

Promemoria

Datum
2015-12-15

3.10

Diarienummer
3511/2015

Marknadskontrollplan 2016

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1 Bakgrund	3
1.1 Mål för Boverkets marknadskontroll av byggprodukter	3
2 Rättslig grund	4
3 Principer för urval	5
3.1 Informationsinhämtning	5
3.2 Riskbedömning och urval för kontroll	5
4 Kontrollmetoder	6
4.1 Proaktiv marknadskontroll	6
4.2 Reaktiv marknadskontroll	7
4.3 Marknadskontroll av hissar och linbaneanläggningar	8
4.4 Utvärdering	8
5 Samverkan	8
6 Kostnader	8
7 Tidsperspektiv	9
7.1 Kort beskrivning av 2015 års verksamhet	9
7.2 Planerad marknadskontroll under 2016	10
7.3 Planerade insatser inom tre år	10

1 Bakgrund

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

Vidare ansvarar Boverket för marknadskontroll av hissar och delsystem och säkerhetskomponenter till linbaneanläggningar.³

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

1.1 Mål för Boverkets marknadskontroll av byggprodukter

Målet med marknadskontrollen är att bidra till att skapa en öppnare och mer rättvis konkurrens på marknaden för byggprodukter, vilket i förlängningen bidrar till ett mer kostnadseffektivt byggande och billigare bostäder.

Marknadskontrollen är främst inriktad på att byggprodukter som omfattas av CPR ska ha en korrekt prestandadeklaration och CE-märkning samt att deklarerad prestanda ska överensstämma med den faktiska. Korrekta uppgifter om byggprodukters prestanda avseende väsentliga produktgenskaper är en förutsättning för att byggherren ska kunna välja lämpliga byggprodukter. Användning av lämpliga byggprodukter är i sin tur en av förutsättningarna, utöver korrekt projektering och utförande, för att byggnadsverk ska kunna uppfylla kraven i plan- och bygglagstiftningen. På sikt är målsättningen att stärka tilltron till prestandadeklarationen och CE-märkningen hos främst användare av byggprodukter, och därmed efterfrågan på den bedömningen och märkningen.

I detta syfte bedriver Boverket såväl proaktiv⁴ som reaktiv⁵ marknadskontroll. För de byggprodukter som omfattas av annan harmoniserande sektorslagstiftning än CPR, såsom hissar och linbanor, är syftet med marknadskontrollen att produkterna ska uppfylla gällande säkerhetskrav eller energieffektivitetskrav

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG, EUT L 88, 4.4.2011, s. 5, rättad i EUT L 103, 12.4.2013, s. 10; ändrad i Kommissionens delegerade förordning (EU) 568/2014 av den 18 februari 2014, EUT L 157, 27.5.2014, s. 76; ändrad i Kommissionens delegerade förordning (EU) 574/2014, EUT L 159, 28.5.2014, s. 41.

² Construction Products Regulation.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/16/EG av den 29 juni 1995 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om hissar, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/9/EG av den 20 mars 2000 om linbaneanläggningar för persontransport.

⁴ Egeninitierade projekt där Boverket granskar en viss bransch.

⁵ Marknadskontroll efter inkommen anmälan till Boverket.

enligt de rättsakterna. Inom dessa områden bedrivs främst reaktiv marknads-kontroll. Under år 2016 kommer ingen proaktiv marknads-kontroll att bedrivas inom dessa områden.

Boverkets tillsyn enligt PSL avser produkter utanför det harmoniserade områ- det. Syftet med tillsynen enligt PSL är att se till att byggprodukter som tillhan- dahålls konsumenterna är säkra. I detta syfte bedriver Boverket främst reaktiv tillsyn, det vill säga utifrån inkomna anmälningar från allmänheten. Det kan dock även bli aktuellt med proaktiv tillsyn av en viss produktgrupp.

2 Rättslig grund

Med byggprodukter avses produkter som är avsedda att varaktigt ingå i bygg- nader och andra anläggningar, till exempel vägar, järnvägsbroar och avlopps- anläggningar.

Boverket utpekats som marknadskontrollmyndighet för byggprodukter i 8 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Enligt 3 § produktsäkerhets- förordningen (2004:469), PSF, ska Boverket även utöva tillsyn över produkt- säkerhet av byggprodukter enligt PSL.

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

- förordning (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan när- liggande tillsyn
- förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande⁶
- förordning (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll⁷
- plan- och bygglagen (2010:900), PBL
- lag (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll av varor.

Det finns även svenska tvingande skyddsbestämmelser som exempelvis be- gränsar avgivande av farliga ämnen i träbaserade skivor eller tungmetaller i dricksvatten som avges av byggprodukter.⁸ Sådana föreskrifter ges av berörda sektorsmyndigheter med stöd i överordnade författningar och föreskrifterna kan vara aktuella i Boverkets produkttillsyn.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaran- den för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

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

⁸ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2013:4) om dricksvatten, se även Boverkets byggregler (BFS 2011:6).

3 Principer för urval

3.1 Informationsinhämtning

Boverkets proaktiva marknadskontroll, det vill säga den egeninitierade och på förhand planerade kontrollen, planeras med hänsyn till specifika och aktuella samhällsbehov, samt med hänsyn till vilka insatser som kommer att få störst genomslag. Boverket väljer att kontrollera antingen produktgrupper där behovet av tydlighet och vägledning är som störst eller produktgrupper som är tongivande. En kontroll kommer därmed bidra till att öka efterlevnaden av tillämpliga krav på att till exempel prestandadeklarerat och CE-märka byggprodukter. I fråga om produkter utanför det harmoniserade området aktualiseras även Boverkets tillsyn enligt PSL.

Boverket tar även emot information och anmälningar om befarade brister hos byggprodukter, det vill säga reaktiva ärenden. Det gäller byggprodukter som inte överensstämmer med kraven för prestandadeklaration och CE-märkning, se avsnitt 1.1, eller som inte kan anses vara säkra i enlighet med kraven i PSL eller som inte uppfyller gällande krav enligt vissa sektorsdirektiv.

Boverket har kontakt med branschorganisationer och när det är möjligt även kundgrupper för att få information om utvecklingen i byggbranschen och hur de efterlever kraven. Boverket kommer att ytterligare öka kontakten med aktörer på marknaden för att effektivisera marknadskontrollen och stärka insynen i branschen.

Boverket för även dialog med nationella myndigheter och deltar i europeiska samarbetsgrupper för att inhämta information om produkter inom byggområdet. Detta sker bland annat genom informationssystemen RAPEX och ICSMS samt vid AdCo-möten.

Den samlade informationen ska vara ett verktyg vid riskbedömningen inför val av produktområden att kontrollera.

3.2 Riskbedömning och urval för kontroll

Boverket använder sig av riskbedömningar som hjälp i sitt arbete med urval av produkter för riktad proaktiv marknadskontroll. I riskbedömningen vägs ett antal parametrar in som kan tänkas påverka risknivån beroende på produktområde. Om det handlar om byggprodukter som omfattas av CPR ligger risker på byggnadsverksnivå, det vill säga felaktig information om produktprestanda kan leda till konsekvenser för säkerheten med mera i det färdiga byggnadsverket. Riskbedömningen används främst för val av produkter inom det harmoniserade området, det vill säga där en prestandadeklaration ska upprättas och produkten därefter CE-märkas.

Vidare analyserar Boverket vilka väsentliga egenskaper enligt en viss harmoniserad standard som är relevanta för den berörda produktgruppen enligt svenska byggregler och vilka av dessa egenskaper som ska väljas ut för eventuella provningar.

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

4 Kontrollmetoder

4.1 Proaktiv marknads kontroll

Marknadskontrollen bedrivs i projektform, ofta i samarbete med upphandlade anmälda organ och ackrediterade laboratorier vid provning av produkt egenskaper. I vissa fall låter Boverket genomföra provning av produkter om det anses befogat.

Dokumentkontrollen avser för det första produktens deklarerade väsentliga egenskaper och CE-märkning. För det andra granskas underliggande teknisk dokumentation, bruksanvisningar och säkerhetsföreskrifter.

Inför kontroll av ett visst produktområde tar Boverket fram relevant information om kraven enligt CPR för den aktuella produktgruppen och för respektive grupp av ekonomiska aktörer. Därefter inleder Boverket marknads kontrollen genom omfattande informationsinsatser. Vi använder oss här av möjligheten att ge branschschad information, genom informationskampanjer, seminarier, konferenser och branschmöten. Vi informerar förutom om kraven enligt CPR också om vilka produkt egenskaper vi anser ska ha deklarerad prestanda i Sverige för en viss avsedd användning av produkttypen ifråga.

Vår information sänds till de i kedjan som kan ha nytta av att nås av informationen. Boverkets mål är att sprida generell kunskap om förpliktelserna som följer av CPR, så väl som att förbereda de enskilda företagen på kontrollen. Informationen kan skickas till hela kedjan av berörda: tillverkare, importörer och distributörer.

Informationen når fler företag än de som direkt kommer att vara föremål för kontroll. Boverket avser att skapa information som är anpassad för den aktuella branschen, men försöker även skapa möjligheter till möten. Boverket anpassar formen för mötena efter just den branschens unika förutsättningar. I vissa projekt gör Boverket föranmälda besök ute hos de enskilda företagen. I andra projekt arrangerar Boverket större informationsmöten för att samla en större del av branschen.

Boverket bedömer att detta informativa arbetssätt kommer att ge störst effekt för att få fler att uppfylla sina skyldigheter enligt CPR.

Efter genomförd dokumentkontroll och eventuella prover av på förhand bestämda produkttegenskaper, sammanställs resultaten. I de fall prestandadeklarationen och CE-märkningen inte gjorts enligt kraven i CPR eller om de faktiska produkttegenskaperna inte överensstämmer med deklarerad prestanda vidtas åtgärder. Även rena formaliafel föranleder alltså krav på rättelse.

Den berörda ekonomiska aktören ges i första hand möjlighet till rättelse av avvikelsen. En administrativ påföljd enligt PBL, byggsanktionsavgift, kan aktualiseras även i dessa fall, om prestandadeklaration saknas. Åtgärder som kan bli aktuella om rättelse inte sker, är tillbakadragande från marknaden eller återkallelse av produkter samt vid behov vitesföreläggande. Boverket strävar i första hand efter att få till stånd en frivillig rättelse.

De proaktiva marknadskontrollprojekten avslutas med en slutrapport, där erfarenheterna från projektet sammanställs. Vi använder även informationssystemet ICSMS för att sprida information till andra marknadskontrollmyndigheter.

4.2 Reaktiv marknadskontroll

Vid reaktiv marknadskontroll handläggs ärenden som initieras av anmälningar från allmänheten, andra myndigheter eller till exempel kontrollanter av hissar och andra motordrivna anordningar och från Boverkets omvärldsbevakning. Den inkomna anmälan eller upplysningarna utgör underlag för vidare analys av i vilken grad utredning och åtgärder behövs. I första hand görs i så fall dokumentkontroll, men kontrollen kan utvidgas till provning.

Den reaktiva tillsynen kan gälla produkter som faller inom eller utanför det harmoniserade området. Tillsynen omfattar antingen byggprodukter som befars ha brister i prestandadeklaration och CE-märkning enligt CPR, eller som kan vara farliga för konsumenten enligt PSL.

Om en byggprodukt avviker från kraven i CPR eller annan harmoniserande EU-lagstiftning ska tillverkare, importör, distributörer eller andra berörda vidta rättelse.

Andra åtgärder kan bli aktuella, se avsnitt 4.1.

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

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

4.3 Marknadskontroll av hissar och linbaneanläggningar

Marknadskontrollen inom de nämnda direktivområdena⁹ sker företrädesvis i form av reaktiva ärenden. Hissar och linbaneanläggningar är besiktningspliktiga och besiktningsorganen rapporterar in uppmärksammade brister, om så behövs, till Boverket. Proaktiv marknadskontroll förekommer i viss utsträckning.

4.4 Utvärdering

I Boverkets utvärdering av marknadskontrollen ingår bland annat i vilken utsträckning planer har följts, om eventuella avsteg har gjorts och i sådana fall hur dessa motiverats. Vidare ingår dokumentation om vilka effekter de genomförda insatserna har gett, antalet kontroller och genomförda prover, vilka slutsatser som kan dras av genomförda projekt, antalet anmälningar som inkommit och hur stor del av dessa som har lett till frivilliga rättelser/åtgärder eller där sanktioner krävts.

5 Samverkan

Boverket har samarbete och utbyte med en rad myndigheter. Dessa inkluderar främst Trafikverket, Konsumentverket, Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen och Tullverket. Boverket eftersträvar alltid en effektiv tillsyn och samarbetar med andra myndigheter i de proaktiva projekten när så är lämpligt. Graden av samarbete anpassas efter det aktuella projektet.

Det kan poängteras att Boverket är marknadskontrollerande myndighet även för byggprodukter utanför myndighetens föreskriftsområde. Det gäller byggprodukter som ska ingå i till exempel vägar, vägbroar och i järnvägar, där den föreskrivande myndigheten enligt plan- och byggförordningen är Transportstyrelsen.

Det finns även ett utbyte och samarbete med andra marknadskontrollerande myndigheter. Exempel på detta är Boverkets medverkan i det nationella Marknadskontrollrådet och på EU-nivå med möten i samarbetsgrupperna för byggprodukter AdCo-CPR, AdCo-LD (Lifts Directive) och AdCo-CWD (Cableways Directive). Boverket har också nära samarbete med motsvarande marknadskontrollerande myndigheter i andra länder, framförallt Danmark och Norge.

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

6 Kostnader

Budgeten för Boverkets marknadskontroll är ca 7 miljoner kronor per år, och arbetet motsvarar ca 5 årsarbetskrafter. Detta omfattar proaktiv och reaktiv

⁹ Direktiv 95/16/EG och direktiv 2000/9/EG, se avsnitt 1.

marknadskontroll, men också underlag till informationssatsningar samt upphandlade provningar av produkter.

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

7 Tidsperspektiv

7.1 Kort beskrivning av 2015 års verksamhet

Boverket har under 2015 arbetat med följande riktade projekt:

- Asfalt, dokumentkontroll och provning,
- Brandvarnare (gemensamt projekt inom AdCo-CPR), dokumentkontroll och provning,
- Ballast för infrastruktur, dokumentkontroll och provning,
- Cement, dokumentationskontroll
- Flexibla takbeläggningsprodukter av papp och duk, dokumentkontroll och provning
- Fönster, delvis gemensamt projekt inom AdCo-CPR, dokumentkontroll och provning
- Kaminer, dokumentkontroll och provning
- Lastbärande stålkonstruktioner som omfattas av EN 1090-1, informationsinsats och dokumentationskontroll
- Små enskilda avlopp som omfattas av EN 12566-3:2005+ A2:2013 (minireningsverk), dokumentkontroll
- Takpannor av betong, dokumentkontroll och provning
- Nöd- och panikutrymningsbeslag, dokumentkontroll och provning.

Boverket har under året arbetat med handläggning av proaktiva projekt som inleddes under 2015, men även fortsatt arbetet med projekt som har initierats under tidigare år. På motsvarande sätt kommer Boverket under 2016 att fortsätta handläggningen av de projekt som initierades innan 2016.

Reaktiva ärenden har handlagts löpande allt eftersom de inkommit och med hänsyn till resursfördelning. Ärendena avser produkter från skilda mandatområden enligt CPR och annan harmoniserande lagstiftning såväl som produkter som faller utanför det harmoniserande området.

7.2 Planerad marknadskontroll under 2016

Boverket har för avsikt att under år 2016 utföra tillsyn av i första hand följande produktgrupper som omfattas av CPR:

- Bärlager under broar (EN 1337-3), dokumentationskontroll och eventuell provning
- Duschväggar (EN 14428:2004+A1:2008), dokumentationskontroll. Utförs i kombination med viss tillsyn över duschkabiner (regleras inte av CPR)
- Gipsskivor (EN 520), dokumentationskontroll och eventuell provning
- Permanenta vägmärken (EN 12899-1), dokumentationskontroll
- Vägräcken (EN 1317-5), dokumentationskontroll

I mån av resurser överväger Boverket möjligheten att även utföra marknadskontroll av sågat konstruktionsvirke (EN 14081-1:2005+A1:2011) eller yt-skyddsprodukter för betong (EN 1504-2:2004).

Inom området som inte regleras av CPR planerar Boverket att bedriva tillsyn av magnesiumoxidskivor.

Inom samtliga proaktiva kontrollprojekt kommer Boverket att genomföra informationsinsatser. Urval bland de nämnda produktgrupperna sker på grundval av insamlad fakta, analys och fastställandet av budget för 2016. Hur många produktgrupper som kan bli aktuella under år 2016 är vidare beroende av den ärendehantering som kontrollen av de prioriterade produktgrupperna kan komma att generera och övrig resursfördelning.

Boverket kommer fortsätta att handlägga inkommande reaktiva ärenden.

7.3 Planerade insatser inom tre år

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

I framtiden ser Boverket att det är lämpligt att marknadskontrollera golv, värmepannor samt byggprodukter som antingen är kemiska produkter eller har potential att avge kemikalier till inomhusluften för att därigenom få möjlighet att intensifiera samarbetet med Kemikalieinspektionen. Därutöver är det lämpligt att i framtiden bedriva tillsyn över vedpannor (regleras inte av CPR).