

Ert datum:
2021-03-17

Datum:
2021-03-17

Er ref:
M2020/01582

Diarienummer:
UHM-2020-0282

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
maria.wallin@regeringskansliet.se
malin.johansson@regeringskansliet.se

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om batterier

Proposal for a regulation concerning batteries and waste batteries, repealing Directive 2006/66/EC and amending Regulation (EU) No 2019/1020

COM(2020) 798/3, 2020/353 (COD)

Inledning

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 ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Remissvaret inleds med en sammanfattning. Sedan följer generella kommentarer om obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling. Därefter kommenteras de förslag i förordningen med åtgärder som har anknytning till upphandlingsområdet. Det avser framför allt förslaget till artikel 70 om grön offentlig upphandling.

Ert datum:
2021-03-17

Datum:
2021-03-17

Er ref:
M2020/01582

Diarienummer:
UHM-2020-0282

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att kommissionen vidtar åtgärder som syftar till att skynda på övergången till ren energi. Mot bakgrund av att behovet av batterier kommer att öka, samtidigt som produktionen av batterier innebär betydande miljömässiga och sociala risker, är det viktigt att säkerställa en hållbar produktion av batterier som omfattar hela livscykeln.

Myndighetens generella uppfattning är att det kan finnas behov av obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling, om samhällsnyttan med sådana krav överväger den administrativa börda som sådana krav innebär i praktiken för upphandlande organisationer. En sådan bedömning måste göras från fall till fall.

Upphandlingsmyndigheten är positiv till förslaget att upphandlande organisationer ska beakta batteriers miljöpåverkan under dess hela livscykel vid upphandling, i syfte att säkerställa att sådana effekter av de upphandlande batterierna hålls på ett minimum. En förutsättning för detta är dock att det finns tillgänglig livscykelinformation (LCA-information), vilket i dagsläget saknas. Myndigheten efterfrågar också ett helhetsgrepp kring hållbarhet eftersom förslaget endast avser miljöaspekter och inte sociala aspekter. Vid utvecklingen av obligatoriska hållbarhetskrav är det även viktigt att säkerställa att det praktiska perspektivet beaktas.

Om upphandlande organisationer ska vara skyldiga att tillämpa obligatoriska hållbarhetskrav vid upphandling ser vi att det kommer att finnas ett stort behov av vägledning. Det gäller bland annat vägledning för att kunna hantera eventuella målkonflikter avseende batteriers miljöpåverkan under livscykeln, men också vad gäller praktisk tillämpning av de kriterier som kommissionen ska ta fram.

Obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling

Upphandlingsmyndigheten har noterat att det pågår flera parallella arbeten inom EU som på olika sätt föreslår obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling (se exempelvis Sustainable Products Initiative som syftar till att revidera ekodesigndirektivet). Nedan beskriver vi våra generella synpunkter kring sådana initiativ.

Det kan finnas ett behov av obligatoriska hållbarhetskrav vid upphandling

Som sagts ovan är det Upphandlingsmyndighetens generella uppfattning att det kan finnas behov av obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling. Det gäller om samhällsnyttan med sådana krav överväger den administrativa bördan som sådana

Ert datum:
2021-03-17

Datum:
2021-03-17

Er ref:
M2020/01582

Diarienummer:
UHM-2020-0282

regler innebär i praktiken för upphandlande organisationer. En sådan bedömning måste alltid göras från fall till fall.

Offentlig upphandling kan vara ett viktigt verktyg för att bidra till att uppnå olika samhällseliga mål. Det finns dock en risk att icke-bindande rekommendationer och andra frivilliga åtgärder inte i tillräcklig utsträckning leder till att fullt ut uppnå potentialen för att vända offentlig upphandling som ett medel för att nå sådana mål.

Obligatoriska hållbarhetskrav bör dock utformas som minimikrav som inte begränsar upphandlande organisationers möjlighet att ställa mer ambitiösa hållbarhetskrav. Samtidigt bör sådana obligatoriska krav möjliggöra alternativa åtgärder som leder till likvärdiga resultat.

Obligatoriska hållbarhetskrav måste vara konkurrens- och teknikneutrala

Det är viktigt att obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling är konkurrensneutrala. Kraven bör därför inte utformas på ett sådant sätt eller ha sådan effekt att varor eller tjänster i en medlemsstat gynnas på bekostnad av motsvarande varor eller tjänster som en leverantör tillhandahåller i en annan medlemsstat. EU: s internationella åtaganden enligt WTO-avtalet om offentlig upphandling (Government Procurement Agreement, GPA) och andra frihandelsavtal måste också beaktas.

Obligatoriska hållbarhetskrav bör även utformas på ett sätt som eftersträvar teknikneutralitet så att inte minimikraven hämmar teknisk utveckling och innovation.

För detaljerade krav kan bli svåra att tillämpa i praktiken

De erfarenheter som Upphandlingsmyndigheten har inhämtat i egenskap av stödmyndighet på upphandlingsområdet är att detaljerade regler kan vara svåra att tolka och tillämpa i praktiken. Sådana detaljerade bestämmelser, även om de är utformade som minimikrav, kan vara svåra att förstå och kan leda till oönskade begränsningar.

Vid utformningen av minimireglerna bör det därför beaktas att dessa ska tillämpas i praktiken av upphandlare och leverantörer med varierande kunskap och erfarenhet. Det är därför önskvärt med lättillgängliga regler som inte ökar upphandlande organisationers administrativa börda mer än nödvändigt. Lättillgängliga regler kan leda till en högre efterlevnad och därmed större påverkan.

Obligatoriska hållbarhetskrav bör kopplas till en sanktion

En viktig fråga är också vad som händer om en upphandlande organisation bryter mot de föreslagna reglerna genom att inte tillämpa de fastställda minimikraven vid upphandling. En förordning som innebär att hållbarhetskrav ska ställas innebär nämligen att en underlåtenhet att ställa sådana krav skulle kunna prövas i domstol.

En leverantör som tillhandahåller en vara eller tjänst som uppfyller minimikraven skulle kunna lida skada om det visat sig att upphandlingen inte innehöll obligatoriska minimikrav och kontraktet i stället tilldelades en leverantör som inte uppfyllde sådana krav. En fråga är därför om reglerna om minimivillkor vid offentlig upphandling ska kopplas till rättsmedelsdirektivet eller om någon annan sanktion kommer att övervägas. Det är enligt Upphandlingsmyndighetens mening viktigt av rättssäkerhetsskäl att regelverket är kopplat till någon form av sanktion, samt att det är tydligt på vilket sätt och vilken typ av sanktion som kan komma i fråga.

Behov av enhetliga regler

Upphandlingsmyndigheten vill även lyfta att om det framöver kommer att komma förslag på obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling inom fler områden än batterier så är det viktigt att dessa är utformade på ett enhetligt sätt för att underlätta för upphandlande organisationer och leverantörer som i praktiken ska tillämpa reglerna. Det arbete som nu läggs ned på området batteriet skulle alltså med fördel kunna utgöra en modell för framtida regler på andra områden.

Förordningens förslag

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att kommissionen vidtar åtgärder som syftar till att skynda på övergången till ren energi. Elektrifiering är ett sätt att uppnå klimatneutralitet inom industri-, transport- och byggsektorn. Inom dessa sektorer används batterier för att lagra elenergi redan idag och i den nu aviserade omställningen kommer behovet av batterier att öka. Samtidigt finns det betydande miljömässiga och sociala risker kopplade till produktionen av batterier. Detta gör att det är viktigt att säkerställa en hållbar produktion av batterier som omfattar hela livscykeln. Nedan beskrivs i mer detalj de synpunkter som Upphandlingsmyndigheten har kring förslagen.

Artikel 70 – grön offentlig upphandling

Förslaget bör ta ett helhetsperspektiv kring hållbarhet

Upphandlingsmyndigheten noterar att förslaget endast omfattar miljöaspekter (green public procurement) och inte sociala aspekter. Detta trots att det finns betydande sociala risker kopplade till produktionen av batterier, framför allt vid

Ert datum:
2021-03-17

Datum:
2021-03-17

Er ref:
M2020/01582

Diarienummer:
UHM-2020-0282

råvaruutvinningen. För att säkerställa en hållbar produktion av batterier är det av avgörande betydelse att även de sociala aspekterna beaktas.

För att upphandlande organisationer ska kunna ställa och följa upp sociala krav är det viktigt att öka transparensen och spårbarheten i leveranskedjan. Det pågår ett arbete inom EU med en sektorsövergripande lagstiftning som ska göra det obligatoriskt för företag att genomföra riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter och miljö. Obligatoriska hållbarhetskrav vid offentlig upphandling av batterier bör därför enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning utformas i enlighet med denna kommande lagstiftning.

Behov av LCA-information

Upphandlingsmyndigheten är positiv till förslaget att upphandlande organisationer ska beakta batteriers miljöpåverkan under dess livscykel vid offentlig upphandling, med syftet att säkerställa att sådana effekter av de upphandlande batterierna hålls på ett minimum. Offentlig upphandling kan vara ett effektivt verktyg för att främja och stimulera marknaden för ren och energieffektiv mobilitet och energilagring.

En förutsättning för att upphandlande organisationer ska kunna beakta detta är dock att det finns tillgänglig livscykelinformation (LCA-information). Idag är tillgången på specifik LCA-information från tillverkarna mycket begränsad, vilket försvårar möjligheten att ställa och utvärdera krav på miljöpåverkan under hela livscykeln. Det är därför angeläget att sådan information tas fram.

Oklart om minimivillkoren bör utformas som tekniska specifikationer och tilldelningskriterier

Enligt förslaget ska upphandlande organisationer vara skyldiga att inkludera tekniska specifikationer och tilldelningskriterier som baseras på artikel 7 och 10 i förordningen, för att säkerställa att en produkt väljs mellan produkter med betydligt lägre miljöpåverkan under hela deras livscykel.

Upphandlingsmyndigheten kan i dagsläget inte bedöma om förslaget är det mest lämpliga alternativet. Det kan vara mer ändamålsenligt att fastställa minimikrav som teknisk specifikation för att redan där ge mervärde beträffande anbud som uppfyller en bättre hållbarhetsprestanda och som leder till en mer hållbar produktion av batterier. I fråga om att beakta sociala aspekter kan det i stället vara mer lämpligt att utforma sådana krav som särskilda kontraktsvillkor som leverantören ska uppfylla vid utförandet av kontraktet.

Ert datum:
2021-03-17

Datum:
2021-03-17

Er ref:
M2020/01582

Diarienummer:
UHM-2020-0282

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget peka på att vid utformningen av tilldelningskriterier är det viktigt att analysera resultatet av viktningen så att den motsvarar den effekt som man vill uppnå. Tidigare erfarenheter från EU-direktivet om hela och rena vägtransporter (direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon) var att den livscykelkalkyl som EU använde värderade energianvändning och koldioxidutsläpp högt, vilket resulterade i att kalkylen gynnade sådana snåla dieslbilar som man numera vill förbjuda.

Viktigt att obligatoriska hållbarhetskriterier är målgruppsanpassade

Vid utvecklingen av obligatoriska hållbarhetskrav är det nödvändigt att säkerställa att det praktiska perspektivet beaktas.

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget uppmärksamma att erfarenheterna av kommissionens GPP-kriterier (green public procurement) är att dessa inte alltid är anpassade för att tillämpas praktiskt vid offentlig upphandling. Det bakgrundarbete som ligger till grund för GPP-kriterierna är mycket bra, men dessa har sedan behövt målgruppsanpassas för att kunna tillämpas i praktiken. Exempelvis har kriterierna krävt en avancerad uppföljning, vilket i sin tur har inneburit att expertkunskap varit nödvändig för att kunna genomföra uppföljningen. I Sverige saknar i allmänhet de flesta upphandlande organisationer sådan expertkunskap.

Upphandlande organisationer kommer att behöva vägledning

Upphandlingsmyndigheten bedömer att upphandlande organisationer kommer att behöva vägledning för att kunna uppfylla skyldigheten att välja produkter med betydligt lägre miljöpåverkan under hela livscykeln. Här ingår bland annat vägledning för att kunna hantera eventuella målkonflikter avseende batteriers miljöpåverkan under livscykeln. Exempelvis skulle ett batteri med lägre klimatpåverkan kunna ha ett sämre resultat på ett annat område, exempelvis påverkan av miljö- och hälsofarliga ämnen. Vägledning kommer också att behövas vad gäller den praktiska tillämpningen av de obligatoriska hållbarhetskrav som kommissionen ska ta fram.

Artikel 7 – koldioxidavtryck av elbilbatterier och uppladdningsbara industribatterier

Ert datum:
2021-03-17

Datum:
2021-03-17

Er ref:
M2020/01582

Diarienummer:
UHM-2020-0282

Om hänsyn ska tas till miljöpåverkan under hela livscykeln är det relevant med en environmental footprint declaration

Enligt artikel 70 ska upphandlande organisationer beakta batteriers miljöpåverkan under hela livscykeln. Denna miljöpåverkan omfattar förutom koldioxidavtrycket, som artikel 7 tar sikte på, även användande av resurser som exempelvis metaller och mineraler och utsläpp av inandningsbara partiklar.

För att ge förutsättningar för att kunna ställa och utvärdera relevanta krav på batteriers miljöpåverkan under hela livscykeln vid offentlig upphandling bör därför tillverkarna kunna tillhandahålla deklARATIONER för produktens kompletta miljöavtryck enligt EU Produkt Environmental Footprint eller en annan likvärdig standard, exempelvis ISO 14 025.

Artikel 8 – återvunnet material i industribatterier, elbilbatterier och bilbatterier

Viktigt att långsiktiga mål följer den tekniska utvecklingen

Upphandlingsmyndigheten anser att det är positivt med tydliga och långsiktiga mål avseende innehåll av återvunnet material i batterier. Samtidigt är det viktigt att sådana mål speglar den tekniska utveckling som finns på området, både när det gäller tillverkning och återvinning av batterier så att målen ger rätt förutsättningar för en hållbar utveckling inom branschen. Det bör alltså vara möjligt att justera dessa mål om utvecklingen medger det.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjurist Lisa Sennström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Lena Forsmark, hållbarhetsspecialisten Heini-Marja Suvilehto samt hållbarhetsspecialisten Joakim Thornéus deltagit.

Inger Ek

Lisa Sennström