

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av förordning (EU) nr 305/2011

(COM(2022) 144 final)

(2023/C 75/23)

Föredragande: **Manuel García SALGADO**

Medföredragande: **Domenico CAMPOGRANDE**

Remiss	Europaparlamentet, 18.5.2022 Europeiska unionens råd, 30.5.2022
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI)
Antagande av sektionen	13.9.2022
Antagande vid plenarsessionen	27.10.2022
Plenarsession nr	573
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	139/0/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) anser att kommissionen inte erbjuder några kortsiktiga lösningar för att lösa den nuvarande förseningen med offentliggörandet av nya standarder i *Europeiska unionens officiella tidning*. Dess mål är att ändra förordningen om byggprodukter⁽¹⁾, vilket – även om man lyckas – kommer att ge resultat först om tio år.

1.2 EESK noterar med oro att den föreslagna övergångsperioden mellan den gällande förordningen och den reviderade förordningen är 20 år, vilket kan orsaka praktiska problem, eftersom det gradvisa införandet av harmoniserade tekniska specifikationer under en 20-årsperiod är för långt. För närvarande går standardiseringssystemet inte att använda, eftersom det inte erbjuder möjlighet att reagera på de problem som kommissionen tar upp eller att förhålla sig till de politiska prioriteringar som fastställts.

1.3 EESK noterar med oro att kommissionen, även om den har lagt fram flera politiska alternativ för medlemsstaterna, återgår till den gamla metoden där tekniska standarder utarbetas av regleringsmyndigheter på europeisk nivå, vilket är särskilt oroande eftersom en sådan centraliserad process skulle begränsa de mindre branschmedlemmarnas möjligheter att framföra sina åsikter och få sina perspektiv tillvaratagna.

1.4 I samförstånd med byggsektorn stöder EESK utvecklingen av ett alternativ till det förslag som kommissionen har lagt fram, där standardisering förblir kärnan. Det kommer att vara nödvändigt att fortsätta diskussionerna och uppmana alla berörda parter (medlemsstaterna, CEN, kommissionen osv.) att samarbeta för att föreslå en genomförbar lösning där harmoniserade standarder spelar en grundläggande roll i systemet. Målet är att involvera alla berörda parter i en dialog som syftar till att finna ett lämpligt system som möjliggör fri rörlighet för byggprodukter. I denna process är den sociala dialogen med arbetsgivare och arbetstagare samt deltagande av samhällsintressenter inom standardisering ett viktigt verktyg.

1.5 EESK konstaterar att standardisering ofta ses som en industridriven nedifrån-och-upp-process, men det är av yttersta vikt att se till att alla berörda parter samarbetar på ett flexibelt sätt för att få till stånd uppdaterade standarder, något som är av avgörande betydelse för att möjliggöra hållbarhet och digitalisering och samtidigt underlätta innovation inom byggsektorn. Denna process bör också stödjas av social dialog och säkerställa deltagande av arbetsgivare, arbetstagare och samhällsintressenter inom standardisering.

⁽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 (EUT L 88, 4.4.2011, s. 5).

1.6 EESK anser att ett välfungerande europeiskt regelverk för byggprodukter, som är integrerat i standardiserings-systemet, inte bara kommer att tillgodose industrins behov utan även gagna samhället i stort, vilket förklarar vikten av att arbetsmarknadens parter deltar. Det kommer att göra att EU kan förverkliga den digitala inre marknaden, den ekonomiska återhämtningen efter covid-19, de strategiska planerna i den europeiska gröna given samt målen för den cirkulära ekonomin.

1.7 EESK noterar att man i den föreslagna nya förordningen om byggprodukter gör det obligatoriskt för alla aktörer inom byggsektorn att använda utvärderingsmetoder, klassificering och kriterier som utarbetats på EU-nivå. Detta påverkar mer än tre miljoner företag i EU, varav de flesta är små och medelstora företag. Kraven måste vara motiverade och proportionerliga och får inte medföra onödiga byråkratiska och administrativa bördor, särskilt om deras mervärde är begränsat. EESK anser att detta problem har underskattats i den föreslagna reviderade förordningen om byggprodukter.

1.8 EESK anser att en fullständig prestandadeklaration skulle vara önskvärd, liksom en anpassning av artikel 6 och bilaga III till kraven i bilaga I, eftersom byggprodukter med CE-märkning inte garanterar överensstämmelse med de grundläggande kraven för byggnadsverk. Detta hindrar en gemensam europeisk inre marknad för byggprodukter, eftersom medlemsstaterna enligt artikel 8 kan vara skyldiga att förhindra saluföring och användning av sådana byggprodukter som kan äventyra säkerheten på byggarbetsplatser.

1.9 EESK betonar att de förfaranden som föranleds av förordningen om byggprodukter måste förbättras eller vidareutvecklas, särskilt när det gäller standardisering och fastställande av gränssnitt mot nationella genomförandestandarder. Man bör säkerställa att kommissionen inför alla provningskrav/prestanda/egenskaper som harmoniserade standarder. Om detta inte görs bör nationella krav för byggprodukter vara möjliga om det finns särskilda nationella farhågor vad gäller användningen av byggprodukter. Detta skulle innebära att nationella krav och bilagor måste godkännas för en viss tid. Om prestandadeklarationen görs mer fullständig måste nödvändiga åtgärder vidtas så att överensstämmelse uppnås på byggnadsverksnivå (utformning, installation osv.), vad gäller såväl informationens innehåll som dess trovärdighet.

1.10 EESK noterar problemet att mekanismen för att samla in information om de produkter som avses i specifikationerna för offentliga kontrakt inte specificeras i förslaget till reviderad förordning om byggprodukter, eftersom den ingår i den nya artikel 7. Det kommer att bli en enorm och ändlös uppgift att samla in information om de egenskaper som motsvarar alla offentliga upphandlares behov, för alla användningsområden.

1.11 EESK anser att det är mycket viktigt att undvika att byggföretagens ansträngningar för att genomföra cirkularitet försenas, hindras eller till och med stoppas på grund av bristen på rättslig klarhet i den nya förordningen om byggprodukter. Därför behövs förtydligande reglering för att förhindra att cirkulariteten stoppas.

1.12 EESK anser att den föreslagna reviderade förordningen om byggprodukter måste innehålla tydliga och proportionerliga bestämmelser där man beaktar att det för återanvända eller återtillverkade produkter – produkter som infördes för 20, 50 eller 150 år sedan – inte finns någon information, eftersom prestandainformationen för dessa CE-märkta produkter bara finns tillgänglig lokalt.

1.13 Kommittén är övertygad om att det är viktigt för sektorns konkurrenskraft att förslaget till reviderad förordning om byggprodukter utgör ett verktyg som inte bara gör det möjligt att släppa ut en innovativ produkt på marknaden utan också underlättar dess användning. En förutsättning för detta är att den europeiska tekniska bedömningen även innehåller information som minskar användarnas tvekan att börja använda innovationen.

1.14 EESK betonar att det måste stå klart att begreppet "byggprodukt" fortfarande enbart motsvarar definitionen i artikel 2.1 i den gällande förordningen om byggprodukter och att definitionen inte utvidgats. Det är oklart vad som avses med "tjänst" i förslaget till ny förordning om byggprodukter. Man måste säkerställa att specialtillverkade produkter fortfarande inte omfattas av förordningen om byggprodukter.

1.15 EESK instämmer i EU-Oshas positiva bedömning av kommissionens förslag när det gäller de kriterier som kompletterar funktions- och säkerhetskraven för byggprodukter, särskilt miljökriterierna och kriterierna för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, som ofta är kopplade till den cirkulära ekonomin och hållbarhet. Allt detta stärker beläggen för de positiva effekterna av en god hantering av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

1.16 Kommittén uttrycker oro för att de nationella bestämmelserna i allmänhet tillåter användning av förorenat avfall under vägar (förorenat med gammal asfalt, PCB, PCP, asbest, gammal mineralull upp till en viss procentandel). Alternativt placeras de i särskilda deponier. Bygg- och rivningsavfall står för mer än en tredjedel av allt avfall som genereras i EU ⁽²⁾. Det finns vissa områden där det finns olika motstridiga farhågor, till exempel om undergrunden vid vägbyggen och annan infrastruktur inte används som en stor slutförvaring för byggavfall.

1.17 EESK uttrycker oro över att förberedelse för återanvändning, återtillverkning och återvinning förutsätter en utformning som underlättar separering av komponenter och material i återvinningsfasen och undviker blandade eller invecklade material, och att allt detta i hög grad kommer att utsätta arbetstagarna för dessa ämnen. EU-Osha uppmuntrar företag som har föreslagit innovativa lösningar på sådana problem, såsom att avlägsna farliga lösningsmedel från analysen av återvunnet material inom vägbyggnads- och vägreparationssektorn. EESK anser därför att dessa grundläggande aspekter på hälsa och säkerhet på arbetsplatsen måste beaktas i den nya förordningen. Man måste säkerställa inte bara arbetstillfällen och ekonomiska framsteg, utan även socioekonomiska och miljömässiga förbättringar på grundval av principerna om företagets sociala ansvar och relevant lagstiftning.

1.18 EESK anser att förslaget måste ses över i grunden för att dess huvudsakliga mål ska kunna uppnås.

2. Allmänna kommentarer

2.1 I kommissionens rapport om genomförandet av förordningen om byggprodukter från 2016 konstaterades vissa brister i genomförandet. I utvärderingen av förordningen om byggprodukter, Refit-plattformens yttranden och återkopplingen från medlemsstaterna och de berörda parterna framhölls tydligt bristerna i ramen, som gör att funktionssättet hos den inre marknaden för byggprodukter hämmas och förordningens mål därför inte uppnås.

2.2 I meddelandet om den europeiska gröna given ⁽³⁾, handlingsplanen för den cirkulära ekonomin ⁽⁴⁾ och meddelandet om renoveringsvågen betonades den roll som förordningen om byggprodukter spelar som en del av insatserna för energi- och resurseffektiva byggnader och renoveringar och för att ta itu med hållbarheten hos byggprodukter och omställningen till en cirkulär ekonomi. I förslaget till reviderat direktiv om byggnaders energiprestanda ⁽⁵⁾ betonades den vikt som växthusgasutsläppen under hela livscykeln för byggnader och byggnadsmaterial har för att beräkna faktorn för global uppvärmningspotential för nya byggnader efter 2030.

2.3 I samband med översynen av förordningen om byggprodukter tillkännagavs i EU:s skogsstrategi och meddelandet om hållbara kretslopp för kol ⁽⁶⁾ att en metod och en robust och transparent standard skulle utarbetas för att kvantifiera klimatfördelarna när det gäller byggprodukter och avskiljning och användning av koldioxid.

2.4 Både Europaparlamentet och rådet har efterlyst åtgärder för att främja byggprodukternas cirkularitet, ta itu med hinder på den inre marknaden för byggprodukter och bidra till målen i den europeiska gröna given och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin.

2.5 De två allmänna målen för översynen av förordningen om byggprodukter är 1) att uppnå en väl fungerande inre marknad för byggprodukter och 2) att bidra till målen för den gröna och den digitala omställningen, särskilt den moderna, resurseffektiva och konkurrenskraftiga ekonomin.

2.6 Förordningen om byggprodukter begränsar avsevärt sektorns möjligheter att på ett konsekvent och harmoniserat sätt redovisa sina produkters prestanda och att differentiera produkterna när det gäller klimat-, miljö- och hållbarhetsprestanda. Den begränsar även avsevärt medlemsstaternas möjligheter att fastställa nationella krav för byggnader eller att inkludera kriterier beträffande hållbarhetsmål i offentliga upphandlingar utan att äventyra den inre marknadens funktion.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/construction-and-demolition-waste_en

⁽³⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 662 final.

⁽⁵⁾ COM(2021) 802 final.

⁽⁶⁾ COM(2021) 800 final.

2.7 I meddelandet "En ny industristrategi för EU" ⁽⁷⁾ från mars 2020 fastställs en plan för att EU:s industri ska kunna leda den dubbla gröna och digitala omställningen. I meddelandet "Uppdatering av industristrategin 2020" identifierades byggbranschen som ett av de prioriterade ekosystem som står inför de största utmaningarna när det gäller att uppnå klimat- och hållbarhetsmålen och ta till sig den digitala omvandlingen, och dess konkurrenskraft är beroende av detta.

2.8 Förslaget till förordning, som upphäver den gällande förordningen om byggprodukter, syftar till att ta itu med de brister som konstaterats i förordningen samt målen i den europeiska gröna given och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin för vad som avser byggprodukter. Det är absolut nödvändigt att förbättra det grundläggande funktionssättet hos ramen för förordningen om byggprodukter, särskilt standardiseringsprocessen, för att de politiska målen ska kunna uppnås. Man tar dock inte hänsyn till de nödvändiga aspekter som rör hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och andra rekommendationer från EU-Osha.

2.9 EESK anser att det är ytterst viktigt med utbildning, fortbildning, omskolning, livslångt lärande och certifiering och att det är viktigt för industrins framtid att detta genomförs genom social dialog. EESK noterar också att det krävs tid och finansiering för att nödvändiga färdigheter ska kunna förvärvas.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Standardisering spelar en avgörande roll för den europeiska byggsektorn. Den är den inre marknadens huvudpelare, den underlättar den fria rörligheten för byggprodukter i EU och stimulerar byggverksamhet. Denna viktiga roll erkänns i EU-lagstiftningen, särskilt förordningen om byggprodukter och förordningen om europeisk standardisering ⁽⁸⁾.

3.2 Målet med standardiseringsarbetet när det gäller byggnadsverkens hållbarhet bör inbegripa en likvärdig bedömning av de miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekterna av produkter, byggnaders och tjänsters hållbarhet samt kommunikation om denna till konsumenterna (helst genom märkning).

3.3 Utan aktuella standarder skulle den inre marknaden för byggprodukter varken kunna uppnås eller upprätthållas. Under de senaste åren har dock integreringen av standarder i regleringssystemet ofta misslyckats, vilket har lett till lägre effektivitet inom byggsektorn och åsamkat den inre marknaden skada, bl.a. ökade direkta eller indirekta kostnader för företagen (särskilt för små och medelstora företag).

3.4 Kommissionen kan fastställa standarder för utveckling av harmoniserade standarder med hjälp av standardiseringsstillämpningar. Kommissionen har dock varit passiv genom att inte utnyttja detta tillvägagångssätt, och följaktligen har Europeiska standardiseringskommittén (CEN) tvingats fortsätta att arbeta med föråldrade mandat, vilket har avskräckt experter från att arbeta med standarder, som ofta blockeras av skäl som ligger utanför deras kontroll.

3.5 Kommissionen noterar problem i det nuvarande standardiseringsförfarandet genom CEN (som sannerligen skulle kunna förbättras), som lett till att kommissionen blockerat många standarder. EESK anser att den lösning som kommissionen föreslår, dvs. att använda alltför "delegerade akter", inte kan vara tillfredsställande eftersom den utestänger arbetsgivare, arbetstagare och samhällsintressenter inom standardisering från standardiseringsprocessen. Det finns också många standarder som blockeras av kommissionen, och därför måste man hitta en kortsiktig lösning så att blockeringen kan hävas. EESK ifrågasätter kritiskt om denna form av utvidgning i slutändan inte leder till överlappande befogenheter med medlemsstaterna. Vi anser att denna metod enbart bör tillämpas i vederbörligen motiverade undantagsfall, och att en tydlig uppsättning möjliggörande villkor bör fastställas.

3.6 I kommissionens förslag till ny förordning hänvisas till hur styrningen av leveranskedjan och metoderna för offentlig upphandling påverkar miljö samt säkerhet och hälsa på arbetsplatsen, i syfte att stimulera användning och saluföring av kvalitetsprodukter och kvalitetsmaterial. EU-Osha har också identifierat detta som en viktig påverkande faktor som kan leda till ökad användning av produkter som respekterar miljön och är säkrare för arbetstagarna.

3.7 Det nya EU-Osha-projektet Lift-OSH (för att mobilisera instrument för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen) stärker beläggen för de positiva effekterna av en god hantering av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

⁽⁷⁾ COM(2020) 102 final.

⁽⁸⁾ 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 (EUT L 316, 14.11.2012, s. 12).

3.8 EESK uttrycker oro över att förberedelse för återanvändning, återtillverkning och återvinning förutsätter en utformning som underlättar separering av komponenter och material i återvinningsfasen och undviker blandade eller invecklade material, och att allt detta i hög grad kommer att utsätta arbetstagarna för dessa ämnen. EU-Osha uppmuntrar företag som har föreslagit innovativa lösningar på sådana problem, såsom att avlägsna farliga lösningsmedel från analysen av återvunnet material inom vägbyggnads- och vägreparationssektorn. EESK anser därför att dessa grundläggande aspekter på hälsa och säkerhet på arbetsplatsen måste beaktas i den nya förordningen. Man måste säkerställa inte bara arbetstillfällen och ekonomiska framsteg, utan även socioekonomiska och miljömässiga förbättringar på grundval av principerna om företagens sociala ansvar och relevant lagstiftning.

3.9 I den föreslagna reviderade förordningen om byggprodukter står det att för att säkerställa säkerhet och miljöskydd och täppa till ett eventuellt kryphål i lagstiftningen skulle "byggprodukter" som tillverkas på byggarbetsplatsen för omedelbar infogning i byggnadsverket omfattas av samma regler som andra byggprodukter, som tillverkarna släpper ut på marknaden. Kommittén anser inte att det finns något sådant kryphål i lagstiftningen när dessa produkter inte släpps ut på marknaden. Entreprenörer som tillverkar "produkter" på plats för omedelbar infogning i byggnadsverket (betongöverstycken, sprutat polyuretanskum, fönster, dörrkarmar osv.) omfattas av de lagstadgade krav som är tillämpliga på (delarna av) byggnadsverket, och dessa grundas oftast, om inte alltid, på exakt samma tekniska krav som dem som gäller för tillverkare, dvs. att de ska ha ett system för tillverkningskontroll i fabriken, upprätta teknisk dokumentation, utvärdera "produkterna", deklarerar prestanda och överensstämme samt anbringa CE-märkning. Denna onödiga bestämmelse skulle vara särskilt skadlig för små och medelstora företag.

3.10 Genom artikel 7 i den föreslagna reviderade förordningen om byggprodukter utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta alla produktkrav som det hänvisas till i specifikationer för offentlig upphandling. Man beskriver dock inte närmare den mekanism som ska användas för att samla in sådan information, som kan avse många olika slags byggnadsverk, såsom inhägnader för polishundar, myndighetsbyggnader, motorvägar och kärntekniska anläggningar. Kommittén är bekymrad över hur genomförbart det är att samla in all information om egenskaper samt över hur man ska kunna fastställa lämpliga utvärderingsmetoder som motsvarar alla offentliga upphandlares behov, för alla användningsområden. Beroende på den avsedda användningen kommer dessutom den trovärdighet som offentliga upphandlare eftersträvar också att skilja sig avsevärt åt (trovärdigheten i prestandan hos de vattentäta membran som ska användas i ett hundhörn skiljer sig från motsvarande produkt som används på ett konstmuseums tak), och den överensstämmer kanske inte med de bedömnings- och kontrollsystem som anges i den föreslagna reviderade förordningen om byggprodukter. EESK ifrågasätter om detta tillvägagångssätt är realistiskt.

Bryssel den 27 oktober 2022.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
