

Ert datum:
2023-05-03

Er ref:
Dnr 31/2022,
Dnr 6640/2022

Upphandlingsmyndighetens
Datum:
2023-08-25
Upphandlingsmyndighetens
Diarienummer:
UHM-2023-0094

Boverket
remiss@boverket.se

Boverkets förslag till föreskrifter om brand i byggnader.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig härmed över förslag från Boverket avseende föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader (Dnr 31/2022) samt föreskrifter om ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd samt upphävande av Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnader och Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning (Dnr 6640/2022).

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten verkar för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Vi ger också vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Myndigheten är statistikmyndighet för upphandlingsstatistik och ansvarar för en statistikdatabas över annonserade upphandlingar. I myndighetens uppdrag ingår att ta fram stöd för hållbar upphandling som ska bidra till att Sverige når lokala, regionala, nationella och internationella miljömål.

Stödet omfattar också samhällsbyggnadsområdet, och ges exempelvis genom förslag på tekniska specifikation i upphandling av byggentreprenader. Enligt myndighetens statistik avser ungefär hälften av alla annonserade upphandlingar kontrakt inom samhällsbyggnadsområdet och motsvarar minst 259 miljarder kr.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör offentliga inköp och upphandlingar.

Ert datum:
2023-05-03

Er ref:
Dnr 31/2022,
Dnr 6640/2022

Upphandlingsmyndighetens
Datum:
2023-08-25

Upphandlingsmyndighetens
Diarienummer:
UHM-2023-0094

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att Boverket kommer med förslag som omhändertar brandsäkerhetsaspekter för solenergianläggningar på byggnader, energilager och fordonsparkering inklusive laddningspunkter.

Utifrån Boverkets förslag på bestämmelser som rör bärande stommar av trä och andra brännbara material, i kombination med förändringar som ger effekter i form av minskade produktionskostnader för byggnader upp till och med 20 plan så ser Upphandlingsmyndigheten att behovet kan öka av andra författningar eller styrmedel för att begränsa klimatpåverkan från byggnader.

Upphandlingsmyndigheten menar att:

- Boverket är bäst lämpad att bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen inom bland annat brandsäkerhet för byggnader. Det kan inte överlåtas till branschorganisationer, standardiserings- eller andra initiativ eller företag.
- Boverket bör definiera vad som kan anses som acceptabla säkerhetsnivåer. Detta bör vara en del av författningen eller ett allmänt råd och inte utföras som en standard som marknaden ska vara ansvarig för.

Upphandlingsmyndigheten menar därutöver att med ökad otydlighet kan ligga i farans riktning att:

- Spelrummet för oseriösa aktörer ökar.
- Anbudskalkylering utifrån en för låg nivå på brandskydd för vissa objekt kan öka.
- Antalet överprövningar av upphandlingar kan komma att öka.
- Beställarnas möjligheter att säkerställa att leveranser har tillräcklig brandsäkerhet och i övrigt har minimerat antal fel och brister minskar.

Upphandlingsmyndigheten menar att det skulle främja brandsäkerheten i byggnader om Boverket hör samman önskemål från andra remissinstanser om ett nytt tillfälle att reagera på ett ytterligare bearbetat förslag från Boverket.

Yttrandet

Förslaget och klimatpåverkan från bebyggelsen

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att Boverket låtit utreda och kommer med förslag på bestämmelser om brandsäkerhet som avser solenergianläggningar på byggnader, energilager och fordonsparkering inklusive laddningspunkter i byggnader. Vi välkomnar också att Boverket låtit utreda och kommer med förslag på bestämmelser som omhändertar täckande lager av växtlighet integrerad med klimatskärmen (så kallade ”gröna tak” m.m.). Det kan tydliggöra vissa av de förutsättningar som gäller om en aktör vill minska klimatpåverkan och bidra till att uppnå miljömålen genom dessa åtgärder.

Ert datum:
2023-05-03

Er ref:
Dnr 31/2022,
Dnr 6640/2022

Upphandlingsmyndighetens
Datum:
2023-08-25

Upphandlingsmyndighetens
Diarienummer:
UHM-2023-0094

Boverket har också låtit utreda och kommer med förslag på bestämmelser som rör bärande stommar av trä och andra brännbara material. Boverkets analys är att produktionskostnaderna kommer att öka för hus med stomme av exempelvis massivträ. Det gäller för byggnader med fyra våningar eller fler. En sådan kostnadsökning skulle kunna vara negativ eftersom det skulle kunna påverka arbetet med att minska klimatpåverkan från byggandet. Upphandlingsmyndigheten menar dock att det inte gagnar arbetet att minska klimatpåverkan om resultatet är ökad risk för bränder, till men för liv och hälsa.

Upphandlingsmyndigheten menar samtidigt att den nämnda förändringen i kombination med minskade produktionskostnader (som Boverket bedömer att förslaget kan leda till) för byggnader upp till och med 20 plan skulle kunna leda till fler konkurrensackdelar för träbyggande (jämfört med betong). Ett sådant resultat skulle kunna vara negativt för arbetet med att minska klimatpåverkan från byggandet. Upphandlingsmyndigheten ser därför att behovet kan öka av andra författningar eller styrmedel för att begränsa klimatpåverkan från byggnader.

Allmänna råd och allmänintressen

Inriktningen som Boverket anger i förslaget är att de allmänna råden ska tas bort. Boverket skriver vidare att de allmänna råden bland annat har gjort det möjligt att jämföra och värdera tänkbara tekniska lösningar mot varandra men att denna funktion inte finns i det nya författningsförslaget. Boverket skriver att de allmänna råden har haft en kunskapsöverförande funktion på så sätt att projektörer och byggherrar har fått ta del av historiska erfarenheter från felaktiga utföranden, för att förebygga byggfel.

Avseende författningsförslagen för brandsäkerhet i byggnader anges att många av de allmänna råden dock lyfts in i författningen. Avsikten med förändringen har inte varit att ändra den säkerhetsnivå som följer av om reglerna tillämpas som helhet. Boverket bedömer att författningsförslaget i vissa delar kommer att innebära högre säkerhet jämfört med nuvarande regelverk.

Boverket skriver att mängden regler genom förslaget kommer minska till ungefär hälften av idag. Det åstadkoms bland annat genom avskaffande av vissa allmänna råd så som om analytisk dimensionering av byggnader om brandbelastning. Upphandlingsmyndigheten har uppfattat förslaget som att när Boverket inte tar fram de allmänna råden så måste kunskapen istället tas fram av branschorganisationer, standardiserings- eller andra initiativ eller företag.

Upphandlingsmyndigheten har erfarenhet av att utarbeta stöd till offentlig upphandling. I utarbetande av stödet beaktar myndigheten synpunkter bland annat ifrån branschorganisationer och företag. Vi instämmer i att dessa aktörer besitter omfattande och specialiserad kunskap. De har dock inte rollen att bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen eller göra avvägningar mellan olika intressen.

Ert datum:
2023-05-03

Er ref:
Dnr 31/2022,
Dnr 6640/2022

Upphandlingsmyndighetens
Datum:
2023-08-25
Upphandlingsmyndighetens
Diarienummer:
UHM-2023-0094

Olika myndigheter har bland annat som roll att beakta allmänna samhällsintressen och att tillvarata dessa i sina föreskrifter, allmänna råd och vägledningar. Branschorganisationer och företag har främst specialiserade intressen, vinstintressen eller andra egenintressen. Även utfall av standardiseringsarbete beror på vilka aktörer som har möjlighet att delta i de tekniska kommittéerna. Det kan därför inte antas att dessa kommer bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen eller göra balanserade avvägningar mellan olika intressen.

Ytterligare en aspekt är den språkliga. I exempelvis standardiseringsarbete används ofta engelska. Allmän kunskap i engelska språket är ofta hög i Sverige men det är stor skillnad att på djupet förstå och tolka facktermer på ett annat språk. På Svenska Institutet för Standarder (SIS) webbsida står det om de standarder som Boverket menar ska ersätta vissa allmänna råd att "Standardförslag på engelska föreslås att fastställas som svensk standard utan översättning". Standarderna är i skrivande stund fortfarande under arbete¹.

Upphandlingsmyndigheten menar att det är Boverket som bör definiera vad som kan anses som acceptabla säkerhetsnivåer. Detta bör vara en del av författningen eller ett allmänt råd och inte utföras som en standard som marknaden ska vara ansvarig för.

Förändringen och risker med oseriösa aktörer

Brist på beställarkompetens eller resurser hos beställande offentliga organisationer inom byggområdet har länge varit ett problem. Utan stöd av de allmänna råden och i avsaknad av preciserade krav i författningarna menar Upphandlingsmyndigheten att det kan finnas risk att beställare inte kan avgöra, eller ställs inför en ökad osäkerhet, avseende vad som är fel lösningar och utföranden som föreslås i anbud. Det kan då bli större osäkerheter avseende om olika anbud är jämförbara. Ju osäkrare upphandlande organisation är desto större spelrum finns för oseriösa leverantörer eller leverantörer som kan komma att kostnadsberäkna anbud utifrån en för objektet för låg brandskyddsnivå.

Upphandlingsmyndigheten menar att spelrummet för oseriösa aktörer samt för anbudskalkylering utifrån för låg nivå på brandskyddet riskerar att öka.

Förändringen och levererade lösningar

Brist på beställarkompetens eller resurser hos beställande offentliga organisationer inom byggområdet har länge varit ett problem. En aspekt av detta är att beställare kan

¹ Se www.sis.se : SIS/TS 24836:0 Performance-based design of fire safety in buildings - Requirements and recommendations " I detta dokument anges krav och rekommendationer för analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd." Se även SIS/TS 24837:0 Performance-based design of fire safety in buildings - Analysis with set acceptance criterias "I detta dokument presenteras förutsättningar för analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd mot fasta kriterier. Observera dock att förutsättningarna som anges i detta dokument även kan tillämpas vid andra typer av analyser."

Ert datum:
2023-05-03

Er ref:
Dnr 31/2022,
Dnr 6640/2022

Upphandlingsmyndighetens
Datum:
2023-08-25
Upphandlingsmyndighetens
Diarienummer:
UHM-2023-0094

hamna i ett relativt underläge avseende att hävda rätt lösningar och utföranden, överenskomna tekniska specifikationer och kontraktsförhållanden.

I doktrin anges "[m]ed hänsyn till att beställaren ensidigt tar fram kontraktshandlingarna med sitt förfrågningsunderlag och konkurrensutsätter det utan någon förhandling om innehållet, finns naturligt nog ett antal regler i AB och ABT som ger entreprenören tolkningsföreträde vid oklarheter och ofullständigheter i kontraktshandlingarna" (sid 32, *Entreprenadupphandlingar - Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?* 2014, Per Erik Eriksson och John Hane, Konkurrensverket).

I ljuset av vad Boverket skriver och vad vi anför i detta yttrande i övrigt ser Upphandlingsmyndigheten i föreslagna förändring att beställarnas möjligheter i vissa avseenden minskar ytterligare avseende att säkerställa att levererade brandskyddslösningar i projekterade handlingar eller byggnader har tillräcklig brandsäkerhet och i övrigt har minimerat antal fel och brister.

Övriga synpunkter

Upphandlingsmyndigheten har inte möjlighet att gå in och kommentera detaljer i författningsförslaget. Däremot har vi noterat att andra instanser och aktörer lämnat synpunkter, exempelvis med frågor om tolkningar och önskemål om preciseringar av meningar, syftningar och uttryck. Vi har också noterat att andra aktörer menat att remisstiden varit för kort avseende en förändring av författningar som kan vara avgörande för människors liv och hälsa. Det finns också önskemål att Boverket återkommer med ännu en möjlighet för aktörer att se hur synpunkter tillvaratagits och ett nytt tillfälle att reagera på ett ytterligare bearbetat förslag.

Upphandlingsmyndigheten menar att det skulle främja brandsäkerheten i byggnader om Boverket hör samman sådana önskemål.

Enhetschef Sofia Mårtensson har beslutat i detta ärende. Sakkunnig Jens Johansson har varit föredragande. I handläggningen har också sakkunniga Heini-Marja Suvilehto och Ola Stjärnborg deltagit. I slutlig handläggning har även sakkunnig Ellionor Triay Strömvall deltagit.

Sofia Mårtensson

Jens Johansson