

Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till författningsändringar i svensk rätt till följd av 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/EEG, nedan kallat CPR (Construction Products Regulation). Vissa delar av CPR ska redan tillämpas medan större delen ska tillämpas först den 1 juli 2013. Byggproduktdirektivet, CPD (Construction Products Directive) gäller och tillämpas fram till den 1 juli 2013 då det upphävs genom CPR. För att denna övergång ska kunna genomföras utan risk för stopp i byggandet så krävs snarast ändringar i plan- och byggförordningen, bl.a. regler för att kunna utnämna Europeiska tekniska bedömningsorgan och anmäla tredjepartsorgan. I avsnittet Checklista för åtgärder innan halvårsskiftet 2012 preciseras närmare vad som behöver göras.

Varför en ny EU-lagstiftning?

EU-medlemskapet förutsätter att Sverige anpassar svensk lagstiftning till CPR och kräver att medlemsstaterna löser vissa uppgifter som framgår av artiklarna. Sverige tar sig an dessa uppgifter genom att anpassa regler på lag och förordningsnivå. Under de dryga 20 år som CPD funnits, har det uppdragats brister och otydligheter. Bland annat har det varit oklarheter kring betydelsen av harmoniserade standarder. Även i tillämpningen av CE-märkningen har medlemsländerna haft skilda uppfattningar om hur CPD ska genomföras. Detta har lett till en oproportionerligt stor, och för många dyr, administrativ börda på tillverkare och andra som önskat sälja byggprodukter i annat medlemsland. På grund av detta är EU:s inre marknad för byggprodukter fortfarande splittrad, handel med byggprodukter sker fortfarande främst inom landet. Med CPR hoppas man korrigera de brister som uppdragats med CPD, framför allt har man velat möta medlemsländernas önskan om ett mer preciserat harmoniserat regelverk och ett klargörande av vad CE-märkningen egentligen innebär.

Nyheter i CPR

Nytt med CPR är att det inte längre är en "Nya metoden" (New Approach) akt. Det handlar inte om bedömning av överensstämmelse med krav i förordningen eller i en harmoniserad standard utan om bedömning och fortlöpande kontroll av byggprodukters prestanda. Genom CE-märkning garanterar tillverkaren att deklarerad prestanda stämmer överens med den faktiska. I CPD var det otydligt om CE-märkning var obligatorisk vilket har inneburit att vissa länder, däribland Sverige, inte har genomfört direktivet med krav på obligatorisk CE-märkning. Här är vanligt med frivillig nationell märkning och verifikation av byggprodukter vilket är fördyrande för utländska tillverkare och därmed handelshindrande. Konsekvenserna av CPR:s uttalade krav på prestandadeklaration och därpå följande CE-märkning blir stora för marknadens ekonomiska aktörer för byggprodukter i Sverige. Det är därför av yttersta vikt att dessa informeras om de förändringar som kommer ske i och med den fulla tillämpningen av CPR.

Ytterligare en nyhet med CPR är kravet på medlemsländerna att utse kontaktpunkter för byggprodukter. Detta ska underlätta för tillverkare av byggprodukter och andra berörda ekonomiska aktörer att få tillgång till tydlig och lättbegriplig information kring de bestämmelser som gäller inom landets gränser om vilka krav som ställs på byggnadsverk. Kontaktpunktens uppgift är att informera om landets bestämmelser rörande grundläggande krav på byggnader och andra anläggningar som får återverkan på möjligheterna att använda byggprodukter för viss avsedd användning i just det landet. Tillverkare måste anpassa prestandan i sina byggprodukter till de krav som gäller för avsedd användning i respektive land. Medlemsstaterna ges i och med CPR även möjlighet att ställa språkkrav på prestandadeklarationer, bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter. Tillverkare, importörer och distributörer av byggprodukter ska se till deras produkt åtföljs av en bruksanvisning och säkerhetsföreskrift på ett språk som lätt kan förstås av användarna.

Boverkets förslag

Författningsförslaget är avgränsat till att i första hand omfatta de ändringar som måste göras för att anpassa svensk rätt till den aktuella EU-förordningen. Boverket vill särskilt framhålla att det är villkoren för försäljning av produkterna som är föremål för harmonisering och inte fråga om harmonisering av medlemsstaternas nationella krav på byggnadsverk, vilket det ibland uppfattas som. I rapporten presenteras ett omfattande författningsförslag som innebär ändringar i Plan- och bygglagen, Plan- och byggförordningen, Lagen om ackreditering och teknisk kontroll, Lagarna om offentlig upphandling samt Boverkets instruktion. Författningsförslaget motiveras i två avsnitt, Allmän motivering samt Specialmotivering. I avsnittet Allmänmotivering ges en utförlig motivering till förslaget medan det i specialmotiveringen står kortfattat om skäl till alla paragraferna.

Boverket föreslår utöver de Anpassningar som måste göras att de befintliga svenska kraven på byggnadsverk på lag- och förordningsnivå inordnas i strukturen enligt bilaga 1 för att underlätta vid mandateringsarbete och marknadskontroll. Samt att lämplighet och tillgänglighet tas bort som utformningskrav.

Vidare passar Boverket på att föreslå följande ändringar:

- ersättning för kostnader vid provning och undersökning av prover och rätt att ge ersättning för provexemplar vid marknadskontroll,
- att Boverket utses som tillsynsmyndighet på det icke harmoniserade byggproduktområdet (sådan tillsyn saknas)
- att typgodkännandesystemet avskaffas.

Särskild genomgång av artiklarna

Rapporten innehåller också en genomgång av artiklarna i CPR. Där finns även kommentarer om missvisande lydelse i den svenska översättningen av CPR.

Konsekvensutredning

Konsekvensutredningen avser att ge en övergripande bild av vilka konsekvenser, ekonomiska och andra, som följer av det författningsförslag som Boverket lämnar i och med denna rapport. I konsekvensutredningen redovisas även de övergripande konsekvenserna i och med CPR och vilka aktörer som berörs av denna.

I konsekvensutredningen beskriver vi kostnaderna för kontaktpunkt och informationsinsatser samt om Boverkets förslag att avskaffa typgodkännandesystemet.

Här förs även ett resonemang om utökade krav på byggnadsverk inom miljöområdet, med anledning av CPR. Boverket har inte tagit fram författningsförslag om detta då det rör delar av CPR som inte medför några skyldigheter för medlemsstaterna. Likväl tycker Boverket att det är angeläget att belysa frågan då det förekommer uppfattningar om att nya krav på byggnadsverk ska införas med anledning av CPR. Ska staten vara pådrivande på miljöområdet och införa nya miljökrav på byggnadsverk behövs en djupare utredning. Det finns två alternativa tillvägagångssätt, antingen att Boverket ges i uppdrag att utreda frågan eller att en statlig utredning tillsätts.

Samråd och dialog

I uppdraget har Boverket samrått med Swedac om förfarande för anmälan av organ och om bedömning och utnämning, m.m. av europeiskt tekniskt bedömningsorgan, samt om avskaffande av typgodkännandesystemet. Trafikverket har lämnat synpunkter på ett tidigt utkast av författningsförslaget.

Förslaget att avskaffa typgodkännandesystemet har presenterats för typgodkännandeorganen SP Sitac och Swedcert samt för Boverkets byggråd. De har fått möjligheten att lämna synpunkter på förslaget. De synpunkter som har lämnats har hanterats i konsekvensutredningen.

Boverket har även haft kontakt med branschorganisationen Byggmaterialindustrierna vars medlemmar till stor utsträckning berörs av CPR. Dels för att få uppgifter till konsekvensutredningen och dels för att diskutera ett samarbete kring informationsspridning.