



Bruxelles, den 7.8.2014
COM(2014) 511 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til artikel 67, stk. 1, i forordning (EU) nr. 305/2011

Indholdsfortegnelse

ANVENDTE FORKORTELSER	2
RESUMÉ.....	2
1. Indledning	6
2. Baggrund.....	6
3. REACH og dens konsekvenser for byggevarer	8
4. Udvikling og processer baseret på forordning (EU) nr. 305/2011	11
4.1 Harmoniseringsmekanismen	11
4.2 Hvordan kan medlemsstaternes behov for nye regler tilgodeses?	12
4.3 Fra grundlæggende krav 3 og 7 til harmoniserede tekniske specifikationer	12
5. Resultater af undersøgelsen af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer og høring.....	16
5.1 Undersøgelsens ramme.....	16
5.2 Undersøgelsesresultater.....	17
6. Konklusion	21

ANVENDTE FORKORTELSER

Følgende forkortelser anvendes hyppigt i denne rapport og angives her for overskuelighedens skyld:

CEN	Den Europæiske Standardiseringsorganisation
Cenelec	Den Europæiske Komité for Elektroteknisk Standardisering
CPR	Forordning (EU) nr. 305/2011 om byggevarer
DoP	Ydeevnedeklaration
EAD	Europæisk vurderingsdokument
EN	Europæisk standard
EOTA	Den Europæiske Organisation for Teknisk Godkendelse
ETA	Europæisk teknisk vurdering
REACH	Forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier
SVHC	Særligt problematisk stof.

RESUMÉ

Denne rapport forelægges i henhold til artikel 67, stk. 1, i forordning (EU) nr. 305/2011¹ om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer.

Ifølge artikel 4, stk. 1, i CPR skal fabrikanten udarbejde en ydeevnedeklaration, hvis en byggevare, som er omfattet af en harmoniseret standard, eller som stemmer overens med en europæisk teknisk vurdering, som er blevet udstedt for den, bringes i omsætning. For enhver vare, som gøres tilgængelig på markedet, skal der medfølge et eksemplar af ydeevnedeklarationen. I artikel 6, stk. 5, i CPR fastlægges det endvidere, at de oplysninger, der er omhandlet i artikel 31 eller i givet fald artikel 33 i forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH), skal fremlægges sammen med ydeevnedeklarationen.

Kommissionens rapporteringsforpligtelse er forklaret på følgende måde i forordningens artikel 67, stk. 1, første afsnit:

"Senest den 25. april 2014 foretager Kommissionen en vurdering af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer med henblik på en eventuel udvidelse af oplysningsforpligtelsen i artikel 6, stk. 5, til at omfatte andre stoffer, og forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport herom. Kommissionen tager i sin vurdering bl.a. hensyn til nødvendigheden af at sikre et højt niveau af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for arbejdstagere, der anvender byggevarer, og for brugere af bygværker, herunder med hensyn til de genvindings- og/eller genbrugskrav, der stilles til dele eller materialer".

For at opfylde denne forpligtelse har Kommissionen fået udarbejdet en uafhængig **"undersøgelse af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer"** for generelt at præcisere og analysere eksistensen af specifikke behov for oplysninger om indholdet af farlige stoffer i byggevarer.

I undersøgelsen udpeges og behandles 30 ordninger, som omhandler indholdet af farlige stoffer i byggevarer. I henhold til undersøgelsen findes der ingen sektorspecifikke ordninger, der udelukkende fokuserer på dette indhold, og som kun omhandler byggevarer. I de eksisterende eksempler på national lovgivning benyttes der en blandet tilgang, men der udpeges også eksempler, som fokuserer på indholdet, især i forbindelse med begrænsninger af (forbud mod) visse stoffer. Undersøgelsen har afsløret forskellige holdninger blandt interessenterne med hensyn til betydningen af mærkningen af indhold på byggevarer. Fortalerne mener, at det især kan hjælpe med at håndhæve forbud mod stoffer og fremme anvendelsen af genbrug og genvinding, selv om de fleste sådanne ordninger kun er frivillige.

Kommissionen har vurderet resultaterne af undersøgelsen sammen med de retlige bestemmelser i CPR og i REACH. Kommissionen har endvidere vurderet, hvordan harmoniseringsarbejdet i forbindelse med vurdering af farlige stoffer i byggevarer skrider frem, og er nået frem til følgende konklusioner.

De nuværende harmoniserede tekniske specifikationer for byggevarer dækker alle aspekter af produkternes egenskaber i forhold til de bestemmelser vedrørende stoffer, der i dag findes på

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 305/2011 af 9. marts 2011 om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer og om ophævelse af Rådets direktiv 89/106/EØF (EUT L 88 af 4.4.2011, s. 5).

nationalt og europæisk plan.

Det standardiseringsarbejde, der er udført som et led i udviklingen af europæiske vurderingsmetoder, omfatter bl.a. alle indholdsrelaterede nationale eller europæiske bestemmelser. Det forventes, at standardiseringsorganer inden for kort tid vil introducere disse vurderingsmetoder i harmoniserede europæiske standarder, og at EOTA-organer også vil anvende dem i de europæiske vurderingsdokumenter. Denne procedure benyttes altid i forbindelse med vedtagelsen af ny national lovgivning eller ny EU-lovgivning.

Den vil sætte fabrikanter i stand til at informere om de krævede produkttegenskaber, herunder om indholdet af stoffer, i ydeevnedeklarationen. Det sikrer, at alle downstreambrugere af et produkt har adgang til disse oplysninger.

Ifølge REACH-forordningen skal produkter, der i sig selv er stoffer eller blandinger i henhold til REACH-forordningen og tilhører en bestemt gruppe² stoffer med sandsynlige alvorlige virkninger på menneskers sundhed eller miljøet, jf. REACH-forordningens artikel 31, ledsages af et sikkerhedsdatablad hele vejen gennem forsyningskæden til enhver aktør, dog ikke leverandører til offentligheden og forbrugerne selv. Denne forpligtelse gælder dog ikke for produkter, der er artikler. For sådanne produkter skal modtagere (og efter anmodning også forbrugere) i henhold til REACH-forordningens artikel 33 forsynes med oplysninger, som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum navnet på særligt problematiske stoffer², hvis de indeholder stofferne i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.

I henhold til artikel 6, stk. 5, i CPR skal disse oplysninger fremlægges sammen med ydeevnedeklarationen. Disse oplysninger (sikkerhedsdatablade for farlige stoffer eller oplysninger om farlige stoffer, som findes i byggevaren) ledsager således byggevaren i alle led i forsyningskæden indtil den endelige slutbruger (entreprenør, arbejdstager og forbruger) og udvider de formidlingsforpligtelser, der er fastlagt i REACH-forordningen.

De REACH-relaterede oplysninger, som fabrikanten skal fremlægge, skal dog tage beskyttelsen af brugere, arbejdstagere og forbrugere i betragtning. Når REACH-forordningen senere udvides til at omfatte nye stoffer, gælder sådanne udvidelser automatisk for byggevarerfabrikantens forpligtelse til at videregive de relevante oplysninger, således at de er på højde med den videnskabelige udvikling.

Eftersom de oplysninger, der skal fremlægges, er begrænset til de oplysninger, der er fastlagt i REACH-forordningens artikel 31 og 33, og såfremt der ikke er fastlagt national lovgivning eller EU-lovgivning, som specifikt kræver fremlæggelse af yderligere oplysninger i ydeevnedeklarationen, udgør forpligtelserne i henhold til CPR i øjeblikket ikke et retsgrundlag for at kræve fremlæggelse af oplysninger om indholdet af farlige stoffer i alle byggevarer til brugerne, fordi et sikkerhedsdatablad kun skal fremlægges sammen med en

² Se kapitel 3 for flere oplysninger. Kravene vedrørende fremlæggelse af sikkerhedsdatablade i REACH-forordningens artikel 31 gælder for stoffer, der er klassificeret som farlige, persistente, bioakkumulerende og giftige (PBT) eller meget persistente og meget bioakkumulerende (vPvB) og er identificeret som særligt problematiske stoffer i henhold til REACH-forordningens artikel 59, stk. 1. Lignende bestemmelser gælder for blandinger, som leverandøren skal forsynes med oplysninger om efter anmodning. Ifølge artikel 33 skal der gives oplysninger i forsyningskæden (og efter anmodning også til forbrugere) om et hvert særligt problematisk stof, der er indeholdt i artikler i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn.

ydeevnedeklaration, når det kræves i henhold til REACH-forordningen. Den kan dog som helhed vurderes at omhandle visse presserende sundheds- og miljøproblemer.

Den ydeevnedeklaration, der fremlægges sammen med REACH-oplysningerne, jf. artikel 6, stk. 5, i CPR, kan desuden være et nyttigt redskab til f.eks. gennem informerede bruger- og forbrugervalg at opfylde målene om et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet eller bæredygtig udnyttelse af ressourcer via bl.a. genvinding og genbrug.

I undersøgelsen udpeges en række frivillige certificerings- og mærkningsordninger, der forfølger disse mål via oplysninger om indholdet af stoffer i byggevarer. De er dog generelt ikke skræddersyet til byggevarer, har begrænset geografisk dækning og er oftest ikke omfattet af ydeevnedeklarationen. I undersøgelsen har man ikke forsøgt selv at udvikle en ordning eller vurdere omkostningerne og fordelene ved at udvide de eksisterende forpligtelser med en af disse ordninger.

Byggevarerfabrikanter, navnlig SMV'er, som har besvaret undersøgelsens spørgeskema, finder endvidere, at en udvidelse af den eksisterende oplysningsforpligtelse er en betydelig og uforholdsmæssig byrde.

Med henblik på at konsolidere det indre marked for byggevarer inden for rammerne af gennemførelsen af forordning (EU) nr. 305/2011 finder Kommissionen derfor, at det specifikke behov for oplysninger om byggevarers indhold af farlige stoffer er tilstrækkeligt omhandlet i de nuværende bestemmelser i CPR, navnlig artikel 4 i kombination med artikel 6, stk. 5. Behovet for yderligere muligheder for at oplyse brugerne om tilstedeværelsen af stoffer i byggevarer for derved at sikre et højt niveau af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for arbejdstagere, der anvender byggevarer, og for brugere af bygværker, herunder med hensyn til de genvindings- og/eller genbrugskrav, der stilles til dele eller materialer, bør dog undersøges nærmere og eventuelt behandles på grundlag af de relevante instrumenter, der findes i EU-lovgivningen.

Det skal understreges, at ovennævnte konklusioner vedrørende gennemførelsen af forordning (EU) nr. 305/2011 ikke begrænser Kommissionens muligheder for at tage de fornødne lovgivningsmæssige initiativer på grundlag af andre bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde end artikel 114.

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til artikel 67, stk. 1, i forordning (EU) nr. 305/2011

1. Indledning

Denne rapport forelægges Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 67, stk. 1, i forordning (EU) nr. 305/2011³ om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer (byggevareforordningen, nu CPR).

I byggevareforordningens artikel 6 defineres omfanget af fabrikantens forpligtelse til at give oplysninger om byggevarens ydeevne i en ydeevnedeklaration. Ifølge artikel 6, stk. 5, skal fabrikanten give de oplysninger, der kræves i REACH-forordningens artikel 31 og 33, sammen med denne deklARATION.

I løbet af drøftelserne forud for vedtagelsen af CPR overvejede visse medlemsstater at udvide forordningens bestemmelser i artikel 6, stk. 5, til at omfatte specifikke indholdsrelaterede oplysninger om farlige stoffer og yderligere stoffer, hvor begge udvidelser så gik videre end de forpligtelser, der følger af REACH-forordningen.

Inden for rammerne af lovgivningsprocessen, der førte til vedtagelsen af CPR, blev Kommissionen endelig anmodet om at analysere det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige⁴ stoffer og den eventuelle udvidelse af oplysningsforpligtelsen i artikel 6, stk. 5, til at omfatte andre stoffer. Denne oplysningsforpligtelse er nævnt i artikel 67, stk. 1.

2. Baggrund

Medlemsstaternes regler kræver, at bygværker konstrueres og udføres på en sådan måde, at menneskers, husdyrs eller ejendoms sikkerhed ikke bringes i fare, og at miljøet ikke skades. Bygværker skal forstås i bred forstand og omfatter bygninger og anlægsarbejder (f.eks. veje, broer, dæmninger og kloakering).

Medlemsstaternes regler kan påvirke de krav, der stilles til byggevarer. Disse krav kommer ofte til udtryk i nationale produktstandarder, nationale tekniske godkendelser og andre nationale tekniske specifikationer og bestemmelser vedrørende byggevarer. Som følge af deres forskellighed hindrer sådanne nationale regler handelen med byggevarer inden for EU.

Forløberen for CPR, Rådets direktiv 89/106/EØF⁵, havde til formål at fjerne de tekniske handelshindringer i forbindelse med byggevarer med henblik på at forbedre deres frie bevægelighed på det indre marked ved at indføre harmoniserede tekniske specifikationer for byggevarer. Forordning (EU) nr. 305/2011 har erstattet direktiv 89/106/EØF for at forenkle

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 305/2011 af 9. marts 2011 om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer og om ophævelse af Rådets direktiv 89/106/EØF (EUT L 88 af 4.4.2011, s. 5).

⁴ I disse sammenhænge anvendes udtrykket "farlige stoffer" i CPR. På engelsk anvendes der to udtryk: "hazardous substances" og "dangerous substances". I denne rapport betyder de begge "farlige stoffer".

⁵ Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (EFT L 40 af 11.2.1989, s. 12).

og tydeliggøre de nuværende rammer og forbedre de eksisterende foranstaltningers gennemskuelighed og effektivitet. Med forbehold af bestemmelserne i den øvrige EU-lovgivning og nationale lovgivning fastlægger CPR, eksempelvis i betragtning 4, 25 og 55, artikel 28, stk. 2, og artikel 67, stk. 1, også et mål om at tage hensyn til EU's mål om at sikre et højt niveau af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for arbejdstagere, der anvender byggevarer, og for brugere af bygværker samt mål om at skabe bedre muligheder for bæredygtigt byggeri og lette udviklingen af miljøvenlige produkter.

Det er her afgørende, at der sikres gennemskuelighed og klarhed med hensyn til vurderingen af byggevarens ydeevne og præsentationen af denne ydeevne i ydeevnedeklarationen, som fabrikanten udarbejder. Det vil sætte byggevarens slutbrugere (entreprenører, arbejdstagere og forbrugere) i stand til at tage højde for denne ydeevne og tage den i betragtning, så det sikres, at hver byggevarer anvendes hensigtsmæssigt, dvs. kun når dens ydeevne opfylder de krav, som konstruktøren af det pågældende bygværk har fastsat, og som er fastlagt i de regler, der gælder det sted, hvor byggevareren anvendes.

For at opnå dette skal der udarbejdes harmoniserede tekniske specifikationer, som definerer de europæiske metoder og kriterier for vurdering af byggevarers ydeevne. På grundlag af de nævnte harmoniserede tekniske specifikationer kan byggevarens ydeevne vurderes på en måde, der er vedtaget i fællesskab på europæisk plan, og efterfølgende deklarerer i ydeevnedeklarationen. Ydeevnedeklarationen giver således nøjagtige og pålidelige oplysninger om byggevarens ydeevne.

Ifølge artikel 4, stk. 1, i CPR skal fabrikanten udarbejde en ydeevnedeklaration, hvis en byggevarer, som er omfattet af en harmoniseret standard, eller som stemmer overens med en europæisk teknisk vurdering, som er blevet udstedt for den, bringes i omsætning. For enhver vare, som gøres tilgængelig på markedet, skal der medfølge et eksemplar af ydeevnedeklarationen. I artikel 6, stk. 5, i CPR fastlægges det endvidere, at de oplysninger, der er omhandlet i artikel 31 eller i givet fald artikel 33 i forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH), skal fremlægges sammen med ydeevnedeklarationen. Omfanget af disse oplysninger og deres tilgængelighed nedad i forsyningskæden behandles i detaljer i næste kapitel.

Artikel 31 omhandler f.eks. en bredere gruppe stoffer end artikel 33, men gælder kun for produkter, der i sig selv er stoffer eller blandinger (f.eks. maling). Oplysninger, der fremlægges i henhold til en af bestemmelserne, angiver derfor kun tilstedeværelse⁶ af et stof, men ikke oplysning om indholdet af stoffet i artiklen.

Da Kommissionen fremsatte sit forslag til en ny forordning om ophævelse af direktiv 89/106/EØF, fremlagde interessenter visse bestemmelser, som ville have medført nye forpligtelser for fabrikanterne, herunder om levering af yderligere oplysninger om indholdet af farlige stoffer i byggevarer og om den efterfølgende levering af disse oplysninger i eller sammen med ydeevnedeklarationen i overensstemmelse med artikel 6 i CPR.

Den løsning, der til sidst blev vedtaget ved CPR, erstattede disse nye forpligtelser med en rapporteringsordning. I forordningens betragtning 25 forklares det, hvorfor denne løsning blev valgt:

"Det specifikke behov for oplysninger om byggevarers indhold af farlige stoffer bør

⁶ Over en bestemt koncentration eller andel af stoffet (vægt) i produktet.

imidlertid undersøges yderligere med henblik på at udarbejde en fuldstændig liste over relevante stoffer og sikre et højt niveau af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for arbejdstagere, der anvender byggevarer, og for brugere af bygværker, herunder med hensyn til de genvindings- og/eller genbrugskrav, der stilles til dele eller materialer".

Kommissionens rapporteringsforpligtelse er forklaret på følgende måde i forordningens artikel 67, stk. 1, første afsnit:

"Senest den 25. april 2014 foretager Kommissionen en vurdering af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer med henblik på en eventuel udvidelse af oplysningsforpligtelsen i artikel 6, stk. 5, til at omfatte andre stoffer, og forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport herom. Kommissionen tager i sin vurdering bl.a. hensyn til nødvendigheden af at sikre et højt niveau af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for arbejdstagere, der anvender byggevarer, og for brugere af bygværker, herunder med hensyn til de genvindings- og/eller genbrugskrav, der stilles til dele eller materialer".⁷

Med henblik på at forberede sig på at opfylde denne rapporteringsforpligtelse har Kommissionen iværksat en uafhængig undersøgelse af behovet for oplysninger om indholdet af farlige stoffer i byggevarer. Resultaterne af denne undersøgelse findes i kapitel 5 i denne rapport.

3. REACH og dens konsekvenser for byggevarer

REACH-forordningen om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier trådte i kraft den 1. juni 2007. Den har til formål at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation.

REACH-forordningen indfører visse specifikke forpligtelser vedrørende enkelte stoffer, som fremstilles, importeres eller anvendes i EU. Bevisbyrden pålægges virksomhedernes i henhold til REACH. For at overholde REACH-forordningen skal virksomheder registrere de stoffer, som de fremstiller og markedsfører i EU i mængder på 1 ton eller mere om året. Registreringsdossieret skal dokumentere sikker anvendelse af stoffer, idet det skal indeholde oplysninger om stoffets farlighed og derved sætte registranter i stand til at klassificere og etikettere dem og identificere risikohåndteringsforanstaltninger samt kommunikere disse oplysninger nedad i forsyningskæden⁸. Omfanget af de oplysninger, som registranten skal fremlægge, afhænger af mængden af det stof, som den pågældende registrant registrerer.

For stoffer, der produceres eller importeres i mængder på 10 tons eller derover, skal registranter også foretage en kemikaliesikkerhedsvurdering for at afgøre, om yderligere risikobegrænsende foranstaltninger er påkrævet.

⁷ I disse sammenhænge anvendes udtrykket "farlige stoffer" i CPR. På engelsk anvendes der to udtryk: "hazardous substances" og "dangerous substances". I denne forbindelse betyder de begge "farlige stoffer".

⁸ Artikel 31 i REACH-forordningen.

REACH påvirker en lang række virksomheder på tværs af mange sektorer, også virksomheder, som ikke umiddelbart vurderes at beskæftige sig med kemikalier. Byggevarer kan inden for rammerne af REACH enten være stoffer, blandinger eller artikler.

Virksomheder, som fremstiller eller leverer byggevarer, skal derfor overholde krav, der er fastsat i REACH:

- I henhold til REACH-forordningens artikel 31 er leverandøren, for så vidt angår byggevarer, der er registrerede stoffer eller blandinger (men ikke produkter, der er artikler i henhold til REACH), for det første forpligtet til at forsyne modtageren med sikkerhedsdatablade, der er udarbejdet i overensstemmelse med REACH-forordningens bilag II:
 - i) for alle stoffer eller blandinger, der er klassificeret som farlige⁹, persistente, bioakkumulerende og giftige (PBT) eller meget persistente og meget bioakkumulerende (vPvB)¹⁰, og som er identificeret som særligt problematiske stoffer, der er optaget på kandidatlisten med henblik på godkendelse¹¹
 - ii) efter anmodning for ikkeklassificerede blandinger, der indeholder:
 - mindst ét stof, der er farligt for menneskers sundhed eller miljøet, over de angivne koncentrationer¹², eller
 - mindst ét stof, der er persistent, bioakkumulerende og giftigt eller meget persistent og meget bioakkumulerende, i individuelle koncentrationer på $\geq 0,1$ vægtprocent, eller
 - særligt problematiske stoffer, der er optaget på kandidatlisten med henblik på godkendelse af andre grunde, eller
 - stoffer, for hvilke der findes EF-grænseværdier for eksponering på arbejdspladsen.

Forpligtelsen i nr. i) ovenfor gælder ikke, hvis blandingen udbydes eller sælges til offentligheden og er forsynet med tilstrækkelige oplysninger til, at den kan bruges sikkert. I sådanne tilfælde skal der ikke forelægges et sikkerhedsdatablad, medmindre en downstreambruger eller distributør anmoder om det.

- I henhold til REACH-forordningens artikel 33 er leverandøren, for så vidt angår

⁹ Fysiske farer og farer for menneskers sundhed og miljøet. Se forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger. For blandinger, alle blandinger, der er farlige i henhold til kriterierne i direktiv 1999/45/EF (ophæves ved forordning (EF) nr. 1272/2008 med virkning fra den 1. juni 2015).

¹⁰ Identificeret i henhold til kriterierne i REACH-forordningens bilag XIII.

¹¹ Disse særligt problematiske stoffer er anført i REACH-forordningens bilag XIV. Listen indeholder en gruppe af stoffer, der er kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske, PBT-stoffer, vPvB-stoffer og stoffer, der er lige så problematiske (f.eks. hormonforstyrrende stoffer), og udgør en kandidatliste til godkendelse i henhold til REACH. Listen ajourføres listen og indeholdt 151 stoffer pr. december 2013. Se <http://echa.europa.eu/candidate-list-table>. Kommissionen har udarbejdet en køreplan for særligt problematiske stoffer for at sikre, at alle relevante stoffer er opført på listen inden 2020.

¹² REACH-forordningens artikel 31, stk. 3: >1 vægtprocent i ikke-gasformige blandinger og $0,2$ volumenprocent i gasformige blandinger.

byggevarer (der er artikler), for det andet forpligtet til at videregive oplysninger nedad i forsyningskæden, som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn, hvis der er tale om et særligt problematisk stof i en koncentration på over 0,1 vægtprocent. De samme oplysninger skal videregives til forbrugerne efter anmodning. Producenter/importører af artikler skal desuden anmelde tilstedeværelsen af særligt problematiske stoffer i de pågældende stoffer til Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA), hvis begge følgende betingelser er opfyldt:

- det særligt problematiske stof er til stede i disse artikler i samlede mængder på over 1 ton pr. producent/importør pr. år, og
- stoffet er til stede i disse artikler i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.

Anmeldelsen skal ske senest seks måneder efter, at et særligt problematisk stof er optaget på kandidatlisten.

Producenter og importører bør ajourføre anmeldelsen, hvis de oplysninger, de har medtaget, ændres. Sådanne ændringer kan f.eks. være: ændring af mængdeintervallet eller produktion/import af andre artikler, som indeholder det samme særligt problematiske stof (f.eks. med anden anvendelse).

- Endelig kan fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler være underlagt begrænsning som anført i REACH-forordningens afsnit VIII¹³. En række begrænsninger anført i REACH-forordningens bilag XVII gælder for byggevarer. Stofindgang 19, arsenforbindelser, og stofindgang 31, creosot, begrænser f.eks. deres anvendelse som træbeskyttelsesmiddel (men tillader visse undtagelser), og stofindgang 47, chrom(VI)-forbindelser, begrænser dets anvendelse i cement og blandinger, som indeholder cement (men tillader undtagelser ved anvendelse i forbindelse med kontrollerede lukkede og fuldautomatiserede processer).

REACH-forordningen pålægger således byggesektoren en række forpligtelser, idet den finder direkte anvendelse på fabrikationen af byggematerialer og deres kemiske komponenter samt på downstreambyggevirksomheder, som anvender kemikalier i byggeprocessen. Sundheds- og miljøoplysninger, der tilvejebringes via REACH, skal desuden anvendes i forbindelse med risikovurderingen af byggevarer.

Når registranten overholder REACH-forordningen, afhjælpes risici for skade på menneskers sundhed og miljøet, som kan opstå ved eksponering for hans registrerede mængde af stoffet og under de registrerede anvendelser, f.eks. under fremstillingen af byggematerialer, brug af byggematerialer, som indeholder kemikalier på byggepladser, udslip under bygnings brugstid og udslip under nedlæggelse.

REACH er ikke den eneste forordning, der omhandler disse risici. Risici for materialesvigt eller risici som følge af forkert anvendelse afhjælpes generelt ikke ved at overholde REACH-forordningen, men gennem anden lovgivning. Overholdelse af REACH-forordningens registreringsforpligtelse dækker heller ikke problemer vedrørende aggregeret eksponering eller end of life-problemer, som for visse forurenende stoffers vedkommende er genstand for yderligere REACH-risikohåndteringsforanstaltninger, som f.eks. begrænsninger og godkendelse, sektorspecifik EU-lovgivning (f.eks. vedrørende flygtige organiske forbindelser i malinger og lakker), miljøstandarder, mærkningsbestemmelser, affaldslovgivning osv.

¹³ Se REACH-forordningens bilag XVII.

For så vidt angår REACH-forordningens effektivitet, har Kommissionen for nylig afsluttet en evaluering, der omfattede alle elementer af REACH-forordningen. Idet Kommissionen bemærkede, at det er for tidligt at vurdere forordningens fulde indvirkning, eftersom alle dens bestemmelser endnu ikke er trådt i kraft¹⁴, konkluderede den efter en grundig analyse, at REACH-forordningen¹⁵ opfylder alle de målsætninger, der kunne vurderes, og besluttede ikke at fremsætte forslag om ændringer i den dispositive del af forordningen.

Der blev dog konstateret en række problemer med hensyn til REACH's indvirkning på små og mellemstore virksomheder. Kommissionen konkluderede, at der er behov for at reducere REACH's indvirkning på de små og mellemstore virksomheder, der påvirkes af REACH-processer, som f.eks. registrering og godkendelse. Dette er af stor betydning for byggesektoren, da små byggeentreprenører står over for udfordringer, når det drejer sig om at overholde REACH. Kommissionen erkendte også behovet for at øge bevidstheden i alle sektorer, herunder byggesektoren, om den korrekte forståelse og overensstemmelse med REACH-kravene.

4. Udvikling og processer baseret på forordning (EU) nr. 305/2011

4.1 Harmoniseringsmekanismen

CPR har til formål at konsolidere det indre marked for byggevarer ved at sikre, at uberettigede tekniske hindringer for den grænseoverskridende handel fjernes. Følgende mekanisme er fastlagt for at opfylde dette mål:

Ved CPR etableres der harmoniserede tekniske specifikationer, som alle aktører i byggesektoren har pligt til at følge:

- medlemsstaternes myndigheder skal udtrykke deres krav til anvendelsen af byggevarer på deres område ved reference til vurderingsmetoder (baseret på test, beregninger eller deskriptive bestemmelser) og klassifikationer fastlagt i de harmoniserede tekniske specifikationer (artikel 8, stk. 3-6, og artikel 17, stk. 5, i CPR)
- fabrikanter skal deklarerere deres produkters ydeevne i en ydeevnedeklaration ved hjælp af de harmoniserede tekniske specifikationer (artikel 4 og 8 i CPR). Disse oplysninger skal gøres tilgængelige for hele downstreamforsyningskæden
- produktioningeniører skal angive ydeevnen for de produkter, der skal anvendes i bygværkerne, ved at henvise til de samme harmoniserede tekniske specifikationer for at godtgøre overensstemmelse med myndighedskrav og ydeevnekrav, der følger af produktdesignbeslutninger
- entreprenører/brugere køber byggevarer, der har den ydeevne, der kræves til den forventede anvendelse som fastsat af produktioningeniøren på grundlag af de harmoniserede tekniske specifikationer.

De harmoniserede tekniske specifikationer er defineret i artikel 2, stk. 10, i CPR som harmoniserede standarder og europæiske vurderingsdokumenter.

¹⁴ Registreringsfristen for præregistrerede stoffer under 100 tons er først i 2018. Kandidatlisten med henblik på godkendelse er under udvikling, og de første anmodninger om godkendelse blev først behandlet i 2014. Alle elementer af REACH-evalueringen er dog i fuld kraft på nuværende tidspunkt.

¹⁵ COM(2013) 49.

De harmoniserede standarder er udarbejdet af CEN/Cenelec på grundlag af mandater udstedt af Kommissionen efter høring af medlemsstaternes myndigheder og andre interessenter (fabrikanter, notificerede organer, forbrugere osv.).

Denne brede høring har til formål at sikre, at der tages højde for alle lovgivningskrav, der gælder i medlemsstaterne, og som udgør handelshindringer, i de mandater, som Kommissionen udsteder til CEN/Cenelec.

De tekniske udvalg under CEN/CENELEC, som udarbejder de harmoniserede standarder, tager højde for ovennævnte mandater, og alle nationale og europæiske regler, for hvilke der allerede er udviklet måle- og testmetoder, som anvendes på nationalt plan eller EU-plan, inddrages derfor i de harmoniserede standarder. Fabrikanter kan derfor opgive deres produkters ydeevne i forhold til disse krav. Det sætter byggevarers slutbrugere (entreprenører, arbejdstagere og forbrugere) i stand til at tage højde for denne ydeevne og tage den i betragtning, så det sikres, at hver byggevare anvendes hensigtsmæssigt, dvs. kun når dens ydeevne opfylder de krav, som konstruktøren af det pågældende bygværk har fastsat, og som er fastlagt i de regler, der gælder det sted, hvor byggevareren anvendes.

4.2 Hvordan kan medlemsstaternes behov for nye regler tilgodeses?

Hvis medlemsstaterne finder det nødvendigt at indføre nye regler for byggevarers ydeevne, skal de anmelde forslaget til nye regler til Kommissionen og de øvrige medlemsstater ved hjælp af den procedure, der er fastlagt ved direktiv 98/34/EF. Derved kan Kommissionen og medlemsstaterne få oplysninger om nye berettigede regler og iværksætte proceduren for at ændre mandaterne i overensstemmelse hermed, så de nødvendige ændringer kan indføres i de harmoniserede tekniske specifikationer. Kommissionen ville træffe de samme foranstaltninger, hvis EU's bestemmelser vedrørende visse byggevarers ydeevne ændres eller vedtages på EU-plan.

Ovennævnte procedure sikrer, at mandater og efterfølgende europæiske standarder altid er ajourførte i forhold til berettigede nationale krav.

4.3 Fra grundlæggende krav 3 og 7 til harmoniserede tekniske specifikationer

De grundlæggende krav til bygværker i CPR (dvs. bygninger og anlægsarbejder) omfatter krav 3 og krav 7:

"3. Hygiejne, sundhed og miljø

Bygværker skal være konstrueret og opført på en sådan måde, at de i hele deres livscyklus ikke udgør nogen risiko af hygiejne- eller sundheds- og sikkerhedsmæssig art for de personer, der arbejder eller opholder sig i bygværkerne, eller naboer hertil eller ikke, i hele deres livscyklus, har en uforholdsmæssig stor indvirkning på den miljømæssige kvalitet eller på klimaet, under opførelse, brug og nedrivning, navnlig på grund af følgende:

- a) afgivelse af giftige gasser*
- b) emissioner af farlige stoffer, flygtige organiske forbindelser (VOC), drivhusgasser eller farlige partikler til luften indendørs eller udendørs*
- c) afgivelse af farlig stråling*
- d) afgivelse af farlige stoffer til grundvand, marine vande, overfladevand eller jord*
- e) afgivelse af farlige stoffer til drikkevandet eller af stoffer, som på anden måde indvirker negativt på drikkevand*

f) mangelfuld udledning af spildevand, emission af røggasser eller mangelfuld bortskafning af fast eller flydende affald

g) fugtdannelse i dele af bygværket eller på overflader inden i bygværket".

og

"7. Bæredygtig udnyttelse af naturressourcer

Bygværker skal konstrueres, opføres og nedrives på en sådan måde, at naturressourcer anvendes på en bæredygtig måde og navnlig sikre følgende:

a) genanvendelse eller genvinding af bygværker, deres materialer og dele efter nedrivning

b) bygværkers holdbarhed

c) anvendelse af miljøkompatible råmaterialer og sekundære materialer i bygværkerne".

Disse bestemmelser udgør den ramme, hvorunder medlemsstaterne regulerer navnlig farlige stoffer.

Selv om der i grundlæggende krav 3 henvises til emission/afgivelse af farlige stoffer, er der fastlagt regler, som – for at sikre begrænsede emissioner fra byggevarer og tilvejebringe rationelle metoder til at vurdere disse emissioner – henviser til indholdet af farlige stoffer i dem.

4.3.1 Bestemmelser i harmoniserede standarder:

For at give oplysninger til fabrikanter og standardiseringsorganer og for at reducere de vanskeligheder, der følger af forskellene mellem de nationale bestemmelser i den periode, hvor europæiske vurderingsmetoder er under udarbejdelse, har Kommissionen oprettet en database på internettet på: <http://ec.europa.eu/enterprise/construction/cpd-ds/index.cfm>.

Databasen indeholder de nationale regler for de medlemsstater, der har bidraget til dette arbejde. Databasen kan hjælpe fabrikanter, der skal angive ydeevnen for deres produkter i disse medlemsstater.

For at udarbejde europæiske vurderingsmetoder vedrørende farlige stoffer udstedte Kommissionen i 2005 mandat M/366 til CEN/Cenelec (baseret på direktiv 89/106/EØF) med anmodning om udvikling af horisontale vurderingsmetoder til anvendelse i forbindelse med farlige stoffer.

Punkt IV.7 i mandatet fastlægger følgende [fra engelsk]:

Udviklingen af horisontale foranstaltning/teststandarder skal ... identificere og omhandle alle produkter eller produktfamilier, hvor hvilke følgende tre betingelser er opfyldt:

– europæiske eller nationale regler begrænser eller forbyder emissionen eller indholdet af farlige stoffer

– eksisterende eller potentielle handelshindringer er blevet påvist

– der er på nationalt plan eller EU-plan allerede udviklet måle-/testmetoder til disse angivne regulerede farlige stoffer, og disse metoder finder anvendelse.

Punkt IV.9 i det samme mandat fastlægger følgende [fra engelsk]:

Som følge af myndighedskrav (f.eks. indholdet af begrænsede og forbudte stoffer i byggevarer) ... skal måle-/teststandarder for indhold også overvejes.

I bilag 3 til mandat M/366 defineres det tekniske mandat for de måle-/teststandarder, der alene vedrører indholdet af regulerede farlige stoffer i byggevarer.

Kommissionen har således anmodet CEN/Cenelec om at udvikle vurderingsmetoder til anvendelse i forbindelse med farlige stoffer, der er reguleret via national eller europæisk lovgivning.

CEN's tekniske udvalg TC/351 har udført det arbejde, der anmodes om i mandat M/366. I januar 2014 havde det tekniske udvalg udarbejdet følgende dokumenter:

- CEN/TS 16516:2013:** *Construction products - Assessment of release of dangerous substances - Determination of emissions into indoor air* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Bestemmelse af emissioner indendørs)
- CEN/TR 16496:2013:** *Construction Products - Assessment of release of dangerous substances - Use of harmonised horizontal assessment methods* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Brug af harmoniserede horisontale vurderingsmetoder)
- CEN/TR 16410:2012:** *Construction products - Assessment of release of dangerous substances - Barriers to use - Extension to CEN/TR 15855 Barriers to trade* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Hindringer for anvendelse – Supplement til CEN/TR 15855 om handelshindringer)
- CEN/TR 16220:2011:** *Construction products - Assessment of release of dangerous substances - Complement to sampling* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Supplement til prøvetagning)
- CEN/TR 16098:2010:** *Construction products: Assessment of release of dangerous substances - Concept of horizontal testing procedures in support of requirements under the CPD* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Horisontale testprocedurer til støtte for krav inden for rammerne af CPD)
- CEN/TR 16045:2010:** *Construction Products - Assessment of release of dangerous substances - Content of regulated dangerous substances - Selection of analytical methods* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Indhold af regulerede farlige stoffer - Valg af analysemetoder)
- CEN/TR 15858:2009:** *Construction products - Assessment of the release of regulated dangerous substances from construction products based on the WT/WFT procedures* (Byggevarer - Vurdering af udslip af regulerede farlige stoffer fra byggevarer baseret på WT-/WFT-procedurer)
- CEN/TR 15855:2009:** *Construction products - Assessment of release of dangerous substances - Barriers to trade* (Byggevarer - Vurdering af udslip af farlige stoffer - Handelshindringer)

Listen over standarder, der stadig er under udarbejdelse, findes på:

http://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:22:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:510793,25&cs=135BD767027D4B4E081006EF46B5E957C

Som et yderligere harmoniseringstiltag har Kommissionen revideret en række CEN-mandater vedrørende byggevarer med henblik på at igangsætte proceduren for ajourføring af harmoniserede produktstandarder ved at indføre metoder til vurdering af farlige stoffer, som er udviklet under mandat M/366.

Der lægges særlig vægt på at identificere præcist alle nationale regler vedrørende indhold og/eller emissioner fra byggevarer (vejledende liste og regler er medtaget i alle mandater som bilag II) og deres relevans for byggevarer.

Hver ændring af de eksisterende CEN-mandater (med det formål at udarbejde harmoniserede standarder for byggevarer) omfatter i bilag I en liste over stoffer for hver produktstandard med reference til de relevante nationale krav.

Kommissionens tjenestegrene samarbejder også tæt med medlemsstaterne med henblik på at identificere de væsentlige egenskaber med hensyn til grundlæggende krav 7 (f.eks. vedrørende genvinding af bygværker, miljøkompatible råmaterialer osv.). Eventuelle behov vedrørende farlige stoffer, der identificeres under dette grundlæggende krav 7, vil også være omfattet af mandat M 366.

Kommissionen har endvidere udviklet harmoniseringsrammer (kriterier og metoder) for mærkning og sundhedsrelateret evaluering af emissionen fra byggevarer indendørs¹⁶. Disse rammer blev udviklet i overensstemmelse med kravene i CPR's grundlæggende krav 3, CEN/TS 16516:2013 og REACH-vejledningerne og kan anvendes ved fremtidig konvergens og harmonisering af de eksisterende mærkningsordninger i Europa.

4.3.2 Bestemmelser vedrørende udstedelse af ETA (for produkter, der ikke er omfattet af harmoniserede standarder):

For produkter, der ikke er helt eller delvist omfattet af harmoniserede standarder, kan fabrikanten i henhold til artikel 19, stk. 1, i CPR indgive en anmodning om en europæisk teknisk vurdering (ETA). En ETA udstedes af et af de tekniske vurderingsorganer, der er udpeget af medlemsstaterne til dette formål.

For at finde frem til de vurderinger, der er nødvendige til produkter, som ikke er omfattet af harmoniserede standarder, har EOTA (sammenslutningen af tekniske vurderingsorganer) indsamlet de nationale bestemmelser vedrørende indholdet af farlige stoffer og har også anvendt de relevante oplysninger, som findes i CEN. Derved er der blevet udarbejdet en tjekliste, som EOTA-organer kan anvende ved deres vurdering af et produkt, inden de udsteder en europæisk teknisk vurdering.

Denne tjekliste findes på www.eota.eu under "EOTA Technical Report 34: Checklist for ETAGs/CUAPs/ETAs - Content and/or release of dangerous substances in products/kits".

¹⁶ JRC ECA-rapport nr. 29: "Harmonisation framework for health based evaluation of indoor emissions from construction products in Europe (EU-LCI)", EUR 26168 EN, 2013.

JRC ECA-rapport nr. 27: "Harmonisation framework for indoor products labelling schemes in EU", EUR 25276 EN, 2012.

5. Resultater af undersøgelsen af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer og høring

5.1 Undersøgelsens ramme

Kommissionen har fået udarbejdet en uafhængig "**undersøgelse af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer**" for generelt at fastlægge, om der er behov for, at fabrikanterne giver yderligere oplysninger om indholdet af farlige stoffer i byggevarer. Dette blev undersøgt med udgangspunkt i beskyttelsen af sundheden og sikkerheden for ikke kun arbejdstagere, der monterer/anvender byggevarer, men også for alle personer, der bor i bygninger og anvender anlægsarbejder i hele deres livscyklus.

Undersøgelsen søgte derfor primært at tilvejebringe oplysninger om certificerings- og mærkningsordninger for byggevarer, som vurderer indholdet af farlige stoffer i byggevarer. Den vurderede ikke de enkelte ordningers indvirkning på sundheden og sikkerheden for arbejdstagere og brugere af bygværker eller omkostningerne til gennemførelsen heraf. Undersøgelsen omfattede heller ikke spørgsmålet vedrørende en udvidelse af oplysningerne om indholdet af andre stoffer eller spørgsmål vedrørende genvinding/genbrug.

For at opfylde deres mål og sikre, at alle relevante ordninger og regler tages i betragtning, foretog kontrahenterne (RPA og Tecnalía) en omfattende gennemgang af litteraturen vedrørende den relevante lovgivning og certificerings- og mærkningsordninger. Europæisk og national lovgivning, som indeholder bestemmelser om indholdet af farlige stoffer i byggevarer, er så vidt muligt blevet undersøgt. Undersøgelseskontrahenten benyttede desuden andre informationskilder, herunder interessenters svar under den høring, der blev gennemført som et led i undersøgelsen.

Over 300 centrale interessenter blev desuden opfordret til at deltage i en internethøring. Der blev afholdt to workshops i Bruxelles, hvor undersøgelsesteamet havde lejlighed til at indsamle yderligere oplysninger fra centrale industrisammenslutninger og medlemsstaternes myndigheder, som i nogle tilfælde forvalter de analyserede ordninger.

I analysen vurderedes det, om eksisterende ordninger alene havde til formål at fastlægge generelle krav, og om de tog produkternes specifikke tiltænkte anvendelse i betragtning. I relevante tilfælde undersøgte det også, hvordan risici for forbrugere, arbejdstagere og miljøet er blevet defineret i ordningerne, og hvilke stoffer og risikoscenarier, der var blevet udvalgt.

Fokus blev rettet mod offentlige og private ordninger, som f.eks.:

- EU-lovgivning eller -forvaltningspraksis, som kræver vurdering og/eller erklæring af indholdet af farlige stoffer i navnlig byggevarer (f.eks. drikkevandsdirektivet eller teknisk vejledning om grønne offentlige indkøb)
- national eller regional lovgivning eller forvaltningspraksis i medlemsstaterne, som kræver vurdering og/eller erklæring af indholdet af farlige stoffer i navnlig byggevarer
- offentlige og private ordninger, der i øjeblikket anvendes i disse lande, også vedrørende byggevarer på nationalt og regionalt plan (f.eks. Blauer Engel og det nordiske svanemærke).

Emissionen af farlige stoffer fra byggevarer var ikke omfattet af denne undersøgelse. Som forklaret i de foregående kapitler i denne rapport er dette aspekt omfattet af det europæiske

standardiseringsarbejde på dette område og vil blive omhandlet som en del af forpligtelserne til at deklarerer ydeevnen.

I forbindelse med undersøgelsen af systemer, der alene vedrører indholdet, undersøgte kontrahenten, hvordan indholdet af farlige stoffer blev identificeret (f.eks. fabrikanterklæring, tredjepartskontrol eller brug af bestemte mærkater). Rapporten undersøgte også, hvilke byggevarer der rent faktisk var omfattet af disse ordninger: Hvor relevant var disse produkters tilsigtede anvendelse i en bygning (anlægsarbejder) ved fastlæggelse af krav og udvælgelse af stoffer, der skal deklarerer? Ved anvendelse af testmetoder: Hvilke metoder blev der anvendt (f.eks. omfattet af internationale standarder (ISO-standarder), europæiske standarder (EN-standarder) eller nationale standarder eller test udviklet af leverandører af ordninger)? Hvor ofte testes produkter i henhold til disse ordninger? Hvordan udvælges test- eller certificeringsorganer (har de specialiseret sig i byggevarer eller i et bredere produktsortiment)? Hvilke foranstaltninger er der truffet for at sikre neutral og pålidelig vurdering af produkterne?

Mere generelt analyserede undersøgelsen kvantiteten og kvaliteten af de oplysninger, der gives til downstreambrugere:

- Omfattede varedeklarationen den komplette liste over stoffer? Er oplysningerne aggregerede?
- Hvem påtog sig det endelige ansvar for den korrekte deklaration?
- Er der blevet udpeget et klart mål, som kan måles (f.eks. anvendelse af færre stoffer i byggevarer eller færre tilfælde af sygdom som følge af virkningerne af farlige stoffer i byggevarer)?
- Hvordan er disse mål blevet fastsat?
- Hvor ofte er de blevet evalueret?

Den endelige undersøgelsesrapport er offentliggjort på webstedet:

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/studies/index_en.htm

5.2 Undersøgelsesresultater

5.2.1 Byggevarerrelaterede ordninger med indholdskriterier

Undersøgelsen vedrørte især ordninger, der alene omfatter indholdskriterier. Eftersom der kun blev fundet én ordning, som udelukkende fokuserer på byggevarernes indhold, omhandlede undersøgelsen også kombinerede ordninger, dvs. ordninger, der omhandler en blanding af indholds- og emissionsbaserede tilgange. På den baggrund blev der fundet 30 ordninger, som tilsyneladende a) har fastlagt krav, der gælder specifikt for byggevarer, og b) omhandler byggevarernes indhold.

Disse ordninger er anført i tabellen nedenfor. Ordninger, der kun omfatter emissionskriterier, og ordninger, der ikke har fastlagt specifikke kriterier for byggevarer, indgik ikke i den endelige undersøgelsesrapport.

Ordninger omfattet af undersøgelsen	
AENOR Medioambiente	Milieukeur
Architettura Naturale (ANAB)	Natureplus

Ordninger omfattet af undersøgelsen	
Association of Environmentally Friendly Carpets (GUT)	NF Environment
Austrian Institute for Health and Ecological Building (IBO)	Den nordiske svane
BASTA	SundaHus Miljödata
Blauer Engel	BRE Environmental Assessment Method (BREEAM)
BRE Global	DGNB System
Byggvarubedömningen (BVB)	Eco Green Building
Cradle to Cradle	EU's miljømærke
DGNB Navigator	Østrigs nationale miljømærke
Ecocycle Council – Building Product Declaration (BPD3)	El Distintiu (Cataloniens miljømærke)
Eco-Institut Label	Kroatiens nationale miljømærke
ECOproduct	Tjekkietts nationale miljømærke
EMICODE	Ungarns nationale miljømærke
GISCODE	Slovakiets nationale miljømærke

De 30 identificerede ordninger er meget forskelligartede med hensyn til mål, omfang, kriterier og procedurer.

5.2.2 Ordningernes mål

Målene for langt de fleste af de identificerede ordninger er brede og fokuserer ikke kun på sundheden for bygge- og anlægsarbejdere og brugere af byggevarer. De fleste ordninger er baseret på en lang række overvejelser. Nogle ordninger er desuden enkeltstående redskaber, mens andre supplerer systemer, der certificerer hele bygninger. En anden afgørende forskel vedrører målgruppen for de 30 ordninger, dvs. om de er målrettet mod fagfolk, forbrugere eller begge. I et vist omfang forklarer forskellene med hensyn til mål de forskellige tilgange, der benyttes i de forskellige ordninger, og de begrundes i nogle tilfælde medtagelse af indholdsrelaterede kriterier.

5.2.3 Geografisk dækning

De fleste ordninger anvendes primært i deres oprindelsesmedlemsstat og i mindre omfang i andre lande. Den mest udbredte ordning er Blauer Engel, som anvendes i 21 europæiske lande. Denne geografiske spredning kan være resultatet af bevidst ekspansion til andre markeder, men kan også ske spontant, hvis ordninger ekspanderes ukontrolleret som følge af de krav, der stilles af byggevarernes købere. Næsten halvdelen af ordningerne stammer fra to lande (Tyskland og Sverige), hvilket sandsynligvis afspejler betydelig bevidsthed om spørgsmål vedrørende menneskers sundhed og miljøet.

5.2.4 Produktmæssig dækning

Kun én ordning (IBO) certificerer udelukkende byggevarer. Det sortiment af produkter, der certificeres af de resterende ordninger, varierer, selv om visse mønstre kan ses. En sammenligning af den relative procentdel af byggevarer, der certificeres af ordninger, viser, at ordninger, der anvendes af fagfolk, ofte certificerer en højere procentdel af byggevarer.

Den procentdel af byggevarer, som certificeres af miljømærker, er meget lavere. Dette er ikke overraskende, eftersom disse ordningers brede mål er at fremme produkter, som har lavere indvirkning på miljøet end tilsvarende produkter. Som følge af dette brede omfang varierer produkter, der certificeres i henhold til disse ordninger, fra printertonere og -kassetter til trægulve. Dette brede omfang af produkter forklarer, hvorfor ordningernes kriterier er produktspecifikke.

De byggevarer, som oftest certificeres i henhold til en ordning, er gulvbelægninger, isolering, beton, mørtel og fugemasse. Gulvbelægninger er måske det produkt, som oftest certificeres, fordi disse produkter kan markedsføres under andre ordninger, som appellerer til både fagfolk og forbrugere.

5.2.5 Undersøgte stoffer

I langt de fleste ordninger defineres de begrænsede stoffer, mens andre henviser til europæisk lovgivning (ofte til REACH-forordningen, direktiv 67/548/EØF¹⁷ om farlige stoffer eller forordning (EF) 1272/2008¹⁸ om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger) eller til nationale regler. Nogle stoffer er populære mål for mange ordninger. De omfatter f.eks. stoffer, der er klassificeret som kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske stoffer, persistente organiske miljøgifte, tungmetaller eller phthalater

5.2.6 Vurderingskriterier/-procedurer

Fem casestudie-ordninger anvender forskelligartede tilgange til at vurdere overensstemmelse, og det afspejler forskelle i deres mål og roller. De mulige tilgange til vurderingskriterier i forbindelse med certificerings- og mærkningsordninger omfatter:

- overensstemmelseserklæring udstedt helt eller delvist af fabrikanten
- undersøgelse af dokumenter udleveret af fabrikanten, herunder ansøgningskemaer og sikkerhedsdatablade udarbejdet af den part, der har tilrettelagt ordningen. Dette kan omfatte yderligere oplysninger fra fabrikanten og kan kræve, at fabrikanten tester sine produkter, og
- test udført af et uafhængigt organ.

Nogle ordninger er baseret på overensstemmelseserklæringer udstedt af fabrikanten, mens andre kræver, at produkter, for hvilke der ansøges om certificering, gennemgår bestemte test. Under nogle ordninger omfatter godkendelsesproceduren desuden kontrol på produktionsstedet. Det er generelt klart, at nogle ordninger kun anvender én af ovennævnte tilgange, og mange anvender en kombination af forskellige vurderingsmetoder og -procedurer (i første fase kan vurderingen f.eks. omfatte undersøgelse af den dokumentation, fabrikanten giver, efterfulgt af en uafhængig test, som kontrollerer, om produktet overholder bestemte kriterier).

5.2.7 Metoder til at formidle "overensstemmelse"

Der er identificeret to primære metoder. Den første, som anvendes af 75 % af ordningerne, er anvendelsen af et logo eller et mærkat, som vises på produktet, emballagen, de medfølgende dokumenter eller markedsføringsmateriale. Dernæst offentliggør 64 % af ordningerne en liste

¹⁷ Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 196 af 16.8.1967, s. 1). Ophæves pr. 1. juni 2015 ved forordning (EF) nr. 1272/2008.

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT L 353 af 31.12.2008, s. 1).

over de certificerede produkter på internettet.

5.2.8 Ordningernes udbredelse

De forskellige ordninger anvendes i varierende grad. BASTA (på grundlag af indhold) dækker i øjeblikket omkring 80 000 produkter, mens andre ordninger kun finder anvendelse på enkelte byggevarer. Dette kan i vid udstrækning være resultatet af de forskellige tilgange til registrering af produkter og af den tid, som ordningen har været anvendt i (BASTA er f.eks. baseret på overensstemmelseserklæringer udstedt af fabrikanten og har eksisteret siden 2007).

5.2.9 National lovgivning og EU-lovgivning

Undersøgelsen udpegede kun enkelte eksempler på national lovgivning, som fokuserer primært på indholdet af potentielt farlige stoffer i byggevarer. Hvis sådan lovgivning findes, anvendes en blandet tilgang: For nogle stoffer eller grupper af stoffer indføres der emissionsgrænser, mens der for andre indføres en maksimumsgrænse for indholdet af stoffet i produkter. Det mest bemærkelsesværdige eksempel er sandsynligvis mærkningskravet for byggevarer, der samtidig er stoffer og blandinger i henhold til CLP-forordningen¹⁶.

Med hensyn til produktmæssig dækning fokuserer nogle landes lovgivning på individuelle byggevarer, mens andre landes lovgivning omhandler en række byggevarer.

Med hensyn til identifikation af regulerede stoffer henviser lovgivningen enten til stofgrupper eller udpeger specifikke stoffer. De foranstaltninger, der kræves i henhold til lovgivningen, kan også variere, idet nogle landes lovgivning begrænser stoffer, mens andre landes lovgivning kræver deklaration af sådanne stoffer.

5.2.10 Indholdsbaseeret tilgang - høring

Ud over lovgivningsbestemmelserne udpegede undersøgelsen 30 certificerings- og mærkningsordninger, der omfatter byggevarer og bl.a. indholdsbaseerede kriterier. Kun én anvender dog udelukkende indholdsrelaterede krav (BASTA) for alle kombinationer af produkter og stoffer, sandsynligvis fordi test af emissioner er en kompliceret og dyr affære, som kræver ekstern ekspertise.

Betydningen af at vurdere emissioner fra produkter anerkendes forholdsvis bredt, og nogle af de hørte interessenter bemærkede, at selve udvaskningstestene er mere pålidelige end indsamlede indholdsbaseerede oplysninger, selv ved genanvendelse og genvinding.

Oplysningerne om indholdet af stoffer i produkterne er dog også en vigtig del af gennemførelsen af national lovgivning og EU-lovgivning, navnlig når det drejer sig om forbud og tilstedeværelsen af særligt problematiske stoffer. CPR yder et meget vigtigt bidrag til opfyldelsen af EU's mål om et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, men forordningens begrænsede anvendelsesområde betyder, at den ikke kan bruges som retsgrundlag for systematisk fremlæggelse af oplysninger om indholdet af stoffer i byggevarer. Sådanne oplysninger kan dog bruges til f.eks. gennem informerede bruger- og forbrugervalg at fremme udviklingen og anvendelsen af miljøvenlige byggevarer eller bæredygtig udnyttelse af ressourcer via bl.a. genvinding og genbrug. I undersøgelsen har man ikke forsøgt selv at udvikle en ordning eller vurdere omkostningerne og fordelene ved at udvide de eksisterende forpligtelser med en af disse ordninger.

5.2.11. Indvirkning på fabrikanter, især små og mellemstore virksomheder

Høringen af byggevarerfabrikanter via det internetbaseerede spørgeskema og under drøftelserne af undersøgelsesresultaterne viste tydeligt, at enhver udvidelse af fabrikanternes forpligtelser

til at give oplysninger om farlige stoffer til downstreamforsyningskæden i henhold til fabrikanterne vil være en uberettiget byrde, især for små og mellemstore virksomheder.

6. Konklusion

De nuværende harmoniserede tekniske specifikationer for byggevarer dækker alle aspekter af produkternes egenskaber i forhold til de bestemmelser vedrørende farlige stoffer, der i dag findes på nationalt og europæisk plan.

Det standardiseringsarbejde, der er udført under mandat M/366 i forbindelse med udviklingen af europæiske vurderingsmetoder, omfatter bl.a. indholdsrelaterede nationale eller europæiske bestemmelser. Det forventes, at standardiseringsorganer (CEN) inden for kort tid vil introducere disse vurderingsmetoder i harmoniserede europæiske standarder, og at EOTA-organer også vil anvende dem i de europæiske vurderingsdokumenter.

Det vil sætte fabrikanter i stand til at informere om de krævede produktegenskaber, herunder om indholdet af farlige stoffer, i ydeevnedeklarationen. Det sikrer, at alle downstreambrugere af et produkt har adgang til disse oplysninger. Fabrikanten er i henhold til CPR forpligtet til sammen med ydeevnedeklarationen at fremlægge de oplysninger, der er anført i artikel 31 (sikkerhedsdatablade for produkter, der i sig selv er farlige¹⁹ stoffer eller blandinger) eller i REACH-forordningens artikel 33 (oplysninger, som er tilstrækkelige til, at produktet kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn, hvis der er tale om et særligt problematisk stof i en koncentration på over 0,1 vægtprocent).

I henhold til artikel 6, stk. 5, i CPR skal disse oplysninger fremlægges sammen med ydeevnedeklarationen. Disse oplysninger (sikkerhedsdatablade for farlige stoffer eller oplysninger om farlige stoffer, som findes i byggevaren) ledsager derfor byggevaren i alle led i forsyningskæden indtil den endelige slutbruger (entreprenør, arbejdstager og forbruger).

De REACH-relaterede oplysninger, som fabrikanten skal fremlægge, skal tage beskyttelsen af brugere, arbejdstagere og forbrugere i betragtning. Når REACH-forordningen senere udvides til at omfatte nye stoffer, gælder sådanne udvidelser automatisk for byggevarefabrikanters forpligtelse til at videregive de relevante oplysninger, således at de er på højde med den videnskabelige udvikling.

På samme måde vil mandat M/366 og den efterfølgende udvikling af standarder, der skal anvendes ved angivelse af byggevarens ydeevne følge alle foranstaltninger på nationalt og europæisk plan i sektoren.

Eftersom de oplysninger, der skal fremlægges, er begrænset til de oplysninger, der er fastlagt i REACH-forordningens artikel 31 og 33, og såfremt der ikke er fastlagt national lovgivning eller EU-lovgivning, som specifikt kræver fremlæggelse af yderligere oplysninger i ydeevnedeklarationen, udgør forpligtelserne i henhold til CPR i øjeblikket ikke et retsgrundlag for at kræve fremlæggelse af oplysninger om indholdet af farlige stoffer i alle byggevarer til brugerne, fordi et sikkerhedsdatablad kun skal fremlægges sammen med en ydeevnedeklaration, når det kræves i henhold til REACH-forordningen.

¹⁹ En detaljeret beskrivelse af kravene i REACH-forordningens artikel 31 findes i kapitel 3 ovenfor.

Den ydeevnedeklaration, der fremlægges sammen med REACH-oplysningerne, jf. artikel 6, stk. 5, i CPR, kan være et nyttigt redskab til f.eks. gennem informerede bruger- og forbrugervalg at opfylde målene om et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet eller bæredygtig udnyttelse af ressourcer via bl.a. genvinding og genbrug.

I den uafhængige undersøgelse af det specifikke behov for oplysning om byggevarers indhold af farlige stoffer blev der udpeget en række ordninger og lovgivningsbestemmelser, der anvender oplysninger om indholdet af stoffer i byggevarer. I de fleste af disse ordninger anvendes en kombineret indholds-/emissionstilgang med særlig vægt på emissioner fra byggevarer. Da undersøgelsen i realiteten blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse og ved indsamling af relevante ordninger, udpegede og analyserede den ikke individuelle ordninger eller bestemmelserne i ordningerne, der f.eks. kunne anvendes som en udvidelse af den nuværende forpligtelse i henhold til artikel 6, stk. 5. Manglen på detaljerede oplysninger fra de undersøgte ordninger betyder, at der ikke kan drages mere detaljerede konklusioner om indholdet af stoffer (bortset fra særligt problematiske stoffer).

Byggevarerfabrikanter, navnlig SMV'er, som har besvaret undersøgelsens spørgeskema, finder på den anden side, at en udvidelse af den eksisterende oplysningsforpligtelse er en betydelig og uforholdsmæssig byrde.

Med henblik på at konsolidere det indre marked for byggevarer inden for rammerne af gennemførelsen af forordning (EU) nr. 305/2011 finder Kommissionen, at det specifikke behov for oplysninger om byggevarers indhold af farlige stoffer er tilstrækkeligt omhandlet i de nuværende bestemmelser i CPR, navnlig artikel 4 i kombination med artikel 6, stk. 5. Behovet for yderligere muligheder for at oplyse brugerne om tilstedeværelsen af stoffer i byggevarer for derved at sikre et højt niveau af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for arbejdstagere, der anvender byggevarer, og for brugere af bygværker, herunder med hensyn til de genvindings- og/eller genbrugskrav, der stilles til dele eller materialer, bør dog undersøges nærmere og eventuelt behandles på grundlag af de relevante instrumenter, der findes i EU-lovgivningen.

Det skal understreges, at ovennævnte konklusioner vedrørende gennemførelsen af forordning (EU) nr. 305/2011 ikke begrænser Kommissionens muligheder for at tage de fornødne lovgivningsmæssige initiativer på grundlag af andre bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde end artikel 114.