

Ert datum:
2025-03-13

Datum:
2025-05-27

Er ref:
LI2025/00387

Diarienummer:
UHM-2025-0117

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering och bostäder,
Enheten för bostäder och byggande
li.remissvar@regeringskansliet.se, li.bb@regeringskansliet.se

Promemorian anpassningar till EU:s nya byggproduktförordning

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Anpassningar av EU:s nya byggproduktförordning. Promemorian innehåller förslag på lag- och förordningsändringar som är nödvändiga för att anpassa svensk rätt till förordning (EU) 2024/3110 om fastställande av harmoniserade regler för byggprodukter och om upphävande av förordning (EU) 305/2011.

Den nya byggproduktförordningen ger kommissionen möjlighet att genom produktspecifika standarder fastställa produktkrav för vissa egenskaper, däribland miljömässig hållbarhet, funktionalitet och säkerhet. Kraven kommer inte att gälla förrän en delegerad akt har antagits som gör produktkraven tvingande för den specifika produktfamiljen. Förordningen och då närmast EU-kommissionens mandat att anta delegerade akter kopplat till den, innebär att det på EU-nivå kommer tillkomma bestämmelser som direkt påverkar genomförandet av vissa offentliga upphandlingar.

Ert datum:
2025-03-13

Datum:
2025-05-27

Er ref:
LI2025/00387

Diarienummer:
UHM-2025-0117

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. De flesta direkta kopplingarna till upphandlingsreglerna i denna förordning förväntas komma succesivt under de kommande åren i de delegerade akterna, i form av obligatoriska minimikrav på miljömässig hållbarhet i offentlig upphandling. Dessa produktfamiljspecifika krav är ett nytt inslag i byggproduktförordningen. Det kan uppmärksammas att det kan bli fråga om EU-gemensamma krav i form av tekniska specifikationer, urvalskriterier, klausuler om fullgörande av kontrakt och/eller tilldelningskriterier i offentliga upphandlingar. Det förväntas med andra ord tillkomma detaljstyrning från EU som kommer att gälla parallellt med upphandlingsdirektiven.

Ändringar i regelverket som rör offentlig upphandling

I avsnitt 9, 12.2 och 12.3 i promemorian finns överväganden och förslag på följdändringar i bilaga 3 till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och i motsvarande bilaga i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. Ändringarna innebär att en hänvisning till byggproduktförordningen kompletteras så att den avser rätt bestämmelse i den nya byggproduktförordningen. I övrigt föreslås inga ändringar i upphandlingslagarna med anledning av den aktuella förordningen.

Som omnämnts ovan och noteras i promemorian (avsnitt 5) innehåller den nya byggproduktförordningen reglering som rör offentlig upphandling. Regleringen, som återfinns i artikel 83 och som förtydligas i skäl 98-99, innebär bland annat att EU-kommissionen ska anta delegerade akter som fastställer obligatoriska minimikrav på miljömässig hållbarhet för byggprodukter. Kraven ska gälla upphandlingsförfaranden som omfattas av Direktiv 2014/24/EU (LOU-direktivet) eller Direktiv 2014/25/EU (LUF-direktivet). I promemorian (s. 26) görs bedömningen att regleringen inte bör medföra några ändringar i sak i regelverket som rör offentlig upphandling.

Artikel 83(3) innebär krav på medlemsstaterna att ge upphandlande organisationer tekniska råd och stöd när det gäller hur de obligatoriska minimikraven på miljömässig hållbarhet ska uppfyllas. Upphandlingsmyndigheten saknar resonemang om hur detta ska tillgodoses. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att ett sådant stöd förväntas kräva såväl särskilda kunskaper om offentlig upphandling som tillkommande finansiering för den myndighet som ska ge råd och stöd. Omfattningen på behovet, och den potentiella komplexiteten i stöduppgiften, beror dock i någon mån på vilka typer av krav eller villkor som ställs, vilket beslutas i de delegerade akterna.

Upphandlingsmyndigheten saknar också uttryckliga resonemang om hur regleringen förhåller sig till den nya regleringen i upphandlingslagarna om överprövning och skadestånd avseende överträdelse av unionsrättsliga bestämmelser om upphandling, som träder i kraft den 1 juli 2025.¹ Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att art. 83 i byggproduktförordningen och de delegerade akter som kan antas med

¹ Jfr prop. 2024/25:116, s. 24 ff, 28 ff och 39 f.

Ert datum:
2025-03-13

Datum:
2025-05-27

Er ref:
LI2025/00387

Diarienummer:
UHM-2025-0117

anledning av bestämmelsen innehåller sådan reglering om förfarandet vid offentlig upphandling som skulle kunna omfattas av den nya regleringen avseende rättsmedel som träder i kraft 1 juli 2025. Upphandlingsmyndigheten noterar att bedömningen i dessa delar har inverkan på behovet av anpassningsbestämmelser, och att detta därför är angeläget att förtydliga utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Typer av upphandlingar som omfattas

Upphandlingsmyndigheten noterar att såvitt framgår av förordningen syftar förordningen inte till att påverka medlemsstaternas rätt att fastställa nationella krav för byggnadsverk. Detta gäller även i de delar som rör offentliga kontrakt (se bland annat skäl 9, 25 och 27).

I promemorian görs tolkningen att de obligatoriska krav i offentlig upphandling som regleras i art. 83 i förordningen enbart avser träffa miljökrav på offentliga upphandlingar som rör byggprodukter, och att upphandling av ”entreprenader” eller byggnader i sin helhet inte kommer omfattas av (kap 5, sid 26).

Upphandlingsmyndigheten vill uppmärksamma att det inte framgår av ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen att entreprenader i sin helhet undantas. Av bestämmelsen framgår inte att den inte skulle kunna aktualiseras vid upphandling av tjänster och byggentreprenader som innefattar anskaffning av byggprodukter. Blandade kontrakt, som är att betrakta som tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), kan innehåller inslag av varor, såsom byggprodukter.² Upphandlingsmyndigheten vill också framhålla att en byggentreprenad i den mening som avses i LOU inte nödvändigtvis innebär anskaffning av ett byggnadsverk, utan kan även bestå i utförande av arbeten som är hänförliga till viss angiven verksamhet.³ I sammanhanget noteras vidare att när en upphandlande organisation tar fram ett förfrågningsunderlag (upphandlingsdokument) till exempel vid upphandling av utförandeentreprenad, föreskrivs lösningar och produkter. Samma gränsdragning kan rimligen även uppstå avseende byggtjänster. Upphandlingsmyndigheten efterlyser därför en fördjupad analys av vilka typer av upphandlingar som omfattas.

Upphandlingsmyndigheten gör vidare bedömningen att tolkningen av tillämpningsområdet för den aktuella bestämmelsen har inverkan på konsekvensanalysen (jfr. promemorian avsnitt 11). Den kan bland annat ha betydelse för behovet av resurser för att tillhandahålla ett sådant stöd som det föreskrivs i förordningen art. 83(3) att medlemsstaterna ska tillhandahålla. En sådan tolkning som till synes görs i promemorian medför att förordningens bestämmelser om minimikrav för miljömässig hållbarhet endast träffar en mycket liten andel (uppskattningsvis enstaka procentenheter av värdet) av den offentliga upphandlingens totala innehåll av byggprodukter. Därtill noteras att i skälen till förordningen (skäl 98) talas om bidraget till målet att nå klimatneutralitet, förbättra energi- och

² Jfr. 2 kap. 2 § LOU.

³ Se 1 kap. 9 § LOU.

Ert datum:
2025-03-13

Datum:
2025-05-27

Er ref:
LI2025/00387

Diarienummer:
UHM-2025-0117

resurseffektiviteten och ställa om till en cirkulär ekonomi som skyddar folkhälsan och den biologiska mångfalden. Med föreslagen tolkning i promemorian blir bidraget till dessa mål med anledning av obligatoriska minimikrav för miljömässig hållbarhet i offentlig upphandling mycket marginell. Mot denna bakgrund efterfrågas ytterligare analys och förtydliganden i dessa delar.

Delegerade akter

Avslutningsvis vill Upphandlingsmyndigheten framhålla vikten av att Sverige utnyttjar möjligheten att påverka innehållet i de delegerade akterna så att innehållet är enkelt tillämpbart i ljuset av parallell upphandlingslagstiftning på EU-nivå samt att det inte innebär onödig detaljstyrning som exempelvis ökar den administrativa bördan för parterna i offentlig upphandling eller försvårar för upphandlande myndigheter att genomföra ändamålsenliga upphandlingar. Det snabbt och kraftigt ökande antalet bestämmelser om offentlig upphandling i parallella rättsakter underlättar inte offentlig upphandling. Det är angeläget att den frågan adresseras inom ramen för översynen av EU:s upphandlingsdirektiv och om möjligt att bestämmelserna konsolideras och hålls nere till ett minimum. Detta både utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, men också för att syftet att förenkla upphandlingsreglerna på EU-nivå ska kunna uppnås.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Hållbarhetsspecialist Ola Stjärnborg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också senior jurist Sophia Anderberg deltagit.

Anja Clausin

Ola Stjärnborg