

Yttrande över promemoria ”Anpassningar till EU:s nya byggproduktförordning”

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens verksamhetsområden; bland annat fysisk planering, byggande och boende.

Boverket tillstyrker Landsbygds- och infrastrukturdepartementets remiss ”Anpassningar till EU:s nya byggproduktförordning”.

Boverkets synpunkter

Boverket lämnar även följande synpunkter.

Avsnitt 3.1 ”Parallella märkningar till CE-märkningen ska tillåtas, dock inte typgodkännande”

Promemorians förslag innebär att typgodkännande fortsatt inte ska vara tillåtet för byggprodukter som omfattas av kravet på CE-märkning. Motiveringen till förslaget är att ett parallellt märkningssystem med typgodkännande skulle minska förutsebarheten och rättssäkerheten och innebära handelshinder, oavsett om typgodkännandet sker på frivillig basis.

Boverket ställer sig frågande till denna slutsats och menar att förordning (EU) nr 2024/3110, nedan kallad CPR-2024, innebär ett förändrat rättsläge jämfört med förordning (EU) nr 305/2011, nedan kallad CPR-2011. Det innebär att typgodkännandets vara eller icke-vara bör bedömas utifrån de nytillkomna bestämmelserna i CPR-2024.

Parallella märkningar enligt CPR-2011

Enligt artikel 8.3 första stycket CPR-2011 ska CE-märkningen vara den enda märkning som styrker byggprodukts överensstämmelse med angivna

prestanda i förhållande till de väsentliga egenskaper som omfattas av den harmoniserade standarden eller av den europeiska tekniska bedömningen.

Enligt artikel 8.3 andra stycket CPR-2011 ska medlemsstaterna återkalla alla hänvisningar i nationella bestämmelser till annan märkning som styrker överensstämmelse med angivna prestanda i förhållande till de väsentliga egenskaper som omfattas av en harmoniserad standard.

Den nationella anpassningen till artikel 8.3 CPR-2011 består bland annat av 8 kap. 21 a § plan- och bygglagen (2010:900), som anger att typgodkännande inte är tillåtet för byggprodukter som omfattas av kravet på CE-märkning enligt CPR-2011.

Parallella märkningar enligt CPR-2024

Artikel 17.4 CPR-2024 anger att CE-märkningen ska vara den enda märkning som styrker produktens prestanda med avseende på bedömda väsentliga egenskaper i enlighet med denna förordning liksom produktens överensstämmelse med denna förordning. I detta avseende är regleringen snarlik den som finns i artikel 8.3 första stycket CPR-2011.

Artikel 11 CPR-2024 anger att inga märkningar som styrker överensstämmelse med krav eller deklarerad prestanda i förhållande till väsentliga egenskaper som omfattas av den harmoniserade zonen får krävas utöver CE-märkningen. Bestämmelsen innebär också att eventuella befintliga nationella bestämmelser som kräver sådan märkning ska återkallas. Det finns dock en betydande nyansskillnad mot regleringen i artikel 8.3 andra stycket CPR-2011. Artikel 8.3 CPR-2011 innebär en nolltolerans mot märkningar som styrker överensstämmelse med väsentliga egenskaper som omfattas av en harmoniserad teknisk specifikation. Artikel 11 CPR-2024 förflyttar emellertid fokuset till *krav* på nationell märkning/*obligatoriska* nationella märkningar/nationella bedömningar av väsentliga egenskaper med utgångspunkt i metoder *som skiljer sig från de harmoniserade metoderna*. Frivilliga märkningar nämns inte i denna bestämmelse och är således inte förbjudna.

Därutöver innehåller CPR-2024 en reglering som saknar motsvarighet i CPR-2011. Artikel 19 CPR-2024 innebär att andra märkningar än CE-märkningen, inbegripet privata, *får* anbringas på en produkt, *men endast om* de inte indikerar att det var nödvändigt att bedöma produktens prestanda i förhållande till väsentliga egenskaper som omfattas av tillämpliga harmoniserade tekniska specifikationer på ett annat sätt än det som fastställs i denna förordning.

Frivilliga märkningar är tillåtna

Artikel 11 tillsammans med artikel 19 CPR-2024 innebär att parallella märkningar är tillåtna, inklusive nationella märkningar, så länge de inte är obligatoriska och i övrigt uppfyller villkoren enligt artikel 19.

Enligt likabehandlingsprincipen torde nationella och privata märkningar behandlas på samma sätt, det vill säga vara tillåtna om de uppfyller villkoren i tillämpliga bestämmelser. Det innebär att artikel 19 CPR-2024 inte ger stöd för att förbjuda frivilliga märkningar bara för att de är nationella, såsom det svenska typgodkännandet.

Risk för handelshinder

Promemorians förslag utgår ifrån antagandet att ett parallellt typgodkännande skulle kunna ”störa marknaden och sätta upp nationella handelshinder om det tolkades som ett krav för att få placera produkter på den svenska marknaden”.

Boverket instämmer i resonemanget, det vill säga att märkningar som marknaden upplever som de facto krav kan störa den fria rörligheten av byggprodukter på den inre marknaden. Till skillnad från privata märkningar har emellertid typgodkännandet ett tydligt definierat syfte, nämligen att visa att byggprodukters prestanda uppfyller kraven för användning. Märkningen och förfarandet för att erhålla den regleras i nationella tekniska föreskrifter, som är notifierade enligt EU:s krav.

I samband med anpassningsarbetet till CPR-2011 gjorde Boverket en rättsutredning (Boverkets diarienummer 2654/2011) och bedömde, med utgångspunkt i EU-domstolens dom i mål C-226/06, att även ett frivilligt typgodkännande kunde innebära handelshinder.

Det ändrade rättsläget till följd av CPR-2024 innebär dock att kraven har luckrats upp. Artikel 19 CPR-2024 innebär en uttrycklig reglering som tillåter parallella märkningar, om de uppfyller villkoren i bestämmelsen. Artikel 11 CPR-2024 förbjuder i sin tur endast obligatoriska nationella märkningar.

Med andra ord har lagstiftaren redan tagit ställning till huruvida parallella märkningar ska vara tillåtna för produkter som omfattas av CPR-2024 och bedömt risken för handelshinder som försumbar, så länge märkningarna uppfyller de uppställda villkoren. Boverket ser därför inte att typgodkännandet skulle skapa större handelshinder än privata märkningar, så länge det är frivilligt och uppfyller kraven i artikel 19.

Rättssäkerhet och förutsebarhet

Promemorians förslag utgår ifrån antagandet att gränsen för vilka typgodkännanden som tillåts skulle bli ”svår att avgöra, vilket skulle kunna äventyra rättssäkerheten”. Boverket medger att det ändrade rättsläget kan leda till en viss osäkerhet, men anser samtidigt att det borde kunna vara möjligt att förtydliga det i de nationella anpassningarna.

8 kap. 22 a § plan- och bygglagen har inneburit att typgodkännandet har fasats ut i samma takt som CE-märkningen blivit obligatorisk enligt CPR-2011. Enligt övergångsbestämmelserna i CPR-2024 fortsätter artikel 8.3 att gälla för byggprodukter som omfattas av kravet på CE-märkning enligt CPR-2011. Det innebär att 8 kap. 22 a § plan- och bygglagen alltså är relevant för

byggprodukter som omfattas av harmoniserade tekniska specifikationer under denna förordning.

Enligt övergångsbestämmelserna i CPR-2024 står det också klart att CPR-2024 gäller för byggprodukter som omfattas av harmoniserade tekniska specifikationer enligt denna förordning. Det innebär i sin tur att såväl artikel 11 som artikel 19 CPR-2024 endast påverkar byggprodukter som inte längre omfattas av CPR-2011 utan ”fasats in” i CPR-2024.

Med andra ord bedömer Boverket att 8 kap. 22 a § plan- och bygglagen endast borde förbjuda typgodkännande av byggprodukter som är harmoniserade enligt CPR-2011. Denna effekt uppnås genom att behålla den nuvarande lydelsen av nämnda bestämmelse.

Avsnitt 7 ”Sanktionsbestämmelsen ska ändras”

Promemorians förslag innebär bland annat en hänvisning till artikel 13.1 CPR-2024 i 9 kap. 25 § plan- och byggförordningen (2010:338), i syfte att sanktionsbelägga avsaknad av underliggande teknisk dokumentation.

Boverket är positivt till syftet med förslaget. Avsaknad av underliggande teknisk dokumentation är en allvarlig överträdelse som lämpligen kan bestraffas med en byggsanktionsavgift. Boverket ställer sig dock frågande till om det föreslagna tillägget i 9 kap. 25 § plan- och byggförordningen verkligen träffar situationer där underliggande teknisk dokumentation saknas.

Avstå från att upprätta dokumentation

Formuleringen ”avstå från att upprätta den dokumentation som krävs enligt artikel 13.1 i EU:s byggproduktförordning” syftar i första hand på avsteg från tillverkarens skyldighet att upprätta en prestanda- och överensstämmelsedeklaration innan produkten släpps ut på marknaden, enligt artikel 13.1 CPR-2024.

I fråga om skyldigheter kopplade till underliggande teknisk dokumentation reglerar artikel 13.1 CPR-2024 tillverkarens skyldighet att ”genomgå det tillämpliga bedömnings- och verifieringssystem som anges i bilaga IX” samt ”verifiera produktens överensstämmelse med tillämpliga produktkrav”.

Bilaga IX CPR-2024 specificerar tillverkarens och, i förekommande fall, det anmälda organets skyldigheter enligt respektive bedömnings- och verifieringssystem. Tillverkaren ska ”utföra” ett antal angivna uppgifter, däribland ”sammansättning av teknisk dokumentation”. Det framgår inte uttryckligen att det är tillverkaren som ska upprätta nämnda dokumentation. Det är därmed inte säkert att skyldigheten träffas av den föreslagna formuleringen i 9 kap. 25 § plan- och byggförordningen.

Därutöver framgår det av bilaga IX att det anmälda organet ska i sin tur ”fatta beslut” om utfärdande av intyg. Den typen av dokumentation upprättas därmed inte av tillverkaren, utan av det anmälda organet. Avsaknad av intyg träffas därmed inte av den föreslagna formuleringen i 9 kap. 25 § plan- och

byggförfordningen, nämligen avsaknad av dokumentation som tillverkaren ”upprättar”. Intyget ingår däremot i tillverkarens skyldighet att ”genomgå” tillämpligt bedömnings- och verifieringssystem.

Underlåta att genomgå tillämpligt bedömnings- och verifieringssystem

Boverket bedömer att syftet med promemorians förslag skulle kunna uppnås genom att utvidga formuleringen i 9 kap. 25 § plan- och bygglagen, så att den inte bara avser ”avstå från att upprätta den dokumentation som krävs enligt artikel 13.1 i EU:s byggproduktförfordning” utan också situationer där tillverkaren underlåtit att ”genomgå det tillämpliga bedömnings- och verifieringssystem som anges i bilaga IX”.

Underlåta att anbringa en CE-märkning

Boverkets erfarenhet från marknadskontrollen är att det förekommer situationer där tillverkaren uppfyllt alla sina skyldigheter utom att CE-märka produkten. Promemorian innehåller emellertid inget förslag till sanktioner för situationer där tillverkaren underlåtit att anbringa en CE-märkning. Skyldigheten inryms inte i artikel 13.1 CPR-2024 och omfattas därmed inte av promemorians förslag. Den regleras i artikel 18 CPR-2024.

Boverket erinrar om att underlåtelse att anbringa en CE-märkning, när sådan krävs, är en typ av bristande överensstämmelse med CPR-2024 och att medlemsstaterna har en skyldighet att fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för olika typer av bristande överensstämmelse med förordningen.

Lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll innehåller vissa straffrättsliga bestämmelser för den som bryter mot bestämmelserna om CE-märkning. 15–17 §§ nämnda lag innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot lagen kan påföras böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning. Som framgår av promemorian har dock erfarenheter från Boverkets marknadskontroll visat att straffrättsliga bestämmelser inte är processeffektivt för byggprodukter.

Förbudet mot dubbelbestraffning kan vara tillämpligt även när något av de två förfarandena, eller båda, avser åtgärder eller sanktioner som inte betecknas som straff enligt den nationella rätten, till exempel administrativa sanktioner¹. Boverket bedömer därför att det vore lämpligt att belägga avsaknad av CE-märkning med en sanktionsavgift enligt plan- och byggförfordningen, i likhet med det förslag som avser 9 kap. 25 § nämnda förordning. Att en sektorsspecifik sanktionsbestämmelse har företräde mot den straffrättsliga regleringen i lagen om ackreditering och teknisk kontroll framgår redan av 17 § nämnda lag.

¹ SOU 2020:49 ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll”, avsnitt 10.6.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Ieva Kisieliute. I den slutliga handläggningen har också stf. rättschef Anette Martinsson, avdelningschef Cecilia Ljungberg, enhetschef Anna-Alexandra Lidenstjärna, civilingenjör Krister Svensson och byggproduktexpert Sara Elfving deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Ieva Kisieliute
jurist

Kopia till:

li.bb@regeringskansliet.se

petter.troedsson@regeringskansliet.se