

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2022-04-22 Dnr 2022/00661-4

Finansdepartementet

Endast via e-post.

Kommissionens förslag till en ny byggproduktförordning

Er ref. Fi2022/01190

Sammanfattning

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Kommerskollegium tackar för möjlighet att lämna kommentarer över förslaget. Synpunkterna är lämnade med reservation för den korta remisstiden.

Sammanfattningsvis täcker kollegiets synpunkter följande aspekter:

- Vad gäller den harmoniserade zonen och medlemsstaternas åtgärder är det oklart vad dessa förslag innebär i praktiken och vad de får för effekter. Det nationella området bör inte vidgas och ytterligare fragmentisering bör undvikas.
- Det finns en tendens att kommissionen alltmer ger möjlighet att avvika från det ordinarie standardiseringsförfarandet. Alternativa lösningar riskerar att skapa fragmentering gentemot det internationella standardiseringssystemet. Kommerskollegium anser att undantagsmöjligheterna från framtagande av harmoniserade europeiska standarder bör hanteras likartat samt att undantag från standardisering endast ska kunna tillämpas i synnerligen särskilda situationer. Hur detta skall fungera i byggproduktförordningen bör tydliggöras.

- Det finns en risk att regelverket blir svåröverskådligt då det utöver förordningen kommer bestå av harmoniserade europeiska standarder, delegerade akter och nationell reglering.
- Det saknas en analys av förslaget förenlighet med WTO-rätten.
- Övriga synpunkter.

Synpunkter nationell reglering, artikel 7

I brist på harmoniserade standarder har medlemsstaterna i högre utsträckning tagit fram nationella tekniska regler eller standarder i strid med CPR och rådande praxis. Som en åtgärd för att komma tillrätta med problemet med ökad nationell reglering har kommissionen föreslagit att den harmoniserade zonen definieras i artikel 7. Så som Kommerskollegium förstår det är syftet att minska den nationella regleringen.

Nationellt utrymme

Kommerskollegium ställer sig frågande till varför den harmoniserade zonen behöver särskilt definieras och vad det kan få för effekter för framtiden. Kommerskollegium vill här erinra om att en EU-förordning enligt fördragen ska vara bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.¹ Den bindande karaktären av harmoniserad EU-lagstiftning är en av grundpelarna i den EU-rättsliga strukturen.

Det är otydligt exakt vilka effekter en avgränsning av den harmoniserade zonen medför. Det skulle dels kunna leda till inskränkningar i medlemsstaternas rätt att lagstifta om vissa frågor nationellt, t.ex. om kommissionen antar egna rättsakter, men det kan också innebära att det nationella området vidgas.

Om artikel 7 medför att medlemsstaternas utrymme till nationell reglering ökar innebär det ett steg tillbaka från vad som i allmänhet gäller för harmoniserade regelverk. En princip som säger att förhållanden som inte är tydligt reglerade i en bestämmelse om den harmoniserade zonen istället är en del av medlemsstaternas regleringskompetens skulle potentiellt sett kunna innebära ett avsteg från den grundläggande EU-rättsliga strukturen. Det är oklart om det innebär en ny form av harmonisering. Det bör därför noggrant övervägas vad en sådan bestämmelse kan ha för effekter. Kommerskollegium känner inte till om det finns någon ytterligare reglering där den harmoniserade zonen har

¹ Artikel 288 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)

definierats. Det bör också övervägas vad detta kan ha för effekter för andra lagstiftningsakter där zonen inte har definierats.

I artikel 7.4 finns en möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från den harmoniserade zonen och införa nationella regler om det bedöms nödvändigt med hänsyn till hälsa, säkerhet eller miljöskydd. Samtidigt måste medlemsstaten redogöra för att åtgärden inte träffas av EU-rättsliga bestämmelser. Kommerskollegium bedömer att det är otydligt exakt vad bestämmelsen reglerar och hur den kan tillämpas. Vidare stämmer inte undantagsgrunderna överens med de gängse undantagsgrunderna i EU-rätten.²

Sammantaget med att förslaget ger utökade möjligheter för kommissionen att anta delegerade akter, samtidigt som harmoniserade standarder ska vara huvudregeln, ser Kommerskollegium en risk att regelverket blir svåröverskådligt, vilket ytterligare kan försvåra för handeln.

Kommerskollegium vill särskilt betona att ytterligare fragmentisering inte är önskvärt utan att syftet snarare bör vara att åstadkomma en så hög grad av harmonisering som möjligt. Särskilt mot bakgrund av den pågående bristen på byggmaterial på den inre marknaden ser Kommerskollegium det som angeläget att den fria rörligheten för byggprodukter inte försvåras.

Förenlighet med direktiv (EU) 2015/1535

I artikel 7.4 hänvisas till anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter, (EU) 2015/1535. Det fastslås även vad medlemsstaten behöver redogöra för vid återopande av undantaget. Om den informationen ska ingå vid anmälan enligt direktiv (EU) 2015/1535, behöver det förtydligas även i relation till det direktivet. Vidare fastslås ett förfarande för hur kommissionen ska hantera en notifiering i artikel 7.5. Det förfarandet stämmer inte överens med förfarandebestämmelserna i direktiv (EU) 2015/1535.

Synpunkter angående standardisering

Mot bakgrund av en allt större fragmentering av den inre marknaden för byggprodukter och avsaknad av harmoniserade europeiska standarder har handeln med byggprodukter på den inre marknaden försvårats enligt EU-kommissionen. I EU:s standardiseringsstrategi som antogs i februari 2022 lyfts även att harmoniserade standarder för byggprodukter kan bidra

² Jfr t.ex. artikel 36 FEUF och doktrinen om tvingande hänsyn.

till att minska de hinder som finns på den inre marknaden och bidra till en stärkt konkurrenskraft.

För att uppnå regulatorisk enhetlighet föreslår kommissionen att förordningen bör bygga på EU:s standardiseringsförordning (EU) 1025/2012. Standardiseringsförordningen reglerar det processuella förfarandet för framtagandet av harmoniserade europeiska standarder samt invändningar mot standarder som inte uppfyller lagstiftningens krav. Till skillnad från andra harmoniserade standarder är harmoniserade standarder för byggprodukter i huvudsak tvingande att använda. I skäl 59 till den föreslagna förordningen betonas därför att de standarder som framtas måste vara i enlighet med den begäran om standard som ligger till grund för utarbetandet av standarden, den bakomliggande förordningen och övriga EU-rättsliga principer. I och med att EU:s standardiseringsförordning hänvisar till standarder som frivilliga tekniska specifikationer undrar kollegiet om detta kan komma att föranleda ytterligare ändring av EU:s standardiseringsförordning (EU) 1025/2012. En större översyn av standardiseringsförordningen aviserades i EU:s standardiseringsstrategi och kollegiet är därför undrande över om den föreslagna ändringen i byggproduktsförordningen kan komma att leda till anpassningar av standardiseringsförordningen för att den ska överensstämma med byggproduktförordningen.

I förordningen anges att EU-kommissionen kan begära utarbetandet av harmoniserade standarder i enlighet med EU:s standardiseringsförordning. I skäl 18 hänvisas även till att kommissionen kan utnyttja den nya ”fall-back” modell som nyligen införts alltmör i EU-lagstiftning som en säkerhet i de fall att nödvändiga harmoniserade europeiska standarder saknas. I enlighet med detta föreslås i artikel 4.3-5 vissa undantagsmöjligheter från att i huvudsak utgå från harmoniserade europeiska standarder. Detta genom att kommissionen i de fall som listas i artikel 4.3 kan utarbeta delegerade akter med tekniska krav till stöd för byggproduktförordningen. Kommerskollegium noterar att den lista med undantagsmöjligheter är mer omfattande än de undantagsgrunder som listats i t.ex. EU:s förslag till batteriförordning. Listan innehåller, förutom oskäligen förseningar, även bl.a. brådskande omständigheter, att standarden bedöms inte kunna refereras till, att standarden inte överensstämmer med unionens miljölagstiftning och ambition eller att standarden inte är tillräcklig för att tillgodose medlemsstaternas lagstiftningsbehov eller de ekonomiska aktörernas behov. Till skillnad från annan föreslagen reglering där EU-kommissionen ges möjlighet att utarbeta tekniska specifikationer vid avsaknad av harmoniserade europeiska standarder används i den föreslagna förordningen inte begreppet ”common specifications”. Som Kollegiet förstår det skiljer sig

därför de produktkrav som kan utarbetas av kommissionen i en delegerad akt från undantagslösningar som föreslagits i andra rättsakter. En ytterligare aspekt av detta är att kommissionen genom byggproduktförordningen också kan begära in harmoniserade europeiska standarder till stöd för den delegerade akten som då ska vara frivilliga att tillämpa. Kommerskollegium ser att dessa delar måste tydliggöras av kommissionen samt den praktiska tillämpningen klargöras.

Kommerskollegium ser en övergripande tendens till att kommissionen alltmer ger möjlighet till att avvika från det ordinarie standardiseringsförfarandet, så även i byggproduktförordningen. Detta som en följd av de utmaningar som funnits i systemet för harmoniserade europeiska standarder som i vissa fall lett till att harmoniserade standarder saknats. Kommerskollegium ser att alternativa lösningar riskerar att skapa fragmentering gentemot internationella standarder samt att relevansen för intressenterna kan äventyras om kommissionen utarbetar tekniska regler där standarder kan uppfylla syftet med regleringen. I sin tur kan detta orsaka hinder för internationell handel om olika länder och regioner tillämpar separata normer. Kommerskollegium ser således att undantagsmöjligheterna från att utgå från harmoniserade europeiska standarder bör hanteras likartat samt att undantag från standardisering endast ska kunna tillämpas i synnerligen särskilda situationer.

Kommerskollegium är därför i detta initiala skede frågande till den omfattande lista med undantagsmöjligheter som finns i förslagets artikel 4.3 där även föränderliga aspekter, såsom miljö och klimatambitioner, anges som grund för att i stället anta en delegerad akt. Kommerskollegium ser att dessa delar bör ses över och klargöras.

Övriga synpunkter

WTO-rättslig bedömning

Kommerskollegium ser att det saknas en bedömning av förslagets överensstämmelse med WTO-rätten. En bedömning bör göras med förenligheten med WTO:s avtal om tekniska handelshinder, *Agreement on Technical Barriers to Trade*, TBT-avtalet, och WTO:s reviderade allmänna tull- och handelsavtal från 1994, *General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Gatt. Förslagets krav måste kunna motiveras mot bakgrund av dessa avtal. Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet efterfrågar en sådan bedömning från kommissionen.

Internationell samverkan

I artikel 82 regleras former för internationell samverkan. Det bör säkerställas att dessa stämmer överens med hur det internationella samarbetet ser ut idag, t.ex. vad gäller certifikat som utfärdas av anmälda organ.

Kontaktpunkten för varor

I förslagets artikel 79.1 finns bestämmelser om samverkan mellan kontaktpunkten för byggprodukter och kontaktpunkten för varor.

Kommerskollegium vill uppmärksamma på att den formella benämningen av kontaktpunkterna för varor på engelska är ”Product Contact Points” enligt förordningen (EU) 2019/515. Kollegiet ser gärna att benämningen används konsekvent i olika rättsakter för att undvika missuppfattning.

Utifall att detta förslag skulle generera en större mängd förfrågningar från företag som inkommer till kontaktpunkten för varor eller att det uppstår ett ökat behov av samordning mellan kontaktpunkterna för varor och byggprodukter kan det ha en inverkan på befintliga resurser.

Marknadskontroll

Kommerskollegium ser i allmänhet positivt på åtgärder som innebär att marknadskontrollen stärks där den brister idag. Brister och skillnader mellan EU:s medlemsländer i hur kontrollen genomförs riskerar att snedvrیدا marknaden. Marknadskontrollen bör vara utformad för att gynna lika villkor på inre marknaden.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har utredarna Felinda Wennerberg, Johanna Nyman, Emilie Eriksson och Waltraud Heinrich deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Katarina Paul

Utredare