvaltas av enheten för ramavtalsförvaltning vid Statens inköpscentral.

### 4.7.1 Synpunkter och erfarenheter från förvaltningen

Ansvarig ramavtalsförvaltare har sammanställt en förvaltningsrapport innehållande erfarenheter från förvaltningen av ramavtalen samt förslag och synpunkter inför kommande upphandling.

Ramavtalen för kontorspapper har fungerat bra under löptiden, och det genomförs avrop frekvent.

Förvaltaren har endast framfört en diskussionsfråga, huruvida avropsformen ska vara förnyad konkurrensutsättning även i kommande upphandling. Detta eftersom merparten av det kopieringspapper som avropas från ramavtalen är s.k. hyllvaror, varför ett rangordnat avtal skulle kunna underlätta för de avropande myndigheterna.

## 5 Informationsspridning av ramavtalen

Information om ramavtalen förmedlas på [www.avropa.se](http://www.avropa.se). Det är enheten för ramavtalsförvaltning på Statens inköpscentral som är ansvarig för att webbplatsen kontinuerligt uppdateras med relevant information om ramavtalen och ser även till att stöddokumentation i form av exempelvis vägledningar och avropsblanketter finns att tillgå.

## 6 Behovsundersökning

I förstudien har det genomförts en enkätundersökning samt ett referensgruppsmöte med deltagare som i enkäten anmält sitt intresse för att delta i referensgruppen. Projektgruppen har även haft kontakt med ett antal myndigheter som inte har kunnat närvara vid referensgruppsmötet.

### 6.1 Myndighetsenkät

En enkät gick ut till 338 avropsberättigade myndigheter. Enkäten besvarades av 192 respondenter, vilket ger en svarsfrekvens på 57 %.

Syftet med enkäten var att undersöka behovet av samt önskemål kring kontorspapper inom ramavtalsområdet. Vidare var syftet att ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande de befintliga ramavtalen och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

#### 6.1.1 Redovisning av myndighetsenkät

##### 6.1.1.1 Nöjdhet

Ramavtalstroheten är relativt stor för området, 63 % nyttjar ramavtalen. 28 % av respondenterna är myndigheter som angett att de inte använder avtalen. Av respondenterna är det även 9 % som angett att de inte vet om de använder avtalen, något som kan tyda på att de som besvarat enkäten inte är de som ansvarar för avrop för myndighetens räkning. För de myndigheter som angett att de inte använder avtalen redovisas skälen till detta nedan.

- *"Det är bättre priser på andra avtal."*
- *"Myndigheten genomför en samordnad upphandling för bl.a. kontorspapper."*
- *"Grafiskt material ingick inte i de tidigare ramavtalen."*
- *"Vi har eget avtal för kontorsmateriel, i det ingår kontorspapper."*
- *"Myndigheten har gjort en egen upphandling."*
- *"Flera statliga myndigheter i Norrköping har gjort en gemensam upphandling där vi är en av myndigheterna som avropar."*
- *"Vi har inte behov av så stora volymer som avtalet kräver."*
- *"Vi köper kontorspapper från leverantören på ramavtalet för kontorsmateriel."*



Av de som angett att de avropat på ramavtalen anser 99 % av respondenterna att det är lätt att genomföra avrop. 1 % angav att det har varit svårt att avropa från ramavtalen. Av resultatet kan utläsas att ramavtalen är enkla att förstå och att det inte förekommer några större problem. Respondenterna är också nöjda med sortimentet på ramavtalen, 92 % anger att de är nöjda med det befintliga sortimentet. 5 % anger att de inte vet om de är nöjda, och endast 3 % anger att de upplever att något saknas i det befintliga sortimentet.

På frågan huruvida service, prislistor, leverans, fakturering och reklamation har fungerat under ramavtalsperioden anger majoriteten att dessa har fungerat bra.

#### 6.1.1.2 Synpunkter på de nuvarande ramavtalen

Respondenterna ombads i fritext lämna positiva och mindre bra erfarenheter. Nedan följer redovisning av dessa erfarenheter.

#### Positiva erfarenheter

- *"Bra priser."*
- *"Det har funkat bra och varit billigt."*
- *"Att man har möjligheten att konkurransutsätta."*
- *"Lågt pris på papper."*
- *"Lätt av avropa ifrån, bra sortiment."*
- *"Fungerat som det ska, inga konstigheter."*
- *"När vi har gjort avrop med tillräckligt lång svarstid så har vi fått papper och leverans som vi har varit nöjda med. Har haft bra kontakt med ramavtalsleverantören i samband med kontraktstarten."*
- *"Möjligheten att beställa bra och arkivbeständigt papper till ett bra pris."*
- *"Snabba leveranser, lätt att beställa."*
- *"Det är bra att det finns ramavtal klara även om det är förnyad konkurransutsättning som har gällt."*
- *"Att det upphandlade papperet kommer direkt, bara "slut på lager" en gång på alla år."*
- *"Pålitligt."*
- *"Lätt att få nytt vid skador i leveransen."*
- *"Bra bemötande."*
- *"Enkelt att beställa. Tydlig specifikation av produkten. Bra att det är lätt att hitta miljövänligt papper."*



## Mindre bra erfarenheter

- *"Höga priser vid avrop."*
- *"Förnyad konkurrensutsättning."*
- *"Vi skulle helst inte vilja ha ramavtalen separat från andra förbrukningsvaror."*
- *"I ett avrop offererade en leverantör ett papper som inte höll måttet i våra maskiner. Då fick vi byta ut papperet och var tvungna att köpa annat papper till ett mycket dyrare pris."*
- *"Vid leverans av halv pall händer det ibland att kartongerna inte ligger på pall, utan kommer som kolli, plastade 2 och 2. Det innebär att de som levererar respektive tar emot godset får handskas med 12 förpackningar á antal kilo."*
- *"Det är enklare med rangordnade avtal."*
- *"Det har varit slut på lager en gång."*
- *"Har varit en del krångel med faktureringen, fungerar bättre nu."*
- *"Leverantören har vid flertalet tillfällen inte kunna leverera offererat papper utan erbjuder istället en ersättningsprodukt."*



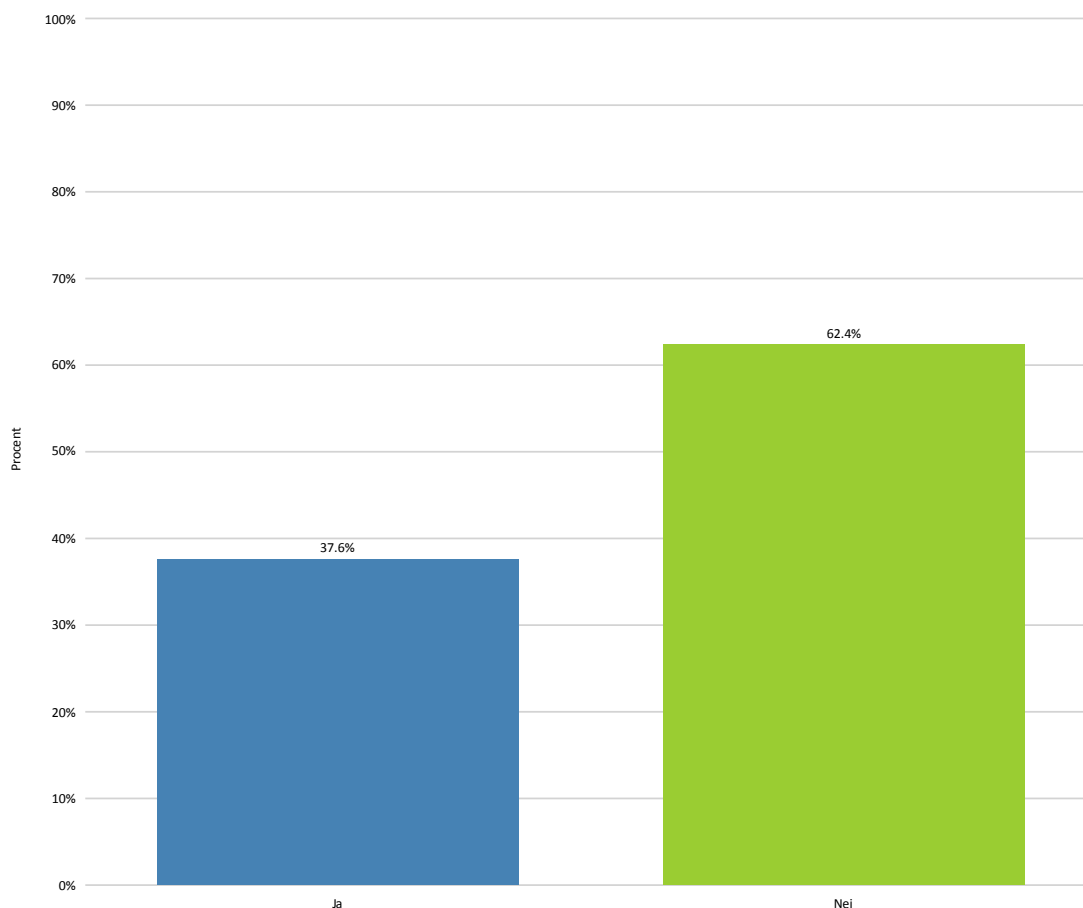
### 6.1.1.3 Utveckling av avtalsområdet kontorspapper

Respondenterna ombads även i fritext lämna idéer om hur avtalsområdet för kontorspapper kan utvecklas. Nedan följer redovisning av dessa idéer.

- *"Smidigast vore om rangordnat avtal fanns som ett alternativ."*
- *"Det som är problematiskt för en liten myndighet som vår är att vi har ont om förvaringsmöjligheter. Och då blir det krångligt att behöva använda ett så pass jobbigt inköpsförfarande som förnyad konkurrensutsättning för enstaka avrop av förhållandevis små volymer samtidigt om vi inte är attraktiva som kund i ett årsbaserat leveransavtal. Det är klart mer fördelaktigt för oss att kunna handla papper samma ställe som vi handlar andra förbrukningsvaror såsom pennor, gem och tape."*
- *"Eventuellt skulle avropsblanketten kunna förändras lite för att göra avropen lite enklare."*
- *"Ibland behöver vi beställa utanför redan upphandlat sortiment. Det saknas många produkter i avtalet."*
- *"Rutiner för att lägga ordrar, dvs. en icke personberoende orderadress."*
- *"Plotterpapper skulle kunna ingå."*
- *"Det vore önskvärt om det tydligare kan framgå av ramavtalen att även inbärning av pappret ingår. En del budföretag som levererar pappret har inte fått informationen om inbärning."*

#### 6.1.1.4 Synpunkter om e-handel

Några av respondenterna uppger att de har anslutit någon leverantör av kontorspapper till e-handel, men majoriteten har inte gjort det.



De myndigheter som har svarat att de anslutit någon leverantör till e-handel har angett olika typer av e-handel. Några myndigheter använder sig av punsch-out och några av kataloger eller webbutiker. Många myndigheter anger att de i stället beställer kontorspapper via e-post. En respondent anger att punsch-out är ett bra alternativ om det fungerar tillförlitligt, men att det också är bra att ibland kunna tillämpa andra alternativ t.ex. e-post, eftersom det som regel oftast är en begränsad grupp som kan beställa via punsch-out. Skulle avropsansvarig vara borta och någon annan måste beställa i ett akut läge måste alternativa beställningsmöjligheter finnas. Några andra respondenter anser att de är för små och därför inte har infört lösningar med e-handel fullt ut. Majoriteten av respondenterna anger att leverantörerna skickar e-fakturor om myndigheten begär det.



## 6.2 Möte med myndigheter

### 6.2.1 Om referensgruppsmöten

Projektgruppen genomförde ett möte med en referensgrupp bestående av representanter från Riksdagen, Försvarets Materielverk och Polismyndigheten.

Syftet med mötet var främst att ta vara på referensgruppens kompetens genom att låta gruppen komma med förslag på förbättringar inför en eventuellt kommande upphandling. Därtill var syftet att få en bild av hur behovet av kontorspapper ser ut samt att få ta del av synpunkter på och erfarenheter av de nuvarande ramavtalen.

### Redovisning av referensgruppsmöte

### 6.2.2 Sortiment

Myndigheterna är generellt nöjda med grundsortimentet i varukorgen. Resterande varor, som köps under övrigt sortiment, fyller inte lika stora volymer som varorna i varukorgen. Däremot kan punkten om övrigt sortiment behöva förtydligas. Det hade även varit fördelaktigt om leverantören svarar på avropet med artikelnummer, deras svar har tidigare innehållit väldigt lite information så myndigheterna har inte i avropssvaret kunnat se vad de beställt. En myndighet var tvungen att avbryta en förnyad konkurrensutsättning av det skäl att leverantören svarade med andra produkter än de som myndigheten efterfrågat. Det vore även bra om myndigheten får orderbekräftelser med pris inkluderat, så kan de förhindra att leverantörer fakturerar fel priser.

Vad gäller behovet så skiljer det sig mellan myndigheter. De större myndigheterna har inte lagt märke till någon minskad efterfrågan. En stor myndighet märker snarare av ett ökat behov pga. det förändrade säkerhetsläget i världen. En mindre myndighet anger i stället att behovet sjunker stadigt, särskilt med den ökande digitaliseringen i åtanke.

Myndigheterna anser att det är viktigt att det i ramavtalsupphandlingen ställs tillräckliga miljökrav. Det vore även bra att ställa krav på opacitet, för att förhindra prisdumpning och att myndigheterna får papper med sämre kvalitet. Om det är dålig kvalitet fungerar pappret inte bra i skrivarna, pappret kan även vara dammigare, vilket kan kräva att myndigheternas skrivare behöver genomgå teknisk service oftare.

Det är viktigt att specificera även vitheten i pappret. Ytterligare en sak som man kan ställa krav på i upphandlingen är hur fibrerna i papper ligger. Om ett papper ska efterbehandlas krävs att fibrerna ligger rätt, annars kan de förstöras i exv. en vikning. Man skulle kunna inkludera olika varianter av fiberriktningar i varukorgen för att möjliggöra för myndigheterna att själva välja vilken riktning de önskar.

Samtliga myndigheter anser att ramavtalen för kontorspapper inte bör inkluderas i ramavtalsområdet för kontorsmateriel, det är mycket bättre att ha ett separat avtal för kontorspapper.



### 6.2.3 Avropsförfarande

De nuvarande ramavtalen, med förnyad konkurrensutsättning, har fungerat bra. Tre ramavtalsleverantörer upplevs som tillräckligt. Samtliga myndigheter tycker att det är väldigt viktigt att den kommande upphandlingen möjliggör för pappersgrossister att komma med på avtalet, det är pappersgrossisterna som kan erbjuda snabb leverans på alla produkter eftersom de har ett stort sortiment men även stora lagerlokaler.

Referensgruppen anser även att rangordning som avropsform i den kommande upphandlingen inte är att föredra, eftersom vissa sorter av papper kan få en längre leveranstid, och att man inte tillåts specialanpassa avropen på samma sätt som en förnyad konkurrensutsättning möjliggör.

### 6.2.4 Leverans och beställning

Vad gäller korta leveranstider anger myndigheterna att detta är väldigt viktigt. En leverans får maximalt ta tre dagar, men vissa myndigheter behöver ännu snabbare leverans.

Flera myndigheter har ett behov av små beställningar, ofta kan det handla om beställningar ner till två kartonger. Idag finns den möjligheten på ramavtalen för kontorsmateriel, men inte på ramavtalen för kontorspapper.

Vad gäller tillhörande tjänster är uppbärning till en specifik plats inne hos myndigheten ett önskemål från vissa myndigheter. Andra myndigheter kan inte anlita sådana tjänster pga. säkerhetsaspekter. Dessa myndigheter vill i stället ha kontorspappret levererat till kajplats eller till myndighetens godsmottagning, eftersom personer som inte arbetar på myndigheten inte får komma innanför myndighetens grindar.

Ofta levereras varorna på engångspallar, vilka myndigheterna sedan måste ansvara för själva. Engångspallarna blir ett sophanteringsproblem eftersom man inte kan förvara dem. Om myndigheterna önskar att få varorna levererade på EUR-pallar kan man ofta få en omlastningskostnad från leverantören. Många myndigheter skulle gärna se att varorna kom levererade på EUR-pallar av flera anledningar. EUR-pallarna har en standardstorlek, de är miljövänliga och de har ett värde, vilket innebär att myndigheterna återanvänder pallarna internt eller lämnar in dem.

# 7 Marknadsundersökning

Marknadsundersökningen har genomförts genom att analysera marknaden avseende hur branschen anser att en eventuell upphandling lämpligen bör utformas.

En viktig informationskälla har varit de möten som genomförts med befintliga ramavtalsleverantörer samt mötet med branschorganisationen. En leverantörsenkät har också distribuerats till leverantörer i branschen.

## 7.1 Marknaden

Majoriteten av det papper som säljs på den svenska marknaden har också producerats i Sverige. Den pappersmassa som inte producerats i Sverige har troligtvis importerats från pappersbruk i Finland, Polen eller Tyskland, men import av pappersmassa motsvarar en mycket liten del av den svenska pappersproduktionen. Exempel på svenska pappersbruk är Nymölla. Tidigare fanns det fler papperbruk i Sverige<sup>2</sup>, men i takt med att volymerna sjunker ställer många pappersbruk om sin produktion till att producera kartong, det är inte längre lika lönsamt för bruken att producera kontorspapper.

Pappersbruken säljer inte direkt till slutkund, utan går via återförsäljare eller grossister. Grossister av kontorspapper är bland andra Antalis och Papyrus. Återförsäljare av kontorspapper är bl.a. Office Depot, Lyreco och Staples. På marknaden råder konkurrens och priserna är pressade.

Vad gäller pappersanvändandet, och specifikt kontorspapper, så sjunker volymerna i Sverige med ungefär 3 % varje år. Vad gäller den grafiska branschen sjunker volymerna med ca 10 % per år. Detta beror bl.a. på digitaliseringen, dubbelsidig utskrift, bättre teknik, skrivare med multifunktion, centrala skrivarenheter där kopian har en kod eller bricka vilket minskar utskrifterna samt att det är numera sällsynt att anställda har egna skrivare. Fler läser på sina skärmar istället för att skriva ut. Däremot har det blivit en ökad användning av färgutskriften, det som faktiskt skrivs ut kräver bättre kvalitet.

Tillgången på papper kommer i framtiden att minska vilket gör pappret dyrare (råvarubrist och höga timmerpriser). Den minskande pappersåtgången behöver därför inte betyda att den värdemässiga omsättningen har avstannat. Tvärtom har priset på pappersmassa ökat med 15 % under 2016. Dessutom ökar papperskonsumtionen i andra delar av världen, t.ex. Kina, vilket påverkar prissättningen på pappersmassa globalt.

---

<sup>2</sup> År 2005 fanns det fyra pappersbruk i Sverige: Husum, Wifsta, Munkedal och Nymölla. Idag finns endast Nymölla kvar.



## 7.2 Leverantörsenkät

En enkät gick ut till 35 leverantörer på marknaden. Enkäten besvarades av 6 respondenter vilket ger en svarsfrekvens på 17 %. Informationen kan användas för att få en inblick i utvecklingen på marknaden och ge ett antal leverantörers syn på ett kommande ramavtal inom området.

Syftet med enkäten var att undersöka det utbud som kan erbjudas på marknaden vad gäller kontorspapper inom ramavtalsområdet. Vidare var syftet att ge leverantörer möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande de befintliga ramavtalen och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

### 7.2.1 Redovisning av leverantörsenkät

#### 7.2.1.1 Om leverantörerna

Av respondenterna är de flesta leverantörerna stora aktörer med mer än 250 anställda. Vad gäller miljö- och kvalitetledningssystem uppger 83 % av respondenterna att de använder miljö- och kvalitetscertifieringar, varav de flesta certifieringar är ISO 9001 och ISO 14001.

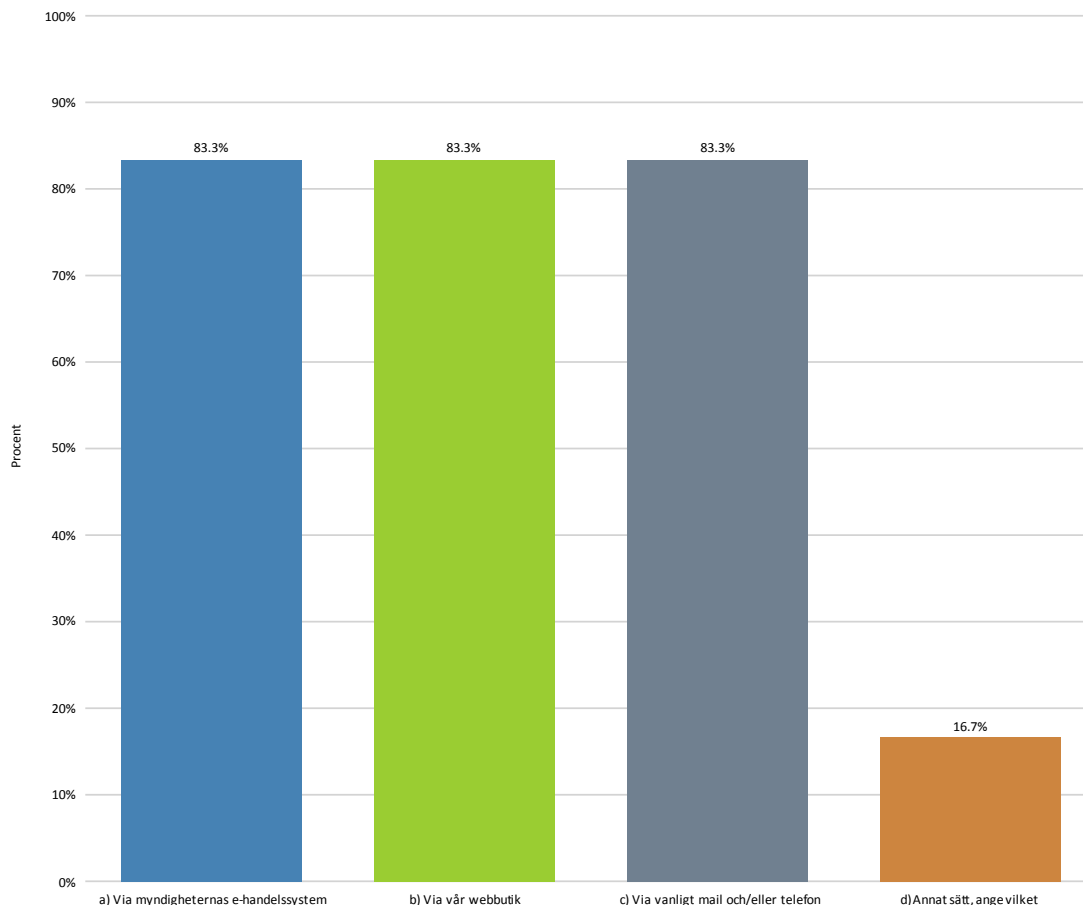
Vid frågan av vilka miljökrav som kan vara lämpliga att ställa på produkter inom området är några förslag redovisade nedan.

- *"I enlighet med miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier för pappersprodukter."*
- *"Enligt Upphandlingsmyndighetens rekommendationer."*
- *"Att den uppfyller utsläppskravet. Att det finns Paper profile som visar tillverkarens processer och utsläpp."*
- *"3-parts certifiering typ EU-blomman, Svanen, FSC."*
- *"EU-blomman, åldersbeständigt papper."*

#### 7.2.1.2 Synpunkter på de nuvarande ramavtalen

Vad gäller leveranstiden på lagerhållna produkter inom Sverige svarade 83 % av respondenterna att de kan leverera inom tre arbetsdagar från det att beställning inkommit. 17 % av respondenterna uppgav att de kunde leverera inom fem arbetsdagar från det att beställning inkommit.

På frågan hur leverantörerna tar emot beställningar från myndigheter kan ur svaren utläsas att samtliga tillvägagångssätt används ungefär lika mycket.

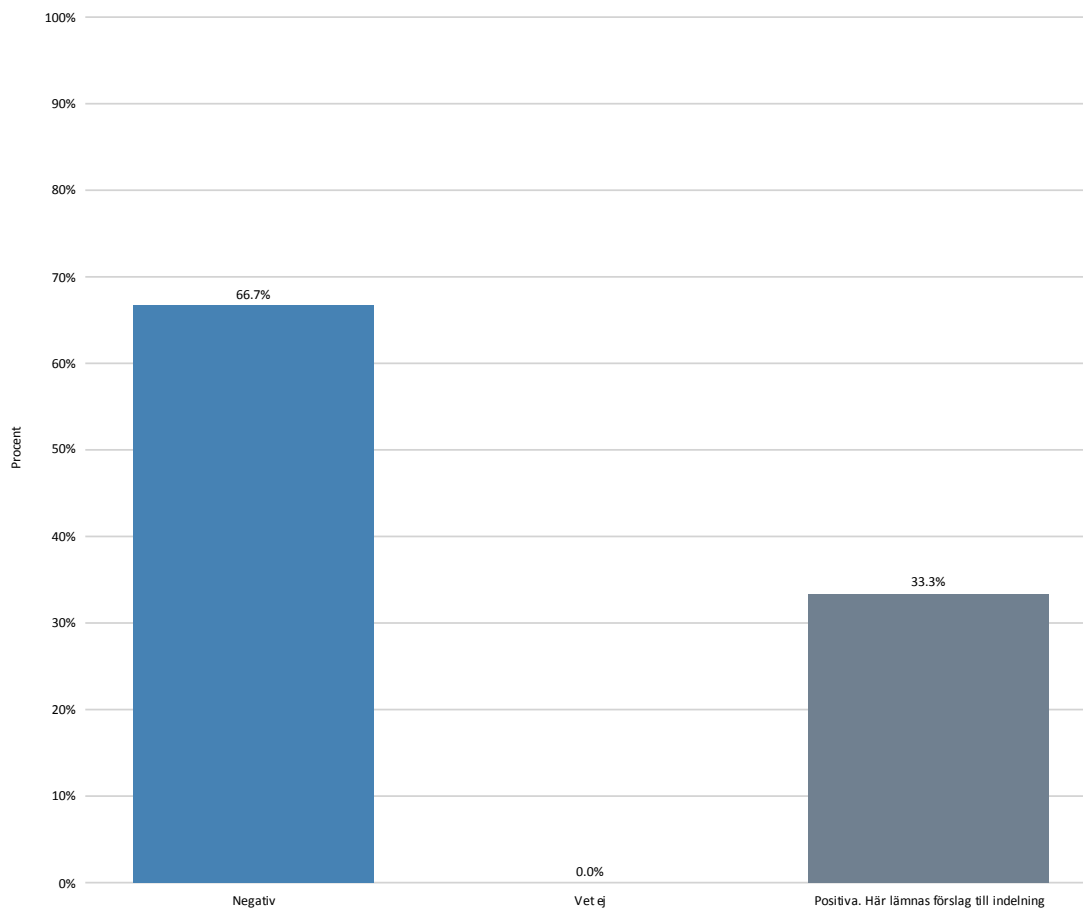


En av respondenterna har angett att samtliga typer av e-handel används, men att punch-out är det enda sättet som kan visa lagersaldo i realtid, vilket är att föredra. Beställaren får dessutom mer information om produkten, möjlighet att ta del av produktblad och säkerhetsdatablad etc. Viktigast är dock att beställaren kan se aktuellt lagersaldo, vilket gör att man kan minimera onödiga restnoteringar m.m. En annan respondent har angett att det mestadels är större myndigheter som använder elektronisk handel med EDI-uppkopplingar, i övrigt dominerar order via e-post.



### 7.2.1.3 Utveckling av avtalsområdet kontorspapper

Vad gäller en geografisk uppdelning av upphandlingen uppger 67 % av respondenterna att de är negativa till en sådan uppdelning. 17 % av respondenterna uppger att de är positivt inställda och 16 % av respondenterna vet inte.



Vad gäller möjligheten att dela upp ramavtalen i olika produktgrupper är ca 67 % positiva och ca 33 % negativa till detta.



Respondenterna ombads i fritext att meddela de, enligt dem, viktigaste och mest relevanta kraven som kan ställas i en kommande upphandling. Nedan följer redovisning av dessa idéer.

- *"Miljökrav på papper, tydliga specifikationer (opacitet m.m.) för olika A, B & C-klass papper."*
- *"Hårda viteskrav vid uteblivna åtagande i form av leverans eller restnoteringar."*
- *"Leveranstid och sortiment."*
- *"Ange ett spann gällande kopieringspapprets vithetskrav, opacitet etc. Vi leverantörer har olika tillverkare på kopieringspapper och har därför inte exakt lika papper att tillgå."*
- *"Vi kommer inte att svara då jag inte kan se hur vi ska få lönsamhet i ett papperavtal där hanteringen är så dyr med transporter."*
- *"Att offererade artiklar inte kan/får bytas ut vid lagerbrist om man inte får samma pris på utbytesprodukten."*
- *"Att få betalt för extratjänster som inbärning/uppbärning, telefonavisering m.m."*

Respondenterna ombads även i fritext lämna idéer om hur avtalsområdet för kontorspapper kan utvecklas. Nedan följer redovisning av dessa idéer.

- *"Kopieringspapper bör bara återfinnas på ett och samma avtal."*
- *"Ur miljösynpunkt vill man ju minska ned pappersförbrukningen så en aktiv bearbetning med förståelse för hur man kan skriva ut dubbelsidigt samt att det är viktigt att arbeta med rätt papperskvalité för ändamålet."*

## 7.3 Möte med leverantörer

### 7.3.1 Om leverantörsmöten

Projektet genomförde under oktober och november år 2017 ett antal möten med ramavtalsleverantörerna på de nuvarande ramavtalen. Syftet med mötena var att få en bild av leverantörernas synpunkter och erfarenheter beträffande de nuvarande ramavtalen samt hur marknaden ser ut.

De leverantörer som har ingått i förstudien är Antalis AB, Papyrus Supplies AB och Lyreco Sverige AB. Mötena har ägt rum med varje leverantör separat och på initiativ från Statens Inköpscentral. Nedan följer en sammanställning av mötena. Texten omfattar ibland fler leverantörer i de fall där de framfört liknande information och synpunkter samt i stort verkar inom samma segment.

### Redovisning av leverantörsmöten

#### 7.3.2 Marknaden

Konkurrensen på marknaden är tuff, papper är alltid prispressat och det finns få aktörer.

De senaste åren har volymerna av försäljningen av kontorspapper sjunkit, vilket har inneburit att pappersbruken antingen har lagt ner eller ställt om produktionen till exv. kartong. Marknadsandelen för enkla utskrifter minskar lite, det övergår mer till digitala format. Det skrivs dock fortfarande ut mycket, och för det som faktiskt skrivs ut efterfrågas en högre kvalitet på pappret, vilket har resulterat i att volymerna flyttas från kvantitet till kvalitet.

Branschen för papper är innovativ, just nu pågår mycket forskning vad gäller användandet av papper för annat än de traditionella användningsområdena. Idag tillverkas exv. kläder av papper. Även annat än pappersmassa används för att tillverka pappersprodukter, t.ex. algfibrer och restavfall från kaffetillverkning används för att tillverka pappersprodukter.

#### 7.3.3 Synpunkter på de nuvarande ramavtalen

Generellt upplevs ramavalet som välfungerande. Avropsformen har fungerat bra, den enda negativa erfarenheten som leverantörerna upplevt är att vissa myndigheter i sina avrop kräver in all dokumentation igen, vilket blir en onödig arbetsbelastning för leverantörerna. Vid avtalsstarten användes även många olika varianter av avropsmallar, vilket förvirrade många leverantörer. Förnyad konkurrensutsättning är att föredra, för att leverantörerna inte ska behöva låsa sina priser gentemot myndigheterna och sedan inte kunna förändra dessa när priset på pappersmassa ändras. Leverantörerna har dessutom långa ledtider, de



lämnar prognoser en gång i halvåret till pappersburken om hur mycket papper de kan komma att behöva kommande sexmånadersperiod.

I en kommande upphandling bör den nuvarande prisjusteringsklausulen ses över, det är många parametrar som måste vägas in vid prissättningen av produkterna och pappersmassan styr prissättningen. Av den anledningen fungerar prisjustering inte mot index som t.ex. KPI. Det hade varit mer lämpligt med ett index som speglar de internationella priserna. Två leverantörer föreslog att de får prisjustera efter dokumentation från pappersbruken, för att spegla deras prisförändringar. Leverantörerna måste ges möjlighet att prisjustera minst en gång om året.

Vad gäller kravspecifikationen upplever leverantörerna att majoriteten av kraven fortfarande är aktuella, möjligtvis att man i en kommande upphandling kan höja kraven på papperskvalitén.

#### 7.3.4 Utformning av kommande upphandling

Den förra upphandlingen täckte in sortimentet bra, det är enligt leverantörerna inte nödvändigt att ha med fler produkter eftersom den största volymen som avropas är kopieringspapper. Några leverantörer har fått mycket förfrågningar avseende grafiskt papper (papper som används för offsettryck), eventuellt bör några av dessa inkluderas i varukorgen. En leverantör lyfte även frågan huruvida emballage m.m. kan inkluderas på avtalet. Det finns en efterfrågan avseende detta, särskilt hos de myndigheter som har tryckeri i egen regi.

Vad gäller miljöfrågor anser leverantörerna att det är en mogen bransch. Alla produkter har någon form av certifiering, FSC, PEFC, EU Ecolabel m.fl. är några av certifieringarna som används. Majoriteten av leverantörerna är ISO-certifierade.

Vad gäller engångspallar har en leverantör börjat utveckla pallar i wellpapp i stället för i trä, för att undvika myndigheternas hanteringsproblem av de engångspallar gjorda av trä. Engångspallarna i wellpapp kan man enkelt återvinna.

Tjänster som bör inkluderas i den kommande upphandlingen är uppbärning mot tilläggsavgift. Några leverantörer föreslår timdebitering på leverans. En definiering av vad som innefattas i uppbärning bör också göras.

Vad gäller leveranstid anser en av leverantörerna att kortast möjliga leveranstid är tre dagar, om leveranstiden ska gälla hela Sverige. Oftast är det möjligt att leverera på 48 timmar, men den tiden kan inte garanteras för alla delar av Sverige. För små leveranser bör det även finnas ett lägsta orderbelopp, av både miljömässiga och administrativa skäl, när man inte upp till detta får man betala en fraktagift.

Samtliga leverantörer efterfrågar även separata avtal, ett för kontorspapper och ett för kontorsmateriel, i vilka kopieringspapper endast återfinns på avtalen för kontorspapper.

## 7.4 Möte med branschorganisation

### 7.4.1 Branschorganisationen KEPA

KEPA är en branschorganisation vars medlemmar är verksamma inom områdena kontor, emballage, papper och angränsande produktområden (därav namnet KEPA). KEPA har ca femtio medlemsföretag idag. Från början fanns det fler medlemsföretag, men många företag har gått ihop eller blivit uppköpta. KEPA erbjuder branschen en nätverksplats, för att diskutera gemensamma frågeställningar som inte påverkar konkurrensen. Ändamålet med KEPA är att tillvarata medlemmarnas intressen, främja branschens utveckling, samarbeta och samråda med näringslivets organisationer och samhällets myndigheter, verka för sunda och ändamålsenliga affärsprinciper samt verka för en ökad marknad för branschens produkter. Alla led finns representerade inom KEPA, från tillverkare till återförsäljare.

En trend man kan se i branschen är att de större medlemsföretagen börjar köpa upp mindre företag, vilket gör att det blir färre och färre aktörer på marknaden. På grund av en vikande efterfrågan de senaste åren har även pappersbruken valt att lägga om sin produktion till kartong, vilket påverkar hela branschen.

KEPA har arbetat mycket med konkurrenssituationen, för att motverka dumpning av priser. Man har försökt ge ut varningar men det har inte fungerat. För att möjliggöra för små och medelstora företag att delta i upphandlingar ser KEPA att vi behöver ta bort kravet på referenser, särskilt när det handlar om att bevisa att de har kapacitet för stora volymer. Om man i upphandlingar inte kräver detta blir det lättare för mindre företag att delta.

Vad gäller prisjusteringsindex har möjligheten att använda ett annat index än KPI diskuterats. Det är många parameterar som man måste ta hänsyn till. Om man kunde hitta ett index som tar hänsyn till pappersmassapriser, dollarpriser m.m. kanske man skulle kunna lösa problemet.

Olika varianter av e-handel är vanligt förekommande. Bland varianterna finns egen webbutik med kundinlogg, punch out-lösningar samt exporterade filer som myndigheterna själva laddar in i sina inköpssystem. De flesta företag använder sig av integrerade system som anpassas efter det system som myndigheten använder.

KEPA:s Etik- och Upphandlingsnämnd tog 2009 fram riktlinjer för upphandling. Dessa finns att läsa på <http://www.kepa.nu/etik-upphandling/>.



## 8 Hållbarhet

Produktion av pappersmassa och papper är en omfattande process i flera steg. Papper består av pappersmassa, fyllmedel, vatten och kemikalier. Produktionen inleds med att skog avverkas och transporteras till ett pappersbruk. De ingående råvarorna är ofta timmer, flis, spån, pappersmassa och returpapper. De övriga beståndsdelarna av trädet används som andra råvaror eller energi, vilket innebär att många pappersbruk är självförsörjande på energi.

Utvinnningen av fibrerna i råvaran kan genomföras på två sätt, enligt en mekanisk metod eller en kemisk metod. Den mekaniska metoden innebär att man maler veden i en kvarn eller mellan slipstenar till dess att cellulosa fibrerna frilagts, varefter veden blandas med vatten. I den mekaniska metoden är utsläppen till vatten och luft små och kemikalieanvändningen är liten, men processen är elenergikrävande. Uppemot 95 % av trädet tas tillvara i den mekaniska metoden, men det innebär också att många trähaltiga ämnen finns kvar, vilket resulterar i att papper som är gjort av mekaniskt framställd massa tenderar att gulna med tiden.

Den kemiska metoden innebär att det frigörs cellulosa fibrer från veden genom att den först flisas och sedan kokas med kemiska tillsatser, på så sätt frisätts vedens fibrer med värme och kemikalier. Kemikalieanvändningen i processen är hög, men av miljömässiga och ekonomiska skäl återvinns kemikalierna i brukets kemikalieåtervinning och återförs till processen. I den kemiska processen genomgår pappersmassan även en blekning, för att avlägsna de sista resterna av lignin, ett ämne som har en negativ inverkan på papprets kvalitet. Eftersom pappersbrukens användning av kemikalier är omfattande har ett led i pappersbrukens miljöarbete varit att se över användningen av kemiska produkter i tillverkningen. Arbetet har medfört att pappersbruken numera har god kontroll på vilka produkter som köps in till produktionen.

Papper tillverkas även av returfibrer, men produktionen av papper kräver ändå ett kontinuerligt inflöde av nyfiber i fibersystemet eftersom det finns en övre gräns för hur många gånger fiber kan återvinnas. Utan tillskott av nyfiber skulle det inte vara möjligt att tillverka returpapper eftersom de återvunna fibrerna snabbt förlorar styrka.

Efter framställningen mals fibrerna i massan och blandas med vatten, för att pappret ska få speciella egenskaper som exv. en viss styrka. Sedan leds massan in i en pappersmaskin där pappret avvattnas. Nästa steg är att torka massan, där den största delen av det återstående vattnet försvinner. Slutligen manglas det, för att pappret ska få en jämn och fin yta.

Skogsråvarans egenskaper samt produktion av pappersmassa och papper, liksom konvertering, och därmed utsläpp till vatten och luft är de viktigaste miljöaspekterna. Därtill kommer även transporten av varan. De europeiska och framförallt de svenska

pappersbruken har en hög miljöprestanda, varför man kan konstatera att de upphandlingskriterier som ska utarbetas bör beakta den Europeiska marknaden.

Vad gäller skogsråvaran beräknas mer än 18 % av de globala växthusutsläppen vara kopplade till avskogning, och trots lagstiftning och andra överenskommelser för utnyttjande, skötsel och utveckling finns det inga garantier för att världens skogar sköts på rätt sätt. Av den anledningen bör en upphandling inkludera generella kriterier för skogsråvara, som säkrar att skogsråvaran kommer från legala och icke-kontroversiella källor.

I fråga om energianvändning genereras ungefär 50 % av energibehovet av restprodukterna från råvarorna, vilket innebär att koldioxidintensiteten från energianvändningen är mycket lägre än andra energiintensiva industrier. Mer än 90 % av den värmeenergi som den svenska skogsindustrin använder är bioenergi, således ger produktionen av papper upphov till mycket låga utsläpp av fossil koldioxid. De främsta miljöpåverkande utsläppen till luft som härrör från egenproduktionen av el och värme är svavel- och kväveoxider. Vad gäller utsläpp till vatten har pappersbruken minskat sina utsläpp, särskilt utsläpp av närsalter (kväve och fosfor) samt klorerat organiskt material.

Eftersom vatten är en av de viktigaste faktorerna vid tillverkning av pappersmassa strävar pappersbruken ständigt efter att minska användningen av vatten, vilket samtidigt leder till en lägre energiåtgång (behovet av pumpning minskar). Pappersbruken använder sig av slutna tillverkningsprocesser, vilket innebär att mängden processvatten minskar samtidigt som mycket av vattnet kan återanvändas. Vattnet renas sedan i reningsanläggningar i flera steg. Grundvatten används inte, vatten tas i stället direkt från sjöar och vattendrag.

Enligt Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek kan krav på blekmetod, utsläpp till luft och vatten samt växthusgaser verifieras med exv. EU Ecolabel. Svanen verifierar kraven på utsläpp till luft och vatten samt växthusgaser, men inte kravet på blekmetod. Eftersom verifikaten fortfarande är giltiga är kraven fortfarande relevanta. Det pågår dock en revidering av EU Ecolabel då den nuvarande går ut 31/12 2018.

Vad gäller möjliga krav på träråvaran, exv. rutiner för säkerställande av ursprung, skogsråvarans ursprung och åtgärder för att undvika kontroversiella källor, är Upphandlingsmyndighetens kravrekommendation är, enligt uppgift från Upphandlingsmyndigheten, i behov av revidering. Arbetet med revideringen har påbörjats, men för tillfället är det pausat och det kommer att dröja ett tag innan det blir klart. De nuvarande certifieringarna som finns att tillgå på området är exv. FSC och PEFC.

## 9 Andra upphandlingar inom området

En genomgång har gjorts av några av de upphandlingar av enbart kontorspapper som genomförts de senaste åren. Syftet med genomgången var att få en bild av några av de krav som vanligtvis ställs.

### 9.1 Krav på varan

Ett vanligt förekommande krav i studerade förfrågningsunderlag är att ställa krav på att anbudsgivare ska kunna erbjuda kontorspapper inom ett visst antal kategorier. De vanligast förekommande produktkategorierna är:

- Kopieringspapper
- Färgat papper
- Specialpapper

Specialpapper har innefattat exv. åldersbeständiga papper, som skulle vara åldersbeständigt i enlighet med ISO 9706, men även arkivbeständigt papper, som skulle uppfylla Riksarkivets krav om RA-FS 2006:4, ISO 11108.

#### 9.1.1 Miljökrav

Vad gäller miljökrav har det i en upphandling ställts krav på att de offererade artiklarna i förekommande fall ska vara märkta med EU Ecolabel, FSC, Svanen eller annan tredjeparts certifiering som styrker miljö kvalitet och hållbarhet gällande blekmetoder, råvarans ursprung, utsläpp till luft och vatten och växthusgaser.

I en annan upphandling ställdes liknande krav vad gäller miljö. För kopieringspappret krävdes märkning av FSC och Svanen eller EU Ecolabel, samt möjlighet till en kompletterande miljömärkning i enlighet med ECF och/eller TCF. För det färgade pappret i nämnda upphandling krävdes certifiering av FSC samt ECF och/eller TCF. Miljömärkningen för varje vara skulle vara minst likvärdig med vad som framgick av specifikationen.



# 10 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd

## 10.1 IED-direktivet

IED-direktivet<sup>3</sup> är en sammanslagning av sju olika direktiv och är ett minimidirektiv som syftar till att minska utsläppen från industriella anläggningar. Direktivet omfattar europeisk massa- och pappersproduktion. Direktivet ställer bl.a. krav på att stora och medelstora anläggningar ska tillståndsprövas och att bästa tillgängliga teknik ska användas. För massa- och pappersproduktion omfattas anläggningar med en produktionskapacitet som överstiger 20 ton per dygn.

## 10.2 Producentansvar

Producentansvar innebär att producenter ansvarar för att samla in och ta omhand uttjänta produkter. Tanken är att det ska motivera producenterna att ta fram produkter som är mer resurssnåla, lättare att återvinna och inte innehåller miljöfarliga ämnen.

I Sverige finns lagstiftat producentansvar för sex olika produktgrupper, varav returpapper är relevant vid upphandling av kontorspapper. Därutöver finns frivilliga åtaganden, som liknar producentansvar.<sup>4</sup>

## 10.3 RA-FS

RA-FS är Riksarkivets föreskrifter RA-FS 2006:4 rörande tekniska krav och att certifiering uppfylls vad gäller arkivbeständigt och åldersbeständigt papper. Föreskrifterna ska i regel tillämpas av alla statliga myndigheter, inklusive enskilda organ som förvarar allmänna handlingar, men ett fåtal föreskrifter i serien RA-FS är enbart avsedda för en särskild grupp av myndigheter.

Det finns en RA-FS som omfattar allmänna regler, oavsett medium, för alla områden inom myndigheternas arkivhantering, nämligen Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, RA-FS 1991:1 (ändr. 1997:4, 2008:4 och 2012:1). Regler finns här om allt från avgränsning och organisation av arkiv till arkivredovisning och gallring samt framställning, förvaring, skydd och överlämnande av handlingar.

---

<sup>3</sup> Industriutsläppsdirektivet 2010/75/EU.

<sup>4</sup> Förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

De föreskrifter som påverkar upphandlingsföremålet är mediespecifika föreskrifter samt föreskrifter med tekniska krav. Övriga föreskrifter i serien RA-FS förtydligar och kompletterar de allmänna reglerna inom olika områden.

Mediespecifika föreskrifter är regler för handlingar på olika typer av medier. Det finns exempelvis föreskrifter om elektroniska handlingar, handlingar på papper och handlingar på mikrofilm. Föreskrifter med tekniska krav behandlar tekniska krav för olika medier, exempelvis krav på bevarandeformat för elektroniska handlingar eller krav på arkivbeständigt papper. De mediespecifika föreskrifterna och föreskrifterna med tekniska krav ska alltid läsas tillsammans.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Riksarkivets generella föreskrifter, <https://riksarkivet.se/generella-foreskrifter>.

# 11 Elektroniska anbud

Statens inköpscentral använder sig av elektronisk upphandling och systemet TendSign för hantering av alla upphandlingar, ansökan, förfrågningsunderlag, anbud och avtal. En eventuellt kommande upphandling inom ramavtalsområdet kommer att genomföras i TendSign. Avtal kommer att signeras elektroniskt.



## 12 Säkerhet

Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (1996:627) ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Ansvar för säkerhetsskyddet ligger hos den som är verksamhetsansvarig. När det i utförandet av en tjänst förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess (hemliga uppgifter) har staten, kommunerna och landstingen ansvaret för att det finns ett fullgott säkerhetsskydd hos leverantören.

För att tillgodose kravet på säkerhetsskydd när sådan verksamhet utförs på uppdrag av en myndighet, ska den uppdragsgivande myndigheten träffa ett skriftligt avtal – säkerhetsskyddsavtal – med ramavtalsleverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det enskilda fallet. Vid de ramavtal där behov av säkerhetsavtal föreligger bör en sådan möjlighet anges i ramavtalen.

I förstudien har det inte framkommit att det föreligger något intresse hos myndigheterna att ställa säkerhetskrav på leverantörerna. Detta innebär dock inte att sådant behov inte föreligger eftersom leverantören kan komma att behöva tillgång till en avropande myndighets lokal vid leverans av varan. Det kan därför ändå vara lämpligt att ha med möjligheten med säkerhetsskyddade avtal i de allmänna villkoren för de myndigheter som anser sig ha ett sådant behov.

# 13 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling

Projektgruppen har identifierat ett flertal frågor som behöver ses över vid en eventuellt kommande upphandling, däribland följande:

- En genomgång behöver göras av vilka slags papper som ska inkluderas i kommande upphandling.
- En översyn bör göras avseende vilka slags hållbarhetskrav som kan ställas på varorna.
- Klargöra vad uppbärning innebär.
- Minimera risken för strategisk anbudsgivning/låg prissättning, men även se över lämplig viktning för olika typer av papper.
- Se över vilken avropsordning som är lämpligast.
- Se över huruvida möjligheten att avropa kontorspapper ska inkluderas i ramavtalsområdet för kontorsmateriel, alternativt att ramavtalsområdet för kontorspapper ska vara ett separat område där allt kopieringspapper samlas, vilket skulle innebära att möjligheten att avropa kopieringspapper från ramavtalen om kontorsmateriel försvinner.
- Se över huruvida ett nytt anbudsområde om bl. a. kartong, wellpapp och tejp bör inkluderas i kommande upphandling.

# 14 E-beställningar

En viktig förutsättning för de standardprodukter som förstudien omfattar, är att dessa enkelt kan avropas. Ett sätt att möjliggöra enkla avrop är via någon form av webb-shop som ramavtalsleverantören tillhandahåller. Denna webb-shop måste kunna samverka med kundernas e-handelssystem.

För vidare beskrivning av vad myndigheter efterfrågar och vad leverantörer kan erbjuda avseende e-handel, se avsnitten 6.2.1.4 samt 7.2.1.2.

# 15 Rekommendation

Enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal som effektiviserar upphandlingar av varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller till stora värden.

Efter genomförd myndighetsenkät och i möten med myndigheter har det framkommit att det finns behov av ett statligt ramavtal för kontorspapper. Inte heller marknadsundersökningen har visat på att det skulle finnas skäl till att inte göra en ramavtalsupphandling på området.

Eftersom ramavtalen används i stor omfattning, avrop sker frekvent samt att den totala beräknade omsättningen om ca 65 MSEK får anses vara tillräckligt hög för att motivera en upphandling, är samtliga kriterier för att genomföra en upphandling uppfyllda. Vid en sammantagen bedömning av det som angivits ovan rekommenderar projektgruppen att Statens inköpscentral bör besluta att en ny ramavtalsupphandling genomförs.

# 16 Källförteckning

## 16.1 Möten med myndigheter

Polismyndigheten

Försvarets Materielverk

Riksdagen

Energimyndigheten

## 16.2 Möten med leverantörer

Antalis

Lyreco

Papyrus

## 16.3 Enkätutskick till myndigheter

Enkät till myndigheter – Kontorspapper, skickades till 338 myndigheter, varav 192 besvarade enkäten. Svarsfrekvensen var 57 %. Publicerad från 2017-09-07 till 2017-10-20.

## 16.4 Enkätutskick till leverantörer

Enkät till leverantörer – Kontorspapper, skickades till 35 leverantörer, varav 6 besvarade enkäten. Svarsfrekvensen var 17 %. Publicerad från 2017-09-19 till 2017-11-06.

## 16.5 Referenslitteratur och andra källor

Upphandlingsmyndighetens rapport *Bakgrundsdocument, upphandlingskriterier för pappersprodukter*, 2015-11-24.

Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek,  
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/kontor-och-textil/pappersprodukter/tryck--och-kopieringspapper/> (hämtad 2017-10-31).



Region Jönköpings läns upphandlingsdokument benämnt *Kontorspapper* inklusive bilagor, dnr 2017/2543.

Inköp Gävleborgs upphandlingsdokument benämnt *Kontorspapper* inklusive bilagor, dnr 6105.

Riksarkivets generella föreskrifter, <https://riksarkivet.se/generella-foreskrifter>.

KEPA:s riktlinjer för upphandling, <http://www.kepa.nu/etik-upphandling/>.