



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2016-03-18 Dnr 4.1.1-2015/02311-3

Miljö- och energidepartementet

Endast via e-post.

## Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter - förslag till nationella regler

Er ref. M2015/04120/Ke

### Sammanfattning

- För att undvika eventuella oklarheter föreslår Kommerskollegium att det i den föreslagna förordningens 5 § 2 st. 2 p. tydliggörs att vad som avses med mängder som innebär risker för människors hälsa är sådana mängder som överskrider gränsvärdena i Kemikalieinspektionens föreskrifter.
- Kollegiet delar Kemikalieinspektionens bedömning att författningsförslagen bör anmälas till Europeiska kommissionen i enlighet med EU:s anmälningsdirektiv för tekniska föreskrifter. I samband med anmälan av begränsningar av flyktiga eller semi-flyktiga ämnen blir det nödvändigt att lämna in riskanalyser som utförts i enlighet med de principer som fastställts i den tillämpliga delen av avsnitt II.3 i bilaga XV till Reach-förordningen (Reach).
- Enligt kollegiets bedömning är det möjligt att begränsa tillverkning, försäljning eller användning av kemiska ämnen eller blandningar nationellt, i frånvaron av harmoniserade begränsningar i Reach eller annan EU-lagstiftning. Enligt kollegiets uppfattning bör dock ett medlemsland som inför begränsningar av kemiska ämnen informera den Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) och i förlängningen verka för en begränsning på EU-nivå genom procedurerna i Reach. Om regeringen föreslår begränsningar av emissioner från byggprodukter av farliga flyktiga och semi-flyktiga ämnen bör därför ECHA informeras i samband med anmälan till kommissionen enligt anmälningsdirektivet. I förlängningen bör regeringen även

verka för en harmoniserad begränsning av emissioner från flyktiga och semi-flyktiga ämnen i enlighet med tillämplig procedur i Reach.

- Enligt kollegiets uppfattning bör Boverket utses till behörig tillsynsmyndighet för den föreslagna förordningen. Detta för att förenkla myndighetskontakterna för berörda företag.
- Kollegiet vill uppmärksamma att beslut om att hindra byggprodukter som inte är CE-märkta ska följa förfarandet i EU-förordningen om ömsesidigt erkännande.

## **Kommerskollegiums uppdrag**

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.

### **1 Författningsförslag (avsnitt 1.2)**

#### **1.1 5 § 2 st. 2 p. i föreslagen förordning**

Som kollegiet förstår de föreslagna författningsförslagen är det endast de byggprodukter som innehåller vissa flyktiga eller semi-flyktiga ämnen utöver en viss mängd som inte ska få släppas på marknaden. Vilka ämnen som omfattas och vilka mängder som anses utgöra risker för människors hälsa ska framgå av Kemikalieinspektionens (hädanefter Kemi) föreskrifter.

Så som förordningsförslaget är formulerat i förslaget kan det dock misstolkas att även andra byggprodukter och gränsvärden än de som framgår av Kemi:s föreskrifter kan omfattas av förordningen. För att undvika eventuella oklarheter föreslår kollegiet att det i förordningens 5 § 2 st. 2 p. tydliggörs att vad som avses med mängder som innebär risker för människors hälsa är sådana mängder som överskrider gränsvärdena i Kemi:s föreskrifter.

#### **1.2 Anmälan av tekniska föreskrifter**

Enligt EU:s anmälningsdirektiv för tekniska föreskrifter ska medlemsländerna anmäla alla förslag till nya tekniska föreskrifter till

kommissionen.<sup>1</sup> Tekniska föreskrifter, i anmälningsdirektivets mening, innefattar bl.a. regler om förbud mot vilka material som får ingå i en vara.<sup>2</sup>

Enligt kollegiets bedömning bör regeringen, om den föreslår reglering i linje med kemikalieinspektionens förslag, anmäla regleringen till kommissionen. Även Kemi bör anmäla de föreslagna tillämpningsföreskrifterna enligt förordningen om tekniska regler.<sup>3</sup> I samband med en sådan anmälan bör Kemi lämna in en riskanalys som utförts i enlighet med de principer om fastställts i den tillämpliga delen av avsnitt II.3 i bilaga XV till Reach-förordningen.<sup>4</sup>

## 2 Juridisk analys av möjligheter med en nationell reglering (avsnitt 8.2.3)

### 2.1 Reach-förordningen

Kollegiet har ingen anledning att ifrågasätta Kemi:s bedömning att Sverige har kompetens att reglera emissioner av farliga ämnen från byggprodukter, under förutsättning att EU:s byggproduktförordning ger utrymme för sådan nationell reglering.<sup>5</sup> Kollegiet anser däremot att det faktum att EU:s byggproduktförordning inte reglerar högsta tillåtna emissioner av farliga ämnen från byggprodukter inte nödvändigtvis innebär att avsikten är att sådana emissioner ska regleras nationellt.

Kollegiets uppfattning är att det regelverk som ett medlemsland i första hand bör falla tillbaka på, i frånvaron av harmoniserade EU-regler om emissioner av farliga ämnen från byggprodukter, är EU:s generella kemikaliereglering i Reach (hädanefter *Reach*).<sup>6</sup> Detta mot bakgrund av att Reach syftar både till att hantera farliga kemiska ämnen samt till att undanröja hinder för den fria rörligheten av kemiska ämnen pga. olikheter i medlemsländernas kemikaliereglering.<sup>7</sup> Reach syften uppnås genom att kemiska ämnen som omfattas av Reach enligt huvudregeln har fri rörlighet,<sup>8</sup> samtidigt som det är möjligt att hantera risker genom att begränsa tillverkning, försäljning och användning av kemiska ämnen.

---

<sup>1</sup> Artikel 8.1, direktiv (EU) 2015/1535 (anmälningsdirektivet); Jfr. 20 § 6 p. förordning med instruktion (1996:1515) för Regeringskansliet samt 6 § förordning (1994:2029) om tekniska regler samt.

<sup>2</sup> Artikel 1.1(f), anmälningsdirektivet.

<sup>3</sup> SFS 1994:2029.

<sup>4</sup> Jfr. artikel 5.1 st. 4, anmälningsdirektivet.

<sup>5</sup> Förordning (EU) 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter.

<sup>6</sup> Förordning (EG) nr. 1907/2006 (Reach).

<sup>7</sup> Artikel 1.1 samt skäl 2-3 i ingressen till Reach; Mål C-358/11, *Lapin* (2013) p. 31.

<sup>8</sup> Artikel 128.1, Reach-förordningen.

Om riskerna behöver hanteras på EU-nivå är det möjligt att begränsa ett ämne genom de särskilda procedurerna i Reach.<sup>9</sup> Om ett ämne inte är föremål för harmoniserande begränsningar genom Reach-förordningen (eller annan EU-lagstiftning) är det även möjligt att begränsa ett ämne nationellt.<sup>10</sup>

Reach ger därför, så vitt kollegiet kan bedöma, ett utrymme att begränsa ett kemiskt ämne nationellt så länge ämnet inte är föremål för harmonisering i Reach eller annan EU-lagstiftning. Att det finns en behörighet att nationellt begränsa ett riskabelt kemiskt ämne, som inte är föremål för harmonisering på EU-nivå, innebär emellertid inte att denna behörighet kan utövas utan hänsyn till procedurerna och samarbetet genom Reach, eftersom detta – enligt kollegiets uppfattning – skulle äventyra förordningens syften. Tvärtom bör begränsningar av kemikalier på inre marknaden vara gemensamma så att begränsningarna får genomslag för en större befolkning samtidigt som det skapar klara och konkurrensutjämnande spelregler för företagen som tillverkar, säljer eller använder kemiska ämnen eller varor som innehåller kemiska ämnen. Om ett medlemsland avser att begränsa ett kemiskt ämne nationellt – och anmäler detta till kommissionen enligt anmälningsdirektivet<sup>11</sup> – bör landet därför även informera den Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) och i förlängningen verka för en harmoniserad begränsning enligt procedurerna i Reach.<sup>12</sup> Enligt kollegiets uppfattning bör ECHA också bli informerade om nationella förslag till begränsningar som är medlemslandsspecifika och därmed inte kräver åtgärder på EU-nivå.<sup>13</sup>

Sammantaget anser kollegiet därför att om begränsningar av emissioner från flyktiga eller semi-flyktiga ämnen i byggprodukter införs, så bör ECHA informeras i samband med att författningarna anmäls till kommissionen enligt anmälningsdirektivet.

## 2.2 Fri rörlighet för varor enligt EUF-fördraget

Kommerskollegium vill även, vilket också Kemi påtalar i rapporten, understryka att eventuell nationell reglering av emissioner från

<sup>9</sup> Se artikel 68-73, Reach-förordningen; Det är även möjligt att ålägga vissa särskilt farliga ämnen med särskilda tillståndskrav för försäljning eller användning av dessa ämnen (se främst artikel 55-56 i Reach-förordningen).

<sup>10</sup> Artikel 128.2, Reach-förordningen; Se även: Lapin, p. 32 samt generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-472/14, *Canadian Oil* (2015) p. 30-33.

<sup>11</sup> Se ovan under avsnitt 1.2.

<sup>12</sup> Det bör i första hand vara förfarandet enligt artikel 69.4, Reach som blir relevant; För det fallet den avsedda begränsningen avser ett kemiskt ämne som är föremål för reglering i sektorspecifik lagstiftning (ex. för att ämnet ingår i en viss vara) är det även tänkbart att begränsningen införs i den lagstiftningen.

<sup>13</sup> I detta fall blir det dock inte nödvändigt att verka för en begränsning på EU-nivå.

byggprodukter måste vara förenlig med EUF-fördragets bestämmelser om fri varurörlighet.<sup>14</sup> Detta innebär bland annat att regleringen måste vara motiverad av ett legitimt skyddssyfte (i detta fall skydd av människors hälsa), lämplig för att uppnå skyddssyftet samt proportionerlig. Regleringen måste även vara underbyggd av underlag som i tillräcklig utsträckning påvisar behovet av att reglera och därmed begränsa den fria rörligheten för byggprodukter.<sup>15</sup> En motsvarande analys blir även nödvändig att göra varje gång Kemi utnyttjar sitt bemyndigande och lägger till nya byggprodukter, farliga ämnen eller fastställer gränsvärden efter föreslaget bemyndigande.<sup>16</sup>

### **3 Marknadskontroll/Tillsyn (Avsnitt 8.3.5)**

I rapporten diskuterar Kemi vilken myndighet som bör ha ansvaret för att se till att företagen följer kraven i den föreslagna förordningen. Enligt Kommerskollegiums uppfattning är det troligen lämpligare ur ett företagsperspektiv om Boverket blir ansvarig tillsynsmyndighet. Detta för att förenkla myndighetskontakterna för företag som både säljer byggprodukter som är CE-märkta, samt byggprodukter som inte är CE-märkta, och som kommer omfattas av den föreslagna förordningen.

För övrigt vill kollegiet uppmärksamma om att förfarandet enligt förordningen om ömsesidigt erkännande<sup>17</sup> blir aktuellt om en tillsynsmyndighet, i enlighet med den föreslagna förordningen, hindrar försäljningen av byggprodukter som inte är CE-märkta.<sup>18</sup> Detta skulle eventuellt kunna framgå av en ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13).

---

<sup>14</sup> Artikel 34 och 36 EUF, Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (EUF).

<sup>15</sup> *Scotch Whisky*-domen (C-333/14) är vägledande för de krav som medlemsländerna måste beakta när de vidtar åtgärder som begränsar den fria rörligheten.

<sup>16</sup> *Scotch Whisky*, p. 62.

<sup>17</sup> Artikel 6, förordning (EG) 764/2008.

<sup>18</sup> För CE-märkta byggprodukter blir däremot artikel 56 i byggproduktförordningen tillämplig om en tillsynsmyndighet hindrar försäljningen.

Ärendet har avgjorts av enhetschef Oscar Wåglund Söderström i närvaro av utredaren Karolina Zurek, efter föredragning av utredaren Cedric Housset.

Stockholm som ovan



Oscar Wåglund Söderström



Cedric Housset