



Brüssel, 7.8.2014
COM(2014) 511 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

vastavalt määruse (EL) nr 305/2011 artikli 67 lõikele 1

Sisukord

KÄESOLEVAS ARUANDES KASUTATUD LÜHENDID	2
KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE	3
1. Sissejuhatus	6
2. Taust	6
3. REACH ja selle mõju ehitustoodetele	8
4. Ehitustoodete määrusest tulenevad toimingud ja protsessid	11
<i>4.1 Ühtlustamismehhanism</i>	11
<i>4.2 Kuidas saab vajaduse korral liikmesriikide uusi õigusnorme kehtestada?</i>	12
<i>4.3 Kolmandast ja seitsmendast põhinõudest ühtlustatud tehniliste kirjeldusteni</i>	12
5. Ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes käsitleva teabe konkreetse vajalikkuse uuringu tulemused ja arutelu	15
<i>5.1 Uuringu raamistik</i>	15
<i>5.2 Uuringu tulemused</i>	17
6. Järeldused	20

KÄESOLEVAS ARUANDES KASUTATUD LÜHENDID

Käesolevas aruandes kasutatakse sageli järgmisi lühendeid, mis on lugemise hõlbustamiseks siin ära toodud:

CEN	Euroopa Standardikomitee
CENELEC	Euroopa Elektrotehnika Standardikomitee
EN(id)	Euroopa standard(id)
EOTA	Euroopa Tehnilise Tunnustuse Organisatsioon
ETA	Euroopa tehniline hinnang
REACH	määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist
VOA	väga ohtlik aine

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Käesolev aruanne on esitatud vastavalt määruse (EL) nr 305/2011¹ (ehitustoodete määrus) artikli 67 lõikele 1.

Ehitustoodete määruse artikli 4 lõike 1 kohaselt peab tootja koostama toimivusdeklaratsiooni, kui ta laseb turule ehitustoote, mis on hõlmatud ühtlustatud standardiga või mille kohta on välja antud Euroopa tehniline hinnang. Toimivusdeklaratsiooni koopia tuleb lisada igale turule lastud tootele. Samuti nähakse ehitustoodete määruse artikli 6 lõikega 5 ette, et koos toimivusdeklaratsiooniga esitatakse määruse (EÜ) nr 1907/2006 (REACH) artiklis 31 või 33 viidatud teave.

Komisjoni aruandluskohustus on ehitustoodete määruse artikli 67 lõike 1 esimeses lõigus määratletud järgmiselt:

„Hiljemalt 25. aprilliks 2014 hindab komisjon niisuguse teabe konkreetset vajalikkust, mis käsitleb ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes, ja kaalub artikli 6 lõikes 5 sätestatud teabekohustuse võimalikku laiendamist ka muudele ainetele ning annab sellest aru Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Oma hinnangus võtab komisjon muu hulgas arvesse vajadust tagada kõrgetasemeline ehitustoodeteid kasutavate töötajate ja ehitiste kasutajate tervise ja ohutuse kaitse, sealhulgas osade või materjalide ringlussevõtu ja/või korduskasutamise nõuete osas.”

Selle kohustuse täitmiseks tellis komisjon sõltumatu **uuringu sellise teabe konkreetse vajalikkuse kohta, mis käsitleb ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes**; selle üldine eesmärk oli täpsustada ja analüüsida, kas on olemas konkreetne vajadus ehitustoodete sisaldust käsitleva teabe järele.

Uuringu käigus tehti kindlaks ja seati tähelepanu keskmesse 30 süsteemi, mis käsitlevad ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes. Uuringus leiti, et ei ole ühtegi valdkondlikku süsteemi, mis keskenduks üksnes sisaldusele ja samal ajal hõlmaks vaid ehitustooteid. Asjaomastes riiklikes õigusaktides, kui need on kehtestatud, kasutatud lähenemine, kuigi leiti ka sisaldusele keskenduvaid näiteid, eeskätt teatavate ainete piirangute (keeldude) puhul. Uuring on näidanud, et sidusrühmadel on ehitustoodete sisalduse märgistamise eesmärgi suhtes lahknevad seisukohad. Pooldajad näevad selle konkreetset väärtust ainete suhtes sätestatud keeldude järgimisel ning ringlussevõtu ja korduskasutamise rakendamise hõlbustamisel, kuigi enamik neist süsteemidest on üksnes vabatahtlikud.

Komisjon hindas uuringu tulemusi ning ehitustoodete määruses ja REACHis sätestatud õigusnorme. Samuti hindas komisjon edu ehitustoodetes sisalduvate ohtlike ainete hindamise ühtlustamisel ja jõudis järgmistele järeldustele.

Praegused ehitustoodete ühtlustatud tehnilised kirjeldused hõlmavad kõiki toote toimivuse aspekte, mis on seotud kehtivate riiklike ja Euroopa tasandi õigusnormidega ainete kohta.

Euroopa hindamismeetodite väljatöötamiseks toimuval standardimisel arvestatakse muu hulgas kõiki sisaldusega seotud riiklike ja Euroopa tasandi õigusnorme. Eeldatavasti lisavad

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 305/2011, 9. märts 2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ (ELT L 88, 4.4.2011, lk 5).

standardijad need hindamismeetodid peatselt ühtlustatud Euroopa standarditele ning EOTA asutused hakkavad kasutama neid ka Euroopa hindamisdokumentides. Seda menetlust järgitakse alati, kui vastu võetakse uusi riiklikke või ELi tasandi õigusakte.

Tootja on seega volitatud andma toimivusdeklaratsiooni kaudu teavet toote nõuetekohase toimivuse, sealhulgas vajaduse korral ainete sisalduse kohta. Nii on tagatud selle teabe kättesaadavus kõikidele toote allkasutajatele.

REACH-määruse kohaselt tuleb koos toodetega, mis on ise REACHi alusel ained või segud ja kuuluvad konkreesse ainete alarühma,² mis võivad avaldada inimeste tervisele või keskkonnale kahjustavat mõju, nagu on osutatud REACH-määruse artiklis 31, esitada ohutuskaart kõikidele tarneahelas allpool tegutsejatele, välja arvatud üldsuse ja tarbijate endi jaoks tarnijatele. See kohustus ei kehti aga juhul, kui tegemist on toodetega, st esemetega, millele antakse tootmise käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab nende funktsiooni suuremal määral kui keemiline koostis. Nende toodete puhul nõutakse REACH-määruse artiklis 33, et toote saajatele (ja taotluse korral ka tarbijatele) esitataks ohutut kasutamist võimaldav teave, sealhulgas minimaalselt väga ohtliku aine² nimetus, kui toode sisaldab seda kontsentratsiooniga üle 0,1 massiprotsendi.

Vastavalt ehitustoodete määruse artikli 6 lõikele 5 tuleb see teave esitada koos toimivusdeklaratsiooniga. See teave (ohtliku aine ohutuskaart või teave ehitustootes sisalduvate ohtlike ainete kohta) on seega ehitustootega kaasas tarneahela kõikidel etappidel kuni lõppkasutajani (ettevõtja, töötaja ja tarbijani), laiendades REACH-määrusega sätestatud levitamiskohustust.

REACHiga seotud teabes, mille tootja peab esitama, peetakse siiski silmas kasutajate, töötajate ja tarbijate kaitset. Iga REACH-määruse tulevane laiendamine uutele ainetele kehtib automaatselt ka ehitustoodete valmistajate kohustuse suhtes asjaomast teavet levitada, käies seega kaasas teaduse arenguga.

Võttes arvesse, et esitav teave piirdub REACHi artiklite 31 ja 33 kohase teabega ning et puuduvad selgesõnalised riiklikud või ELi õigusaktid, millega nõutaks lisateabe käsitlemist toimivusdeklaratsioonis, ei ole ehitustoodete määruuses sätestatud kohustused praegu vahend, mille abil esitada kasutajatele teavet mis tahes ohtlike ainete sisalduse kohta kõikides ehitustoodetes, kuna ohutuskaart lisatakse toimivusdeklaratsioonile üksnes siis, kui see on REACHi kohaselt nõutav. Sellegipoolest võivad need aidata terviklikult käsitleda teatavaid pakilisi tervise- ja keskkonnaprobleeme.

Peale selle võib koos REACHi teabega esitav toimivusdeklaratsioon, nagu on ette nähtud ehitustoodete määruse artikli 6 lõikega 5, aidata saavutada näiteks kasutajate ja tarbijate teadlike valikute võimaldamise abil inimeste tervise ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse eesmärki või ressursside säästva kasutamise eesmärki, muu hulgas ringlussevõtu ja

² Vt lisateave 3. peatükis. REACHi artikli 31 kohaseid ohutuskaartide esitamise nõudeid kohaldatakse ainete suhtes, mis loetakse kooskõlas REACHi artikli 59 lõikega 1 ohtlikuks või püsivaks, bioakumuleeruvaks ja toksiliseks või väga püsivaks ja väga bioakumuleeruvaks, st väga ohtlikeks aineteks (VOAd). Sarnaseid sätteid kohaldatakse segude suhtes, mille kohta tuleb teave tarnijale kättesaadavaks teha taotluse korral. Artikliga 33 nähakse ette, et iga VOA kohta, mis sisaldub toodetes kontsentratsiooniga üle 0,1 massiprotsendi, tuleb tarne käigus (ja vajaduse korral tarbijatele) esitada piisavalt teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetus.

korduskasutamise kaudu.

Uuringus on kindlaks tehtud teatud vabatahtlikud sertifitseerimis- ja märgistussüsteemid, mille abil nende eesmärkide poole püüeldakse, jagades teavet ainete sisalduse kohta ehitustoodetes. Üldjuhul ei ole need aga ehitustoodetele kohandatud, neil on piiratud geograafiline ulatus ning toimivusdeklaratsioon neid tavaliselt ei hõlma. Uuringus ei püütud välja töötada omaenda süsteemi ega analüüsida kulusid ja tulusid, mida olemasolevate kohustuste laiendamine ühega neist süsteemidest kaasa tooks.

Uuringu küsitlusele vastanud ehitustoodete valmistajad, eriti VKEd, leidsid, et praeguste teabekohustuste igasugune laiendamine oleks märkimisväärselt ja põhjendamatult koormav.

Seetõttu leiab Euroopa Komisjon, et ehitustoodete siseturu tugevdamiseks määruse (EL) nr 305/2011 rakendamise raamistikus on konkreetne vajadus anda teavet ohtlike ainete sisalduse kohta ehitustoodetes piisavalt rahuldatud ehitustoodete määruse praeguste sätetega, eelkõige artikliga 4 ja artikli 6 lõikega 5. Täiendavalt tuleks aga hinnata vajadust muude võimaluste järele lõppkasutajate teavitamiseks ainete sisaldusest ehitustoodetes, et tagada kõrgetasemeline tervise ja ohutuse kaitse ehitustooteid kasutavate töötajate ja ehitiste kasutajate jaoks, sealhulgas osade või materjalide ringlussevõtu ja/või korduskasutamise nõuete osas, ning sobival juhul tuleks seda küsimust käsitleda ELi õigusaktides kasutadaolevate asjakohaste vahendite raames.

Tuleb rõhutada, et kõnealused määruse (EL) nr 305/2011 rakendamist käsitlevad järelused ei välista komisjoni jaoks võimalust teha ELi toimimise lepingu sätteid (muud kui artikkel 114) arvesse võttes asjakohaseid seadusandlikke algatusi.

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

vastavalt määruse (EL) nr 305/2011 artikli 67 lõikele 1

1. Sissejuhatus

Käesolev aruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule vastavalt määruse (EL) nr 305/2011³ (ehitustoodete määrus) artikli 67 lõikele 1.

Ehitustoodete määruse artiklis 6 on kindlaks määratud teave, mille tootja peab toimevõime deklaratsioonis ehitustoote toimevõime kohta esitama. Artikli 6 lõike 5 kohaselt peab tootja koos kõnealuse deklaratsiooniga esitama REACH-määruse artiklites 31 ja 33 nõutud teabe.

Ehitustoodete määruse vastuvõtmisele eelnenud arutelude ajal kaalusid mõned liikmesriigid ehitustoodete määruse artikli 6 lõike 5 praeguste sätete laiendamist konkreetsele ohtlike ainete sisaldusega seotud teabele ning täiendavatele ainetele; mõlemad laiendused oleksid seega ületanud REACH-määrusega ette nähtud kohustusi.

Ehitustoodete määruse vastuvõtmise seadusandliku menetluse raames kohustati komisjoni lõpuks analüüsima niisuguse teabe konkreetset vajalikkust, mis käsitleb ohtlike⁴ ainete sisaldust ehitustoodetes, ja määruse (EL) 305/2011 artikli 6 lõikes 5 sätestatud teabekohustuse võimalikku laiendamist muudele ainetele. Kõnealune aruandluskohustus sisaldub artikli 67 lõikes 1.

2. Taust

Liikmesriikide õigusnormides nõutakse, et ehitisi projekteeritaks ja teostataks nii, et need ei kahjustaks inimeste, koduloomade ega vara ohutust ega põhjustaks kahju keskkonnale. Ehitisi mõistetakse laias tähenduses, pidades silmas nii hooneid kui ka rajatisi (nt teed, sillad, tammid ja kanalisatsioonivõrgud).

Liikmesriikide õigusnormid võivad mõjutada ehitustoodetele kehtestatud nõudeid. Sellised nõuded kajastuvad sageli ehitustoodetega seotud riiklikes tootestandardites, riiklikes tehnilistes tunnustustes või muudes riiklikes tehnilistes kirjeldustes ja sätetes. Kuna sellised regulatiivsed nõuded on väga erinevad, takistavad need ehitustoodete kaubandust Euroopa Liidus.

Ehitustoodete määruse eelkäijaga, nõukogu direktiiviga 89/106/EMÜ,⁵ seati eesmärgiks kõrvaldada tehnilised takistused ehitustoodete kaubanduse valdkonnas, et parandada nende

³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 305/2011, 9. märts 2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ (ELT L 88, 4.4.2011, lk 5).

⁴ Ehitustoodete määruses kasutatakse neis kontekstides sõnastust „*hazardous substances*” (ohtlikud ained), samas kui ehitussektoris on seni kasutatud tavapäraselt terminit „*dangerous substances*” (ohtlikud ained). Käesoleva uuringu seisukohalt tuleb neid käsitada sünonüümidena.

⁵ Nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 40, 11.02.1989, lk 12.)

vaba liikumist siseturul ehitustoodetele ühtlustatud tehniliste kirjelduste kehtestamise teel. Direktiiv 89/106/EMÜ asendati ehitustoodete määrusega, et muuta senist raamistikku lihtsamaks ja selgemaks ning parandada olemasolevate meetmete läbipaistvust ja tõhusust. Ilma et see piiraks muude ELi ja riiklike õigusaktide sätteid, osutatakse ehitustoodete määruses mitmel juhul (nt põhjendustes 4, 25, 55, artikli 28 lõikes 2 ja artikli 67 lõikes 1) ka püüdlusele võtta arvesse ELi eesmärki saavutada kõrgetasemeline ehitustooteid kasutavate töötajate ja ehitiste kasutajate tervise ja ohutuse kaitse ning eesmärke parandada võimalusi säästlikuks ehitustegevuseks ja hõlbustada keskkonnasõbralike toodete väljatöötamist.

Väga oluliseks on peetud läbipaistvuse ja selguse saavutamist ehitustoodete toimivuse hindamisel ning selle toimivuse esitamisel tootja koostatud toimivusdeklaratsioonis. See võimaldab ehitustoote lõppkasutajatel (nii ettevõtjatel, töötajatel kui tarbijatel) kõnealust toimivust arvesse võtta ja tagada, et iga toodet kasutatakse nõuetekohaselt, st ainult siis, kui selle toimivus vastab nõudmistele, mille on ette näinud asjaomase ehitise projekteerija ja mis on sätestatud toote kasutamise kohas kehtivate õigusnormidega.

Selleks tuleb välja töötada ühtlustatud tehnilised kirjeldused, et määrata kindlaks Euroopa meetodid ja kriteeriumid ehitustoodete toimivuse hindamiseks. Selliste ühtlustatud tehniliste kirjelduste põhjal saab hinnata toote toimivust Euroopas üldtunnustatud viisil ning deklareerida selle siis toimivusdeklaratsioonis. Selliselt annab toimivusdeklaratsioon täpset ja usaldusväärset teavet ehitustoote toimivuse kohta.

Ehitustoodete määruse artikli 4 lõike 1 kohaselt peab tootja koostama toimivusdeklaratsiooni, kui ta laseb turule ehitustoote, mis on hõlmatud ühtlustatud standardiga või mille kohta on välja antud Euroopa tehniline hinnang. Toimivusdeklaratsiooni koopia tuleb lisada igale turule lastud tootele. Samuti nähakse ehitustoodete määruse artikli 6 lõikega 5 ette, et koos toimivusdeklaratsiooniga esitatakse REACHi artiklis 31 või 33 viidatud teave. Selle teabe ulatust ja kättesaadavust tarneahela allkasutajate seas käsitletakse üksikasjalikult järgmises peatükis.

Näiteks hõlmab artikkel 31 laiemat ainete alarühma kui artikkel 33, kuid seda kohaldatakse üksnes toodete suhtes, mis on ise ained või segud (nt värvid). Mõlema artikli kohane teave, kui see on esitatud, osutab üksnes esinemisele,⁶ mitte seda, millises koguses ainet toode sisaldab.

Kui Euroopa Komisjon esitas direktiivi 89/106/EMÜ kehtetuks tunnistamiseks uue määruse ettepaneku, pakkusid sidusrühmad välja mõned sätted, mis oleksid toonud tootjatele kaasa uusi kohustusi, eelkõige kohustuse anda lisateavet ohtlike ainete sisalduse kohta ehitustoodetes ja edastada see teave seejärel ehitustoodete määruse artikliga 6 ette nähtud toimivusdeklaratsioonis või koos sellega.

Lõpuks võeti ehitustoodete määruses vastu lahendus, millega kehtestati uute kohustuste asemel aruandlusmehhanism. Määruse põhjenduses 25 selgitati sellise lahenduse valimist järgmiselt:

„Ehitustoodetes ohtlike ainete sisaldust käsitleva teabe konkreetseid vajadusi tuleks siiski täiendavalt uurida eesmärgiga täiendada hõlmatud ainete valikut, et tagada kõrgetasemeline tervise ja ohutuse kaitse ehitustooteid kasutavate töötajate ja ehitiste

⁶ Kui selle sisaldus ületab teatavat kontsentratsioonitaset või massiprotsenti tootes.

kasutajate jaoks, sealhulgas osade või materjali ringlussevõtu ja/või korduskasutamise nõuete osas.”

Komisjoni aruandluskohustus on sõnastatud ehitustoodete määruse artikli 67 lõike 1 esimeses lõigus järgmiselt:

„Hiljemalt 25. aprilliks 2014 hindab komisjon niisuguse teabe konkreetset vajalikkust, mis käsitleb ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes, ja kaalub artikli 6 lõikes 5 sätestatud teabekohustuse võimalikku laiendamist ka muudele ainetele ning annab sellest aru Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Oma hinnangus võtab komisjon muu hulgas arvesse vajadust tagada kõrgetasemeline ehitustooteid kasutavate töötajate ja ehitiste kasutajate tervise ja ohutuse kaitse, sealhulgas osade või materjalide ringlussevõtu ja/või korduskasutamise nõuete osas”⁷.

Et valmistuda kõnealuse aruandluskohustuse täitmiseks, algatas komisjon sõltumatu uuringu vajaduse kohta anda teavet ohtlike ainete sisaldusest ehitustoodetes. Uuringu tulemused on esitatud käesoleva aruande 5. peatükis.

3. REACH ja selle mõju ehitustoodetele

REACH-määrus, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist, jõustus 1. juunil 2007. Selle eesmärk on tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase, sealhulgas edendades ainete ohtlikkuse hindamise alternatiivseid meetodeid, ning samuti ainete vaba ringlus siseturul, edendades samas konkurentsivõimet ja innovatsiooni.

REACHis kehtestatakse kindlad kohustused seoses konkreetsete ainetega, mida ELis toodetakse, sinna imporditakse või seal kasutatakse. REACHiga pannakse tõendamiskoormis ettevõtjatele. REACH-määruse nõuete täitmiseks peavad ettevõtjad registreerima ained, mida nad toodavad ja turustavad ELis rohkem kui 1 tonn aastas. Registreerimistoimikus tuleb dokumenteerida aine ohutu kasutamine, esitades ainega seotud ohtude kohta teavet, mis võimaldab registreerijal need klassifitseerida ja märgistada, ja määrates kindlaks riskijuhtimismeetmed, ning edastada see teave tarneahelas allapoole⁸. Konkreetse registreerija esitatava teabe tase sõltub selle isiku registreeritud aine kogusest.

Selliste ainete puhul, mida toodetakse või imporditakse üle 10 tonni aastas, peavad registreerijad hindama ka kemikaaliohutust, et teha kindlaks, kas on vaja riski vähendamise lisameetmeid ja millised need meetmed peavad olema.

REACH mõjutab suurt hulka erinevaid ettevõtjaid paljudes sektorites, sealhulgas selliseid, kes ei pruugi arvatagi, et nad tegelevad kemikaalidega. Ehitustooted võivad REACHi mõistes olla kas ained, segud või tooted.

⁷ Ehitustoodete määruses kasutatakse neis kontekstides sõnastust „*hazardous substances*” (ohtlikud ained), samas kui ehitussektoris on seni kasutatud tavapäraselt terminit „*dangerous substances*” (ohtlikud ained). Käesoleva uuringu seisukohalt tuleb neid käsitada sünonüümidena.

⁸ REACH-määruse artikkel 31.

Seetõttu peavad ehitustooteid valmistavad või tarnivad ettevõtjad täitma REACHis kehtestatud nõudeid.

- Esiteks, kui ehitustoode on registreeritud aine või segu (kuid mitte juhul, kui REACHi kohaselt on tegemist toodetega, st esemetega, millele antakse tootmise käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab nende funktsiooni suuremal määral kui keemiline koostis), peab tarnija vastavalt REACH-määruse artiklile 31 esitama saajale REACHi II lisa kohaselt koostatud ohutuskaardi
 - i) kõikide kas ohtlikuks⁹ või püsivaks, bioakumuleeruvaks ja toksiliseks või väga püsivaks ja väga bioakumuleeruvaks¹⁰ klassifitseeritud ainete ja segude kohta, mis on identifitseeritud autoriseerimisele kuuluvate kandidaatainete loetellu¹¹ kantud VOAdena;
 - ii) nõudmise korral selliste segude kohta, mis ei ole ohtlikuks klassifitseeritud, kui nende koostisse kuulub:
 - vähemalt üks tervist või keskkonda ohustav aine kehtestatud piirmäära ületavas kontsentratsioonis¹² või
 - püsivaid, bioakumuleeruvaid ja toksilisi või väga püsivaid ja väga bioakumuleeruvaid aineid, mille kontsentratsioon ühe aine kohta on vähemalt 0,1 massiprotsenti, või
 - väga ohtlikke aineid (VOA), mis on kantud muul põhjusel autoriseerimisele kuuluvate kandidaatainete loetellu, või
 - aineid, mille suhtes on ühenduses kehtestatud töökeskkonnas kokkupuute piirväärtused.

Segu on vabastatud eespool punktis i nimetatud kohustusest, kui seda pakutakse või müüakse üldsusele ja see on varustatud piisava teabega ohutu kasutamise kohta. Sellisel juhul ei ole ohutuskaarti vaja esitada, välja arvatud juhul, kui allkasutaja või levitaja seda taotleb.

- Teiseks on tarnijal vastavalt REACH-määruse artiklile 33 kohustus edastada ehitustoodete puhul (mis on tooted, st esemed, millele antakse tootmise käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab nende funktsiooni suuremal määral kui keemiline koostis) tarneahelas allapoole VOAdes kohta piisavalt teavet, et võimaldada

⁹ Füüsikaline, tervise- või keskkonnaoht. Vt määrus (EÜ) nr 1272/2008 ainete ja segude klassifitseerimise, märgistamise ja pakendamise kohta. Segude puhul need segud, mis vastavad ohtliku segu kriteeriumidele direktiivi 1999/45/EÜ alusel (1. juuniks 2015 asendatakse määrusega (EÜ) nr 1272/2008).

¹⁰ Kindlaks tehtud kooskõlas REACHi XIII lisas sätestatud kriteeriumidega.

¹¹ Need nn VOAd on loetletud REACHi XIV lisas. Loetelu hõlmab teatavaid kantserogeenseid, mutageenseid, reproduktiivtoksilisi, püsivaid, bioakumuleeruvaid ja toksilisi või väga püsivaid ja väga bioakumuleeruvaid aineid ning nendega võrdväärse riskiteguriga aineid (nt endokriinseid häireid põhjustavaid aineid) ning see on REACHi-kohasele autoriseerimisele kuuluvate kandidaatainete loetelu. Loetelu ajakohastatakse pidevalt ja 2013. aasta detsembri seisuga sisaldas see 151 ainet. Vt <http://echa.europa.eu/candidate-list-table>. Komisjon on koostanud VOAdes tegevuskava eesmärgiga tagada, et kõik asjakohased ained kantakse 2020. aastaks loetellu.

¹² REACHi artikli 31 lõige 3: mittegaasiliste segude puhul vähemalt 1 massiprotsent ja gaasiliste segude puhul vähemalt 0,2 mahuprotsenti.

toote ohutut kasutamist – sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetuse –, kui toode sisaldab neid kontsentratsioonid üle 0,1 massiprotsendi. Sama teave tuleb taotluse korral esitada ka tarbijatele. Lisaks peavad toodete valmistajad/importijad teavitama Euroopa Kemikaaliametit (ECHA) nendes toodetes sisalduvatest VOAdest, kui on täidetud mõlemad järgmised tingimused:

- VOA kogusisaldus toodetes on üle ühe tonni tootja/importija kohta aastas ja
- aine sisaldus neis toodetes on üle 0,1 massiprotsendi.

Teavitamine peab toimuma hiljemalt kuus kuud pärast VOA lisamist kandidaatainete loetellu.

Tootjatel ja importijatel soovitatakse teavitust ajakohastada, kui esitatud teave on muutunud. Näited võimalikest muutustest: muutus koguste vahemikus või sama VOAd sisaldavate erinevate toodete valmistamine/importimine (nt erinevaks kasutusotstarbeks).

- Lõpetuseks võib REACH-määruse VIII jaotise kohaselt olla piiratud teatavate ohtlike ainete, segude ja toodete tootmine, turuleviimine ja kasutamine¹³. Ehitustoodete suhtes kohaldatakse mitut REACHi XVII lisas loetletud piirangut, näiteks kandega 19 arseeniühendite kohta ja kandega 31 kreosoodi kohta piiratakse nende kasutamist puidu säilitamiseks (kuid lubatakse teatud erandeid) ning kandega 47 kroom VI kohta piiratakse selle kasutamist tsemendis ja tsementi sisaldavates segudes (kuid tehakse erand selle kasutamisele kontrollitavates suletud ja täielikult automatiseeritud protsessides).

Kokkuvõttes paneb REACH ehitussektorile hulga kohustusi, sest see on otseselt kohaldatav ehitusmaterjalide või nende keemiliste koostisainete tootmise ning selliste tarneahelas allpool olevate ehitustevõtjate suhtes, kes kasutavad kemikaale ehitamise käigus. Lisaks tuleb ehitustoodete riskide hindamisel kasutada REACHis sätestatud tervise- ja keskkonnateavet.

Registreerijapoolne REACHi nõuete täitmine maandab seega tervise- ja keskkonnakahju riske, mis võivad tuleneda kokkupuutest aine registreeritud kogusega ja registreeritud kasutuse käigus, nt ehitusmaterjalide tootmisel, kemikaale sisaldavate ehitusmaterjalide kasutamisel ehitusel, kemikaalide eraldumisel hoonete kasutusea jooksul ja nende eraldumisel utiliseerimise ajal.

REACH ei ole ainus neid riske käsitlev määrus. Materjali mittevastupidavuse riske või ebaõigest kasutamisest tulenevaid riske ei maandata üldiselt mitte REACHi, vaid teiste õigusaktide nõuete täitmisega. REACHist tuleneva registreerimiskohustuse täitmine ei hõlma ka summaarse kokkupuutega või kasutusea lõpuga seotud küsimusi, mida mõne saasteaine puhul käsitletakse REACHi täiendavate riskijuhtimismeetmetega, nagu piirangud ja autoriseerimine, valdkondlikud ELi õigusaktid (nt lahustites ja värvides leiduvate lenduvate orgaaniliste ühendite reguleerimine), keskkonnastandardid, märgistamisnõuded, jäätmeid käsitlevad õigusaktid jne.

REACHi tõhususe küsimuses tegi komisjon hiljuti hindamise, milles käsitleti kõiki REACHi elemente. Pärast põhjalikku uurimist ja võttes teadmiseks, et täieliku mõju hindamiseks on

¹³ Vt REACH-määruse XVII lisa.

veel liiga vara, sest kõiki sätteid veel ei rakendata,¹⁴ jõudis komisjon järeldusele, et REACH¹⁵ täidab kõik eesmärgid, mida oli võimalik hinnata, ja otsustas mitte teha ettepanekuid määruse regulatiivosa muutmiseks.

Siiski ilmnes mõni probleemne valdkond seoses REACHi mõjuga VKEdele. Komisjon jõudis järeldusele, et vähendada tuleb REACHi kahjulikku mõju VKEdele, keda mõjutavad sellised REACHi protsessid nagu registreerimine ja autoriseerimine. Ehitussektoris on see väga oluline, sest teatavatel väikestel ehitusettevõtjatel on probleeme REACHi nõuete täitmisega. Komisjon tunnistas ka vajadust suurendada kõikide tarneahelas allpool olevate sektorite, kaasa arvatud ehitussektori teadlikkust REACHist tulenevate kohustuste õige mõistmise ja täitmise osas.

4. Ehitustoodete määrusest tulenevad toimingud ja protsessid

4.1 Ühtlustamismehhanism

Ehitustoodete määruse eesmärk on tugevdada ehitustoodete siseturgu, kaotades piiriülese kaubanduse põhjendamatud tehnilised takistused. See saavutatakse järgmisel viisil.

Ehitustoodete määrusega nähakse ette ühtlustatud tehniliste kirjelduste kehtestamine, mida on kohustatud järgima kõik ehitussektoris tegutsejad:

- liikmesriikide ametiasutused sõnastavad nõuded ehitustoodete kasutamise suhtes oma territooriumil viitega ühtlustatud tehnilistes kirjeldustes kehtestatud hindamismeetoditele (mis põhinevad katsetel, arvutustel või kirjeldustel) ja klassifikatsioonidele (ehitustoodete määruse artikli 8 lõiked 3–6 ja artikli 17 lõike 5 lõpp);
- tootjad deklareerivad oma toodete toimivust toimivusdeklaratsioonis, kasutades ühtlustatud tehnilisi kirjeldusi (ehitustoodete määruse artiklid 4 ja 8). See teave tehakse kättesaadavaks kogu järgnevale tarneahelale;
- projekterijad näevad ette ehitistes kasutatavate toodete toimivuse nendesamade ühtlustatud tehniliste kirjelduste põhjal, et tõendada vastavust ametiasutuste kehtestatud nõuetele ja projektist tulenevatele toimivusvajadustele;
- ettevõtjad/kasutajad ostavad ehitustooteid, millel on kavandatud otstarbeks nõutav toimivus, nagu on ette näinud projekterija, olles taas kord järginud ühtlustatud tehnilisi kirjeldusi.

Ühtlustatud tehnilised kirjeldused on määratletud ehitustoodete määruse artikli 2 lõikes 10 kui ühtlustatud standardid ja Euroopa hindamisdokumendid.

Ühtlustatud standardid töötab välja CEN/CENELEC, keda volitab selleks Euroopa Komisjon pärast konsulteerimist liikmesriikide ametiasutuste ja teiste sidusrühmadega (tootjad, teavitatud asutused, tarbijad jne).

Sellise laiapõhjalise konsulteerimise eesmärk on tagada, et komisjoni volitustes

¹⁴ Eelregistreeritud ained koguses alla 100 tonni tuleb registreerida alles 2018. aastal. Autoriseerimisele kuuluvate kandidaatainete loetelu väljatöötamine on pooleli ja esimesed autoriseerimistaotlused vaadati läbi alles 2014. aastal. Kõik REACHi hindamise elemendid toimivad aga juba täies ulatuses.

¹⁵ COM(2013)49.

CEN/CENELECile on võetud arvesse kõiki liikmesriikides kehtestatud õiguslikke nõudeid, mis takistavad kaubandust.

CEN/CENELECI tehnilised komiteed, mis arendavad ühtlustatud ENisid, võtavad arvesse nimetatud volitusi ja seega hõlmavad ühtlustatud ENid kõiki selliseid riiklikke ja Euroopa tasandi regulatiivseid nõudeid, mille jaoks on mõõte- ja katsestandardid juba välja töötatud ning riigi või ELi tasandil kasutusele võetud. Tootjad võivad seega deklareerida oma toodete toimivust vastavalt nendele nõuetele. Toimivust arvesse võtta ja silmas pidada saavad ka toote lõppkasutajad (nii ettevõtjad, töötajad kui tarbijad), tagamaks, et iga toodet kasutatakse nõuetekohaselt, st ainult siis, kui selle toimivus vastab nõudmistele, mille on ette näinud asjaomase ehitise projekteerija ja mis on sätestatud toote kasutamise kohas kehtivate õigusnormidega.

4.2 Kuidas saab vajaduse korral liikmesriikide uusi õigusnorme kehtestada?

Kui liikmesriigid peavad vajalikuks kehtestada ehitustoodete toimivuse kohta uusi õigusnorme, peavad nad teavitama uute õigusaktide eelnõudest direktiiviga 98/34/EÜ kehtestatud menetluse korras komisjoni ja teisi liikmesriike. See võimaldab komisjonil ja liikmesriikidel uute põhjendatud regulatiivsete asjaoludega kursis olla ja algatada vastav volituste muutmise menetlus, et teha ühtlustatud tehnilistes kirjeldustes vajalikud muudatused. Komisjon toimib samal viisil, kui ELi tasandil muudetakse või võetakse vastu ELi õigusnorme teatavate ehitustoodete toimivuse kohta.

Eelkirjeldatud menetlusega tagatakse volituste ja seejärel ka ühtlustatud Euroopa standardite ajakohastamine vastavalt põhjendatud riiklikele nõuetele.

4.3 Kolmandast ja seitsmendast põhinõudest ühtlustatud tehniliste kirjeldusteni

Ehitustoodete määrusega ehitistele (st hoonetele ja rajatistele) esitatavate põhinõuete hulka kuuluvad 3. ja 7. põhinõue:

„3. Hügieen, tervis ja keskkond

Ehitised peavad olema projekteeritud ja ehitatud nii, et need ei ohusta kogu oma olelusringi jooksul töötajate, ehitiste kasutajate ja naabrite hügieeningimusi või tervist ja ohutust ega mõjuta kogu oma olelusringi jooksul ülemääraselt keskkonna kvaliteeti ja kliimat nende ehitamise, kasutamise ja lammutamise ajal eelkõige järgmistel põhjustel:

- a) mürgiste gaaside eritumine;*
- b) ohtlike ainete, lenduvate orgaaniliste ühendite, kasvuhoonegaaside või ohtlike osakeste eraldumine sise- või välisõhku;*
- c) ohtliku kiirguse eraldumine;*
- d) ohtlike ainete eraldumine põhjavette, merevette, pinnavette või pinnasesse;*
- e) ohtlike ainete ja joogiveele muul viisil negatiivset mõju avaldavate ainete eraldumine;*
- f) reovee puudulik ärajuhtimine, suitsugaaside eraldumine või tahkete või vedelate jäätmete puudulik kõrvaldamine;*
- g) niiskus ehitise osades või ehitise pindadel.”*

ja

„7. Loodusvarade säästev kasutamine

Ehitised peavad olema projekteeritud, ehitatud ja lammutatud nii, et loodusvarasid kasutatakse säästvalt ning eelkõige on tagatud järgmine:

a) ehitiste, nende materjalide ja osade korduskasutamine või ringlussevõetavus pärast lammutamist;

b) ehitiste vastupidavus;

c) keskkonnasõbraliku tooraine ja teisese materjali kasutamine ehitistes.”

See on raamistik, mille alusel on liikmesriikides reguleeritud eelkõige ohtlikud ained.

Ehkki 3. põhinõudes on viidatud ohtlike ainete eraldumisele, on olemas ka õigusnormid, milles käsitletakse ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes, et piirata nende eraldumist ehitustoodetest ja kehtestada ratsionaalsed meetodid nende eraldumise hindamiseks.

4.3.1 Ühtlustatud standardite sätted

Selleks et anda tootjatele ja standardijatele teavet ning leevendada riiklike õigusnormide erinevustest tingitud raskusi Euroopa hindamismeetodite väljatöötamise ajal, on komisjon loonud andmebaasi, mille leiab veebis aadressil <http://ec.europa.eu/enterprise/construction/cpd-ds/index.cfm>.

Andmebaas sisaldab teavet andnud liikmesriikide õigusnorme. See toetab tootjaid, kes peavad deklareerima oma toodete toimivust neis liikmesriikides.

Eesmärgiga töötada välja Euroopa hindamismeetodid ohtlike ainete jaoks, esitas komisjon 2005. aastal CEN/CENELECile volituse M/366 (mis põhineb direktiivil 89/106/EMÜ), milles taotletakse horisontaalsete hindamismeetodite väljaarendamist ohtlike ainete jaoks.

Volituse klauslis IV.7 sätestatakse järgmine:

„Horisontaalsete mõõte- ja katsestandardite väljaarendamisel [...] tehakse kindlaks ja hõlmatakse kõik tooted või tooterühmad, mille puhul on täidetud järgmised kolm tingimust:

- Euroopa või riikliku tasandi õigusnormid piiravad või keelavad ohtliku aine eraldumist või sisaldumist;*
- kindlaks on tehtud olemasolevad või võimalikud takistused kaubandusele;*
- asjaomaste konkreetsete reguleeritud ohtlike ainete jaoks on riiklikul või ELi tasandil juba välja arendatud ja kasutusel mõõte- ja katsestandardid.”*

Sama volituse klauslis IV.9 sätestatakse järgmine:

„Tulenevalt regulatiivsetest nõuetest (nt piiratud kasutusega ja keelatud ainete sisaldus ehitustoodetes) [...] tuleb käsitleda ka sisalduse mõõte- ja katsestandardeid.”

Volituse M/366 3. lisas määratletakse „Ehitustoodetes sisalduvate ohtlike ainete jaoks taotletud katse- ja mõõtestandardite tehnilised tingimused”.

Komisjon taotles seega, et CEN/CENELEC arendaks välja hindamismeetodid kas riiklike või Euroopa tasandi õigusaktidega reguleeritud ohtlike ainete jaoks.

Volitusega M/366 taotletud tööd teeb CENi tehniline komisjon TC/351. 2014. aasta jaanuaris valmisid tehnilisel komisjonil järgmised dokumendid:

CEN/TS 16516:2013: Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Ruumide siseõhku toimuva emissiooni määramine.

CEN/TR 16496:2013: Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Ühtlustatud

horisontaalsete hindamismeetodite kasutamine.

- CEN/TR 16410:2012:** Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Takistused kasutamisele. CEN/TR 15855 (Kaubandustõkked) laiendus. (Construction products - Assessment of release of dangerous substances - Barriers to use - Extension to CEN/TR 15855 Barriers to trade).
- CEN/TR 16220:2011:** Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Täiendus valimi moodustamise kohta. (Construction products - Assessment of release of dangerous substances - Complement to sampling).
- CEN/TR 16098:2010:** Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Ehitustoodete direktiivi nõuetele vastavate horisontaalsete katsemenetluste mõiste.
- CEN/TR 16045:2010:** Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Õiguslikult reguleeritud ohtlike ainete sisaldus .Analüüsimeetodite valik.
- CEN/TR 15858:2009:** Ehitustooded. Õiguslikult reguleeritud ohtlike ainete eraldumise hindamine menetluste WT ja WFT/FT põhjal.
- CEN/TR 15855:2009:** Ehitustooded. Ohtlike ainete eraldumise hindamine. Kaubandustõkked.

Veel lõpetamata tööde loetelu asub aadressil:

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

Edasise ühtlustamise korras on komisjon muutnud mitut ehitustooteid käsitlevat CENi volitust, et algatada ühtlustatud tootestandardite ajakohastamine, võttes kasutusele volituse M/366 kohaselt välja arendatud ohtlike ainete hindamise meetodid.

Erilist rõhku pannakse sellele, et teha täpselt kindlaks kõik riiklikud regulatsioonid ehitustoodetes sisalduvate ja/või neist eralduvate ainete kohta (ainete ja regulatsioonide mittetäielik loetelu on lisatud kõikidele volitustele II lisana) ja nende asjakohasus ehitustoodete seisukohalt.

Lisaks sisaldab iga olemasoleva CEN volituse (ehitustoodete ühtlustatud standardite väljatöötamiseks) muudatuse I lisa ainete loetelu iga tootestandardi jaoks ja viiteid asjaomastele riiklikele regulatiivnõuetele.

Komisjoni talitused teevad ka tihedat koostööd liikmesriikidega, et teha kindlaks kõnealuse seitsmenda põhinõudega seotud põhijooned (nt seoses ehitustoodete ringlussevõetavusega, keskkonnasõbraliku toorainega jne). Kõik seitsmenda põhinõude raames kindlaks tehtud ohtlike ainete seotud vajadused kaetakse ka volitusega M/366.

Komisjon on välja töötanud ka ühtlustamisraamistikud (kriteeriumid ja meetodika) märgistamiseks ja ehitustoodetest siseruumidesse eralduvate saasteainete tervisepõhiseks hindamiseks¹⁶. Need raamistikud töötati välja kooskõlas ehitustoodete määruse

¹⁶ Teadusuuringute Ühiskeskuse Euroopa koostöö suurendamise aruanne nr 29 „Harmonisation framework for health based evaluation of indoor emissions from construction products in the European Union using the EU-LCI concept” („Ühtlustamisraamistik ehitustoodetest siseruumidesse eralduvate saasteainete tervisepõhiseks hindamiseks ELi väikseima määratava kontsentratsiooni kontseptsiooni põhjal”), EUR 26168 EN, 2013.

kolmanda põhioõude tingimustega, standardiga CEN/TS 16516:2013 ning REACHi suunisdokumentidega ning neid võib võtta arvesse Euroopas kehtivate märgistussüsteemide edasisel lähendamisel ja ühtlustamisel.

4.3.2 Sätted ETA väljastamise kohta (toodetele, mis ei ole hõlmatud ühtlustatud standarditega)

Toodete puhul, mis on ühtlustatud standarditega hõlmamata või täielikult hõlmamata, võib tootja kooskõlas ehitustoodete määruse artikli 19 lõikega 1 esitada Euroopa tehnilise hinnangu (ETA) taotluse. ETA väljastab üks tehnilise hindamise asutustest, mille liikmesriigid on sel eesmärgil määranud.

Selleks et teha kindlaks, millised hindamised on vajalikud ühtlustatud standarditega hõlmamata toodete puhul, on EOTA (tehnilise hindamise asutusi koondav organisatsioon) kogunud ohtlike ainete sisaldusega seotud riiklikke sätteid ja kasutanud ka CENi asjakohast teavet. Selle tulemusena on välja töötatud kontrollnimekiri, mida EOTA asutused kasutavad toote hindamisel Euroopa tehnilise hinnangu väljastamiseks.

Kõnealune kontrollnimekiri on kättesaadav aadressil www.eota.eu pealkirja all „EOTA Technical Report 34: Checklist for ETAGs/CUAPs/ETAs - Content and/or release of dangerous substances in products/kits”.

5. Ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes käsitleva teabega seotud konkreetsete vajaduste uuringu tulemused ja arutelu

5.1 Uuringu raamistik

Komisjon tellis **uuringu sellise teabe konkreetse vajalikkuse kohta, mis käsitleb ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes**. Uuringu üldine eesmärk oli teha kindlaks, kas on vajalik, et tootjad annaksid lisateavet ohtlike ainete sisalduse kohta ehitustoodetes. Seda uuriti mitte üksnes ehitustooteid paigaldavate/kasutavate töötajate, vaid ka kõikide nende inimeste tervise ja ohutuse seisukohalt, kes elavad hoonetes ja kasutavad rajatise kogu nende olelusringi jooksul.

Uuringu peamine ülesanne oli seetõttu esitada teavet ehitustoodete selliste sertifitseerimis- ja märgistussüsteemide kohta, mis hindavad ohtlike ainete sisaldust ehitustoodetes. Selles ei hinnatud konkreetsete süsteemide mõju töötajate ja ehitiste kasutajate tervisele ja ohutusele ega süsteemide rakendamise kulu. Uuringus ei vaadeldud ka muude ainete sisaldust käsitleva teabe laiendamise aspekti ega ringlussevõtu/korduskasutamise küsimusi.

Oma eesmärgi täitmiseks ning kõikide asjakohaste süsteemide ja õigusaktide arvessevõtmiseks koostasid töövõtjad (RPA ja Tecnalía) kirjanduse ja dokumentide põhjal ulatusliku ülevaate asjaomastest õigusaktidest ning sertifitseerimis- ja märgistussüsteemidest. Uuriti võimaluse piires Euroopa ja liikmesriikide õigusakte, mis sisaldavad sätteid ohtlike

Teadusuuringute Ühiskeskuse Euroopa koostöö suurendamise aruanne nr 27 „Harmonisation framework for indoor products labelling schemes in EU” („Ühtlustamisraamistik siseruumides kasutatavate toodete märgistussüsteemide jaoks ELis”), EUR 25276 EN, 2012.

ainete sisalduse kohta ehitustoodetes. Lisaks võttis uuringu teostaja arvesse muid teabeallikaid, sealhulgas uuringu tarbeks korraldatud konsultatsioonide käigus saadud sidusrühmade vastuseid.

Peale selle kutsuti üle 300 võtmetähtsusega sidusrühma osalema veebipõhises konsultatsioonis. Samuti korraldati Brüsselis kaks töötuba, mis võimaldasid uurimisrühmal koguda lisateavet võtmetähtsusega ettevõtjate ühendustelt ja liikmesriikide ametiasutustelt, millest mõni haldab analüüsitud süsteeme.

Analüüs keskendus küsimusele, kas olemasolevad süsteemid põhinevad üksnes üldiste nõuete kehtestamisel ja kas nad võtavad arvesse toodete konkreetset kasutusotstarvet. Vajaduse korral uuriti ka seda, kuidas on neis määratletud riskid tarbijate, töötajate ja keskkonna jaoks ning millised ained ja riskistsenaariumid on valitud.

Keskenduti avalikele ja eraõiguslikele süsteemidele, nagu:

- Euroopa Liidu õigusaktid või haldustavad, millega nõutakse eelkõige ehitustoodetes sisalduvate ohtlike ainete hindamist ja/või deklareerimist (nt joogivee direktiiv või keskkonnahoidliku riigihanke tehnilised suunised);
- liikmesriikide riiklikud või piirkondlikud õigusaktid või haldustavad, millega nõutakse eelkõige ehitustoodetes sisalduvate ohtlike ainete hindamist ja/või deklareerimist;
- avalikud ja eraõiguslikud süsteemid, mis on nendes riikides riiklikul ja piirkondlikul tasandil praegu kasutusel ka ehitustoodete jaoks (nt Blauer Engel, Nordic Swan).

Kõnealune uuring ei tegelenud ohtlike ainete eraldumisega ehitustoodetest. Nagu on selgitatud käesoleva aruande eelmistes peatükkides, käsitletakse seda aspekti kõnealust valdkonda käsitleva Euroopa standardimistöös raames ning seda võetakse arvesse toimivuse deklareerimise kohustustes.

Üksnes sisaldust käsitlevate süsteemide uurimise raames vaatles uuringu teostaja, kuidas ohtlike ainete sisaldus kindlaks määratakse (nt tootja deklaratsioon, kolmandate isikute tehtav kontroll, erimärgiste kasutamine). Aruandes uuriti ka, milliseid ehitustooteid kõnealused süsteemid tegelikult hõlmavad – kui oluline on nõuete kehtestamisel ja deklareerimisele kuuluvate ainete valimisel nende toodete kasutusotstarve hoones (rajatises). Katsemeetodite kasutamise korral uuriti, milliseid meetodeid kasutatakse (nt hõlmatud rahvusvaheliste standarditega (ISO standardid), Euroopa standarditega (EN standardid) või riiklike standarditega, süsteemi pakkuja väljatöötatud katsed), kui sageli tooteid nende süsteemide kohaselt katsetatakse, kuidas katse- või sertifitseerimisasutused valitakse (kas need on spetsialiseerunud ehitustoodetele või üldiselt laiemale toodete spektrile), millised meetmed on võetud toodete erapooletu ja usaldusväärse hindamise tagamiseks.

Laiemas kontekstis vaadeldi uuringus allkasutajatele antava teabe hulka ja kvaliteeti:

- kas koos toote deklaratsiooniga esitati ainete täielik loetelu? Kas teave oli kokku võetud?
- Kes vastutas viimases astmes deklaratsiooni õigsuse eest?
- Kas on seatud selge ja mõõdetav eesmärk (nt toodetes kasutatavate ainete vähendamine, vähem ehitustoodetes sisalduvate ohtlike ainete mõjust tingitud haigusjuhtumeid)?
- Kuidas on need eesmärgid seatud?
- Kui sageli on neid hinnatud?

Uuringu lõpparuanne on avalikult kättesaadav veebisaidil

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

5.2 Uuringu tulemused

5.2.1 Ehitusega seotud süsteemid, milles kasutatakse sisaldusega seotud kriteeriume

Uuringu eesmärk oli keskenduda süsteemidele, milles kasutatakse üksnes sisaldusega seotud kriteeriume. Kuna aga leiti ainult üks süsteem, mis keskendub üksnes toodete sisaldusele, käsitleti uuringus ka kahetisi süsteeme, st süsteeme, milles kombineeritakse sisaldusel ja eraldumisel põhinevaid lähenemisi. Seda arvestades tehti kindlaks 30 süsteemi, mis paistavad a) olevat kehtestanud erinõudeid ehitustoodetele ja b) käsitlevat toote sisaldust.

Kõnealused süsteemid on loetletud alljärgnevas tabelis. Uuringu lõpparuandes ei käsitletud süsteeme, mis kasutavad üksnes ainete eraldumisega seotud kriteeriume, ega süsteeme, milles ei ole kehtestatud erikriteeriume ehitustoodetele.

Uuringus käsitletud süsteemid	
AENOR Medioambiente	Milieukeur
Architettura Naturale (ANAB)	Natureplus
Association of Environmentally Friendly Carpets (GUT)	NF Environment
Austria ehituse ja ökoloogia instituut (IBO)	Nordic Swan
BASTA	SundaHus Miljödata
Blue Angel	BRE Environmental Assessment Method (BREEAM)
BRE Global	DGNB System
Bygghälsöcertifieringen (BVB)	Eco Green Building
Cradle to Cradle	Euroopa ökomärgis
DGNB Navigator	Austria ökomärgis (riiklik)
Ecocycle Council – Building Product Declaration (BPD3)	El Distintiu (Kataloonia ökomärgis)
Eco-Institut Label	Horvaatia ökomärgis (riiklik)
ECOproduct	Tšehhi Vabariigi ökomärgis (riiklik)
EMICODE	Ungari ökomärgis (riiklik)
GISCODE	Slovakkia ökomärgis (riiklik)

Neil 30 kindlakstehtud süsteemil on väga erinevad eesmärgid, ulatused, kriteeriumid ja menetlused.

5.2.2 Süsteemide eesmärgid

Valdaval osal kindlakstehtud süsteemidest on laiemad eesmärgid kui üksnes ehitajate ja ehitustoodete kasutajate tervis. Enamikul süsteemidest on mitu ajendit. Peale selle on mõni süsteem eraldiseisev, teised aga täiendavad tervete hoonete sertifitseerimise süsteeme. Veel üks oluline erinevus seisneb kõnealuse 30 süsteemi sihtrühmas, st selles, kas need on suunatud spetsialistidele, tarbijatele või mõlemale. Erinevad eesmärgid seletavad osaliselt süsteemide erinevaid lähenemisi ning võivad mõnel juhul seletada sisaldusega seotud

kriteeriumide kaasamist.

5.2.3 Geograafiline ulatus

Enamus süsteeme on kasutusel peamiselt nendes liikmesriikides, kus need on loodud, ning vähesemal määral teistes riikides. Kõige levinum süsteem on Blue Angel, mida kasutatakse 21 Euroopa riigis. Selline geograafiline levik võib tuleneda teadlikust laienemisest teistele turgudele, kuid see võib tekkida ka spontaanselt, kui süsteemid levivad juhtimata tänu ehitustoodete ostjate nõudlusele. Peaaegu pool süsteemidest on pärit kahest riigist (Saksamaalt ja Rootsist), mis annab ilmselt tunnistust suurest teadlikkusest inimeste ja keskkonnaküsimustes.

5.2.4 Hõlmatud tooted

Ainult üks süsteem (IBO) sertifitseerib eranditult ehitustooteid. Ülejäänud süsteemide raames sertifitseeritavate toodete valik varieerub, kuigi mõni seaduspära siiski ilmnes. Kui võrrelda süsteemide raames sertifitseeritavate ehitustoodete suhtelist osakaalu, siis selliste süsteemide puhul, mida kasutavad peaaesjalikult spetsialistid, kaldub ehitustoodete osakaal olema suurem.

Ökomärgistega sertifitseeritavate ehitustoodete osakaal on palju väiksem. See pole üllatav, sest nende süsteemide üldine eesmärk on edendada tooteid, millel on sarnaste toodetega võrreldes väiksem keskkonnamõju. Tulenevalt sellest laiast eesmärgist ulatuvad nende süsteemide raames sertifitseeritavad tooted tooneritest ja kassetidest puitpõrandateni. Lai tootevalik seletab, miks sellistes süsteemides kasutatakse tootekohaseid kriteeriume.

Ehitustooted, mida süsteemid kõige tõenäolisemalt sertifitseerivad, on põrandakatted, isolatsioon, betoon, mört ja vuugisegu. Põrandakatted on ehk kõige tõenäolisemalt sertifitseeritavad tooted, sest neid saab turustada erinevate süsteemide raames, mis on suunatud nii erialasele kui tarbijaturule.

5.2.5 Käsitletud ained

Valdav osa kõnealustest süsteemidest määrab ise ained, mille kasutust piiratakse, mõni aga viitab Euroopa õigusaktidele (enamasti REACHile, ohtlike ainete direktiivile 67/548/EMÜ¹⁷ või määrusele (EÜ) 1272/2008¹⁸ ainete ja segude klassifitseerimise, märgistamise ja pakendamise kohta) või riiklikele eeskirjadele. Mõni aine on levinud sihtmärk mitmes süsteemis. Sellised on näiteks kantserogeenseteks, mutageenseteks, reproduktiivtoksilisteks ja püsivateks orgaanilisteks saasteaineteks liigitatud ained, raskemetallid ja ftalaadid.

5.2.6 Hindamiskriteeriumid ja -menetlused

Viies süsteemis, mille kohta tehti juhtumiuuringud, kasutatakse nõuetele vastavuse hindamiseks erinevaid lähenemisi, mis tulenevad nende erinevatest eesmärkidest ja rollidest. Kõige üldisemal tasandil on sertifitseerimis- ja märgistussüsteemide võimalikud lähenemised hindamiskriteeriumidele järgmised:

- tootja sertifitseerib ennast osaliselt või täielikult ise;

¹⁷ Nõukogu direktiiv 67/548/EMÜ, 27. juuni 1967, ohtlike ainete liigitamist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT 196, 16.8.1967, lk 1). Tunnistatakse 1. juunil kehtetuks määrusega (EÜ) nr 1272/2008.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1272/2008, 16. detsember 2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006 (ELT L 353, 31.12.2008, lk 1).

- süsteemi korraldaja vaatab läbi tootja poolt esitatud dokumendid, sealhulgas taotlusvormid ja ohutuskaardid; see võib hõlmata tootjalt lisateabe küsimist ning nõuet, et tootja oma tooteid katsetaks;
- toodet katsetab sõltumatu asutus.

Mõni süsteem põhineb tootja enda tehtaval sertifitseerimisel, teised aga nõuavad sertifitseerimiseks esitatud toodete katsetamist. Mõne süsteemi hindamismenetlus hõlmab ka tootmiskoha inspekteerimist. Üldisemalt on selge, et mõnes süsteemis kasutatakse ainult ühte eespool nimetatud lähenemistest, paljudes aga kombineeritakse erinevaid hindamismeetodeid ja -menetlusi (nt võib hindamise esimene etapp seisneda tootja esitatud dokumentide läbivaatamises, millele järgneb sõltumatu katsetamine, et kontrollida vastavust teatavatele kriteeriumidele).

5.2.7 „Vastavusest” teavitamise viisid

Kindlaks tehti kaks peamist meetodit. Esimene (mida kasutab 75 % süsteemidest) seisneb tootel, pakendil, kaasnevates dokumentides või turundusmaterjalides esitatava logo või märgise kasutamises. Teiseks avaldatakse 64 % süsteemide puhul sertifitseeritud toodete loetelu veebis.

5.2.8 Süsteemide kasutamise ulatus

Erinevaid süsteeme on kasutatud erinevas ulatuses. BASTA (sisaldusel põhinev) hõlmab praegu ligikaudu 80 000 toodet, mõningaid teisi süsteeme aga on rakendatud ainult üksikutele ehitustoodetele. See võib suurelt osalt tuleneda erinevast lähenemisest toodete registreerimisele ning sellest, kui kaua on süsteem toimunud (nt BASTA põhineb tootjate eneste poolsel sertifitseerimisel ning eksisteerib aastast 2007).

5.2.9 Riiklikud ja ELi õigusaktid

Uuringu käigus tehti kindlaks ainult üksikud näited, kus riiklikes õigusaktides keskendutakse esmajoonel potentsiaalselt ohtlike ainete sisaldusele ehitustoodetes. Kui sellised õigusaktid on olemas, siis neis kasutatav lähenemine varieerub: mõne aine või ainete rühma puhul on kehtestatud eraldumise piirmäärad; teiste puhul teatavat maksimumväärtust ületav ainesisaldus tootes. Kõige märkimisväärsem on tõenäoliselt CLP-määruse kohane märgistamisnõue ehitustoodetele, mis on samal ajal ka ained ja segud¹⁸.

Käsitatud toodete osas keskendutakse mõnes õigusaktis ühele ehitustoodetele, mõni aga hõlmab mitut.

Reguleeritavate ainete määratlemisel viidatakse õigusaktides kas ainete rühmadele või nimetatakse konkreetseid aineid. Erineda võivad ka õigusaktidega ette nähtud meetmed: mõnes piiratakse nimetatud ainete kasutamist, teistes nõutakse nende deklareerimist.

5.2.10 Sisaldusel põhinev lähenemine – arutelu

Lisaks õigusnormidele on uuringus tehtud kindlaks 30 sertifitseerimis- ja märgistussüsteemi, mis hõlmavad ehitustooteid ja millel on muu hulgas sisaldusel põhinevad kriteeriumid. Ainult üks neist põhineb kõikide toodete/ainete kombinatsioonide puhul üksnes sisaldusega seotud nõuetel (BASTA), tõenäoliselt seetõttu, et ainete eraldumise katsetamine võib olla keeruline ja kulukas ning nõuab välisekspertide teadmisi.

Toodetest eralduvate ainete hindamist tähtsustatakse üsna üldiselt ning mõned konsulteeritud sidusrühmad märkisid, et isegi korduskasutamise ja ringlussevõtu puhul võivad tegelikud leostuvustestid olla usaldusväärsemad kui sisaldusel põhinev koondteave.

Teave ainete sisalduse kohta toodetes on aga oluline aspekt ka riiklike ja ELi õigusaktide rakendamisel, eeskätt keeldude ja VOAd esinemise küsimuses. Kuigi ehitustoodete määruse piiratud reguleerimisala on väga oluline inimeste tervise ja keskkonna kõrgetasemelise kaitsega seotud ELi eesmärkide toetamisel, ei võimalda see esitada süstemaatiliselt teavet ainete sisalduse kohta ehitustoodetes. Sellegipoolest võib niisugune teave aidata näiteks tarbijate teadlike valikute võimaldamise kaudu edendada keskkonnasõbralike ehitustoodete väljatöötamist ja kasutamist või ressursside säästvat kasutamist, muu hulgas ringlussevõtu ja korduskasutuse abil. Uuringus ei püütud töötada välja omaenda süsteemi ega analüüsida kulusid ja tulusid, mida olemasolevate kohustuste laiendamine ühega neist süsteemidest kaasa tooks.

5.2.11. Mõju tootjatele, eriti VKEdele

Veebiküsimustiku teel ja uuringutulemuste arutelu käigus toimunud konsultatsioonides ehitustoodete valmistajatega ilmnis, et tootjad peavad igasuguseid täiendavaid kohustusi seoses ohtlike aineid käsitleva teabe edastamisega tarneahelas allapoole põhjendamatult koormavaks, eriti VKEde jaoks.

6. Järeldused

Praegused ehitustoodete ühtlustatud tehnilised kirjeldused hõlmavad kõiki toote toimivuse aspekte, mis on seotud kehtivate riiklike ja Euroopa tasandi õigusnormidega ohtlike ainete kohta.

Volituse M/366 kohaselt toimuval standardimisel Euroopa hindamismeetodite väljatöötamiseks arvestatakse ka sisaldusega seotud riiklike ja Euroopa tasandi õigusnorme. Eeldatavasti lisavad standardijad (CEN) need hindamismeetodid peatselt ühtlustatud Euroopa standarditele ning EOTA asutused hakkavad kasutama neid ka Euroopa hindamisdokumentides.

Tootja on seega volitatud andma toimivusdeklaratsiooni kaudu teavet toote nõuetekohase toimivuse, sealhulgas vajaduse korral ohtlike ainete sisalduse kohta. Nii on tagatud selle teabe kättesaadavus kõikidele toote allkasutajatele. Ehitustoodete määruse kohaselt peab tootja esitama koos toimivusdeklaratsiooniga teabe, mida nõutakse REACH-määruse artiklis 31 (ohutuskaart toodete puhul, mis on ise ohtlikud¹⁹ ained või segud) või artiklis 33 (piisavalt teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetus, kui toode sisaldab VOAd kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi).

Vastavalt ehitustoodete määruse artikli 6 lõikele 5 tuleb see teave esitada koos toimivusdeklaratsiooniga. See teave (ohtliku aine ohutuskaart või teave ehitustootes sisalduvate ohtlike ainete kohta) on seega ehitustootega kaasas tarneahela kõikidel etappidel kuni lõppkasutajani (ettevõtja, töötaja ja tarbijani).

REACHiga seotud teabes, mille tootja peab võib-olla esitama, peetakse silmas kasutajate, töötajate ja tarbijate kaitset. Iga REACH-määruse tulevane laiendamine uutele ainetele kehtib automaatselt ka ehitustoodete valmistajate kohustuse suhtes asjaomast teavet levitada, käies seega kaasas teaduse arenguga.

¹⁹ REACHi artikli 31 üksikasjaliku reguleerimisala kohta vt 3. peatükk.

Analoogsel viisil võetakse volituses M/366 ja ehitustoodete toimivuse deklareerimiseks kasutatavate uute standardite väljatöötamisel arvesse kõiki sektoris riiklikul ja ELi tasandil aset leidvaid arengusuundumusi.

Võttes arvesse, et esitatav teave piirdub REACHi artiklite 31 ja 33 kohase teabega ning et puuduvad selgesõnalised riiklikud või ELi õigusaktid, millega nõutaks lisateabe käsitlemist toimivusdeklaratsioonis, ei ole ehitustoodete määruuses sätestatud kohustused praegu vahend, mille abil esitada kasutajatele teavet mis tahes ohtlike ainete sisalduse kohta kõikides ehitustoodetes, kuna ohutuskaart lisatakse toimivusdeklaratsioonile üksnes siis, kui see on REACHi kohaselt nõutav.

Koos REACHi teabega esitatav toimivusdeklaratsioon, nagu on ette nähtud ehitustoodete määruuse artikli 6 lõikega 5, võib aidata saavutada näiteks kasutajate ja tarbijate teadlike valikute võimaldamise abil inimeste tervise ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse eesmärki või ressursside säästva kasutamise eesmärki, muu hulgas ringlussevõtu ja korduskasutamise kaudu.

Sõltumatus uuringus sellise teabe konkreetse vajalikkuse kohta, mis käsitleb ainete sisaldust ehitustoodetes, tehti kindlaks mitu süsteemi ja õigusnormi, mille puhul kasutatakse teavet ainete sisalduse kohta toodetes. Enamikus neist süsteemidest rakendatakse sisalduse/eraldumise kombineeritud lähenemist, mille puhul pannakse erilist rõhku ainete eraldumisele ehitustoodetest. Kuna uuring toimus reaalselt ainult küsitluse vormis ning asjakohaste süsteemide koondülevaadena, ei tehtud selles kindlaks ega hinnatud konkreetset süsteemi ega süsteemitingimusi, mida võiks soovitada artikli 6 lõikest 5 tuleneva praeguse kohustuse laiendusena. Hinnatud süsteemidest ei saadud piisavalt üksikasjalikku teavet ja seega ei ole võimalik teha täpsemaid järeldusi ainete sisalduse (peale VOA-d) kohta.

Uuringus küsitatud ehitustoodete valmistajad, eriti VKEd, leiavad seevastu, et praeguste teabekohustuste igasugune laiendamine oleks märkimisväärselt ja põhjendamatult koormav.

Seetõttu leiab Euroopa Komisjon, et ehitustoodete siseturu tugevdamiseks määruuse (EL) nr 305/2011 rakendamise raamistikus on konkreetsed vajadused anda teavet ohtlike ainete sisalduse kohta ehitustoodetes piisavalt rahuldatud ehitustoodete määruuse praeguste sätetega, eelkõige artikliga 4 ja artikli 6 lõikega 5. Täiendavalt tuleks aga hinnata vajadust muude võimaluste järele lõppkasutajate teavitamiseks ainete sisaldusest ehitustoodetes, et tagada kõrgetasemeline tervise ja ohutuse kaitse ehitustooteid kasutavate töötajate ja ehitiste kasutajate jaoks, sealhulgas osade või materjalide ringlussevõtu ja/või korduskasutamise nõuete osas, ning sobival juhul tuleks seda küsimust käsitleda ELi õigusaktides kasutadaolevate asjakohaste vahendite raames.

Tuleb rõhutada, et käesolevad järeldused määruuse (EL) nr 305/2011 rakendamise kohta ei välista komisjoni jaoks võimalust teha ELi toimimise lepingu sätteid (muud kui artikkel 114) arvesse võttes vajaduse korral asjakohaseid seadusandlikke algatusi.