

Ert datum:
2022-04-01

Datum:
2022-04-22

Er ref:
Fi2022/01190

Diarienummer:
UHM-2022-0097

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Europeiska kommissionens förslag till en ny byggproduktförordning (COM(2022) 144 final)

Upphandlingsmyndigheten har fått tillfälle att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till en ny förordning.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten arbetar med stöd för hållbar upphandling som ska bidra till att vi når de lokala, regionala, nationella och internationella miljömålen. Exempel på dessa är det svenska klimatmålet med noll nettoutsläpp av växthusgaser år 2045, de 17 globala mål som formuleras i Agenda 2030, de svenska miljö kvalitetsmålen och det så kallade generationsmålet.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör arbetet med ökad klimat- och miljöhänsyn i upphandling.

Sammanfattande bedömning

Upphandlingsmyndigheten menar att det är angeläget att kommissionens utrymme att införa tvingande hållbarhetskrav bör begränsas till att gälla miniminivåer. Det vill säga att bestämmelser som kommissionen ges möjlighet att fastställa avseende upphandling inte får hindra att upphandlingskrav med högre ambitionsnivåer får användas av upphandlande organisationer i medlemsstaterna.

Ert datum:
2022-04-01

Datum:
2022-04-22

Er ref:
Fi2022/01190

Diarienummer:
UHM-2022-0097

Det är likaså viktigt att kraven inte heller utformas på sätt som skapar onödig detaljstyrning och inlåsningseffekter, som kan hämma innovativa lösningar eller kan medföra onödiga konkurrensbegränsningar eller konkurrenssnedvridningar. Alternativa sätt att uppnå kravens syfte bör alltså vara möjliga.

Det är också viktigt att tvingande regler om miljömässiga hållbarhetsaspekter jämkas med redan etablerade regler som finns med anledning av EU:s Taxonomi. Det bör förtydligas hur reglerna om miljömässiga hållbarhetsaspekter i byggproduktförordningen och Taxonomin förhåller sig till varandra.

Upphandlingsmyndigheten menar att begreppet märke behöver förtydligas med anledning av att användning av miljömärkning regleras i Upphandlingsdirektiven.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är positivt att krav inte ställs på vilka system som ska användas för utredning av en produkts miljöpåverkan utifrån ett livscykelperspektiv. Det vore olyckligt om tvingande regler tas fram, exempelvis genom delegerade akter av EU-kommissionen, som omintetgör användning av standardiserade tredjepartsverifierade miljövarudeklarationer.

Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Kompletterande regler avseende hållbarhetskrav för offentlig upphandling av byggprodukter

EU-kommissionen föreslås få befogenhet (art. 84) att utfärda kompletterande regler avseende hållbarhetskrav för miljöanpassad offentlig upphandling av byggprodukter. Tvingande regler på området medför troligen att hållbarhetskrav kommer att tillämpas mer stringent och konsekvent vilket Upphandlingsmyndigheten i grunden är positiv till. Utformningen av förslaget till byggproduktförordning innebär dock en risk att de krav som kommissionen fastställer kan vara begränsande, med andra ord inte går så långt som är möjligt med hänsyn till gällande rätt och praxis men också med hänsyn till den utveckling inom respektive produktområde som skett. Därmed riskerar även enskilda upphandlande organisationer att inte uppnå sina beslutade mål. Upphandlingsmyndigheten menar att kommissionens utrymme att införa tvingande hållbarhetskrav i så fall bör gälla miniminivåer. Det vill säga att bestämmelser som kommissionen ges möjlighet att fastställa avseende upphandling inte får hindra att upphandlingskrav med högre ambitionsnivåer får användas av upphandlande organisationer i medlemsstaterna, så länge som kraven är förenliga med gällande rätt. EU-kommissionens krav bör inte heller utformas på så sätt att de skapar onödig detaljstyrning och inlåsningseffekter. En alltför stor detaljstyrning kan hämma innovativa lösningar eller kan medföra onödiga konkurrensbegränsningar eller konkurrenssnedvridningar. En risk med tvingande regler med en harmoniserad lägsta nivå för offentlig upphandling är att den offentliga sektorn inte får tillgång till produkter på marknaden som kan utveckla hållbara offentligt ägda fastigheter. Det kan exempelvis förhindra upphandling av åtgärder för ökad energieffektivitet vilket i sin tur kan försvåra strävan betydligt att minska unionens behov av fossil gas. Alternativa sätt att uppnå kravens syfte bör alltså vara möjliga.

Ert datum:
2022-04-01

Datum:
2022-04-22

Er ref:
Fi2022/01190

Diarienummer:
UHM-2022-0097

I sammanhanget kan det vara värdefullt att jämföra med hur bestämmelserna i Ekodesign-direktivet¹ och Energimärkningsförordningen² har fungerat i Sverige (och även i flera andra EU-medlemsstater) när det gäller användning av mer energisnåla kylskåp.³ Ekodesignkraven hindrade kylskåp som inte var energisnåla från att komma ut på marknaden medan energimärkningen tydligt visade de godkända kylskåpens energiprestanda. Regleringarna medförde inget tak för vilka ambitionsnivåer exempelvis en upphandlande myndighet skulle behöva hålla sig inom. De båda regleringarna har i det här fallet med andra ord lett till sådana marknadsstyrande effekter som varit önskvärda ur ett hållbarhetsperspektiv bland annat för att ambitionsnivåerna inte har begränsats hos upphandlande myndigheter. Av bild 1 nedan framgår att de båda regleringarna tillsammans har verkat mot en mer miljöanpassad användning av energirelaterade produkter, så som kylskåp och frysar.

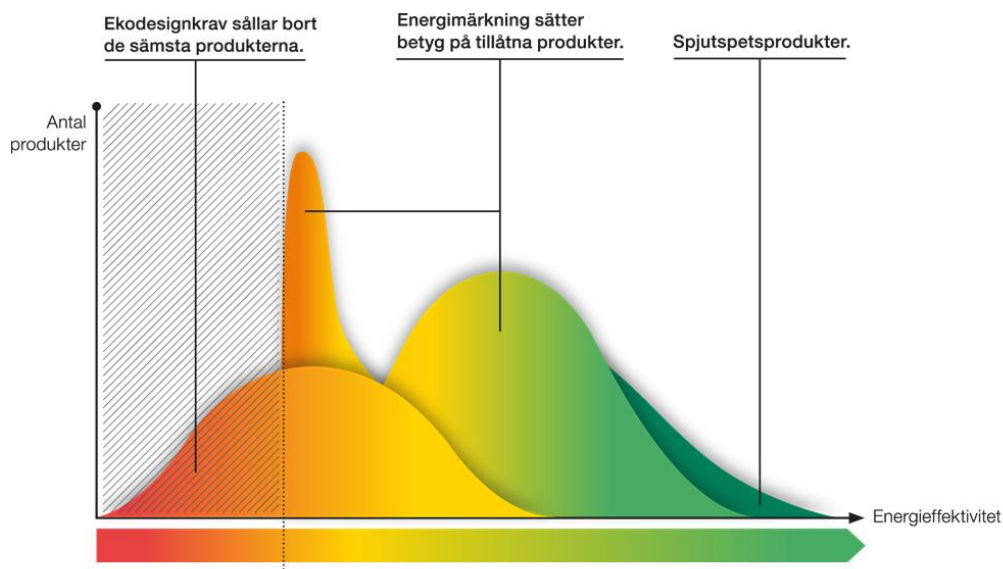


Bild 1 illustrerar syftet med ekodesignkrav och energimärkning. Köparna har frihet att efterfråga också de bättre produkterna på marknaden, de är inte bara hänvisade till de produkter som endast uppfyller Ekodesigndirektivets nivå. (källa: www.energimyndigheten.se)

Miljödeklarationer

Upphandlingsmyndigheten välkomnar förslaget om att införa krav på utredning av en produkts miljöpåverkan utifrån ett livscykelperspektiv. Upphandlingsmyndigheten anser också att det är positivt att krav inte ställs på vilka system som ska användas för att möta kraven. Det möjliggör att de system för standardiserade tredjeparts-verifierade miljövarudeklarationer (till exempel så kallade EPD) som används redan idag (exempelvis av Boverket när de tar fram beräkningsanvisningar i enlighet med lag

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU

³ Energimärkning 20 år i konsumentens tjänst, ET 2016:19 (ISSN 1404-3343)

Ert datum:
2022-04-01

Datum:
2022-04-22

Er ref:
Fi2022/01190

Diarienummer:
UHM-2022-0097

(2021:787) om klimatdeklaration för byggnader) och som branschen har investerat både tid och pengar att ta fram fortsatt kan användas. Det vore olyckligt om tvingande regler tas fram, exempelvis genom delegerade akter av EU-kommissionen, om krav på användning av ett särskilt system. En sådan utveckling skulle riskera att tid och resurser används till att omarbete system som redan fungerar idag istället för exempelvis arbetet med hållbar utveckling.

Viktigt att förslaget överensstämmer med annan EU-reglering

Förordningen om taxonomi för hållbarhet

EU:s förordning om taxonomi för hållbarhet antogs i juni 2020 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088) (Taxonomin) och utgör en ramreglering för att bedöma hållbarheten i olika ekonomiska verksamheter. Upplysningar ska lämnas om hur de underliggande investeringarna i finansiella produkter uppfyller EU:s taxonomi. Stora investeringar går till infrastruktur och bygg- och fastigheter.

Upphandlingsmyndigheten noterar att det tycks som om den nu föreslagna byggproduktförordningen inte har samma definition av miljömässiga hållbarhetsaspekter och inte heller samma omfattning av miljömässiga hållbarhetsaspekter som Taxonomin. Upphandlingsmyndigheten vill uppmärksamma att det faktum att byggproduktförordningen inte reglerar alla miljömässiga hållbarhetsaspekter som taxonomin tar upp skulle kunna leda till att vissa investeringar inte uppfyller taxonomin men byggproduktförordningen. En offentlig verksamhet kan genomföra projekt i offentlig-privat samverkan och göra en upphandling som innebär en gemensam investering. Med de båda regelverkens olika definitioner och omfattning i beskrivning av vad miljömässig hållbarhet är så blir det inte transparent vilka hållbarhetsaspekter som ska användas. Det kan riskera möjligheterna till bland annat upphandling av offentlig-privat samverkan och det kan inte heller uteslutas att även andra typer av upphandlingar kan drabbas.

Definitionen av de olika hållbarhetsaspekterna i Taxonomin samt i byggproduktförordningen behöver överensstämma i de båda regelverken då det annars riskerar att bli motsägelsefullt och i slutändan innebära hinder för reglernas genomslag och efterlevnad. De olika regelverken behöver jämkas i de fall de överlappar varandra eller där det finns luckor, för ökad rättssäkerhet och för att motverka olika tolkningar. Det bör förtydligas hur reglerna om miljömässiga hållbarhetsaspekter i byggproduktförordningen och Taxonomin förhåller sig till varandra.

Ert datum:
2022-04-01

Datum:
2022-04-22

Er ref:
Fi2022/01190

Diarienummer:
UHM-2022-0097

Märkens ställning i upphandlingsdirektiven

Genom gällande upphandlingsdirektiv förstärkte EU (miljö- och andra) märkningarnas (labels) ställning inom offentlig upphandling⁴. Avsikten är att öka användningen av märkningar som verktyg också inom offentlig upphandling för att möjliggöra en mer hållbar offentlig upphandling inom unionen. Byggentreprenader och varor nämns särskilt i upphandlingsdirektivens artikel om märkning.

I byggproduktförordningens förslag i artikel 18 anges att andra märken (markings) inte får förekomma än CE-märket, om de tar upp sådan information om produkternas karaktär som redan täcks in av den "harmoniserade zonen". Till produkters karaktär räknas också egenskaper som påverkar miljöaspekter. Den nuvarande skrivningen i artikel 18 kan medföra både osäkerhet och otydlighet som kan verka menligt avseende frivillig miljömärkning av produkter. Upphandlingsmyndigheten menar därför att begreppet märke (marking) behöver förtydligas.

Betydelsen av olika begrepp

I förslaget till förordning finns hänvisning till "digital product passport" men det saknas en förklaring, definition av begreppet eller annan hänvisning, vilket skapar osäkerhet kring vad det innebär. Det kan vara lämpligt att ytterligare förklara begreppet direkt i förordningen.

Trots att begreppet "state of the art" definieras i art. 3.32 och används i art. 22.2 kan frågetecken uppkomma kring begreppets innebörd. Upphandlingsmyndigheten anser dock att det kan vara lämpligt att begreppet inte tydliggörs ytterligare. Begreppet "state of the art" kan om det tydliggörs, exempelvis av EU-kommissionen, eventuellt annars inverka menligt på upphandlande organisationers möjligheter att upphandla innovativa hållbara lösningar och driva hållbar utveckling inom byggsektorn.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Statsstödsspecialisten Cecilia Östrand, hållbarhetsspecialist Heini-Marja Suvilehto och hållbarhetsspecialisten Jens Johansson har varit föredragande. I handläggningen har också chefsjuristen Anders Asplund deltagit.

Inger Ek

Heini-Marja Suvilehto

⁴ Se bland annat artikel 43, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.