

Ert datum:
2023-03-17

Datum:
2023-04-21

Er ref:
KN2023/02645

Diarienummer:
UHM-2023-0042

Klimat- och näringslivsdepartementet
Enheten för branscher och industri
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Susanne.Gylesjö@regeringskansliet.se

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial- European Critical Raw Materials Act

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial.¹

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till det avsnitt av slutbetänkandet som har anknytning upphandlingsområdet. Den begränsade remisstiden tillåter dessvärre inte någon fördjupad analys av förslaget påverkan på vårt verksamhetsområde.

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020. COM (2023) 160 final 2023/0079 (COD)

Ert datum:
2023-03-17

Datum:
2023-04-21

Er ref:
KN2023/02645

Diarienummer:
UHM-2023-0042

Övergripande reflektioner

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att kommissionen vidtar åtgärder för att säkra unionens tillgång till vissa kritiska råvaror som behövs för den gröna omställningen. Mot bakgrund av att behovet av kritiskt råmaterial kommer att öka, samtidigt som utvinningen och bearbetningen innebär betydande miljömässiga och sociala risker, är det viktigt att säkerställa en hållbar produktion som omfattar hela livscykeln både vad gäller miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar ett starkt helhetsgrepp kring hållbarhet i förslaget delar som berör offentlig upphandling. Förslaget fokuserar främst på miljöaspekter och de sociala och ekonomiska aspekterna av hållbarhet skulle med fördel kunna stärkas. Ekonomiskt hållbar upphandling innebär en effektiv användning av skattemedel och en ekonomisk tillväxt som inte sker på bekostnad av människor eller miljö.

Det finns betydande sociala och ekonomiska risker kopplade till utvinningen av många kritiska råvaror. För att säkerställa en hållbar produktion är det av avgörande betydelse att även dessa aspekter beaktas. Riskerna innefattar bland annat tvångs- och barnarbete, tvångsförflyttning av ursprungs- och lokalbefolkning, otillräckliga löner, farlig arbetsmiljö, olaglig övertid och trakasserier. Risk för korruption är också hög vid utvinning av råmaterial, främst kopplat till gruv- och oljeindustrierna. Inom metallutvinning finns hög risk för korruption inom exempelvis tilldelning av utvinningsrättigheter. Vidare är risken för korruption generellt hög i flera länder där sluttillverkning sker.

För att upphandlande organisationer ska kunna ställa och följa upp hållbarhetskrav är det viktigt att öka transparensen och spårbarheten i leveranskedjan. Det pågår ett arbete inom EU med en sektorsövergripande lagstiftning som syftar till att göra det obligatoriskt för företag att genomföra riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter och miljö.² Enligt vår uppfattning är det mot denna bakgrund av vikt att olika lagstiftningsprocesser som syftar till, eller möjliggör, att stärka hållbarhetsperspektivet i offentliga upphandlingar samordnas för att undvika dubbelreglering.

Förordningens betydelse för försörjningsberedskapen

Vad gäller förslaget försörjningsberedskapsaspekter finns det en risk att EU genom förslaget bygger upp en struktur som syftar till att kunna förse medlemsstaterna med kritiska råvaror som gäller parallellt med nationella åtgärder som har samma eller

² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/01/council-adopts-position-on-due-diligence-rules-for-large-companies/>

Ert datum:
2023-03-17

Datum:
2023-04-21

Er ref:
KN2023/02645

Diarienummer:
UHM-2023-0042

liknande syfte. Det pågår för närvarande flera olika utredningar som syftar till att stärka den nationella försörjningsberedskapen, däribland *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin* (dir. 2022:72). Vi vill framhålla vikten av att nationella åtgärder på detta område inte överlappar utvecklingen på EU-nivå: till exempel har Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) i en rapport framhållit att svenska inriktningsdokument som rör krisberedskap och civilt försvar är påtagligt fattiga i sina hänvisningar till EU:s arbete med krisberedskap, liksom i sin analys av de basförmågor som därvid skapas vid uppbyggandet av det svenska civila försvaret.³ Sammanfattningsvis är det av vikt att nationella åtgärder och aktiviteter samordnas med liknande arbete inom unionen, inklusive den vidare beredningen av denna förordning.

Vi noterar även att den föreslagna förordningen uppvisar en del likheter med *Europeiska kommissionens förslag till förordning om ett krisinstrument för den inre marknaden*. Till exempel synes båda rättsakterna förutsätta att EU skapar en omfattande organisatorisk och administrativ överbyggnad och att medlemsstaterna och kommissionen i en tämligen omständlig ordning upprättar förteckningar över bristvaror. Båda rättsakterna uppvisar därtill en komplexitet och detaljeringsgrad som framstår som främmande för den svenska rättsordningen. Vi vill här framhålla vikten av att dessa båda lagstiftningsprocesser samordnas med liknande processer på nationella nivå, och hänvisar i övrigt till vårt tidigare remissvar.⁴

Närmare om vissa bestämmelser i den föreslagna förordningen

Artikel 8 – One stop shop

Enligt förslaget till förordning ska medlemsstaterna utse nationella kontaktmyndigheter ("one stop shop") som ska arbeta med sådan tillståndsgivning som föreskrivs i rättsakten. Även om det enligt förslaget finns vissa möjligheter att undantagsvis och under vissa förutsättningar delegera denna uppgift till andra myndigheter så är denna utgångspunkt sannolikt svårförenlig med såväl den svenska förvaltningsmodellen som de principer som bär upp vår nationella krisberedskap. Under alla omständigheter synes genomförandet av denna del av förordningen förutsätta såväl ett utbyggt samarbete som ömsesidigt förtroende såväl inom offentlig sektor som med näringslivet.

³ EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige, Katarina Engberg, 2022, s. 14f..

⁴ <https://www.regeringen.se/contentassets/2f938e30e9d6404b8b86a9ed180a170f/uppshandlingsmyndigheten.pdf>

Ert datum:
2023-03-17

Datum:
2023-04-21

Er ref:
KN2023/02645

Diarienummer:
UHM-2023-0042

Artikel 24 – Joint Purchasing

Förslaget innehåller bestämmelser som syftar till att skapa en struktur för gemensamma inköp av vissa strategiska råmaterial. Av bestämmelsen framgår, såsom vi uppfattar den, att deltagande aktörer som omfattas av direktiv 2014/24 och direktiv 2014/25 endast kan delta i sådana gemensamma inköp om detta är förenligt med bestämmelserna i dessa båda direktiv.⁵ De båda direktiven som artikeln hänvisar till utgör två av EU:s fyra upphandlingsdirektiv. Genom regleringen uppkommer frågan om hur förordningen förhåller sig till upphandlande organisationer och upphandlingar som omfattas av båda övriga upphandlingsdirektiv.⁶

Artikel 25 – National measures on circularity

I artikel 25.1 c föreslås att varje medlemsstat ska anta och implementera nationella program som ska innehålla åtgärder som syftar till att öka användningen av sekundära kritiska råvaror i tillverkning, inklusive att beakta återvunnet material i tilldelningskriterier ("award criteria") i offentlig upphandling.

Enligt vår uppfattning framstår det som främmande att i förordningen framhålla att cirkularitet ska beaktas just genom utformningen av tilldelningskriterierna, eftersom det kan ske på flera olika sätt i upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten anser i stället att upphandlande organisationer själva, utifrån vad som upphandlas och de närmare omständigheterna i upphandlingen, ska vara fria att även fortsatt välja vilken utvärderingsgrund som ska användas. Att begränsa de upphandlande organisationernas handlingsfrihet i detta avseende kan leda till mindre ändamåls-enliga upphandlingar. Artikeln skulle mot denna bakgrund därför kunna avfattas på följande sätt:

"Each Member State shall [...] adopt and implement national programmes containing measures designed to:

...

(c) increase the use of secondary critical raw materials in manufacturing, including, where appropriate, by taking recycled content into account in ~~award criteria related to public procurement;~~

⁵ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG och Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

Ert datum:
2023-03-17

Datum:
2023-04-21

Er ref:
KN2023/02645

Diarienummer:
UHM-2023-0042

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Hållbarhetsspecialist Ellionor Triay Strömvall har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också hållbarhetschefen Kristian Hemström, hållbarhetsspecialisten Joakim Thornéus och juristen Henrik Grönberg deltagit.

Inger Ek

Ellionor Triay Strömvall