

Boverkets program för marknadskontroll år 2023

Beslut

Boverket beslutar att anta och därefter överlämna Boverkets program för marknadskontroll år 2023 till Marknadskontrollrådet.

Bakgrund

Boverket är ansvarig tillsynsmyndighet för byggprodukter på den svenska marknaden.

Boverket bedriver marknadskontroll av byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard eller har en utfärdad europeisk teknisk bedömning (ETA) enligt förordning (EU) nr 305/2011¹ (byggproduktförordningen). Tillsyn av byggprodukter kan även bedrivas utifrån 8 kap. 20 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Boverkets tillsynsansvar inbegriper även marknadskontroll av vissa hissar eller säkerhetskomponenter till hissar.² Boverket ansvarar därutöver för marknadskontroll av delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.³

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

Specifika mål för marknadskontroll

Marknadskontroll syftar till att säkerställa att produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning uppfyller gällande krav. Harmoniseringen i sig

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

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar och upphävande av direktiv 2000/9/EG.

bidrar till att skapa en bättre inre marknad med fungerande gränsöverskridande handel.

Rättslig grund

8 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, anger att Boverket är marknadskontrollmyndighet för byggprodukter enligt förordning (EU) nr 2019/1020⁴. Boverket har därför marknadskontrollansvar över byggprodukter som omfattas av:

- Europaparlamentet och rådets 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]).

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

Boverket är även marknadskontrollmyndighet för byggprodukter som används i byggnadsverk som faller utanför myndighetens föreskriftsområde. Det gäller byggprodukter som ingår i till exempel vägar, vägbroar och i järnvägar (s.k. anläggningsprodukter).

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

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

- Förordningen (EU) nr 2019/1020 om marknadskontroll.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EU) nr 1019/2020 och (EU) nr 305/2011.

- Förordningen (EU) nr 2019/515 om ömsesidigt erkännande.⁵
- Lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll av varor.
- Förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.

Det finns även nationellt tvingande skyddsbestämmelser som exempelvis begränsar avgivning av farliga ämnen till inomhusluften från träbaserade skivor eller till dricksvatten från byggprodukter i kontakt med dricksvatten.⁶ Sådana föreskrifter ges av berörda sektorsmyndigheter med stöd i överordnade författningar.

Kommande förändringar i rättsakter

Den 30 mars 2022 publicerades EU-kommissionens förslag till en ny byggproduktförordning⁷. Förslaget är vid beslutsdatumet under förhandling i Europeiska unionens rådsarbetsgrupp, och kommer under år 2023 fortsatt vara så. Boverket bedömer att revideringen kommer att uppta en stor del av Boverkets resurser som annars kunnat läggas på marknadskontroll.

Omvärldsbevakning och marknadsanalys

Boverket genomför löpande omvärldsbevakning för att säkerställa att myndighetens tillsyn sker utifrån samhällets behov. Omvärldsbevakningen innefattar analys av information i form av frågor och anmälningar från allmänheten, olycksrapporter och andra inspel som kan vara av intresse för myndigheten. Utifrån detta identifieras vissa specifika produktgrupper lämpade för riktade kontrollinsatser. Dessa sammanställs därefter i Boverkets marknadskontrollprogram med hänsyn till aktuella samhällsbehov, samt med beaktande av vilka insatser som kommer att få störst genomslag på marknaden.

Riskbaserad metod

Proaktiv marknadskontroll

Boverkets planerade marknadskontroll bedrivs i projektform och avsikten för år 2023 är att i fråga om byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen lägga merparten av myndighetens marknadskontrollresurser på proaktiva projekt. Detta eftersom den proaktiva kontrollen kan planeras i förväg. De proaktiva projekten omfattar därtill en

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/515 av den 19 mars 2019 om ömsesidigt erkännande av varor som är lagligen saluförda i en annan medlemsstat och om upphävande av förordning (EG) nr 764/2008.

⁶ 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.

⁷ <https://www.regeringen.se/remisser/2022/04/remiss-av-kommissionens-forslag-till-en-ny-byggproduktforordning/> (hämtat 2022-01-10).

större andel av marknads aktörer än enskilda reaktiva ärenden. Denna arbetsform bedöms därför kunna leda till en större kompetenshöjning och regelefterlevnad på marknaden.

Reaktiv marknadskontroll

Boverket tar löpande emot anmälningar om befarade brister hos byggprodukter eller brister i dess dokumentation. Dessa benämns som reaktiva ärenden, och kan på grund av sin karaktär inte förutspås. Dessa ingår därför inte i planeringen för Boverkets marknadskontroll år 2023. Boverket handlägger reaktiva ärenden utefter myndighetens riktlinjer för marknadskontroll.⁸

För hissar och linbanor som omfattas av annan harmoniserande sektorslagstiftning⁹ än byggproduktförordningen ska produkterna uppfylla de krav som följer av rättsakterna. Inom dessa områden bedriver Boverket företrädesvis reaktiv marknadskontroll.

Urval och riskbedömning

Boverkets löpande omvärldsbevakning ger indikationer på vilka produktgrupper som kan vara lämpade för kommande marknadskontrollprojekt. En årlig genomgång görs av samtliga inkomna anmälningar och andra inspel i syfte att identifiera produktgrupper med störst risk för bristande regelefterlevnad. Dessa analyseras därefter mot tillämplig harmoniserad standard för att värdera den eventuella bristande regelefterlevnadens påverkan på det slutliga byggnadsverkets uppfyllande av de tekniska egenskapskraven för byggnadsverk.

Utifrån dessa produktgrupper sammanställer därefter varje projektgrupp en lista med aktörer att kontrollera närmare. Denna sammanställs med hänsyn till såväl företagets storlek som geografiska placering. På så vis ämnar Boverket få en representativ bild av den svenska marknaden.

Kontrollmetoder

Boverket avser att utföra dokumentkontroll i samtliga projekt. Dokumentkontroll syftar till att utvärdera regelefterlevnaden för produktens deklarerade väsentliga egenskaper och dess CE-märkning, men även dess underliggande tekniska dokumentation, bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter.

Utifrån rådande budgetförutsättning avser Boverket att genomföra provningar för byggprodukter i begränsad omfattning inom ramen för vissa projekt. Eventuell provning syftar till att ta reda på om tillverkarens redovisning av produktens egenskaper stämmer med produktens verkliga prestanda. Boverket

⁸ Se ”Riktlinjer för Boverkets marknadskontroll och övrig tillsyn av byggprodukter m.m.” (Boverkets diarienummer 5950/2021).

⁹ Med annan harmoniserande sektorslagstiftning menas dels hissar eller säkerhetskomponenter till hissar, dels delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.

avser att begära ersättning från de ekonomiska aktörer vars produkter enligt Boverkets provningar inte lever upp till deklarerad prestanda.¹⁰

Planerade marknadskontrollaktiviteter

Boverket anpassar tillsynsverksamheten till de resurser som myndigheten har tillgänglig. Boverket ämnar därför att endast inleda en ny proaktiv marknadskontroll under år 2023, nämligen brandvarnare som omfattas av en av de harmoniserade standarderna EN 14604:2005 eller EN 14604:2005/AC:2008. Boverket har tidigare kontrollerat denna produktgrupp under åren 2010 samt 2013–2019, men bedömer den åter vara aktuell för kontroll eftersom den tillhör en snabbt växlande marknad som även till viss del riktar sig mot konsumenter.

Boverket avser även att utföra ytterligare provningar inom ramen för den pågående kontrollen av ytterdörrar med brandegenskaper.

Utveckling av omvärldsbevakning och marknadsanalys

Boverket har inga avsikter att under år 2023 utveckla den omvärldsbevakning och marknadsanalys som myndigheten bedriver. Detta eftersom myndigheten bedömer att den metod som används väl fyller sitt syfte.

Boverket har dock på senare tid via sin omvärldsbevakning observerat s.k. ”business-to-business”-transaktioner avseende byggprodukter. Den typen av affärsupplägg kan innebära svårigheter för de ekonomiska aktörerna att förstå innehållet i produktdokumentationen eftersom språkraven inte gäller när produkterna sålts i/från ett annat land. För byggprodukter som tillhandahålls på den svenska marknaden finns det krav på att viss dokumentation, däribland prestandadeklaration och bruksanvisningar samt säkerhetsföreskrifter, ska vara på svenska. Detta gäller oaktat om användaren har tillräckliga kunskaper för att ta till sig information på det i dokumentationen angivna språket.

Boverket anser att den dokumentationskontroll som myndigheten utför på byggproduktsområdet bidrar till att säkerställa att produktdokumentationen tillhandahålls på ett språk som användaren förstår. Detta leder i förlängningen till en säker och korrekt användning av byggprodukter.

Effektivare kontroll av e-handel

Utvecklingen inom digitaliserings- och handelsområdet förändras i allt snabbare takt och ger upphov till nya handels- och konsumtionsmönster. E-handel skapar nya möjligheter för ekonomiska aktörer att tillhandahålla produkter på en global marknad och på så sätt nå ut till fler köpare. Boverket ser en risk i att allt fler byggprodukter tillhandahålls via digitala plattformar. Boverkets marknadskontroll fokuserar därför inte enbart på produkter som

¹⁰ Av 11 kap. 8 b § PBL framgår att Boverket har rätt att få ersättning för kostnader vid prov-tagning, 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.

tillhandahålls i fysiska butiker, utan inkluderar även de som tillhandahålls digitalt via diverse e-handelsplattformar. Boverket bedömer dock inte att myndigheten kommer lägga resurser på en effektivare kontroll av e-handel utöver det som redan görs.

Förbättrad metodutveckling

Boverket har under de två senaste åren lagt ner betydande resurser på att uppdatera och förbättra myndighetens mallar och processer för marknadskontroll. Boverkets bedömning är därför att inga resurser kommer att läggas under år 2023 på förbättrad metodutveckling utöver det löpande arbete som sker på myndigheten.

Anpassning till ny teknik

Boverket känner till konceptet s.k. ”webcrawler”, och har övervägt att använda det vid kartläggning av marknaden. Konceptet är dock ännu inte tillräckligt väldefinierat för att Boverket ska anamma det som verktyg redan under år 2023. Myndighetens förhoppningar är dock att en framtida utveckling av systemet skulle kunna verka positivt för marknadskontrollen genom att täcka in och identifiera en större del av marknadsaktörer.

Utökad samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter och Tullverket

I Marknadskontrollrådets handlingsplan framgår att gemensamma projekt med Tullverket kräver att det praktiska samarbetet ökar. Boverket bedömer dock att något sådant samarbete inte är aktuellt för myndighetens planerade kontrollgrupper under år 2023. Detta kan komma att ändras vid händelse av exempelvis reaktiva ärenden eller andra inspel från marknaden.

Utökad samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter

De senaste åren har varit en utmanande period som påverkat många verksamheter, inte minst Boverkets samverkan med andra organisationer och myndigheter. Myndigheten har under de senaste åren fått ställa om från fysiska till allt fler digitala möten. Den utökade möjligheten till digital närvaro har underlättat för Boverkets deltagande, då myndighetens utlokalisering innebär vissa begränsningar. Boverket medverkar, och kommer att fortsätta medverka, i det nationella Marknadskontrollrådet och samarbetar även med marknadskontrollmyndigheter i andra länder. Boverket bedömer dock att möjligheten till utökad samarbete, utöver de som myndigheten redan har, är ytterst begränsad.

För år 2023 ser Boverket möjligheter till ett fortsatt samarbete med Trafikverket i det pågående marknadskontrollprojektet om bitumen.

Utökad samarbete med andra medlemsstater

På EU-nivå medverkar Boverket i möten i samarbetsgrupperna för marknadskontroll inom Boverkets ansvarsområden: AdCo-CPR för byggprodukter, AdCo-LD (Lifts) för hissar och AdCo-CWD (Cableways) för linbanor. Boverket har, och kommer fortsätta bedriva, ett nära samarbete med

motsvarande marknadskontrollerande myndigheter i andra länder, framförallt på nordisk nivå. Dessa kontakter sker främst digitalt. Boverkets förhoppning med dessa möten är att kunna utväxla kunskap om kontrollmetoder som kan gynna regelefterlevnaden inom såväl den svenska som den inre marknaden.

Utbildnings- och informationsinsatser

Boverket arbetar aktivt med informationsspridning i form av de slutrapporter som sammanfattar myndighetens proaktiva marknadskontrollprojekt. Dessa sprids efter avslutat projekt till berörda aktörer och branschorganisationer. Tidigare slutrapporter och information framtagen för respektive projekt finns publicerade på Boverkets webbplats.¹¹ Boverket avser även att fortsätta upprätta informationsblad och dylikt utbildningsmaterial med branschspecifik anpassning. Dessa kommer likt tidigare år att publiceras på Boverkets webbplats under varje specifikt marknadskontrollprojekt.¹²

Boverket kommer att fortsätta bedriva informationsspridning likt tidigare, och ämnar därför inte att i något nämnvärt avseende utöka dessa insatser.

Öka kunskapen hos barn och unga

Boverket är ansvarig tillsynsmyndighet för byggprodukter på den svenska marknaden. Byggprodukter är en produktkategori vars främsta kundkrets är professionella användare likt byggherrar och andra aktörer i byggsektorn. Boverket bedömer därför att denna punkt inte är relevant för myndighetens marknadskontrollprogram och kommer därför inte att utföra några aktiviteter kopplade till barn och unga.

Myndighetens övriga planerade marknadskontrollaktiviteter

Boverket har inga övriga planerade marknadskontrollaktiviteter för år 2023.

Övriga planerade samarbeten

Boverket deltar aktivt i de europeiska förhandlingar av en ny byggproduktförordning som under våren 2023 leds av Sverige.

Resurser

Budget (årlig budget, exklusive personalkostnader)

Boverket har en avsatt budget om 3,8 miljoner kronor för att bedriva marknadskontroll under år 2023.

Personal (antal årsarbetskrafter)

Under år 2023 beräknas 2,7 årsarbetskrafter arbeta med marknadskontroll.

¹¹ Se, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/marknadskontroll/avslutad-marknadskontroll/> (hämtat 2022-12-01).

¹² <https://www.boverket.se/mk> (hämtat 2022-12-01).

I detta ärende har avdelningschef Peter Fransson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Elin Mattsson. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Cecilia Ljungberg deltagit.

Peter Fransson
avdelningschef

Elin Mattsson
jurist