



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2015:42
REGERINGSUPPDRAG



En strategi för hänvisning till standarder

En strategi för hänvisning till standarder

Titel: En strategi för hänvisning till standarder
Rapportnummer: 2015:42
Utgivare: Boverket, december, 2015
Upplaga: 1
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-317-6
ISBN pdf: 978-91-7563-318-3
Sökord: Standarder, hänvisningar, föreskrifter, byggområdet, strategi
Diarienummer: 3.4.1 157/2015

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för när, varför och på vilket sätt hänvisningar bör göras till standarder i myndighetens föreskrifter. Förutom att ta fram en egen strategi har Boverket dessutom fått i uppdrag att informera övriga myndigheter inom byggområdet om systemet med standarder samt diskutera gemensamma frågeställningar. Boverkets strategi ska kunna tjäna som modell för övriga myndigheter inom bl.a. byggområdet.

Projektledare för arbetet med att genomföra uppdraget har varit brandingenjör Caroline Bernelius Cronsioe. I arbetet har även biolog Sara Elfving och jurist Björn Fredljung deltagit.

Denna rapport utgör Boverkets svar till regeringen.

Karlskrona i december 2015

Janna Valik
Generaldirektör

Innehåll

Definitioner och förkortningar	5
Definitioner	5
Förkortningar	5
Sammanfattning	7
Summary in English	9
Inledning	11
Bakgrund till uppdraget	11
Uppdraget.....	12
Avgränsningar	12
Syfte och målsättning.....	13
Metod	13
Olika slags standarder.....	16
En strategi för hänvisningar till standarder.....	20
Bakgrund.....	20
Utgångspunkter för strategin.....	21
Om hänvisningar ska göras	22
Hur hänvisningar bör utformas.....	27
Information till andra myndigheter	39
Diskussion om gemensamma frågeställningar	39
Information om systemet med standarder	39
Framtida behov	42
Samlat grepp om standarder och standardisering på byggmyndigheterna.....	42
Förändrat arbetssätt gentemot SIS.....	42
Källor och litteratur	43
Bilaga 1 – En kortversion av en strategi för hänvisningar till standarder.....	45
Bilaga 2 – Förteckning över myndigheter som har valt att delta i Boverkets referensgrupp	48
Bilaga 3 – Förteckning över de myndigheter som utgör byggmyndigheterna i detta uppdrag.....	49
Bilaga 4 – Sammanställning av svar från byggmyndigheterna.....	51

Definitioner och förkortningar

Definitioner

Allmänt råd	Generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende
Boverkets byggregler	Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR
Byggregler	Regler som byggmyndigheterna ger ut och som berör byggnadsverk på olika sätt
Exemplifierande hänvisning	Hänvisning till standard i regler med innebörden att standardens tillämpning är frivillig
Exklusiv hänvisning	Hänvisning till standard i regler med innebörden att standarden måste tillämpas, dvs. att standardens innehåll upphöjs till föreskriftskrav
Föreskrift	Rättsregel som kan innehålla tvingande krav och som kan meddelas av bl.a. förvaltningsmyndigheter
Standard	Icke bindande dokument som har utarbetats av ett internationellt eller nationellt organ och som syftar till att åstadkomma likformighet, t.ex. i fråga om produkters egenskaper och utförande
Vägledning	Informativ text som utges av en myndighet men som inte utgör en författning. Texten kan t.ex. informera om gällande regelverk.

Förkortningar

BBR	Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR
CEN	European Committee for Standardization

CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardization
CPR	Byggproduktförordningen (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)
DS	Dansk Standard
EKS	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
FTR	Förordningen (1994:2029) om tekniska regler
IEC	International Electrotechnical Commission
ISO	International Committee for Standardization
ITS	Svenska Informations- och Telekommunikationsstandardiseringen
ITU	International Telecommunications Union
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
SEK	Svensk Elstandard
SIS	Swedish Standards Institute
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
TR	Teknisk rapport
TS	Teknisk specifikation

Sammanfattning

En strategi för hänvisningar till standarder

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för när, varför och på vilket sätt man bör hänvisa till standarder i myndigheters regler och vägledningar.

Boverkets uppfattning är att hänvisningar till standarder i myndighetsregler får ske men att sådana hänvisningar behöver motiveras.

Strategin inleds med en processbeskrivning som börjar vid att ett behov av att eventuellt hänvisa till en standard har identifierats. Strategin är uppdelad i två delar som beskriver dels om hänvisning ska göras, dels hur hänvisningar bör utformas.

Fokus i strategin är att för olika situationer beskriva för- och nackdelar med en hänvisning så att en bedömning kan göras i det enskilda fallet. Eftersom myndigheters regler och vägledningar på byggområdet varierar i omfång, målgrupp, mandat, ämne osv. går det inte att i alla situationer ange en lösning. Strategin ska därför fungera som en guide som sammanfattar hur man kan resonera i olika situationer. Strategin resonerar bland annat kring följande:

- Regelns och standardens målgrupp
- Hur man bör hantera harmoniserade byggproduktstandarder till byggproduktförordningen
- Hur en hänvisning bör formuleras på föreskrifts-, allmänt råds- och vägledningsnivå
- Hänvisning till en viss utgåva
- Hänvisning till upphävda standarder
- Hänvisning till del av standard

Dock finns det några situationer där en hänvisning till standarder inte bör ske. Dessa fall sammanfattas i rapporten så att användaren av strategin lätt kan börja med att stämma av mot dessa fall.

Strategin är tänkt att först och främst användas av byggmyndigheterna i Sverige.

Utbildning i systemet med standarder

I uppdraget ingår även att informera byggmyndigheterna om systemet med standarder. Boverket har här valt att publicera en webbaserad vägledning om standarder på www.boverket.se, som i korthet beskriver systemet med standarder för den som har liten eller ingen förkunskap i äm-

net. Detta skapar en gemensam grund att utgå ifrån för dem som på olika sätt kommer i kontakt med standardisering på myndigheter eller på annat håll.

Då vägledningen inte enbart vänder sig till tjänstemän på byggmyndigheterna har Boverket även tagit fram några sidor som specifikt vänder sig till byggmyndigheterna. Dessa sidor fokuserar t.ex. på myndighetens roll vid remisser från standardiseringen.

Summary in English

A strategy for references to standards

The Swedish National Board for Housing, Building and Planning, Boverket, has been mandated by the government to develop a strategy on how to refer to standards in regulations and guidance documents written by authorities. The initial position is that regulations may continue referring to standards, but that such references must be justified each time.

The strategy describes a process for incorporation of references to standards in the regulations, starting from the point that a possible need to refer to a standard occurs. The strategy is divided into two parts describing issues for consideration when deciding whether a reference should be made, and how these references should be formulated.

The focus of the strategy is to, for various situations, describe the pros and cons of a reference, so that an assessment can be made in each individual case. As regulations and guidance documents within the field of construction vary in scope, target group, mandate, subject and so on, it is not possible to indicate a universal solution. The strategy will therefore serve as a guide that summarizes issues for consideration in different situations.

The strategy discusses for example the following issues:

- The target group of the regulation and of the standard
- How to address product standards harmonized under the Construction Products Regulation
- How references should be formulated at various levels of the regulatory framework
- Reference to a specific edition of a standard
- Reference to repealed standards
- Reference to a defined part of a standard

However, there are some situations where references to standards should not happen. These cases are summarized in the report, so that the user of the strategy can begin by making comparisons to them.

The strategy is meant to be used primarily by the construction authorities in Sweden.

Education regarding the system with standards

The mandate to Boverket also included to inform other construction authorities regarding the system of standards. Boverket has chosen to publish a set of web pages at www.boverket.se. The aim is to briefly describe the system with standards to people who have little or no prior knowledge of the subject. This creates a common basis of understanding for those who in various ways come into contact with standardization, whether working for a national authority or anywhere else.

The greater part of the web pages is very widely written, but Boverket has also developed some pages that are aimed specifically to the construction authorities. These focus primarily on the authority's role in responding to referrals from the standardization organization.

Inledning

Bakgrund till uppdraget

Frågan om byggbranschens tillgång till standarder och kostnader för standarder har under de senaste åren varit föremål för stor uppmärksamhet.

I februari 2012 ingav ett antal företrädare för byggsektorn en skrivelse till regeringen. Skrivelsen hade rubriken ”Ökad tillgänglighet till byggstandarder minskar risken för fel och olyckor”. Bakom skrivelsen stod Boverket, Byggherrarna, Byggmaterialindustrierna, Byggnads, Elektriska Installatörsorganisationen, Fastighetsägarna, Ledarna, SABO, Svenska Teknik & Designföretagen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Sveriges Byggindustrier. Skrivelsen innehöll synpunkter i fråga om kostnader för standarder och om standarders tillgänglighet mot bakgrund av att Boverket och andra myndigheter hänvisar till ett stort antal standarder i sina regelverk.

Därefter fick Boverket år 2013 ett regeringsuppdrag att göra eurokoderna tillgängliga på marknaden till en så låg kostnad som möjligt samt att utreda vissa andra frågor om översättning av standarder och om tillgängliggörande av standarder i övrigt. Uppdraget slutredovisades i november 2013 i rapporten ”Tillgängliga eurokoder och andra standarder inom byggsektorn”.¹ Uppdraget ledde till att Boverket köpte licensrättigheter av SIS så att eurokoderna kan hållas fritt tillgängliga på SIS' webbplats under åren 2013–2018.

Ett förslag som Boverket presenterade i den rapporten var att myndigheter inom byggområdet skulle få i uppdrag att se över och ta fram en strategi för när och varför hänvisningar till standarder i regelverk görs, hur hänvisningarna är formulerade, på vilken nivå de görs och om det finns alternativ till att hänvisa till en standard, t.ex. att ange kravnivåer direkt i regelverket.

¹ Boverkets rapport 2013:27

Uppdraget

Uppdragstexten

I Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2015² fick Boverket ett uppdrag av följande lydelse.

”Boverket ska ta fram en strategi för när, varför och på vilket sätt hänvisningar bör göras till standarder i myndighetens föreskrifter. I myndigheters föreskrifter kan det många gånger vara ottydligt för användarna om en standard är en specifikation, en rekommendation eller omfattas av ett lagkrav. Förutom att ta fram en egen strategi, ska Boverket även informera övriga myndigheter inom byggområdet om systemet med standarder samt diskutera gemensamma frågeställningar. Den strategi Boverket tar fram ska kunna tjäna som modell för övriga myndigheter inom bl.a. byggområdet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2015.”

Boverkets tolkning av uppdraget

Formuleringen ”myndighetens föreskrifter” i uppdragstexten kan uppfattas så att strategin för hänvisningar till standarder endast skulle avse myndighetens hänvisningar till standarder på föreskriftsnivå och inte i allmänna råd.

Då hänvisningar till standarder görs i Boverkets författningar, sker detta endast undantagsvis på föreskriftsnivå utan oftast i allmänna råd. Bland annat mot bakgrund av detta framstår det som olämpligt att låta strategin gälla endast hänvisningar i föreskrifter och exkludera hänvisningar på rådsnivå. Boverket har därför valt att tolka uppdraget extensivt och låta strategin omfatta även hänvisningar till standarder i allmänna råd och i vägledningar.

Annat regeringsuppdrag om standarder

Parallellt med det aktuella regeringsuppdraget har Boverket även utfört ett annat regeringsuppdrag med anknytning till standarder. Det uppdraget, som handlar om att ta fram ett förslag till utvecklade krav på standardiseringen inom byggområdet, redovisas i en separat rapport.³

Avgränsningar

Strategin för hänvisningar ska främst gälla för regler och vägledningar som berör byggområdet, och är således inte inriktad mot planområdet.

De standarder som strategin omfattar är standarder från de svenska standardiseringsorganisationerna Swedish Standards Institute (SIS), Svensk Elstandard (SEK) och Svenska Informations- och Telekommunikationsstandardiseringen (ITS), från de europeiska standardiseringsorganisation-

² Regeringskansliets dnr 2014/8774/SAM.

³ Boverkets rapport 2015:41, dnr 156/2015.

erna European Committee for Standardization (CEN), European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC) och European Telecommunications Standards Institute (ETSI) samt från de globala standardiseringsorganisationerna International Committee for Standardization (ISO), International Electrotechnical Commission (IEC) och International Telecommunications Union (ITU).

Strategin omfattar således exempelvis inte hänvisningar till branschstandarder.

Den information om standarder som tas fram riktas till andra myndigheter som också har anknytning till byggområdet. Dessa myndigheter kallas i denna rapport för ”byggmyndigheterna”, och vilka de är framgår av bilaga 3.

Syfte och målsättning

Syftet med den strategi som här presenteras är att byggmyndigheternas hänvisningar till standarder i regler och vägledningar görs på ett genomtänkt, transparent och likartat sätt. Ett effektmål är att 80 procent av byggmyndigheternas regler och vägledningar är anpassade till strategin senast år 2020.

En målsättning är att strategin ska underlätta för myndigheter genom att ge stöd till myndigheterna hur de bör resonera om de ska hänvisa till en standard eller inte, och dessutom underlätta för användare av regelverken genom en ökad igenkänning i hänvisningarna och en likartad struktur på alla hänvisningar i olika byggregler och vägledningar. Hänvisningarna till standarder i byggregler och vägledningar ska dessutom vara rättssäkra, göras på rätt regelhierarkisk nivå och underlätta tillämpningen av regelverket.

Metod

I arbetet med att ta fram förslagen som presenteras i denna rapport har ett större förankringsarbete gjorts, och Boverkets arbetsgrupp har haft en dialog med flera parter. Motivet till det omfattande förankringsarbetet har varit att flera ska få bidra med synpunkter på det som kan komma att beröra dem. Detta gäller myndigheterna som ska använda strategin och även användarna av reglerna och deras förväntningar och behov. Att träffa andra länders motsvarighet till Boverket har gjort att frågor har kunnat diskuteras med andra som sitter i samma position och som känner igen frågorna.

Danmark

Boverket har haft särskild kontakt med Erhvervsstyrelsen och den danska standardiseringsorganisationen Dansk Standard (DS).

Erhvervsstyrelsen håller också på att ta fram en strategi för hur deras motsvarighet till regelgivande myndigheter i Sverige ska hänvisa till standarder. Strategin kommer dock vara klar tidigast under 2016. Frågan kom upp eftersom hänvisningarna i myndigheternas ”vejledninger” hade en otydlig juridisk status.

Finland

Ett led i kunskapsinsamlandet var att lära och förstå hur standardiseringen och regelgivande myndigheter arbetar tillsammans i andra länder. Boverket ville dessutom studera förhållandena i ett mindre land som inte har något av Europas huvudspråk, dvs. engelska, franska eller tyska, som officiellt språk. Boverket har därför sammanträffat med dels verkets egen motsvarighet i Finland, Miljöministeriet, dels med SIS' finska motsvarigheter, Finlands standardiseringsförbund och Confederation of Finnish Construction Industries.

Standardiseringsorganisationerna och Standardiseringsförbundet

Boverket har som ett led i arbetet sammanträffat med företrädare för SIS vid två tillfällen. SIS har därvid representerats av föreningens verkställande direktör samt ytterligare personer i ledningen. Boverket hade även en önskan att få träffa SIS projektledare, men något sådant möte kom aldrig till stånd.

Vidare har Boverket även haft möten med de båda andra standardiseringsorganisationerna SEK och ITS samt med Sveriges standardiseringsförbund (Standardiseringsförbundet), som är ett samordnande organ för de tre standardiseringsorganisationerna.⁴

Extern referensgrupp

Boverket samlade företrädare för ett antal andra myndigheter, vars verksamhet har koppling till byggområdet, till en referensgrupp. Referensgruppens sammansättning framgår av bilaga 2. Gruppen har samlats två gånger för att bidra med synpunkter och idéer till Boverket. Med två av myndigheterna i referensgruppen, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, har Boverket haft mer utförliga kontakter.

⁴ Under uppdragets genomförande har Sveriges Standardiseringsförbund, enligt uppgift från SIS, till viss del omorganiserats.

Företrädare för byggsektorn

Vid två tillfällen har Boverket träffat företrädare för de aktörer i byggsektorn som ingav den ovan nämnda skrivelsen till regeringen år 2012. Idén var att föra en dialog med de aktörer som aktivt har visat intresse för standardiseringsfrågorna för att förankra utredningen, men också att få information om utveckling inom området i branschen sedan den diskussionsinitierande skrivelsen ingavs.

Övrigt

Uppdraget har diskuterats vid möten med såväl Boverkets byggråd⁵ som Boverkets referensgrupp för brandskydd,⁶ vilka har fått komma med synpunkter. Enskilda medarbetare på Boverket har fått tillfälle att bidra med idéer vid en intern workshop.

Boverket har även haft ett möte med Kommerskollegium, eftersom de bland annat arbetar med EU:s standardiseringsförordning.⁷

Samordning med annat uppdrag

Arbetet med att genomföra regeringsuppdraget har samordats med genomförandet av det ovan nämnda andra regeringsuppdraget om utvecklade krav på standardiseringen inom byggområdet. Bland annat har referensgruppen bidragit med synpunkter till båda uppdragen.

⁵ Boverkets byggråd består av företrädare för Arbetsmiljöverket, Astma- och allergiförbundet, Förbundet för samhälle utan rörelsehinder, Byggherrarna, Fastighetsägarna, HSB, SABO, Villaägarnas riksförbund, Svensk försäkring, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges stadsarkitektförening, Byggmateri- alindustrierna, Sveriges Byggindustrier, Trä- och möbelföretagen, Energi- och miljötekniska föreningen, Hissförbundet, Kontrollansvarigas riksförening, Samhällsbyggarna, Byggingenjörerna, Svenska teknik- och designföretagen, Svensk ventilation, Sveriges arkitekter, Sveriges tekniska forskningsinstitut och VVS-företagen.

⁶ I Boverkets referensgrupp för brandskydd ingår företrädare för Arbetsmiljöverket, Brandskyddsföreningen, Byggmateri alindustrierna, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet – avdelningen för brandteknik, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svensk försäkring, Sveriges brandkonsultförening, Sveriges byggindustrier, Sveriges kommuner och landsting samt Sveriges tekniska forskningsinstitut.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (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.

Olika slags standarder

Det finns standarder för i stort sett allting, och standarder hanterar inte bara produkter utan kan även standardisera t.ex. tjänster eller processer. Somliga standarder är smala och specifika i sin omfattning, medan andra är breda och generella.

Standarder kan delas in med avseende på deras funktion, syfte eller giltighetsområde – nationellt eller internationellt. Att dela in standarder i typer är däremot inte alltid entydigt. Oftast inkluderar en standard flera ändamål, t.ex. kan en produktstandard också betraktas som en provningsstandard om den innehåller provningsmetoder.

Nedan följer en redogörelse för olika sätt att indela standarder.

Nationell, europeisk och global indelning av standarder

Ett sätt att dela in standarder inom byggområdet är att dela in dem på nationell, europeisk respektive global nivå. Vad som avgör är om en standard är nationell, europeisk eller global är inom vilken standardiseringsorganisation som standarden har tagits fram.

Standardiseringsorganisationer i Sverige, i Europa och globalt			
Globala	IEC	ISO	ITU
Europeiska	CENELEC	CEN	ETSI
Svenska	SEK	SIS	ITS

Förkortningarna förklaras i avsnittet "Definitioner och förkortningar".

Globala standarder

En global standard betecknas ISO eller IEC och har antagits av någon av de globala standardiseringsorganisationerna, ISO, IEC eller ITU. Globala standarder har snabbt blivit accepterade och används av nästan alla länder på ett likartat sätt.

Europeiska standarder

Europeiska standarder betecknas EN och har antagits av någon av de Europeiska standardiseringsorganisationerna, CEN, CENELEC eller ETSI.

Europeiska standarder har en särskild vikt för oss i Sverige, då dessa måste införlivas som nationell standard i medlemsländerna. En eventuell motstridig nationell standard måste då dras in, eftersom en europeisk standard gäller före en nationell standard.

Svenska standarder

En svensk standard betecknas SS och har antagits av något av de tre nationella standardiseringsorganisationerna SIS, SEK eller ITS.

Att en standard har beteckningen SS innebär inte nödvändigtvis att standarden är skriven på svenska språket. Merparten av de svenska standarderna är europeiska eller globala standarder som har fastställts som svensk standard. Beteckningen SS får då ett tillägg. T.ex. betyder SS-ISO att en global ISO-standard har blivit fastställd som svensk standard. På samma sätt får en europeisk EN-standard beteckningen SS-EN när den blir fastställd som svensk standard.

Indelning av standarder efter innehåll

Standarder kan även delas in efter sitt innehåll. Standarden är dock samtidigt antingen global, europeisk eller svensk. Det finns ingen entydig indelning av standarder efter innehåll. Det som anges här är ett sätt att dela in standarder, och uppräkningsen är troligen inte fullständig.

- **Beräkningsstandarder:** Standarder som anger beräkningsmetoder, t.ex. eurokoderna
- **Informationsstandarder:** Standarder som anger hur man överför information, med olika krav på format, struktur och språk
- **Klassningsstandarder:** Standarder som anger hur man ska gå tillväga för att klassificera en produkt, t.ex. utifrån att mäta en reaktion vid brandpåverkan
- **Kompetensstandarder:** Standarder som anger krav på kunskap, erfarenhet och färdighet för att t.ex. bli certifierad
- **Ledningssystemstandarder:** Standarder som anger hur man ska arbeta med t.ex. miljöledningssystem
- **Materialstandarder:** Standarder som anger egenskaper eller sammansättningar av produkter
- **Metodstandarder:** Standarder som anger krav på hur något ska genomföras
- **Mätstandarder:** Standarder som anger hur man bör gå tillväga för att mäta, t.ex. hur man mäter ljudnivåer i en byggnad för att verifiera den ljudklass som finns i byggreglerna

- **Processtandarder:** Standarder som anger krav som en process ska uppfylla för att vara ändamålsenlig
- **Produktstandarder:** Standarder som beskriver vilka egenskaper en produkt bör ha
- **Provningsstandarder:** Standarder som anger hur en provning av t.ex. en produktens egenskap genomförs
- **Systemstandarder:** Standarder som beskriver hur olika komponenter ska fungera tillsammans i system
- **Terminologistandarder:** Standarder som beskriver olika begrepps betydelse och definitioner inom ett visst område, t.ex. brandskydd
- **Tjänstestandarder:** Standarder som ska kvalitetssäkra och tydliggöra tjänster
- **Utvärderingsstandarder:** Standarder som anger hur man ska tolka t.ex. mätresultat

Tekniska rapporter och tekniska specifikationer

Förutom standarder kan standardiseringsorganen ta fram andra dokument, t.ex. tekniska rapporter (TR) eller tekniska specifikationer (TS).

Standarder och målgrupper

Olika standarder har olika grupper som sina främsta målgrupper. T.ex. riktar sig provningsstandarder framför allt till forsknings- och provningsinstituterna, medan produktstandarder främst vänder sig till produkttillverkarna. Ett annat exempel är terminologistandarder som har en bredare målgrupp då de ofta tas fram så att man kan kommunicera mellan och inom olika grupper inom ett specifikt område och ändå förstå vad man menar.

Harmoniserade standarder

Byggprodukter

EU:s byggproduktförordning (CPR)⁸ anger att en byggprodukt måste ha en prestandadeklaration och vara CE-märkt när den säljs om den omfattas av en harmoniserad standard. Den harmoniserade standarden beskriver de metoder som ska användas, och inga alternativ finns. Detta ger harmoni-

⁸ 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.

serade byggproduktstandarder en särskild status eftersom de blir obligatoriska att följa. Det finns idag cirka 450 harmoniserade standarder inom byggproduktområdet som innebär krav på prestandadeklaration och CE-märkning för de produkter som de omfattar.⁹

Andra produktområden

För andra produktområden än byggprodukter gäller att de harmoniserade standarderna relaterar till produktkrav som ställs direkt i EU-direktiv eller EU-förordningar. Om tillverkarna följer de harmoniserade standarderna, är de säkra på att de uppfyller hälso- och säkerhetskraven i direktiven. Används inte de harmoniserade standarderna, är det tillverkaren som har bevisbördan för att hälso- och säkerhetskraven är uppfyllda.

⁹ Mer information om CPR och CE-märkning, se <http://www.boverket.se/sv/byggande/byggprodukter/>

En strategi för hänvisningar till standarder

I detta avsnitt redovisas Boverkets överväganden kring strategin för hänvisningar till standarder. En sammanfattande manual som är avsedd att användas vid regelskrivning återfinns i bilaga 1.

Bakgrund

Allmänt

På byggområdet finns det en stor mängd regler och vägledningar som ges ut av Sveriges byggmyndigheter.¹⁰ I dessa regler och vägledningar finns det hänvisningar till standarder, olika många i olika regelverk. Anledningen till att mängden standardhänvisningar i reglerna varierar är bland annat att olika byggmyndigheter har mer eller mindre uttalade syften med hänvisningarna och mer eller mindre uttalade strategier för hänvisningarna och att dessa varierar mellan myndigheterna, inom myndigheterna och över tid. Vissa myndigheter uppger att de undviker hänvisningar eftersom standarder kostar i inköp, medan andra myndigheter uppger att de använder standarder eftersom dessa visar på sätt att uppfylla en juridiskt bindande föreskrift på. Sett över tid har benägenheten att hänvisa till standarder varierat. Ibland sker mycket hänvisningar till standarder, så att regelverken blir tunnare, och ibland är myndigheterna restriktiva med antalet hänvisningar. Ett visst regelverk som har funnits i många år kan därför ha präglats av att tiderna har förändrats. Det kan också ha påverkats av vem som har varit författare, vilket kan ha varierat både över tid och även inom ett regelverk.

Ytterligare uppgifter om hänvisningar till standarder i några av byggmyndigheternas regelverk kan läsas i bilaga 4.

Ett exempel: Boverkets byggregler

Boverkets byggregler, BBR,¹¹ har funnits sedan 1994. Under dessa drygt 20 år har ett flertal sakterter och jurister satt sin prägel på regelverket. Dessutom är BBR indelat i nio olika avsnitt och varje avsnitt har sin eller sina sakterter och jurister. Det gör att formuleringarna i hänvisningarna varierar både inom ett avsnitt men framförallt mellan avsnitten. Mängd-

¹⁰ Beträffande vilka myndigheter som anses omfattas av begreppet byggmyndigheter hänvisas till bilaga 3.

¹¹ Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR; dessförinnan Boverkets byggregler (1993:57) – föreskrifter och allmänna råd.

den standardhänvisningar varierar också mellan avsnitten. Det är troligt att det ser ut på ett likartat sätt som hos Boverket även inom andra myndigheter.

Behovet av en gemensam strategi

Att det ser så olika ut inom ett och samma regelverk, inom samma myndighet och mellan byggmyndigheterna, underlättar inte för användarna av regelverken. Därför behövs det en gemensam strategi för byggmyndigheterna som beskriver när, hur och varför vi bör eller inte bör hänvisa till standarder från regler och vägledningar. Strategin kan användas både för att se över de hänvisningar som redan finns samt för att hantera nya hänvisningar i kommande revideringar av regelverket och i helt nya regelverk.

Om vi skapar en gemensam förståelse för varför vi behöver ensa våra hänvisningar och genomföra förändringarna kommer det i slutänden att underlätta tillämpningen av byggreglerna. Om t.ex. hänvisningarna i alla byggregler är formulerade på samma sätt kommer det bli tydligare att en hänvisning i t.ex. ett allmänt råd inte är tvingande.

Utgångspunkter för strategin

Allmänt om standarder

Standardisering har uppstått när det har funnits behov av gemensamma lösningar på återkommande problem.

En skillnad mellan myndigheternas regler och standarderna är att standarderna oftast kostar pengar medan reglerna sällan gör det. En anledning till att standarder kostar pengar är att försäljning av standarder delvis finansierar standardiseringen så att nya standarder kan tas fram och befintliga standarder kan revideras och underhållas. För varje SS-EN-standard som säljs går en del av försäljningsintäkten tillbaka till CEN. Myndighetsregler är numera ofta gratis att ladda ner på myndigheternas webbplatser, kostnaden för att upprätta och revidera regler bekostas ofta inom myndigheternas förvaltningsanslag.

Fortsatt hänvisning till standarder

Standardiseringen och regelgivandet kan dra nytta av varandra. Därför bör myndigheter ibland överväga att hänvisa till standarder i myndighetsreglerna. Detta ska dock motiveras så att hänvisningar inte sker av t.ex. slentrian eller att myndigheten aldrig eller sällan utnyttjar standarder vid regelgivning och på det viset måste lägga än mer tid på regelgivande än om en hänvisning till standarder hade gjorts.

En målsättning är att strategin ska underlätta för myndigheter genom att ge stöd till myndigheterna hur de bör resonera om de ska hänvisa till en standard eller inte, och dessutom underlätta för användare av regelverken genom en ökad igenkänning i hänvisningarna och en likartad struktur på alla hänvisningar i olika byggregler och vägledningar. Hänvisningarna till standarder i byggregler och vägledningar ska dessutom vara rättssäkra, göras på rätt regelhierarkisk nivå och underlätta tillämpningen av regelverket.

Boverkets uppfattning är sammanfattningsvis att myndigheter bör fortsätta att hänvisa till standarder, men att det ska göras med eftertanke och endast vid behov.

Frivillig och obligatorisk tillämpning

Grunden är att alla standarder är frivilliga att använda, vilket framgår av EU:s standardiseringsförordning.¹² Det är möjligt att använda andra metoder när så anses vara lämpligare. Därmed är det möjligt att i nationella regelverk hänvisa till andra standarder än europastandarder. Sådana hänvisningar kan dock i vissa fall minska de fria rörligheterna och öka risken för att skapa tekniska handelshinder.

Det finns vissa undantag från huvudregeln om frivillig tillämpning. Som framgår av avsnittet ”Harmoniserade standarder till EU:s byggproduktförordning” nedan är harmoniserade standarder för byggprodukter tvingande att använda.

Undantag från frivilligheten kan också göras genom hänvisningar i nationella regler. Ett exempel på hur detta har skett i Sverige inom konstruktionsområdet är att de europeiska konstruktionsstandarderna (eurokoderna) har gjorts tvingande genom Boverkets föreskrifter.¹³

Om hänvisningar ska göras

Skissen nedan illustrerar processen som bör ske vid regelskrivning för att ta ställning till om hänvisning ska göras till en standard eller inte.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (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.

¹³ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder).



1. Vid framtagandet av nya regler eller vid revidering av befintliga regler kan frågan om man ska hänvisa till standarder uppkomma.
2. Först måste man ta reda på vilken eller vilka standarder som kan bli aktuella för just den aktuella regeln. Ibland kan olika standarder ha ett visst överlappande scope. Man börjar med att läsa scopet. Om det stämmer med det man vill förtydliga med en hänvisning till denna standard bör man i nästa steg läsa hela standarden.
3. Om innehållet är relevant bör man i nästa steg gå igenom denna strategi och fundera kring vart och ett av områdena. Om man efter att ha gått igenom alla områdena fortfarande anser att en hänvisning behövs, ska hänvisning skrivas, se steg 5 och 6.
4. Bestäm om du kan och bör hänvisa till hela standarden eller om det är mer lämpligt att enbart hänvisa till en del av standarden. Tillåter mandatet eller myndighetens verksamhetsområde att man hänvisar till hela standarden?
5. Nästa fråga är på vilken nivå hänvisningen ska ske; i föreskrift, i allmänt råd eller i en vägledning.
6. När man har bestämt på vilken nivå hänvisningen ska göras, ska själva hänvisningen formuleras.

För befintliga hänvisningar bör samma genomgång som ovan göras vid varje revidering av reglerna.

Mervärde av hänvisningar till standarder

Man bör börja med att försöka motivera varför man vill hänvisa till en specifik standard, t.ex. vilket mervärde hänvisningen ger regeln, om det enbart är en allmän hänvisning av upplysningskaraktär eller om hänvisningen har något annat syfte, om målgruppen till standarden är hjälpt av hänvisningen osv.

Målgrupper

En regel har ofta en eller flera tänkta målgrupper. Detsamma gäller för standarder. För att underlätta för användaren av reglerna bör hänvisningarna till standarder vara sådana att standarderna och regeln har samma målgrupp.

Som exempel kan nämnas BBR, som främst vänder sig till byggherrar och byggnadsnämnder. Även byggprodukttillverkare och provningsinstitut använder BBR för att läsa ut vilka kravnivåer som finns i Sverige för att produkten ska få användas i en svensk byggnad. En tredje målgrupp, som egentligen gäller för alla regler, är de rättsvårdande instanserna.

Vid val av standard bör i BBR:s fall främst standarder som riktar sig till byggherren användas, t.ex. standarder som beskriver hur man kan utforma byggnaden för att uppfylla en föreskrift.

Alternativ till hänvisning till standarder

Även om regeringsuppdraget är avgränsat till att gälla hänvisningar till standarder, kan något sägas även om alternativ till att göra hänvisningar.

En myndighet som vill att kraven i en standard ska tas in i dess föreskrifter kan – som alternativ till att göra en hänvisning – antingen **inkorporera** standarden eller delar av standarden, dvs. skriva av ordagrant i författningstexten, eller **transformera** standarden eller delar av standarden, dvs. skriva om texten med samma innebörd. I fall då det är aktuellt att hänvisa till endast mindre delar av en standard, t.ex. definitioner eller en kort text, har Boverket tidigare framhållit att man bör överväga att inkorporera delar av standarden direkt i reglerna eller transformera delar av standarden till reglerna i stället för att hänvisa till standarden.¹⁴

¹⁴ Ds 1998:43 ”Myndigheternas föreskrifter s. 204 och Principer för BBR-revideringar”, Boverkets rapport, april 2004 s. 101.

Hänvisning till standarder i tekniska regler

För myndigheter som meddelar tekniska regler är det angeläget att uppmärksamma bestämmelserna i förordningen (1994:2029) om tekniska regler, FTR, som påverkar om hänvisning till standard ska göras eller inte.

Förordningen gäller tekniska regler. Begreppet tekniska regler definieras i 1 § FTR som (a) föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara, (b) föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster, eller (c) föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

Enligt 4 § FTR gäller att myndigheter som avser att införa, ändra eller upphäva en teknisk regel ska undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard på området. I så fall ska myndigheten utreda möjligheten att anpassa regeln till standarden, och myndigheten bör utforma regeln så att den är förenlig med standarden. Detsamma gäller förslag till standarder. Detta överensstämmer med vad som anges i artikel 2.4 i Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet).¹⁵

En sådan anpassning innebär inte att regeln måste anpassas till eventuella krav i standarden. Däremot bör regeln använda samma tekniska språk som standarden använder. Exempelvis bör samma begrepp användas i reglerna som används i ZA-bilagan i en harmoniserad byggproduktstandard.

Om myndigheten vid utformning av sina regler avviker från en befintlig standard eller ett befintligt förslag till standard, ska myndigheten enligt 8 § FTR särskilt påpeka detta för Kommerskollegium i samband med att reglerna anmäls till EU-kommissionen, s.k. EU-notifiering, och redovisa skälen för denna avvikelse.

Vidare ska myndigheter enligt 5 § FTR samråda med Kommerskollegium om utformningen av en teknisk regel, om det kan finnas risk för att regeln

¹⁵ TBT-avtalet, art. 2.4: "Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems."

får handelshindrande verkningar. Av 1 § Kommerskollegiums föreskrifter (2008:1) om tekniska regler blir detta aktuellt bl.a. ”om den tilltänkta regeln avviker från ... sådana standarder som avses i 4 § förordningen eller annars saknar internationell motsvarighet”.

Förordningen innehåller inte några bestämmelser som kan anses påverka själva utformningen av hänvisningar till standarder i myndigheternas föreskrifter.

Harmoniserade standarder till EU:s byggproduktförordning

Som ovan nämnts utgör harmoniserade standarder till byggproduktförordningen ett undantag från huvudregeln att tillämpningen av standarder är frivillig. Dessa standarder måste tillämpas oberoende av om en hänvisning sker till dem i regelverket eller inte. Inom det området är det således inte heller möjligt att välja alternativa standarder – om en byggprodukt omfattas av en harmoniserad standard måste just den standarden användas för att bedöma och beskriva produkten.

Harmoniserade byggproduktstandarder har framförallt byggprodukttillverkare och provningsinstitut, så kallade anmälda organ, som målgrupp.

För att en byggprodukt som omfattas av en harmoniserad standard ska få säljas på den europeiska marknaden, enkelt uttryckt, måste produkten ha en prestandadeklaration och vara CE-märkt. Den harmoniserade standarden beskriver hur produktuppgifterna ska tas fram och redovisas. I prestandadeklarationen redovisar tillverkaren produktens väsentliga egenskaper.

Eftersom harmoniserade byggproduktstandarder till byggproduktförordningen inte är frivilliga behöver man generellt sett inte hänvisa till dessa i myndighetsregler.

Ibland kan dock hänvisning vara en lämplig lösning. För varje väsentlig egenskap anges i standarden hur denna ska redovisas. Detta kan exempelvis ske i form av nivåer eller klasser. De svenska reglerna för byggnader får uttrycka vilken klass eller nivå en byggprodukt minst ska hålla för att anses lämplig att använda i Sverige. När man i reglerna uttrycker en nivå eller klass bör en hänvisning ske till den harmoniserade produktstandardens så att man får en källa till t.ex. klassen. Detta skapar en rättsäkrare hantering av den valda klassen.

För att underlätta för produkttillverkarna kan man eventuellt redovisa de harmoniserade byggproduktstandarder som avses i regeln i en separat vägledning, kanske som en informationssida på myndighetens webbplats.

När hänvisning till standard inte ska ske eller bör undvikas

Här följer en sammanfattning av situationer då hänvisningar till standarder inte ska ske eller bör undvikas. Listningen är troligen inte heltäckande.

Hänvisningar ska inte ske i följande fall:

- om standarden ännu inte har beslutats utan endast är preliminär (gäller hänvisning i föreskrift)
- om myndigheten genom hänvisningen går utöver sitt föreskriftsbemyndigande respektive utanför sin rätt att skriva allmänna råd inom sitt verksamhetsområde

Hänvisningar bör även undvikas i följande fall:

- om standarden endast finns tillgänglig på annat språk än svenska eller engelska
- om standarden ännu inte har beslutats utan endast är preliminär (gäller hänvisning i allmänt råd)
- om standarden är upphävd

Hur hänvisningar bör utformas

Den rättsliga innebörden av hänvisningar till standarder

Föreskrifter

En myndighets utrymme för att meddela bindande regler i föreskriftsform begränsas av de bemyndiganden som myndigheten har fått i lag och förordning. I de fall då myndigheten i sina föreskrifter hänvisar till en standard eller en del av en standard, får standarden samma rättsliga ställning som om myndigheten själv hade beslutat innehållet. Själva standarden blir därmed en del av myndighetens föreskrifter till den del som hänvisningen omfattar.¹⁶ Det finns därför anledning att vara uppmärksam på vilken omfattning en hänvisning till en standard får, så att inte myndigheten i och med hänvisningen går utöver det givna bemyndigandet och meddelar bindande regler på områden som myndigheten inte har anförtratts att reglera.

¹⁶ Jfr Ds 1998:43 s. 204.

Hänvisningar till standarder i föreskrifter kan göras på olika sätt. De kan utformas antingen som exklusiva hänvisningar eller som exemplifierande hänvisningar.

En **exklusiv hänvisning** innebär att myndigheten föreskriver att en standard helt eller delvis ska följas, dvs. att standardens innehåll upphöjs till föreskriftskrav.

Följande formuleringar är exempel på exklusiva hänvisningar.

- X ska utformas enligt standard Y
- X ska uppfylla kraven i standard Y

En **exemplifierande hänvisning** till en standard i föreskrifter innebär att myndigheten anger att ett visst föreskriftskrav ska anses vara uppfyllt om en angiven standard följs, men att det inte är uteslutet att föreskriftens krav även kan uppfyllas på annat sätt. En sådan hänvisning kan betraktas som ett förhandsuttalande som är bindande för de tillämpande myndigheterna.¹⁷ Om den föreskrivande myndigheten genom en exemplifierande hänvisning till en standard anger att ett visst krav i myndighetens föreskrifter ska anses vara uppfyllt om en specifik standard följs, är det något som tillämpande domstolar och myndigheter måste godta. Dessa kan alltså inte i en sådan situation göra en självständig bedömning i frågan om t.ex. ett utförande i enlighet med den aktuella standarden är godtagbart för att uppfylla föreskriften, utan de måste godta den uppfattning som den föreskrivande myndigheten har gett uttryck för genom sin hänvisning.

Följande formuleringar utgör exempel på exemplifierande hänvisningar.

- kravet på X kan verifieras enligt standard Y
- kravet på X är uppfyllt om standard Y följs

Hänvisningar till standarder bör utformas på ett sådant sätt att standarderna behåller sin karaktär av frivillig reglering. Myndigheter bör därför i första hand välja att göra exemplifierande hänvisningar som ger tillämparen en valmöjlighet mellan att följa standarden och att uppfylla föreskriftens krav på annat sätt. Endast om en sådan hänvisning av något skäl inte

¹⁷ Ds 1998:43. s. 204.

bedöms lämplig, bör myndigheter utforma sina hänvisningar till standarder som exklusiva hänvisningar.¹⁸

Den språkliga utformningen av hänvisningen bör göras på ett sätt så att det inte råder något tvivel om vad för slags hänvisning det är fråga om, dvs. om det är frivilligt att följa standarden.

Allmänna råd

Allmänna råd utgör generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.¹⁹ En myndighet behöver inte ha ett särskilt bemyndigande för att meddela allmänna råd.²⁰ De allmänna råden måste dock rymmas inom myndighetens verksamhetsområde.

Allmänna råd är inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda.²¹ Av detta följer att exklusiva hänvisningar till standarder inte kan användas i allmänna råd.

Exemplifierande hänvisningar till standarder kan användas i en myndighets allmänna råd. Myndigheten kan t.ex. i ett allmänt råd ange att ett utförande som följer en viss standard normalt får förutsättas uppfylla de krav som anges i verkets föreskrifter. En sådan formulering utesluter inte att den enskilde regeltillämparen avviker från vad standarden anger och i stället väljer att uppfylla föreskriftens krav på ett annat sätt. Inte heller utesluter formuleringen att tillämpande myndigheter i ett enskilt fall kommer fram till att föreskriftens krav inte är uppfyllt trots att standarden har följts.

Exemplifierande hänvisningar i allmänna råd kan formuleras på följande sätt.

- kravet på X kan verifieras enligt standard Y
- lämplig utformning av X finns i standard Y
- exempel på hur X kan utformas finns i standard Y
- installationer för X kan provas enligt standard Y

¹⁸ Jfr United Nations Economic Commission for Europe (UNECE): Recommendations on regulatory cooperation and standardization policies. Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies Recommendation D: "Reference to Standards", senast reviderad 2013.

¹⁹ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

²⁰ Prop. 1983/84:119 s. 24.

²¹ Ds 1998:43 s. 25.

- provningsmetoder för X finns i standard Y

Generellt gäller för allmänna råd att de inte bör utformas på ett sätt som kan ge läsaren intrycket att det är fråga om bindande regler. Detsamma gäller även i fall då hänvisningar till standarder används som ett led i utformningen av allmänna råd. Den språkliga utformningen av hänvisningen bör vara sådan att det klart framgår för läsaren att det inte är obligatoriskt att följa standarden.

Följande slags hänvisningar till standarder bör inte förekomma i allmänna råd.

- kravet på X är uppfyllt om standard Y följs
- en anläggning X utförd enligt standard Y uppfyller föreskriftens krav

Sådana hänvisningar bör undvikas i allmänna råd, eftersom de ger sken av att vara bindande för tillämpande myndigheter, t.ex. på så sätt att kommunernas byggnadsnämnder alltid måste acceptera att ett utförande enligt den nämnda standarden uppfyller föreskriftskraven. Om myndigheten ser behov av att utforma en hänvisning till en standard på det sättet bör hänvisningen göras på föreskriftsnivå istället.

Som tidigare nämnts kan myndigheter meddela allmänna råd inom sitt verksamhetsområde utan att ha något särskilt bemyndigande för detta. Vad som sägs ovan om risken för att träda utanför bemyndigandet vid hänvisningar till standarder på föreskriftsnivå, blir därför inte aktuellt när det är fråga om hänvisningar till standarder i allmänna råd. Hänvisningar till standarder i allmänna råd bör dock inte utformas så att råden går utanför myndighetens verksamhetsområde.

Vägledning

Vid sidan av regler, dvs. föreskrifter och allmänna råd, kan myndigheter även ge ut vägledning. Dessa kan innehålla förklaringar och illustrationer till myndighetens regler och återge reglerna, lagtext och belysande rättsfall. Vägledningarna kan vara till hjälp för förståelsen av handlingsstyrande normer men bör i sig inte vara handlingsstyrande.

I konsekvens med detta bör myndigheters vägledning inte innehålla standardhänvisningar som är handlingsstyrande i sig. Sådana hänvisningar bör i stället vid behov införas i myndigheternas regler. Däremot kan vägledningarna innehålla hänvisningar av allmän upplysningskaraktär, t.ex. upplysningar om att det finns standarder på ett visst område.

Val av nivå för hänvisning till standarder

Det går inte att generellt ange på vilken nivå en hänvisning bör göras, utan det är behovet av reglering som avgör.

Om det anses befogat med en hänvisning av sådant slag att standardens tillämpning blir obligatorisk måste hänvisningen, som ovan nämnts, ske på föreskriftsnivå. Även sådana hänvisningar som får bindande verkan för tillämpande myndigheter, t.ex. då det i regeln anges att ett visst krav i regeln är uppfyllt om en viss standard följs, ska göras på föreskriftsnivå.

En situation då det kan vara motiverat med hänvisningar till standarder på föreskriftsnivå är då standarder används för att definiera begrepp. För att definitionen ska bli bindande och alltså utesluta alternativa definitioner av begreppet bör den ske på föreskriftsnivå.

I övrigt gäller att hänvisningar till standarder inte bör göras på en högre regelhierarkisk nivå än nödvändigt.

Hänvisningar av allmän upplysningskaraktär

Hänvisningar av allmän upplysningskaraktär, s.k. ”bra att ha”-hänvisningar, bör inte ske på föreskriftsnivå. Man bör vara återhållsam med den typen av hänvisningar även i allmänna råd om inte ett nationellt val av t.ex. en klass görs i regeln. Då är det bättre att ta fram en strategi eller ett system på myndigheten för hur man bör redovisa den typen av hänvisningar i vägledningar, såsom t.ex. att ha sidor på myndighetens webbplats där denna typ av hänvisningar listas. Fördelen med att lista hänvisningar i vägledningar kan vara att denna listning kan uppdateras kontinuerligt när standarder revideras.

Hänvisningar till viss utgåva av standard

Allmänt om angivande av utgåvor

En särskild fråga att ta ställning till vid utformning av hänvisningar till standarder är om hänvisningarna bör vara daterade eller odaterade, dvs. om det bör framgå av hänvisningen att det är en viss utgåva av den aktuella standarden som avses.

Hänvisning till en viss utgåva av en standard innebär att det är tydligt vad myndigheten hänvisar till. Detta kan dock vara en nackdel när standarden uppdateras och myndigheten fortsätter att hänvisa till en äldre version av standarden. Det kan också vara en nackdel ifall standarden dras tillbaka och blir svår att få tag på. Hänvisningar till en viss utgåva av standarder ställer högre krav på fortlöpande revideringar av regelverket.

Hänvisningar till standarder utan angivande av utgåva innebär å andra sidan att en myndighet måste hålla sig à jour med de uppdateringar av standarden som görs så att myndighetens regler kan ändras om det visar sig nödvändigt till följd av standardändringen.

Särskilt om SIS-standarders rubricering

När det gäller hänvisning till svenska standarder utgivna av SIS bör även följande noteras. Tidigare skrevs standardens titel enligt mönstret SS-EN XXXX, men numera är dateringen en del av standardens titel enligt mönstret SS-EN XXXX:2015.

Det förhållandet att dateringen numera ingår i standardens titel är i sig ett skäl för att hänvisa till en specifik utgåva av standarden, eftersom hänvisningen bör ange den fullständiga titeln.²²

Föreskrifter

När det gäller hänvisningar på föreskriftsnivå finns det konstitutionella aspekter att ta hänsyn till. Att en myndighet har fått bemyndiganden att meddela föreskrifter på vissa områden innebär inte att myndigheten i sin tur får överlåta föreskriftsrätten till andra, t.ex. standardiseringsorgan. Om en myndighet gör hänvisningar till standarder på föreskriftsnivå, måste hänvisningarna formuleras så att de inte omfattar de eventuella ändringar i standarden som standardiseringsorganet kan komma att besluta om längre fram. Standardiseringsorganet ska alltså inte, genom att revidera sina standarder, kunna förändra innehållet i myndighetens bindande föreskrifter.

Detta innebär att myndigheten måste göra en exakt hänvisning till en specifik utgåva av standarden när det är fråga om hänvisningar i föreskrifter. Det gäller oavsett om det är exklusiva hänvisningar eller exemplifierande hänvisningar.²³

Myndigheten bör löpande bevaka alla revideringar av de standarder som myndigheten hänvisar till i sina föreskrifter. Om en sådan standard utkommer i en ny utgåva, bör myndigheten ta ställning till om föreskrifterna ska ändras så att hänvisningen kommer att avse den aktuella utgåvan i stället.

²² Det kan dock noteras att en standard ibland publiceras av CEN före ett årsskifte, och av SIS efter ett årsskifte. Samma standard kan därmed få titeln EN XXXX:2014 och SS-EN XXXX:2015, och en och samma EN-standard kan fastställas som nationell standard olika år i olika länder, vilket kan skapa viss oklarhet.

²³ Ds 1998:43 s. 204, 207.

Allmänna råd

För hänvisningar i allmänna råd gäller inte samma krav på precisering av utgåva av konstitutionella skäl som gäller för föreskrifter. Ett skäl till att även i allmänna råd välja att hänvisa till en exakt utgåva är dock att man därigenom garderar sig mot att hänvisningen, till följd av en framtida revidering av standarden, får ett icke önskat innehåll. Med hänsyn till det, och till det förhållandet att årtalen numera utgör del av standardens titel, ska även standardhänvisningar i allmänna råd avse en viss bestämd utgåva.

Även beträffande allmänna råd gäller att bör myndigheten löpande bör bevaka alla revideringar av de standarder som råden hänvisar till och varje gång en standard revideras ta ställning till om det medför att hänvisningarna i råden ska justeras. En daterad hänvisning kan behöva justeras om myndigheten finner att hänvisningen bör ändras så att den avser den senaste utgåvan i stället.

Vägledning

Som anförts ovan bör vägledning inte innehålla hänvisningar till standarder i handlingsstyrande syfte. Däremot kan vägledningarna innehålla hänvisningar av allmän upplysningskaraktär, t.ex. upplysningar om att det finns standarder på ett visst område. Några särskilda hänsyn i fråga om angivande av viss utgåva behöver därvid inte tas.

Angivande av standardens titel

Vid hänvisning till en standard är det tillräckligt att standardens nummerbeteckning anges, t.ex. ”SS 91 42 21:2006”. Det är möjligt att därutöver även ange standardens titel med ord, dvs. ”SS 91 42 21:2006 Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått”, men det är inte nödvändigt. Sådana hänvisningar kan lätt bli otympliga i regeltext om standardens fullständiga titel är lång.

Hänvisning till viss del av standard

Det finns inte något principiellt hinder mot att utforma en hänvisning så att den avser endast en begränsad del av en standard.

Ett skäl för att göra sådana avgränsade hänvisningar kan vara att undvika risken för att myndigheten genom standardhänvisningen går utöver vad den får reglera; antingen genom att överskrida sitt bemyndigande vid hänvisningar i föreskrifter eller genom att gå utanför myndighetens verksamhetsområde vid hänvisningar i allmänna råd. Ett annat skäl kan helt enkelt vara att underlätta för tillämparen att hitta de delar av standarden som är relevanta i sammanhanget.

Om en hänvisning är tänkt att avse en mycket begränsad del av en standard och denna del utan svårighet låter sig uttryckas i ord i författningstext, bör man, med hänsyn till att standarder inte är fritt tillgängliga, överväga att i stället uttrycka det aktuella kravet eller rekommendationen direkt i författningen.

Det finns olika sätt att hänvisa till delar av standarder på. Det kan göras som en beskrivning av ett visst delmoment i en standard som därutöver innehåller även andra moment som inte nämns och som saknar betydelse för den aktuella hänvisningen. Ett exempel på detta finns i ett allmänt råd till avsnitt 8:241 i BBR: ”Anordningar avsedda för infästning av säkerhetslinor bör dessutom klara det dynamiska livlinerycket beskrivet i SS-EN 516”.

De kan också utformas som en preciserad hänvisning till ett visst delavsnitt i standarden. Ett exempel på detta finns i det allmänna rådet till avsnitt 5:4256 i BBR: ”Tätheten kan uppfyllas med utförande enligt gastätetsklasserna i tabell 5 i SS-EN 1443 avsnitt 6.4.1”. En hänvisning som preciseras till ett visst angivet avsnitt i en standard underlättar för tillämparen att hitta relevant del.

Normativa referenser

I standarder förekommer ofta s.k. normativa referenser, dvs. hänvisningar till andra standarder som används för att uttrycka någon del av standardens innehåll. Standardens inledande avsnitt innehåller ofta en uppräkningslista av dessa normativa referenser, som ibland bara är några få men i vissa standarder kan vara ett femtiotal. I anslutning till uppräkningslistan anges ofta att dessa andra standarder är nödvändiga för att kunna tillämpa den aktuella standarden. De standarder som det hänvisas till kan sedan i sin tur hänvisa vidare till ytterligare en mängd standarder.

Den myndighet som hänvisar till en viss standard bör beakta att den som tillämpar myndighetens regelverk inte endast behöver ta del av just den standarden utan även – beroende på hänvisningens karaktär – kan bli tvungen att ta del av de andra standarder som den förstnämnda standarden hänvisar till. För dem som tillämpar myndighetens regler kan detta vara både komplicerat, tidsödande och dyrbart. Det förhållande att en standard innehåller en stor mängd normativa referenser, som regel tillämparna förutsätts ta del av, är i sig en omständighet som gör att den föreskrivande myndigheten bör överväga särskilt om det är nödvändigt att hänvisa till standarden. Åtminstone gäller detta om regeln förväntas tillämpas av privatpersoner, småföretag eller andra målgrupper med typiskt sett begrän-

sad förmåga att ta till sig standarder och begränsade resurser för inköp av standarder.

Det förhållandet att en standard hänvisar till ett flertal andra standarder kan i sig vara ett skäl till att överväga om det är nödvändigt för myndigheten att hänvisa till hela standarden i sina regler eller om det är tillräckligt att hänvisa till en begränsad del av standarden. Genom att endast hänvisa till en viss del av standarden exkluderas inte bara de icke relevanta delarna av standarden utan även de normativa referenser som dessa icke relevanta delar hänvisar till.

Val av standard att hänvisa till då flera relevanta standarder finns

Standarder är i grunden frivilliga att använda, och hittar man en alternativ metod är det möjligt att välja den istället. Vad händer om det finns flera standarder som skulle kunna vara aktuella, exempelvis en nationell och en europeisk och en internationell standard?

Eftersom en nationell motstridig standard ska upphävas då det kommer en ny europeisk standard, borde det dock inte finnas alternativ till de europeiska standarderna. Vid val mellan exempelvis en nationell och en internationell standard gäller det att analysera vilken skillnaden är. Vilken standard används idag av branschen och vilka kostnader skulle det medföra att hänvisa till någon annan? Det viktigaste är dock, när man kommit fram till att standarden gör det man vill att den ska, att den standard som man hänvisar till är möjlig att få tag på och möjlig att förstå.

Preliminära standarder

Det förekommer att myndigheter hänvisar i sina föreskrifter till preliminära standarder, dvs. standarder som inte är beslutade. Även preliminära standarder går att få tag på, men det är betydligt mer krångligt än för gällande standarder.

En nackdel med att hänvisa till preliminära standarder är att de kan stoppas av någon anledning och således aldrig bli en standard. Preliminära standarder kan dessutom justeras i flera omgångar innan de är färdiga. En hänvisning kan därför bli oexakt om innehållet ändras men titeln består. Det innebär att man, genom att hänvisa till en preliminär standard, kan förlora kontrollen över vad det är man reglerar och hänvisar till. Därför är det i vart fall inte lämpligt att hänvisa till en preliminär standard på före-

skriftsnivå. Även hänvisningar till preliminära standarder i allmänna råd bör undvikas.²⁴

Om man överväger att hänvisa till en preliminär standard bör man motivera detta noga i t.ex. konsekvensutredningen. Även alternativen till att hänvisa till en preliminär standard bör redovisas och varför de inte är lämpliga.

Ett alternativ till att hänvisa till en preliminär standard kan vara att man skriver in det som man har tänkt hänvisa till direkt i regeln eller att man avvaktar med att reglera just detta tills standarden är gällande. Ett annat alternativ kan vara att hänvisa till ett annat lands standarder.

Upphävda standarder

Det finns två olika sätt som man kan komma att hänvisa till upphävda standarder på.

1. Standarderna är gällande då myndigheten inför hänvisningarna men upphävs därefter mellan revideringarna av myndighetens regler.
2. Myndigheten väljer aktivt att hänvisa till upphävda standarder.

Det är möjligt att hänvisa till upphävda standarder. Dessa standarder går att få tag på, men det är betydligt krångligare än för gällande standarder.

En standard upphävs mellan regelrevideringarna

I det fallet att en standard upphävs mellan regelrevideringarna, vilket inträffar ibland, bör myndigheten notera detta så att hänvisningen t.ex. kan ändras till en gällande standard nästa gång regelverket revideras.

Vid varje revidering av regelverk

Varje gång man reviderar ett regelverk bör en genomgång göras av de standarder som det hänvisas till, för att kontrollera att det inte hänvisas till upphävda standarder annat än i de fall där så sker med avsikt.

Aktivt val att hänvisa till en upphävd standard

Man bör undvika att aktivt hänvisa till upphävda standarder. Om man likväl överväger att hänvisa till en upphävd standard bör man motivera

²⁴ Jfr dock den ovan berörda 4 § förordningen om tekniska regler, som anger myndigheter som avser att utarbeta eller ändra en teknisk regel ska utreda möjligheten att anpassa regeln till internationella eller europeiska standarder eller förslag till sådana standarder. Avvikelse från sådana standarder eller förslag till standarder ska enligt 8 § samma förordning motiveras vid notifiering till Kommerskollegium. Detta innebär dock ingen skyldighet att hänvisa till standarder eller förslag till standarder.

detta noga i t.ex. konsekvensutredningen. Även alternativen till att hänvisa till en upphävd standard bör redovisas och varför de inte är lämpliga.

Ett alternativ till att hänvisa till en upphävd standard kan vara att man skriver in det som man har tänkt hänvisa till direkt i regeln eller att man avvaktar med att reglera just detta tills det kommer en ny standard som täcker samma område. Ofta tas det fram en ny standard om en tidigare har upphävts. Det är inte vanligt att det uppstår vakuum, men det förekommer. Ett annat alternativ kan vara att hänvisa till ett annat lands standarder.

Teknisk rapport och teknisk specifikation

CEN kan också ge ut tekniska rapporter, TR, eller tekniska specifikationer, TS.

En teknisk rapport tas fram som underlag till standardiseringsarbetet när det behövs information om det tekniska innehållet innan standardiseringen kommer igång på riktigt. En teknisk rapport bör inte bli föremål för hänvisning i det nationella regelverket.

En teknisk specifikation tas fram när standardiseringskommittén inte har kommit fram till en tillräckligt bra metod för att nå konsensus, eller kommit överens om en enda metod. Den tekniska specifikationen ges ut för att så småningom ersättas med en EN-standard. SIS måste publicera den och då blir den en SS-TS, men nationella motstridiga standarder får fortfarande finnas kvar. När det så småningom kommer en EN-standard måste både TS och nationell standard dras tillbaka.

En hänvisning till en teknisk specifikation är möjlig, men regelgivaren måste vara medveten om dess temporära existens, dvs. att den kommer att ersättas av en EN-standard inom en nära framtid.

Hänvisning till standarder på främmande språk

Regelverket ska kunna förstås av användaren och därför bör man vara försiktig med hänvisningar till standarder på främmande språk. Redan att de flesta europeiska standarder endast utges på engelska, tyska och franska kan innebära ett hinder för att förstå innebörden av en europastandard som det hänvisas till. En SS-EN-standard översätts endast undantagsvis till svenska och finns därför vanligen på engelska med ett svenskt försättsblad.

Standarder på engelska

Lämpligheten i att hänvisa till standarder på engelska beror på regelns och standardens målgrupp. Det är lätt att förvänta sig att alla i Sverige är

duktiga på engelska, men man kan inte ta för givet att alla kan ta till sig den tekniska engelska som finns i standarderna. Den som läst en högre teknisk utbildning har haft en del av sin kurslitteratur på engelska och kan därför förväntas ha bättre förutsättningar för att förstå innehållet i en standard, än den som inte har den skolningen. Att hänvisa till standarder utgivna på engelska i regler som ska användas av utförare är därmed mindre lämpligt, medan exempelvis konsulter och provningsinstitut borde kunna hantera standarder på engelska om reglerna hänvisar till sådana.

Nordiska språk

Vad gäller nordiska standarder som ibland finns på endast danska eller norska kan närheten i språken leda till att vi antar att vi förstår vad som menas, men det finns en risk för feltolkning. Hänvisningar till standarder på dessa språk bör i möjligaste mån undvikas.

Hänvisningar till andra länders nationella standarder

Den europeiska och den internationella standardiseringen har publicerat allt fler standarder, men det finns fortfarande många områden där det ännu bara finns nationella standarder både i Sverige och i andra länder. Dessa publiceras på respektive lands eget språk. Vid hänvisning till nationell eller regional standard bör hänsyn tas till om de är möjliga för regelanvändaren att få tag på och att förstå.

När europeiska standarder utvecklas, bygger de ofta på redan förekommande nationella standarder i medlemsländerna. Att hänvisa till nationella standarder som finns i ett annat europeiskt land kan därmed vara en tillfällig lösning tills det kommer en ersättande europeisk standard.

Det skulle också kunna vara möjligt att hänvisa till en amerikansk standard eftersom den är skriven på engelska och lika enkel eller svår att förstå som en europastandard. Det finns svenska myndighetsregler idag där detta görs.

I viss utsträckning har nordiska standarder tagits fram genom det samarbete som skett i Nordiska ministerrådet. Dessa så kallade Nordtestmetoder har publicerats på svenska, norska eller danska.

Information till andra myndigheter

I regeringens uppdrag till Boverket ingår bland annat följande.

”Förutom att ta fram en egen strategi, ska Boverket även informera övriga myndigheter inom byggområdet om systemet med standarder samt diskutera gemensamma frågeställningar.”

Diskussion om gemensamma frågeställningar

Som ovan nämnts har Boverket samlat en extern referensgrupp med deltagare från olika byggmyndigheter. Vilka myndigheter som av Boverket bedöms vara byggmyndigheter redovisas i bilaga 3, och referensgruppens sammansättning framgår av bilaga 2.

Referensgruppen har träffats vid två tillfällen. Dessutom har gruppen haft möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till den webbaserade vägledning om standarder, som beskrivs nedan. Boverket har dessutom ställt ett antal frågor till alla byggmyndigheterna om deras regler och hänvisningar till standarder. En sammanfattning av vad myndigheterna svarade finns i bilaga 4.

På referensgruppsmötena har bland annat diskuterats gemensamma frågor som berör regelverk och hänvisningar till standarder, dvs. frågor kopplade till den strategi som detta uppdrag syftade till att ta fram, samt vilken typ av information som behövs i webbvägledningen för att den ska användas av myndigheterna. Resultatet av denna dialog är dels strategin, dels vägledningens innehåll.

Information om systemet med standarder

Varierande kunskaper om standarder och standardisering

Det finns ett behov av att skapa en gemensam förståelse för standarder och standardisering. Bara inom Boverket ses en varierande kunskap, och antagligen finns en variation även mellan Boverket och andra myndigheter.

En gemensam kunskapsbas skulle kunna underlätta både för den som deltar i standardiseringen och för den som arbetar med regelgivning inom myndigheten. Att också tydliggöra myndigheternas roll vid deltagande i standardiseringen gagnar samarbetet i det sammanhanget eftersom rätt förväntningar ställs på myndigheternas företrädare i de tekniska kommittéerna.

Redan i den tidigare rapporten ”Tillgängliga eurokoder och andra standarder inom byggsektorn”²⁵ sa Boverket att myndigheten skulle ta fram en webbaserad vägledning, som beskrev systemet med standarder för en målgrupp med liten eller ingen förkunskap. Vägledningen om standarder var dock inte klar och publicerad när Boverket fick det nu aktuella regeringsuppdraget. Därför utvidgade Boverket syftet med vägledningen så att några sidor är anpassade till just de behov som byggmyndigheterna har. Bland annat tillkom information om harmoniserade byggproduktstandarder under EU:s byggproduktförordning.²⁶

Fördelar med att samla informationen på en webbplats

Då Boverket nu har tagit fram en webbaserad vägledning för att beskriva systemet med standarder, innebär det att den som vill eller har ett behov kan läsa vägledningen när denne har tid. Man kan dessutom söka specifik information när frågor dyker upp. T.ex. kan den tjänsteman som ska besvara en standardremiss, där det står att det är fråga om en ”prEN” eller en ”FprEN”, söka svaret vad det betyder i vägledningen.

En annan fördel är att informationen hela tiden finns tillgänglig och att flera kan ta del av den. Om seminarier e.d. hade genomförts istället, hade informationen nått ett fåtal personer, och när dessa sedan slutat på myndigheten eller fått andra arbetsuppgifter hade kunskapen eventuellt gått förlorad hos myndigheten.

Ett viktigt mål för den webbaserade vägledningen om standarder, förutom att ge alla en gemensam kunskapsgrund att stå på, är att de chefer som beslutar om verksamheten från år till år snabbt ska kunna skapa sig en bild av fördelarna med att myndigheten är fortsatt engagerad i byggstandardiseringen.

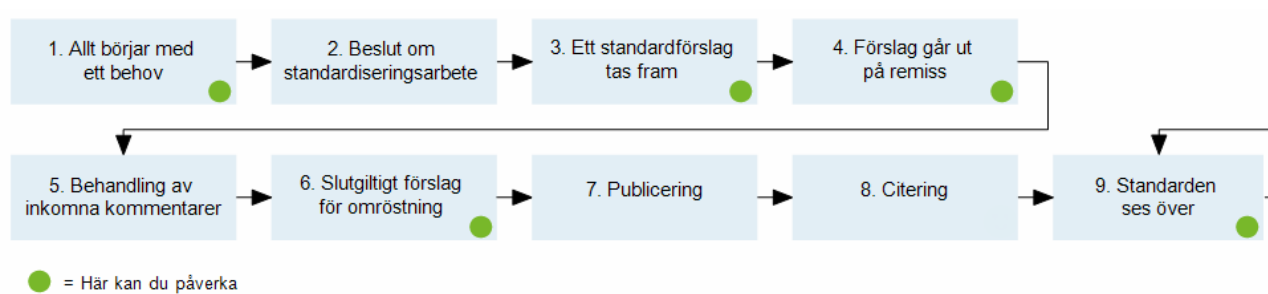
Vägledningen finns på www.boverket.se.

Exempel från vägledningen

Figuren nedan visar en illustration från den webbaserade vägledningen om standarder. Illustrationen beskriver processen för hur en standard tas fram. Varje ruta är klickbar och då man klickar kommer man till en sida som beskriver det aktuella processteget och hur man eventuellt kan påverka innehållet i standarden.

²⁵ Boverkets rapport 2013:27.

²⁶ Mer information om CPR och CE-märkning, se <http://www.boverket.se/sv/byggande/byggprodukter/>



Framtida behov

I den dialog Boverket har haft med externa och interna intressenter har fler frågor och idéer dykt upp än vad detta uppdrag ska svara på. Nedan anges frågor som behöver utredas i annat sammanhang.

Samlat grepp om standarder och standardisering på byggmyndigheterna

I Boverkets dialog med de övriga byggmyndigheterna har det framkommit att det ofta saknas kunskap om vad hela myndigheten gör vad avser standarder och standardisering. Ofta saknas även en strategi för hur myndigheten bör arbeta tillsammans med standardiseringen, t.ex. vilken roll en enskild tjänsteman vid myndigheten har vid deltagande i en teknisk kommitté.

Förändrat arbetssätt gentemot SIS

Både de byggmyndigheter och de bransch- och intresseorganisationer som arbetar brett och som sitter med i många SIS/TK har uttryckt en vilja om att arbeta med SIS på ett annat sätt. Myndigheterna framförallt har uttryckt att brist på tid och resurser gör att de inte kan täcka in hela det område som de skulle behöva för att göra standardiseringen rättvisa och delta där ens insats behövs mest.

Källor och litteratur

Författningar

Europeiska

Europaparlamentets och rådets förordning (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.

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.

Nationella

Förordningen (1994:2029) om tekniska regler

Författningssamlingsförordningen (1976:725)

Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR

Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)

Kommerskollegiums föreskrifter (2008:1) om tekniska regler

Offentligt tryck

Prop. 1983/84:119 om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd

Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter

Litteratur och övrigt källmaterial

Agreement on Technical Barriers to Trade, World Trade Organization

Förslag till utvecklade krav på standardiseringen inom byggområdet. Boverkets rapport 2015:41

Principer för BBR-revideringar, Boverkets rapport, 2004

Recommendations on regulatory cooperation and standardization policies. Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Pol-

icies Recommendation D: Reference to Standards, senast reviderad 2013,
United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)

Regeringens regleringsbrev för Boverket budgetåret 2015, regeringens
dnr 2014/8774/SAM

Tillgängliga rapporter och andra standarder inom byggsektorn. Boverkets
rapport 2013:27

Ökad tillgänglighet till byggstandarder minskar risken för fel och olyckor.
Skrivelse till regeringen den 3 februari 2012 från Boverket och företrädare för byggsektorn, Boverkets dnr 604/2013

Bilaga 1 – En kortversion av en strategi för hänvisningar till standarder

Följande punkter kan tjäna som en enkel vägledning vid regelskrivning i fråga om hänvisningar till standarder. För ett utförligare resonemang hänvisas till avsnittet ”En strategi för hänvisningar till standarder” ovan.

Ska hänvisning göras?

- Standarden ska vara relevant för det som ska regleras om hänvisning sker. Man bör kunna motivera vilket mervärde hänvisningen ger.
- En standard till vilken hänvisning sker bör helst ha samma målgrupp som den regel i vilken hänvisningen görs.
- Hänvisning till standard i föreskrift ska inte göras om hänvisningen innebär reglering utanför myndighetens föreskriftsbemyndigande.
- Hänvisning i allmänt råd ska inte göras om hänvisningen innebär reglering utanför myndighetens verksamhetsområde.
- Hänvisning till preliminära standarder
 - ska inte göras i föreskrift och
 - bör om möjligt undvikas även i allmänna råd.
- Hänvisningar till upphävda standarder bör undvikas.
- Hänvisningar bör inte ske till standarder som är skrivna på andra språk än svenska eller engelska.
- Hänvisningar till standarder på andra språk än svenska bör om möjligt undvikas i regler om målgruppen för reglerna kan förväntas vara ovan vid att läsa tekniska texter på främmande språk.
- Hänvisningar till tekniska rapporter (TR) bör inte ske.
- Hänvisningar till tekniska specifikationer (TS) kan ske, men man bör vara medveten om att specifikationen kommer att finnas endast under en begränsad tid.

Hur ska hänvisningen utformas?

- I föreskrifter bör i första hand exemplifierande hänvisningar väljas, dvs. hänvisningar som inte gör standardens tillämpning obligatorisk. I allmänna råd ska endast exemplifierande hänvisningar göras.

Exempel på exemplifierande hänvisningar:

- kravet på X kan verifieras enligt standard Y,
 - lämplig utformning av X finns i standard Y,
 - exempel på hur X kan utformas finns i standard Y,
 - installationer för X kan provas enligt standard Y,
 - provningsmetoder för X finns i standard Y
- Exklusiva hänvisningar, dvs. hänvisningar som innebär att standarden måste tillämpas, kan göras om exemplifierande hänvisningar inte bedöms lämpligt. Exklusiva hänvisningar får användas endast i föreskrifter och inte i allmänna råd.

Exempel på exklusiva hänvisningar:

- X ska utformas enligt standard Y,
 - X ska uppfylla kraven i standard Y
- Hänvisningar i allmänna råd bör utformas så att standarden inte blir bindande för någon part. Om behov av sådana hänvisningar finns bör man överväga att införa dem på föreskriftsnivå i stället.

Exempel på formuleringar som bör undvikas i allmänna råd:

kravet på X är uppfyllt om standard Y följs, en anläggning X utförd enligt standard Y uppfyller föreskriftens krav.

- Myndigheters vägledningar bör inte innehålla standardhänvisningar som är handlingsstyrande i sig. De kan däremot innehålla hänvisningar av allmän upplysningskaraktär, t.ex. upplysningar om att det finns standarder på ett visst område.
- I föreskrifter och i allmänna råd ska hänvisningar till standarder innehålla uppgift om standardens utgåva. Utgåvan anges oftast genom att ett årtal ingår i standardens nummer, t.ex. ”SS 91 42 21:2006”.

- I vägledningarna behöver upplysande hänvisningar till standarder inte innehålla uppgift om standardens utgåva.
- Det är tillräckligt att standardens nummerbeteckning anges i hänvisningar, t.ex. ”SS 91 42 21:2006”. Att därutöver även ange standardens titel, dvs. ”SS 91 42 21:2006 Byggnadsutförande – Bostäder – Invändiga mått”, är möjligt men inte nödvändigt.
- Hänvisning kan begränsas till att avse viss del av en standard. Vilken del som avses ska beskrivas tydligt genom att ange avsnittsnummer eller genom beskrivning i ord. Om det är fråga om en mycket begränsad del av standarden kan man överväga att inarbeta det i regeltexten i stället för att hänvisa till standarden.

Harmoniserade byggproduktstandarder

Harmoniserade byggproduktstandarder till byggproduktförordningen (CPR) är tvingande att använda.

- Hänvisning till harmoniserade byggproduktstandarder i föreskrifter och allmänna råd bör endast ske om nationella val av klasser och nivåer görs.
- Hänvisningar till harmoniserade byggproduktstandarder kan i övrigt med fördel göras i vägledningarna. Exempelvis för att förtydliga vilka harmoniserade byggproduktstandarder som det finns kopplingar till i myndighetens regler.

Övrigt att tänka på

- Om en hänvisning till en standard görs i en myndighetsregel är det lämpligt att i så stor utsträckning som möjligt använda samma termer och begrepp i själva regeln som används i standarden. Detta kan även vara lämpligt då det finns en relevant standard inom det område som regeln avser men någon hänvisning till standarden inte görs.

Bilaga 2 – Förteckning över myndigheter som har valt att delta i Boverkets referensgrupp

Arbetsmiljöverket

Elsäkerhetsverket

Energimyndigheten

Folkhälsomyndigheten

Fortifikationsverket

Konkurrensverket²⁷

Lantmäteriet

Migrationsverket

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Riksantikvarieämbetet

Strålsäkerhetsmyndigheten

Trafikverket

Transportstyrelsen

²⁷ Konkurrensverkets ansvar för vissa frågor om upphandling har under år 2015 övergått till den nybildade myndigheten Upphandlingsmyndigheten.

Bilaga 3 – Förteckning över de myndigheter som utgör byggmyndigheterna i detta uppdrag

I uppdraget anges att ”[d]en strategi Boverket tar fram ska kunna tjäna som modell för övriga myndigheter inom bl.a. byggområdet”. Vilka dessa myndigheter inom byggområdet är finns inte definierat i uppdraget. Nedan följer en förteckning över de myndigheter som Boverket bedömer utgöra byggmyndigheterna. Förteckningen kan eventuellt vara ofullständig.

De kriterier som Boverket har använt vid bedömningen om en myndighet är en byggmyndighet eller inte är

- om myndigheten ger ut regler som på ett eller annat sätt påverkar byggnadsverk, eller
- om myndigheten tillämpar de regler som andra eller den egna myndigheten ger ut och som berör byggnadsverk.

Byggmyndigheterna

- Arbetsmiljöverket
- Boverket
- Elsäkerhetsverket
- Energimyndigheten
- Folkhälsomyndigheten
- Fortifikationsverket
- Försvarsmakten
- Havs- och vattenmyndigheten
- Jordbruksverket
- Konsumentverket
- Konkurrensverket²⁸

²⁸ Konkurrensverkets ansvar för vissa frågor om upphandling har under år 2015 övergått till den nybildade myndigheten Upphandlingsmyndigheten.

- Kemikalieinspektionen
- Lantmäteriet
- Migrationsverket
- Myndigheten för delaktighet
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- Polisen
- Statens fastighetsverk
- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Trafikverket
- Transportstyrelsen

Bilaga 4 – Sammanställning av svar från byggmyndigheterna

Sammanställning av de svar som byggmyndigheterna²⁹ har gett på de frågor som Boverket har ställt angående myndigheternas hänvisningar till standarder i regler och vägledningar.

I början av uppdraget skickade Boverket nio frågor till byggmyndigheterna för att få en djupare kunskap om och förståelse för hur hänvisningar till standarder i byggmyndigheternas regler och vägledningar ser ut. Frågorna skickades till 23 myndigheter inklusive Boverket och svar har inkommit från 11 av dessa. Dessa är utöver Boverket:

- Arbetsmiljöverket
- Energimyndigheten
- Folkhälsomyndigheten
- Fortifikationsverket
- Försvarsmakten
- Jordbruksverket
- Kemikalieinspektionen
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Transportstyrelsen

Nedan görs en sammanfattning, fråga för fråga, av de svar som myndigheterna har gett.

Fråga 1: Sker hänvisningar till standarder (utgivna av SIS, SEK, ITS) i era regler?

10 av 11 myndigheter anger att de hänvisar till standarder i sina regler. Det är enbart Försvarsmakten som anger att de inte har några standardhänvisningar.

²⁹ I bilaga 3 redovisas vilka byggmyndigheterna är i detta uppdrag.

Fråga 2: Om ja på fråga 1, hur många hänvisningar har ni totalt?

Hur många hänvisningar till standarder i regler och vägledningar man har på de olika myndigheterna varierar kraftigt. Intervallet spänner över allt från två stycken hänvisningar till drygt 300.

Myndigheter med ett stort antal standardhänvisningar är t.ex. Arbetsmiljöverket, Boverket, MSB och Transportstyrelsen.

Myndigheter med ett mindre antal standardhänvisningar är t.ex. Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen.

Fråga 3: Hur många av hänvisningarna sker på föreskriftsnivå, på allmänt rådsnivå och hur många hänvisningar görs i vägledningar och handböcker?

Merparten av alla hänvisningar sker i allmänt råd och i vägledningar. De hänvisningar till standarder som görs i föreskrifter varierar mellan noll och ca 20 stycken på de olika myndigheterna. Detta med undantag för hänvisningar till eurokoderna hos Boverket och Transportstyrelsen samt MSB:s hänvisningar till standarder i deras regler om transport av farligt gods (ADR och RID).

Fråga 4: Vilken typ av standarder hänvisar ni till?

Denna fråga var otydligt ställd, därför varierar svaren kraftigt. Vissa har svarat att de hänvisar till t.ex. ISO-, SS-EN-, IEC-, SS-ISO/IEC-standarder³⁰ osv. Andra har angett att de framförallt hänvisar till standarder för t.ex. kvalitet, mätning och provning. En tredje redovisningstyp är att man har angett exakt vilken eller vika standarder man hänvisar till såsom SS 95 10 51 Lantbruksbyggnader – Ventilationsbehov i värmeisolerade djurstallar – Tillämpningar.

Fråga 5: Vilken typ av standarder hänvisar ni till på vilken nivå? (föreskrift, allmänt råd eller vägledning)

Inte heller på denna fråga har Boverket fått entydiga svar utan svaren varierar till innehåll. Dock kan man konstatera att de hänvisningar som görs i mångt och mycket sker på allmänt rådsnivå och att det hänvisas till olika typer av standarder (t.ex. mätstandarder, provningsstandarder, nomenklaturstandarder osv.). Det går alltså inte att dra några slutsatser mer än att det varierar från fall till fall.

³⁰ Vad förkortningarna betyder går att läsa i Boverkets webbaserade vägledning om standarder.

Fråga 6: Har ni en strategi för hur ni ska hänvisa till standarder?

Sju av myndigheterna har svarat nej och två myndigheter har svarat ja, Arbetsmiljöverket och Strålsäkerhetsmyndigheten. Resterande två myndigheter anger att de har mer eller mindre uttalade strategier men inget nedskrivet.

Fråga 7: Om ja på fråga 6, kan vi få ta del av den?**Arbetsmiljöverket:**

”Hänvisning till standarder ska normalt inte ske i våra föreskriftstexter. Sådan hänvisning kan dock göras såväl i föreskriftstext som i allmänna råd efter noggranna överväganden och ska då vara väl motiverade. Själva standardtexten får dock inte återges eftersom den är upphovsrättsligt skyddad.”

Strålsäkerhetsmyndigheten:

SSM:s strategi är generellt sett att så långt möjligt undvika hänvisning till standarder i föreskrifter, utan som framgått ovan i allmänna råd. I vissa fall används dock transformering, dvs. innehållet i tillämpliga delar av en standard i arbetas in i föreskrifterna. Då omarbetas texten i standarden så att författningstexten får den systematik och det språkbruk som normalt används i Sverige. Denna metod gäller främst standarder som det internationella atomenergiorganet, IAEA, utarbetat.

Vid hänvisning till en standard eller del därav i allmänna råd gäller vidare inom SSM att detta görs på ett sätt så att det blir exempel på hur en teknisk eller annan lösning kan utformas för att uppfylla ett föreskriftskrav, dock utan att andra lösningar utesluts

Fråga 8: Vad är motiven till att hänvisningar till standarder ser ut som de gör på er myndighet?

Orsakerna till varför man hänvisar som man gör på de olika myndigheterna varierar. Men generellt kan man sammanfatta det som att olika praxis har växt fram över tid på olika myndigheter och har också varierat över tid. Det har många gånger gett den variation av hänvisningar som vi har idag inom olika regelverk och mellan regelverk inom och mellan olika myndigheter.

Fråga 9: Om nej på fråga 1, vad är motivet till att ni inte hänvisar till standarder?

Då det enbart var Försvarsmakten som inte hade några hänvisningar så återges här deras svar.

”Myndigheten är inte fastighetsägare och beställer inga byggtjänster direkt. I princip beställs funktioner från hyresvärdarna även om det i vissa fall handlar det om beställning av ytor.”



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se