



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2018-12-13 Dnr 2018/01426-2

Näringsdepartementet

Endast via E-post.

**Boverkets rapporter: 2018:22
Dokumentationssystem för
byggprodukter, 2018:23
Klimatdeklaration av byggnader och
delbetänkande SOU 2018:51
Resurseffektiv användning av
byggmaterial**

Er ref. N2018/04684/BB

Sammanfattning

Kommerskollegium välkomnar att initiativ tas för att uppnå satta klimatmål och bidra till utvecklingen av en hållbar handel. Enligt Kommerskollegiums uppfattning bör dock en tydligare EU-rättslig bedömning göras av de förslag som presenteras i Boverkets rapporter 2018:22 och 2018:23.

Kommerskollegium bedömer att Regeringskansliet bör ge Kommerskollegium i uppdrag att anmäla förslagen om lag och förordning om dokumentationssystem för byggprodukter, samt lag och förordning om klimatdeklaration av byggnader enligt direktiv (EU) 2015/1535, eftersom förslagen innehåller tekniska föreskrifter som påverkar byggnader och byggprodukter.

I det fall Regeringskansliet bedömer att förslaget om klimatdeklarationer väsentligt kan påverka handeln med byggprodukter, rekommenderar Kommerskollegium även att förslaget anmäls enligt WTO:s TBT-avtal.

Vid osäkerhet om väsentlighetkravet aktualiseras rekommenderar Kommerskollegium av transparens skull att en anmälan görs.¹

Kommerskollegium bedömer vidare att förslagen om dokumentationssystem för byggprodukter och om klimatdeklaration av byggnader behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden eftersom de uppställer krav på byggtjänsteutövning.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums 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.

Generella synpunkter

Kommerskollegium välkomnar förslag för att uppnå en minskad klimatpåverkan inom handeln och ser det som positivt att initiativ till hållbar utveckling tas.

När Kommerskollegium granskar inkomna remisser är det dels utifrån huruvida förslaget utgör en anmälningspliktig teknisk föreskrift, dels ur ett generellt EU-rättsligt perspektiv.

I Boverkets rapporter² förs resonemang om betydelsen av att inte orsaka handelshinder, exempelvis genom framtagandet av en allmänt tillgänglig databas för beräkning av byggprodukters klimatpåverkan.³ Ett sådant resonemang finns även kring de begränsningar som EU:s byggproduktförordning upprättar för den information som kan begäras vid redovisning av produkters egenskaper.⁴ Däremot saknar Kommerskollegium ett mer ingående resonemang kring förslagets betydelse för EU:s inre marknad för varor och tjänster.

¹ Se även G/TBT/32 (29.11.2012), p.2D

² Boverkets rapport 2018:22, *Dokumentationssystem för byggprodukter*; Boverkets rapport 2018:23, *Klimatdeklaration av byggnader*

³ Boverkets rapport 2018:23, s.90-91.

⁴ Boverkets rapport 2018:22, s.26.

Byggregler tillhör den nationella beslutskompetensen och det finns därför ett stort utrymme för medlemsstaterna inom EU att själva utforma dessa regler. När nya byggregler införs är det därför viktigt att följderna av reglerna är proportionerliga i förhållande till den fria rörligheten för varor och tjänster, samt inte strider mot gällande EU-rätt. Kommerskollegium saknar en tydlig EU-rättslig bedömning i Boverkets rapporter och önskar därför att förslagets förhållande till EU-rätten tydligare hade redogjorts för.

Att de författningsförslag som presenteras i Boverkets två rapporter kan komma att inverka på handeln beskrivs till viss del. Det uppmärksammas exempelvis att kravet på loggbok kan komma att göra det svårare för utländska byggtreprenader att komma in på den svenska byggmarknaden⁵, samt att klimatdeklarationerna antas påverka byggherrarnas beteende vid val av byggprodukter, vilket i sin tur kan påverka byggprodukttillverkare.⁶

Sådana effekter kan påverka den gränsöverskridande handeln. Därför efterfrågar Kommerskollegium en mer ingående diskussion kring förslagets proportionalitet i förhållande till EU:s inre marknad för varor och tjänster. Ett sådant resonemang efterfrågades även tidigare av Kommerskollegium i Kollegiets remissvar gällande Boverkets tidigare rapport 2015:46 om dokumentationssystem för byggprodukter vid nybyggnation.⁷

En proportionalitetsbedömning bör innehålla en tydlig avvägning mellan det syfte som författningsförslagen ska uppnå och den fria rörligheten för varor och tjänster. I en sådan proportionalitetsbedömning behöver möjliga handelseffekter tydligt utredas och motiveras vara nödvändiga med hänsyn till de möjliga begränsningar av den fria rörligheten som författningsförslagen kan medföra. Dessutom bör det uteslutas att de mål som förslagen ämnar uppnå inte kan uppnås på ett mindre handelsinskränkande vis.

Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 §, 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt

⁵ Boverkets rapport 2018:22, s.75.

⁶ Boverkets rapport 2018:23, s.13, 99.

⁷ Kommerskollegiums dnr. 2016/00851.

proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535).⁸

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, krav vid saluföring av varor, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.⁹

1.1 Boverkets rapport 2018:22 om ett dokumentationssystem för byggprodukter

I rapporten föreslår Boverket en ny lag och förordning om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk. Dokumentationssystemet ska enligt förslaget genomföras genom att ett krav på loggbok införs för byggnadsverk.

Syftet med loggboken är att samla dokumentation om vilka produkter och material som ingår i ett byggnadsverk, för att kunna öka spårbarheten av de produkter som används i ett byggnadsverk under verkets livslängd. Av föreskriftsförslagets 6 § framgår vilken information som ska anges för varje byggprodukt. Exempel på sådan information är byggproduktens placering i byggnadsverket och redovisning av de använda byggprodukternas egenskaper. Redovisningen av produkternas egenskaper ska, som Kommerskollegium förstår det, följa EU:s byggproduktförordning och REACH-förordningen. Detta innebär att loggboken i sig inte uppställer några nya redovisningskrav avseende byggprodukternas egenskaper.

Kommerskollegium bedömer att loggboken kan ses som ett dokumentationskrav för vissa byggnader och de byggprodukter som ingår i byggnaden. Detta eftersom de byggprodukter som används för att upprätta byggnadsverket ska redovisas, samt att loggboken ska uppdateras när byggnadsverket genomgår väsentliga ändringar och när nya byggprodukter tillkommer i byggnaden.

Som Kommerskollegium ser det har loggboken ett nära samband med det byggnadsverk som loggboken avser. Att vissa byggnadsverk ska följas av en loggbok kan därför liknas med ett egenskapskrav som ställs på byggnadsverket som produkt. Sådana krav omfattas av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

⁸ Andra procedurer är de i enlighet med tjänstedirektivet (2006/123/EG) samt Världshandelsorganisationens (WTO) TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

⁹ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar åt Kommerskollegium att anmäla förslagen om dokumentationssystem för byggprodukter till kommissionen.

Angående de olika implementeringsförslag som Boverket har presenterat vill Kommerskollegium påpeka att EU-gemensamma regler generellt är mindre handelshindrande än nationella regler. Däremot bedömer Kommerskollegium att Regeringskansliet är bättre lämpade att avgöra Sveriges möjligheter att få igenom ett framtida harmoniserat regelverk, utan att nationella åtgärder först vidtas.

1.2 Boverkets rapport 2018:23 om Klimatdeklaration av byggnader

I rapporten föreslår Boverket en lag och en förordning om klimatdeklaration för byggnader. Författningsförslagen anger ett krav på att vissa nyproducerade byggnader ska följas av en klimatdeklaration. Klimatdeklarationen ska baseras på ett särskilt redovisningssystem för att beräkna och redovisa klimatpåverkan för byggnader.

Syftet med klimatdeklarationerna uppges vara att öka byggherrarnas medvetenhet om byggandets klimatpåverkan, samt åtgärda den informationsobalans som finns mellan byggproduktstillverkare och byggherrar. Boverket bedömer att ökade kunskaper om byggprodukters klimatpåverkan kan antas leda till att byggherrarna vidtar åtgärder i syfte att minska klimatpåverkan, exempelvis genom val av mer klimatvänliga byggprodukter.¹⁰ På så vis ska kravet på klimatdeklaration bidra till en minskad klimatpåverkan vid upprättandet av nya byggnader.¹¹

Kommerskollegium bedömer att kravet på att vissa byggnader ska följas av en klimatdeklaration är att likna vid ett egenskapskrav som kan ses som en anmälningspliktig teknisk specifikation. Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar åt Kommerskollegium att anmäla förslagen om klimatdeklaration för byggnader till EU-kommissionen enligt (EU) 2015/1535.

1.2.1 WTO:s TBT-avtal

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor,¹² om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar. Väsentlighetskravet kan omfatta både minskning och

¹⁰ Boverkets rapport 2018:23, s.13

¹¹ Boverkets rapport 2018:23, s.116.

¹² Annex 1, p.1. *Agreement on Technical Barriers to Trade.*

ökning av importen.¹³ Enligt TBT-avtalet behöver däremot inte föreskrifter som stämmer överens med internationella standarder anmälas.¹⁴

Att krav på att byggnader ska omfattas av en klimatdeklaration införs, antas av Boverket leda till att handelsbeteenden förändras.¹⁵ Som Boverket uppmärksammar i sin rapport kan kravet på klimatdeklarationer få effekter för byggproduktstillverkare, i det fall byggherrar börjar uppställa nya krav på de byggprodukter de vill använda sig av.

Kommerskollegium vill här uppmärksamma att följden av den föreslagna lagstiftningen kan innebära att byggherrarna uppmuntras att välja mer klimatvänliga byggprodukter. Det kan leda till att nya krav ställs på byggproduktstillverkare. Även om lagstiftningen inte är tvingande avseende de produktval som byggherrarna ska göra, kan lagstiftningen påverka de val av byggmaterial som byggherrarna gör, eftersom beräkningen av klimatdeklarationen kommer indikera vilka byggprodukter som är ett bättre val ur miljöhänsyn.

Kommerskollegium bedömer därför att förslaget kan få en effekt för byggproduktstillverkare om byggherrarna, som en följd av lagstiftningen, väljer bort vissa produkter till fördel för mer klimatvänliga produkter. Som Kommerskollegium ser det kan det därför av transparens skull vara aktuellt att notifiera förslagen om lag och förordning om klimatdeklaration till WTO.

Kommerskollegium har inte möjlighet att uppskatta hur omfattande följder förslaget kan få för handeln, men syftet med förslaget indikerar att förslaget kan ge effekter för import av vissa byggprodukter. Kommerskollegium lämnar det därför till Regeringskansliet att avgöra om väsentlighetskravet kan komma att aktualiseras och om förslaget till lag och förordning om klimatdeklaration bör notifieras i enlighet med TBT-avtalets artikel 2.9. Vid osäkerhet om förslagets väsentlighetskrav aktualiseras, rekommenderar Kommerskollegium att en anmälan görs av transparens skull.¹⁶

1.3 SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial

I delbetänkandet av SOU 2018:51 presenteras förslag med syftet att främja en resurseffektiv byggmaterialanvändning i Sverige.

¹³ G/TBT/rev.1 (10.08.1995), s.14

¹⁴ Artikel 2, *Agreement on Technical Barriers to Trade*.

¹⁵ Boverkets rapport 2018:23, s.13

¹⁶ Denna rekommendation följer av G/TBT/32 (29.11.2012), p.2D

I delbetänkandet föreslås att Sverige ska verka för utarbetande av ett gemensamt EU-regelverk om innehållsförteckningar för byggprodukter.

Kommerskollegium instämmer i kommitténs analys om att krav på innehållsförteckningar för byggprodukter endast kan genomföras genom harmoniserade EU-regler och välkomnar framtagande av ett harmoniserat regelverk.

Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet

1.4 Anmälningsskyldigheten

Av 20 § p 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.

1.5 Boverkets rapport 2018:22 om ett dokumentationssystem för byggprodukter

I rapporten föreslås en lag och förordning om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk. Lagstiftningsförslagen upprättar krav på att den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad, ska se till att det upprättas en loggbok för byggnaden.¹⁷ Det ställs även krav på att den som bygger en ny väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg och därtill hörande anläggningar, under vissa omständigheter ska upprätta en loggbok.

Som Boverket själva konstaterar i rapporten omfattas byggnadstjänster av tjänstedirektivet, därför bör ovan nämnda bestämmelser anmälas. Tjänstedirektivet innehåller två bestämmelser om anmälningsskyldighet av krav på tjänster. Den ena bestämmelsen avser krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige och omfattar endast ett antal *specifika krav* som räknas upp i direktivet.¹⁸ Den andra bestämmelsen avser *samtliga krav* som även är tillämpliga på tjänsteutövare som är etablerade utanför

¹⁷ Lag om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk, 3 §.

¹⁸ Anmälningssplikten regleras i artikel 15.7, som hänvisar till artikel 15.2 där de anmälningsspliktiga kraven listas.

Sverige, i ett annat land inom EU/EES, och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige.¹⁹

Enligt Kommerskollegiums bedömning innehåller de remitterade bestämmelserna inte några anmälningsskyldiga krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige. Den föreslagna lagen och förordningen undantar dock inte tjänsteleverantörer/byggherrar som är etablerade i andra EU-länder, som tillfälligt utför byggprojekt i Sverige, från kravet på loggbok. De remitterade bestämmelserna innehåller därför krav som är tillämpliga på tjänsteutövare som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige. Kommerskollegium bedömer således att förslagen omfattas av anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet.²⁰

Som Boverket konstaterar i rapporten, anger tjänstedirektivet krav på att de krav som ställs på tjänsteverksamhet måste kunna motiveras vara av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.²¹ En sådan motivering av förslagen kommer att efterfrågas i samband med att anmälan görs.

Kommerskollegium anser vidare att det är en brist att rapporten inte prövat de föreslagna föreskrifterna mot de krav på proportionalitet som finns, eftersom den föreslagna lagen inte får antas om det exempelvis finns mindre ingripande åtgärder.

Anmälan av förslagen gör myndigheten själv i det webbaserade systemet IMI. Kommerskollegium svarar gärna på eventuella frågor kring anmälningsförfarandet.

1.6 Boverkets rapport 2018:23 om Klimatdeklaration av byggnader

I denna rapport föreslås en lag och förordning om klimatdeklarationer av byggnader. Förslagen ställer krav på att den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad, ska se till att det upprättas en klimatdeklaration för byggnaden. Även detta krav är ett sådant krav som omfattas av tjänstedirektivet och som bör ses på samma sätt som angetts i bedömningen av förslagen om dokumentationssystem för byggprodukter, dvs. som ett krav på tjänsteleverantörer som tillfälligt utför tjänster i Sverige. Förslagen bör därför anmälas till kommissionen.²²

Även i denna del anser Kommerskollegium att det är en brist att rapporten saknar en sammantagen EU-rättslig bedömning av kravet på

¹⁹ Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 39.5.

²⁰ Artikel 39.5

²¹ Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket

²² Artikel 39.5.

klimatdeklaration, såsom av nödvändighet och proportionalitet av förslaget, för att se till att föreslagna krav är förenliga med tjänstedirektivet. Som nämnts ovan kommer en motivering att efterfrågas i samband med att anmälan görs.

1.7 SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial

Såvitt Kommerskollegium kan se, innehåller utredningen inga konkreta krav eller regelförslag och aktualiserar således inte anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet.


1.8 Ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande är tillämplig på tjänsteområdet.²³ Principen innebär att en medlemsstat bör beakta likvärdiga krav som en tjänsteleverantör omfattas av i sin etableringsstat. Det framgår varken i lagen om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk eller i lagen om klimatdeklarationer av byggnader, om tillsynsmyndigheten kommer beakta sådan dokumentation som en byggherre etablerad i annat EU-land kan behöva upprätta enligt lagen i etableringsstaten. Enligt Kommerskollegiums mening kunde myndigheten övervägt att införa en uttrycklig bestämmelse som tydliggör att principen om ömsesidigt erkännande ska beaktas av tillsynsmyndigheten vid bedömningen av om en tjänsteleverantör lever upp till kraven i de föreslagna lagarna, i den mån likvärdiga krav kan förekomma.

Ärendet har avgjorts av enhetschef Oscar Wåglund Söderström efter föredragning av utredare Felinda Wennerberg. I ärendets slutliga handläggning har utredarna Marita Ljunggren och Fredrik Gisselman deltagit.

[Stockholm som ovan]


Oscar Wåglund Söderström
Enhetschef


Felinda Wennerberg
Utredare

²³ Se t.ex. mål C-76/90, Säger.

