



Bruxelles, den 7.7.2016
COM(2016) 445 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af 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

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af 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

1. INDLEDNING

Byggevareforordningen¹ (CPR) erstattede det tidligere byggevaredirektiv (CPD) om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer i EU. Byggevareforordningen har været anvendt fuldt ud siden juli 2013.

I denne rapport til Europa-Parlamentet og Rådet præsenteres som bestemt i artikel 67, stk. 2, i CPR en status over gennemførelsen af forordningen, herunder de indhøstede erfaringer, omfanget af opfyldelse af målsætningerne for forordningen og problematikker, der kræver forbedring.

Tal og fakta bag denne rapport kommer fra rapporter, som medlemsstater og interessenter har fremsendt til Kommissionen, regelmæssige tilbagemeldinger fra medlemsstaterne og de primære interessenter, fortrinsvis gennem den rådgivende gruppe, det stående byggeudvalg og den administrative samarbejdsgruppe for markedsovervågning (AdCo-CPR), samt en ekstern undersøgelse med titlen "Analysis of implementation of the Construction Products Regulation", som blev færdig i juli 2015².

Denne rapport omhandler ikke emner, der allerede har været behandlet i specifikke undersøgelser, rapporter udarbejdet af Kommissionen eller rapporter, som skal udarbejdes senere på året. Dette omfatter 2014-rapporten om farlige stoffer³, rapporten om delegerede beføjelser vedtaget i 2015⁴ og den kommende rapport om finansiering af Den Europæiske Organisation for Teknisk Godkendelse (EOTA) med frist den 1. januar 2017⁵.

Ligeledes er der i 2017 planlagt en sektorkvalitetskontrol af sammenhængen i EU-lovgivningen for byggesektoren, herunder byggevareforordningen, samt dens omkostninger og fordele for sektoren. Med hensyn til den økonomiske indvirkning af CPR er der igangsat en undersøgelse, hvis resultater forventes inden sommer 2016.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 305/2011 af 9.3.2011 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.

² <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415686/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415688/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0115716/>

³ COM(2014) 511 af 7.8.2014 som bestemt i artikel 67, stk. 1.

⁴ COM(2015) 449 af 16.9.2015 som bestemt i artikel 61, stk. 1.

⁵ Som bestemt i artikel 34, stk. 2, i CPR.

2. CPR-TILGANGEN

Målsætningerne for CPR

Hovedmålsætningen for CPR er den samme som for CPD, nemlig at få det indre marked til at fungere bedre og forbedre byggevarernes frie bevægelighed i EU ved at fastlægge harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer.

CPR har også specifikke operationelle målsætninger: forenkling af det eksisterende system⁶, klarlægning af de anvendte begreber og definitioner og forøgelse af hele strukturens troværdighed. Alle disse målsætninger bidrager også til EU's SMV-politik, som har til formål at skabe ensartede spilleregler for SMV'erne, især mikrovirksomhederne.

CPR-tilgangen bidrager til EU's Europa 2020-strategi⁷ og 2020-målsætningerne for byggeri⁸, nemlig bæredygtig konkurrenceevne for byggesektoren og dennes virksomheder.

Sådan fungerer byggevareforordningen

Det CPR-baserede system harmoniserer betingelserne for markedsføring af byggevarer ved at skabe et fælles teknisk sprog, der i harmoniserede tekniske specifikationer, nemlig harmoniserede standarder og europæiske vurderingsdokumenter, definerer de væsentlige egenskaber i forbindelse med varernes ydeevne. De skal dække området for grundlæggende krav til bygværker⁹. Hvis en byggevare er omfattet af en harmoniseret standard¹⁰, eller der er udstedt en europæisk teknisk vurdering af den, udarbejder fabrikanten en ydeevnedeklaration og en CE-mærkning for varen.

Hovedidéen med CPR om konsolidering af det indre marked for byggevarer er blevet anderledes end oprindeligt tiltænkt ifølge de generelle principper, der blev fastlagt i Rådets resolution om en ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder¹¹ og siden revideret ved afgørelse nr. 768/2008/EF om fælles rammer for markedsføring af produkter¹². De største forskelle er:

- fordelingen af beføjelser mellem EU og medlemsstaterne: EU tager sig af reglerne for adgang til det indre marked. Medlemsstaterne er ansvarlige for kravene til sikkerhed, miljø og energi, der gælder for bygværker
- harmoniserede markedsføringsbetingelser: I stedet for harmonisering af byggevarer eller kravene til dem begrænser EU-lovgivningen (CPR) sig til at fastlægge harmoniserede betingelser for markedsføringen af sådanne varer. De harmoniserede tekniske specifikationer skal lette byggevarers frie bevægelighed og sætte de økonomiske aktører i stand til at høste alle fordelene ved det indre marked.

Et fælles teknisk sprog sikrer fagfolk, offentlige myndigheder og brugere af byggevarer pålidelige oplysninger med henblik på sammenligning af varernes ydeevne. Blandt andre fordele kan nævnes, at:

⁶ CPR blev derfor medtaget i Kommissionens rullende program for modernisering og forenkling af EU-regelværket og integreret i REFIT-programmet (Regulatory Fitness and Performance) i 2014.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet "Strategi for bæredygtig konkurrenceevne i byggesektoren og i dennes virksomheder", COM(2012) 433 af 31.7.2012.

⁹ Som anført i bilag I til CPR.

¹⁰ Som defineret i artikel 2, nr. 1), i CPR.

¹¹ Rådets resolution af 7.5.1985, EFT C 136 af 4.8.1985.

¹² EUT L 218 af 13.8.2008, s. 82.

- produkterne kun skal gennem én prøvning i henhold til en harmoniseret standard eller et europæisk vurderingsdokument
- de nationale myndigheder kan fastlægge krav til ydeevne ved hjælp af harmoniserede standarder eller europæiske vurderingsdokumenter
- brugere af byggevarer bedre kan fastslå deres krav til ydeevne
- markedsovervågningen kan bygge på én fælles informationsstruktur.

Almindelig gennemførelse

Da der indføres ny dokumentation, nye procedurer og nye forpligtelser med CPR, er der fastlagt en overgangsperiode i forordningen. CPR har været fuldt gældende siden den 1. juli 2013, dvs. under tre år inden denne rapport. Det er en af grundene til, at gennemførelsen af visse aspekter af CPR endnu ikke kan vurderes fuldstændigt, og det gør nærværende vurdering delvist foreløbig.

For at lette overgangen iværksatte Kommissionen informationskampagner, der primært var rettet mod økonomiske aktører, især SMV'er, men også offentlige myndigheder og brugere af byggevarer¹³. Flere brancheorganisationer og offentlige myndigheder kørte også informationskampagner rettet mod deres respektive medlemmer eller områder.

Samlet set er alle de elementer, som CPR kræver, blevet gennemført af alle berørte parter. Således er der indført notificerede organer og tekniske vurderingsorganer i hele Europa¹⁴, og der findes produktkontaktpunkter for byggeri i medlemsstaterne. Visse aspekter er imidlertid endnu ikke gennemført i fuldt omfang og kræver yderligere bestræbelser som beskrevet i det følgende.

3. REGLER OM MARKEDSFØRING AF BYGGEVARER

Det kræver en ydeevnedeklaration og en CE-mærkning at markedsføre en byggevare i EU's indre marked. Fabrikanten af varer, der er omfattet af det harmoniserede område, har pligt til at bruge dem¹⁵. Det er også den eneste måde at informere¹⁶ om produktets ydeevne på i henseende til de væsentlige egenskaber¹⁷, som defineres ved hjælp af CPR.

For at informationssystemet om varernes ydeevne, som oprettes i medfør af CPR, skal være effektivt, kræver det ensartet anvendelse. Derfor skal reglerne om harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer fastlægges på EU-plan i eller ved hjælp af CPR. Hvis de offentlige myndigheder i medlemsstaterne skulle vedtage deres egne modeller, ville dette hæmme konsistensen og bidrage til fragmentering af det indre marked.

¹³ En konference i juni 2012, en video fra 2014 og en brochure fra 2015 ("CE-mærkning af byggevarer – Trin for trin", <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=ce-guide>).

¹⁴ NANDO: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33

¹⁵ I henhold til artikel 4, stk. 1, dækker dette område varer, som er omfattet af harmoniserede standarder, og varer, for hvilke der er udstedt europæiske tekniske vurderinger.

¹⁶ Efter vedtagelsen af Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 157/2014 af 30.10.2013 om betingelserne for, hvornår en ydeevnedeklaration for byggevarer kan gøres tilgængelig på et websted, kan fabrikanterne gøre ydeevnedeklarationen tilgængelig elektronisk. Det ser ud til, at erhvervslivet ser positivt på og benytter denne mulighed.

¹⁷ Se artikel 4, stk. 2, i CPR.

Ikke desto mindre fortsætter brugen af nationale mærker¹⁸ i flere medlemsstater i strid med principperne i CPR. Nationale forudgående processer eller verifikationer, der dækker det harmoniserede område¹⁹, er ikke tilladt. Dette gælder også frivillige mærker uden nogen national konnotation, idet de uretmæssigt hindrer den frie bevægelighed for CE-mærkede byggevarer, f.eks. når de er knyttet til et mere krævende system for vurdering og kontrol af ydeevnens konstans, som pålægges af bygningsinspektorer eller forsikringsselskaber, eller når de er knyttet til økonomiske incitamenter.

Dette er blevet bekræftet af EU-Domstolen i sag C-100/13²⁰, hvor den afgjorde, at medlemsstaterne skulle afholde sig fra at fastlægge yderligere krav. Anvendelsen af denne dom i henhold til CPR og dens brede dækning af alle harmoniserede standarder bekræfter den obligatoriske karakter af det fælles tekniske sprog. Eftersom det harmoniserede system, der er oprettet i eller ved hjælp af CPR, anses for udtømmende²¹, er der ikke plads til noget andet system for markedsføring af byggevarer inden for det harmoniserede område. Kommissionen har derfor bedt alle medlemsstater om at justere deres nationale systemer efter disse principper, og den følger de udførte justeringer nøje.

Et andet centralt gennemførelsesproblem, som mange interessenter nævner, er de betydelige overlapninger mellem de oplysninger, der er påkrævet i ydeevnedeklarationen og i CE-mærkningen, hvilket udgør en ekstra administrativ og finansiel byrde. En fleksibel fortolkning af artikel 9, stk. 2, kunne medføre, at CE-mærkningen blot indeholdt de kritiske oplysninger og en henvisning til ydeevnedeklarationen vedrørende yderligere oplysninger. Ydeevnedeklarationen ville enten blive leveret i papirform sammen med varen, elektronisk eller via et websted. Dette kunne lette byrden for fabrikanterne og dermed opfylde CPR-målsætningen om forenkling. Kommissionen fortsætter med at fremme en sådan forenklet og fleksibel løsning, også med det formål at sørge for retssikkerhed for fabrikanterne, som ikke ønsker forskellige fortolkninger i hver medlemsstat.

4. PRODUKTKONTAKTPUNKTER FOR BYGGERIET

Produktkontaktpunkter for byggeriet, som alle medlemsstater har oprettet til at informere om nationale regler, fungerer og svarer på anmodninger om oplysninger fra erhvervslivet. Europa-Kommissionen udgiver en liste over produktkontaktpunkterne og indkalder dem til regelmæssige møder for at sikre ordentlig koordinering og udveksling af bedste praksis.

Kendskabet til de tjenester, som kontaktpunkterne tilbyder, er dog fortsat temmelig beskedent hos erhvervslivet, og der er blevet sat spørgsmålstejn ved deres svartider og kvaliteten af de oplysninger, de giver.

Kommissionen overvejer måder at forbedre situationen på, herunder i forbindelse med initiativet vedrørende den fælles digitale portal, som har til formål at strømline eksisterende europæiske og nationale platforme, der leverer information og tjenesteydelser om rettigheder i det indre marked.

¹⁸ Mærker (eller mere generelt procedurer, hvor der stilles forudgående krav til fabrikanterne) med en national konnotation.

¹⁹ Området for grundlæggende krav til bygværker som anført i bilag I til CPR.

²⁰ [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13 %23](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13%23)

²¹ Se præmis 62 i dommen i sag C-100/13.

Parallelt med Kommissionens initiativer skal medlemsstaterne fortsat hjælpe deres produktkontaktpunkter for byggeriet med at fungere bedre og udbrede kendskabet til dem i byggesektoren.

5. HARMONISEREDE STANDARDER

I henhold til CPR er de 457 eksisterende standarder, hvis reference er offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende (EUT), og de over 2 000 understøttende standarder den primære kilde til det fælles tekniske sprog på dette område. De harmoniserede standarder skønnes at dække 75-80 % af alle byggevarer indtil videre. De fleste af disse standarder trådte i kraft, kort før CPR blev fuldt gældende, hvilket til dels forklarer visse interessenters indtryk af, at der er sket radikale ændringer i kraft af CPR.

I modsætning til harmoniserede standarder, der er udarbejdet i henhold til EU's harmoniseringslovgivning, som fuldt ud bygger på den nye lovgivningsramme²², forventes CPR-baserede harmoniserede standarder kun at skitsere metoderne og kriterierne for vurdering af byggevarers ydeevne i henseende til deres væsentlige egenskaber. Generelt fastlægger de ikke krav til varenes ydeevne i sig selv. Dette skyldes den ovenfor beskrevne deling af beføjelser mellem EU og medlemsstaterne.

Et af særtrækkene ved CPR er, at det bestemmes heri, at anvendelsen af harmoniserede standarder er obligatorisk for fabrikanter, når de markedsfører deres byggevarer, og for medlemsstaternes myndigheder, når de fastlægger krav til anvendelsen af dem²³. Dette betyder, at alle berørte parter kan stole på de ensartede regler og ikke behøver at ty til andre (nationale) instrumenter til disse formål²⁴.

Da brugen af harmoniserede standarder er obligatorisk for byggevarer, og disse standarder har stor indflydelse på markedet, er der et særligt behov for, at de har en høj kvalitet. Procedurene for vedtagelse heraf skal udformes og anvendes med dette mål for øje. Det er særlig vigtigt, at de forskellige kategorier af interessenter²⁵ er rimeligt og ligeligt repræsenteret, og at reglerne i artikel 3, stk. 3, og artikel 27 i CPR om fastsættelse af nye klasser eller grænseniveauer for ydeevne overholdes. Der er plads til forbedring af disse to aspekter.

Da de fleste harmoniserede standarder stammer fra CPD-tiden, og alle blev udarbejdet på grundlag af standardiseringsmandater, der sædvanligvis var udstedt for 10-20 år siden, kræver en del af dem revision i overensstemmelse med den tekniske og markedsmæssige udvikling siden da. Desuden er det ikke alle de specifikke træk ved CPR, der er grundigt indført endnu. Overgangen fra CPD til CPR har krævet, at interessenterne, de europæiske standardiseringsorganisationer og medlemsstaternes myndigheder lærer at tilpasse sig de nye træk og overføre dem til de harmoniserede standarder. Der har været forsinkelser i igangsættelsen af processen, og tilpasningen foregår løbende.

²² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 768/2008/EF af 9.7.2008 om fælles rammer for markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets afgørelse 93/465/EØF, EUT L 218 af 13.8.2008, s. 82.

²³ Se artikel 4, stk. 2, artikel 8, stk. 3 og 6, og artikel 17, stk. 5.

²⁴ Adgangen til harmoniserede standarder er et vigtigt spørgsmål, hvilket EU-Domstolens generaladvokat anerkender i sin udtalelse (navnlig præmis 51) afgivet den 28.1.2016 i sag C-613/14. Denne udtalelse understregede også relevansen af standarder som led i EU's harmoniseringsmekanisme. Endvidere har den Europæiske Ombudsmand for nylig afgjort en forespørgsel om dette emne (Q2/2013/EIS) i sin rapport af 11.12.2015.

²⁵ Se artikel 17, stk. 2, i CPR.

Disse omstændigheder har krævet mere overvågning og tilsyn af Kommissionen. Derfor får et betydeligt antal kandiderende harmoniserede standarder ikke offentliggjort deres reference i EUT, før der er sket relevante justeringer, eller der er vedtaget delegerede retsakter om indarbejdelse af klasser og/eller grænseniveauer. Et fortsat samarbejde med konsulenterne i Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) vil være afgørende for at forbedre situationen, før de harmoniserede standarder præsenteres for Kommissionen med henblik på offentliggørelse i EUT af referencen hertil.

Selv om CPR ikke medførte omfattende ændringer af den generelle ramme for harmoniserede standarder på dette område, har de berørte parter for nylig krævet en hurtigere og mere strømlinet standardiseringsproces, hvor standarderne opfylder brugernes behov bedre. De CPR-baserede harmoniserede standarders udtømmende karakter, bekræftet af EU-Domstolen i ovennævnte sag C-100/13²⁶, kræver fortsat tilpasning af et antal standarder²⁷. Desuden skal nye eller reviderede standardiseringsanmodninger leveres²⁸, og den aktuelle pukkel af harmoniserede standarder, hvis reference endnu ikke er offentliggjort i EUT, skal afhjælpes. Alt dette kan kun klares ved et styrket samarbejde mellem CEN, medlemsstaterne, erhvervslivet, Kommissionen og de relevante interessenter, især gennem det fælles initiativ vedrørende standardisering²⁹.

6. DEN EUROPÆISKE ORGANISATION FOR TEKNISK GODKENDELSE (EOTA)

Vedrørende varer, hvis ydeevne ikke kan vurderes fuldstændigt ved hjælp af harmoniserede standarder, defineres der i CPR³⁰ specifikke procedurer, som indebærer en anmodning fra fabrikkerne om en europæisk teknisk vurdering og EOTA's (organisationen af tekniske vurderingsorganer) udarbejdelse og vedtagelse af europæiske vurderingsdokumenter.

EOTA's politiske mål som defineret i CPR og med udgangspunkt i erfaringer med og kritik af CPD er blevet nået, nemlig afkortning og forenkling af procedurerne for at nedbringe fabrikernes omkostninger og gøre procedurerne mere gennemsigtige. For at kunne gå fra udstedelse af produktgodkendelser til blot at vurdere produktets ydeevne skulle der først fastlægges et sæt principper³¹, som så blev gjort til specifikke procedurer for udarbejdelse og vedtagelse af europæiske vurderingsdokumenter³². Overholdelsen af disse principper har været god takket være de berørte fabrikanters og Kommissionens øgede deltagelse i procedurerne.

Siden november 2011 har de fleste medlemsstater udpeget tekniske vurderingsorganer ved hjælp af Kommissionens elektroniske værktøjer og i henhold til strenge kriterier, der er fastlagt i og baseret på CPR³³. Anmodninger om europæiske tekniske vurderinger og derfor

²⁶ Se fodnote 16.

²⁷ Navnlige om visse grundlæggende krav til bygværker.

²⁸ Eftersom ændringerne af eksisterende standarder bør foretages ved hjælp af den forkortede mandateringsprocedure.

²⁹ Kommissionens afgørelse af 1.6.2016 om godkendelse og underskrivelse af det fælles initiativ vedrørende standardisering, C(2016) 3211.

³⁰ Se artikel 19, stk. 1, om definitionen af disse aktiviteter omfang.

³¹ Se artikel 20.

³² Se artikel 19, stk. 2 og 3, og bilag II til CPR; se også artikel 21.

³³ Se artikel 29 og 30 og tabel 2 i bilag IV til CPR; Kommissionens retningslinjer i henhold til artikel 29, stk. 4, er også behørigt fremsendt til medlemsstaterne. Pr. maj 2016 er der udpeget 50 tekniske vurderingsorganer i 25 lande, herunder tre EFTA-lande. Seks medlemsstater har ikke udpeget et teknisk vurderingsorgan.

også udarbejdelse af udkast til europæiske vurderingsdokumenter varetages primært af et begrænset antal tekniske vurderingsorganer.

Men overgangen fra CPD til CPR er endnu ikke fuldført. Hen ved 90 % af de europæiske tekniske vurderinger, der er udstedt i henhold til CPR, bygger stadig på retningslinjerne for europæiske tekniske godkendelser brugt som europæiske vurderingsdokumenter³⁴. Principperne for denne praksis er blevet aftalt med EOTA og skal følges for at forhindre komplikationer, især for de berørte fabrikanter. Konverteringen af europæiske tekniske godkendelser til europæiske vurderingsdokumenter er i gang og er indledt med de hyppigst anvendte³⁵. Europæiske tekniske godkendelser udstedt i henhold til CPD (inden den 30.6.2013) kan bruges af fabrikanterne som europæiske tekniske vurderinger indtil udløbet af deres gyldighedsperiode (maksimalt fem år, dvs. eventuelt frem til den 30.6.2018)³⁶.

Paradigmeskiftet i de tekniske vurderingsorganer fra "produktgodkendelse" til "vurdering af ydeevne" er den primære udfordring for den korrekte gennemførelse af CPR-bestemmelserne om udarbejdelse og vedtagelse af europæiske vurderingsdokumenter. Efter vedtagelsen af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1062/2013 om formatet for den europæiske tekniske vurdering af byggevarer³⁷ enedes EOTA og Kommissionen om principperne for udarbejdelse af europæiske vurderingsdokumenter og udformede en detaljeret vejledning baseret på erfaringer indhøstet i disse processer³⁸. Alt dette førte til den første offentliggørelse i EUT af referencerne til en række europæiske vurderingsdokumenter i juli 2015³⁹.

Kommissionen har ikke hørt fra EOTA om et eventuelt behov for at bilægge tvister mellem de tekniske vurderingsorganer som nævnt i artikel 23 i CPR. Imidlertid betyder dette ikke, at sådanne tvister ikke eksisterer, især da der har været forsinkelser i vedtagelsen af europæiske vurderingsdokumenter inden for EOTA⁴⁰.

Således fungerer artikel 19, 20, 21 og 24 i CPR i overensstemmelse med målsætningerne. Den praktiske overgang fra CPD til CPR kunne have været hurtigere overstået, og de eksisterende procedurer kunne strømlines yderligere. Men generelt kan de nødvendige forbedringer af hensyn til hurtigere og mere gennemsigtig færdiggørelse af europæiske vurderingsdokumenter foretages uden lovforslag⁴¹.

7. NOTIFICEREDE ORGANER OG NOTIFICERENDE MYNDIGHEDER

CPR-systemets troværdighed hviler i vidt omfang på de notificerede organer⁴², som skal opfylde strenge krav til deres tekniske kompetence, uvildighed og ansvarlighed⁴³. Deres

³⁴ Se artikel 66, stk. 3, i CPR.

³⁵ Offentliggørelsen af referencen til det første konverterede europæiske vurderingsdokument af sin art i EUT fandt sted i maj 2016.

³⁶ Se artikel 66, stk. 4, i CPR.

³⁷ EUT L 289 af 31.10.2013, s. 42-43; denne retsakt bygger på artikel 26, stk. 3, i CPR.

³⁸ Se artikel 24 i CPR.

³⁹ Pr. maj 2016 er referencen til 40 europæiske vurderingsdokumenter blevet offentliggjort i EUT.

⁴⁰ Hidtil har EOTA ej heller indberettet forsinkelser i udarbejdelsen af tekniske vurderingsdokumenter til Kommissionen som krævet i punkt 6 i bilag II til CPR.

⁴¹ Procedurereglerne i bilag II til CPR kunne strømlines ved hjælp af en delegeret retsakt (se artikel 19, stk. 3, og artikel 60, litra d)).

⁴² Disse organer anmodes om at varetage tredjepartsopgaver med hensyn til vurdering og kontrol af byggevarers ydeevnes konstans. Pr. maj 2016 findes der 623 notificerede organer.

uafhængighed kræver særlig opmærksomhed, idet det er et kriterium, der understreges i hele CPR-vedtagelsesprocessen. Notificerende myndigheder udpeget af medlemsstaterne⁴⁴ er ansvarlige for de nationale notifikations- og overvågningsprocedurer.

Aktiviteterne i gruppen af notificerede organer og dens undergrupper er blevet udbygget i kraft af deres styrkede retlige forankring i CPR⁴⁵. En sådan koordinering er nødvendig for at sikre ensartet anvendelse af reglerne og undgå den lejlighedsvis kritik af varierede praksis på området.

Der blev opnået øget retssikkerhed og konsistens, da bilag V til CPR blev ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 568/2014 af 18. februar 2014⁴⁶. Forordningen præciserede graden af inddragelse af de notificerede organer og deres rolle i vurdering og kontrol af byggevarers ydeevnes konstans. Som følge deraf forstår de notificerede organer bedre deres opgaver.

Overgangen fra CPD til CPR har også medført et paradigmeskift for de notificerede organer. Nogle af dem mangler stadig en del tilpasning for fuldt ud at indarbejde fremskridtene mod målrettede certificeringsaktiviteter⁴⁷ ud over de andre præciseringer af deres funktioner. Dette angår også anvendelsen af akkrediteringsstandarder til notifikationsformål.

Tilbagemeldingerne om anvendelsen af CPR-bestemmelserne på dette område tyder på, at nogle af reglerne kunne være mere præcise⁴⁸. Ligeledes ville disse bestemmelser⁴⁹ have gavn af en yderligere granskning af, hvorvidt de bør adskilles fra principperne i den nye lovgivningsmetode⁵⁰.

8. MIKROVIRKSOMHEDER OG FORENKLING

For at ensrette spillereglerne for SMV'er og mikrovirksomheder hjemler CPR undtagelser fra pligten til at udarbejde en ydeevnedeklaration⁵¹ og muliggør forenklede procedurer for markedsføring af byggevarer⁵².

På det nuværende gennemførelsestrin er der stadig begrænsede erfaringer med den praktiske anvendelse af de fleste af disse muligheder med undtagelse af reglerne om forenklede procedurer for klassificering uden prøvning, udveksling eller udbredelse⁵³. Disse bestemmelser anvendes hyppigt, hvor de kan.

Men der er indtil videre ingen dokumentation for brugen af de øvrige omtalte muligheder. Dette kunne tyde på, at den forventede lettelse af virksomhedernes finansielle og administrative byrde ikke har materialiseret sig. Interessenterne har bl.a. anført følgende grunde til den begrænsede udbredelse:

⁴³ Kravene til notificerede organer er fastlagt i artikel 43 i CPR.

⁴⁴ Se artikel 40 i CPR.

⁴⁵ Se artikel 43, stk. 11, og artikel 55 i CPR.

⁴⁶ EUT L 157 af 27.5.2014, s. 76-79.

⁴⁷ I modsætning til produktcertificering fokuserer CPR og især det nye bilag V hertil på certificering af ydeevnes konstans.

⁴⁸ Se navnlig artikel 43, 45, 46, 52, stk. 2, og artikel 55 i CPR.

⁴⁹ Fra afgørelse nr. 768/2008/EF.

⁵⁰ Se navnlig artikel 44, artikel 50, stk. 1, artikel 51 og artikel 53, stk. 2, i CPR.

⁵¹ Artikel 5.

⁵² Artikel 36-38. Heraf handler artikel 37 specifikt om mikrovirksomheder.

⁵³ Artikel 36.

- forskellige fremgangsmåder og fortolkninger i medlemsstaterne
- lav grad af bevidsthed hos erhvervslivet om disse muligheder
- usikkerhed med hensyn til betydningen af de centrale termer i CPR
- vanskeligheder med at påvise ækvivalens og/eller tilvejebringe alternativ teknisk dokumentation
- tvivl om det reelle omfang af besparelserne
- frygt for myndighedernes eller brugernes afvisning, hvis procedurerne ikke følges (korrekt).

Især har denne tvivl påvirket mikrovirksomhedernes potentielle anvendelse af de forenklede procedurer i artikel 37 som tiltænkt under CPR-lovgivningsprocessen.

Der synes at være brug for en altomfattende tilgang med yderligere præcisering af vejen frem for bedre at imødekomme de forventninger, der findes hos SMV'erne, især mikrovirksomhederne, i EU's byggesektor. Kommissionen skal lette denne udvikling gennem drøftelser på en teknisk platform.

9. MARKEDSOVERVÅGNING

Inden for den nye retlige ramme, der blev vedtaget i 2008, blev den overordnede administrative ramme for markedsovervågning i medlemsstaterne fastsat i forordning (EF) nr. 765/2008⁵⁴, mens afgørelse nr. 768/2008/EF indeholdt referencebestemmelser for individuelle markedsovervågningsprocedurer. Disse bestemmelser skulle anvendes gennem indarbejdelse i den sektorspecifikke lovgivning. De markedsovervågningsrelaterede artikler i CPR, artikel 56-59, bygger i bredt omfang på artikel R31-R34 i afgørelse nr. 768/2008/EF, men har måttet justeres efter den foreliggende sammenhæng. Disse justeringer kunne ses som en delvis årsag til nogle af de udfordringer med markedsovervågning, som aktørerne har oplevet undervejs i gennemførelsen af CPR⁵⁵.

Markedsovervågningsmyndighedernes funktion i medlemsstaterne har været baseret på forordning (EF) nr. 765/2008 siden dennes ikrafttræden den 1. januar 2010, og alle medlemsstaterne har behørigt oprettet dem for byggevarer, om end med varierende adgang til ressourcer og reel indvirkning på markedet. Deres samarbejde inden for den administrative samarbejdsgruppe for markedsovervågning (AdCo-CPR) er blevet løbende udbygget gennem de senere år, især takket være ny økonomisk støtte fra EU til gruppens aktiviteter. AdCo-CPR har for nylig arrangeret flere fælles markedsovervågningsaktiviteter og bidraget effektivt til at udvikle ICSMS-systemet⁵⁶ for bedre at imødekomme byggesektorens behov. RAPEX-systemet, der er oprettet i henhold til direktiv 2001/95/EF om produktsikkerhed i almindelighed, er også blevet anvendt til byggevarer med henblik på disses anvendelsessikkerhed.

⁵⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008 af 9.7.2008 om kravene til akkreditering og markedsovervågning i forbindelse med markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 339/93, EUT L 218 af 13.8.2008, s. 30.

⁵⁵ Den 13.2.2013 vedtog Kommissionen en pakke forslag til forbedring af forbrugerproduktsikkerheden og markedsovervågning af industrielle produkter (COM(2013) 75, COM(2013) 78 og COM(2013) 76), som i øjeblikket venter på at blive vedtaget i Europa-Parlamentet og Rådet.

⁵⁶ Informations- og kommunikationssystem for markedsovervågning.

AdCo-CPR er yderligere i gang med et udkast til en sektorspecifik tilgang til risikovurdering af byggevarer. Dertil kommer, at medlemsstaternes myndigheder arbejder på at løse de aktuelle udfordringer med anvendelsen af artikel 56-58 i CPR med henblik på at strømline de berørte procedurer⁵⁷. Denne udvikling er særdeles gavnlig for de kommende beslutninger om at forbedre markedsovervågningen i medlemsstaterne.

10. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Byggevarerforordningen har kun været gennemført i forholdsvis kort tid, hvorfor ikke alle målsætningerne hermed endnu er opfyldt. En betydelig del af de ovenfor nævnte udfordringer knytter sig til gennemførelsesvanskeligheder og forsinket tilpasning hos de berørte parter. Før man kan drage endelige konklusioner om lovgivningens resultater, er det nødvendigt med en yderligere indsats for at forbedre gennemførelsen, især på nationalt plan (f.eks. med hensyn til ensartet fortolkning og fjernelse af hindringer for fri bevægelighed), men også hos andre aktører som CEN og EOTA. Derfor finder Kommissionen det ikke hensigtsmæssigt at foreslå ændringer til CPR på nuværende tidspunkt.

Imidlertid ser Kommissionen et klar behov for fortsat dialog med medlemsstaterne og andre interessenter, tæt overvågning af situationen og håndhævelse af eksisterende regler.

På grundlag af det allerede udførte arbejde med klarlægning og for yderligere at understøtte tilstrækkelig og ensartet gennemførelse af CPR samt fokusere på områder, som er udpeget i denne rapport, kunne der især udarbejdes yderligere materiale om fortolkning og vejledning samt gøres en kommunikations- og oplysningsindsats.

Der er potentiale til en hurtigere og bedre strømlinet standardiseringsproces med standarder, der bedre imødekommer brugernes behov, via et tæt og effektivt samarbejde mellem CEN, medlemsstaterne, erhvervslivet og Kommissionen.

Hvad angår EOTA, kunne procedurereglerne i bilag II til CPR strømlines for at opnå hurtigere og mere gennemsigtig færdiggørelse af europæiske vurderingsdokumenter via en delegeret retsakt.

På nuværende tidspunkt ser Kommissionen et behov for yderligere klarlægning af en række bestemmelser i CPR for at understøtte ensartet anvendelse, navnlig følgende:

- artikel 5 om undtagelser fra kravet om udarbejdelse af ydeevnedeklaration
- artikel 6 om ydeevnedeklarationens indhold
- artikel 9, stk. 2, om de oplysninger, som CE-mærkningen efterfølges af
- artikel 37 om mikrovirksomheders anvendelse af forenklede procedurer
- artikel 38 om forenklede procedurer for varer, som fremstilles individuelt eller efter mål
- artikel 56-58 om markedsovervågningsprocedurer.

Kommissionen agter fortsat at følge gennemførelsen af forordningen nøje for at identificere flere potentielle problemer, som endnu ikke kan løses på fortolkningsniveau.

⁵⁷ Kommissionen er indtil videre ikke blevet underrettet om formelle procedurer, som medlemsstaterne har iværksat i henhold til disse artikler. Ifølge artikel 56, stk. 2, ville en sådan underretning være nødvendig fra indledningen af sådanne procedurer.

Kommissionen vil gå i yderligere dialog med relevante berørte aktører om udpegede problemer via tekniske platforme, der skal indkaldes til inden udgangen af 2016. Når gennemførelsen af CPR kan forventes at have nået et mere modent trin og under indtryk af denne dialog og resultaterne af kommende relaterede undersøgelser, sektorvurderinger og rapporter⁵⁸ vil Kommissionen gennemgå resultaterne af CPR.

⁵⁸ F.eks. ovennævnte kvalitetskontrol af byggesektoren, undersøgelse af CPR's økonomiske indvirkning, rapporter om finansiering af EOTA, initiativer vedrørende markedsovervågning og den fælles digitale portal.