

Yttrande över förslag till EU-förordning om allmän produktsäkerhet, ”COM (2021) 346 final”

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens ansvarsområden: byggprodukter, hissar och linbaneanläggningar.

Boverket tillstyrker EU-kommissionens förslag till EU-förordning om allmän produktsäkerhet, ”COM (2021) 346 final”.

Boverkets synpunkter

Boverket lämnar även följande synpunkter.

Artikel 2, förordningens tillämpningsområde

Artikel 2.1 i förslaget anger att när en produkt är föremål för specifika säkerhetskrav som ställs genom unionslagstiftning, ska produktsäkerhetsförordningen endast tillämpas på de aspekter och risker som inte omfattas av dessa krav.

Boverket anser att den föreslagna bestämmelsen inte är förenlig med förordning (EU) nr 305/2011¹ (nedan kallad byggproduktförordningen) i dess nuvarande utformning. Boverket föreslår därför att byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen undantas från den allmänna produktsäkerhetsförordningens tillämpningsområde.

Boverkets förslag till undantag ska ses i ljuset av att en revidering av byggproduktförordningen påbörjats, men att processen troligen inte kommer att bli klar innan den allmänna produktsäkerhetsförordningen träder i kraft.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG

Om rättsläget förändras till följd av revideringen av byggproduktförordningen kan undantaget utvärderas och eventuellt tas bort i ett senare skede.

Motivering

Byggproduktförordningen ställer inga materiella krav på byggprodukter utan innehåller endast villkor för hur byggprodukters prestanda ska bedömas och beskrivas med hjälp av harmoniserade standarder för tillhandahållande på den inre marknaden. De harmoniserade standarderna för byggprodukter ställer inte heller krav, utan innehåller metoder och kriterier för bedömning av byggprodukternas prestanda i förhållande till deras väsentliga egenskaper (artikel 17.3 i byggproduktförordningen). Det innebär att byggproduktförordningen inte ställer några säkerhetskrav och att den allmänna produktsäkerhetsförordningen enligt den föreslagna formuleringen därför blir tillämplig för samtliga byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen.

Det följer av EU-domstolens praxis avseende byggprodukter att harmoniseringen på byggproduktområdet är uttömmande (EU-domstolens dom i mål C-100/13²). Det innebär att de harmoniserade standarderna omfattar samtliga väsentliga egenskaper som är relevanta för en byggprodukt och att en medlemsstat inte får ställa krav på bedömning av ytterligare väsentliga egenskaper.

Väsentliga egenskaper definieras i byggproduktförordningens artikel 2.4 som de egenskaper hos byggprodukten som rör de grundläggande kraven för byggnadsverk. De grundläggande kraven för byggnadsverk innefattar bland annat säkerhet vid användning. Det innebär att egenskaper som har bäring på säkerhet per definition anses vara väsentliga, samtidigt som varken byggproduktförordningen eller de harmoniserade standarderna definierar denna säkerhet.

Systemet bygger på att tillverkaren redovisar produktens faktiska prestanda utan bedömning om denna prestanda är bra eller dålig och att användaren bedömer lämplighet utifrån de byggregler som gäller där produkten ska användas.

Sammanfattningsvis innebär artikel 2.1 i förslaget de facto krav på ytterligare egenskaper eller aspekter hos byggprodukter än de som går att bedöma med hjälp av de harmoniserade standarderna, vilket inte är juridiskt möjligt med mindre än att byggproduktförordningen revideras.

Även om den allmänna produktsäkerhetsförordningen skulle få företräde i egenskap av *lex posterior*, och det därmed inte skulle bli aktuellt med ett

² Domstolens dom (tionde avdelningen) av den 16 oktober 2014 Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland Fördragsbrott – Fri rörlighet för varor – En medlemsstats lagstiftning enligt vilken vissa byggprodukter som har CE-märkning måste motsvara vissa ytterligare nationella standarder – Byggregellistor ('Bauregellisten') Mål C-100/13

undantag för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen, så råder en oklarhet kring vilka delar av produktsäkerhetsförordningen som blir tillämpliga. Detta eftersom förslaget anger att vissa delar inte ska tillämpas i fråga om risker som täcks av den harmoniserande unionslagstiftning som definieras i förslagets artikel 3.25. Artikel 3.25 hänvisar i sin tur till bilaga I till förordning (EU) nr 2019/1020³, där byggproduktförordningen är listad. Med hänsyn till ovanstående gränsdragningsproblem är det oklart vad som gäller för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen, det vill säga om kapitel II, kapitel III avsnitt 1, kapitel V och VII, samt kapitel IX till XI i den föreslagna förordningen ska tillämpas eller inte.

Artikel 2.3, begagnade produkter

Boverket ställer sig frågande till förslagets förenlighet med EU:s mål för cirkulär ekonomi. Boverket är positivt till att krav ställs på begagnade produkter men anser att kraven bör nyanseras mellan nytilverkade och begagnade produkter.

Motivering

Förslaget anges gälla för såväl nya som begagnade och renoverade produkter och ställer krav på såväl fysiska som juridiska personer i leveranskedjan. Förslaget innebär bland annat krav på att distributören ska säkerställa att tillverkaren eller importören har uppfyllt vissa skyldigheter i fråga om dokumentation. I fråga om begagnade produkter kan det medföra en ökad administrativ börda och göra det mindre attraktivt för ekonomiska aktörer att sälja begagnade produkter. Nyttan bör således vägas mot den administrativa bördan och kraven på begagnade produkter bör inte gå utöver vad som behövs för att tillförsäkra en acceptabel nivå av produktsäkerhet.

Artikel 6, presumtion om säkerhet

Boverket anser att artikeln utgör ytterligare stöd för att överväga att undanta byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen från den allmänna produktsäkerhetsförordningens tillämpningsområde.

Motivering

Enligt förslaget ska produkter antas vara säkra om de uppfyller kraven i en harmoniserad standard i den mening som avses i artikel 10 i förordning (EU) 1025/2012⁴ eller, i avsaknad av en sådan standard, nationella krav på hälsa och

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut 1673/2006/EG

säkerhet. Det harmoniserade systemet för byggprodukter innehåller i princip inte säkerhetskrav, och rättspraxis förhindrar att medlemsstater ställer nationella krav i avsaknad av sådana. Den föreslagna formuleringen innebär alltså att byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen aldrig kan antas vara säkra.

Artikel 7.3, bedömning av om en produkt är säker

Boverket bedömer att förslaget inte är förenligt med byggproduktförordningen.

Motivering

Enligt förslaget ska det finnas olika sätt att bedöma säkerheten hos produkter för vilka presumptionen om säkerhet inte gäller. Som framgår ovan bedömer Boverket att presumptionen inte gäller för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen. Dessvärre anser Boverket att de föreslagna metoderna i artikel 7.3 inte heller fungerar för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen. Enligt byggproduktförordningen ska CE-märkningen vara den enda märkning som gäller för byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard. Att genom en EU-rättsakt uppmuntra så kallade frivilliga certifieringar är inte förenligt med den rättspraxis som utvecklats till följd av EU-domstolens dom i mål C-100/13.

Artikel 27, en produkt som bedömts vara farlig i en medlemsstat

Enligt förslaget ska en byggprodukt som bedömts vara farlig av en marknadskontrollmyndighet i en medlemsstat därigenom även anses vara farlig i andra medlemsstater. Boverket önskar mer klarhet kring hur denna bestämmelse förhåller sig till förordningen om ömsesidigt erkännande (EU) nr 2019/515⁵, särskilt i fråga om produkter för vilka en frivillig försäkran om ömsesidigt erkännande har upprättats.

Avslutande kommentarer

De synpunkter som framförts ovan avser i första hand byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen, det vill säga sådana som omfattas av en harmoniserad standard eller för vilka en europeisk teknisk bedömning har utfärdats.

I fråga om byggprodukter som inte omfattas av harmoniserade krav är Boverket positivt till förslaget, även om det återstår några frågetecken kring hur förslaget samspelar med förordning (EU) nr 2019/515.

I fråga om hissar och linbanor har Boverket inga synpunkter. Det beror på att de tillämpliga rättsakterna innehåller säkerhetskrav i den mening som avses i

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/515 av den 19 mars 2019 om ömsesidigt erkännande av varor som är lagligen saluförda i en annan medlemsstat och om upphävande av förordning (EG) nr 764/2008

förslaget, vilket gör det enkelt att identifiera när och hur den allmänna produktsäkerhetsförordningen ska tillämpas.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Ieva Kisieliute. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Cecilia Ljungberg och byggproduktexpert Sara Elfving deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Ieva Kisieliute
jurist

Kopia till:
fi.ofa.ko@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se