

Boverkets plan för marknadskontroll 2019

Bakgrund

Ansvarsområden

Sverige har som medlem i EU ett åtagande att bedriva marknadskontroll inom en rad olika områden. Boverket är ansvarig myndighet för marknadskontroll av byggprodukter på den svenska marknaden. Det avser främst byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard eller en utfärdad europeisk teknisk bedömning (ETA) enligt förordning (EU) nr 305/2011¹ (byggproduktförordningen), i fortsättningen kallad CPR².

Tillsyn av byggprodukter kan även bedrivas utifrån 8 kap. 20 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Boverkets ansvar inbegriper även marknadskontroll av vissa hissar eller säkerhetskomponenter till hissar. Krav på hissar ställs i EU-direktivet 2014/33/EU³.

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/EEG, EUT L 88, 4.4.2011, s. 5, rättad i EUT L 103, 12.4.2013, s. 10; ändrad i Kommissionens delegerade förordning (EU) 568/2014 av den 18 februari 2014, EUT L 157, 27.5.2014, s. 76; ändrad i Kommissionens delegerade förordning (EU) 574/2014, EUT L 159, 28.5.2014, s. 41.

² Construction Products Regulation.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar.

Boverket ansvarar även för delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.⁴

Inom sitt sektorsområde ansvarar Boverket för tillsyn enligt produktsäkerhetslagen (2004:451), i fortsättningen kallad PSL.

Mål för Boverkets marknadskontroll av byggprodukter

Målet med marknadskontrollen är att bidra till att skapa en bättre fungerande inre marknad. I sin tur leder det till en öppnare och mer rättvis konkurrens på marknaden för byggprodukter, vilket i förlängningen bidrar till ett mer kostnadseffektivt byggande och billigare bostäder.

Byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard eller en ETA under CPR ska åtföljas av en prestandadeklaration och vara CE-märkta för att få tillhandahållas på den inre marknaden. Marknadskontrollen är främst inriktad på att de byggprodukter som omfattas av kraven ska ha korrekt dokumentation samt att produkternas faktiska prestanda ska överensstämma med den deklarerade. På sikt är målsättningen att stärka tilltron till prestandadeklarationen och CE-märkningen hos främst användare av byggprodukter.

Korrekta uppgifter om byggprodukters prestanda avseende väsentliga produkt-egenskaper är en förutsättning för att byggherren ska kunna välja lämpliga byggprodukter. Användning av lämpliga byggprodukter är i sin tur en av förutsättningarna, utöver korrekt projektering och utförande, för att byggnadsverk ska kunna uppfylla de tekniska egenskapskraven i plan- och bygglagstiftningen.

I detta syfte bedriver Boverket såväl proaktiv⁵ som reaktiv⁶ marknadskontroll.

För de byggprodukter som omfattas av annan harmoniserande sektorslagstiftning än CPR, med vilket menas dels hissar eller säkerhetskomponenter till hissar, dels delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar, är syftet med marknadskontrollen att produkterna ska uppfylla kraven som följer av

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar och upphävande av direktiv 2000/9/EG.

⁵ Egeninitierade projekt där Boverket granskar en viss bransch.

⁶ Marknadskontroll efter inkommen anmälan till Boverket.

de rättsakterna, exempelvis krav på säkerhet. Inom dessa områden bedriver Boverket främst reaktiv marknads kontroll.

Syftet med tillsynen enligt PSL är att se till att byggprodukter som tillhandahålls konsumenterna är säkra. Under PSL bedriver Boverket främst tillsyn utifrån inkomna anmälningar, så kallad reaktiv tillsyn.

Rättslig grund

Av 1 kap. 4 § PBL framgår att med byggprodukter avses produkter som är avsedda att varaktigt ingå i byggnader och andra anläggningar.

Av plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, 8 kap. 3 § framgår att Boverket är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008⁷ och har marknadskontrollansvar över byggprodukter som omfattas av

- förordning (EU) nr 305/2011 (byggproduktförordningen),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar (hissdirektivet),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar och upphävande av direktiv 2000/9/EG.

Hissdirektivet är genomfört i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar (BFS 2011:12 med ändringar t.o.m. BFS 2018:2 (H 18)), se främst bilaga 5.

Boverket är enligt 8 kap 5 a § PBF även tillsynsmyndighet för byggprodukter som inte omfattas av CPR. Boverket ska utöva tillsyn över att bestämmelserna om krav på byggprodukters lämplighet i 8 kap. 19 § PBL, och i föreskrifter meddelade i anslutning till lagen följs.

I sammanhanget kan det vara värt att poängtera att Boverket är marknadskontrollerande myndighet även för byggprodukter som ska användas i byggnadsverk som faller utanför myndighetens föreskriftsområde. Det gäller byggpro-

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

dukter som ska ingå i till exempel vägar, vägbroar och i järnvägar (s.k. anläggningsprodukter).

Enligt 3 § produktsäkerhetsförordningen (2004:469), PSF, ska Boverket även utöva tillsyn av byggprodukter enligt PSL.

Utöver nämnda regleringar finns ett antal rättsakter och författningar som är tillämpliga för Boverket som marknadskontrollerande myndighet. Dessa är främst:

- förordning (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn,
- förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande⁸,
- förordning (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll,
- lag (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll av varor.

Det finns även svenska tvingande skyddsbestämmelser som exempelvis begränsar avgivande av farliga ämnen i träbaserade skivor eller tungmetaller i dricksvatten som avges av byggprodukter.⁹ Sådana föreskrifter ges av berörda sektorsmyndigheter med stöd i överordnade författningar.

Principer för urval

Informationsinhämtning

Proaktiv kontroll

Boverkets proaktiva marknadskontroll (den egeninitierade och på förhand planerade kontrollen), planeras med hänsyn till specifika och aktuella samhällsbehov, samt med hänsyn till vilka insatser som kommer att få störst genomslag. Boverket väljer att kontrollera produktgrupper där antingen behovet av vägledning är som störst eller produktgrupper som har stor påverkan på marknaden. En kontroll kommer därmed bidra till att öka efterlevnaden av tillämpliga krav

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

⁹ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2013:4) om dricksvatten, se även Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

på att till exempel prestandadeklarera och CE-märka byggprodukter. Boverkets avsikt är att marknadskontrollen ska få följdverkningar även efter att ett visst marknadskontrollprojekt är formellt avslutat.

Boverket har kontakt med branschorganisationer och när så är möjligt, även kundgrupper för att få information om byggmaterialbranschen.

Boverket för även dialog med andra nationella myndigheter och deltar i europeiska samarbetsgrupper, för att inhämta information om byggprodukter. Boverket får även information genom informationssystemen RAPEX och ICSMS, som är gemensamma för marknadskontrollmyndigheter på den inre marknaden.

Den samlade informationen utgör underlag inför val av produktområden att kontrollera.

Reaktiv kontroll

Boverket tar även emot information och anmälningar om befarade brister hos byggprodukter eller dess dokumentation. Dessa handläggs som reaktiva ärenden. Reaktiva ärenden kan handla om dels formella brister såsom att CE-märkning saknas, dels materiella brister såsom att en produkt misstänks utgöra en risk.

Riskbedömning och urval för kontroll

Boverket använder sig av riskbedömningar som hjälp i sitt arbete med urval av produkter för riktad proaktiv marknadskontroll. I riskbedömningen vägs ett antal parametrar in som kan tänkas påverka risknivån beroende på produktområde.

Om det handlar om byggprodukter som omfattas av CPR ligger risker på byggnadsverksnivå, det vill säga om felaktig information om produktprestanda kan leda till konsekvenser för det färdiga byggnadsverkets grundläggande egenskaper. Riskbedömningen används främst för val av produkter inom det harmoniserade området, det vill säga där en prestandadeklaration ska upprättas och produkten därefter CE-märkas.

När Boverket överväger att prova en produkt analyserar Boverket även vilka väsentliga egenskaper i en viss harmoniserad standard som är relevanta för

uppfyllandet av de tekniska egenskapskraven som definieras i 1 kap. 4 § PBL och förtydligas i föreskrifter meddelade med stöd av PBF.

Vid tillsyn enligt PSL baseras Boverkets urval på omvärldsbevakning och inkomna anmälningar.

Kontrollmetoder

Proaktiv marknads kontroll

Marknadskontrollen bedrivs i projektform. Boverket väljer ut en produktgrupp som granskas i respektive projekt. Boverket planerar och genomför själv marknadskontrollen. I varje proaktivt marknadskontrollprojekt genomförs dokumentationskontroll. I vissa projekt genomförs även provning, för vilket Boverket anlitar ett för uppgiften ackrediterat laboratorium.

Dokumentkontrollen avser dels produktens deklarerade väsentliga egenskaper och CE-märkning, dels underliggande teknisk dokumentation, bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter.

Boverket inleder marknadskontrollprojektet genom att skicka ut information till berörd bransch. Branschen får information om kraven som följer av CPR och om hur ett marknadskontrollprojekt går till. Boverkets avsikt är att informationen ska nå hela branschen. Informationen kan skickas till hela kedjan av berörda ekonomiska aktörer: tillverkare, importörer och distributörer.

Nästa steg är att inleda en dialog med de ekonomiska aktörerna. Det kan ske genom brev, i vilket vi begär att få ta del av dokumentation, eller genom möten. Boverket anpassar tillvägagångssättet efter projektets förutsättningar. I vissa projekt gör Boverket föransmällda besök ute hos de enskilda företagen. I andra projekt bjuder Boverket in en stor del av branschen till ett större möte. Boverket kan även delta i branschdagar och liknande för att på ett resurseffektivt sätt möta en stor del av en bransch.

Boverket bedömer att detta informationsinriktade arbetssätt kommer hjälpa företagen att göra rätt.

Efter genomförd dokumentkontroll och analys av eventuella prover sammanställs resultaten. I de fall prestandadeklarationen och CE-märkningen inte gjorts enligt kraven i CPR eller om de faktiska produktens egenskaper inte överensstämmer med deklarerad prestanda, vidtas åtgärder. Även rena formaliafel

föranleder alltså krav på rättelse. Om prestandadeklaration saknas kan en administrativ påföljd enligt PBL, byggsanktionsavgift, aktualiseras.

Den berörda ekonomiska aktören ges i första hand möjlighet till rättelse av avvikelser. Om rättelse inte sker frivilligt kan Boverket förelägga om att den ekonomiska aktören ska vidta åtgärder. Boverket kan exempelvis förelägga om försäljningsförbud: tillbakadragande från marknaden eller återkallelse av produkter. Föreläggandena kan kombineras med vite.

Boverket strävar i första hand efter att få till stånd en frivillig rättelse.

Vid provning inom ramen för projekt som påbörjas under 2019 avser Boverket att begära ersättning från de ekonomiska aktörer vars produkter enligt Boverkets provningar inte lever upp till deklarerad prestanda.¹⁰

De proaktiva marknadskontrollprojekten avslutas med en slutrapport. Tidigare slutrapporter finns publicerade på Boverkets webbplats.¹¹ Boverket använder även informationssystemet ICSMS och RAPEX för att sprida information till andra marknadskontrollmyndigheter.

Reaktiv marknadskontroll

Den reaktiva tillsynen kan gälla samtliga produkter som faller inom Boverkets tillsynsansvar.

Vid reaktiv marknadskontroll handläggs ärenden som initieras av anmälningar från allmänheten, andra myndigheter eller till exempel kontrollanter av hissar och andra motordrivna anordningar. Den inkomna anmälan eller upplysningarna utgör underlag för analys av i vilken grad ärendet behöver utredas. Utredningen omfattar som regel dokumentationskontroll. Provning i reaktiva ärenden är inte uteslutet.

¹⁰ Av 11 kap. 8 b § PBL framgår att Boverket har rätt att få ersättning för kostnader vid provtagning, om en produkt visar sig inte uppfylla gällande krav.

Boverket har beslutat om ett allmänt råd som klargör hur Boverket kommer att tillämpa lagrummet, Boverkets allmänna råd (2016:16) om ersättning för provningskostnader vid marknadskontroll av byggprodukter.

¹¹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/marknadskontroll/avslutad-marknadskontroll/>

Om en byggprodukt avviker från kraven i CPR eller annan harmoniserande EU-lagstiftning ska tillverkare, importör, distributörer eller andra berörda vidta rättelse. Andra åtgärder kan bli aktuella, se kapitel för Kontrollmetoder avsnitt för Proaktiv marknads kontroll.

Om en byggprodukt är farlig enligt definitionen i PSL ska den berörda ekonomiska aktören vidta åtgärder för att förebygga skadefall.

Information och dokumentation från reaktiva ärenden kan komma att användas som underlag för kommande proaktiv marknads kontroll.

Marknadskontroll av hissar och linbaneanläggningar

Marknadskontrollen inom de nämnda harmoniserande sektorslagstiftningarna¹² sker företrädesvis i form av reaktiva ärenden. Hissar och linbaneanläggningar är besiktningspliktiga och besiktningsorganen rapporterar in uppmärksammade brister om så behövs, till Boverket.

Utvärdering

I Boverkets utvärdering av marknadskontrollen ingår bland annat i vilken utsträckning planer har följts, om eventuella avsteg har gjorts och i sådana fall hur dessa motiverats. Boverket utvärderar även antalet genomförda kontroller (inklusive provningar), vilka slutsatser som kan dras av genomförda projekt, antalet anmälningar som inkommit och hur stor del av dessa som har lett till frivilliga åtgärder eller där sanktioner krävts.

Samverkan

Boverket har samarbete och utbyte med en rad myndigheter. Graden av samarbete anpassas efter det aktuella projektet. Boverket har under 2018 genomfört ett marknadskontrollprojekt i samverkan med Kemikalieinspektionen avseende ytskyddsprodukter för betong. Utöver Kemikalieinspektionen har Boverket utbyte med främst Trafikverket, Konsumentverket, Energimyndigheten, och Tullverket. Boverket medverkar även i det nationella Marknadskontrollrådet.

Boverket samarbetar även med marknadskontrollmyndigheter i andra länder. Under åren 2017-2018 drev Boverket ett proaktivt marknadskontrollprojekt om vägräcken (SS-EN 1317-5:2007) tillsammans marknadskontrollmyndigheter i andra länder. Det avslutades under 2018.

¹² Direktiv 2014/33/EU och förordning (EU) nr 2016/424, se kapitel Rättslig grund.

På EU-nivå medverkar Boverket i möten i samarbetsgrupperna för produkter inom Boverkets ansvarsområde: Ad Co-CPR, Ad Co-LD (Lifts) och Ad Co-CWD (Cableways). Boverket har också nära samarbete med motsvarande marknadskontrollerande myndigheter i andra länder, framförallt Danmark och Norge.

Boverket har löpande kontakter med olika branschföreträdare och med den svenska spegelgruppen för anmälda organ.

Kostnader

Budgeten för Boverkets marknadskontroll är i skrivandets stund inte beslutad.

Boverket planerar att lägga tyngdpunkten av resurserna för marknadskontroll av byggprodukter på planerad och proaktiv sådan. Boverket avser dock att ha utrymme även för den icke planeringsbara reaktiva marknadskontrollen, inklusive tillsyn enligt PSL. I den senare ingår även den huvudsakliga verksamheten ifråga om hissar och säkerhetskomponenter till hissar samt delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.

Tidsperspektiv

Kort beskrivning av 2018 års verksamhet

Boverket har under året arbetat med handläggning av proaktiva projekt som inleddes under tidigare år, men även inlett nya projekt. I slutet av 2018 inledde Boverket ett proaktivt marknadskontrollprojekt av undertak (SS-EN 13964:2014). Huvuddelen av arbetet med marknadskontrollprojektet kommer att ske under 2019.

Under året har reaktiva ärenden har handlagts löpande och med hänsyn till resursfördelning.

Planerad marknadskontroll under 2019

Boverket har för avsikt att under år 2019 påbörja marknadskontroll av följande produktgrupper¹³ (samtliga omfattas av en harmoniserad standard under CPR):

1. Träkonstruktioner – Sågat konstruktionsvirke – Del 1: Allmänna krav för visuell och maskinell hållfasthetsortering (SS-EN 14081-1:2005).

¹³ Standardnumren anges utan ändrings- eller tilläggsnummer.

2. Golvmaterial - Halvhårda golv, textila golv och laminatgolv - Väsentliga egenskaper (SS-EN 14041:2005).
3. Kraft-, styr-, tele- och datakablar - Brandegenskaper - Kablar för allmän användning i byggnadsverk där krav på egenskaper vid brand föreligger (SS-EN 50575:2014).
4. Portar - Produktstandard, funktionsegenskaper (SS-EN 13241:2003).

Under 2019 avser Boverket även att slutföra hanläggningen av andra marknadskontrollprojekt som inletts under 2018 eller tidigare.

Under år 2019 kommer Boverket inte bedriva proaktiv marknadskontroll av hissar eller säkerhetskomponenter till hissar och delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.

Boverket kommer fortsätta att handlägga inkommande reaktiva ärenden.

Planerade insatser inom tre år

Planerade insatser inom en treårsperiod är svåra att precisera. Med hjälp av utvecklade arbetsrutiner kommer vi att fortsätta arbetet med marknadskontroll av byggprodukter, främst inom det harmoniserade området enligt CPR. Syftet är att stärka tilltron till prestandadeklarerade och CE-märkta byggprodukter. Arbetet kommer också att fokuseras på gemensamma insatser med andra stater som är anslutna till den inre marknaden, för att utbyta information, kompetens och metoder för marknadskontroll på byggprodukter.

I detta ärende har avdelningschef Peter Fransson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Utredare Tove Korske har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Cecilia Ljungberg deltagit.

Peter Fransson
avdelningschef

Tove Korske
utredare

